

---

**TRATADO**  
DE  
**SCIENCIA DA ADMINISTRAÇÃO**  
E  
**DIREITO ADMINISTRATIVO**

PELO

*Dr. Augusto Olympio Viveiros de Castro*

DIRECTOR DO TRIBUNAL DE CONTAS

---

RIO DE JANEIRO  
IMPRESA NACIONAL  
1906

## INTRODUÇÃO

---

Nenhum ramo do Direito tem tido entre nós menos cultores do que o — *administrativo*.— E é natural que assim seja.

O funcionalismo publico nunca constituiu uma carreira que exigisse preparo tecnico.

Sem garantias de estabilidade e de acesso, o empregado se habituou a confiar mais na dedicação partidaria do que na habilitação profissional, e o seu zelo, salvo as honrosas excepções, *rari nates in gurgite vasto*, não ia além de um quasi automatico cumprimento dos deveres do cargo, das anotações dos *precedentes*, que facilitavam o trabalho de informar, mantendo, aliás, a administração numa rotina esterilizadora.

Os altos cargos governamentaises tambem não exigiam conhecimentos especiaes de Direito Administrativo.

Os ministros eram delegados do Parlamento, e muitos já não faziam má figura quando se enfronhavam no constitucionalismo inglez e tinham tinturas desse liberalismo à franceza, mais espalhafatoso e brilhante do que solido e efficaz na garantia dos direitos individuaes.

As presidencias das provincias eram *villegiaturas* onde os politicos descançavam das fadigas parlamentares, sem outra preocupação que a de desenvolver as forças das suas agremiações partidarias.

O regimen interno da administração se caracterizava pelo arbitrio; o poder disciplinar e o de demissão não estavam *jurisdiccionalizados*, e as reclamações dos particulares vinham esbarrar com o chamado *jus imperii*.

Nestas condições, o conhecimento do Direito Administrativo não era *ferramenta* indispensavel, na vida pratica, e assim se explica o facto de não ter tido elle cotação no nosso mundo politico, apesar de termos estadistas que seriam eminentes mesmo em scenarios mais vastos do que o nosso.

O Conselho de Estado, cujos pareceres são monumentos de erudição e alto senso juridico, era principalmente o auxiliar, o conselheiro do Governo e o coadjuvador de suas tarefas, na phrase de Pimenta Bueno.

Não era um tribunal administrativo propriamente dicto, porquanto, mesmo nos processos contenciosos, não proferia decisões e sim emittia pareceres sujeitos á *Imperial Resolução*.

Devido a isto, elle não exerceu na elaboração da respectiva doutrina juridica a mesma influencia do seu homonymo francez.

O estudo meramente theorico do Direito Administrativo tambem não podia encontrar aqui o seu *habitat*.

Não temos *dilettantes* que cultivem o estudo das sciencias juridicas e sociaes unicamente por amor da arte; os nossos jurisconsultos são homens de trabalho, sem tempo disponivel para as especulações doutrinarias, não susceptiveis de immediata applicação.

Além disso, o alludido ramo da arvore juridica é de formação relativamente recente, sendo durante longo tempo um vasto campo aberto á controversia.

Ora, este estado de indecisão não deixava de ser rebarbativo, exigindo um grande esforço intellectual para não perder o fio conductor no labyrintho de tantas discussões.

Antes do seculo XIX, observa Ducrocq, debalde se procuraria na doutrina e na legislação a propria expressão — direito administrativo — porque elle se formou nesse seculo.

Havia, é certo, no passado uma organização que correspondia, dentro de certos limites e com diferenças infinitas e profundas, à administração de nossos dias; a sua denominação, porém, era — *policia* — como testemunham as *Cartas* e outros actos do ministerio de Colbert, e a *Correspondencia* de Luiz XIV.

De la Marre, commissario no Chatelet, recebeu do Regente 300.000 libras para publicar o seu *Traité de la police*, que é o quadro mais completo das leis administrativas da antiga França, e apresenta uma imagem empolgante do systema regulamentar do velho direito, impondo-se, com as suas inutilidades, abusos e violencias, em todas as manifestações da vida e do trabalho humano, e em todos os phenomenos economicos.

Referindo-se tambem á data recente da formação do Direito Administrativo, Meucci assignala que elle começou a ser cultivado sómente depois que os institutos foram dirigidos por principios deduzidos da propria natureza do homem e da sociedade, e depois que nasceu e se desenvolveu o trabalho de reflexões philosophicas applicadas às relações da vida social.

Antes da formação de um modelo real do Estado, tendo bem discriminados os poderes, e garantida a liberdade constitucional, era natural que o jurisconsulto não se occupasse com as questões e indagações de ordem administrativa, sendo, portanto, explicavel a ausencia de uma doutrina juridica.

Na sociedade romana, a reflexão philosophica não se applicou especialmente às relações da vida social, nem houve uma idéa exacta do Estado, não podendo assim existir uma sciencia do direito administrativo,

si bem que se encontre nos livros dos jurisconsultos e nas collecções do direito civil privado bellas applicações juridicas a varias partes da publica administração, relativas principalmente aos impostos, aos direitos e privilegios do fisco, ás estradas e ás aguas.

Mas havia um *direito municipal* amplamente desenvolvido, e sobre as circumscrições administrativas do imperio e respectiva organização governamental se encontra um *systema* completo nas constituições de Diocleciano.

A idade média apresenta primeiramente o *typo* da administração *feudal* que depois se converteu em *municipal*; o primeiro baseado sobre o elemento arbitrario e patrimonial, e o segundo inspirando-se no modelo romano.

Seria uma anomalia inexplicavel a existencia de um *systema* de leis administrativas em uma época em que a auctoridade central era fraca e inorganica, em que as relações entre as diversas partes do Estado eram eventuaes e raras, e em que as proprias contribuições, mesmo sob a fórma de serviços militares ou civis, eram de indole patrimonial e regidas ou pelo arbitrio ou pelas normas do direito privado.

Na renascença do estudo do direito romano, os jurisconsultos se consagraram ao *commentario* e desenvolvimento dos textos, sem fazer um estudo, *systematico* e separado, do direito publico administrativo; e o mesmo aconteceu com os que se occuparam especialmente com o direito feudal e estadual.

A escola de Grocio e a dos jurisconsultos philosophicos dos seculos XVI e XVII não podiam applicar-se ao estudo das disciplinas que regulam a acção do Estado no prosequimento dos varios fins do bem estar social, pelo motivo de faltar-lhes um modelo de um Estado constituido e distincto, com a garantia da liberdade privada em frente á publica.

A sciencia do direito administrativo surgiu na Italia com a publicação da obra de Romagnosi — *Principii fondamentali di diritto amministrativo*, publicada em 1814, e que constitue um systema de doutrina tão vasto que abraça toda a sciencia juridica e economica, e se occupa de diversos ramos da legislação, como se verifica da sua divisão em cinco partes: principios racionaes, fórmas, lei positiva, economia civica e competencia.

Na França, desde o seculo XV que havia a idéa da codificação das leis financeiras e administrativas, e uma distincção bastante clara entre as attribuições administrativas e judicarias; mas não havia unidade nem uniformidade administrativa em todo o reino, nem sciencia do direito administrativo.

A Assembléa Constituinte proclamou, é exacto, a distincção e independencia dos dous ramos — judiciario e administrativo; mas commetteu o grave erro de confiar a suprema auctoridade a um corpo colectivo (o Directorio), e de supprimir os dous grandes centros competentes — o Conselho de Estado e a Côrte de Contas — restabelecidos mais tarde pelo primeiro consul.

Foi a collecção, mais ou menos ordenada e methodica, da jurisprudencia do Conselho de Estado, que systematizou em França o estudo do direito administrativo, sendo brilhantemente secundado nesse trabalho pelo ensino universitario, merecendo especial menção as lições e as obras de De Gerando, Macarel, Batbie e Ducrocq em Paris; Foucart em Poitiers; Serrigny em Dijon; Laferrière em Rennes; Chauveau em Toulouse; Trolley em Caen; Mallens em Grenoble; e Cabantous em Aix.

Na Inglaterra, o direito administrativo é meramente tradicional e historico, não possui litteratura juridica nacional; apenas Blackstone trata das instituições administrativas no complexo das leis civis e penaes.

Notáveis escriptores estrangeiros, porém (como Gneist, Fischel, Manfrin, Leroy Beaulieu e outros), se consagraram ao estudo do direito administrativo inglez, procurando descobrir nos seus institutos o segredo da força e da riqueza daquelle paiz.

Na Allemanha só tardiamente o direito administrativo attingiu ao grande desenvolvimento dos outros ramos do direito publico e privado, o que se explica pela falta de uma unidade politica.

A Confederação Germanica (1815), creando laços mais estreitos e permanentes entre os Estados que a compunham, deu tambem vida ao direito publico allemão; e foi nesse periodo que os publicistas tedescos desenvolveram a doutrina do Estado sobre bases philosophicas.

A unificação politica de 1870 deu grande impulso ao direito administrativo, como leis como sciencia, e a litteratura juridica allemã occupa hoje o primeiro plano devido aos trabalhos de Gneist, Meyer, Laband, Ronne, Mohl e tantos outros.

Foram os publicistas allemães os primeiros a desmembrar a Sciencia da Administração do Direito Administrativo, ensinando-a como disciplina especial.

Os italianos adoptaram immediatamente a nova sciencia e por tal fórma a desenvolveram que se póde dizer que a nacionalizaram, sendo principalmente notáveis as prelecções do Professor Ferraris que inaugurou o ensino na Italia, occupando a primeira cadeira creada na Universidade de Pavia, em 1878.

Meucci, cuja lição segui neste rápido esboço da historia do Direito Administrativo, reconhece que as duas sciencias em grande parte se encontram e se completam, porquanto a Sciencia da Administração não póde prescindir das leis administrativas que cream e dirigem os institutos,

e do exame do texto e do espirito dessas leis passa-se naturalmente para a analyse dos principios moraes e politicos que as inspiraram.

Por seu lado, o Direito Administrativo, scientificamente considerado e, portanto, obrigado a verificar a razão das leis, tem de entrar na pesquisa das condições economicas e sociaes que inspiraram e geraram os diferentes institutos administrativos, tendo por escopo o ideal aperfeiçoamento dos mesmos.

Isto significa, diz o abalisado professor de Direito Administrativo na Universidade de Roma, que o desenvolvimento e o ensino das duas sciencias devem ser bem coordenados si se quizer evitar repetições inuteis e, o que é peor, contradições prejudiciaes.

Apezar de todo o esforço dos publicistas allemães e italianos, a sciencia do direito administrativo ainda não encerrou o seu periodo de formação, continuando a controversia sobre pontos de vital importancia.

Actualmente, confessa Posada, reina a mais completa anarchia no que diz respeito à fixação dos limites mais geraes das materias que devem ser tratadas no Direito Administrativo para diferençal-o da Sciencia da Administração.

A desorientação é verdadeiramente desesperadora.

Alguns escriptores, como Orlando na Itália, Meyer na Allemanha e Goodnow nos Estados Unidos, excluíram dos seus tratados: *os meios, serviços administrativos e relações do Estado com os grandes interesses collectivos.*

Direito Administrativo, *sciencia juridica*, exclue, segundo Orlando, o conteúdo *social* da Administração; e outro não é o criterio de Goodnow.



Outros escriptores, porém, como De Gerando e seus discipulos, Macarel, Pradier - Foderé, Batbie, Ducrocq, na França; Romagnosi, Manna, Persico, De Gioannis, Loris, na Italia; Loening, Meyer, na Allemanha; Posada, Colmeiro, Santa-maria, na Hespanha; Pena, na Republica Argentina; e Amunategui, no Chile, se occuparam tambem da actividade administrativa do Estado.

A concepção de Stein sobre o direito administrativo é por tal forma ampla que abrange toda a doutrina da administração.

Mesmo entre os tratadistas filiados na mesma escola não ha completo accordo sobre o conteúdo systematico do Direito Administrativo.

Segundo Orlando, esse direito comprehende: 1º, a organização da Administração; 2º, a actividade juridica politica e social da Administração; 3º, a jurisdicção; 4º, e as obrigações do Estado.

Entretanto Goodnow reduziu a sua investigação a uma analyse dos systemas de administração nacional e local, sob o ponto de vista da estructura do Estado e relativamente á conducta juridica das auctoridades.

Analogo é o tratado de Meyer na *Encyclopedia* de Holtzendorff.

Dessas divergencias conclue Posada que não é possivel encontrar uma orientação scientifica entre os tratadistas.

Mas, por este motivo, não deixa o Direito Administrativo de occupar uma posição autonoma em um systema de classificação juridica, tendo por objecto o estudo da *administração* — em seu elemento *formal e juridico*.

E este estudo augmenta cada vez mais de importancia porque, como observa Goodnow, os grandes problemas do direito publico moderno são de character quasi que exclusivamente administrativo.

As mais importantes questões do Direito Constitucional estão resolvidas, e nesse ramo do direito parece impossível surgir uma hypothese verdadeiramente nova; ao passo que o proprio periodo de formação em que ainda se acha o Direito Administrativo torna interessantissimos os seus problemas, sendo o jurisconsulto obrigado a descobrir entre as theorias oppostas um criterio seguro que o guie no exame de arduas questões suscitadas na vida forense.

Entre nós, o estudo do Direito Administrativo e da Sciencia da Administração (disciplinas que nas faculdades juridicas são leccionadas na mesma cadeira) é actualmente da maior importancia.

O art. 13 da lei n. 221, de 20 de novembro de 1894, estabeleceu uma acção especial para os casos de lesão de direitos individuaes por actos ou decisões das auctoridades administrativas da União.

Ora, é impossível defender esses direitos ou decidir essas causas sem conhecer a fundo a *natureza juridica da funcção publica e das relações existentes entre o Estado e os seus empregados*.

A estes, o estudo aprofundado do Direito Administrativo habilitará a conhecer a posição que occupam no mecanismo social, quaes os seus direitos e deveres; e ensinará que é um dos objectivos do direito positivo moderno cercar os funcionarios de solidas garantias, não no interesse individual, e sim para assegurar o exercicio livre e independente da propria funcção.

Bem orientados sobre a missão que desempenham, elles não de se impor á estima publica porque a mola mais resistente do character é a consciencia do proprio valor.

Às classes productoras interessa saber até que ponto é licita a intervenção, do Estado no regimen economico, e quaes os meios usuaes pelos quaes se opera a referida intervenção.

Emfim, a nenhum cidadão deixará de ser util ter pelo menos algum conhecimento das duas disciplinas que mais de perto estudam o Poder Publico em acção.

Sobre o Direito Administrativo possui a nossa litteratura juridica duas obras de valor — *Ensaio sobre o Direito Administrativo* pelo Visconde do Uruguay, e o *Direito Administrativo Brasileiro*, pelo Dr. Antonio Joaquim Ribas.

A primeira, como declara o seu eminente auctor, era destinada a servir de introducção a um trabalho de maior folego, que infelizmente ficou em projecto.

Como, na época da sua publicação, ainda estavam os limites do Direito Administrativo em maior indecisão do que actualmente, o *Ensaio* trata de varias questões que são puramente do dominio do Direito Constitucional, sendo o seu 2º volume consagrado quasi que inteiramente ao *Poder Moderador*.

A obra de Ribas foi no seu tempo um bom compendio; mas, actualmente, já não satisfaz, mesmo porque o abalisado escriptor não podia prever a modificação profunda que o Direito Administrativo tem soffrido, graças aos admiraveis trabalhos dos publicistas allemães e italianos.

Em vez de um conjuncto de regras aridas e enfadonhas que explicavam o movimento da pesada organização burocratica, ha uma *sciencia administrativa*, cujos importantes problemas são da maior utilidade na vida pratica.

É a exposição dessa doutrina, segundo a lição dos mais notáveis publicistas, que eu me proponho fazer neste trabalho.

O Visconde do Uruguay declara no seu *Ensaio* que sobre muitos pontos se limitou a considerações geraes, colhidas e substanciadas de muitos auctores, *porque não inventava*.

Sigo estas pegadas, escolhendo entre as diversas theorias as que me pareceram mais verdadeiras ou menos discutíveis, illustrando a lição dos mestres (que procurei transladar fielmente, embora resumidamente) com os nossos exemplos, e explorando o veio riquissimo da legislação comparada, preferindo os paizes cuja organização mais se approxima da nossa.

Acredito que este trabalho de divulgação será util aos que, precisando conhecer o Direito Administrativo e a Sciencia da Administração, não teem tempo disponível para consultar numerosos expositores.

Em todo o caso, cito em todos os capitulos as *fontes* a que recorri, e assim os estudiosos poderão refazer o meu trabalho.

Anima-me tambem a esperança de que os mestres corrigirão os erros e completarão as lacunas deste tratado, contribuindo assim para um melhor conhecimento das duas disciplinas que constituem o seu objecto.

No periodo da maior intensidade da corrente immigratoria nos Estados Unidos, era um episodio commum ver-se um colono, mais necessitado ou mais audaz, afastar-se da vizinhança dos povoados, e ir estabelecer o seu *ubi* em plena floresta.

Esta audacia tentava outras audacias melhor aparelhadas, a trilha se convertia em caminho onde enxameavam-se as casas, e logo invadido pela legião de engenheiros, precusores da locomotiva veloz; e

dentro em pouco, como nas evocações dos contos de fadas, surgia uma dessas cidades americanas que assombram o mundo até nos seus desastres.

Quem sabe si a minha audacia em embrenhar-me em terreno tão pouco explorado, não tentará os competentes a renovarem o empreendimento não como divulgadores, e sim como verdadeiros tratadistas, apurando as theorias no cadinho da critica scientifica, adaptando-as ao nosso meio, afim de que a nossa organização administrativa repouse sobre bases racionaes.

Sómente depois disto poderemos fallar de um Direito Administrativo Brasileiro.

Que importa que, quando isto succeder, já ninguém se recorde do *pionneiro* obscuro que foi o primeiro a desbravar o caminho?

Maio — 1906.

## INDICE

---

Introdução .....2

### IDÉAS PROPEDEUTICAS

#### CAPITULO I

I. Noção do Estado — II. Sua genesis: A consanguinidade. Theoria do contracto social. Lei do status. A guerra — III. Influencia descentralizadora do feudalismo — IV. As ligas das cidades — V. Forças centripetas: A Igreja Catholica e o Santo Imperio Romano — VI. Critica das diversas theorias relativas á intervenção do Estado: O absolutismo. O individualismo. O socialismo. Formula racional — VII. Orgãos e funcções do Estado..... 24

#### CAPITULO II

VIII. Noção do Estado Federal — IX. O *federalismo* na antiguidade: as Amphictyonias. A liga dos Acheos e a dos Etolios. A republica hebraica. A liga latina — X. Confederação Suissa — XI. Estados Unidos da America do Norte — XII. Republica Argentina — XIII. Mexico — XIV. Venezuela — XV. Imperio Allemão — XVI. Federação Brasileira. Genesis e efeitos ..... 51

#### CAPITULO III

XVII. Definição do Direito Administrativo segundo as diversas theorias — XVIII. Sciencia da Administração — XIX. Relações entre o Direito Administrativo e as outras sciencias — XX. Sua posição no systema geral das sciencias juridicas e, sociaes — XXI. Methodo e divisão — XXII. Fontes scientificas e legislativas — XXIII. Codificação ..... 90

## SCIENCIA DA ADMINISTRAÇÃO

### CAPITULO IV

XXIV. Meios de que se serve o Estado para conhecer as necessidades sociaes: *Dados estatísticos* — XXV. *Exposições* — XXVI. *Inqueritos* — XXVII. *Opinião Publica e Imprensa*..... 120

### CAPITULO V

XXVIII. Acção do Estado quanto ás necessidades physicas da sociedade: Segurança Publica — XXIX. Saude Publica. Policia Sanitaria. A Hygiene no Districto Federal. A *City Improvements* — XXX. Assistencia Publica. Pauperismo. Suas causas. Inconvenientes da assistencia official. As *workhouses* — XXXI. População. Theoria de Malthus. Seus precusores. Antimalthusianos e neo-malthusianos..... 142

### CAPITULO VI

XXXII. Intervenção do Estado no dominio economico. Producção da riqueza. Tutela do trabalho. As corporações. O *apprendizado*. Obras publicas — XXXIII. Regimen industrial. Monopolio. A doutrina do *laissez faire* ou da não intervenção nos Estados Unidos da America do Norte — XXXIV. Circulação da riqueza. Meios de communicacão e transporte — XXXV. Correios. Telegrapho. Telephono — XXXVI. Estradas de ferro. Sua exploração pelo Estado — XXXVII. Distribuição e consumo das riquezas. Os preços. Lei de King. As crises. Legislação socialista. As *Trade's Unions* e as Camaras Syndicaes. Caixas Economicas. Sociedades cooperativas e de soccorros mutuos..... 191

### CAPITULO VII

XXXVIII. Acção do Estado quanto ás necessidades culturaes da sociedade — XXXIX. Instrucção publica; seus differentes grãos — XL. Da obrigação escolar — XLI. Escola leiga — XLII. Liberdade de ensino — XLIII.

Instrucção Primaria — XLIV. Curso de Humanidades — XLV. Escolas Superiores — XLVI. Instrucção technica — XLVII. Influencia do Estado no desenvolvimento scientifico, litterario e artistico da nação — XLVIII. A religião. Estado leigo e Estado atheu. O espirito religioso nos Estados-Unidos da America do Norte..... 239

## DIREITO ADMINISTRATIVO

### CAPITULO VIII

XLIX. Conceito da administração segundo Mohl, Stein e Posada — L. Caracteres da função administrativa — LI. Distribuição da acção administrativa pelos diversos pontos do territorio nacional: centralização e descentralização — LII. *Selfgovernment* e *selfadministration*. Doutrinas de Gneist, Stein e Rosler — LIII. A União e os Estados. Rendas e serviços federaes e estadoaes. Relações entre a União e os Estados. Direito da intervenção. O art. 6º da Constituição Federal. A sua regulamentação. Opiniões dos ex-presidentes Prudente de Moraes e Campos Salles, e dos Srs. Gonçalves Chaves, Coelho e Campos e João Barbalho. O caso de Goyaz — LIV. O direito de intervenção na Republica Argentina — LV. No Mexico — LVI. Nos Estados Unidos da America do Norte — LVII. Na Suissa.. ..... 279

### CAPITULO IX

LVIII. O Presidente da Republica. Atribuições — LIX. Responsabilidade. Dec. Leg. n. 30 de 8 de janeiro de 1892. Character meramente decorativo desse Dec. Denuncias contra o vice-presidente Floriano Peixoto e presidente Campos Salles — LX. O Vice-Presidente — LXI. O poder executivo na Republica Argentina — LXII. No Mexico — LXIII. Na Venezuela — LXIV. Nos Estados Unidos da America do Norte. Considerações sobre a Presidencia da Republica. Importancia do Senado Americano no mecanismo governamental — LXV. O Conselho Federal Suisso — LXVI. O *deutscher Kaiser* — LXVII. O *Bundesrath*..... 332



## CAPITULO X

LXVIII. Os Ministros de Estado. Atribuições e responsabilidade — LXIX. Organização ministerial actualmente em vigor. Distribuição pelos diversos Ministerios dos serviços a cargo da administração federal — LXX. O Thesouro Federal e repartições dependentes. Conselho de Fazenda — LXXI. Formulas dos actos administrativos — LXXII. Organizações ministeriaes nos paizes estrangeiros: Chile LXXIII. Republica Argentina. — LXXIV. Estados Unidos — LXXV. Austria-Hungria — LXXVI. Suissa. — LXXVII. Allemanha ..... 375

## CAPITULO XI

LXXVIII. Hierarchia. Funcionarios e empregados publicos. Classificação — LXXIX. Natureza juridica das relações entre o Estado e os seus empregados — LXXX. Condições geraes de investidura dos cargos publicos — LXXXI. Direitos, deveres e responsabilidade dos empregados publicos — LXXXII. Aposentadoria — LXXXIII. Montepio — LXXXIV. Responsabilidade do Estado pelos actos dos seus empregados. Jurisprudencia do Supremo Tribunal Federal ..... 394

## CAPITULO XII

LXXXV. Contencioso administrativo. Seu histórico. Principaes argumentos invocados á seu favor. Refutação — LXXXVI. Systema francez — LXXXVII. Systema belga — LXXXVIII. Systema anglo-americano — LXXXIX. O nosso contencioso administrativo durante o Imperio. Legislação actual — XC. O art. 13 da lei n. 221 de 20 de novembro de 1894. Historico e critica desta disposição. Discurso do deputado Gastão da Cunha — XCI. Os interdictos possessorios..... 454

## CAPITULO XIII

XCII. Tribunal de Contas — XCIII. Necessidade da sua criação — XCIV. Os tres typos classicos: a) o do exame prévio com o veto absoluto —

italiano —; *b)* o do exame previo com o veto limitado — belga —; *c)* o do exame *á posteriori* — francez — XCV. Systema inglez — XCVI. A nossa organização. Decreto legislativo n. 392 de 8 de outubro de 1896 e regulamento anexo ao decreto n. 2409 de 23 de dezembro do mesmo anno. Dualidade de funcções do Tribunal de Contas. Competencia e attribuições — XCVII. Projecto de reforma ..... 490

#### **CAPITULO XIV**

XCVIII. Nacionaes e estrangeiros — XCIX. Direitos do cidadão — C. Legislação eleitoral, patria e estrangeira — CI. A naturalização. Exame do respectivo processo, no direito patrio e no estrangeiro — CII. Protecção dos estrangeiros. A intervenção diplomatica. Seus abusos — CIII. Direito de expulsão do territorio nacional. Discursos do deputado Medeiros e Albuquerque e do senador Gomes de Castro ..... 531

#### **CAPITULO XV**

CIV. Organizações administrativas dos Estados — CV. Pará — CVI. Maranhão — CVII. Pernambuco — CVIII. Bahia — CIX. Rio de Janeiro — CX. S. Paulo — CXI. Minas Geraes — CXII. Rio Grande do Sul — CXIII. Organização municipal do Districto Federal ..... 593

—————

## BIBLIOGRAPHIA

---

Adams et Cunningham — *La Confederation Suisse.*

Agustin de Vedia — *Soberania y Justicia.*

Alexandre Herculano — *Historia de Portugal.*

Dr. Amaro Cavalcanti — *Regimen Federativo e a Republica Brasileira; Responsabilidade civil do Estado.*

Amunategui Rivera — *Resumen de Derecho Administrativo.*

Assis Brazil — *Republica Federal.*

Barraquero — *Espiritu y practica de la Constitucion Argentina.*

Besson — *Le Contrôle des budgets en France et á l'étranger.*

Bluntschli — *La Politique; Theorie Générale de l'Etat.*

Bruno — *Codice politico amministrativo.*

Bryce — *La République Americaine.*

Carlier — *La République Americaine.*

Cavagnari — *Elementi di Scienza dell' Amministrazione.*

Chambrun — *Le Pouvoir Executif aux Etats Unis.*

Chironi — *La Culpa en el derecho civil moderno.*

De Salis — *Le Droit Federal Suisse.*

Duc de Noailles — *Cent ans de république aux Etats Unis.*

Ducrocq — *Cours de Droit Administratif.*

Eugène Pierre — *Traite de Droit Politique Electoral et Parlementaire.*

*O Federalista.*

Dr. Felisbello Freire — *As Constituições dos Estados e a Constituição Federal; Historia Constitucional da Republica dos Estados Unidos do Brazil.*

Dr. Francisco de Castro — *O Invento Abel Parente.*

Giron y Garcia Moreno — *Leyes y códigos de Suiza.*

Grivellé — *De la distinction des actes d'autorité et des actes de gestion.*

Goodnow — *Derecho Administrativo Comparado.*

Dr. João Barbalho — *Constituição Federal Brasileira.*

João Ribeiro — *Historia do Brazil; Memoria historica do atino de 1901, apresentada á Congregação do Gymnasio Nacional.*

Korkounov — *Cours de theorie générale du droit.*

Laband — *Le Droit Public de l'Empire Allemand.*

Lacassagne — *Précis d'Hygiene.*

Laferrière— *Traité de la juridiction administrative.*

Lastarria — *Leçons de Politique Positive.*

Lavergne — *Le Controle du budget.*

Leon Say — *Dictionnaire des Finances.*

Le Fur — *E'tat Federal et Confederation d'Etats.*

Leroy Beaulieu — *L'Etat moderne et ses fonctions.*

Levasseur — *Cours d'Economie Politique.*

Lobo d'Avila — *Estudos de Administração.*

Dr. Lucio de Mendonça — *Paginas Juridicas.*

Mantegazza — *Hygiene do Amor.*

Marcé — *E'tude sur la Cour des Comptes et la comptabiliti publique en Belgique.*

Mariano Felliza — *Dorrego en la historia de los partidos unitario y federal.*

Maurice Block — *Dictionnaire de la Politique.*

Max Leclerc — *Le-rôle social des Universités.*

Meucci — *Instituzioni di Diritto Amministrativo.*

Meyer — *La Administracion y la organizacion administrativa.*

Milton — *A Constituição do Brazil.*

Nézard — *Theorie juridique de la fonction publique.*

Orlando — *Principii di Diritto Amministrativo.*

Pereira do Rego — *Elementos de Direito Administrativo Brasileiro.*

Prevost Paradol — *La France Nouvelle.*

Posada — *Tratado de Derecho Administrativo.*

Ramos Mejia — *El Federalismo Argentino.*

*Revue du Droit Public et de la Science Politique.*

*Revista de Legislação.*

Ribas — *Direito Administrativo Brasileiro.*

Ruy Barbosa — *Reforma do ensino primario.*

Saredo — *Instituzioni di Procedura Civile.*

Sarrette — *E'tude sur le controle du budget de l'E'tat en Frange, en Angleterre et en Italie.*

Solari — *La Responsabilitá della Pubblica Amministrazione per gli atti di impero.*

Sourdat — *Traité générale de la responsabilité.*

Stevens — *Let sourees de ta Constitution des E'tats Unis.*

Story — *Comnientaire sur la Constitution Federale des Etats Unis.*

Straus — *Les origines de la forme republicaine du gouvernement dans les E'tats Unis.*

Stuart Mill — *Le Gouvernement Répresentatif.*

Thorold Rogers — *Interpretation économique de l'Histoire.*

Tripier et Monnier — *Les Codes Français.*

Ussing — *Le Contentieux administratif et la juridiction administrative.*

Vicomte Combes de Lestrade — *Droit Politique Contemporain.*

Visconde do Uruguay — *Ensaio sobre o Direito Administrativo.*

Vivien — *E'tudes administratives.*

Wilson — *L'E'tat; Le Gouvernement Congressionnel.*

## IDÉAS PROPEDEUTICAS

## CAPITULO I

I. Noção do Estado — II. Sua genesis: A consanguinidade. Theoria do contracto social. Lei do status. A guerra — III. Influencia descentralizadora do feudalismo — IV. As ligas das cidades — V. Forças centripetas: A Igreja Catholica e o Santo Imperio Romano — VI. Critica das diversas theorias relativas á intervenção do Estado: O absolutismo. O individualismo. O socialismo. Formula racional — VII. Orgãos e funcções do Estado.<sup>1</sup>

I. No sentido material denomina-se Estado o povo considerado como unidade juridica de homens em uma determinada séde, para o bem commum da vida e sob a mesma lei.

É nesse sentido que Cicero dizia: *Est igitur Respublica res populi; populus autem non omnis hominum coetus quocumque modo congregatus sed coetus multitudinis, juris consensu et utilitatis communione congregatus.*

Em sentido formal, Estado é a propria organização juridica da sociedade, o conjuncto das instituições, a hierarchia, a magistratura.

Na primeira accepção, elle se apresenta como uma associação para o bem commum, o Estado unidade, não simples aggregado ou união, e sim composição intima de partes tendo nexos necessarios e reflexos entre si e com um centro; união de consciencias, e não simplesmente de corpos;

---

<sup>1</sup> Meucci— *Instituzioni di Diritto Amministrativo*. Cavagnari — *Elementi di Sciencia dell'amministrazione*. Wilson — *L'Etat*, trad. franc. de Wiltholm; Bluntschli — *Theorie générale dt l'Etat*, trad. franc. de Riedmatten.



todo organico tendo vida propria, embora resultante da dos seus membros, que, por sua vez, participam da vida do todo sem abdicar a propria.

Assim o Estado se distingue dos conceitos affins; do *povo*, isto é, da sociedade civil, que é a sua materia; do *governo* ou *hierarchia*, que é a sua fórma; e da nação, que é a propria sociedade, quando ao organismo juridico se annexa a identidade de condições ethnographicas.

Definindo-se o Estado em sentido formal, convém não esquecer que a expressão — poder publico — ora se toma em sentido geral abrangendo todas as instituições que cuidam do interesse publico, quer do todo, quer das partes principaes da associação; ora em sentido mais restricto, compreendendo apenas os serviços relativos á toda a associação.

No primeiro sentido o Estado incluye todas as divisões e subdivisões administrativas; no segundo se refere unicamente ao poder central ou governo.

Disto resulta corresponder a palavra — Estado — a tres conceitos *fundamentalmente* identicos, porém *modalmente* diversos, e que se exprimem com differentes denominações: poder central, *poder publico*, *povo politicamente organizado*.

—

II. As definições modernas do Estado limitam sempre a sua extensão a um certo territorio.

Um Estado, diz a definição mais corrente, é um povo organizado legalmente nos limites de um territorio determinado.

Mas os primeiros fundadores de governos não teriam achado essa noção intelligivel, pois consideravam naturalissimo transportar repentinamente um povo, com armas e bagagens, para outras terras, deslocando incessantemente tendas e bens numa migração perpetua, isto

sem perturbar a integridade e nem mesmo a boa administração do Estado nascente.

Cada grupo organizado não tinha necessidade de sentir a sua situação estavel, relativamente aos seus vizinhos, para reconhecer a sua unidade; e, para se distinguir dos grupos analogos, prescindia das montanhas ou rios.

Os Governos primitivos se uniam em laços mais precisos que os da geographia, mais reaes que os da simples contiguidade — pelos laços do parentesco natural ou ficticio.

A existencia corporativa era um efeito dos laços da consanguinidade.

A chamada *theoria do contracto social*,— personificada em Rousseau, não tem base scientifica, não resiste á mais ligeira analyse.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Não se póde considerar o Estado como proveniente de um contracto celebrado entre todos os individuos que o compõem, porque um contracto não se presume, e o pretendo contracto social não está de fórma alguma provado, doutrina Le Fur.

É mesmo facil demonstrar que elle nunca existiu.

Sem fallar do silencio inexplicavel da Historia sobre um acontecimento dessa importancia, é evidente que teria sido materialmente e moralmente impossivel obter o consentimento de todos os habitantes de um paiz, sem a menor excepção, porquanto, ai é da essencia do contracto social que a condição seja igual para todos, não seria justo que as mulheres não tivessem os mesmos direitos que os homens.

Além disto os primeiros individuos, que se reuniram por meio de um contracto, evidentemente não podiam encadear perpetuamente a vontade das gerações futuras; tanto assim que Rousseau admite que o contracto se renova em todas as gerações, porque todos nascem livres.

Mas a experiencia de cada um de nós protesta contra tal supposição.

A nossa residencia em um logar, muitas vezes imposta por circunstancias independentes da nossa vontade, não implica absolutamente em uma adhesão a um contracto cuja existencia ignoramos completamente. O contracto social é a melhor legitimação das theorias subversivas da ordem social, porque, si tal convenção é obra dos homens que se renova diariamente ou, pelo menos, em cada geração, por que motivo os individuos que consideram mal organizada a sociedade actual não tentariam voltar ao estado da natureza primitiva?

E si se admittir com varios adeptos do contracto social que antes delle nenhuma lei natural se impunha aos homens, o proprio contracto social não póde ser obrigatorio, porquanto não existia o principio de justiça, que obriga a respeitar um ajuste livremente concluído.

O Contracto social, tal como Rousseau o consebeu, é completamente inverosimil.

Semelhante contracto não poderia ser lealmente executado sem o apoio do *respeito pela lei*, que é um principio muito moderno.

Na época em que surgiram os primeiros governos, não havia a noção da *lei* como nós a concebemos.

O unico élo social era o parentesco natural ou adoptivo, o sangue commum a todos os membros da comunidade; não havia o respeito sciente e consciente pelas disposições leaes, e sim o respeito habitual e instinctivo pela auctoridade, que repousava sobre a subordinação de todos, e não sobre a acceitação individual.

Nas sociedades primitivas o homem nascia na situação em que tinha de viver; a sua profissão não era uma questão de preferencia ou de convenção voluntaria; o filho de um operario seria fatalmente um operario.

Nenhuma superioridade podia deslocar o individuo do seu meio; as suas aptidões apenas serviam para eleva-lo dentro da propria esphera em que o seu nascimento o forçava a viver.

O homem não podia sahir da sua casta sem perder a sua respeitabilidade e a protecção da lei; romper com o seu estado, era romper com todos os deveres sociaes e religiosos, era chamar sobre si a maldição dos Deuses e dos homens.

Tal era a lei do *status*. Em sociedades assim organizadas, em que o homem encontrava no berço já traçada toda a trajectoria da sua vida, não se comprehende a existencia de um contracto social.

Quando a sociedade se desenvolveu, a familia, multiplicando os seus ramos, se converteu em *gens*, e a auctoridade do ascendente passou para o mais velho ou para o mais capaz.

O parentesco e a religião foram os dous factores mais importantes da cohesão social, sendo o segundo, aliás, durante algum tempo, uma modalidade do primeiro.

Em cada grupo, o culto principal e o mais sagrado era o dos antepassados.

No altar da familia ou da communhão, o homem se encontrava com as sombras dos grandes mortos da sua familia ou da sua raça, e prestava-lhes homenagens, implorando a sua protecção e os seus conselhos.

Tambem o adoptado, admittido nessa communhão santa com os antepassados do adoptante, os acceitava como deuses proprios, assumia os mais graves deveres, adquirindo ao mesmo tempo os privilegios mais sagrados do parentesco.

O mesmo acontecia quando a familia entrava por adopção em uma *gens*, ou esta era adoptada por uma tribu; o novo agrupamento acceitava o culto dos antepassados da communhão que o adoptava.

Cavagnari considera a guerra o factor primordial da organização social.

São as guerras entre as sociedades que criam os aparelhos governativos e provocam os aperfeiçoamentos dos mesmos.

A historia dos tempos primitivos dos povos incivilizados mostra que a união dos pequenos aggregados sociaes para a offensiva ou defensiva, tinha como consequencia a criação de uma auctoridade central coordenadora.

As tribus israelitas, por tanto tempo separadas, se constituiram em uma nação subordinada a Saul e David, durante as guerras contra os Moabitas, Philisteus e outros povos.

A organização politica e naval de Athenas, que assegurou-lhe, em um largo periodo, a hegemonia nas confederações gregas, foi producto da actividade desenvolvida contra os inimigos externos.

No principio da éra christã, a raça germânica se dividia em tribus, tendo os seus chefes particulares; durante as guerras, porém, todas obedeciam a uma auctoridade suprema.

Segundo Ihering, o antigo Estado de Roma era — a *nação armada* —; o mesmo se póde dizer de todas as primitivas sociedades politicas.

A primeira funcção do Estado, portanto, foi prover as exigencias da guerra, e nem era outra a sua razão de ser; a instituição de um governo, na primeira phase da vida de um povo, consiste na applicação, em grande parte inconsciente, do principio — a união faz a força.

Com o desenvolvimento da civilização, as relações pacificas substituiram gradualmente os habitos de depredação, e as luctas cruentas cederam o campo á benéfica concorrência que se exercita na esphera da intelligencia e da prosperidade.

Mas, nessa nova phase, o Estado continúa como orgão da força nacional em frente das nações estrangeiras, como instrumento de tutela e de defesa na grande batalha pela vida, que todos os aggregados sociaes, civilizados ou barbaros, travam continuamente, embora com armas cortezes.

Para ser forte nas relações internacionaes, a nação tem necessidade de assegurar a ordem e a tranquillidade interna; dahi o segundo genero de funcções do Estado, ramificado com o desenvolvimento social.

Quando as tribus se converteram em nações, pelos augmentos naturaes ou artificiaes, todas as distincções entre familias desapareceram, as linhas directas do parentesco ficaram obscuras, e as collateraes se misturaram inextricavelmente.

O governo da familia e o da raça forçosamente se separaram e se differençaram.

A direcção dessa familia immensa e complexa, que constituia o Estado, cessou de ser familiar e se tornou politica.

—

III. Durante o feudalismo o Estado se achou de alguma fórma desagregado; deixou de ser um *todo* para se tornar um composto de partes semi-independentes.

Desappareceu a auctoridade central agindo *directamente* sobre todos os individuos habitando um territorio commum.

O rei fiscalisava directamente, como podia, os grandes senhores que, segundo a theoria feudal, eram os seus vassallos immediatos; quanto aos outros homens collocados mais abaixo na escala social, o poder real não podia attingil-os sem a intervenção dos seus senhores.

A auctoridade não filtrava até os meios sociaes inferiores senão atravessando as camadas superiores.

Era um systema baseado exclusivamente sobre a obediencia e a subordinação a uma pessoa — o proprietario suzerano — ao qual competia decidir todas as questões sobre a propriedade, conforme o costume de suas senhorias, e regulava os direitos privados de accordo com a lei peculiar aos seus proprios tribunaes.

Si os padres e os juristas não fizessem reviver os principios do direito romano nos pareceres solicitados pelos senhores feudaes, nenhuma uniformidade na pratica prepararia nos reinos uma legislação unificada.

—

IV. As cidades, porém, luctavam, não sem successo, contra o feudalismo, sob a égide das suas instituições municipaes, e serviram mais tarde de ponto de apoio aos reis na obra da unificação nacional.

As maiores cidades commerciantes das margens do Baltico e do Rheno se aproveitaram, durante o seculo XIII, do parcellamento da auctoridade resultante do systema feudal, para formar ligas cujo fim principal era remediar o inconveniente da época — a inseguridade das estradas — que difficultava o commercio.

As mais consideraveis dessas ligas foram as Hansas, vulgarmente denominadas — *Liga Hanseatica* — (hansa quer dizer corporação commercial) e a *Liga Rhenana*.

O centro da primeira eram as grandes cidades de Lübeck e Hamburgo, e chegou a comprehender noventa cidades; a segunda tinha á sua frente Worms e Mayence, e abrangia setenta cidades.

As rivalidades commerciaes, porém, não permittiam longa duração ás ligas das cidades.

—

V. Duas poderosas influencias reagiram na Idade Média contra as tendencias desorganizadoras do systema feudal, agindo no sentido da unificação e da centralização — a *Igreja Catholica* a o *Santo Imperio Romano*.

A primeira sempre conservou a sua unidade interna, o poder papal não era dividido, como o real; os padres se subordinavam em tudo

á Igreja de Roma, cuja soberania era universal, não reconhecía limites senhoriaes, nem entre Estados, e se exercitava sobre todos os reis, por mais poderosos que fossem, e sobre todos os homens, sem distincção de classe ou fortuna.

Além disso o direito canonico era applicado não sómente nos tribunaes ecclesiasticos, como tambem nas cortes senhoriaes dos bispos feudaes; era a unificação, embora parcial, da legislação, era uma corrente em favor da unificação do systema politico.

Por outro lado, convinha aos interesses da Igreja favorecer as vistas politicas, as ambições dos principes bons catholicos, que se mostravam capazes de crear um grande Estado obedecendo á mesma auctoridade politica, e de organizar um grande territorio reconhecendo a mesma lei civil.

Foi o que se deu com Carlos Magno, que, tendo conseguido dominar os paizes que constituem actualmente a Allemanha, a Suissa, a Hungria, grande parte da Italia, a França e a Belgica, foi coroado pelo Papa imperador do territorio que se denominou o *Santo Imperio Romano*.

Por toda a parte, as mais poderosas ou as mais habéis familias feudaes se puzeram á frente da organização nacional, e foram adquirindo as diversas senhorias por conquistas, heranças, casamentos, contractos e pela fraude.

Este lento trabalho de unificação nacional foi realizado na França pelos Capetos, principalmente por Luiz XI, a cujo assombroso genio politico os seus crimes, não menos assombrosos, não permitem que se preste a devida homenagem; na Austria pelos Habsburgos; na Inglaterra pelos Plantagenets; na Allemanha pelos Hohenzollerns; e na Italia pelos Saboias.



VI. O antigo conceito da associação politica, isto é, de uma auctoridade que ordena, de um povo que obedece, ou o grego-romano de um povo que se governa, converteu-se em uma formula mais comprehensiva e mais racional: de um povo que formou e organizou a unidade juridica.

São sempre os mesmos dous elementos — *povo e auctoridade* — que diversamente se contrabalançam nas diversas phases historicas, sendo a variedade produzida unicamente pela *proporção* em que contribuem os referidos elementos.

Em Roma Imperial, na Europa medieval e despotica, e ainda no Oriente, o Principe é a encarnação do Estado, centraliza em suas mãos toda a acção publica, não deixa espaço ás manifestações da actividade individual.

Reagindo contra a escola que pregava a doutrina do Estado omnipotente, surgiu a *individualista*, ou da minima intervenção do poder publico.

Já a philosophia estoica havia revelado á consciencia humana opprimida o sentimento da sua propria força moral e da sua dignidade; e mais tarde o christianismo, com as tradições da unidade da especie, e com o seu dogma da fraternidade de todos os homens perante Deus, reforçou esse sentimento pelo lado religioso.

Sobrevieram depois as invasões germanicas, com as suas instituições populares e guerreiras, com o alto sentimento da dignidade do homem, da honra, da coragem e da fidelidade.

Como geralmente acontece, a reacção contra a intervenção oppressora dos Governos absolutos não se conteve nos justos limites, e os discipulos de Kant começaram a sustentar que o papel do Estado se resume em garantir a existencia da liberdade, em tutelar o direito e a paz.

A esse conceito corresponde o de Adam Smith, na economia politica, e importa na abstenção do Estado, que é considerado um mal necessario para impedir um outro maior, conceito adoptado pela pleiade brilhante dos economistas que, sob as denominações de — escola de Manchester, escola industrial, escola liberal — adoptaram como lemmas: o *nepas trop gouverner*, de *Ar genson*; o *laisser faire, laisser passer*, de *Gournay*; e o *il mondo va da sé*, do abbade Galiani.

*Propriedade, segurança, liberdade*, dizia Mercier de la Rivière, eis toda a ordem social.

Nessa escola se incluem, por filiação historica ou racional, todas as theorias que consideram o Estado como conservador de direitos, instituição de segurança, tutela da ordem e da liberdade, defesa dos inimigos internos e externos, etc.

Partindo de um principio verdadeiro, a escola individualista chegou a uma conclusão exaggerada.

A restauração da ordem juridico-politica sobre a base da liberdade, é magnifica e scientifica.

A liberdade é o primeiro dos direitos, o direito essencial á personalidade, a presumpção soberana, que não necessita de prova; mas não deve ser encarada como um fim e sim como uma faculdade, considerada na sua fórmula concreta e com o seu conteúdo vivificador, que é o bem social, e com a sua norma inseparavel, que é a lei.

Direito e Estado não são conceitos antitheticos da liberdade, e sim harmonicos e garantidores della.

O Estado não é um mal necessario, um espantelho, e sim um factor poderosissimo do bem-estar social; não é um instituto de segurança publica, uma força negativa, é uma actividade ao mesmo tempo conservadora e aperfeiçoadora, promovendo incessantemente o progresso social.

Além disso, a acção conservadora é lógica e historicamente inseparavel da acção aperfeiçoadora; a acção *negativa* tambem é frequentemente inseparavel e indistinguivel da acção *positiva*, porque na ordem moral já se observou que se corrompe tudo o que não se move.

A idéa negativa do Estado e do direito é um conceito material e mechanic, fundado sobre uma necessidade accidental e transitoria, o que tira-lhe todo o caracter ethico.

Em resumo, a theoria da *liberdade formal* e do *individualismo* parte duma idéa exaggerada da liberdade, e induz a um conceito do Estado, que está em contradição com a historia e com a idéa ethica do mesmo Estado, insufficiente não só ao fim ideal, como tambem ao proprio objectivo que a escola individualista attribue-lhe de tutela do direito.

Não basta dizer que o fim social deve ser realizado pela espontanea cooperação da liberdade individual, porque esta sempre deixa lacunas e imperfeições, que sómente podem ser suppridas e reparadas pela cooperação do Estado.

Socialismo é a palavra que designa o systema economico-politico que exaggera a intervenção do Estado, como o individualismo exaggera os efeitos da acção individual.

A origem subjectiva desse systema se encontra no doloroso espectaculo das calamidades sociaes, principalmente da miseria das classes proletarias e da iniqua distribuição de recompensas ao merito e ao trabalho.

Não podendo remediar-se este estado de cousas pela organização natural do Estado, concluem os socialistas que deve ser *artificialmente* pela intervenção do poder publico.

A missão do Estado, portanto, não se limita á remoção dos obstaculos que porventura se opponham ao livre desenvolvimento das

energias individuaes, a um simples trabalho de auxilio e vigilancia; pelo contrario, o Governo tem o dever de gerir e administrar os interesses de todos, dirigindo para o fim commum a actividade individual.

Esta doutrina se resume perfeitamente nos tres lemmas de Saint-Simon: a soberania do povo por principio, a sua felicidade por objecto, e a egualdade absoluta como meio de conseguir o dicto fim.

A ultima phase da doutrina socialista encontra em Marx e Lassalle os mais auctorizados representantes, e são os seguintes os seus conceitos fundamentaes: fornecer aos associados os meios de trabalho e de subsistencia: para se poder garantir a propriedade como o effeito do trabalho, é necessario dar meios e modos de proporcional-o a todos.

Consequentemente, o socialismo reproduz a idéa imperial e autocrata do Estado omnipotente, não obstante partir de principios diametralmente oppostos, isto é, não da vontade absoluta do soberano e da absoluta sujeição dos subditos, mas de um conceito exaggerado da soberania do povo, e de uma falsa apreciação das suas necessidades e dos meios de satisfazel-as.

No conceito romano se concedia demais ao Estado; no socialista se exige demasiadamente d'elle.

Em ambos, porém, o poder publico é tudo, tanto no conceito do Principe-Estado como no do Estado-Principe.

A falsidade e o absurdo da doutrina socialista se demonstram pelos principios e pelas suas consequencias, encarados sob um aspecto racional, historico e pratico.

A soberania reside no povo *originariamente* e não *effectivamente*. A vontade popular, expressa ou tacita, é o poder, *constituinte* e não o *imperante*.

A soberania effectiva presuppõe a vontade do povo já manifestada.

As fórmulas mais puras e directas da democracia presuppõem uma organização, e, por isso, uma vontade no proprio povo, que constitue e ordena a fórmula democrata; a soberania, portanto, não é innata.

A idéa de uma soberania effectiva e immanente no povo, é absurda em principio.

Historicamente pôde haver, e tem havido, soberania sem ser precedida por uma vontade popular constituinte, o que, aliás, não exclue o principio de que o assentimento do povo, pelo menos tacito, possa ser concebido como o elemento juridico legitimante da soberania effectiva, mas prova que ella pôde ter a sua séde legitima fóra do povo.

E nem se diga haver nesse caso uma delegação, pela simples razão, á la Palisse, de que ninguem delega o que não possui.

Convém não esquecer a impossibilidade pratica da participação *immediata* de um povo numeroso no poder e no exercicio de todos os actos de soberania, além de se tratar de uma faculdade eminentemente intellectual, como é a mesma soberania, impropria das *massas*, e que exige capacidade *especial*, cuja determinação é o producto de um convenio precedente.

Não menos absurdo é o conceito da *egualdade absoluta*, a qual sómente se encontra na *especie*, isto é, na humanidade considerada em abstracto, sem se tomar em consideração as incontestaveis desigualdades individuaes.

O Estado-Sociedade repugna ao conceito, á historia e á pratica do mesmo Estado, que não é a unica e nem mesmo a primeira energia social, pois presuppõe a energia individual e livre.

O Estado, como instituição, não póde ter outro objecto que o homem, que possui uma força intelligente e activa em serviço do seu fim — o bem.

O Estado deve respeitar e conservar essa força em sua natureza moral.

Ora, negar a liberdade, isto é, a iniciativa individual, é destruir a economia natural das forças pela suppressão do momento da livre escolha e pela reducção das energias individuaes a instrumentos mechanicos e materiaes, o que está em contradição com a idéa do Estado, o qual deve conservar as forças particulares, unindo-se a ellas não como o peso que esmaga e sim como o auxilio que conforta.

A historia e a experiencia de todos os Estados repudiam o conceito do socialismo.

Tem havido Estados despoticos e invasores, que desfructaram, em seu exclusivo proveito, as forças individuaes, ou dificultaram o seu exercicio; mas só raramente tentaram dirigir ou organizar o trabalho, administrar os productos, regulando a repartição dos bens adquiridos; e os abusos, inconvenientes e desastres foram sempre a consequencia fatal dessas tentativas.

O resultado das colonias de Roberto Owen e dos phalansterios de Fourier, não anima novos ensaios.

Entre as duas theorias extremas do Estado inactivo ou negativo e do Estado omnifaciente ha uma escala de grãos intermedios, que consideram-n'os como elemento e factor da civilização e do progresso, cooperador de todas as forças sociaes.

A variedade desses systemas intermedios se origina na diversidade de opiniões sobre os limites da cooperação do Estado.

A escola de Dupont White, por exemplo, sustenta não competir ao Estado distribuir o trabalho nem dirigir a produção e sim apenas regular a distribuição das forças individuais, isto é, as relações entre o trabalho e os agentes produtores; assim o poder público não elimina a acção individual, mas a dirige, e prepara um tipo de bem-estar e civilização.

A esta escola, que Simon appellidou de — despotismo empirico — corresponde no dominio economico — o proteccionismo —, e no administrativo — o regulamentarismo ou centralização —; e a sua doutrina tambem pecca contra o principio da liberdade, introduzindo-se no mundo das transacções espontaneas; sobrecarrega o Estado de encargos improprios ou antes impossiveis; e necessita de uma massa immensa de serviços e repartições, multiplicando assim os inconvenientes da burocracia.

Pensa Cavagnari que seria uma hypothese temeraria acreditar que esta especie de *actio finium regundorum*, existente, ha tantos seculos, entre o Estado e os particulares, possa algum dia terminar com uma sentença definitiva, tão mutaveis são as condições objectivas e subjectivas da sociedade humana.

Theoricamente, o melhor partido a seguir, na resolução do problema, é lançar mão de uma formula *negativa* e, em vez de investigar as razões da competencia do Estado, procurar de preferencia as da sua incompetencia. Em primeiro logar o Estado não póde competir com os particulares na produção da riqueza, visto ser um órgão conservador-coordenador, e não um órgão creador.

Faltam-lhe todos os elementos indispensaveis para ser bem succedido nas empresas industriaes: o espirito de invenção, o estimulo do interesse pessoal, o da concorrencia, etc.

O organismo administrativo é sempre uma machina pesada, cheia de engrenagens, que se move lentamente e com dificuldade.

Em segundo logar, a acção do Estado se manifesta sempre pela coacção, ou mediante as *leis* e os *impostos*.

É pois, um órgão essencialmente coercivo, que limita, mais ou menos extensamente, a natural liberdade dos individuos.<sup>3</sup>

Além desses inconvenientes e defeitos communs a todos os Estados, seja qual fôr a fórmula da sua constituição politica, existem outros peculiares ao systema representativo, sobre a base da delegação temporaria da auctoridade por parte dos que terão de obedecer-lhe.

Segundo Leroy-Beaulieu, são quatro os vicios principaes do Estado electivo e de pessoal variavel.

O primeiro consiste em que, sahindo o Governo, por delegação a prazo breve, da massa dos cidadãos, não é mais intelligente do que elles, e está sujeito a todos os prejuizos que dominam e arrastam o genero humano.

As legislações, nos Estados modernos, vão sempre além do que desejaria a opinião publica, tornada tranquillá depois da excitação eleitoral.

Os tres quartos do tempo de uma legislatura são empregados em desfazer o trabalho da precedente.

Contra a intemperança legislativa podem ser empregados dous remedios — a *obstrucção* no seio do Parlamento, graças á qual as

---

<sup>3</sup> “O organismo do Estado, diz Leroy-Beaulieu, é essencialmente coercitivo: a coacção se manifesta sob duas fórmulas: as leis e os impostos.”

“O Estado nasceu, ensina Duguit, no dia em que um ou varios individuos deram ordens aos outros membros da collectividade que os obedeceram em virtude da necessidade consciente de assegurar os interesses communs.

Conteiguientemente ordenar e se fazer obedecer são as funções essenciaes do Estado.”



minorias conseguem impedir deliberações precipitadas e imprudentes — e o *referendum*, isto é, o *appello* definitivo, feito aos cidadãos, antes da execução das leis mais importantes.

A efficacia desses remedios, porém, é muito relativa, e a sua applicação geral e systematica não seria possivel sem perigos e damnos á causa publica.

O segundo vicio é a instabilidade do pessoal governante, quasi impossibilitando a continuidade nas idéas, e da qual resulta uma certa incoherencia na acção do Governo, ou pelo menos difficuldade de manobrar a machina com regularidade, precisão, prudencia e plasticidade.

Consiste o terceiro vicio no seguinte: ainda que em theoria o Estado represente a universalidade dos cidadãos, devendo, portanto, ser o *typo* da imparcialidade, é necessariamente na pratica o Governo de um partido, a expressão sómente da maioria.

A necessidade de adherentes excita o favoritismo, a criação de serviços inuteis, a formação de um exercito de empregados.

Reinam, na generalidade dos Estados occidentaes, como no Oriente, a desordem administrativa e o desperdicio do Thesouro, sob uma fórma mais hypocrita, isto é, a criação de empregos superfluos, e as aposentadorias prematuras de funcionarios validos.

Em França, em 15 annos, as pensões augmentaram de 100 milhões annualmente, e de 200.000, pelo menos, o numero dos empregados.

O quarto vicio é o da não concepção dos interesses sociaes na sua fórma synthetica: o Estado moderno os encara isoladamente, na situação de antagonismo uns com os outros.

Do que fica dicto resultam as seguintes regras geraes sobre a acção social do Estado:

1.º A acção individual deve ser *á priori*, salvo casos excepcionaes, preferida a do Estado, sempre que se tratar de empresas susceptiveis de remuneração, devido á superioridade do ponto de vista da concepção, da invenção, e das attitudes nas frequentes modificações;

2.º Mesmo tratando-se de serviços que podem ser desempenhados pelo Estado ou pelas sociedades livres, seja qual fôr a sua fórmula, é conveniente preferir-se a estas, em virtude da flexibilidade de que gosam, da rapidez das successivas adaptações, do maior quinhão que concedem ao interesse pessoal, dos prejuizos menores que produzem, da responsabilidade melhor definida, e da concorrência que as contém e estimula;

3.º O Estado, sendo um organismo de auctoridade, que emprega a coacção, ou ameaça usar della, é claro que se deve preferir a liberdade, sempre que se possa obter resultados quasi que equivalentes;

4.º O Estado deve usar da maxima circumspecção nos exemplos que der (com os salarios dos seus proprios operarios, com os preços dos fornecimentos, etc.), para não lançar uma perturbação funesta nas relações sociaes.

Feitas essas reservas, e contida nos devidos limites, a intervenção do Governo no que diz respeito ao melhoramento economico, physico e intellectual da população, não póde deixar de ser benefica, sendo especialmente util em todos os casos em que estiverem em jogo interesses demasiadamente geraes, ou se tratar de beneficios que sómente depois de longo tempo possam ser auferidos.

A causa motora que impelle os individuos a agir, por maior que seja o numero dos que cooperam na mesma empresa, tem sempre o character de um interesse individual, circumscripto no espaço e limitado no tempo.

É difficil, por exemplo, reunirem-se todos os cidadãos de um Estado, sem distincção de profissões ou classes, em associação privada, tendo por objecto uma obra de utilidade commum; seria uma loucura suppôr que os individuos ou sociedades se preocupem com o bem-estar das gerações futuras.

Em semelhantes hypotheses, e faltando a iniciativa particular, o Estado intervém, naturalmente, como força auxiliadora e de integração.

A esphera da actividade individual não vai além do interesse proprio, ao passo que o Estado tem por missão cuidar do interesse de todos.

Além disso, a vida dos individuos dura um certo numero de annos, enquanto que a do Estado é indefinida.

O horizonte do homem politico, do publico administrador, portanto, não póde deixar de ser mais vasto do que o do dono de um estabelecimento commercial ou industrial.

Uma administração demasiadamente domestica é mercantil seria, muitas vezes, uma péssima administração social.

—

VII. A unidade da soberania, diz Bluntschli, não impede o Estado de ter deveres diversos; assim, as *funcções publicas* variam, na sua *fôrma*, segundo o objecto da sua actividade.

Para Aristóteles, tres são as funcções do Estado: 1) a que *delibera*; 2) a *auctoridade*; 3) e o *juiz*.

A primeira tem por objecto as grandes questões do Estado, a politica geral; conseguintemente, comprehende o direito da paz e da guerra, a confecção dos tratados, as leis, a pena de morte, o banimento, o confisco, a fiscalização das finanças.

Estas attribuições são heterogeneas: legislação e politica estrangeira, jurisdicção penal suprema e fiscalização do governo se acham reunidas; todas, porém, se distinguem pela sua alta importancia para todo o Estado.

Aristoteles chama esta primeira funcção — *deliberante* — sem duvida porque as assembléas populares dos gregos só tardiamente exerceram o *poder legislativo*, e isto mesmo de uma maneira indirecta, ao passo que as suas deliberações eram preponderantes nas decisões dos mais importantes negocios publicos.<sup>4</sup>

A *auctoridade* corresponde, até a um certo ponto, ao que chamamos — Poder Executivo — sendo a expressão de Aristoteles mais exacta, pela allusão que faz ao direito de mandar.

O *juiz* corresponde ao nosso *Poder Judiciario*.

Entre os gregos, estas tres funcções, ainda que diversas pelo objecto, se ligavam muitas vezes pelo sujeito. A assembléa dos athenienses discutia as leis, praticava certos actos importantes do governo, pronunciava os castigos supremos; os archontes administravam o Estado e dirigiam os tribunaes.

Roma é mais rica em órgãos desenvolvidos e poderes; a acção da assembléa popular sobre a legislação é mais cuidadosamente distinctada do senado e dos *magistrados*.

Mas os *comicios* deliberam igualmente sobre certas questões importantes da politica estrangeira e se pronunciam sobre a appellação das condemnações capitaes; o *senado* governa e administra, e, além disso, expede certas ordenanças geraes semelhantes a leis; os

---

<sup>4</sup> Em algumas cidades da Grecia, o senado discutia e preparava os projectos de lei, que eram sujeitos á approvação das assembléas populares.

“Entre vós outros, dizia Anacharsis a Solon, sao os sabios que discutem e os loucos que decidem.”

*magistrados* acumulam regularmente as atribuições de *governo* e de *justiça*. Quem tem o *imperium*, tem na mesma proporção a *jurisdictio*, exerce até funções *sacerdotaes*, e, pelos seus editos, funciona de alguma forma como legislador.

Entretanto, apesar dessas confusões, se reconhece, no antigo direito da Republica, um esforço constante para attribuir a funcionarios diferentes os diversos ramos da actividade publica.

Uma nova distincção se produziu no Império do Oriente. O imperador reunia, sem duvida, todos os poderes; mas os *empregos civis* do governo das provincias foram devidamente separados dos *empregos militares*.

O interesse do throno trouxe esta divisão, que o interesse dos subditos, opprimidos pelo poder excessivo dos magistrados, não conseguira inspirar; e este progresso foi reconhecido pelo Estado moderno. Segundo Montesquieu, distingue-se ordinariamente:

- 1) O *Poder Legislativo*;
- 2) O *Poder Executivo*;
- 3) E o *Poder Judiciario*.

Os theoreticos inglezes adoptaram esta divisão, e uma longa serie de constituições modernas, precedidas pelo exemplo dos Estados-Unidos da America, a sancionaram.

Á antiga Constituição do Brazil adoptou a criação de Benjamin Constant estabelecendo mais um poder, o *Moderador*.

Ao lado do *Poder Executivo* algumas constituições collocam:

- a) O *poder administrativo*;

b) O *Poder de Fiscalização (potestas inspectiva)*;

c) E o *Poder Representativo*.

O illustre professor da Universidade d'Heidelberg, cuja doutrina venho trasladando neste paragrafo, considera incorrecta a expressão *Poder Executivo*, visto não exprimir exactamente o caracter essencial do Governo, e nem a sua verdadeira relação com a legislação e os Tribunaes.

Executa-se a propria deliberação, ou a *ordem* de outrem; em ambos os casos a decisão representa o *primeiro papel*. Ora, as funcções do Governo são, por sua natureza, *primarias*; elle decide, expede actos, exprime a sua vontade, ordena ou prohiu, e, ordinariamente, as suas determinações são respeitadas, sem que haja necessidade de um constrangimento effectivo.

Quando ha necessidade da coacção, o Governo exerce uma attribuição propria, mas *secundaria*, sendo a execução confiada a auctoridade ou funcionarios *subordinados*.

A expressão não é feliz, mesmo se tratando da execução da vontade de outrem.

Não é exacto que o Governo se limite a executar na-especie o que o Poder Legislativo estabeleceu de uma maneira geral.

As regras estabelecidas pelo legislador são respeitadas pelo Governo como normas e limites juridicos dos seus actos; mas no circulo que ellas traçam, elle decide livremente; negocia e celebra tratados com os outros Estados; toma as medidas necessarias á manutenção da ordem publica, nomeia os funcionarios e dispõe da força armada.

As relações entre os dous poderes, portanto, não são as que existem entre o servo e o seu amo; o que caracteriza o Governo não é a

execução, e sim o *poder de ordenar em cada especie o justo e o util, proteger* o todo social contra os ataques e perigos internos e externos, *prevenir* os soffrimentos geraes, e *representar* a nação.

Além dos tres supracitados poderes, existem dous outros grupos de órgãos e funções que, embora dependentes do Governo, são, comtudo, distintos, a saber:

1.º) A fiscalização e o cuidado dos elementos civilizadores — a *cultura publica*.

2.º) A administração e o cuidado dos interesses materiaes — a *economia publica*.

Os grandes factores da civilização — religião, sciencias e artes — não pertencem ao organismo do Estado, o qual não os determina nem aperfeiçoa, e, conseguintemente, não os *governa*.

As relações do poder publico com as suas instituições mesmo externas — a Igreja e a Escola — são essencialmente differentes das relações existentes entre a auctoridade e os subditos na esphera do governo propriamente dicto.

Tudo lembra ao Estado que estas cousas não estão sujeitas ao seu poder; que não compete-lhe estabelecer regras, ordenar ou prohibir, e sim apenas fiscalizar e tomar cuidado.

Da mesma fôrma deve proceder o Estado relativamente á *economia publica*.

Não é o *imperium*, nem o Governo no sentido restricto da palavra, mas o cuidado intelligente dos *interesses materiaes*, que preside á administração das receitas e despesas do Estado, que anima e auxilia o commercio e os progressos economicos, que dirige os trabalhos publicos e fiscaliza os municipios.

O caracter especifico da auctoridade desaparece, ou fica consideravelmente reduzido; a gestão se funda, antes de tudo, sobre os conhecimentos technicos e a experiência; em nenhum outro ramo administrativo as relações se approximam tanto das relações da *vida privada*.

Este grupo é assim o ultimo na escala dos poderes, e, entretanto, as suas funções são indispensaveis e formam a larga base do Estado, sendo o Governo o cume.

Wilson divide as funções do Governo em dous grupos, compreendendo o primeiro as *necessarias* e o segundo as *facultativas*.

No primeiro, inclue as funções referentes ao papel normal do Governo, e que consistem em proteger a vida, a liberdade e a propriedade dos cidadãos, assim como as que são indispensaveis á boa organização civil da sociedade, funções que não são facultativas para os Governos, mesmo na opinião dos partidarios do mais largo *laissez faire*, e que constituem os proprios laços sociaes.

No segundo grupo colloca as outras funções (instrucção, correios, telegraphos, florestas, etc), que são confiadas ao Estado não como meio de governo, e sim no intuito de favorecer os interesses geraes da sociedade e augmentar a commodidade de todos.

Elias auxiliam a organização social, sem ser um dos seus elementos indispensaveis.

São as seguintes as funções necessarias:

1.<sup>a</sup> Garantir a ordem publica, e proteger as pessoas e bens contra qualquer violencia;

2.<sup>a</sup> Fixar as relações legaes entre marido e mulher, e entre paes e filhos;



3.<sup>a</sup> Regularmentar os modos de conservação, transmissão e permuta da propriedade, e determinar as responsabilidades provenientes de dividas ou de attentados;

4.<sup>a</sup> Determinar os direitos resultantes das convenções particulares;

5.<sup>a</sup> Definir e reprimir o crime;

6.<sup>a</sup> Distribuir a justiça em materia civil;

7.<sup>a</sup> Determinar as obrigações e direitos politicos, assim como as relações entre os cidadãos;

8.<sup>a</sup> E dirigir as relações internacionaes.

Estas funcções são exercidas pelo Estado seja qual fôr a fórma de governo, e não se oppoem aos principios de Spencer.

Quanto ás funcções facultativas, não é possivel enumeral-as completamente, porque ellas variam muito sob os diversos governos; basta citar as seguintes:

1.<sup>a</sup> A regulamentação do commercio e da industria, inclusive a cunhagem das moedas, a determinação dos pesos e medidas, as leis contra o acambarcamento, as questões relativas aos impostos, leis sobre navegação, etc.;

2.<sup>a</sup> A regulamentação do trabalho;

3.<sup>a</sup> A conservação das vias publicas, incluindo-se nesse numero as questões relativas ás estradas de ferro do Estado, e todos os melhoramentos internos;

4.<sup>a</sup> O serviço postal e telegraphico;

5.<sup>a</sup> A fabricação e a distribuição do gaz, serviço das aguas, etc.;

6.<sup>a</sup> O serviço sanitario, inclusive a regulamentação de certos ramos do commercio num fim de salubridade;

7.<sup>a</sup> O ensino;

8.<sup>a</sup> Manutenção dos pobres, e tratamento dos enfermos;

9.<sup>a</sup> A conservação e côrte das florestas, e outros serviços analogos, taes como os referentes á piscicultura;

10.<sup>a</sup> E as leis sumptuarias.

Entre as funções facultativas, que não estão comprehendidas na enumeração supra, e que, entretanto, são exercidas por muitos governos modernos, convém citar: a administração das calvas economicas, especialmente quando se trata de pequenas sommas (por exemplo, as caixas economicas postaes), o serviço de emprestimo á lavoura, a manutenção das escolas agricolas (como na França), e o serviço de seguros operarios (como na Allemanha).

## CAPITULO II

VIII. Noção do Estado Federal — IX. O *federalismo* na antiguidade: as Amphictyonias. A liga dos Acheos e a dos Etolios. A republica hebraica. A liga latina — X. Confederação Suissa — XI. Estados Unidos da America do Norte — XII. Republica Argentina — XIII. Mexico — XIV. Venezuela — XV. Imperio Allemão — XVI. Federação Brasileira. Genesis e efeitos.<sup>1</sup>

VIII. Todas as uniões contrahidas entre Estados, ensina Laband, por mais differentes que sejam quanto á organização e fins, podem ser classificadas em duas categorias: ou são baseadas em tratados, (relações de direito internacional), ou são corporativas (relações de direito publico).

A distincção entre ellas é identica á que o direito privado estabelece entre pessoa juridica e sociedade.

A organização, a duração por um tempo indeterminado, a importancia dos poderes conferidos á União, o numero de negocios publicos que lhe incumbe (competencia), tudo isto não basta para cortar a questão.

---

<sup>1</sup> Laband — *Le Droit Public de l'Empire Allemand*; Le Fur — *E'tat Federal et Confederation d'Etats*; O Federalista; Amaro Cavalcanti — *Regimen Federativo e a Republica Brasileira*; Straus — *Les Origines de la forme republicane du governememt dans les E'tats Unis d'Amérique*; Mommsen — *Histoire Romaine*; Adams et Cunningham — *La Confederation Suisse*; Stevens — *Les Sources de la Constitution des E'tals Unis*; Carlier — *La Republique Americaine*; Duc de Noailles — *Cent ans de Republique aux E'tats Unis*; Ramos Mejia — *El federalismo Argentino*; Mariano Felliza — *Dorrego em la historia de los partidos unitario y federal*; Barraquero — *Espirito y practica de la Constituciom Argentina*; Alexandre Herculano — *Historia de Portugal*; Lobo d'Avila — *Estudos da Administração*; Assis Brasil — *Republica Federal*; Folisbello Freire — *Historia Constitucional da Republica*; Annaes da Camara dos Deputados — 1885; João Ribeiro — *Historia do Brasil*.

No dominio do direito privado póde-se, em muitos casos, attingir o mesmo fim na fôrma juridica da pessoa moral e na da sociedade; a organização da ultima póde se approximar muitissimo da organização da primeira, que, por sua vez, se apropria, em alguns casos, dum conjuncto notavel de elementos constitutivos da sociedade; mas entre as duas entidades, haverá sempre o contraste de principios tão differentes, que cousa alguma fará desaparecer.

É assim que funcções politicas, dum alcance immenso, podem ser igualmente exercidas não sómente pelos Estados, como tambem pelas allianças de Estados constituídos conforme o modelo das sociedades; é ainda assim que póde haver, em uma reunião de Estados em fôrma de sociedade, um laço unificador muito forte, como póde tambem, em um Estado composto, subsistir uma certa independencia, muito desenvolvida, para os respectivos membros.

Mas, apesar de todas as fôrmas bastardas e intermediarias, que effectivamente se apresentam, não ha formação politica que pertença a ambas as categorias, porque uma é a negação da outra.

A differença entre — pessoa juridica e sociedade — póde-se exprimir por esta fórmula: a primeira é um *sujeito de direito (rechtssubject)*, e a segunda é uma relação de direito (*rechtsverhaeltniss*).

Da mesma fôrma a Confederação de Estados é tambem uma *relação de direito* entre elles; o Estado, pelo contrario, é uma unidade organizada, uma pessoa e não uma relação de direito, o que, aliás, não exclue a existencia de relações de direito entre o mesmo Estado e os seus membros, como entre as corporações e os seus membros no direiro privado.

A Confederação dos Estados, seja qual fôr o alcance e a extensão das suas funcções politicas, é, pela sua natureza juridica, uma

*formação* de direito internacional, e não de direito publico; todo Estado, pelo contrario, por mais frouxas que sejam a sua estrutura e a cohesão dos seus membros, exclue, em todo o dominio da sua organização, a applicação dos principios de direito internacional. O fundamento juridico da Confederação dos Estados, como o das sociedades, é o tratado; o fundamento do Estado, como o da corporação de direito privado, é a constituição, o estatuto.

A personalidade juridica do Estado Federal consiste em possuir direitos de soberania propios, para o fim de desempenhar a sua missão e as suas obrigações, uma vontade soberana.

É este o ponto fundamental que differencia todas as fórmas de Estados unitarios ou federaes de todas as modalidades de Confederações de Estados.

A vontade da Confederação é apenas a expressão da vontade commum dos seus membros, e isto mesmo sómente nos casos em que tiver sido estabelecido como regra que a minoria se sujeite ás deliberações da maioria.

No Estado Federal, a sua vontade é diferente da dos seus membros; não é a somma das suas vontades, e sim uma vontade independente delles, mesmo nos casos em que são chamados a contribuir para a formação dessa vontade e para a realização dos seus efeitos.

Na Confederação, os direitos publicos da soberania dos diversos Estados confederados pertencem a cada um delles sobre o respectivo territorio, ainda mesmo quando houver combinação de serem taes direitos exercidos conjunctamente e de commum accordo.

Os direitos de soberania do Estado Federal não são direitos dos seus membros, que elle exerça, por assim dizer, na qualidade de administrador commum: são direitos peculiares ao proprio Estado, que

não dependem dos membros, até mesmo quando elles são chamados a exercel-os.

Segue-se dahi que, numa Confederação de Estados baseada sobre o direito internacional, os membros são os proprietarios da auctoridade suprema, ao passo que, num Estado Federal, ha um poder collocado acima dos diversos Estados, e que os domina juridicamente, consequentemente elles não teem o poder supremo.

Á auctoridade juridica superior, auctoridade suprema, acima da qual nenhuma outra existe, nós chamamos soberana.

A differença essencial, fundamental, caracteristica, entre a Confederação e o Estado Federal, corporativo, constitucionalmente organizado, consiste em que na primeira é o poder do Estado particular (*Einzelstaatsgewalt*) que é o soberano, ao passo que no Estado Federal a soberania reside no poder central (*Centralgewalt*).

Emquanto que, num Estado unitario, paiz e habitantes estão *immediatamente* sujeitos ao poder central, existe no Estado composto ou Estado de Estados uma multipla hierarchia.

Paiz e habitantes são primeiramente sujeitos ao poder dos Estados subordinados, que, por sua vez, reconhecem o dominio do Estado superior, o qual na Allemanha se denomina — poder do Imperio (*Reichsgewalt*).

O objecto directo e immediato da soberania do poder central são os Estados, que, considerados como unidades, como pessoas moraes de direito publico, são os subditos do mesmo poder.

Os territorios e os cidadãos dos Estados são indirectamente territorios e subditos do poder central, o que não exclue a possibilidade deste exercer directamente o alludido poder, nas relações particulares, os

seus direitos de soberania; de exercitar uma acção *immediata* sobre o substratum natural de toda fôrma de Estado — o paiz e os habitantes.

Quanto a certas manifestações do poder central, os Estados particulares podem servir de intermediarios ou ser postos á margem, recahindo a acção da auctoridade soberana directamente sobre os territorios e subditos.

Não é absolutamente indispensavel que o poder central exerça o seu direito de soberania sobre todo o dominio da vida politica; elle póde, por uma limitação voluntaria e consciente da sua acção, attribuir aos Estados particulares um conjuncto de direitos publicos, confiando-lhes o desempenho de alguns serviços, sem alterar a sua natureza de Estado composto, cujo caracteristico essencial é a sujeição de um certo numero de Estados a um poder superior.

Todo Estado composto não é um Estado Federal.

O Estado de Estados exige um poder central, essencialmente diverso e superior ao dos Estados particulares; mas, da mesma fôrma que acontece no Estado simples, esse poder central nem sempre tem o mesmo representante, e póde pertencer ora ao conjuncto de cidadãos, ora a uma pessoa physica, e dahi a distincção entre democracia, monarchia, etc.; ou tambem ao conjuncto de Estados particulares: ou a um dentre elles, sem fallar de outros casos possiveis, porém não usados.

Para a noção do *genus*, isto é, do Estado composto, não se faz preciso uma organização determinada; a noção da *species*, isto é, do Estado Federal, pelo contrario, não póde ser determinada sem se salientar a participação dos Estados particulares na producção da vontade collectiva.

Os dictos Estados particulares não são *mediatizados* no sentido de ser subordinados a um dentre elles ou a um paiz estrangeiro, mas na accepção de estarem unidos em uma comunidade de ordem superior.

Não estão politicamente subordinados a um soberano *physico*, e sim a uma entidade ideal, da qual elles mesmos são o *substratum*.

Assim como na simples democracia cada cidadão é subdito, isto é, o objecto do poder do Estado, participando ao mesmo tempo da soberania, assim no Estado Federal cada membro é, considerado em si mesmo, objecto do poder central; e, considerado como parte componente da pessoa juridica — Estado Federal — proprietario da soberania.

A participação, nesse caso, não consiste, como na sociedade e na co-propriedade, em um direito *parcullaí* dos diversos Estados; os direitos da soberania não lhes pertence *pro diviso* ou *pro indiviso*; consiste no facto de terem, como membros do Estado Federal, o direito de tomar parte na formação e na manifestação da vontade federal.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Em 1884, Zorn, que é um dos publicistas allemães que mais tem contribuido para o estabelecimento da exacta noção do Estado Federativo, affirmava que a respectiva *theoria* continuava um problema insolúvel, e que, nessa materia, havia tantas opiniões quantos os auctores — *quod capita tot census*.

Actualmente já ha um certo *accordo* de vistas sobre alguns pontos essenciaes, continuando a controversia sobre as duas seguintes questões:

1.<sup>a</sup> A soberania será uma qualidade essencial do Estado?

2.<sup>a</sup> Ella será por tal fórma indivisivel, que não possa pertencer, em um mesmo territorio, senão á uma unica pessoa moral, o Estado, com exclusão das collectividades publicas inferiores que o compõem?

Quanto á primeira questão, sustenta Le Fur que a affirmativa é a *theoria* tradicional desde a Idade Média, e que nunca deixou de ser dominante, encontrando actualmente poucos contradictores.

No numero dos seus defensores figuram os tres unicos auctores — italiano, suiso e hollandez — que, nos respectivos paizes, escreveram obras comprehendendo a materia em seu conjuncto — Brunialti, Borel e Bake.

Quanto á segunda questão — a indivisibilidade da soberania — continua Le Fur, tambem é doutrina corrente.

O motivo que inspirava os seus adversarios era a confusão entre soberania e — *self-government*, que são cousas completamente distinctas.

Existem collectividades publicas que, na qualidade de provincias ou colonias, não possuem certamente a soberania, gosando, entretanto, d'uma autonomia muito mais extensa do que os membros de certos Estados Federaes.

Não se coaduna com a natureza desse livro entrar em largas esplanações sobre a materia; basta o que fica dicto para dar ao leitor, pouco familiarizado com esta ordem de estudos, uma noção succinta do Estado Federal, podendo assim melhor comprehendere o nosso mecanismo administrativo.



IX. Segundo o abbade de Mably as Amphictyonias tiveram uma verdadeira organização federativa, constituindo a Dieta dos Amphictyões um verdadeiro conselho politico com attribuições muito extensas.

Le Fur, porém, contesta que ellas tenham constituido uma verdadeira confederação, abraçando quasi que inteiramente a Grecia, e dirigida pela vontade unica do collegio dos Amphictyões; e apresenta, em apoio da sua maneira de pensar, os seguintes argumentos, que se me afiguram decisivos:

1.º A existencia de numerosas Amphictyonias particulares, podendo a mesma cidade ou Estado fazer parte ao mesmo tempo de varias dessas Amphictyonias sem nenhuma relação entre si, facto este incompativel com os principios federativos.

2.º O collegio dos Amphictyões não exerceu nenhuma attribuição internacional; não enviava nem recebia embaixadores, e as potencias estrangeiras se dirigiam directamente e em segredo a cada uma das pseudo-republicas confederadas.

3.º O papel dos Amphictyões era tão insignificante que Thucydides apenas uma vez nomeia a sua auctoridade; e, durante os vinte annos que durou a terrivel guerra do Peloponeso, elles não intervieram uma só vez entre as cidades belligerantes.

4.º Finalmente, como muito bem mostrou Fustel de Coulanges, antes de Alexandre a federação seria impossivel na Grecia, porque o *espírito municipal*, que governava a cidade antiga, era incompativel com as associações permanentes.

Foi na escola da servidão macedoniana que os gregos apprenderam a arte de se unir e associar-se no interesse commum,

fazendo mutuamente concessões para o bem geral, como observa Dubois — *“Les ligues acheenne et étoltenne”*.

Mas seria evidentemente exaggerar em sentido contrario dizer que as Amphictyonias nenhum papel politico representaram.

Duas principalmente — as de Delphos e de Delos — exerceram grande influencia sobre o direito internacional na Grecia; mas esta ultima depressa se transformou em uma especie de confederação politica, em que a influencia de Amenas se tornou preponderante.

Quanto á de Delphos, é exacto que em principio existia a egualdade dos seus membros, tendo cada povo dous votos, e que ella exerceu grande influencia sobre as decisões tomadas pelas diversas cidades, por meio do seu oraculo; mas convém observar que essa egualdade era mais apparente do que real, e que as respostas da Pythia nem sempre eram livres, sendo não raro inspiradas pelo suborno ou pelo medo.

—

Depois da conquista macedoniana operou-se na Grecia um movimento federativo, que se resume na fundação das duas grandes ligas, tantas vezes rivaes — a dos Acheos e a dos Etolios.

Na primeira, o poder central era permanente e fortemente organizado, pertencendo a soberania ao Congresso ou assembléa geral dos povos confederados, cujas attribuições principaes eram as seguintes: manter a união federal e as leis que a regiam; resolver sobre a admissão de novos membros na Confederação; dirigir os negocios exteriores da liga, declarando a guerra, celebrando a paz, concluindo tratados de alliança, nomeando embaixadores e recebendo os das potencias estrangeiras; e fiscalizar as relações particulares dos povos confederados entre si e com as nações estrangeiras.

O chefe do Poder Executivo era o *stratége*, que era o chefe supremo do exercito e o presidente do Congresso, onde tinha uma especie de direito de veto, impedindo a votação sobre uma questão, todas as vezes que receiava não ser a solução conforme com os seus desejos.

A liga dos Etolios era muito semelhante á dos Acheos sob o ponto de vista da organização federativa; e, segundo Le Fur, era meramente de facto a unica diferença que existia entre ellas: a liga Etolia foi verdadeiramente livre e poderosa, ao passo que a dos Acheos passou do dominio da Macedonia para o de Roma.

—

Sob o dominio dos Shophetim ou Juizes, a republica hebraica era federal.

Cada tribu tinha o seu governo local e enviava os seus representantes, devidamente eleitos, ao Congresso Nacional.

O governo central era dividido em tres departamentos:

1.º O Poder Executivo, exercido pelo *Juiz*, eleito pelo povo, quando havia necessidade, e que voltava á vida privada, desde que se tornavam dispensaveis os seus serviços; tal foi, notadamente, o caso de Gedeão;

2.º O Senado, Sanhedrin ou Synedrin, especie de alta cõrte de justiça, exercendo funcções legislativas e judiciais, como a camara dos Lords da Inglaterra;

3.º A Assembléa, que formava a fracção popular do Governo.

O *Juiz* era o commandante em chefe do exercito, em caso de guerra; e o primeiro magistrado durante a paz; convocava o Senado e a Assembléa, presidia as suas sessões, indicava os assumptos sujeitos á discussão e executava as resoluções.

“Ele era o protector da lei, diz Calmet, e o defensor da religião.

Nenhuma pompa o cercava, não tinha guardas, nem palacios.

Suas funções eram gratuitas, nada recebia do povo.”

Os chefes das tribus deviam ter um alto valor moral, ser puros e virtuosos, afim de não trahirem a sua missão em um fim egoista.

Apesar de considerarem Deus como a fonte de todo o poder, a encarnação da lei, o chefe supremo da nação, os hebreus não constituíram um governo de padres; uma republica puramente religiosa.

Ao contrario, os Levitas estavam separados de todas as outras tribus, e nenhum padre, a não ser Elias, foi eleito para a magistratura suprema, emquanto durou a fôrma republicana.

Segundo Straus, é na republica hebraica que se deve procurar as origens do governo dos Estados Unidos.

—

Trinta cidades do antigo Latium, ou antes trinta colonias albanas, cujos nomes a Historia não conservou, celebraram um *pacto de eterna alliança*, em virtude do qual, sem abandonar, em proveito do centro commum, a autonomia de que gosavam, prepararam a transição necessaria do *particularismo cantonal á unidade nacional*.

A precedencia na confederação coube, segundo o costume latino e grego, a Alba, em cujo territorio estava situado o santuario federal; mas tal precedencia era simplesmente *honorifica*, não conferia-lhe a preponderancia no Latium; e si, mais tarde, Roma, intitulado-se herdeira dos direitos da velha metropole, exerceu uma hegemonia real, foi devido ao seu poderio militar.

A associação latina, assim como as gregas, teve também as suas solennidades annuaes (*latinae feriae*) celebradas sobre o *monte Albano*, no dia designado pelo chefe federal, e nas quaes era sacrificado um touro ao *Jupiter Latiaris*.

Cada cidade era obrigada a concorrer com a sua quota, que ordinariamente consistia em gado, leite e queijo, para o abastecimento dos banquetes.

Os representantes das cidades se reuniam em *conselho*, perto da fonte *Ferentina*, e discutiam a lei commum, sendo identicas as disposições que regulavam os casamentos em todas as cidades confederadas.

O cidadão latino, casando-se com mulher latina, gerava filhos legitimos, e podia não sómente adquirir terras em toda a extensão do Latium, como também transitar livremente, tratando dos seus negocios.

As infracções do direito federal eram sujeitas a uma jurisdição regularmente constituida, e que tinha o direito de pronunciar a sentença capital.

As questões havidas entre as cidades eram decididas pelo poder federal, directamente, ou pela arbitragem.

No caso de guerra, offensiva ou defensiva, as tropas unidas obedeciam a um general commum, mas não está provado que as cidades fossem obrigadas, em todos os casos, a fornecer os seus contingentes, e que estivessem impedidas de declarar a guerra, por conta propria, mesmo a qualquer membro da federação.

Durante as *festas latinas*, reinava em todo o Latium uma especie de *tregua de Deus*, e então os belligerantes davam mutuamente salvos-conductos.

Cada cidade era governada por um príncipe, com a assistência dos anciãos.

—

X. A história da Confederação Suíça pôde ser dividida em sete períodos, a saber:

1) A liga das três comunidades, entre os homens do valle d'Uri, os de Schwytz e os montanhezes do Baixo-Valle, que devia formar mais tarde uma parte do cantão d'Unterwalden (1291);

2) A Confederação dos oito cantões (1353);

3) A Confederação dos treze cantões (1513);

4) A República Helvética (1798);

5) O acto da *mediação* (1803);

6) O Pacto Federal (1815);

7) A Constituição Federal de 1848, revista em 1874.

O pacto assignado em 1º de agosto de 1291, e que é o germen da Confederação actual, não teve por fim quebrar os laços de dependencia para com o Imperador e os outros senhores feudaes, e sim apenas oppôr uma barreira ao poder despotico dos bailios ou intendentes.

Era uma especie de sociedade de soccorros mutuos, puramente defensiva, e na qual cada uma das partes contractantes se reservou o direito de se governar como entendesse.

No começo, o principio da soberania imperial não foi contestado; mas, á proporção que a liga se tornou mais forte e mais numerosa, foi pouco a pouco desconhecido.

No fim do 15º século era puramente nominal a dicta soberania, sendo abolida completamente pelo tratado de Westphalia, em 1648.

Tal foi o primeiro periodo da Confederação, ao qual pertence a lenda de Guilherme Tell, que parece ser de origem escandinava.

Conta-se que na noite de 17 de novembro de 1307, em um pequeno campo do Grütli, situado ao pé do See-lisberg nas margens do lago de Lucerna, reuniram-se Werner Stauffacher, de Schwytz, Walter Furst, d'Uri, e Arnold do Melchthal, d'Unterwald, cada um com dez companheiros, e juraram libertar o sólo suíço dos seus opressores, e reconquistar os seus antigos direitos, adoptando a divisa: — *“Um por todos e todos por um”*.

Entretanto, foi sómente em 1315 que elles puzeram em pratica o seu juramento, derrotando, a 15 de novembro, o luzido exercito invasor de Leopoldo d'Austria, em Morgarten, no cantão de Zug.

Depois da victoria, os delegados dos tres citados cantões se reuniram em Brunnen, sobre o lago de Lucerna e a 9 de dezembro concluíram uma nova alliança perpetua, á qual adheriu a cidade de Lucerna em 1332, a de Zurich em 1351, Glaris e Zug em 1352 e Berne em 1353.

Os documentos mais importantes dessa época, sob o ponto de vista do direito constitucional, foram:

- a) A Carta dos padres (1370), assim denominada porque foi motivada pelo procedimento de um padre de Zurich;
- b) A Convenção de Sempach (1393);

c) E a Convenção de Stanz (1481), em virtude da qual entraram para a Confederação as cidades de Friburgo e Soleure, formando assim o 9º e o 10º cantões.

Em 1501, as cidades de Bale e Schaffhouse vieram formar o 11º e o 12º cantões; e Appenzell o 13º em 1513.

Tal foi o terceiro periodo da Confederação, que se compunha então de 13 cantões; e este estado de cousas durou sem modificações até 1798, havendo, porém, graves perturbações intestinas, provocadas, principalmente, pelas questões religiosas.

A desigualdade revoltante que havia entre os habitantes das cidades e os dos campos, entre os bailliados e os Estados soberanos, provocou uma revolta dos que eram subditos e não cidadãos.

Em janeiro de 1798, o paiz de Vaud se declarou independente e pediu o auxilio dum exercito francez, que conseguiu tomar Berne, pondo assim termo á lucta, apesar dos desesperados esforços do coronel Aloys de Reding, de Schwytz.

A velha Confederação suissa cessara de existir, sendo substituida pela Republica Helvetica, una e indivisivel.

O partido federalista não se resignou a este estado de cousas, e, para attender aos seus reclamos, ou antes aos da maioria da nação, Napoleão reuniu em Paris os delegados dos dois partidos e, depois de ouvil-os, deu á Suissa, em 19 de fevereiro de 1803, uma nova constituição, que é conhecida na Historia sob o nome de *Acto de Mediação*, convertendo-a em um Estado federativo, composto dos 13 antigos cantões, e de seis novos: Saint-Gall, Grisões, Argovia, Thurgovia, Tessino e Vaud.



Cada cantão enviava um deputado, com poderes limitados, á Dieta, cuja reunião era alternativamente em Zurich, Berne, Lucerne, Friburgo, Soleure e Bale.

O cantão, em que se reunia a Dieta, era o director (*Vorort*), e o seu presidente se tornava de direito *Landamman* da Suissa e presidente da mesma Dieta.

O *Acto de mediação* subsistiu até 1815.

Nesse anno o Congresso de Vienna reconheceu a independencia e a neutralidade da Suissa, e os cantões adoptaram o *pacto federativo* de 7 de agosto, cujo art. 1º declarava expressamente “que os 22 cantões soberanos se uniam pela presente alliança para a manutenção da sua liberdade, sua independencia e segurança contra qualquer ataque de potencia estrangeira”.

Ficou tambem estabelecido que as modificações constitucionaes não poderiam ser realizadas senão por meio de tratados entre os referidos cantões.

O *Pacto Federal* foi seguido numa época de luctas politicas e religiosas; a Confederação soffria dum vicio fundamental a fraqueza do poder central.

Em 1847 rebentou o movimento separatista (*Sonderbund*), suffocado em uma campanha que durou apenas 25 dias, e que teve a vantagem de tornar indiscutivel a necessidade da revisão do pacto de 1815.

A Constituição de 1848 fortaleceu o poder central, e constituiu uma união verdadeiramente nacional.

Em 19 de abril de 1874 foi adoptada a nova Constituição Federal, que ainda está em vigor, ligeiramente modificada, e cujas principaes disposições terei occasião de citar em outros capitulos deste trabalho.

Convém, porém, observar desde já, que, embora o seu titulo official — *Die Schweizerische Eidgenossenschaft* — dê a entender que ella constitue uma — Confederação —, a Suissa actualmente é um verdadeiro Estado federal, cuja organização inspirou-se intelligentemente na dos Estados Unidos da America.

—

XI. As colonias inglezas d'America estavam sujeitas a tres regimens differentes.

O governo provincial dependia directamente do rei, que era representado por um governador, cujo papel era traçado nas instrucções transmittidas pelo proprio soberano; era assistido por um conselho composto de varios membros, tendo a mesma origem, e aos quaes podia suspender.

Entre outros poderes, tinha o governador o de convocar as assembléas legislativas, compostas dos representantes dos proprietarios territoriaes, em cujos trabalhos elle e os membros do conselho tomavam parte.

Essas assembléas podiam votar leis, semelhantes, tanto quanto possivel, e nunca contrarias ás da Inglaterra, e levantar impostos; mas as resoluções dependiam da sancção real para entrar em vigor.

O governador tinha o direito de prorogar e dissolver o parlamento local; de estabelecer, de accordo com o conselho, as cortes de justiça, e nomear os seus membros, assim como outros funcionarios; de conceder perdões; de levantar forças militares para a defesa do territorio e de proclamar a lei marcial, no caso de invasão, guerra ou rebellião.

Esta fórma de governo se prestava a muitos actos arbitrarios, devido ao grande afastamento da metropole, não podendo o rei temperar os abusos de auctoridade acobertados com o seu nome.

O segundo regimen era o governo dos proprietarios, que consistia em uma delegação quasi soberana concedida pelo rei a certas pessoas nomeadamente designadas nas *cartas* que limitavam as prerogativas dos concessionarios, com ou sem reservas de garantias para os colonos.

Estas cartas, no dizer de Story, constituiam especies de principados feudaes providos de todas as prerogativas reaes de ordem inferior, inclusive o poder subordinado de legislação, taes como os que gosavam outrora os condes palatinos.

Os concessionarios exerciam, nos limites das suas concessões, as mesmas prerogativas que a propria corôa exercia nas provincias reaes.

O terceiro regimen era o do governo das companhias, que não eram corporações de exploração e sim organizações abertas a todos os colonos que quizessem residir nas possessões, salvas as restricções dictadas pela prudencia ou por considerações politicas ou religiosas.

Estes governos gosavam tambem dos direitos de soberania, taes como os de legislação e taxação, subordinados necessariamente ao dever de lealdade á corôa, e á supremacia do parlamento de Inglaterra.

A unica colonia que não póde ser incluída em nenhum desses regimens é a Georgia, a ultima fundada, a qual foi objecto dum fidei-commisso sómente, concedido pelo rei, pelo prazo de vinte annos, a alguns personagens que acceitaram á missão de cumprir uma obra philantropica — proporcionar aos subditos de Sua Magestade empobrecidos por infortunios e não encontrando collocações, os meios de cultivar a terra.

A *carta* fez da colonia um governo analogo ao dos proprietarios, confiando o poder a 21 *trustees* ou administradores, com a faculdade de admittirem um numero illimitado de cooperadores.

Os administradores receberam a colónia *in trust fôr the poor* (em fidei-comrnisso para os pobres).

As colonias não tinham laço algum commum: cada uma dellas possuia os seus funcçionanos executivos, os seus parlamentos e tribunaes especiaes, sem relações de especie alguma com os das outras.

De tempos em tempos, sob a ameaça de perigos collectivos, ellas cooperavam na mesma obra: eram allianças naturaes espontaneas, porém intermittentes, baseadas em necessidades temporarias, e não em leis organicas internas.

Os colonos, comtudo, não deixavam de ter muitas causas communs de sympathia: eram, em sua maioria, do mesmo sangue e faltavam a mesma lingua; tinham os mesmos ideaes politicos e corriam juntos os mesmos perigos, quer proviessem estes das aggressões dos francezes ou dos indios, o que ameaçava-lhes a vida, quer do Parlamento inglez, que attentava contra a sua liberdade.

Apesar do isolamento em que viviam os colonias, pensa Stevens que, mesmo nessa época, já havia um embryão do systema federal. Londres era a capital colonial, como Washington é actualmente a capital federal; o rei era o senhor supremo e soberano de todos os colonos, representando assim o poder executivo central; o Parlamento inglez, com algumas restricções na pratica, era a legislatura central; e o Conselho Privado exercia a jurisdicção duma Suprema Côrte de Justiça.

Foi gradualmente e, por assim dizer, passo a passo, que a acção politica dos colonos americanos os conduziu á completa independencia do paiz.

No começo da lucta, elles não pensavam absolutamente em uma separação politica, e sim em defender-se contra o que consideravam um ataque inconstitucional á sua liberdade de subditos inglezes.

O movel predominante da reacção era o desejo de conservar o *self-government* local.

O sentimento popular na Inglaterra era ardentemente favoravel aos seus irmãos americanos; muitos cidadãos se declararam abertamente em favor dos colonos; officiaes renunciaram as suas commissões para não servir na America; e, quando o Parlamento, obedecendo ao desejo do rei, ordenou a organização dum corpo de 25.000 homens, houve necessidade de ir alistal-os na Allemanha.

Estes sentimentos naturalmente se modificaram com a guerra, mas a revolução não perdeu o seu character conservador, as colonias se batiam pela conservação das suas garantias locaes, e foi sómente depois duma dolorosa experiencia que se subordinaram a uma auctoridade central, e estabeleceram a União, que devia prival-os da plenitude dessa independencia, que apreciavam tanto.

Tomando em consideração este estado d'alma, a Convenção de Philadelphia, em vez de architecturar, em todas as suas peças, um novo systema politico, tomou simplesmente por modelo o governo colonial familiar a todos, tal como tinha sido adoptado pelos Estados de recente formação, e o applicou á nação inteira, introduzindo apenas certas particularidades exigidas pela nova situação.

A divisão do governo em tres ramos era adoptada em todas as colonias, sendo mesmo a separação dos poderes muito mais accentuada e desenvolvida que na metropole.

O governador colonial, si bem que associado á legislatura, não estava sujeito á sua fiscalização e recebia os seus poderes do executivo central — a corôa — a qual, naturalmente, tambem estava fóra da alçada do poder legislativo local e a magistratura tinha o seu campo de acção completamente distincto.

A maioria dos constituintes tinha tomado uma parte muito activa na discussão das constituições estadoaes. Apesar da prudencia com

que procedera a Convenção, o sentimento que a União inspirou primeiramente foi a indiferença, senão a hostilidade.

Até mesmo os que tinham sinceramente trabalhado pela constituição e adaptação do novo governo, duvidavam da sua durabilidade, e muitos não estavam convencidos da sua utilidade.

Os estadistas philosophos, como Hamilton, o sustentavam com ardor e esperança; a massa dos cidadãos, porém, não se interessava absolutamente pelo novo estado de cousas.

Era para o estado particular que todos davam o seu sangue e o seu dinheiro; era pela liberdade da Virginia e do Massachusetts que se fizera a guerra, e não para que as colonias fossem subordinadas a um novo governo central.

O patriotismo era inteiramente local; os Estados eram seres vivos, organizados, ao passo que a União era o resultado duma convenção talvez temporaria.

Sómente este estado de espirito póde explicar a tolerancia com que a primeira geração acolhia as ameaças de separação; qualquer descontentamento trazia allusões bem significativas sobre uma possivel retirada da União.

Mas o novo regimen perdurou annos e annos, teve occasião de provar a sua força e efficacia, tornou-se o ponto de convergencia dos partidos politicos e se impoz ao respeito e consideração geral, á proporção que se desenvolvia o sentimento nacional, favorecido pelas estradas de ferro, com o seu corollario — a expansão territorial.

E a guerra civil consolidou definitivamente a União.

XII. O nosso systema de governo, diz Mejia, não é uma cópia servil do dos Estados Unidos; talvez o seja nos detalhes das disposições, ou, si quizerem, na fórma technica do mecanismo funccional, na sua fórma externa; mas a propria idéa do systema politico federal existia no nosso sangue e era herdada dos hespanhóes.

A Hespanha appareceu na historia como um conjuncto heterogeneo de povos distinctos e independentes entre si, continuou como uma reunião de Estados, e terminou em uma federação de monarchias, actualmente occulta ás vistas superficiaes, mas que se revela na continua agitação em que vivem certas provincias, e nas idéas separatistas da Catalunha.

As tres civilizações — celtiberica, phenicia e grega — ainda que distinctas em sua origem, em seu estado social e no gráo de cultura, eram unidas pela mesma tendencia politica, debaixo de cujo influxo ia se desenvolvendo a sociedade hespanhola — o individualismo e o espirito democratico das suas instituições, mais ou menos desenvolvidas.

A dominação romana manteve vivaz o particularismo hespanhol devido ás concessões de foros distinctos e privilegios ás cidades, como meio de conquistal-as.

Transportando-se para a America, a raça se manteve pura ou, pelo menos, não foi sensivelmente modificada.

Durante a conquista, o territorio que hoje constitue a Republica Argentina, si bem que povoado pela mesma raça e obedecendo ao mesmo Soberano, formava tres corpos distinctos, que tinham os seus governos proprios e independentes.

A provincia de Cuyo, cujas cidades principaes eram Mendoza, San Juan e San Luiz, foi povoada pelo Chile e durante muito tempo se conservou vinculada a esse paiz; a provincia de Tucuman era composta

das cidades de Cordoba, Salta, Rioja Jujuy, Santiago dei Estero e Catamarca, que se achavam no mesmo caso quanto ao Perú.

Buenos-Aires, Santa Fé, Comentes e Entre Rios formavam um terceiro grupo.

Para o argentino, como para o grego antigo, a cidade era o *typo vivo* da sociedade.

Cada *communa* era quasi soberana, sob a direcção dos seus Cabildos ou Ayuntamientos.

Em 1767, sendo governador Fernandez Campero, se reuniu, parece que pela primeira vez, a *Junta Provincial das Cidades*, que serviu de modelo para o primeiro Congresso das *Provincias Unidas do Rio da Prata*.

Feita a independencia, em 1810, e desaparecendo assim o governo geral do vice-reinado, cada Cabildo assumiu inteiramente a representação e governo das respectivas cidades, conservando as tendencias particularistas que constituíam a tradição do paiz.

A acta da independencia está assignada pelos deputados das cidades.

A constituição de 1826, porém, continha disposições demasiadamente unitarias, e reconhecia em favor de Buenos-Aires a supremacia em materia de governo central.

Devido a isto, a maior parte das provincias não acceitou a constituição, considerando-a attentatoria da sua independencia e egualdade politica.

Travou-se então a lucta entre *unitarios* e *federalistas*, distinguindo-se, entre os primeiros, Rivadavia, Agüero y Gomez, e, entre os segundos, Moreno, Cavia, Ugarteche e principalmente o celebre general



Dorrego, fundador e redactor do jornal *El Tribuno*, e que foi assassinado pelo general Lavalle.

A questão da federação, porém, era uma simples bandeira de combate; a causa real da lucta eram os ciumes que Buenos Aires, já prospera e relativamente culta, inspirava ás outras provincias, apenas semi-civilizadas.

Desde então o Brazil esteve por tal fórma envolvido, directa ou indirectamente, nos acontecimentos da Republica Argentina, que se me afigura desnecessario insistir nesse bosquejo da sua historia politica.

---

XIII. Foi o cura de Dolores, Miguel Hidalgo, o precursor da independencia do Mexico, chamando o povo ás armas em 1810.

Sendo preso e fuzilado em Chihuahua, foi substituido pelo cura Morelos de Caracuaru e pelo advogado Ignacio Rayon, que obtiveram varias victorias sobre o vice-rei hespanhol Venegas.

Em 1 de setembro de 1813, o Congresso, reunido em Chilpanzingo, proclamou a independencia do Mexico, e deu-lhe uma constituição republicana, promulgada a 22 de outubro de 1814.

Morelos e Rayon são tambem fuzilados, cahindo o Mexico novamente no dominio de Hespanha.

A lucta pela independencia não tardou a recommear e, em 1821, o general hespanhol Iturbide convencionou com os chefes mexicanos Guerrero e Asencio a sua passagem para as forças insurrectas, o que enfraqueceu por tal fórma o prestigio hespanhol que o vice-rei O'Donoju foi obrigado a reconhecer a independencia do México no tratado de Cordoba, assignado a 27 de agosto de 1821.

A 18 de maio do anno seguinte, um *pronunciamento* proclamou Iturbide imperador.

Seguiu-se uma longa serie de golpes de Estado e pronunciamentos civis e militares.

Abdicando Iturbide em 18 de março de 1823, uma nova constituinte substitue o imperio por uma republica federal, modelando a constituição de 5 de outubro de 1824 pela dos Estados Unidos da America.

As 19 antigas provincias hespanholas foram convertidas em outros tantos Estados, sendo creados mais quatro territorios.

Onze annos mais tarde, o partido unitario triumphou, fazendo votar, em 29 de dezembro de 1836, sete leis constitucionaes, que não foram bem acolhidas e provocaram numerosos pronunciamentos.

Em 12 de junho de 1843 uma *Junta de notaveis* adoptou uma nova constituição unitaria, que foi promulgada no dia seguinte sob o titulo — Bases da organização politica da Republica Mexicana.

Em 1847, um Congresso reunido tres annos depois da deposição do presidente Sant'Anna, revigorou, modificando, a constituição federal de 1824.

Mas, em 1853, Sant'Anna voltou ao poder, exercendo, durante dous annos, uma verdadeira dictadura; e o seu successor, não contente com a omnipotencia de facto, promulgou, em 15 de maio de 1856, uma constituição centralizadora e que attribuia todos os poderes ao Executivo.

A reacção não se fez esperar, e os federalistas, recuperando o poder, fizeram votar em 12 de fevereiro de 1857 uma terceira constituição federal.

Na presidencia de Juarez teve logar a guerra entre a França e o Mexico, seguindo-se a mallograda tentativa do *Imperio do Mexico*, cujo

epilogo tragico foi o fuzilamento de Maximiliano em Queretaro (19 de junho de 1867).

Juarez, que dirigira a campanha, foi reeleito presidente, governando até 1872, de accordo com a constituição de 1857, que ainda está em vigor, tendo soffrido, aliás, treze modificações. Actualmente o Mexico se compõe de 28 Estados, um districto federal e dous territorios.

—

XIV. A revolta contra a Hespanha começou na Venezuela em 1810, sublevando-se Caracas á voz do conego Madariaga e do coronel Bolivar.

Constituíram-se juntas revolucionarias nas grandes cidades; e, em 2 de março de 1811, um Congresso se reuniu em Caracas, proclamando a 5 de julho a independencia das sete provincias venezuelenses, e votando, a 21 de dezembro, uma constituição federal para a nova republica.

O mesmo movimento se produzia simultaneamente em quasi toda a America hespanhola; a 27 de novembro de 1811, as provincias que formavam a Nova Granada (Colombia propriamente dicta) se confederaram sob o nome de — “Provincias Unidas da Nova Granada”; o Equador se declarou tambem independente.

As novas constituições tiveram curta duração, visto terem as provincias cahido novamente sob o jugo hespanhol.

Foi então que appareceu em scena Simão Bolivar que, conseguindo terminar as dissensões intestinas que tornavam os insurrectos incapazes de todo o esforço commum, assumiu o commando de todas as forcas.

Desenvolvendo assombrosa actividade, elle percorreu, em tres mezes, duzentas e cincoenta leguas, em um paiz em que haviam raras estradas, travou quinze batalhas e, em 31 de julho de 1813, derrotou completamente, em Tucanos, o general hespanhol Monte verde.

Depois de uma serie de derrotas que implantaram ainda uma vez o domínio hespanhol, Bolivar, que se refugiara em Haiti, voltou a Venezuela, novamente sublevada, onde foi eleito presidente da republica em 7 de março de 1816.

Até 1819 Bolivar continuou a lutar contra os hespanhões, e, tendo obtido, em 7 de agosto desse anno, uma victoria decisiva em Boyaca, estabeleceu por decreto um governo provisório em Nova Granada.

O seu pensamento era formar um unico Estado de todo o norte da America meridional, sob o nome de Colombia, e abrangendo a Nova Granada, a Venezuela e o Equador; e, effectivamente, conseguiu fazer votar, em 6 de maio de 1821, pelos deputados das duas primeiras republicas, um pacto de união, ao qual o Equador adheriu no mesmo anno.

Doze annos de luctas contra o oppressor, porém, não foram suficientes para cimentar a união entre as provincias que compunham a nova republica, e taes foram as perturbações intestinas que Bolivar foi nomeado dictador pela lei de 28 de julho de 1824.

Chamado pelo Perú a soccorrel-o na lucta contra a Hespanha, Bolivar enviou, a principio, o general Sucre, sendo mais tarde obrigado a ir pessoalmente; em 8 de dezembro de 1824, Sucre derrotou completamente os hespanhões em Ayacucho, aprisionando o vice-rei La Serna.

O alto-Perú declarou-se independente em 6 de agosto de 1825, sob o nome de—Republica de Bolivar, ou simplesmente Bolívia.

Alargando o seu sonho, Bolivar, que era dictador na Colômbia (Nova Granada, Venezuela e Equador), Perú e Bolivia, pensou em formar

uma vasta confederação de toda a America hespanhola, que elle em grande parte libertara, e, para tal fim, reuniu um Congresso em Caracas, a 22 de junho de 1826.

As divisões entre os Estados, porém, eram por demais profundas, e muitas eram as pessoas interessadas em fazer naufragar esse plano.

Bolívar foi accusado de aspirar á dictadura universal, de pensar em se fazer acclamar imperador; o presidente do Congresso, Vidauro, Ministro das relações exteriores do Perú, combateu o plano da confederação, que não foi acceito.

Começou então o desmembramento geral.

Em 1827 o Congresso de Lima substituiu Bolívar na presidencia da Republica pelo General La Mar.

Em 1829 rebentou uma revolução em Caracas; a Venezuela declarou dissolvida a confederação, e se recusou a enviar deputados á Convenção de Bogotá.

Vendo desfeito o seu sonho, Bolívar demittiu-se em 27 de abril de 1830, e, algumas semanas mais tarde, o Equador tambem se declarou independente no Congresso de Riobamba.

O regimen federativo da Venezuela representa o triumpho de uma lucta civil que durou tres annos; o Congresso, convocado pelos vencedores, promulgou, em 28 de março de 1864, uma constituição federal, que soffreu revisões em 1874, 1881, 1889 e em 1893.

---

XV. Deixando de lado o *Santo Imperio Romano*, e a *Confederação do Rheno*, começarei o exame historico do regimen federativo allemão pela *Confederação Germanica (deutscher bund)*,

organizada sob a influencia do Congresso de Vienna, e dissolvida *de facto*, em 14 de junho de 1866, pela retirada da Prussia.

Não constituia a referida Confederação um corpo politico sob a fórmula de Estado; era uma simples criação de direito internacional, sem soberania propria, pois não tinha força militar nem o direito de arrecadar impostos.

Os Estados confederados continuaram soberanos de facto e de direito; mantinham os seus exercitos, e gosavam do direito de legação, activa e passivamente, sendo reservado á Dicta apenas o direito de declarar a guerra.

Nessas condições, a Confederação Germanica não podia realizar a *unidade nacional*, e houve diversas tentativas para reorganizal-a sob outras bases.

Depois de vencer a Austria e obrigar-a a renunciar toda e qualquer intervenção nos negocios da Allemanha, a Prussia promoveu a criação da *Confederação da Allemanha do Norte (norddeutscher bund)*, a qual teve por base o tratado de alliança de 18 de agosto de 1866, e foi fundada em 1 de julho de 1867, quando entrou em vigor a constituição, discutida pelo primeiro Reichstag reunido em Berlim a 24 de fevereiro.

A nova combinação politica constituiu um Estado, estabelecendo a lei basica um poder central, ao qual ficaram subordinados os membros da Confederação.

O rei da Prussia tinha o mando supremo de todas as forças militares, e nomeava o chancellor.

Passando a haver legislação civil e militar commum, ordenou-se a fundação do *Boletim das leis federaes*, em 26 de julho de 1867.

Bismarck foi o primeiro chancellor da Confederação.

Foi a Baviera que tomou a iniciativa das negociações que deram em resultado a fundação do Imperio Allemão.

O governo bavaro representou ao Rei da Prussia, como Presidente federal, em setembro de 1870, que a mudança da situação politica da Allemanha, produzida pelos successos da guerra, devia ter como consequencia uma alteração na natureza das relações até então existentes entre a Confederação e os Estados do Sul, e que era preciso deixar o terreno dos tratados baseados sobre o direito internacional, para chegar a uma alliança constitucional.

As negociações tiveram logar, a principio, em Munich, continuando depois em Versailles, e a ellas adheriram o gran-ducado de Baden e Hesse.

Foi devido tambem á iniciativa do rei da Baviera que a Confederação tomou o nome de Imperio Allemão, passando, portanto, o presidente federal a intitular-se Imperador Allemão.

Nos tratados preliminares, a Confederação da Allemanha do Norte agiu como uma unidade, ao passo que os Estados do Sul procediam isoladamente.

A fundação do Imperio não foi uma nova criação, e sim uma extensão ou antes uma transformação do pacto já existente.

Consequentemente, o Imperio Allemão é uma pessoa juridica de direito publico; os tratados que precederam sua fundação tiveram por intuito unicamente a admissão dos Estados do Sul na Confederação já existente entre os Estados da Allemanha do Norte; e, uma vez effectuada a admissão, cessaram de existir os direitos e deveres contractuaes pelo simples facto da execução dos alludidos tratados.

O supposto intuito das partes contractantes, de se ligarem por um laço de direito internacional, não encontra apoio na circumstancia de

ter sido assentada a redacção definitiva das bases fundamentaes, não sob a fôrma dum tratado, e sim sob a de uma lei constitucional.

Os seguintes argumentos mostram que a esfera de acção do Imperio é completamente independente da dos Estados particulares.

1.º Elle tem órgãos proprios, que não são uma reunião dos órgãos analogos dos Estados particulares.

O *Bundesrath* e o *Reichstag* não são instrumentos destinados a apurar simplesmente a somma das vontades dos Estados particulares; elles servem para o estabelecimento duma vontade una e independente, que póde entrar em conflicto com as resoluções dos mesmos Estados.

2.º O art. 78 da Constituição deu-lhe a faculdade de augmentar, por decisão da maioria, a sua competencia, que, aliás, já abrange, directa ou indirectamente, quasi que a vida inteira do corpo politico.

3.º E o art. 2º da Constituição determina que as leis federaes terão preferencia sobre as leis estadoaes.

—

XVI. O regimen federal no Brazil não encontra a sua razão de ser nas tradições da antiga metropole, a qual sempre se distinguiu pelo seu espirito unitario.

Durante as lucras que devastaram a Hespanha, depois do malfadado consorcio de Affonso I com D. Urraca, os barões ou nobres principes, conhecidos vulgarmente pelo nome de ricos-homens, inimigos frequentemente uns dos outros, tomavam cada qual a sua bandeira e satisfaziam odios particulares, a pretexto de seguir esta ou aquelia parcialidade.



Os calculos dos ambiciosos, as mudanças de opiniões, as vinganças de familia e as modificações dos partidos davam, não raro, aquellas discordias um caracter pessoal.

Portugal, porém, apesar de pertencer á provincia da Galliza, conservou sempre, no meio de taes divisões, um notável aspecto de unidade moral.

Fosse qual fosse o partido a que elle se associasse, todos os barões portuguezes se conformavam, ao menos passivamente, com o que, sob esse aspecto, se póde chamar a politica externa do paiz.

Favorecendo o infante Affonso Raimundo, o rei d'Aragão, ou D. Urraca, fazendo a guerra por conta de um delles ou por interesse proprio, os nobres de Portugal combatiam sempre sob o mesmo pendão, embora tivessem entre si malquerenças particulares, do que, aliás, não faltam vestigios.

Nos primeiros seculos da monarchia, a sorte das terras libertadas do jugo sarraceno era decidida pelo principio de conquista e pelos costumes feudaes; umas entravam nos dominios da corôa e ficavam subordinadas á sua exclusiva auctoridade e jurisdicção; outras eram reparadas entre os nobres e o clero, formando *Coutos* e *Honras*.

Ao rei competia o summo imperio dentro de todo o perimetro do paiz e o supremo commando militar das suas forças.

Apenas terminada a conquista e fixados os limites do reino, o rei procurou imprimir na administração um caracter uniforme e regular, e estender a sua auctoridade *directamente* a todo o paiz, sendo efficazmente auxiliado pelo povo, que considerava a auctoridade real como um poder protector contra as exacções e prepotencias dos *senhores*.

Successivas leis geraes foram imprimindo nova feição á organização administrativa do reino, sendo afinal colligidas e codificadas todas as leis nas *ordenações affonsinas*, publicadas no meio do seculo XV.

No primeiro quartel do seculo XVI foram reformados radicalmente os *foraes*.

As *ordenações manuelinas* consummaram a centralização; a instituição do *Juiz de fóra* generalisou-se, e foram creados os *provedores*, auctoridades superiores de fazenda, que centralizaram o respectivo serviço, reunindo ás funções fiscaes attribuições do contencioso administrativo.

A côrte tornou-se o centro do governo e da administração; a nobreza, abatida pelos duros golpes de D. João II, se tornou palaciana, e os jurisconsultos, querendo levar-lhe as lampas no servilismo, assentaram a auctoridade real no principio do direito divino.

A revolução liberal não se avantajou muito no terreno da descentralização; a constituição de 1822 collocou á frente de cada provincia um *administrador* geral, de nomeação regia.

—

Mas, apesar de não entroncar nas tradições da metropole, o regimen federativo brasileiro não é uma cópia servil das instituições americanas e sim “um phenomeno de todo o nosso passado”.

As idéas federativas acompanham toda a nossa historia.

Ainda que sejam hoje numerosas as divisões administrativas do Brazil, e ainda que a acção da monarchia brasileira lhes desse perfeita coordenação e unidade, diz João Ribeiro, a extensão geographica e tambem a historia das antigas capitancias confirmam a existencia de grandes grupos locais em que se reparte a immensa área do paiz.

Foram esses grupos (que ainda o são por varios aspectos) não menos de cinco: 1.º O *Extremo Norte*, o antigo *Estado do Maranhão* (do Amazonas ao Ceará), que até os tempos da independência desenvolveu-se separadamente do governo geral, e ainda no momento da emancipação

politica pensou-se nas cortes portuguezas separal-o do resto do Brazil, como fez a Inglaterra com o Canadá, ao emancipar-se a America do Norte.

2.º O *Norte*, a capitania geral de Pernambuco, em cuja esphera de influencia, provada sempre na conquista hollandeza e na revolta de 1817, entravam Rio Grande do Norte, Parahyba e Alagoas; corresponde esse grupo ao *Brazil hollandez* no momento do armisticio.

3.º O *Centro*, isto é, a Bahia e as suas dependencias, Sergipe, Ilhéos e Porto Seguro a ella aggregadas.

4.º O *Interior*, que é S. Paulo com as terras de oeste, sul e norte, conquistadas pelos bandeirantes paulistas, isto é, Paraná, Goyaz, Minas e Matto Grosso, que depois se desagregaram e formaram capitancias á parte.

5.º O *Rio de Janeiro*, a unica cidade do littoral da colonia que tinha grande importancia equivalente e logo maior que Bahia e Pernambuco; ao Rio fica submettido todo o fraco littoral do sul, (aberta apenas a excepção de S. Paulo), isto é, Santa Catharina e Rio Grande, ambas de povoação recente. Esses grupos se desenvolveram como unidades historicas autonomas.

D. João III resolveu unificar o governo colonial, creando o *Governo geral do Brazil* (1548).

Em 1572 scindiu-se a administração em duas, com séde na Bahia e no Rio.

Em 1577 unificou-se novamente a administração, renovando-se a scisão em 1607. Nova reunião se operou em 1616.

Essas vacillações tinham origem na difficuldade real que offerecia o governo de paiz tão vasto, e onde interesses desencontrados não podiam ser satisfeitos pela mesma medida.

A dificuldade tornou-se ainda maior com a colonização do extremo norte, nos começos do século XVII; então a corôa resolveu reunir o Brazil antigo sob o mesmo governo *uno*, separando, porém, o *Estado do Maranhão* (do Ceará ao Amazonas), que passaria a obedecer á metrópole (1621).

As luctas, que precederam á declaração da independencia, desenvolveram o sentimento da nacionalidade, approximando naturalmente os Governos provinciaes.

A independencia era a suprema aspiração dos brasileiros, e, como a cooperação do principe D. Pedro parecia indispensavel, a federação foi sacrificada á uma fórmula de governo que, “por educação erronea e preconceitos antigos, repelle instinctivamente a autonomia local”, segundo o testemunho insuspeito do Sr. Joaquim Nabuco.

Bem cedo se fizeram sentir os inconvenientes do governo unitario, e, em outubro de 1831, foi apresentado no Senado o seguinte projecto:

“Artigo unico. Os eleitores de deputados á seguinte legislatura lhes conferirão nas procaurações especiaes faculdades para reformarem os artigos da Constituição, que forem oppostos ás proposições que se seguem:

1.º O governo do Imperio do Brazil será uma monarchia federativa...”

O partido republicano inscreveu a federação como lemma da sua bandeira, e o *Manifesto* de 1870 assim começa:

“No Brazil, antes ainda da idéa democratica, encarregou-se a natureza de estabelecer o principio federativo.”

Em 1881, Assis Brazil publicou o seu livro *A Republica Federal*, no qual combate o *unitarismo*, apresentando os seguintes argumentos:

“Estendido por varias e dilatadas zonas, onde se encontram todos os grãos de temperatura, desde as ardencias equatoriaes africanas até o clima frio do meio dia da Europa; cortado por grandes e innumerous rios, que fertilisarn valles diversos no clima e nas producções; atravessado por numerosas cadeias de montanhas, que influem sobre a fertilidade do sólo, divisas naturaes para os homens e para os productos da natureza; offerecendo em todos os seus pontos prodigioso resultado ao trabalho humano, e, por consequencia, solidas garantias de independencia economica aos habitantes de qualquer das suas vastissimas regiões: — o nosso paiz está, como a grande republica de Washington, mais do que nenhum outro no mundo, disposto pela acção unica da natureza para receber e desenvolver esplendidamente as fecundas instituições da republica federal.

As differenças materiaes do meio trazem comsigo correspondentes differenças nos individuos.

Mesmo physicamente, os habitantes do sul do Brazil não se parecem com os do norte.

Moralmente a differença é enorme: não ha a minima identidade de character, de costumes, de tradições entre o rio-grandense e o bahiano.

A propria linguagem se tem diferenciado, facto que, alias, se verificou por toda a parte, dadas as mesmas circumstancias.

Como se poderão uniformisar legalmente todos esses elementos, que a natureza assim tão profundamente diferenciou?

Essas differenças inherentes e necessarias não podem ser supprimidas pela simples acção da lei; antes a acção ininterrupta do tempo as irá aprofundando e accentuando mais e mais.

Pretender destruil-as á força, unindo artificialmente o paiz, pela mutilação da natureza intima das suas diversas partes, seria provocar, com inaudita imprudencia, uma desagregação fatal, um rompimento inevitavel.”

Dos proprios arraiaes monarchistas partiam os reclamos em favor da federação.

Justificando um projecto de lei, infra transcripto, dizia o Sr. Joaquim Nabuco, na sessão da Camara dos Deputados de 14 de setembro de 1885:

“Ha quatro razões para que a independencia das provincias se imponha ao espirito de todos os brasileiros.

Ha, em primeiro logar, só por si sufficiente, a razão das distancias enormes que as separam.

Ha, em segundo logar, a diversidade de interesses, diversidade sobre a qual seria ridiculo insistir, porque é tão absurdo sustentar-se a identidade de interesses do povo que habita as margens do Amazonas e do que habita as margens do Paraná, como affirmar-se que não são differentes os interesses da costa da Gran-Bretanha e os da costa do Mar Negro.

Ha uma terceira razão, e é que, enquanto o governo das provincias fôr uma delegação do centro, elle não poderá ser verdadeiramente provincial.

O unico desejo dos presidentes das provincias é merecer a protecção do imperador, e por isso as governam sempre tendo a vista distrahida para o poder central, em vez de tê-la fixada nas circumscripções territoriaes que lhes foram entregues.

Ha ainda uma quarta razão, que é a impossibilidade de impedir, sem a autonomia absoluta, a absorpção das provincias pelo Estado, cada vez maior, porque, quanto mais o organismo central se depauperar, exactamente na razão da fraqueza que elle impõe ás provincias, tanto os recursos provinciaes serão absorvidos pelo ser colectivo chamado Estado.”

É este o projecto:

“A Assembléa Geral Legislativa resolve:

Os eleitores de deputados á próxima legislatura darão aos seus representantes poderes especiaes para reformarem os artigos da Constituição, que se oppuzerem ás proposições seguintes:

O governo do Brazil é uma monarchia federativa;

Em tudo que não disser respeito á defesa externa e interna do Imperio, á sua representação exterior, á arrecadação dos impostos geraes e ás instituições necessarias para garantir e desenvolver a unidade nacional, e proteger effectivamente os direitos constitucionaes dos cidadãos brasileiros, os governos provinciaes serão completamente independentes do poder central.”

Por ocasião da reunião do *Congresso do partido liberal*, em 1889, o eminente Sr. Ruy Barbosa apresentou um voto em separado, no qual propoz a inclusão da federação no programma do partido, o que foi rejeitado por 39 votos contra 19 dos delegados presentes.

Vencido, porém não convencido, o Sr. Ruy Barbosa recorreu á imprensa, doutrinando, em favor da boa causa, em magistraes artigos publicados no *Diario de Noticias*.

Oppondo aos partidarios da federação a resistencia da inercia, os partidos politicos do Imperio se mostravam leaes ao soberano, porque a monarchia federativa seria apenas um periodo de transição, uma especie de escola do *selfgovernment*, que prepararia o advento da Republica.

—

O nosso regimen federativo, é forçoso confessar, ainda não tem existencia real.

Os Estados, em sua maioria, são verdadeiras capitánias enfeudadas a donatarios felizes, que, usufruindo a titulo precario, procuram tirar das suas concessões o maior lucro possivel.

Nem outro podia ser o resultado, desde que o Regulamento Alvim impediu a livre manifestação da vontade popular, adulterando assim as novas instituições.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Convém que os nossos estadistas meditem sobre o seguinte trecho da *Mensagem inaugural* do Presidente Garfield:

Analysando as causas do insucesso do federalismo argentino, disse F. Lopez, em magnifico artigo publicado, em fevereiro de 1879, no *El Siglo* de Montevideo, a proposito da citada obra de D. Julian Barraquero:

“Todos os poderes estão organizados, menos o povo, que devia geral-os e fiscalizal-os.

A sociedade é uma taboa rasa, sem instituições sociaes, nem municipaes.

Existe unicamente a organização politica, com toda a vasta hircarchia dos seus poderes, sem a organização social do povo que devia produzil-os.

Falta, pois, o soberano committente, base do systema representativo.

Os povos saxonios eram livres antes de ter constituições, ainda antes de saber ler e escrever, quando estavam na barbaria, e Roma no apogêo da sua civilização.

O desenvolvimento do seu organismo politico, como o de um corpo no periodo do crescimento, foi a obra da natureza e da educação.

Entre nós outros succedeu o contrario: não existia o corpo social dos municipios livres, em cujo centro devia elaborar-se a vida municipal das localidades, e a politica dos povos, que é o governo da sociedade pela sociedade.

A *massa social* manipulada até então pelos caudilhos em suas campanhas militares ou eleitoraes do antigo regimen, continuou sempre indefesa, apesar dos direitos eleitoraes conferidos pela nova Constituição, porque sómente um milagre poderia transformar um corpo inorganico em um organismo vivo e funcionando.

Não era necessario então ser propheta, nem hoje se faz precisa a investigação do critico, para se comprehender que este mecanismo constitucional, com thesouro, poder, auctoridade e multiplicação de governo e aparelhos

---

“Um máo governo local é um mal cuja gravidade ninguem contesta; mas violar a liberdade e a santidade do suffragio é mais do que um mal, é um crime, que acabará por destruir o proprio governo”

Não ha medida capaz de avaliar a extensão dos desastres que podem cabir sobre nós em consequencia da ignorancia e dos vicios dos cidadãos, aliados a corrupção e as fraudes elaitoraes... Si a geração seguinte não reagir, a queda da Republica é certa e irremediavel.”



governativos, longe de ser uma arma de defesa para os povos inermes, se converteu em uma couraça para o uso dos governadores e caudilhos.

Conseqüentemente, ainda mesmo depois de inaugurado o regimen das constituições, continuou coexistindo o reinado dos caudilhos, proprietarios do suffragio, como antigamente, e isto pela simples razão de ser a pessoa do governador *todo o governo, todo o Estado e todo o poder eleitoral*.

Organizado assim o poder politico dos governantes, sem o poder social e municipal dos povos, impossibilitados, pela falta de individualidade, de exercer funcção alguma propria sem ser a reboque dos seus governantes, podemos dizer que não ha *federação de povos*, e sim *federação de caudilhos*<sup>4</sup>, que são os verdadeiros soberanos, emquanto que os povos carecem de autonomia municipal, e, conseqüentemente, de autonomia politica.

As deficiencias constitucionaes não são a causa da magnitude dos males chronicos de que soffrem os povos.

Ainda mesmo que as leis basicas attingissem á perfeição e fossem applicadas a uma colonia de anjos ou de santos no estado primitivo de massa social, como está o nosso povo, não tardaria ella em soffrer os mesmos inconvenientes que sentimos e são inherentes á inversão das leis da natureza.

É perder tempo votar constituições e discutir direito constitucional, cujas conclusões scientificas não hão de corrigir o mal, sem se cuidar primeiramente da *organização social e municipal do governo local*, que é a transição do estado de massa molecular sem individualidade á categoria de sujeito com personalidade e vida propria funcçionante."<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Entre nós, situação analoga encontrou, para definil-a, uma fórmula muito feliz: *a politica dos governadores*.

<sup>5</sup> É justamente esta a nossa situação; e assim o trecho citado me dispensado trabalho de adduzir outras considerações a respeito.

### CAPITULO III

XVII. Definição do Direito Administrativo segundo as diversas theorias — XVIII. Sciencia da Administração — XIX. Relações entre o Direito Administrativo e as outras sciencias — XX. Sua posição no systema geral das sciencias juridicas e, sociaes — XXI. Methodo e divisão — XXII. Fontes scientificas e legislativas — XXIII. Codificação.<sup>1</sup>

XVII. As definições dadas pelos tratadistas, que teem procurado ordenar systematicamente a sciencia do direito administrativo, podem ser classificadas em tres grupos, observando, porém, que esta classificação nem sempre indica uma differença radical das differentes definições, podendo algumas dellas serem collocadas em dons grupos diversos, devido á confusão reinante nos pontos de vista sob os quaes se procura definir o alludido direito.

O primeiro grupo define o Direito Administrativo ora como mero direito positivo, como o conjuncto de leis ou disposições do poder publico, ora como o conjuncto de normas ou regras imperativas, ainda que fundadas em principios geraes.

É este o criterio originario e ainda dominante na escola franceza, que poderiamos chamar *classico-doutrinaria*, desde Vivien até o proprio Hauriou, apesar da sua tendencia indubitavelmente muito scientifica.

---

<sup>1</sup> Visconde do Uruguay “*Ensaio soin o Direito Administrativo*”, Ribas “*Direito Administrativo Brasileiro*”; Pereira do Rogo “*Elementos de Direito Administrativo Brasileiro*”; Posada — “*Tratado de Derecho Administrativo*”; Meucci — Ob. cit.; Ducrocq — “*Court de Proit Administratif*”; Meyer — “*La Administracion y la Organizacion Administrativa*” trad. hesp.; Goodnow, “*Derecho Administrativo Comparado*”.

Neste grupo salientarei as seguintes definições:

O Direito Administrativo, segundo Vivien, tem por objecto o estudo do conjunto das leis que constituem a base e a regra da administração dum Estado determinado.

Batbie encara o Direito Administrativo como um complexo de regras pelas quaes se regem os direitos das partes relativamente á acção administrativa.

Para Ducrocq o Direito Administrativo é a reunião dos principios e regras que resultam das leis de interesse geral e das que presidem ao funcionamento de todos os órgãos, não judiciais, do poder executivo, encarregados da sua applicação.

Na escola italiana, que seguiu a inspiração da franceza quanto á constituição do Direito Administrativo, afastando-se apenas na tendencia a completar a sua esphera com a formação da sciencia da administração, domina o mesmo criterio.

Scolari e Bonasi consideram o Direito Administrativo como direito positivo, que surge da legislação.

Persico o define como conjunto de actos e instituições encaminhadas á consecução dos fins sociaes a cargo da Administração publica; e De Gioannis — como um systema de leis que determinam e regulam a acção do Poder Executivo em serviço dos interesses geraes da sociedade politica, em suas relações com os interesses e direitos dos cidadãos.

No dizer de Manna, a administração é a legislação posta em acção.

Na Hespanha, a idéa capital da escola francezaea concepção do Direito Administrativo, que Di Bernardo chama empirica, se encontra em Colmeiro e Abella.

Letelier, si bem que comprehenda a necessidade de outros complementos philosophico-juridicos e sociologicos, considera o Direito Administrativo o corpo das disposições administrativas que regulam a gerencia dos interesses publicos é as relações dos governantes e governados.

No segundo grupo figuram os tratadistas, principalmente das escolas — franceza, italiana e hespanhola — que, como diz Orlando, recolhem “como elemento da definição do Direito Administrativo o conceito do Poder Executivo”.

Entre as definições supracitadas, as de Ducrocq e De Gioannis referem o Direito Administrativo ao Poder Executivo; o mesmo faz Colmeiro.

Macarel considera a administração como fórmula da execução das leis; e identico é o conceito de Dareste e Vivien.

Tambem é desta opinião Roesler, que não acceitou completamente a nova concepção da escola allemã, para a qual o Direito Administrativo contém o ordenamento juridico para a actividade do Poder Executivo.

Na escola italiana, além do citado De Gioannis, podem ser mencionados: Meucci, para quem o

“Direito Administrativo é o ramo do direito publico que dicta as normas reguladoras das instituições sociaes e dos actos do Poder Executivo para a realização dos fins de utilidade publica”;

e Di Bernardo, que o define

— “regulador da acção do Estado, e especialmente dos actos do Poder Executivo, das instituições de ordem publica e das relações entre as pessoas moraes e entre estas e os cidadãos.”

A definição de Loris pouco differe da de Meucci, a qual, como a de Di Bernardo, não inclue o Poder Executivo como conceito unico, tendo, pelo contrario, uma idéa muito ampla da actividade administrativa.

D'entre os auctores que representam a escola hespanhola, que tambem tem as suas tradições e até um certo conteúdo original, se destaca Santamaria, que considera o Direito Administrativo

— “o ramo do Direito referente á organização, funcções e procedimento do Poder Executivo, segundo a constituição, para o cumprimento da missão do Estado na vida”.

No terceiro grupo se filiam os escriptores que, para definir o Direito Administrativo e a administração, se collocam sob o ponto de vista da actividade do Estado.

A genesis historica desta tendencia está perfeitamente descripta no seguinte trecho de Ferraris, um dos grandes reformadores scientificos da escola italiana influenciada pela allemã:

“Emquanto na França e na Italia os escriptores não sabiam do circulo estreito duma disciplina empirica, até o ponto de aceitar como distribuição scientifica a pratica das materias administrativas segundo os Ministerios, na Allemanha se procurava crear um systema organico de sciencias administrativas.

O trabalho começou pela distincção entre o Poder Executivo e a verdadeira e propria Administração.”

Outros mais audazes e mais innovadores, como Stein, prescindiam do Direito Administrativo para organizar tres disciplinas: a sciencia da Fazenda, a do Exercito e a da Administração propriamente dicta, que se divide em duas partes, uma das quaes expõe a theoria do Poder Executivo, isto é, do organismo administrativo do Estado, e a outra as materias e objectos da Administração, excepção feita da Fazenda e do Exercito.

Esta concepção de Stein corresponde á idéa de considerar conteúdo da administração a actividade social do Estado, idéa aceita por Meyer, Loening, Mohl, Gerstner, Pözl, Zöpfl, Ferraris e Orlando, o qual define expressamente o Direito Administrativo como “o systema dos princípios juridicos que regulam a actividade do Estado para o cumprimento dos seus fins”.

Posada tambem se filia no terceiro grupo, refutando o conceito dos outros dois pela fórmula seguinte:

A definição do Direito Administrativo pela lei administrativa presuppõe já ser conhecido o que é em si o mesmo direito, porque, si assim não fosse, como orientar a critica para discernir, dentro do direito positivo dum povo, a lei administrativa distinguindo-a da lei civil e da lei politica?

O conceito do segundo grupo, como observa Orlando, implica antes de tudo um vicio logico, porque incluye como elemento de definição um termo que por si mesmo não é claro nem definido.

O Poder Executivo no sentido de opposto ao Legislativo, segundo a distincção da divisão dos poderes, não tem uma existencia concreta, real e positiva no Estado; nem é possível determinar, no organismo politico dos Estados constitucionaes, o órgão especifico do *executivo*.

“Sem duvida, adverte Orlando, que de todos os poderes do Estado, o que principalmente serve aos fins que constituem o objecto do Direito Administrativo é o Poder Executivo, mas não é o unico; além disso, quando nos referimos á actividade do Estado, seria perigoso attribuil-a desorganicamente a um poder que exerce as suas attribuições sempre em connexão com a Unidade do Estado, donde provém toda a sua auctoridade.”

E não é só isto.

A administração abrange, como actividade do Estado, todos os momentos de direito que se expressam nos distintos poderes do Governo.

Os diferentes sistemas positivos, conhecidos no regimen constitucional, não coincidem na distribuição das attribuições conferidas ao Poder Executivo; na Inglaterra, por exemplo, o Parlamento exercita funções de character administrativo.

No organismo da Administração ha muitas engrenagens, todas as que representam a autonomia, que não podem ser consideradas partes integrantes do Poder Executivo; e não é de absoluta necessidade que os fins da gestão social pelo Estado se encarnem em instituições dependentes do mesmo Poder.

---

XVIII. Denomina-se *administração*, diz Meyer — a actividade politica, dirigida no intuito de promover os interesses do Estado e os do povo.

Distingue-se, por um lado, da *legislação*, isto é, da actividade politica, que tem por objecto o estabelecimento das regras do direito, e por outro lado, da *administração da justiça*, isto é, da actividade politica que se propõe a a manter a ordem juridica.

“Sciencia administrativa, diz Pereira do Rego, é a sciencia do mecanismo e da direcção dos serviços publicos, da jerarchia, da organização interior e dos principios relativos á administração.

Em summa, é a posse da parte puramente technica do poder administrativo.”

Diz Ribas:

“A sciencia da administração é a que ensina o modo pelo qual se acha, ou deve achar-se, constituido o mecanismo

administrativo para poder preencher satisfactoriamente a sua missão, as relações hierarchicas dos seus funcionarios e empregados, e a parte material e technica dos serviços que lhes são individualmente incumbidos.

Assim, esta sciencia tem duas partes: uma toda positiva, que se occupa exclusivamente com a exposição das instituições administrativas de um povo em uma época dada; outra que se occupa com os principios philosophicos que em parte servem-lhes de base e em parte são o typo a cuja realização devem approximar-se por meio de progressivas reformas."

A definição de Ferraris, citada por Cavagnari, é a seguinte:

"Sciencia da administração é a exposição methodica dos principios e das theorias relativas á acção social, positiva e directa, do Estado."

—

XIX: Divergem os escriptores sobre a maneira de encarar a questão das relações do Direito Administrativo com as outras sciencias.

Considerando taes relações sob uma fórmula geral e amplissima, Stein chega a conceber a sciencia da administração como comprehensiva de toda a actividade do Estado em relação directa com todas as cousas.

De Gioannis falla das relações entre o Direito Administrativo e as demais *sciencias juridicas e politicas*; e, sem fixar um principio de unidade systematica, examina as relações com a Philosophia do Direito, o Direito Publico, interno e externo, o Direito Privado, a Sciencia da Administração, a Politica, a Economia Social e a Estatistica.

"O Direito Administrativo, diz elle, tira da *philosophia do direito* os primeiros principios de justiça; do *direito politico constitucional* as relações organicas dos poderes fundamentaes do Estado; do *penal* o complemento da sancção; do *internacional* as relações da vida interna do Estado com o exterior; do *civil privado* o organismo da



personalidade civil do Estado e os limites da acção administrativa; *da sciencia da administração* o organismo da auctoridade e dos serviços publicos; *da Politica* as normas da utilidade social e o elemento da mobilidade progressiva; *da economia politica* as regras directoras da acção economica do Poder sobre a riqueza privada e a gestão da publica; por ultimo, *da estatistica* toma o estado actual da vida social."

Meucci se refere ás relações do Direito Administrativo com as diversas *sciencias economico-juridicas*, e são as seguintes: o direito constitucional, o judicial, o internacional, a sciencia da administração, a da Politica, e a economia politica.

A exposição da sua doutrina póde ser assim resumida:

"O direito constitucional trata do organismo dos poderes publicos, ao passo que o objecto do Direito Administrativo se limita á acção de um delles.

Mas, como é impossivel estudar um organismo sem considerar a sua acção, e como as normas da mesma acção dependem da natureza e do objecto do poder, dahi se origina um nexu commum e intimo entre as duas sciencias que teem um objecto quasi promiscuo — a organização dos corpos administrativos.

O direito judiciario se occupa da norma da organização e acção do poder que julga, tendo com o administrativo as intimas relações resultantes da nomeação dos magistrados, da presença do ministerio publico no juizo, do provimento dos meios materiaes e da resolução das controversias juridicas em que a Administração fôr parte.

Em sentido lato, o direito internacional é um ramo do administrativo; differençando-se, porém, em sentido tecnico, em ter por objecto a acção publica applicada á politica externa, sendo os seus fundamentos baseados no principio da nacionalidade e da egualdade internacional, e em serem os seus criterios de ordem moral.

A distincção entre o Direito *Administrativo* e a *Sciencia da Administração* consiste no modo de estudar uma e outra, o que corresponde a um conceito logico.

A administração póde ser estudada em seu elemento tecnico e *material* (sciencia da administração), e no seu elemento *formal* e *juridico* (direito administrativo).

O direito da administração presuppõe como materia o *instituto administrativo*, que póde ser considerado e julgado sob o aspecto da sua oportunidade, conveniencia e utilidade intrinseca, independentemente dos principios moraes e do direito racional ou positivo.

O direito é a ordem, a administração é a liberdade.

A lei administrativa é em grande parte a fôrma accidental *consequente* e não antecedente do conceito economico administrativo que, por esse motivo, constitue o objecto de uma sciencia distincta, e, ainda quando o conceito administrativo se encarna numa lei, póde ser considerado em abstracto e ser o objecto duma disciplina diversa.

E essa differença de *fôrma* e de *aspecto* entre as duas disciplinas produz tambem uma differença modal de conteúdo.

Effectivamente, de um lado, a parte do Direito Administrativo que toma por base dos seus principios fundamentaes a liberdade e a personalidade humana, e contém as applicações dos theoremas do direito commum ás relações entre os administradores e administrados, não constitue o objecto proprio da sciencia da administração, a qual vive e se desenvolve no elemento da utilidade; entretanto, pelo outro lado, o desenvolvimento e aperfeiçoamento dos institutos administrativos, e o seu mecanismo artificial, independentemente de qualquer applicação, é materia, senão profana ao direito administrativo, pelo menos secundaria ou indíferente.

A Sciencia Politica fornece ao direito administrativo os fundamentos e razões de ser das suas leis e institutos."

Santamaria falla das relações do direito administrativo com as *demais sciencias juridicas*, que, na sua opinião, são as seguintes: direito internacional, civil ou privado, penal e processual; e com as sciencias não juridicas, citando a sociologia, a moral, a economia politica e a estatistica.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Santamaria falla tambem das relações do Direito Administrativo com as sciencias medicas e naturaes.

Pensa Ribas que estas duas ultimas sciencias não são immediatamente auxiliares do direito administrativo e sim da sciencia da administração.

A economia politica, ensinando qual o poder e as funções dos grandes instrumentos da producção da riqueza: o trabalho humano actual, o trabalho passado accumulado nos capitaes e os agentes naturaes que lhe servem de materia ou de auxiliar; as condições e os efeitos da circulação dos valores; a influencia da moeda e dos seus signaes representativos; a theoria dos bancos, do salario, dos juros, da renda territorial, do imposto, do credito publico e do consumo; fornece conhecimentos indispensaveis para a sciencia da administração, mas que não teem immediata influencia sobre o direito administrativo, porque, quaesquer que sejam os principios da economia politica, não teem força para alterar os preceitos daquelle direito, isto é, para alargar ou restringir a esphera dos direitos e deveres dos administrados.

O mesmo se póde dizer da estatistica, definindo-a com Moreau de Jonés — a sciencia dos factos naturaes, sociaes e politicos, expressos por termos numericos.

Ensinando-nos qual a extensão, divisões e condições topographicas do paiz, o estado actual e os desenvolvimentos por que tem passado a população, a industria agricola, manufactureira e commercial, a navegação, finanças, forças militares, instrucção publica, e outras instituições do Estado, por certo que fornece á sciencia da administração conhecimentos que ella não póde preterir, mas que não influem immediatamente sobre o direito administrativo. Assim, por mais evidente que seja a theoria da economia politica sobre a inconveniencia dos grandes exercitos permanentes, das leis restrictivas do commercio ou dos impostos sobre os capitaes, e quaesquer que sejam os dados comprobativos da estatistica sobre estas ou outras questões, não podem

servir de defesa aos administrados para se eximirem dos onus que as leis decretam, embora aquellas sciencias os condemnem.

Poderão, sim, servir para que o politico ou o administrador reforme a administração; mas, enquanto as suas theorias não forem traduzidas em leis e regulamentos, que operem esta reforma, não poderão influir de modo directo no Direito Administrativo.

Ambas estas sciencias por certo que influem poderosamente na constituição do alludido direito, e no desenvolvimento da acção da administração; mas, em regra, não influem directa e immediatamente nas relações juridicas da administração e dos administrados.

Esta opinião de Ribas não póde deixar de ser considerada verdadeira pelos que encaram o direito administrativo no sentido restricto, sob o unico aspecto dos direitos e deveres reciprocos da administração e dos administrados, conceito este por demais acanhado.

Considero impossivel a enumeração completa de todas as sciencias que, directa ou indirectamente, auxiliam o Direito Administrativo, me inclinando á opinião de Di Bernardo de que, em geral, se póde dizer que toda erudição e cultura tem a sua utilidade para a sciencia do direito administrativo, o qual está em relação com todas as outras disciplinas juridicas, constituindo todas ellas uma unidade comprehensiva, uma synthese logica e harmonica.

---

XX. Segundo a doutrina reinante, o Direito se divide em *publico* e *privado*, sendo o administrativo um ramo do *publico interno*.

Assim affirma Goodnow:

“O Direito Administrativo é a *parte do direito publico* que fixa a organização e determina a competencia das auctoridades

administrativas, indicando, ao mesmo tempo, ao individuo os recursos contra a violação dos seus direitos.”

Segundo Hauriou,

“o Direito Administrativo é o *ramo do direito publico* que tem por objecto a organização, os direitos e o exercicio dos direitos das pessoas administrativas, no que interessa ao funcionamento dos serviços publicos”.

Di Bernardo considera o Direito Administrativo “como a *parte do publico interno* que preside a actividade do Estado em serviço dos interesses geraes, especialmente no que diz respeito ás obrigações e aos direitos da Administração *publica...*”

Este conceito se inspira evidentemente na distincção de Ulpiano: “*Publicum jus est quod ad statum rei romani especial, privatum quod ad singulorum utilitatem.*”

Posada, porém, sustenta a conveniencia de ser rectificada a indicada genesis juridica do Direito Administrativo, rompendo-se absolutamente, neste ponto, com a tradição romana da distincção do Direito em *publico* e *privado*; e apresenta, em apoio da sua maneira de pensar, as seguintes razões philosophicas e de conveniencia juridica:

1.º A distincção geralmente admittida é puramente historica, não corresponde a exigencias universaes e permanentes, e nem offerece um criterio accommodado a todas as circumstancias, implicando uma differença essencial do conceito do Direito.

Explica-se a sua producção como consequencia da affirmacção dentro do Estado do elemento *privado* com o seu proprio direito protector e regulador dos seus interesses; mas a evolução não se deteve no desdobramento da vida em *publica* e *privada*, o direito publico continuou a se desintegrar, constituindo as variadissimas esferas da actividade social, fóra e independentemente do Estado.

O direito publico, no sentido romano, corresponde actualmente ao politico.

2.º O *publico* e o *privado* não exprimem duas esferas juridicas, definidas e substancialmente distinctas: o individuo, a familia teem vida *publica*, são elementos Componentes do Estado politico nacional, e sujeitos de relações juridico-publicas; pelo seu lado, o Estado tem a sua vida *privada*, que ostensivamente se revela no Direito Administrativo mais do que qualquer Outro ramo juridico.

3.º Tal divisão, no conceito actual, se origina no falso presupposto de ser o Direito a obra *objectiva* do Estado, como Governo, ao qual os individuos devem submeter-se.

O Estado é orgão do direito dentro da sua esfera e abrange toda a sua actividade; fóra delle, porém, existem, com identicos fundamentos, todas as outras esferas de Direito particular das differentes personalidades autonomas, em maior ou menor grau, segundo as condições impostas pela historia — a Igreja, a Universidade livre, os Estados do typo norte-americano, os cantões suissos, as differentes Corporações locaes, a familia e o individuo.

4.º A alludida distincção põe frente á frente dois termos, que não devem ser os unicos nas relações juridicas transitivas, e que tão pouco devem estar collocados em aberta opposição: taes termos são o *individuo* e o *todo social* constituido no Estado.

As relações entre o individuo e o Estado não devem ser de opposição, e sim de cooperação, sendo, além disso, impossivel negar a existencia de infinitos centros de vida pessoal collectiva, distincta da vida individual e da do Estado, e que são outros tantos sujeitos de possiveis relações juridicas, nem publicas nem privadas, ou ambas as cousas conjunctamente.

5.º Sob o ponto de vista da analyse do Direito não existem dois sujeitos distintos da relação jurídica: um superior, o Estado, com o interesse *publico* —, e o outro inferior, o *particular*, com o interesse *privado*.

Ha um sujeito, que é a pessoa, a qual no Direito, como sujeito da relação jurídica, é sempre identica: póde ser individual e social, e, nesse ultimo caso, póde ainda ser politica, domestica e religiosa; de primeiro, segundo ou ulteriores grãos.

Segundo Giner y Calderon,

*“em toda instituição, ou melhor, em toda pessoa concorrem os dous elementos publico e privado, que são apenas aspectos reaes e oppostos de todo Direito.*

Assim é privado todo o direito emquanto proprio da personalidade substantiva e independente de cada ser, relativamente aos fins da sua vida, e é publico, pelo contrario, quando attende á subordinação e dependencia organica em que se encontram collocadas todas essas pessoas entre si respectivamente ao todo commum de que são partes.”

6.º O caracter de publico, applicado em seu significado tradicional ao direito do Estado, em opposição ao direito privado dos particulares, produz uma suggestão muito pernicioso, tanto no direito politico, como no administrativo.

Devido a esta suggestão, os tratadistas e os politicos conceituam o direito publico como especial, como o direito do *todo*, do *Estado*, do soberano, que requer e se reveste de fórmis, forças e meios auctoritarios particularissimos.

A natureza privilegiada que, em muitos paizes, teem, apesar do direito constitucional, a relação juridico-publica, os actos da auctoridade, os actos administrativos de mando, as manifestações

potentes do Poder Publico, como Parlamento, como Executivo, ou como Administração publica, provém, sem duvida, do influxo dessa suggestão.

O funcionario publico, quando age nesse caracter, se reputa, na maioria dos casos, como o órgão immediato do interesse supremo — *publico quod ad statum rei romani spectat; salus populi; acto de imperio*, sendo assim indiscutivel e irresistivel em seus mandatos, olvidando:

1º, que o funcionario não é mais do que um representante do Estado; 2º, e que a relação que o Estado inicia mediante o funcionario como relação juridica, está absolutamente submettida á lei, e, quando se trata de actos *discrecionarios*, de *auctoridade*, ao *Direito*, como principio universal.

Consequentemente, a géeesis do Direito Administrativo deve fazer-se attendendo ao que realmente differencia e define cada relação juridica e cada ordem homogenea de relações juridicas, á saber: o conteúdo da relação considerado como fim: em outros termos, aos fins da *personalidade*.

Elle segue o carril logico do proprio direito politico; é tambem um direito *formal*, direito relativo ao Estado, como ordem de toda a vida social, nas condições que esta ordem suppõe, abrangendo todas as manifestações da actividade racional contidas na entidade *politica*.

O Direito Administrativo não coincide, naturalmente, em seus limites extensivos nem em sua *qualidade* com o *politico*, o qual é mais amplo, é todo o Direito do Estado, sendo o administrativo o *direito politico especial da funcção administrativa do Estado*.

Assim não deixam de ter razão os que opinam ser possivel a exposição scientifica *simultanea* do Direito Politico e do Direito Administrativo; semelhante procedimento nada teria de illogico.



O conceito da administração procede da theoria das suas funcções, e, segundo este conceito, toda a constituição do Estado cahe sob a acção administrativa no supposto da sua formação, conservação e aperfeiçoamento; uma exposição completa da organização do Estado, portanto, implicaria a da funcção administrativa, e a idéa perfeita do organismo do Poder Executivo, Legislativo e Judiciario depende do conhecimento do modo de agir do Estado para constituir, conservar e aperfeiçoar os *uteis psychico-physicos* necessarios aos seus fins.

É preciso, porém, não se deixar dominar pelas exigencias meramente formalistas e logicas: as necessidades da vida pratica e as condições circumstanciaes tambem teem valor na formação das sciencias.

O certo é que a realidade historica nos offerece o Direito Administrativo constituido com os caracteres de uma disciplina independente, cujas raizes, sem duvida, estão no Direito Politico, assim como as deste estão em outras sciencias — o Direito, a Politica e a Sociologia.

---

XXI. Segundo Meucci, os principaes systemas sobre a melhor divisão methodica do Direito Administrativo podem ser assim classificados:

O primeiro tem por fundamento de distincção os elementos da acção social: sujeito, objecto e fórmas.

O segundo tira o seu criterio da divisão do campo em que se exercita a acção administrativa, isto é, territorio e população, e, em parte, dos seus fins.

O terceiro toma em consideração o conceito da hierarchia ou dos institutos administrativos, e qualifica o respectivo direito segundo as diversas qualidades de agentes administrativos e das respectivas acções, agentes unicos ou activos, collegiaes consultivos, collegios ou tribunaes judicantes.

Funda-se o quarto systema na divisão tripartida do direito romano, adoptada pelos codigos modernos, e, eliminado do Direito Administrativo stricto-sensu o elemento tecnico, se occupa apenas das pessoas, cousas e modos de aquisição, ou das pessoas, cousas e acções.

O quinto systema é mixto, e combina os elementos, a territorialidade e os fins.

Posada funde em um só o 1º e 4º systemas, incluindo nelle: Macarel que divide o Direito Administrativo em organização, materia e procedimentos.

Pradier Foderé, que o divide em auctoridade, contencioso e leis ou materias administrativas.

Dufour, que o distribue em duas partes: 1ª auctoridades e procedimento; 2ª materia.

Garelli que falla de pessoas e materias.

Persico que distingue de um lado a organização — hie-rarchia —, e do outro as matérias — propriedade, tutela e Administração social.

Batbie que estuda as pessoas, as cousas e as aquisições, incluindo os impostos entre os modos de adquirir.

Orlando que distribue a sciencia em organização, actividade e jurisdicção.

E Santamaria que distingue: 1º a organização; 2º as funcções; 3º o procedimento.

Alguns desses esciiptores, porém, no desenvolvimento da distribuição das matérias, attendem tambem ao ponto de vista dos fins.

No segundo grupo figura Laferrière, que, considerando a parte da organização como matéria própria do Direito Constitucional, divide o administrativo em duas partes: — administração central e administração local —, acrescentando depois uma terceira, que denomina *contenciosa*, e subdivide a central segundo o critério dos fins — de conservação e de aperfeiçoamento.

Ducrocq segue processo analogo.

No terceiro grupo podem ser collocados Savigny, Trolley, Cabantus e Chavau: a classificação consiste em distinguir as partes do Direito Administrativo attendendo-se unicamente ao caracter dos agentes, conforme sejam unicos ou activos, collegiaes ou consultivos e Tribunaes.

O caracter mixto do quinto grupo faz que possam ser incluídos nelle escriptores que já figuram em outros, como De Gioannis, Santamaria, Orlando e Meucci.

Todos estes systemas teem, em maior ou menor escala, uma parte aceitavel, dependendo a respectiva apreciação do modo lato ou estricto de conceber o Direito Administrativo.

Perfunctoriamente, examinarei o lado vulneravel desses systemas.

Submeter a systematização de um Direito ás necessidades transitorias da organização do pessoal, é desconhecer o valor substantivo desse Direito.

Os que tomam a territorialidade por base da divisão se collocam tambem em um ponto de vista historico e parcialissimo: é preciso ter em conta que a territorialidade á apenas uma condição a que o Direito Administrativo se accomoda, sendo, porém, anterior, e estando submettido a outras condições igualmente importantes.

Chegam mais ao fundo do Direito as divisões que tomam em consideração o sujeito, o objecto e a fôrma, ou as pessoas, as cousas e as acções; mas, interpretadas exaggeradamente, implicam uma decomposição da relação juridico-administrativa, que não pôde ser a base duma distribuição organica do Direito Administrativo.

Por outro lado, a applicação da distincção das *Institutas* ao Direito Administrativo se presta a reparos muito serios.

Prescindindo de outras objecções, observarei, seguindo a Meucci, que a pessoa que é o elemento principal no direito romano e civil, como o *cujus gratia omite jus constituium est*, se torna accessorio e meio no Direito Administrativo, que attende principalmente ao conceito da funcção publica.

Posada diz que não convém oppôr como bases da divisão do Direito Administrativo os elementos que o integram, devendo-se preferir os pontos de vista sob os quaes elle se offerece totalmente.

Assim pensando, Stein e De Gioannis collocam uma *propedeutica* ao lado da parte technica, e Meucci dividiu o seu trabalho em parte geral e parte especial.

—

XXII. Segundo Stein, o Direito Administrativo tem como elementos, dos quaes consta a sua formação, as tres fontes seguintes: 1º, as leis administrativas; 2º as ordenanças do Poder Administrativo; 3º, e as decisões do Tribunal administrativo.

De Gioannis falla duma possível classificação das fontes em racionaes e positivas, e, prescindindo das primeiras, subdivide estas emprincipaes e secundarias.

Considera principaes: a Constituição, as Leis especiaes administrativas, os 'Decretos e Regulamentos da Administração publica; e secundarias: os differentes Códigos legislativos, as Convenções e os Tratados internacionaes em determinadas matérias.

Meucci divide as fontes em doutrinaes ou mediatas, e legislativas ou immediatas, reduzindo todas ellas a tres — costumes (praxe, tradição), doutrina e lei.

A sciencia concorre como fonte suppletiva e auxiliar; e as suas manifestações são as obras dos jurisconsultos e publicistas.

Tambem inclue entre as fontes doutrinaes a jurisprudência, isto é, a interpretação forense.

Gneist, synthetizando em uma fórmula as fontes do Direito Administrativo, diz que elle abraça leis, ordenanças e normas do direito consuetudinario.

Não são accordes os escriptores em incluir o costume entre as fontes do Direito Administrativo.

Di Bernardo o considera fonte mediata e indirecta.

Santamaria se limita a dizer:

"O *costume*, consagrado ás vezes expressamente, e em outras auctorizado pelo consentimento tacito, é de grande utilidade no Direito Administrativo para suppril-o, dada a extrema variedade de casos, peculiar ao mesmo, e que não é possivel prever quando se formúla."

Hauriou, porém, declara positivamente que o direito publico é o *jus scriptum*.

"As regras, diz elle, do Direito Publico e do Direito Administrativo, estão quasi todas contidas em leis escriptas, a parte correspondente aos costumes é muito debil.

Apenas cabe assignalar no Direito Administrativo um logar proprio aos usos locais em matéria de rios innavegaveis e influctuaveis e de viação.

As assembléas electivas, Conselhos municipaes, Conselhos geraes, Camaras legislativas, tambem teem, sob o ponto de vista do processo a seguir em suas deliberações, algumas tradições; mas ninguem as considera como tendo força de lei.

Nos achamos deante dum Direito, que é sobretudo jus scriptum.”

Os escriptores, que combatem a inclusão do costume entre as fontes do Direito Administrativo, dizem que mal se póde fallar de costumes e usos juridico-administrativos, porquanto o alludido direito tem nos Estados modernos, excepção feita da Inglaterra, apenas tradições debilissimas.

E Longo adverte que, deste facto muito conhecido, resultam dous argumentos distinctos contra a importancia do Direito consuetudinario.

O primeiro é que, faltando as tradições, falta o substractum proprio em que o costume se funda; o outro consiste em que, sendo toda a nossa organização administrativa o effeito duma reconstrucção, obra das leis e dos regulamentos, fica muito limitado o campo proprio para os costumes em materia tão regulada pela vontade expressa dos poderes dos Estados.

Estes dous argumentos, ensina Posada, não são irrespondiveis, si bem que os factos que servem de premissas sejam incontestaveis.

É verdadeira a observação de Longo de que nenhuma outra serie de relações juridicas offerece tão grande instabilidade e falta de fixidez, como a do Direito Administrativo, manifestando-se claramente a

falta de uma plena elaboração da consciencia juridica capaz de dar uma fôrma definida e precisa ás suas convicções.

É preciso, porém, não esquecer que esta condição de insegurança, de indefinição tecnica, de falta de precisão philosophica, é peculiar dos povos primitivos, precisamente quando o costume constituia a fonte principal do Direito.

Realmente, quando um Direito se encontra no estado de elaboração, é justamente quando o costume acha um campo fecundo para germinar.

Effectivamente, quando a consciencia juridica do povo é attrahida por elementos oppostos póde-se ter como certo que as leis serão más e inseguras, porque ou pretenderão harmonizar as tendencias mais oppostas e extranhas, ou hão de satisfazer a uma unica tendencia, provocando as necessarias reacções.

Em compensação, o Direito consuetudinario, precisamente pela sua maior amplitude, que permite-lhe avaliar devidamente os factos, póde chegar facilmente a um termo medio que concilie as exigencias oppostas, e com tanto maior e mearia, visto se verificar a conciliação em terreno mais pratico do que theorico.

Não tem tambem grande valor a circumstancia de ser a organização administrativa obra do direito escripto, porquanto constantemente se assignalam instituições politico-administrativas, mantidas pela tenacidade de costumes tradicionaes, observando-se mais o surdo trabalho de modificação do preceito legal pelo influxo da acção consuetudinaria.

É preciso tambem encarar a questão sob o ponto de vista que nos offerece a necessidade de attender no Direito Administrativo ás chamadas praticas administrativas.

Por mais casuísticas que sejam as leis, e por mais minuciosos os regulamentos, é sabido ser um dos característicos da burocracia moderna o amplo *esprit de suite*, que supprime, o silêncio da lei e as suas deficiências práticas, por uma tradição peculiar ao próprio corpo dos empregados, em virtude do princípio de que um certo facto se reproduz sempre da mesma maneira, pela simples razão de que sempre se fez assim; e nem ha corpo algum de magistratura tão tenazmente aferrado aos *precedentes*.

Assim, ao lado da acção reflexiva, obra da lei, na ordenação juridico-administrativa, ha uma acção espontanea, cuja fórmula de condensação é o costume.

Longo, ordenando as fórmulas do influxo positivo do Direito consuetudinario independentemente do que a lei taxativamente dispõe, distingue: 1º o costume *derogatorio*; 2º e o costume *introductivo*.

O primeiro assignala o influxo que um costume póde ter no sentido de impedir que uma lei seja efficaz, occorrendo, em regra, tal phenomeno quando a mesma lei não corresponde ás verdadeiras necessidades do Estado.

O segundo, observa Longo, é uma fonte muito rica do Direito, podendo se manifestar pelas fórmulas seguintes:

a) Costume que fixa uma norma de direito não declarada expressamente em algum texto, mas de accordo com as condições effectivas de uma certa relação juridica;

b) Costume que, servindo-se subsidiariamente do Poder regulamentar, transforma, por lenta evolução, o conteúdo duma instituição juridica;

c) Costume que limita a esphera do poder discrecionario da Administração;



d) Instituições administrativas encaminhadas expressamente á determinação da consciencia juridica de certas relações;

e) E costumes tradicionaes das antigas fórmias administrativas, que actualmente ainda podem ser applicadas.

Segundo o exposto, o Direito Administrativo não tem condição alguma limitativa relativamente ao problema das fontes: emana da consciencia juridica do Estado, e se expressa sob as duas fórmias do *jus non scriptum* e do *jus scriptum*; existem, pois, — 1º fontes *não legislativas*, factos do Direito Administrativo — usos praticos, precedentes, costumes, jurisprudencia administrativa; 2º fontes legislativas: a Constituição do Estado, as leis administrativas, os regulamentos e as ordenanças geraes e particulares, de character administrativo.

É esta a doutrina philosophica das fontes do Direito Administrativo, consideradas como geradoras do mesmo Direito; ellas, porém, podem ter outro valor e ser consideradas como reveladoras do alludido Direito, servindo, então, como verdadeiras *fontes de conhecimento*, já com um fim theorico, já com um fim pratico de applicação juridica.

Este conhecimento, sem embargo, acarreta operações particulares, que não só *modificam de uma maneira radical* o character das indicadas fontes, como tambem presuppõem e exigem outras de grande interesse.

As fontes do Direito Administrativo, como fontes do conhecimento, são: 1º as fontes primordiaes immediatas: nossas faculdades intellectuaes, pelas quaes o homem chega ao conhecimento da verdade; 2º os factos do Direito Administrativo: os usos, praticas, costumes, jurisprudencia administrativa; 3º as leis, regulamentos e disposições de character administrativo; 4º as opiniões dos auctores, decisões dos juristas.

Não deve-se, porém, fallar dum direito scientifico, como se falla dum direito consuetudinario, porque falta ao jurisconsulto a auctoridade necessaria para converter as suas convicções em preceitos e normas effectivas das relações sociaes.

As fontes do nosso direito administrativo são:

1.º A Constituição Federal, que é a matriz e o padrão de todas as leis, a origem de todos os direitos e obrigações na sociedade politica.

2.º As leis e decretos legislativos, contendo disposições de natureza administrativa.

3.º Os decretos, instrucções e regulamentos expedidos pelo Presidente da Republica para a fiel execução das alludidas disposições legislativas.

4.º Os avisos, circulares, ordens e portarias dos Ministros de Estado.

5.º Com o caracter de — *direito suppletorio* — o costume e os principios geraes do direito.

6.º E, com o caracter de — *precedente* —, a jurisprudencia administrativa, principalmente os julgados do Tribunal de Contas,

—

XXIII. As opiniões dos escriptores acerca da possibilidade da codificação do Direito Administrativo podem ser resumidas em quatro soluções distinctas, a saber:

1.<sup>a</sup> É impossivel a codificação devido a circunstancias peculiares ao alludido Direito, ou a todo Direito Publico.

Assim pensam Mallein, Laferrrière, Rocco, Carmignani, Mantellini, De Gioannis, Di Bernardo, etc.

2.<sup>a</sup> O Direito Administrativo póde e deve ser codificado como os outros ramos do Direito.

Sustentam esta opinião, com mais ou menos força, Trolley, Cotelle, Solon, Telessio, Manna, Musso, Minghetti, Santamaria e outros.

3.<sup>a</sup> Actualmente parece impossivel realizar uma codificação official e completa; nada impede, porém, que se reunam os elementos que facilitem mais tarde a alludida codificação, mediante trabalho de ordenação doutrinal, recopilações officiaes ou particulares, etc.

Pensam desta maneira De Gerando, Colmeiro, Cuesta Martin e o Congresso Juridico Hespanhol, reunido em Madrid em 1885, o qual votou a seguinte conclusão:

“Deve-se procurar como complemento das reformas a introduzir na jurisdicção contencioso-administrativa, que regula as relações entre o Estado e os particulares, a codificação administrativa, ideal que póde ser attingido por meio da codificação parcial, feita oficialmente por materias, começando pelas em que as leis sejam mais completas e adeantadas, tenham maior character systematico e soffram menos a influencia dos partidos e situações politicas, e pelos trabalhos doutrinaes que preparem a systematização, que hoje não existe, do Direito Administrativo.”

4.<sup>o</sup> Meucci, sem negar *á priori* a possibilidade da codificação, se limita a dizer que o alludido Direito não attingiu ainda ao grau de madureza e desenvolvimento necessarios á resolução do problema, não existindo elementos que autorizem a affirmação de ser ou não possivel codifical-o.

Na sua opinião, o principal obstaculo á codificação consiste na distincção dos dois elementos ou partes da legislação administrativa, isto é, o elemento juridico e o tecnico, devido á connexão existente entre

elles, em virtude da qual elles agem e reagem com tanta frequencia um sobre o outro que sómente a analyse scientifica póde discernil-os.

Os escriptores, que combatem a possibilidade e a utilidade da codificação, repetem quasi sempre o mesmo argumento.

“O Direito Administrativo, diz De Gioannis, apresenta no mais alto grau o caracter da mobilidade.

... Apesar dos engenhosos esforços de Sólon para formar um verdadeiro Codigo Administrativo, acreditamos que a legislação administrativa, pela sua propria essencia, se presta muito mal a uma verdadeira codificação, ao menos no sentido dum Codigo fixo e duradouro.

É da natureza da alludida legislação ser em grande parte mobil; está constantemente sujeita ás repetidas alterações das materias sociaes a que se refere.”

No mesmo sentido se manifesta Mantellini, que considera a policia e administração insusceptiveis de codificação, visto serem os seus factos multiformes e complexos em suas circumstancias de logar, tempo e demais condições.

Di Bernardo accentua que a indole mutavel e indefinida do Direito Administrativo tem tendencias a augmentar e não a diminuir, augmentando assim a impossibilidade da codificação.

Orlando escreve que

“o Direito Publico-não se codifica, não sómente pela razão grave, ainda que transitoria, da sua fraca elaboração actual, como principalmente pela propria indole das suas relações, que não se presta a uma codificação e, em muitos casos, nem mesmo a uma declaração legislativa”.

Os defensores da codificação se firmam, sobretudo, na necessidade de uniformizar e ordenar o referido ramo do Direito.

Um auctor citado por Di Bernardo, diz:

"Si a Administração é a ordem, é o methodo organizado, como admittir que em frente a este methodo e a esta ordem se offereça, apresentando forte contraste, uma legislação varia, dispersa, contradictoria?..."

Minghetti, depois de citar a opinião contraria de Mantellini, julgando-a parcialmente verdadeira, reconhece a existencia dum elemento variavel no Direito Publico; mas accrescenta que ha uma porção de actos administrativos referentes a materias de policia, de impostos, de vias de comunicação, aguas, saude publica, etc. que podem ser submettidos a normas, aliás já prescriptas nos regulamentos, circulares e instrucções, faltando apenas dar-lhes maior precisão e fixidade.

Ducrocq pensa que a multiplicidade das leis a codificar é uma causa de maiores dificuldades e não uma impossibilidade; e que, no estado actual do Direito Administrativo na França, a sua codificação apresenta menos dificuldades intrinsecas que apresentava a do Direito Civil em 1803-1804, visto serem mais homogeneos os seus elementos.

E não considera mais peremptoria a segunda objecção tirada da mobilidade da legislação administrativa.

"Em cada ramo da legislação, diz elle, ha dois elementos: um mais fixo, e o outro mais mobil, seguindo o progresso das idéas e as transformações sociaes.

A legislação administrativa não apresenta, a esse respeito, caracter algum peculiar.

Quantas vezes teem sido modificados, desde a promulgação do Codice do Commercio, os titulos das sociedades commerciaes e da fallencia? Dois titulos relativos ás penhoras não foram refeitos no Codice do Processo Civil, antes da reforma completa do mesmo Codice?

Quantas leis successivas teem modificado o titulo relativo á constituição do jury, no Codice de Instrucção Criminal, que tambem aguarda uma reforma total?

A abolição da pena de morte em materia politica, dos seus accessorios no crime de parricidio, da exposição, do modo

de execução da pena de trabalhos forçados, a revisão geral de 1832, a de 1863, e tantas outras leis modificativas, impediram o Código Penal de prestar grandes serviços, como todos os outros Códigos?

O próprio Código Civil, si bem que tenha soffrido menos reformas, não é intangível, já soffreu modificações e reclama outras.

Não póde haver ramo de legislação immovel atravez dos seculos, num mundo em que tudo passa e tudo muda. Esta condição da natureza e das obras humanas não impediu na França e no estrangeiro a codificação do direito privado e duma parte importante do direito publico (Códigos: Penal, e de Instrucção Criminal, e parte do Código do Processo Civil). Consequentemente, ella não deve servir de obstáculo á codificação da outra parte do direito publico — o Direito Administrativo.

Quando se ouve esta censura duma instabilidade que seria endemica ao Direito Administrativo, é difficil suster o riso pensando que partes importantes deste direito, como, por exemplo, a viação, são regidas por éditos, declarações e decisões do conselho da antiga Monarchia.

A codificação seria benefica, e é igualmente praticavel."

Posada, procurando resumir a opinião, que considera mais prudente, sobre o problema da codificação, affirma o seguinte: 1º que o Direito Administrativo não está positivamente nas condições desejaveis para ser obra legislativa em fórma de Código systematico, verdadeira representação organica dum ideal do Direito; 2º apesar disto, não estando o referido Direito Administrativo em peiores condições que os outros ramos do Direito, póde ser codificado, assim como elles foram; 3º que no Direito Administrativo ha elementos de certa fixidade, que é possivel definir e fixar juridicamente; 4º e que em todos os povos se manifesta uma tendencia muito accentuada á estabilidade e normalidade das instituições administrativas.

## SCIENCIA DA ADMINISTRAÇÃO

## CAPITULO IV

XXIV. Meios de que se serve o Estado para conhecer as necessidades sociaes: *Dados estatísticos*. — XXV. *Exposições*. — XXVI. *Inqueritos*. — XXVII. *Opinião publica e Imprensa*.<sup>1</sup>

XXIV. O Estado, para auxiliar eficazmente o desenvolvimento da vida social, tem necessidade de conhecer exactamente quaes as suas condições; e, para esse fim, os poderes publicos podem lançar mão de tres meios principaes: dados *estatísticos*, *exposições* e *inqueritos*.

A Estatistica, como é sabido, estuda, emquanto são susceptiveis de expressão numerica, os factos sociaes propriamente dictos, isto é, as manifestações da vida natural *phísica* (população), *economica* (produccção, circulação, distribuição e consumo da riqueza), *intellectual* (scientifica, esthetica), *moral* (no sentido restricto e no religioso) da Sociedade, e os factos *políticos*, isto é, as manifestações da vitalidade *phísica* (exercito), *economica* (finanças) e *intellectual* (poderes e órgãos) do Estado.

Sciencia eminentemente pratica e inductiva, que não se baseia em especulações abstractas, a Sciencia da Administração se interessa especialmente pela *estatística* dos factos sociaes, cuja utilidade e importancia são de intuitiva evidencia, porquanto, representando os factos em cifras e fornecendo os meios de converter numeros variaveis em medias fixas e constantes, ella facilita a observação, torna mais claras as comparações e mais seguras as conclusões.

---

<sup>1</sup> Cavagnarl — *Ob. cit.*; Leroy Beaulieu — “*L’E’tat moderne et ses fonctions*”; Maurico Block — “*Dictionnaire de la Politique*”; Bluntschli — “*La Politique*”; Larousse “*Grand Dictionnaire universel du XIX<sup>o</sup> siècle*”.



Mas, para que os dados estatísticos produzam o resultado almejado, isto é, forneçam critérios exactos para a solução de alguns problemas administrativos, é indispensável não esquecer certas cautelas elementares.

“Quando se trata de aplicar a estatística á resolução das questões particulares, diz acertadamente Messedaglia, convém andar sem idéas preconcebidas, sem prejuizos nos argumentos; não desprezar dado algum, sem ter uma razão sufficiente; comparar unicamente os dados que forem verdadeiramente comparaveis (ponto capital, delicadissimo e talvez o mais arduo em todas as discussões estatísticas); pesar devidamente todas as circumstancias importantes dos factos verificados; enumerar completamente as causas, descrevendo separadamente a existencia e a acção, com um processo de analyse, que Engel sagazmente comparou ao da chimica por meio dos seus reagentes; confiar sómente em observações numerosas, pondo de parte todas as que forem anomalias e puramente accidentaes; e concluir (norma suprema) na medida estricta dos factos observados.”

Importa também ter presente que nem todos os factos sociais podem ser sujeitos á observação estatística, principalmente os de ordem moral e intellectual, que forem insusceptíveis de redução a peso, numero e medida.

A estatística é accusada de fornecer armas pró e contra em um mesmo assumpto, sendo a *arte* de *agrupar* os numeros um ramo da arte de sustentar todas as theses, de ter argumentos para todos os paradoxos e sophismas.

Esta censura é até certo ponto verdadeira, devendo, porém, recahir unicamente sobre o *estatístico*, o qual, mesmo estando de boa fé, póde ser induzido ao erro, por excessiva concisão ou falta de precisão dos factos sobre os quaes se apoia para tirar as suas conclusões.

Acontece, não raro, que os dados, colhidos em observações alheias se referem ora ao producto liquido e ora ao bruto, sem a devida menção dessa circumstancia; até sobre os nomes dos paizes póde haver

divergencias, porquanto a Inglaterra, por exemplo, figura nas estatisticas, em sentido mais ou menos lato, abrangendo ou não a Escossia, a Irlanda e as colonias.

É a interpretação que dá vida ás cifras, as torna, por assim dizer, eloquentes; mas é preciso proceder com prudencia, verificando a exactidão e alcance dos dados sujeitos ao exame.

Com as devidas cautelas, a Estatistica fornecerá sempre um precioso subsidio á Sciencia da Administração.

Entre nós, ella ainda é pouco cultivada, destacando-se d'entre as informações destinadas a auxiliar a acção do Estado — *os trabalhos da Estatistica Commercial, os relatorios consulares e os boletins demographicos.*<sup>2</sup>

---

XXV. Denomina-se — *exposição* — a exhibição publica dos productos industriaes ou artisticos duma região, de um Estado, ou do mundo inteiro, no intuito de verificar os progressos relativos já conseguidos, e de estimular a emulação dos productores e dos povos, com premios e recompensas.

Numa exposição o que importa não é tanto a perfeição absoluta do producto, como a sua qualidade comparativamente ao preço; esta consideração é frequentemente desprezada pelos industriaes, os quaes muitas vezes deixam de concorrer com receio de que os seus productos de qualidade secundaria e inferior aos similares estrangeiros, não possam soffrer a comparação.

As exposições differem das *feiras* e dos *mercados* porque estes teem por fim directo facilitar a venda, e não promover melhoramentos;

---

<sup>2</sup> Sao dignos de menção, d'entre as informações officiosas, os valiosos trabalhos do *Club de Engenharia* e da *Sociedade Nacional de Agricultura*.

mas indirectamente tendem ao mesmo resultado, offerecendo aos consumidores o modo de conhecer onde podem adquirir, com o minimo sacrificio pecuniario e com a maxima vantagem, os objectos de que tiverem necessidade.

Segundo o seu objecto, as exposições se distinguem em industriaes (*agricolas, manufactureras, navaes, etc.*) e *artisticas*; segundo a extensão em *regionaes, nacionaes, internacionaes* e *universaes* ou *mundiaes*.

Devido á iniciativa do Directorio, foi a França que deu o primeiro exemplo duma exposição verdadeiramente industrial, em que foram admittidos todos os ramos da producção nacional (anno VII).

O numero dos expositores não excedeu de 110, sendo distribuidas apenas 26 medalhas.

Esta tentativa resentiu-se da influencia do meio, tinha um character de hostilidade, como accentuou o ministro dos negocios interiores na circular que dirigiu ás auctoridades departamentaes;

“A exposição não foi numerosa, mas representa uma primeira campanha, cujos effeitos foram desastrosos para a industria ingleza.

As nossas manufacturas são os arsenaes donde devem sahir as armas mais funestas ao poder britannico.”

E o Governo, quando encerrou a exposição, prometteu que, na seguinte, seria conferida uma medalha de ouro ao inventor “que desse o golpe mais fatal á industria ingleza”.

No certamen de 1801, Jacquart obteve, uma medalha de bronze pelo seu *tear*, descoberta de génio, que produziu uma verdadeira revolução industrial.

Na exposição de 1802 appareceram duas novas industrias: os productos chimicos e as primeiras cachemiras imitadas da India.

Mas, como observa Blanqui, foi sómente no reinado de Luiz Felipe que as exposições industriaes tomaram o caracter de incontestavel utilidade, pela novidade das informações e pela variedade dos factos fornecidos ás apreciações scientificas.

A economia politica apresentou comparações instructivas sobre o preço da materia prima, taxa dos salarios, influencia das machinas, vias de communicação e sobre a legislação aduaneira dos differentes paizes.

Na Italia, as primeiras exposições industriaes e artisticas (as exclusivamente artisticas representam uma antiga tradição do paiz) tiveram logar em Turim, em breves intervallos uma da outra, nos annos de 1800, 1811 e 1812.

Na America, a primeira foi a de Washington em 1846.

O governo republicano de 1848 quiz realizar em França a primeira exposição internacional; mas a coalisão proteccionista não permittiu que o ministro da agricultura e commercio, Buffet, realizasse o seu plano, e a exposição de 1849 apenas se salientou das anteriores pelo apparecimento dos productos agricolas.

A Inglaterra tomou a deanteira, inaugurando em 1851 a serie das exposições universaes, reunindo 17.062 expositores pertencentes a 26 Estados.

Os productos estavam divididos em quatro secções: materia prima, machinas, productos fabricados e bellas-artes. Cada secção se subdividia em um certo numero de classes, por sua vez subdivididas em categorias, especies e variedades.

Data da exposição ingleza, o character novo e completo dessas solemnidades; até então cada exposição local não passara dum inventario, mais ou menos exacto, da força productiva de cada povo.

“Pôde-se reconhecer, diz Blanqui, que não havia mais arcanos industriaes no mundo, que os processos da mechanica eram geralmente os mesmos, e que, por toda a parte, tendia o poder das machinas a substituir a habilidade das mãos.

Ficou demonstrado que os salarios eram mais elevados nos paizes de trabalho mechanico do que nos de trabalho individual, e que o meio mais seguro de augmentar o consumo, era obter pelo aperfeiçoamento o abaixamento dos preços.

As exposições internacionaes, sobretudo, tornaram evidente a vantagem resultante da barateza da materia prima, e os graves inconvenientes oriundos dum systema aduaneiro que as taxa pesadamente, provaram que a liberdade de trocar uma tão rica variedade de productos seria vantajosa para todos, o que se augmentaria a producção e se melhoraria a qualidade, abaixando os preços e facilitando a livre circulação dos mesmos productos.

Ellas nos ensinaram a reconhecer lealmente as superioridades adquiridas, e os defeitos por muito tempo contestados; nos habituaram a não considerar o trabalho sob o ponto de vista estreito das nacionalidades, e sim do alto dos grandes principios da sciencia economica, cujas theorias, apoiadas em factos, ousaram abstrahir as fronteiras estabelecidas pelos acasos da politica, considerando a humanidade como uma grande familia, cujos membros são todos solidarios.

Todas estas verdades são outras tantas conquistas; ellas são o resultado directo e immediato desses immensos concursos, bastando isto para demonstrar a incontestavel utilidade delles, porque, em todas as cousas que dependem da actividade intelligente do homem, *saber é poder*.

Estas verdades, é certo, não brotaram immediatamente aos olhos das multidões que circularam nos museus temporarios da industria, sem conhecimento tecnico e unicamente pelo prazer dum grande espectáculo; mas foram descobertas pelos homens competentes, que levaram não só olhos para ver, como tambem a razão para estudar, e o discernimento para medir e pesar.”

Affirma Leroy-Beaulieu que as exposições universaes se tornam cada vez mais *viriuosidades* interessantes, em que a parte da ostentação, do luxo espectacularo, das minucias divertidas, cresce, diminuindo, na mesma proporção, o lado intellectual.

Os organizadores se preocupam mais com a fascinação dos olhos, com o deslumbramento da multidão, do que com o resultado serio a obter, com o progresso das artes, e com a vulgarização dos bons instrumentos e dos bons methods.

Assim comprehendida, uma Exposição se torna principalmente uma festa publica prodigiosamente custosa, que corre o risco de falsificar as idéas dos espectadores, dando maus habitos a certa parte da população.

Começa-se gastando, em uma cidade, uma somma colossal, uma centena de milhões, pelo menos, si se accrescentar ás despesas publicas as dos particulares, dos expositores.

Esta despesa puramente voluptuaria dá um impulso repentino a certos ramos do commercio, que, seis mezes depois, cahirão em marasmo.

Sobem bruscamente os salarios e ganhos dos operarios e empregados de diversas industrias; uma quantidade de gente é attrahida do campo, do fundo das provincias as mais remotas, para desempenhar empregos que, no anno seguinte, se resentirão da plethora de pessoal, restituindo-se á ociosidade, e, não raro, á miseria, o mesmo pessoal superabundante.

Encarecem todos os serviços humanos, todos os viveres; são concedidos augmentos de 10 ou 15 % dos ordenados dos empregados publicos; mas as empresas particulares não podem fazer a mesma cousa; e, como o Estado tem por costume agir sem regra fixa, sem continuidade,

sem justiça real, por puro capricho, não são augmentados tambem de 10 ou 15 % os juros dos titulos da divida publica, nem as pensões pagas aos antigos servidores do Estado.

Attrahem-se de todos os pontos do territorio milhões de homens habituados a um trabalho penivel, a uma vida simples, e exhibe-se deante dessas imaginações primitivas uma capital feerica, que nada tem de real, uma especie de realização passageira dos contos de Aladino e da lampada maravilhosa.

São diversas as impressões que guardam todos esses espiritos; muitos moços julgarão uma delicia a vida da capital, e a ella voltarão para augmentar o numero dos que morrem de fome; o deslumbramento das fontes luminosas será substituido pelo albergue immundo e fortuito, cheio de miseraveis.

Este immenso desdobramento do fausto, sob o pretexto de comparar productos, exerce sempre uma profunda acção perturbadora; durante sete ou oito mezes, se não durante um anno, os negociantes das provincias perderão uma grande parte da sua clientela, em proveito do grande bazar central, de fôrma que a Exposição se torna um imposto lançado sobre os departamentos em beneficio da Capital, que, aliás, experimenta apenas uma excitação passageira, cahindo logo em um estado de prostração.

Assim, na opinião do illustre economista francez, nenhum espirito serio, seja no ponto de vista dos resultados materiaes, seja no dos resultados moraes, póde approvar essas exhibições colossaes. O Estado nada faz com moderação.

As nações verdadeiramente praticas banem todo este fausto inutil; fazem exposições parciaes, realizando-as em cidades differentes, evitando constituir em favor de uma dellas um privilegio injustificado.

Deixam a iniciativa dessas exposições ás corporações interessadas, associando-se a idéa com medida, a título de contribuição accessoria, provando a boa vontade dos poderes publicos; o auxilio deve consistir no emprestimo do local e não na concessão duma sorama pecuniaria.

Assim se obterá, com pequena despesa, e sem perturbações, um fim util á instrucção, comparação e vulgarização dos instrumentos, methodos e modelos.

Ha exaggero nesse juizo de Leroy-Beaulieu, ou antes um erro de apreciação. Em principio, as exposições não podem ser seriamente atacadas, sendo grande parte dos defeitos devidos á má orientação dos organizadores.

“Prescindindo da critica dos detalhes, diz Clemence Royer, e examinando a propria idéa das exposições industriaes, não se póde desconhecer que ella é grande, fecunda e gloriosa, porquanto ao lado do seu fim util, dos seus resultados scientificos e industriaes, do seu lado essencialmente pratico, que a convertem num instrumento poderoso da civilização e do progresso economico, ella tambem tem um lado generoso e desinteressado, sendo assim um instrumento do progresso moral e humanitario.

Cada época tem o seu traço caracteristico, a sua tendencia preponderante, o seu culto, suas festas que a resumem; as exposições industriaes serão sempre um dos caracteres ou antes a expressão mais accentuada da nossa civilização.”

Segundo Cavagnari, a intervenção do Estado nas exposições se manifesta em cinco fórmas principaes:

1.<sup>a</sup> Mediante a iniciativa dos poderes publicos.

Não ha duvida que o Estado, as provincias e os municipios, devem deixar aos particulares a honra e os encargos dessas e outras empresas; não faltando a iniciativa individual a intervenção da publica administração representa um dispendio inutil de energia.



Mas, como observa sabiamente Boccardo, as exposições, applicadas a todas as especies de artes e industrias, tambem formam um dos caracteres distinctivos do nosso seculo, e constituem, ao mesmo tempo, uma necessidade e um elemento de civilização.

Assim o Estado não cumpriria bem a sua missão tutelar e educadora, si não tratasse de provocar, sendo preciso, esses concursos periodicos dos pioneiros do progresso.

## 2.<sup>a</sup> Mediante auxilios pecuniarios.

Si e justo que as despesas duma empresa sejam pagas pelos que ella beneficia, não se póde negar que o Estado tem o dever de concorrer com a sua quota, porque as exposições fornecem-lhe um meio muito efficaz de ter noticias directas e comparativas sobre as condições das industrias e artes do paiz.

É intuitivo que o Thesouro não deve pagar todos os caprichos que surjam no cerebro de qualquer phantasista; mas isto não se verifica quando os organizadores offerecem sufficientes garantias de competencia e seriedade, promettendo a exposição vantagens reaes para a sociedade.

O poder publico não deve ser o primeiro a concorrer, e a sua quota deve ser igual ao lucro presumivel dos corpos locaes, pelo augmento do movimento de pessoas e mercadorias.

Muito censuravel é a mania de serem destinadas sommas importantes para os festejos publicos, não só porque os espectaculos e divertimentos representam papel muito secundario nas exposições, como tambem porque não compete ás auctoridades politicas e administrativas o encargo de divertir o povo.

3.<sup>a</sup> Regulando prudentemente as exposições de fôrma que ellas possam satisfazer os seus fins.

A excessiva frequencia de taes concursos, longe de ser um elemento de progresso para as artes e industrias duma nação, se torna um elemento perturbador, não só porque os resultados obtidos, em prazo breve, não são suficientemente apreciaveis, como tambem exgotta as forças dos industriaes e artistas serios, e as do publico.

Deve decorrer um decennio entre as exposições nacionaes, podendo serem mais frequentes as simplesmente regionaes.

Quanto ás exposições universaes, seria de desejar que as principaes nações civilizadas accordassem, no interesse reciproco, em uma acção commum.

4.<sup>a</sup> Decretando e distribuindo premios e recompensas aos expositores mais dignos.

Distribuidas oficialmente, essas recompensas adquirem maior valor aos olhos dos expositores e do publico, e, portanto, constituem um estimulo mais efficaz ao progresso artistico e industrial.

5.<sup>a</sup> Finalmente, providenciando, mediante commissarios especiaes, sobre a compilação e publicação de memorias e monographias, destinadas a salientar os progressos realizados nos differentes ramos das artes e industrias.

Este balanço é indispensavel para que o Estado possa conhecer as condições da vida social.

—

XXVI. As observações estatisticas apresentam os factos unicamente sob o ponto de vista *quantitativo*, desprezando o *qualitativo*; têm, pois, um character de abstracção, que não raro impede que se possam tirar conclusões concretas.

No dizer de Ferraris, a Estatística não tem *intensidade*, isto é, as cifras, por mais numerosas e bem distribuídas que sejam, se limitam a manifestar o aspecto exterior dos phenomenos e só raramente dão noticia das circumstancias que os acompanham, e das causas que os determinam.

Assim tambem as exposições, apesar de constituírem um meio excellente de indagação, põem em evidencia as condições das artes e das industrias principalmente sob o aspecto *tecnologico*, e não sob o social.

Essas lacunas podem ser suppridas pelo *inquerito*, que Garelli della Morea define — “a informação especial e exacta que se obtém sobre determinados factos, devido á applicação de homens peritos, e interrogatorios de pessoas idóneas a dar noticias sobre os mesmos factos”.

Os inqueritos procedidos em virtude da intervenção da auctoridade publica, se dividem em:

a) *Judiciarios*, quando ordenados pelas auctoridades judiarias para verificar a exactidão dum facto controvertido, ou, o que é mais frequente, a existencia dum crime.

São regulados pelos Codigos do processo civil e penal.

b) *Parlamentares*, resolvidos pelas Camaras legislativas, em regra, para apurar a legalidade duma eleição, ou para fiscalizar certos actos do poder executivo.

c) *Administrativos*, subdividindo-se em *administrativos propriamente dictos*, e *legislativos* ou *publicos*.

Os primeiros têm o caracter de simples providencia administrativa, e não são necessariamente publicos; pelo contrario, em

alguns casos, a publicidade seria inoportuna, como, por exemplo, quando se trata de syndicar da conducta de qualquer funcionario.

Em regra, as testemunhas não podem ser coagidas a depor, como acontece nos inqueritos judiciais.

A escolha das mesmas testemunhas é confiada ao prudente arbitrio da administração, sendo, em geral, os depoimentos prestados por escripto.

Da maior importancia são os inqueritos publicos ou legislativos, que na Inglaterra, donde elles são originarios, se denominam — *parlamentares* — porque, segundo o direito publico inglez, a Corôa tambem faz parte do Parlamento.

Taes inqueritos se definem:

“um procedimento auctorizado pela lei no intuito de obter, pelo meio principal dos depoimentos verbaes, e secundariamente pelas informações escriptas, ambos publicados integralmente pela imprensa, todos os informes possiveis sobre um assumpto de interesse geral, predeterminado na propria lei.”

Segundo Ferraris, que se occupou desenvolvidamente da materia nos *Saggi di economia, statistica e scienza dell' amministrazione* — os principios fundamentaes desses inqueritos podem ser formulados nos seguintes termos:

1.º O seu character essencial é a publicidade.

Procedidos secretamente, elles perdem grande parte do seu valor, não só porque póde surgir no espirito publico a suspeita de que as inquirições não são bem dirigidas, ou que são adulterados os dados obtidos, como tambem se tornam impossiveis as proveitosas discussões pela imprensa, faltam as controversias entre os que são chamados, a depor, o confronto dos interesses oppostos.

2.º O inquerito publico, sendo um acto solemne e relativamente raro, deve ser ordenado por lei, que fixe previamente a despesa.

3.º Deve ter um caracter *pratico*, tendo por objecto obter unicamente informações que possam e devam ter efficacia no campo legislativo.

Excepcionalmente, se admittem inqueritos publicos, embora não visando uma providencia legislativa; *a)* quando um acontecimento importante perturba uma classe social, ou ameaça uma larga ordem de interesses, provocando apprehensões e queixas da população; *b)* quando se trata de obter esclarecimentos sobre as condições das classes sociaes, visto não darem resultado, em assumpto tão delicado, os inqueritos administrativos.

4.º O inquerito publico deve ser *especial*, restricto, isto é, ter um objecto bem definido.

5.º Quanto á parte *formal*, podem ser observadas as normas seguintes:

O numero dos membros da Commissão encarregada do inquerito varia conforme a importancia do assumpto, ou antes dos dados a recolher.

A nomeação póde ser feita pelo Parlamento ou pelo Executivo.

Na Inglaterra prevalece o systema da nomeação pela Corôa, isto devido a uma razão especial — as Camaras não podem escolher commissarios fóra do seu seio, nem conferir poderes por prazo superior ao das suas sessões.

Em regra, a Commissão formula um *questionario*, que serve de norma nos interrogatorios.

Este questionario, porém, deve ser muito conciso, deixando uma certa latitude nas perguntas e respostas, mesmo para evitar que as testemunhas se limitem a recitar uma lição bem decorada.

A Comissão pôde residir na capital, chamando as testemunhas, cujo depoimento julgar necessario, ou transportar-se para as diversas localidades, ou ainda se fazer representar por alguns dos seus membros.

A centralização será conveniente quando a capital fôr o principal theatro dos factos a estudar; o systema contrario será preferivel quando se tratar de factos relativos a localidades differentes, sendo necessario ouvir numerosas testemunhas, habitando logares longinquos.

Os materiaes recolhidos devem ser immediatamente publicados, precedidos ou seguidos dum relatorio compendiando e commentando os resultados obtidos, e indicando as providencias que logicamente derivem do inquerito.

—

Os inqueritos publicos são, principalmente, uma instituição ingleza, tendo alguns delles adquirido celebridade.

Macleod assignala como tendo feito época na historia da economia politica, o relatorio da commissão que, em 1810, foi encarregada de procurar a causa do alto preço do ouro, e de estudar o estado da circulação, e da troca com o estrangeiro, tendo á sua frente o illustre economista inglez Horner.

Em 1820 e em 1821, quando a opinião publica se inclinava para as reformas aduaneiras, as duas camaras do Parlamento instituiram inqueritos memoraveis sobre o commercio estrangeiro.

A comissão dos Lords se occupou principalmente com o commercio das Indias orientaes, com a falsificação das sedas, e importação dos vinhos.

A comissão da Camara dos Communs assignalou a extrema complicação da legislação em vigor, os rigores do regimen de navegação, e a insufficiencia dos entrepostos.

Estes inqueritos facilitaram muito a obra de Huskisson, assim como o agricola de 1821 preparou a abolição da legislação sobre os cereaes.

Muito fecundo foi o inquerito de 1840, provocado por Hume, e ordenado pela Camara dos Communs para examinar os direitos de importação sob o duplo ponto de vista da protecção e da renda.

São tambem dignos de menção os relativos — ao augmento do preço do carvão, attribuido ás *Trade's Unions*, 1873; abaixada prata, 1876; ás tarifas ferroviarias, etc.

Os primeiros inqueritos francezes datam do fim da Restauração, e foram ordenados, em 31 de outubro de 1828, pelo ministro do commercio e manufacturas Saint-Cricq, versando sobre a importação dos ferros e assucares estrangeiros.

Em 1870, o Corpo Legislativo mandou proceder a dois inqueritos, um sobre o regimen economico da França e o outro sobre a marinha mercante; as respectivas comissões, porém, não puderam concluir os seus trabalhos, por causa da guerra.

Na Italia, se salientam: o inquerito parlamentar sobre a marinha mercante, ordenado pela lei de 24 de março de 1881, cujos trabalhos, que occupam sete volumes, tiveram como resultado a lei de 6 de dezembro de 1885, concedendo favores á alludida marinha; e o que precedeu a votação da tarifa de 1887, feito por uma comissão composta

dos mais eminentes financeiros italianos, e que deu logar á apresentação de dous magnificos relatorios, um do senador Lampertico sobre a producção agricola, e o outro do deputado Ellena sobre a producção industrial.

Na Allemanha, o governo nomeou, em 1897, uma commissão composta de agricultores, commerciantes e industriaes, incumbindo-a de proceder a um inquerito sobre as condições e a importancia da producção nacional, e de fornecer os elementos necessarios á elaboração da tarifa aduaneira, e á revisão dos tratados commerciaes.

O questionário agricola foi o seguinte:

- 1.º Qual a situação, extensão, e condições da propriedade;
- 2.º Qual o systema de cultura;
- 3.º Qual o rendimento por hectare nos annos de 1873 á 1877, 1887 á 1891 e 1891 á 1897;
- 4.º Qual o valor do immovel;
- 5.º E quaes as despesas de exploração.

Entre nós, a instituição dos inqueritos publicos ou parlamentares ainda não se acclimou, e não é provavel que adquira foros de cidade, tão avessa é a nossa indole aos trabalhos aridos, cheios de cifras, que não dão logar á discursos de effeito.

Bem dirigidos, podem ser de grande utilidade os confessos agricolas e industriaes, que, até certo ponto, podem ser considerados modalidades de inqueritos.



XXVII. As sociedades ainda na infancia, diz Larousse, confiam de bom grado á alguns homens, considerados mais sabios ou mais experientes, o cuidado dos seus destinos; ellas abdicam a razão antes de usar della.

Depois vem o habito de obedecer sem exame, e assim se cria e perpetua a servidão voluntaria.

Isto explica o facto de gosarem alguns chefes ou estadistas de uma auctoridade politica tão consideravel, que contrabalança a do Estado, independentemente mesmo do exercicio de qualquer funcção publica.

Tal foi a influencia do ministro prussiano Barão de Stein; de O' Connel, na Irlanda, e de Garibaldi, no movimento nacional italiano.

Quando um povo viveu longos seculos no torpor do absolutismo, é difficil tiral-o desse estado, e os primeiros, que o tentam, esbarram com a força da inercia, que é quasi invencivel.

Não póde haver opinião publica onde não ha pensamento e raciocinio; ella é a expressão e o caracteristico duma civilização liberal e adeantada, não floresce na atmospheria deleteria do despotismo.

É exacto que os antigos não ignoravam o — vox populi, vox Dei; mas, no desmembramento da edade media, a opinião se fazia ouvir apenas nos circulos restrictos duma ordem ou duma associação, e o desenvolvimento da auctoridade régia impediu completamente o seu vôo.

Existiria, por exemplo, na França uma opinião publica no ultimo periodo do reinado de Luiz XIV?

Não, responde Larousse, o despotismo quebrara a *mola* das almas, e, como nos tempos de Tacito, quasi que se perdera a memoria com a palavra.

Os soffrimentos, causados por calamidades sem numero, apenas provocavam murmúrios impotentes.

Tres homens de bem se converteram generosamente em órgãos da opinião publica — Vauban, Fenelon e Bois-guillebert.

Para crear um espirito publico, é necessario esclarecer e fortificar o povo por meio do estudo da historia e das sciencias, principalmente da philosophia, o que não é tarefa dum dia.

Voltaire ousou tentá-lo, sendo secundado pelos trabalhos de Rousseau, Montesquieu, Turgot, e pela brilhante pleiade dos encyclopedistas.

Mas a luz pairava sómente no cume da sociedade e só lentamente filtrava até as classes medias.

A opinião publica nasceu na França no periodo revolucionario; eclipsou-se durante o 1º imperio e a 1ª restauração, começando na 2ª o seu verdadeiro reinado. Ella não é, diz Bluntschli, a opinião do *poder*, ao qual resiste muitas vezes, nem a dos *sabios* que, de ordinario, seguem caminhos isolados, desconhecidos das massas ou inacessiveis aos seus passos; é, principalmente, a opinião das *classes medias*, julgando com independencia e franqueza.

Nasce na sociedade, no commercio dos homens, e derrama-se, por mil canaes, nas familias e nas multidões, devido sobretudo á imprensa, que, de seu lado, contribue para a sua formação.

Não é infallivel e soberana; o seu character essencialmente mobil faz que ella passe dum extremo ao outro, queimando o idolo que acaba de adorar, julgando superficialmente e pelas apparencias, se deixando desviar pelas paixões e artificios.

O verdadeiro estadista reconhece a sua força, não a despreza, antes procura esclarecê-la e conquistar o seu favor, porque ella é tão util como alliada quanto temivel como adversaria.

O seu papel, em regra, é meramente passivo, de critica e fiscalização, sem ter o pensamento creador.

A sua resistencia ao Poder é quasi sempre surda e elastica como a do *cautchu*; mas, inflammada pelas paixões, se torna revolucionaria e violenta.

Toda a fórma elevada de Estado e de direito repouza sobre a consciencia geral da nação.

“A opinião publica, diz Niebuhr, é a opinião que, apesar da differença dos individuos e das situações, nasce em todas as almas não prevenidas pelas influencias que podem perturbar os detentores do poder; quando se torna unanime, não é mais o simples echo dum ouvi-dizer; póde ser considerada como a expressão do senso commum e da verdade, como a voz de Deus.”

Póde-se então comparal-a ao veredictum do jury, ou ao coro da tragedia antiga, que, contemplando os actos e soffrimentos dos personagens do drama, exprime, em voz alta, os sentimentos da consciencia humana.

—

A imprensa desempenha um papel importante nos Estados modernos, sendo o mais poderoso factor da opinião publica, si bem que não raro obedeça ao seu influxo.

Ella fiscaliza os actos do Governo, tem os cidadãos ao corrente dos negocios publicos, e os esclarece sobre os seus proprios interesses.

A profissão de jornalista, quando nobremente exercida, torna-se um verdadeiro sacerdocio, exige uma vocação especial, educação

liberal e vastos conhecimentos, além duma perspicacia rara para descobrir de relance os planos, motivos e intenções dos factos correntes.

A lucta pela vida não deixa tempo para se pensar em assumptos alheios ao interesse individual; e assim cada leitor exige que o seu jornal forneça-lhe uma opinião fundamentada sobre todas as questões.

Nesta lucta sem tréguas, o jornalista exhaure a sua actividade e o seu talento, escrevendo verdadeiras obras primas de estylo e concisão substanciosa, mas que duram, em regra, apenas um dia, dominadas pelo interesse que despertam novos acontecimentos.

Ao lado do jornalista digno deste nome, que comprehende o dever de resistir aos impulsos, muitas vezes ficticios, da opinião publica, embora sacrificando a sua popularidade, isto é, os seus interesses pecuniarios, a civilização fez brotar o jornalista profissional, que tem em mira unicamente o resultado material da empresa, explorador audaz que nunca abandona o veio do escandalo, e indifferente a tudo, sem amor da Patria, procura se aproveitar das paixões populares; ou então degradante *romão*, criminosamente assalariado pelo Governo, com o dinheiro que representa o sangue dos contribuintes.

Anathema sobre os mercadores do templo, que tanto aviltam uma profissão nobilissima!

Os grandes jornaes apparecem ordinariamente nos centros principaes, nas sedes do governo e das camaras; entretanto a experiencia mostra que elles são mais independentes, conservam mais o character doutrinario, quando publicados em cidades de 2ª ordem, não sujeitas á influencia official, e onde não sejam extremadas as luctas politicas.

Segundo Bluntschli, a opinião do governo póde se exprimir pela imprensa sob tres fórmas differentes:

a) Por meio dum jornal especial, uma folha official, como o antigo *Moniteur*, o *Statsanzeiger* prussiano, e o nosso *Diario Official*, que se limite a publicar as leis, ordenanças, nomeações, julgamentos, editaes, etc.; ou se torne um jornal verdadeiramente politico, tomando parte nas discussões dos negocios, dizendo e motivando a opinião do governo.

Esta ultima feição do jornal official apresenta numerosos inconvenientes, sendo os principaes comprometter facilmente a auctoridade, e perturbar a imparcialidade do exame.

O Governo imprime o cunho de manifesto, de nota official, na manifestação das suas opiniões; falla sempre em tom magistral, revelando a sua tendencia dominadora incompativel com a egualdade que deve haver entre os que discutem.

b) Por um jornal *semi-official*, ou antes *officioso*.

Este systema ainda é peor, porque o character dubio da folha prejudica o seu credito, obrigando os seus redactores a uma difficil maromba entre as susceptibilidades do governo, cuja desapprovação é sempre de receiar, e a desconfiança do publico.

c) Convém mais distinguir claramente, como se faz na Inglaterra, a *folha puramente official*, que apenas publica os actos publicos, da imprensa livre, em que os proprios ministros podem escrever ou mandar escrever, mas como simples particulares, exprimindo uma opinião individual.

Assim o Governo não ficará compromettido, e conservará a sua independencia relativamente a todos os jornaes, cujos applausos conquistará pela rectidão dos seus actos, e não concedendo subvenções.

## CAPITULO V

XXVIII. Acção do Estado quanto ás necessidades phisicas da sociedade: Segurança Publica — XXIX. Saude Publica. Policia Sanitaria. A Hygiene no Districto Federal. A *City Improvements* — XXX. Assistencia Publica. Pauperismo. Suas causas. Inconvenientes da assistencia official. As *workhouses* — XXXI. População. Theoria de Malthus. Seus precusores. Antimalthusianos e neo-malthusianos.<sup>1</sup>

XXVIII. Garantir a segurança collectiva da nação, defendel-a contra qualquer aggressão estrangeira, é, incontestavelmente, o primeiro dever do Estado, a sua funcção primordial.

Mas seria impossivel desempenhar satisfatoriamente esta missão si a attenção do Governo fosse continuamente distrahida por perturbações intestinas, si os direitos individuaes não estivessem suficientemente garantidos.

Dahia necessidade da policia — cujo papel consiste, segundo a definição do codigo francez dos delictos e penas, do 3 brumario anno IV,

“em manter a ordem publica, a liberdade, a propriedade e a segurança individuaes.

Seu caracter principal é a vigilancia: a sociedade considerada em massa é o objecto da sua solitudine.”

---

<sup>1</sup> Leroy-Beaulieu — *Ob. cit.*; Maurice Block — *Ob. cit.*; Bluntschli — *“Le Droit Public Généra”*; Vivien — *“Estudes administratives”*; Cavagnari — *Ob. cit.*; Amunátegui Rivera — *“Resumen de Derecho Administrativo”*; Lacassagne — *“Precis d’Hygiene”*; Gyron y Garcia Moreno — *“Leys y codigos de Suiza”*; Dr. Francisco de Castro — *“O Invento Abel Parente”*; Mantegazza — *“Hygiene do Amor”*; Dr. João Barbalho — *Constituição Federal Brasileira*; Milton — *A Constituição do Brasil*.

Auxiliar da Administração, a policia é essencialmente *preventiva*, deve prever e evitar todos os factos perturbadores da ordem social.

“A policia, diz Stahl, é o mais rico dominio da administração; o fim e os interesses da nossa existencia humana lhe pertencem e constituem o objecto positivo da sua acção.

A Justiça apenas conserva ou repara, e não intervém emquanto não se verifica uma violação de direito; as finanças teem o seu terreno limitado; o exercito não age senão quando ha necessidade de salvar o poder.

É na policia que existe a verdadeira actividade politica.”

Segundo Rohmer, *a intervenção livre no momento oportuno*, é a essencia da policia.

A sua acção é indefinida como a propria vida; não é possível aprisional-a em fórmulas.

Bluntschli tambem doutrina que um certo arbitrio, ou a livre escolha dos meios; é inseparavel da policia.

Uma legislação, que pretendesse regular de antemão todos os seus actos, seria impraticavel e desastrosa.

Este arbitrio, sem duvida, não é absoluto, move-se no quadro das leis e a policia não deve lesar ou violar um direito adquirido, sem que haja uma *verdadeira necessidade*.

O *bem publico* variavel é a sua lei suprema, e a *escolha eficaz* dos meios o seu primeiro dever.

Este poder indeterminado não é sem perigo e póde degenerar facilmente em opressão e tyrannia, principalmente em paizes, como o nosso, em que se confunde a violencia com a energia, e as auctoridades

superiores julgam do seu dever assegurara impunidade dos seus agentes, afim de não sacrificar o prestígio do Governo.

O unico meio de ter boa policia consiste em confiar as suas atribuições a auctoridades competentes, criteriosas e bem remuneradas, para que possam dedicar toda a sua actividade ao desempenho de tão difficil missão; e responsabilizal-as *effectivamente* pelos abusos que commetterem.

A acção policial passa a ser *repressiva* quando se trata de remediar o mal causado pelos factos delictuosos, cuja pratica não foi possivel evitar; tem o caracter de *judicial* quando investiga as circumstancias dos alludidos factos, recolhe as provas, descobre os seus auctores e os entrega á auctoridade encarregada pela lei do seu julgamento.

Fournier, Vivien e outros distinguem a policia administrativa, propriamente dicta, da policia *politica*, que é essencialmente preventiva e secreta, porque as conjurações são urdidas nas trevas, e sómente no mesmo terreno o Governo póde surprehendel-as e impedir que ellas se realizem, sem recorrer a processos, cujos resultados são sempre inconvenientes.

O povo não acredita na força dum Governo que é obrigado a descer diariamente á praça publica para entrar em lucta com adversarios incançaveis; e o espirito de imitação, o contagio no exemplo, tão poderosos nas perturbações civis, pervertem os espiritos fracos e produzem novos altentados.

Os processos politicos são, pois, inconvenientes; a absolvição de réos, cuja criminalidade ficou evidentemente provada, desprestigia o Poder Publico; e, no caso de condemnação, o Chefe do Estado não póde fugir deste dilemma:



Si deixa executal-a, é accusado de ser cruel e vingativo; si perdoa, é fraco ou pusillanime.

Tudo concorre, portanto, para que a policia politica consagre principalmente a sua actividade em prevenir as conspirações, sem sahir da penumbra nem armar ao effeito.

Alguns ideologos, esquecidos das frias lições da experiencia, condemnam a policia justamente pelo seu character secreto, e consideram immoraes os meios de que se serve para descobrir os planos dos adversarios das instituições.

Mas, si a sociedade tem, tanto ou mais do que qualquer cidadão, o direito de velar pela sua conservação, como extranhar que ella penetre nas trevas onde se forjam as armas preparadas contra ella?

A delação é um acto que repugna ás consciencias medianamente honestas; a dura lei da necessidade, porém, torna accetaveis os serviços dos delatores e espiões, por mais desprezível que seja tal profissão.

A sabedoria popular define perfeitamente a situação nesse expressivo adagio: *Ama-se a traição, e aborrecese o traidor.*

A escabrosidade da missão policial, e os seus importantes serviços, deviam dar-lhe incontestavel direito ao reconhecimento publico; isto, porém, não acontece, por toda a parte a policia excita a desconfiança, senão o odio dos que ella deve proteger, inspirando verdadeira repulsão a homens honestos, tranquillos e pacificos.

Ella não inspirava tal antipathia nas sociedades antigas, e esta comparação, observa Bluntschli, tem alguma cousa de humilhante para o Estado moderno.

A policia da antiga Roma tinha uma vasta e poderosa organização, e os mais nobres cidadãos ficavam satisfeitos quando podiam desempenhar as funcções policiaes.

A edilidade, e, sobretudo, a magistratura de policia, era a porta das primeiras honras; a *censura* constituia a mais alta recompensa concedida á virtude, e, entretanto, a ella competia a policia dos costumes.

Emfim a alta policia era confiada aos consules.

A policia occupou uma posição infima na idade média, devido ás duas causas seguintes:

1.<sup>a</sup> A Igreja dominava então todo o lado moral da vida publica, faltava á policia civil uma moral propria;

2.<sup>a</sup> A acção policial era incompativel com a absoluta independencia das associações, familias nobres e até individuos.

No fim da idade média houve uma reacção, cahindo no vicio contrario.

O Estado, tornado poderoso, julgou fazer a felicidade dos povos intervindo em tudo — na fé, nos costumes, alimentação, habitação, profissão, commercio e na circulação.

A liberdade civil se tornou uma ficção, houve uma *tutela universal*.

Um exemplo typico desta tendencia é o decreto chileno de 21 de maio de 1823, que, entre outras disposições relativas á obrigação dos transeuntes se ajoelharem na passagem do Santissimo Sacramento e até perdê-lo de vista, e á prohibição de andarem os religiosos pelas ruas depois das vespervas, contém a seguinte, digna dos aureos tempos de Sparta:

“Os moços respeitarão os velhos, seja qual fôr a sua classe, e, si advertidos por elles, se insubordinarem e insultarem os mesmos velhos, serão conduzidos perante o Juiz mais proximo, o qual, conservando-os em custodia, mandará chamar os respectivos paes, tutores ou protectores, afim de admoestal-os pela má educação que os menores revelam em suas acções, e prevenil-os da correcção a infligir-lhes.

No caso de reincidencia, serão castigados pelo proprio Juiz.”

—

No Districto Federal, a policia é judiciaria ou criminal, administrativa ou politica.<sup>2</sup>

As duas primeiras incumbem a todas as auctoridades policiaes, de accordo com as disposições regulamentares; a policia politica compete privativamente ao Chefe de Policia, de conformidade com as ordens e instrucções do Ministro da Justiça.

A administração policial está confiada ás seguintes auctoridades:

O Chefe de Policia, que será escolhido dentre os bacharéis ou doutores em direito, com seis annos, pelo menos, de pratica, ou que se hajam distinguido no exercicio da magistratura, ou do ministerio publico ou da advocacia ou da policia, ou que, por estudos especiaes, tenham revelado aptidão para o serviço policial;

3 delegados auxiliares, que serão bachareis ou doutores em direito, com quatro annos, pelo menos, de pratica;

20 delegados de circumscripções urbanas, que tambem serão bachareis ou doutores em direito, com dous annos, pelo menos, de pratica do foro;

---

<sup>2</sup> Lei n. 947 de 29 de dezembro do 1902; Regulamento anexo ao Decreto, n. 4763 de 5 de fevereiro do 1903.

8 delegados de circumscripções suburbanas, que, na falta de cidadãos formados em direito, poderão ser pessoas de reconhecida idoneidade moral e intellectual, demonstrada esta em provas de habilitação prestadas perante uma commissão composta de um juiz de direito, um promotor publico e um delegado;

107 inspectores de secções urbanas;

59 inspectores de secções suburbanas.

Ha uma Brigada Policial, inteiramente militarizada, uma Guarda Civil, e as guardas nocturnas, organizadas a expensas particulares.

A Lei n. 628 de 28 de outubro de 1899 (vulgarmente chamada — Alfredo Pinto — em homenagem ao deputado que apresentou o projecto e o defendeu com brilhantismo digno de melhor causa) conferiu ao chefe e delegados de policia a attribuição de processar ex-officio as contravenções do livro III, caps. II e III, arts. 369 a 371 e 374, IV, V, VI, VIII, XII e XIII, art. 399 principio, § 1º do Codigo Penal.

Esta Lei, que, no terreno da theoria, se me afigura indefensavel, não tem produzido na pratica o annuciado resultado.

XXIX. Não ha campo, diz Cavagnari, em que seja mais legitima, ou antes mais indispensavel a intervenção do Estado do que no da hygiene publica.

A acção dos poderes publicos se manifesta por duas fórmulas diferentes: 1ª *negativa*, quando o Estado limita opportunamente o arbitrio dos particulares, afim de não resultar das suas acções ou omissões algum damno ou perigo á generalidade dos cidadãos; 2ª

*positiva*, quando a Administração se propõe directamente a melhorar as condições hygienicas da população, e dos logares em que ella habita.

A primeira fórma é simplesmente a applicação do principio elementar de justiça, o *neminem laedere*, e entra evidentemente no conceito da funcção repressiva que, de pleno direito, pertence ao Estado.

A segunda sómente pelo Poder Publico póde ser eficazmente exercida, porque, tratando-se de providencias que interessam immediatamente á generalidade e só indirectamente aos particulares, não seria possivel contar com a iniciativa individual.

A Sciencia da Administração, na sua qualidade de disciplina technica e não juridica, se occupa unicamente das *materias sanitarias*, isto é, das providencias hygienicas que interessam á vida social; e, neste sentido restricto, a hygiene publica comprehende as seguintes partes:

a) Policia curativa, cujo objecto é a vigilancia sobre o exercicio dos varios ramos da arte salutar;

b) Hygiene edilicia, que se occupa com a salubridade das casas e logares habitados;

c) Hygiene alimentar (*bromatologia*), que estuda a salubridade dos alimentos e bebidas, expostos á venda, e a qualidade da agua potavel;

d) Hygiene industrial, que se encarrega da tutela e vigilancia hygienica do trabalho, das fabricas, officinas, etc.;

e) Hygiene escolastica, a qual, como o nome indica, provê a tutela hygienica dos asylos e escolas;

f) Hygiene hospitalar, que diz respeito aos institutos sanitarios, maternidades, casas de expostos, etc.;

Policia sanitaria sobre as endemias, epidemias, contagios, enzootias, epizootias, zoonomias, etc.;

h) Policia mortuaria (serviço funebre, cemiterios, methods de conservação ou destruição dos cadaveres, inhumações e exumações dos animaes);

i) Hygiene maritima e internacional;

j) Estatistica sanitaria.

Perfunctoriamente, me occuparei de cada uma dellas.

A) Ainda se discute, entre nós, si em face do art. 72, § 24 da Constituição Federal, consagrando o livre exercicio de qualquer profissão moral, intellectual e industrial, é licita a exigencia de titulo ou diploma, conferido por institutos officiaes ou a estes equiparados, como requisito de habilitações para o exercicio das mesmas profissões. Respondem pela affirmativa os mais abalisados commentadores da nossa Constituição.

O Dr. João Barbalho — “Constituição Federal Brasileira” —, depois de mencionar a rejeição, em sessão de 16 de janeiro de 1891 ,da emenda do Sr. Demetrio Ribeiro, tornando claro que o livre exercicio das profissões *independia de titulos ou diplomas de qualquer natureza*, e de ter salientado a circumstancia de haver o presidente do Congresso declarado, sem reclamação ou observação de especie alguma, prejudicados os additivos consagrando a liberdade profissional, independentemente de qualquer titulo escolar ou academico, acrescenta:

“E que os constituintes quizeram resalvar os titulos de habilitação profissional, vê-se não só do elemento historico que acabamos de expor, da disposição do dicto § 24, mas ainda do que ocorreu quanto ao art. 73, que estabeleceu o franco acesso de todos os brasileiros aos cargos publicos, observadas as condições de capacidade especial que a lei estatuir.”

Emendas surgiram para accrescentar-se a esta disposição a admissão independentemente de diploma ou titulo de habilitação official. E nenhuma dellas logrou successo; todas o Congresso rejeitou.

Nem cabe aqui allegar-se terem sido rejeitadas taes emendas, por haver entendido o Congresso Constituinte serem ellas superfluas. Do que se disse, do que se fez no Congresso, do que está nos *Annaes* absolutamente nada consta que autorize assim crêr-se. E que escusadas não eram, vê-se, já pelo alcance e importancia de taes emendas, já pela grande insistencia, quasi teimosia, em provocar sobre a materia a attenção e o voto do Congresso?

Inutil uma emenda, que tantas vezes foi apresentada (no seio da commissão, na primeira e na segunda discussão) e por tantos representantes, notando-se entre elles alguns dos que mais, se distinguiram no Congresso?

“Mera superfluidade não se poderia suppôr objecto de tanta preocupação e esforço de pessoas entendidas na materia...”

A proposito deste § 24º, diz o Dr. Milton — “A Constituição do Brazil”:

“foram offerecidas diversas emendas, visando todas ellas o mesmo fim, que era extinguir os titulos de competencia profissional, os diplomas litterarios e scientificos, as patentes officiaes em fim bem como os privilegios que a ellas estão ligados, e dellas dimanam por lei. Pretendeu-se assim que ficasse *livre no Brazil o exercicio de todas as profissões*, de qualquer natureza que fossem. O Congresso, porém, repelliu semelhante pretenção, e, a meu ver, procedeu correctamente. Acolhel-o seria atirar muito para adeante a barra ao que ainda não abalançou-se, por certo, paiz civilizado algum; sem alludir mesmo á prova que assim forneceriamos para acreditar-se que a Constituinte obedecera ás inspirações de uma seita.”

Portanto, o § 24 deste artigo deve ser entendido em termos.

Elle não quer dizer — que todos podem exercer todas as profissões, ou, por outras palavras, que ninguém necessita de habilitações especiaes para exercer qualquer profissão. Significa, porém, que toda pessoa legalmente habilitada pôde exercer sua profissão sem peias, e livre de leis que coarctem-lhe a actividade, comtanto que não prejudique direitos alheios.

O Dr. Felisbello Freire — Ob. cit. — considera tão clara a disposição constitucional, que taxou de irregular o procedimento da Mesa da Camara das Deputados julgando objecto de deliberação e enviando á Comissão de Constituição o seguinte projecto, apresentado em sessão de 16 de julho de 1891, visto constituir uma verdadeira revisão constitucional, sem as formalidades legaes:

“Art. 1.º O exercicio das profissões de qualquer ordem, moral, intellectual e industrial, a que se refere o art. 72 § 24 da Constituição, não depende da obtenção ou exhibição de qualquer titulo ou diploma.

Art. 2.º Ficam revogados os arts. 156, 157 e 158 do Codice Penal, o capitulo V do decreto n. 169 de 18 de janeiro de 1890 e todas as mais disposições que forem expressa ou implicitamente contrarias ao livre exercicio de qualquer profissão scientifica, litteraria, technica ou pratica.”

Deante dos testemunhos contestes dos tres mais illustres commentadores da Constituição Federal, e que, aliás, tomaram parte nos trabalhos da Constituinte, e da interpretação dada pelos Poderes publicos, não me parece acertada a opinião dos que affirmam terem sido supprimidos, pelo citado § 24 do art. 72, os privilegios inherentes aos titulos e diplomas de habilitação official.

Em theoria, não me repugna acceitar o dogma positivista da liberdade profissional, tão inclinado estou sempre a defender a livre concorrência em todas as manifestações da actividade humana; considero-a, porém, inadequada ao nosso meio social, de escassa cultura



intellectual, onde o *analphabetismo* das massas oferece campo vasto ás explorações do charlatanismo audaz e petulante.

—

No Districto Federal compete á Directoria Geral de Saude Publica a fiscalização do exercicio da medicina e da pharmacia em todos os seus ramos, no que fôr inherente á capacidade legal e competencia profissional. (Regulamento annexo ao Dec. n. 5156 de 8 de março de 1904, art. 1º, letra e.)

O exercicio da arte de curar, em qualquer de seus ramos e por qualquer de suas fórmulas, é permittido sómente:

1.º Ás pessoas que se mostrarem habilitadas por titulo conferido pelas Faculdades de Medicina, officiaes ou equiparadas;

2.º Ás que, sendo graduadas por Escolas ou Universidades estrangeiras oficialmente reconhecidas, se habilitarem perante as alludidas Faculdades, na fórmula dos respectivos estatutos;

3.º Ás que, tendo sido ou forem professores de Universidade ou Escola estrangeira tambem oficialmente reconhecida, requererem licença á Directoria Geral de Saude Publica para o exercicio da profissão, a qual lhes poderá ser concedida, si apresentarem documentos comprobatorios da qualidade alludida, devidamente authenticados pelo agente diplomatico da Republica ou, na falta deste, pelo consul brasileiro;

4.º E ás que, sendo graduadas por Escola ou Universidade estrangeira, nas mesmas condições das mencionadas nos numeros antecedentes, provarem que são auctores de obras importantes de medicina, cirurgia ou pharmacologia, e requererem a necessaria licença á Directoria Geral de Saude Publica, que a poderá conceder, ouvida a Faculdade de Medicina e de Pharmacia do Rio de Janeiro.

Os medicos, pharmaceuticos, dentistas e parteiras da Capital Federal deverão matricular-se na Directoria Geral de Saude Publica, apresentando os respectivos titulos ou licenças, afim de serem registrados. (Citado Reg. art. 252.)

É expressamente prohibido o exercicio simultaneo da medicina e da pharmacia, ainda que o medico possua o titulo de pharmaceutico. (Reg. cit., art. 257.)

Esta disposição, que traduz uma suspeita vergonhosa e humilhante para a classe medica, se me afigura attentatoria da liberdade do commercio, e, conseguintemente, eivada do vicio da inconstitucionalidade.

Pensa Cavagnari que se deve exigir o diploma de habilitação, conferido por um instituto escolar publico, para o exercicio da veterinaria, não só porque as molestias e infecções dos animaes domesticos podem affectar a saude do homem, como tambem para evitar os desastres economicos provenientes da mortalidade do gado, quando não tratado por pessoal competente.

—

B) Segundo Lacassagne, a habitação é o meio ordinario da respiração pulmonar.

Para que uma casa esteja bem situada, é indispensavel ter uma temperatura média relativamente ao clima; que seja bem esclarecida pela luz solar, e contenha em grande quantidade ar puro e secco.

Convém escolher, para edificar, um terreno secco, drenando-se, em caso de necessidade, o sólo; evitar um subsolo argiloso ou gredoso que, semelhante a uma esponja, reteria as aguas de infiltração; e procurar de preferencia um subsolo de rochedo; sobretudo si o declive permittir o escoamento das aguas.

Os terrenos pantanosos ou de alluvião são absolutamente inhabitaveis; ninguem se habitua com a malaria, e os proprios animaes soffrem as influencias do miasma, influencia que os antigos conheciam perfeitamente, e que procuravam descobrir nas entranhas das victimas, quando queriam escolher o local duma cidade.

Tem grande importancia a escolha dos materiaes, sendo preferiveis os que forem maus conductores de calorico, e insusceptiveis de absorver a humidade ou desprender gazes deleterios.

Os dormitorios devem ser claros e arejados, completamente separados dos compartimentos destinados aos animaes e á conservação dos productos agricolas.

O genero de cultura dos terrenos circumvizinhos influe muitissimo sobre a salubridade da casa; convém cercal-a de arvores, que não interceptem a luz e o ar, como, por exemplo, o eucalypto, porque ellas decompõem o acido carbonico e desenvolvem o oxygenio.

Cavagnari menciona entre as obras de maior utilidade publica nas grandes cidades — a construcção de mercados, amplos e abertos, tendo agua em abundancia para conserval-os sempre no mais escrupuloso asseio, e de banheiros publicos e gratuitos, especialmente necessarios ás classes operarias, mais expostas a acção do sol e da poeira, e que não podem mudar frequentemente a roupa branca.

Na Italia, os banhos publicos são ainda desconhecidos ou pessimamente organizados; florescem, porém, na Allemanha, na Austria e, principalmente, na Russia.

Acredito que a criação, nesta cidade, dos banheiros populares, seria muito proveitosa á hygiene publica, defensiva e aggressiva.

O expurgo subterraneo da cidade, constitue hoje um dos mais graves problemas hygienicos, que, aliás, interessa tambem á economia agricola porque as materias putresciveis desperdiçadas annualmente nas grandes cidades, representam um importante thesouro subtrahido á fertilidade dos campos.

Foi Tarquinio Prisco quem introduziu na Roma antiga o systema de encanamento das immundicias, e Tarquinio, o Soberbo, terminou a construcção da *cloaca maxima*, que contaminou as aguas do Tibre e esterilizou os campos circumvizinhos, ao passo que o systema opposto do recolhimento do estrume, e consequente espalhamento nos campos cultivados, conservou a prodigiosa fertilidade do Japão e da China.

O expurgo duma cidade por meio de canaes subterraneos exige, como complemento natural, a depuração das aguas immundas antes de cahirem em logares descobertos ou no mar, e, para tal fim, são usados tres systemas — um fundado na precipitação mediante reagentes chimicos; o segundo sobre a separação mechanica pela filtração; e o terceiro sobre a depuração mechanica e physico-chimica destinando-as á fertilização do sólo.

Nesta cidade, o serviço de exgotto está a cargo da *The Rio de Janeiro City Improvements Company Limited*, que recebe do Governo 60\$ por casa, ao cambio fixo de 19 d.; o numero de casas com exgottos é de 48.500.

As materias fecaes vão ter a sete casas de machinas, que trabalham dia e noite, onde cahem em poços subterraneos, e depois são elevadas, por meio de machanismos possantes, para tanques de precipitação, previamente misturadas em dosagem desinfectante de leite de cal, pó de carvão, sulphato de alumina e ferro, que tem o effeito de precipitar a materia solida nesses tanques, e o liquido, depois de passar

por filtros especiaes, compostos de grades de ferro, pedra moida e esteiras de coco, cahe em catadupa na galeria de descarga.

Cada casa é ligada á galeria geral, na rua, por meio de um encanamento de barro vidrado de 0,15 de diametro, com juntas tomadas a cimento; entre a galeria e o cano interno da casa fica collocado um obturador hydraulico para impedir a passagem do ar das galerias para o encanamento interno da casa.

Á cada latrina, do systema Pedestal ou Unitas, de vaso e syphão em uma só peça inteiriça, está adaptada uma caixa de lavagem.

—

C) Á *bromatologia*, mostrando as qualidades nutritivas dos alimentos mais usados, e as suas falsificações e adulterações mais frequentes, contribue para o conhecimento duma serie importantissima de factores do bem-estar physico das classes sociaes, auxiliando assim a direcção da acção positiva e repressiva do Estado.

Os diversos alimentos podem agrupar-se em quatro classes: 1ª, *substancias albuminoides ou proteicas*, os alimentos plasticos de Liebig: a legumina (feijão), a glucina (pão), a albumina (ovo), a caseina (leite), a fibrina (sangue) e a musculina (musculos); 2ª, *corpos gordurosos*, que são os agentes por excellencia da calorificação.

Entre as gorduras, convém distinguir a oleina, a margarina e a estearina, que Moleschott denomina — neutras — porque não são soluveis na agua.

3ª, *substancias hydrocarbonadas* (assucares e feculas), os alimentos respiratorios de Liebig; 4ª, *substancias inorganicas*, isto é, a agua e os saes, salientando-se o chlorureto de sodio ou sal commum, e o phosphato de cal.

O primeiro entra na composição do serum sanguineo, das secreções e cartilagens, e auxilia, como condimento, a formação dos liquidos do intestino, dos succos gastrico e pancreatico, e da bilis.

Estomachico e eupeptico, favorece a digestão e o intimo trabalho da nutrição dos tecidos.

O phosphato de cal não tem menor importancia; formando a metade do peso dos ossos, elle tambem entra na composição dos globulos sanguineos, dos musculos e elementos nervosos.

Mouriés observou que as creanças de peito enfraqueciam, ficavam menos pesadas e soffriam de diarrheas quando o leite das amas continha pouco phosphato; e aconselhou que ellas tomassem diariamente 4 grammas, pouco mais ou menos, de phosphato de cal.

Como as hervas são ricas em phosphatos, convem dar muito ás amas: espinafres, chicoria e feijão verde; prohibindo, porém, o uso das cruciferas, das alliaceas, das plantas contendo essencias sulfureas que, eliminadas pelo leite, produzem colicas e diarrhea nas creanças.

A publica administração deve prohibir a venda de todos os generos alimenticios insalubres ou nocivos á saude publica, e fiscalizar cuidadosamente os matadouros e açougues.

Problema importante da bromatologia é certamente o da potabilidade das aguas.

“Optima é a agua”, canta Pindaro na primeira das suas odes olympicas, e este juizo poetico, observa Cavagnari, é confirmado pela hygiene que no liquido elemento vê uma bebida indispensavel ao homem e um precioso instrumento de asseio.

Além disso, a agua auxilia o tratamento de muitas enfermidades, é um importante factor da producção agricola e industrial,

e constitue um dos meios mais economicos de communição e transporte.

Quando impura, porém, póde converter-se em vehiculo de varias molestias, ainda mesmo dando-se o devido desconto aos exaggeros dos velhos hygienistas.

Segundo Gerardin, uma agua é sã quando nella vivem os animaes e vegetaes dotados de uma organização superior; está infectada quando alimenta apenas infusorios cryptogamos.

Os meios principaes de *purificação* das aguas são — a distillação, o repouso e a filtração, que póde ser natural ou artificial.

A agua distillada é pouco agradavel antes de exposta ao ar por algum tempo.

—

D) Muitas industrias podem ser nocivas ou perigosas não sómente aos proprios operarios, como tambem aos moradores da vizinhança; é, portanto, perfeitamente justificada a acção preventiva dos poderes publicos, principalmente na defesa das mulheres e creanças, victimas frequentes das explorações industriaes.

Na Allemanha, as fabricas perigosas não podem ser montadas sem auctorização da auctoridade competente, que indicará as medidas necessarias á segurança dos operarios.

Além disso, os proprietarios são obrigados a indemnizar os danos causados pela sua negligencia.

Na Hespanha, o assumpto é regido pelas ordenanças municipaes, que em geral prohibem, dentro dos povoados, as industrias perigosas, sob o ponto de vista da segurança e da salubridade.

O trabalho das mulheres e creanças foi regulamentado pela lei de 24 de julho de 1873.

Na França, o decreto de 15 de outubro de 1810 dividiu em tres classes os estabelecimentos perigosos, insalubres ou incommodos.

A 1ª classe comprehende os que devem estar afastados das habitações particulares; a 2ª os cujo afastamento não é rigorosamente necessario, mas que não podem funcionar sem que a auctoridade adquira a certeza, de que os respectivos trabalhos não prejudicam ou incommodam os proprietarios da vizinhança; e a 3ª os que, embora possam trabalhar sem inconveniente perto das habitações, estão sujeitos á fiscalização policial.

Compete ao governo organizar, por decreto, o quadro dos alludidos estabelecimentos, fazendo a supradicta divisão em classes.

Na Italia, a lei n. 3.657 de 11 de fevereiro de 1886 prohibe que trabalhem nas fabricas os menores que ainda não tiverem completado 9 annos de idade, ou 10 annos, si se tratar de trabalhos subterraneos.

Os maiores de 9 annos e menores de 15 não podem ser admittidos nas fabricas e minas sem que os delegados sanitarios atestem que elles gosam saude, e estão aptos para o trabalho a que se destinam.

Os menores de 12 annos não podem trabalhar mais de 8 horas por dia, sob pena de serem os proprietarios dos estabelecimentos multados em 50 a 100 liras, e o dobro no caso de reincidencia.

Na Suissa, o trabalho das fabricas foi regulamentado pela lei federal de 23 de março de 1877.

Nenhuma fabrica póde funcionar sem expressa auctorização do governo cantonal, que indicará todas as providencias que julgar



necessarias á garantia da vida e saude dos operarios e dos moradores da vizinhança.

O proprietario responde pelos damnos causados por negligencia dos seus prepostos, ou pela simples exploração da sua industria, salvo si o accidente fôr devido a um caso de força maior, ou tenha havido culpa da propria victima.

Não podem ser empregados nas fabricas os menores de 14 annos, devendo reservar-se o tempo necessario para o ensino escolar e religioso dos que ainda não tiverem completado 16 annos de idade.

Compete ao Conselho Federal designar os ramos de industria em que os menores não podem trabalhar.

Em caso algum, as mulheres poderão trabalhar de noite, e nos domingos, assim como no periodo de oito semanas antes e depois de terem os partos.

Esta ultima disposição, si bem que muito louvavel sob o ponto de vista da hygiene, é attentatoria da liberdade individual e prejudicial ao bem-estar das proprias infelizes que o legislador teve em vista proteger.

Nas classes proletarias, não revestidas do verniz superficial duma civilização refinada, o salario eleva a posição da mulher, na mesma proporção da sua importancia.

Além disso, augmentam justamente no puerperio as despesas do casal, sendo assim muito sensivel a diminuição da receita.

Neste assumpto, é inconveniente a intervenção do Estado; sómente as associações particulares de beneficencia poderiam fornecer ás mulheres operarias os meios de deixarem voluntariamente o trabalho no ultimo periodo da gravidez e nos dous mezes seguintes ao parto.

E) A casa da escola, diz Lacassagne, não é uma habitação commum; o numero consideravel de pessoas que ahi se reúnem durante longas horas, e as exigências do trabalho escolar, impõem disposições especiaes sobre as classes, janellas, systemas de bancos e mesas destinadas aos meninos, espaço reservado ao recreio, e sobre as facilidades indispensaveis do acesso e fiscalização das diversas dependencias necessarias a todo estabelecimento escolar.

Dahi as exigencias proprias e as regras á parte, no duplo ponto de vista da architectura e da hygiene, exigencias que se tornam imperiosas porque as creanças são mais impressionaveis que os adultos ás causas das molestias.

Importa não esquecer um só instante que tudo o que affecta á saude da creança, mesmo sem pôr immediatamente a sua vida em perigo, compromette fatalmente, de antemão, mais ou menos seriamente, a saude dessa creanca tornada homem, a sua aptidão ao trabalho, as fontes do seu bem-estar e os serviços que ella póde prestar á familia e á Patria.

Uma boa escola deve satisfazer aos seguintes requisitos:

1.º As dimensões das salas devem ser calculadas de fôrma a assegurar, a cada alumno, um minimo de 1,50 m de superficie do sólo, e de cinco metros cubicos de capacidade.

2.º As mesmas salas devem ser claras e bem ventiladas, por amplas janellas abertas á esquerda dos alumnos.

3.º Os bancos e carteiras devem ser proporcionados á estatura dos meninos.

4.º Devem haver logares apropriados para os recreios e exercicios gymnasticos.

5.º E ter boa agua potavel em abundancia, e excellentes aparelhos sanitarios.

Convém evitar a sobrecarga intellectual (surmenage), simplificando os programmas, e estabelecendo o numero de horas das aulas na razão directa da idade; e dar as licões de fórma a mudar frequentemente a posição do alumno, intercalando entre as aulas recreios de 10 a 15 minutos.

—

F) Os hospitaes devem reunir todas as condições que assegurem a renovação de ar puro; assim devem estar afastados, tanto quanto possivel, das cidades, onde devem haver apenas *postos* para os primeiros socorros.

Mostrando as vantagens dos hospitaes temporarios, Levy preconizou a installação dos hospitaes-barracas.

“Desejaria, disse elle, acabar com o mephitismo secular dos hospitaes-monumentos; e que as nossas barracas possam ser os hospitaes do futuro, durando dez annos, sendo destruidas e queimadas, no fim desse periodo, e construindo-se outras, em terrenos diversos, com as correcções que a experiencia tiver suggerido.”

Uma boa enfermaria não deve ter pilastras, saliencias nem angulos reentrantes; para 20 doentes, ter, pelo menos, cinco metros de altura, 50 de comprimento e 10 de largura.

O intervallo entre cada ordem de leitos não deve ser inferior a cinco metros e o entre dous leitos, a 1,50 m.

As paredes devem ser impermeaveis e pintadas a oleo, de fórma a permittir lavagens frequentes.

O soalho deve ser encerado.

Convém haver um pavilhão especialmente destinado ao isolamento dos doentes de molestias contagiosas.

Annualmente, nos hospitaes de Paris, mais de 800 doentes, soffrendo de outras molestias, contraem a variola.

—

G) Prompta e energica defesa, diz Cavagnari, devem as auctoridades centraes e locaes oppor ás molestias infecciosas e contagiosas; e, para tal fim, devem ser informadas dos primeiros casos que apparecerem numa localidade, sendo obrigatoria a denuncia medica, o que, aliás, não se coaduna, observo eu, com o segredo profissional.

As auctoridades sanitarias devem estar aparelhadas com os meios necessarios para agir nos casos urgentes, isolando os doentes, pondo em observação as pessoas que estiveram em contacto com os mesmos, creando lazaretos, tudo isso sem cumprir as formalidades ordinarias.

A policia sanitaria constitue um dos mais graves problemas da Sciencia da Administração.

É incontestavel que ninguem tem o direito de converter a sua casa em um foco de infecção, pondo assim em perigo a vida das pessoas da vizinhança; neste ponto, a liberdade individual não póde deixar de ser limitada pelo bem publico.

Circumscrever, porém, a esphera de acção do Estado — *hoc opus, hic labor est* —; sendo a dificuldade aggravada pelo periodo de formação em que ainda está a sciencia da hygiene.

Nesta cidade, as medidas sanitarias implantaram o dominio dum perpetuo — *estado de sitio* —; o respeito aos mortos, que caracteriza as sociedades civilizadas, já não defende os cadaveres contra as

sacrilegas investigações desses novos inquisidores, cujos excessos nem ao menos encontram explicação nas exaltações da fé.

Segundo consta dos relatorios officiaes, a applicação dessas medidas violentas não tem provocado a menor reacção.

Doloroso e irrecusavel testemunho da nossa *desvirilidade!*

—

Dentre as molestias infecciosas, convém destacar duas contra as quaes todos os paizes civilizados teem adoptado providencias prophylacticas de efficacia geralmente reconhecida — a *variola* e a *syphilis*.

Depois da descoberta de Jenner, não só diminuíram as epidemias de variola, como a respectiva mortalidade; e na Allemanha, onde a vacinação é obrigatoria, a molestia desapareceu completamente.

Considerando a obrigatoriedade attentatoria da liberdade individual, penso que os poderes publicos devem lançar mão dos meios indirectos para propagar a vacinação, considerando-a mesmo requisito indispensavel para a matricula nos estabelecimentos publicos de instrucção ou a elles equiparados, e para o provimento dos cargos publicos.

Para evitar a diffusão da syphilis, preconiza-se a regulamentação da prostituição, sendo as meretrizes inscriptas num registro policial e sujeitas periodicamente a um exame medico.

Mas esta medida, além de immoral, porque torna quasi impossivel o arrependimento e a rehabilitação das matriculadas, e, até certo ponto, legaliza uma industria abjecta, é absolutamente inefficaz, visto ser impossivel a extincção da prostituição clandestina, a maior propagadora do mal celtico.

A legislação italiana resolveu o problema de fórma que se me afigura satisfactoria.

Os regulamentos de 29 de março de 1888, e 27 de outubro de 1891 preceituam que os funcionarios e os agentes da administração civil, segundo a competencia e pelos modos estabelecidos na legislação, providenciarão:

1.º No intuito de impedir que a moral e a decencia sejam offendidas nos logares publicos, ou abertos ao publico;

2.º Sobre a vigilancia, no interesse geral da segurança e da hygiene publica, dos locaes destinados ao meretricio;

3.º Sobre a tutela das mulheres que abandonam taes locaes, auxiliando a volta á vida honesta;

4.º Sobre a cura das molestias syphiliticas, impedindo a sua diffusão.

As mulheres que moram nos *conventiculos* destinados á prostituição estão sujeitas ao exame medico periodico, e as que se recusam ao mesmo exame são consideradas contaminadas, e, como taes, recolhidas ás clinicas syphilopathicas, ou aos hospitaes communs, salvo si quizerem se tratar em casa, dando seguras garantias de cessar o meretricio até a cura completa, verificada pela auctoridade sanitaria.

O art. 44 do citado regulamento de 1891 creou consultorios medicos para a cura gratuita das molestias syphiliticas.

—

H) A questão das sepulturas e dos cemiterios tem uma grande importancia higienica.

Apressar a decomposição dos cadaveres; impedir a contaminação das aguas potaveis e as emanções putridas nos logares habitados; afastar, tanto quanto possivel, o perigo de serem enterrados

individuos ainda vivos, taes são os problemas principaes que a policia mortuaria tem a resolver.

No seu interessante opusculo "Os cemiterios serão focos de infecção?", traduzido pelo Sr. Miguel Lemos, o Dr J. F. Robinet sustenta a inocuidade delles, examinando o assumpto sob os pontos de vista do *ar*, do *sólo* e das aguas.

A alteração do ar, diz elle, poderia resultar ou do desprendimento de gases toxicos sahidos da terra, ou então da propagação, na atmosphaera, de miasmas provenientes da mesma origem.

Ora, a decomposição dos cadaveres enterrados é uma verdadeira combustão organica, cujos productos são conhecidos. O principal é o acido carbonico, que resulta da combustão lenta do carbono contido em toda a materia organizada, vegetal ou animal, hervas, folhas, estrume e cadaveres. Elle póde se desprender do sólo nos cemiterios, e os hygienistas o teem considerado sempre como uma das principaes causas da insalubridade dos mesmos.

Isto é um erro.

O Dr. Gabriel Robinet, em um trabalho completo, fez o calculo approximaúvo da quantidade maxima de acido carbonico que todos os cemiterios de Paris poderiam produzir, e dos seus calculos, baseados em um grande numero de pesadas de cadaveres feitas em varios hospitaes, e dos dados os mais serios sobre a composição centesimal do corpo humano, sob o ponto de vista chimico, resulta que esta quantidade é infinitamente menos consideravel do que se suppunha.

O peso total dos corpos entregues annualmente aos cemiterios de Paris é de cerca de 1.389.000 kilogrammas. Si todo o carbono delles se desprendesse no estado de gaz acido carbonico, teriamos em cinco annos 1.257.000 kilogrammas desse gaz. Ora, segundo os calculos de

Boussingault, póde-se avaliar a quantidade de acido carbonico produzida pela respiração dos homens e dos animaes, assim como pelas differentes combustões, na mesma cidade, em 18.000.000 de kilogrammas em 24 horas. Em Paris tambem só a combustão do gaz de illumination produziu em um anno uma quantidade de acido carbonico cerca de 3.500 vezes mais consideravel do que a que teriam podido fornecer, no *maximo*, todos os mortos enterrados nos cemiterios da capital, num periodo de cinco annos.

O theatro da Opera só por si fornece, annualmente, 13 vezes mais acido carbonico do que todos os cemitérios juntos.

“Sabe, diz Delaunay, de modo mais certo, por experiencias scientificas precisas e máu grado o que se tem dicto de erroneo sobre isso, que nenhuma emanção chega, no estado actual, das covas á superficie do sólo... As pesquisas de um habil chimico, Lefort, membro da Academia de Medicina, assentaram o seguinte: *que os gazes os mais tenazes, produzidos no sólo a uma profundidade de 70 centimetros, são absorvidos e se combinam antes de chegar á superficie.* ”

As exactissimas investigações micrographicas, empreendidas principalmente pelo Sr. Miguel, no cemiterio Montparnasse, provaram que os gazes provenientes de materias enterradas em via de decomposição, são sempre isentos de bacterias, e que não existem nos cemiterios focos productores de germens cryptogamos especiaes e differentes dos que são encontrados em toda a parte.

Por outro lado, uma serie de experiencias feitas por Shtitzenberger sobre a terra dos cemiterios colhida em torno dos caixões, permittiu estabelecer o seguinte: que essa terra não apresentava vestigio algum de hydrogenio sulfurado, de ammoniaco, nem de oxydo de carbono, unicos gazes deleterios, cuja producção possa ser admittida scientificamente nas condições actuaes da inhumação.

Estas experiências tambem provaram que os cadaveres enterrados sob um sólo sufficientemente permeavel e a uma profundidade



de 1,50 m, desaparecem e são queimados em menos de cinco annos, sem desprenderem ou sem deixarem chegar á superfície do sólo, ou mesmo a 40 ou 80 centímetros de profundidade, nenhum gaz deleterio ou que possa exercer sobre a saude uma influencia pernicioso.

—

I) A policia sanitária maritima tem por objecto a hygiene dos portos e das embarcações; e a internacional se occupa dos tratados celebrados com os diversos paizes, no intuito de tutelar eficazmente a saude publica contra a expansão das molestias epidemicas e contagiosas.

Ambas estão intimamente ligadas uma á outra, porque, sendo principalmente pelo mar que as nações são ameaçadas de invasões epidemicas, a policia sanitaria internacional é sobretudo maritima, ao passo que esta tende, em ultima analyse, a uma defesa internacional.

A hygiene dos portos procura impedir o deposito, no ancoradouro das embarcações de materias excrementicias e putrescentes, que corrompem a agua e o ar respiravel.

A hygiene dos navios se compendia no serviço medico de bordo, nas cautelas a adoptar quando se verificam casos de molestias, principalmente infecciosas, na equipagem ou nos passageiros, na provisão dos generos alimenticios e da agua potavel, nas dimensões dos camarotes, beliches, etc.

Devem as auctoridades sanitarias exercer severa vigilancia sobre os navios que se destinam ao transporte de immigrants, e que são os mais perigosos, não só pela agglomeração dos passageiros, como pela falta de asseio pessoal dos mesmos.

As republicas italianas, diz Maurice Block, procuraram, na segunda metade do seculo 14º, nas quarentenas um meio de protecção

contra a invasão das molestias pestilenciaes; Veneza creou, em 1403, a primeira quarentena maritima, seguindo Genova o exemplo em 1467.

As disposições regulamentares eram verdadeiramente draconianas.

Em 1850, a França tomou a iniciativa de provocar uma *conferencia sanitaria internacional*, formada pelas diversas potencias que tem interesses solidarios no Mediterraneo; e effectivamente se reuniram em Paris os delegados da França, da Austria, das Duas Sicilias, da Hespanha, dos Estados romanos, da Grecia, de Portugal, da Russia, da Sardenha, da Toscana, da Turquia e o da Inglaterra, que não assignou a respectiva convenção, a 3 de fevereiro de 1852.

Em virtude desta convenção, a applicação das medidas quarentenarias depende da declaração official da existencia da peste, em sentido generico, feita pela auctoridade sanitaria do porto de partida.

Uma declaração semelhante determinará a cessação de taes medidas.

Foram abolidas as *cartas suspeitas*, que motivavam inuteis e vexatorias complicações, e admittidas apenas duas, *sujas* e *limpas*, conforme mencionarem ou não a existencia de epidemias.

As mercadorias se dividiram em tres classes, comprehendendo a primeira as sujeitas á quarentena obrigatoria e á desinfecção; na segunda foram incluidas as sujeitas á quarentena facultativa; e na terceira as isentas.

Instituíram-se os lazaretos para o recebimento dos passageiros e cargas obrigados a quarentena, uee se divide em — *quarentena de observação* e de *rigor* — O systema quarentenario vai incessantemente perdendo o seu primitivo credito.

O Dr. Vignard o considera antiquado, incompatível com as condições da nossa civilização, fundada sobre a continuidade e rapidez das trocas internacionaes, e podendo ser applicado eficazmente sómente nas ilhas e peninsulas sem industria nem commercio.

Em qualquer outro paiz, tal medida não poderá ser utilmente empregada, por causa da enorme multiplicidade, sempre crescente, das relações internacionaes.

As communicações maritimas se tornaram tão numerosas e rapidas quanto as terrestres, e a ambas se deve applicar o mesmo criterio.

As desinfecções, cuidadosamente feitas por pessoal habilitado, é a vigilancia, sanitaria sobre os passageiros, preenchem perfeitamente os intuitos da hygiene prophylactica.

—

J) São incontestaveis as vantagens duma *completa estatistica sanitaria*, que constitue a base precipua da acção administrativa em materia de hygiene publica.

Este serviço, entre nós, ainda está muito rudimentar; mas nos Estados que dedicaram a devida attenção á hygiene publica, os medicos demographistas organizam as estatisticas dos casamentos, nascimentos e obitos e dos doentes tratados nos hospitaes publicos ou particulares, e publicam, em prazos certos, os boletins sanitarios.

—

No Districto Federal, compete á Directoria Geral de Saude Publica a superintendencia exclusiva:

a) de tudo quanto diz respeito á hygiene domiciliaria, á policia sanitaria dos domicilios, logares e logradouros publicos;

*b)* de tudo quanto se relaciona com a prophylaxia geral e especifica das molestias infectuosas — Citado Reg. annexo ao Dec. n. 5.156, art. 1º § 2º.

O serviço de prophylaxia geral das molestias infectuosas comprehende:

*a)* notificação; *b)* isolamento; *c)* desinfecção; *d)* vigilancia medica.

São consideradas molestias de notificação compulsoria: febre amarella, peste, cholera e molestias choleriformes, variola, diphteria, infecção puerperal nas maternidades, ophtalmias dos recém-nascidos nas maternidades, creches e estabelecimentos analogos, typho e febre typhoide, lepra, tuberculose, quando houver eliminação do bacillo especifico, impaludismo, escarlatina e sarampão, quando ocorrerem em collegios, asylos e outros estabelecimentos congeneres, e beriberi.

O Director Geral poderá, si julgar conveniente á saude publica, propor ao Ministro que seja considerada como molestia de notificação compulsoria outra qualquer não consignada no presente regulamento.

O Regulamento impõe o onus da notificação até ao vizinho mais proximo do doente, e estabelece no art. 148 que toda pessoa que denunciar á auctoridade sanitaria um caso sonogado de molestia infectuosa receberá metade da multa que fôr paga pelos culpados.

Acredito, porém, que estas disposições absurdas e immoraes, que estimulam a delação e estabelecem o regimen da espionagem, ficarão lettra morta na nossa legislação.

—

XXX. Nas sociedades antigas, nas quaes o altruismo nunca passou do seu periodo embryonario, o soccorro aos indigentes não era

considerado uma necessidade *moral* e sim *material* imposta aos Governos por considerações de ordem publica.

Era obedecendo a estas considerações que Amenas subsidiava os incapazes de trabalhar e Roma dava á plebe — *panem et circenses*.

O Christianismo, pregando o dogma da fraternidade humana, elevou a caridade á categoria de dever moral, cessando assim de ser uma função governamental; e a Igreja, largamente dotada, se tornou a providencia dos pobres.

Este movimento ainda mais se accentuou durante as *cruzadas*, quando cavalleiros e sacerdotes erigiram os hospicios donde sahiram as ordens cavallerescas de Malta e de Rhodes.

A opressão feudal, multiplicando as causas do pauperismo, fez da mendicidade uma verdadeira instituição social.

“Mendigava o senhor um castello do principe, escreve Boccardo, para sustentar na sua côrte criminosa centenares de boccas. Mendigava o judeu vagabundo, seja pela real necessidade, seja para dissimular melhor uma riqueza, cuja descoberta custava-lhe a liberdade e a vida. Mendigavam os frades por conta propria, e para soccorrer os pobres das vizinhanças dos mosteiros. Mendigavam os estudantes para manter-se nas Universidades.”

Todos mendigavam, todos davam esmolos, mas não existia ainda a verdadeira, próvida e sapiente beneficencia.

Com a resurreição das communas, surgiram tambem os institutos pios, citando, entre outros, os Trinitarios e os cavalleiros das Mercês, que se consagravam á liberdade dos escravos; os conventos e asylos erectos nas passagens dos rios e nos cumes das montanhas, e os frades de Santo Antonio prodigalizando os seus cuidados, nas frequentes epidemias, ás rodas dos enjeitados, etc.

Os Estados que abraçaram o protestantismo aboliram os conventos e as corporações de mão-morta, promulgaram leis repressivas contra a mendicidade, voltando gradualmente ao systema pagão da caridade legal, ao regimen da *taxa* dos pobres.

Segundo a engenhosa fórmula de Goschen, este systema *substitue a consciencia individual pela consciencia social ou collectiva*.

—

Lerov-Beaulieu considera erronea a opinião dos que pensam ser o pauperismo um flagello novo, producto da civilização contemporanea, e, principalmente, do desenvolvimento industrial.

As estatisticas demonstram que o numero de pobres diminue nas sociedades civilizadas.

Mas a adaptação duma sociedade ás novas condições, a passagem, por exemplo, da pequena industria para a grande, não se opera bruscamente, a evolução é sempre lenta.

E, no começo, si percebem apenas os efeitos perturbadores, os compensadores escapam ao olhar inattento.

Ora, a impaciencia das almas contemporaneas, febris, nervosas, sentimentaes, de impressões rapidas e superficiaes despreza o progresso realizado, por mais consideravel que seja, na esperança de attingir, de um salto, a perfeição.

Inspiram desprezo a iniciativa privada, as obras lentas e parciaes; todos confiam nas duas forças geraes e subitas: *o poder regulamentar e o poder fiscal do Estado*.

A pobreza, mesmo com um certo character de hereditariedade, se manifesta em todas as sociedades, em todas as raças, em todos os seculos, em todos os climas, sob diversos regimens territoriaes, e modos

differentes de organização de trabalho; da mesma fôrma que outras molestias sociaes, como a prostituição, por exemplo, ella prolifica em civilizações que consideramos primitivas, patriarchaes.

Não ha legislador religioso que não falle do dever de soccorrer os pobres, prova evidente da existencia delles em numero consideravel.

Mesmo entre os povos caçadores, onde cada individuo gosa dos famosos “quatro direitos primitivos” — da caça, da pesca, da colheita e da pastagem — a indigencia lavra como entre os povos civilizados.

A miseria é terrivel entre os povos primitivos; em diversas tribus selvagens é um acto de necessidade, quasi de piedade, matar os parentes velhos, principalmente os paes, que são os proprios a fixar o dia da immolação.

A propriedade collectiva do sólo não impede a pobreza, ha pobres nas tribus nomadas d'Arabia e no *mir* russo, estas “familias fracas”, que perderam os seus instrumentos de trabalho, e, segundo a expressão energica que usam, *venderam a sua alma*.

O abalisado economista francez, cuja doutrina venho transladando, classifica em quatro categorias principaes as causas do pauperismo: 1<sup>a</sup>, as que proveem unicamente da natureza; 2<sup>a</sup> as que dependem de certas circumstancias sociaes; 3<sup>a</sup>, as que se prendem aos paes ou aos antecessores do pobre; 4<sup>a</sup>, e as que dependem exclusivamente d'elle mesmo.

A miseria dependente apenas da natureza é, sobretudo, a que se manifesta por enfermidades de nascimento ou accidentaes: os surdos-mudos, os cegos, os loucos, ainda que a alienação mental seja frequentemente preparada pelo vicio.

A estes exemplos se póde accrescentar a morte prematura do chefe da familia.

Nesses casos, a caridade deve ser sem reservas, o socorro pôde ser integral, mesmo porque não ha receios de especulação.

A acção dos poderes publicos, porém, não deve excluir a participação da iniciativa privada, com os seus inapreciaveis elementos de flexibilidade, variedade e invenção.

A segunda causa do pauperismo provém de certas circunstancias sociaes, como a deslocação resultante do emprego das machinas, as mudanças dos processos industriaes, todos os inconvenientes resultantes do "trabalho dividido e engrenado", segundo a expressão de Proudhon.

Não se trata, em geral, senão duma pobreza passageira, que poderia ser prevenida, pelo menos parcialmente, pela economia.

A intervenção dos poderes publicos pôde ter aqui graves inconvenientes: tira a energia e a elasticidade do espirito dos soccorridos, deprime o estado mental da classe operaria.

Quando muito, se poderia admittir que, nas crises locaes duma excepcional intensidade, o Estado abra algumas officinas de trabalhos publicos uteis; mas é muito difficil guardar o justo meio, e do excesso resultam graves inconvenientes immediatos e remotos.

Nessa hypothese, convém confiar exclusivamente na efficacia da acção das instituições livres de soccorros mutuos, e das diversas obras de patronagem, que se prestam a adaptações numerosas e variadas, conforme as necessidades contingentes ás quaes devem prover.

As organizações de seguros teem aqui um papel naturalmente indicado.

A terceira causa produz numerosas victimas; a indigencia hereditaria constitue o verdadeiro pauperismo.



Encontram-se por toda a parte, e, principalmente, nas cidades, familias degradadas, sem energia, que se comprazem na vagabundagem e na mendicidade, educando os filhos no gosto e habitos dessa vida somnolenta e dependente, afogando nelles todo o germen de energia e de aspiração a uma vida melhor.

Nessa hypothese, o Estado deve intervir unicamente para castigar os paes manifestamente indignos, que exploram os filhos impellindo-os ao vicio, e para decretar a instrucção obrigatoria, cuja influencia não póde deixar de ser benefica.

Um vasto campo abre-se aqui á iniciativa privada, cuja acção intelligente e bemfazeja, exercida sobre a infancia abandonada ou criminosa, póde diminuir muito o pauperismo.

De todas as categorias de pobres, os da quarta, que devem o seu estado aos seus proprios vicios, são os menos interessantes, e a assistencia publica augmenta, em vez de reduzir, o numero delles.

Haverá sempre sobre a terra homens sem coragem, preferindo a incerteza do pão quotidiano ao esforço regular; haverá Diogenes praticos, amando a vida animal e ociosa, especies de philosophos cynicos, que, por convicção, tanto como por fraqueza, acharão caro comprar o confortavel e a dignidade pelo preço da tensão dos seus musculos ou do seu espirito.

Tudo o que a educação póde conseguir no combate contra essas inclinações, a assistencia destróe com a regularidade ou probabilidade dos seus soccorros.

A assistencia legal na Inglaterra soccorria, em 1887, 110.000 pobres capazes de trabalhar (*adults ablebodied*). Em França realizou-se uma experiencia muito interessante.

Um homem de bem quiz verificar pessoalmente o que havia de verdade nas queixas de falta de serviço feitas pelos mendigos validos; e,

para esse fim, entendeu-se com alguns honrados negociantes e industriaes, que se comprometteram a empregar, com o salario diario de quatro francos, a toda a pessoa que se apresentasse com uma carta delle.

Em oito dias, elle se poz em contacto com 797 mendigos validos, todos se queixando de falta de serviço, e avisou-lhes da combinação que fizera.

Mais da metade (415) não voltaram para receber a carta; 138 não entregaram aos destinatarios.

Outros se empregaram, trabalharam meio dia, reclamaram dous francos e desapareceram; emfim, no terceiro dia, sómente dezoito estavam trabalhando.

Monod, que narra este facto, conclue que de 40 mendigos validos, apenas um está seriamente disposto a trabalhar, mediante um bom salario!

Funcionando na Inglaterra desde o reinado de Isabel, a *Poor Law* não supprimiu o pauperismo; pelo contrario, tem augmentado o numero de pobres, e extinguido o sentimento da previdencia, da responsabilidade pessoal, da dignidade, e as virtudes familiares em uma parte da classe operaria britanica.

Os soccorros proporcionaes ao numero de filhos desenvolveram por tal fórma a devassidão, que, em certos districtos, se tornou impossivel encontrar uma moça de conducta regular.

A reforma de 1834 impoz aos pobres das *workhouses* um regimen muito semelhante ao das prisões communs; e, para evitar as queixas dos operarios livres, cujos salarios soffrem com a concorrencia dos trabalhadores do Estado, a publica administração tem lançado mão de expedientes degradantes da dignidade humana, no intuito de tornar improductivo o trabalho nas *workhouses*.

Novos Sisyphos, os pobres são condemnados a executar exercicios phisicos tão fatigantes quanto estereis.

Em resumo, todo regimen que reconhece ao indigente um direito estricto aos soccorros é desmoralizador e multiplica o flagello, que tem em vista extirpar, porque faz desaparecer o principal incentivo do trabalho, que é a necessidade, e diminue a producção sustentando individuos validos.

Os inevitaveis abusos da intervenção official tornam a *caridade legal* uma taxa lançada sobre os trabalhadores, em beneficio dos malandrins.

—

Entregue quasi que exclusivamente á iniciativa individual, a assistencia tem-se desenvolvido extraordinariamente nesta cidade, onde pullulam os institutos de beneficencia, salientando-se, porém, a *Santa Casa da Misericordia*, verdadeiro padrão de gloria nacional, que por tanto tempo conseguiu conservar-se afastada da influencia deleteria da politicagem, tendo, aliás, á sua frente os nossos mais eminentes estadistas: e o *Dispensario* da Irman Paula, mulher admiravel e em tudo digna continuadora da obra de S. Vicente.

O Estado tem a seu Cargo a assistencia dos alienados e mantém a “Escola Correccional Quinze de Novembro”, que tem por fim dar educação phisica, profissiona e moral aos menores abandonados e recolhidos ao estabelecimento por ordem das auctoridades competentes, nos termos do art. 7º da lei n. 947, de 29 de fevereiro de 1902.

Os institutos — *Benjamin Constant* e dos *Surdos-Mudos* não são asylos e sim estabelecimentos de educação.

A Municipalidade tambem mantém escolas profissionaes.

—

O ex-Ministro do Interior, Dr. J. J. Seabra, sustentou a necessidade da criação de uma *Directoria Geral de Assistencia Publica*, e, sob o influxo das suas idéas, foi apresentado á Camara dos Deputados o seguinte projecto, que felizmente ainda dorme na respectiva commissão:

“Art. 1.º É creada no Districto Federal a Directoria Geral de Assistencia Publica, ficando sob sua competencia e attribuições os serviços de soccorros aos indigentes de todo genero. A assistencia publica, em falta de qualquer outra, é devida ao indigente que se encontra, temporaria ou definitivamente, na impossibilidade physica de prover ás necessidades da existencia.

§ 1.º A Assistencia Publica comprehende:

a) A assistencia orphanologica propriamente dicta, comprehendida a da infancia desvalida ou moralmente abandonada, e a delinquencia juvenil. A assistencia publica será nesse sentido auxiliar da Justiça, podendo, porém, promover os meios de soccorro ou amparo, directamente, e requisitar da auctoridade as medidas necessarias para execução das suas providencias e ordens;

b) A Assistencia Judiciaria, estatuida pelo decreto n. 1030, de 14 de novembro de 1890, para o patrocínio dos pobres nos processos criminaes e civeis, e que continuará mantida gratuitamente, fazendo, porém, o Governo no decreto n. 2457, de 8 de fevereiro de 1897, que a organizou, as alterações que julgar convenientes, afim de tornar mais efficaz o seu exercicio e acção;

c) A assistencia medica gratuita, a domicilio, para os enfermos privados de recursos, provida dos postos medicos com os respectivos dispensarios e bem assim das ambulancias urbanas destinadas á prestação de soccorros immediatos aos que soffrerem desastres e accidentes na via publica, comprehendida a remoção dos fallecidos;

d) A assistencia á velhice desamparada, aos estrangeiros, desde que haja accôrdo entre os Governos e reciprocidade de beneficios nos paizes a que pertencerem, e, em geral, a todos quantos se acharem nas condições previstas na segunda parte do art. 1º da presente lei.

§ 2.º Além da direcção geral, ora creada, o Governo organizará opportunamente, e como julgar conveniente, o ‘Officio Central de Assistencia’ com o fim de congregar e

harmonizar os interesses das assistencias publica e privada. A funcção do 'Officio Central' será exercida, gratuitamente, por um Conselho Supremo, sendo os seus membros de livre nomeação do Poder Executivo, que, em regulamento especial, definirá as respectivas atribuições.

§ 3.º O 'Officio Central de Assistencia', que será tambem órgão consultivo do Governo, poderá, quando fôr conveniente e necessario, promover o auxilio, por parte da Assistencia Publica, ás instituições particulares e *vice-versa*.

§ 4.º Serão respeitadas e mantidas em sua plenitude, como até agora, a autonomia e a administração interna das associações, sociedades, casas pias, asylos e quaesquer outros estabelecimentos de beneficencia e caridade, de caracter privado, existentes nesta Capital.

§ 5.º Ficam sujeitas á fiscalização todas as instituições e associações de beneficencia e caridade, publicas ou particulares, quer gosem ou não de favores do Estado, bem assim os asylos, hospicios e hospitaes de quaesquer especies, as sociedades de soccorros e auxilios mutuos, estabelecimentos pios, fabris e industriaes, onde existam menores, assalariados ou não, feita a competente inscripção e o respectivo registro, e dependente de prévia licença a organização, que fôr feita, das novas instituições, após a promulgação da presente lei.

§ 6.º Cessa a intervenção do Ministerio Publico, quanto ás visitas nos asylos de orphãos, de alienados e de mendigos, de que trata o art. 174 do decreto n. 1030, de 14 de novembro de 1890, bem assim a das commissões a que se referem o art. 12 da lei n. 1132, de 22 de dezembro de 1903, e o art. 2º do decreto n. 1154, de 7 de janeiro de 1904, passando essa funcção a ser exercida por intermedio da Directoria Geral de Assistencia Publica, e pela fórma que fôr estabelecida no respectivo regulamento.

§ 7.º O Governo poderá transferir, quando se torne necessario e fôr conveniente, a direcção e administração dos estabelecimentos e serviços já mantidos e dirigidos pelo Estado, e que tenham por missão a assistencia em quaesquer dos seus ramos, para a Directoria Geral de Assistencia Publica, ou para a sua immediata superintendencia.

§ 8.º O Governo, quando julgar opportuno, entrará em accôrdo com a Municipalidade do Districto Federal, afim de que os diversos serviços de assistencia, ora por ella

desempenhados, sejam transferidos e fiquem sob a immediata dependencia da Directoria Geral de Assistencia Publica Federal.

§ 9.º Á Directoria Geral de Assistencia Publica, que é instituição dependente do Ministerio da Justiça e Negocios Interiores, compete exclusivamente a direcção e execução dos serviços creados pela presente lei, e, por intermedio della, exercerá o Governo Federal a sua auctoridade superior nas deliberações, ordens e providencias, expedindo os respectivos regulamentos e admittindo o pessoal que fôr conveniente e util.

§ 10. É auctorizada a criação da Inspectoria Geral de Assistencia, que, com os seus auxiliares, além das funções sobre a fiscalização, promoverão tambem perante quaesquer auctoridades tudo que fôrem beneficio da orphandade desvalida e da infancia abandonada. Os seus membros serão nomeados dentre os bachareis ou doutores em direito com dous annos, no minimo, de pratica forense e demissiveis *ad nutum*.

§ 11. Os escrivães e demais funcionarios da Justiça Local prestarão todos os serviços e auxilios aos misteres da Assistencia Publica, sem remuneração de especie alguma, devendo existir nos respectivos cartorios livros, escripturação e archivo especial, sob a inspecção conjunta do juiz competente e do inspector que fôr designado.

§ 12. Além da execução, que será dada especificadamente a cada um dos serviços constantes da presente lei, o Governo, tambem em regulamento especial, estabelecerá as providencias para regularizar o trabalho e os interesses dos menores de ambos os sexos empregados nos estabelecimentos fabris e industriaes existentes na Capital Federal.

§ 13. As infracções desta lei serão punidas com as penas de prisão até oito dias e de multa de 100\$ a 1:000\$, além das mais em que, pelas leis anteriores, incorra o infractor. Ao director reincidente será cassada a auctorização para funcionar o estabelecimento.

§ 14. Os autos de infracção poderão ser lavrados pelos respectivos funcionarios administrativos, em duplicata, sendo um exemplar remettido á Inspectoria Geral e outro communicado ao inspector ou responsavel pela infracção, com a declaração que este se considera citado para pagar a multa dentro do prazo legal, ou ver-se processar, findo tal

prazo, inserindo-se também aviso prévio e detalhado no jornal que publicar o expediente da Assistência Pública. As infracções terão a marcha do processo e julgamento das contravenções da lei n. 628, de 28 de outubro de 1899, applicados no que fôr necessario o formulario da Justiça Local do Districto Federal e o decreto n. 5224, de 30 de março de 1904, competindo, porém, o processo e julgamento á Camara Criminal do Tribunal Civil e Criminal, com recurso para a Camara Criminal da Côte de Appellação."

A não ser a criação de alguns empregos, que proporcionariam collocação a alguns pretendentes, a alludida Directoria não daria resultados praticos.

A beneficencia nas sociedades modernas, doutrina Posada, fórma uma actividade de ordem individual com manifestações espontaneas e reflexivas; a acção do Estado deve ser subsidiaria, não intervindo sempre que a iniciativa individual se mostrar capaz de acudir aos necessitados.

—

XXXI. Considerada a população como objecto de sciencia, diz Posada, o seu estudo constitue a theoria da *população*, que, sobre a base da *estatística*, determina os principios geraes aos quaes a sua formação obedece, as leis do seu crescimento ou diminuição e as consequencias que dahi resultam para o Estado.

O conhecimento dos problemas da população é indispensavel a diversas operações administrativas. Assim, importa saber:

1º, a composição da população e o seu movimento, para medir-se a força pessoal do Estado, sua resistencia, situação physiologica e as tendencias que fazem suppôr um decrescimento continuado da população ou um augmento excessivo; 2º, a situação e o movimento da população para servir de base: a) á organização e divisão territorial do Estado; b) á fixação proporcional da representação, especificado mesmo nas operações eleitoraes; c) para o exercicio adequado da policia; d) para a disposição da

propriedade e distribuição da riqueza; e) para fixar o alcance dos serviços sociaes (sanitarios, beneficentes, etc); f) para a resolução das questões economicas; g) para a constituição da força armada, etc.

As questões que a Administração deve resolver por meio da estatística podem ser catalogadas em duas classes, sendo a 1ª relativa á *composição* da população, e a 2ª ao seu *movimento*.

A primeira, diz Majorana, citado por Posada, offerece o aspecto *estatico* da população; e a segunda o *dynamico*.

A *composição da população* pede uma descrição da mesma em todos os seus elementos, a qual se obtém por meio do *recenseamento*, que deverá mencionar: 1º, a composição numerica da população; 2º, a sua densidade; 3º, a sua distribuição segundo os sexos; 4º, as edades; 5º, segundo a relação da idade ao sexo; 6º, segundo o estado civil; 7º, segundo a nacionalidade; 8º, o numero de familias; 9º a disposição territorial da população; 10º a instrucção; 11º os defeitos *physicos*; 12º, e as profissões sociaes.

O recenseamento deve ter logar em prazo certo; e a Constituição Federal (art. 28 § 1º), seguindo a recommendação do Congresso de S. Petersburgo, determinou que elle seja revisto decennialmente.

O mesmo prazo está estabelecido nos Estados Unidos, na Hespanha, na Italia, na Inglaterra, na Hollanda, na Belgica e na Suissa. Para se conhecer o movimento da população, o primeiro meio é a comparação dos recenseamentos: a decomposição das cifras dos mesmos póde dar a chave das causas que o impulsionam.

Isto, porém, não basta: a Administração deve organizar os seus serviços, no intuito de recolher os dados que diariamente determinam o movimento da população.



Estes dados são para o movimento intrinseco: 1º, os casamentos; 2º os nascimentos; 3º, e os obitos.

E para o extrinseco: 1º, emigração; 2º, e a imigração.

O casamento é a condição legal, que torna possível o movimento ascendente da população.

O Estado necessita saber: *a)* a frequência com que são celebrados; *b)* o estado civil dos contrahentes; *c)* a idade dos mesmos; *d)* a fecundidade das uniões; *e)* a sua duração; *f)* e como se dissolvem.

A administração classifica os nascimentos: *a)* segundo os sexos; *b)* segundo a origem (legítimos, ilegítimos, eu expostos); *c)* segundo os mezes; *d)* e segundo a viabilidade.

Relativamente aos obitos, o Estado registra: *a)* o dia dos fallecimentos; *b)* suas causas e circumstancias; *c)* numero de obitos por dia, mez e anno; *d)* relação dos obitos com o numero total dos habitantes e com o numero dos nascimentos; *e)* e o numero dos mortos relativamente á idade, ao sexo, ás estações, ás molestias, etc.

O problema da população tem preocupado a atenção dos mais eminentes philosophos e economistas, e sido objecto de providencias legislativas; a sua solução, porém, depende das condições especiaes dos diversos paizes.

Augmentar a sua *natalidade* é uma das maiores preocupações da França, ao passo que os pensadores tedescos, citando, entre outros, Reimolin e Wagrels, assignalam os inconvenientes do extraordinario augmento da população.

Até o começo do ultimo seculo era geralmente acceto o aphorismo: — *onde ha população, ha força* — o que se explica facilmente pelo estado de guerra em que viviam quasi todas as nações do velho mundo.

Facilitar a procreação, era a tendencia das legislações, desde a mais remota antiguidade. Em Roma, a lei Papia Poppea taxou os celibatarios; uma outra isentou dos impostos os cidadãos que tivessem 3 filhos; Augusto e Trajano tomaram providencias no mesmo sentido.

Um édito de Luiz XIV, de novembro de 1666, prometeu a isenção da taxação aos que se casassem antes de 20 annos ou tivessem 10 filhos legitimos.

Em 1797 Pitt propoz um *bill* para recompensar os paes de familias numerosas.

Napoleão prometeu a toda familia que tivesse sete filhos homens, tomar um delles a seu cargo.

Em 1819, o rei da Sardenha isentou de qualquer contribuição real ou mobiliaria o subdito do ducado de Genova que tivesse 12 filhos.

Mas não é menos antigo o reconhecimento dos inconvenientes resultantes do excesso de população.

Na Republica de Platão, o numero de nascimentos era regulado pelo poder publico, conforme as perdas soffridas, afim de se evitar o excesso ou a falta de população.

Sómente podiam procrear os guerreiros de 30 a 55 annos, e as guerreiras de 20 a 40 annos.

Os nomes dos que estavam nessas condições eram lançados em duas urnas, sendo os pares tirados á sorte; mas os magistrados deviam *encaminhar* o *sorteio* de fórma a escolher os individuos de um e de outro sexo que fossem mais aptos para conservar a raça em toda a sua pureza.

Não é possivel levar mais longe a intervenção do Estado.

“Os esposos não devem ser de edades desproporcionadas, aconselhava Aristoteles, nada seria mais proprio a semear entre elles a divisão e os desgostos; nem demasiadamente moços ou velhos, afim de não degenerar a especie humana; que as moças se casem na idade, approximada, de 18 annos, e os homens na de 37; que os casamentos sejam celebrados no solsticio do inverno; e que seja permittido expor os filhos para evitar o excesso da população.

Se esta idéa repugnar ao espirito da nação, fixe a lei, ao menos, o numero de filhos de cada familia, e se algum casal transgredil-a, deve a mãe destruir o fructo do seu amor antes que elle receba os principios da vida e do sentimento.”

A escola physiocrata, e escriptores da ordem de Adam Smith, Wallace, Hume, etc, haviam emittido algumas idéas justas sobre o desenvolvimento da população; coube, porém, a Thomaz Malthus a gloria de encarar de frente o problema, rompendo resolutamente com os preconceitos sociaes, e tornando-o objecto de numerosas indagações estatisticas e historicas, das quaes resultou o seu celebre livro — *“Essai sur le principe de population”*, publicado em 1803.

A doutrina malthusiana póde ser assim resumida:

“Nós podemos ter como certo que, quando a população não é detida por algum obstaculo, ella vai duplicando todos os 25 annos, e cresce de perido e perido segundo uma progressão geometrica, ao passo que os meios de subsistencia, partindo do estado actual da terra habitada, nas mais favoraveis condições ao desenvolvimento industrial, nunca augmentam senão em uma progressão arithmetica.

Em outros termos: a raça humana cresceria como os numeros 1, 2, 4, 8, 16, 32, 64, 128, 256, enquanto que as subsistencias cresceriam como estes: 1, 2, 3, 4, 5 6, 7, 8, e 9.

Assim, no fim de dois seculos, a população estaria para os meios de subsistencia como 256 está para 9.

Os obstaculos ao excessivo desenvolvimento da população são *preventivos* e *repressivos* (Malthus denomina estes ultimos *positivos*, o que poderia dar logar a duvidas), prevenindo os primeiros os nascimentos, e apressando os segundos a morte dos homens.

Os obstaculos preventivos pertencem a duas classes bem distintas: uns procedem do vicio, e são: — a devassidão, a promiscuidade dos sexos e a prostituição, que destroem a fecundidade, a polygamia, que tem o mesmo efeito, e a escravidão, que age ao mesmo tempo como obstaculo repressivo pelos máos tratos infligidos á escrava e como obstaculo preventivo calcando aos pés as noções de familia; e os outros são medidas de previdencia que levam os homens a retardar os casamentos, ou a proporcionar o numero de filhos ás faculdades que elles teem de alimentar-os e educar-os.

Estes meios constituem a *moral restraint*.

Os obstaculos repressivos são: — a insalubridade das localidades, o desasseio e desabrigo das casas, a falta de roupas e de cuidados hygienicos, alimentação malsan e insufficiente, abuso do fumo, de licores fortes e irritantes, as crises, cujos efeitos se fazem sentir por longos annos, as guerras, o aborto, o infanticidio, etc.”<sup>3</sup>

A pretexto da doutrina de Malthus, falsos discipulos preconizam a applicação de meios torpes para tornar infecundas as relações sexuaes, desacreditando assim uma doutrina altamente moralizadora.

Apesar da convencional indignação da hypocriaia social, é geralmente reconhecido ser dever dos paes limitar a procreação, seja por considerações economicas, seja para não gerar filhos de antemão vencidos na lucta pela vida, seja, finalmente, para não pôr em perigo a vida da mãe.

Defendendo o invento Abel Parente, o eminente Dr. Francisco de Castro, de gloriosa memoria, diz o seguinte:

“Esse dever, como já vimos, traduz-se na idéa da prolifcação limitada pela vontade, que não exclue a communicação entre os conjuges, mas a esterilisa, quando a fecundação fôr incompativel ou com o onus da paternidade (ausencia de meios para a criação e educação da prole), ou com as obrigações conjugaes (insufficiencia da mulher para os encargos da maternidade). Em taes casos, diz a razão

---

<sup>3</sup> Segundo Guillard, nas duas primeiras edições da obra de Malthus, se lê a seguinte phrase: “Um homem que nasce num mundo já occupado, se a sua familia não tem meios de alimentar-o e se a sociedade não precisa dos seus serviços, este homem não tem o menor direito a reclamar uma porção qualquer da alimento, e é de mais no mundo.”

commum, a economia politica e, até, a moral theologlca, em taes casos, é licito ao homem, mais do que isso, é-lhe prescripto, no amplexo com a sua companheira legitima, *prevenir a concepção*.

Mandou o Senhor e manda a natureza que povoemos a terra. Mas o *crescei e multiplicai-vos* é uma evocação da saude e da força. Não se dirige á humanidade valetudinaria.

Esta, para interpretar com o verdadeiro sentimento de amor dos nossos semelhantes os desígnios da Providencia, deveria abafar no seu seio as sementes de renovação perniciosa e devastadora."

Diz Mantegazza:

"Quando duas creaturas humanas se adoram, e, pela má saude de uma dellas, ou de ambas, se póde apostar que nascerão filhos enfermos, não é maior culpa gerar epilepticos, tuberculosos, rachiticos, do que impedir a fecundação?

Quando, pelo excessivo augmento da propria familia, se põem no mundo entes quasi inexoravelmente condemnados á fome, ao embrutecimento, ás enfermidades, será maior culpa restringir o numero dos filhos do que augmentar as dores da familia humana?

Responda o leitor segundo a sua consciencia: quanto á nós, temos a firme convicção de que somos e continuamos a ser honestos, e de que em nada offendemos a moral e a dignidade humana acreditando que a razão que dirige os instinctos é muito mais nobre do que a estúpida e brutal obediencia ás tyrannias da carne.

Nos casos figurados, *amai, porém não engendreis*."

Não é, pois, procedente a accusação dos anti-malthusianos de ser a *moral restraint* contraria ao preceito biblico e aos bons costumes.

Na sua obra monumental "*Fecondité*", Zola attribue o neo-malthusianismo francez ao excessivo amor paterno, que procura evitar a divisão dos bens do casal; mas Delaunay pensa que a penuria de nascimentos não é voluntaria, e sim devida ao facto de ter a mulher

franceza se tornado menos apta para conceber, por causa da idade com que se casa, sendo a media de 24 annos e meio, ao passo que em outros paizes as mulheres mudam de estado muito mais cedo.

Considero as condições economicas desfavoraveis o principal factor do neo-malthusianisrno, o que se prova com o exemplo da Australia, onde, não ha muito tempo, era extraordinario o crescimento da população, sendo agora decrescente a estatistica da natalidade, e coincidindo este facto com a exhaustão de certas jazidas de mineraes, com a baixa das colheitas e com a devastação dos rebanhos, produzida pelas seccas persistentes.

Segundo Cogdam, director da Repartição de Estatistica de Nova Galles do Sul, a natalidade em 100 mulheres casadas, entre os annos de 1861 e 1898, baixou no referido paiz de 30.61 % a 20.12 %; e na Victoria de 28.54 % a 19.30 %.

De 1881 a 1898, o algarismo de nascimentos baixou em Queensland de 28.80 % a 20.80 %, e na Nova Zelandia de 28.16 % a 21.42 %.

O nosso mal consiste em falta de braços que tornem productivo o nosso sólo uberrimo e fecundo, e grandes sommas teem sido despendidas no intuito de encaminhar para o paiz a corrente immigratoria, que encontrava nas condições de insalubridade desta capital o seu maior obstaculo.

Felizmente já attrahiu a attenção dos competentes a excessiva mortalidade das creanças, sendo medidas prophylacticas de grande alcance a criação do *Instituto de Protecção e Assistencia á Infancia*, devida á abnegada iniciativa do Dr. Moncorvo, e da *Maternidade*, que encontrou no illustre Dr. Rodrigues Lima o mais competente dos advogados.

Praza a Deus que estabelecimentos identicos vicejem em breve em todos os Estados.

## CAPITULO VI

XXXII. Intervenção do Estado no dominio economico. Producção da riqueza. Tutela do trabalho. As corporações. O *apprendizado*. — Obras publicas — XXXIII. Regimen industrial. Monopolio. A doutrina do *laissez faire* ou da não intervenção nos Estados Unidos da America do Norte — XXXIV. Circulação da riqueza. Meios de comunicação e transporte — XXXV. Correios. Telegrapho. Telephono — XXXVI. Estradas de ferro. Sua exploração pelo Estado — XXXVII. Distribuição e consumo das riquezas. Os preços. Lei de King. As crises. Legislação socialista. As *Trade's Unions* e as *Camaras Syndicaes*. Caixas Economicas. Sociedades cooperativas e de soccorros mutuos.<sup>1</sup>

XXXII. No phenomeno da producção, doutrina Carvagnari, que se funda essencialmente sobre a iniciativa e sobre o trabalho individual, o Estado tem apenas uma ingerencia indirecta e meramente tutelar.

Em todos os productos se descobrem vestigios destes tres generos de trabalho: as investigações dos sabios, as applicações dos emprehendedores ou capitalistas e a execução do operario.

Um fructo, observa o professor Ponsiglioni, parece, á primeira vista, produzido unicamente pela fertilidade do terreno.

---

<sup>1</sup> Leroy-Beaulieu *ob. cit.*; Cavagnari *ob. cit.*; Thorold Rogers — *Interprétation économique de l'Histoire*; Posa, *ob. cit.*; Bryce, — *La République Americaine*; Amunategui Rivera *ob. cit.*; Laband *ob. cit.*; Ducroc, *ob. cit.*; Levasseur — *Cours d'Economie Politique*; Leon Say — *Dictionnaire des Finances Verbs; Secours mutuels et Telegraphie*.

Mas no esforço empregado pelo agricultor nos encontramos reunidas as tres supradictas operações.

Effectivamente, a sciencia contribuiu ensinando os processos agrarios; contribuíram os capitalistas e emprehendedores, com os instrumentos industriaes; e mente contribuiu o operario cultivando o sólo e a planta.

Ora, sendo assim, facilmente se comprehende que o Estado não póde agir directamente sobre a producção. O Governo está muito longe de corresponder, na pratica, ao ideal de Platão que desejava confial-o aos sapientes; e os funcionarios publicos, pela propria indole do emprego, não sahem da rotina, não teem preocupações doutrinarias.

E, como emprehendedor, o Estado não possui nenhum dos requisitos necessarios para ser bem succedido em qualquer em preza: a mola do interesse individual, o estímulo e o freio da concorrência, etc.

O engajamento de operarios dispensa tambem a intervenção do Estado, sendo sufficiente, para impeliir todos os homens ao trabalho, o elemento natural da necessidade. O Estado, porém, póde favorecer eficazmente a producção pelas fórmias seguintes:

1.º Tutelando a liberdade individual, e conseguintemente o trabalho;

2.º Garantindo a todos o pacifico goso dos capitaes materiaes e moraes accumulados, isto é, protegendo a propriedade;

3.º Intervindo opportunamente, por meio de adequadas disposições de policia e de excitamentos e premios, no intuito de regular o desenvolvimento normal de certas industrias.



O *direito de trabalhar* é seguramente, como dizia Turgot, um dos direitos mais sagrados do homem; e o exercicio desse direito não póde deixar de ser proveitoso á sociedade, que deve protegel-o com toda a energia dos meios de que dispõe.

Este direito, porém, representa uma conquista dos tempos modernos; na *idade media* as diversas profissões formavam corporações reconhecidas legalmente, cujos estatutos regulamentavam o respectivo trabalho.

Essas corporações participavam da natureza das confrarias e das sociedades de soccorros mutuos, e impediram o desenvolvimento do pauperismo.

Os neophytos eram obrigados a um *apprendizado* que, em regra, durava sete annos.

Adam Smith critica vivamente tal exigencia, cujo effeito era elevar artificialmente os salarios e impedir a livre circulação do trabalho.

Estudando o assumpto com a costumada proficiencia, Thorold Rogers sustenta que devemos ao apprendizado o desenvolvimento do trabalho e da arte, visto ter mantido muito alto o nivel da habilidade profissional dos membros das corporações.

Além disso, parecia muito justo fazer pagar caro a admissão em uma classe mais ou menos privilegiada, e o principio de conservação natural aconselhava a restricção do campo de concurrencia.

Leroy Beaulieu assignala como um dos phenomenos mais interessantes da actualidade, sob o ponto de vista social e politico, o entusiasmo dos representantes da democracia pela organização do trabalho nos tempos medievos.

Alguns politicos ainda dissimulam as suas preferencias pelas velhas instituições corporativas do tempo de S. Luiz, e pretendem innovar, quando querem puramente e simplesmente restaurar o passado.

Pura hypocrisia de plagiario com pretensões a passar por auctor original!

O Dr. Adler, um dos mais auctorizados representantes do *socialismo scientifico*, na pretenclosa denominação allemã, lamenta o desaparecimento das barreiras numerosas que, no regimen corporativo do trabalho, se oppunham ao interesse mercantil, de cujo desaparecimento resultou a concorrência sem freio de todos contra todos, o famoso *struggle for life*.

De todas as mercadorias empenhadas nessa lucta sem treguas, a principal é a *mercadoria-trabalho*, a força humana, tão explorada pelo egoismo dos industriaes.

Dahi a necessidade da tutela do Estado, sob a mascara de protecção aos fracos.

Convém, porém, não exaggerar o conceito da fraqueza, sob pena de ficarem privados de contractar livremente nove decimos dos cidadãos, que são inferiores, seja em força physica, seja em fortuna, seja em energia de caracer, ao escol social que, pela natureza, por educação, tradição, ou pelos seus antecedentes pessoas possue diversas vantagens.

Era este o systema dos jesuitas no México e no Paraguay, declarando que os indios *no pueden tratar y contratar*, afim de não serem explorados pelos brancos.

Justa é a tutela do Estado quando applicada em beneficio de menores que não dispõem das suas pessoas, e qué podem ser explorados por paes indignos desse nome.

Cabe á Inglaterra a gloria de ter iniciado a regulamentação do trabalho dos menores, em 1802, prohibindo, no art. 41, Jorge III, cap. XXIII, que elles trabalhassem, nas fabricas de algodão e lã, mais de doze horas por dia.

Tal foi a modesta origem da larga serie dos *Factory Acts* tão imitados pelas nações do continente.

A legislação franceza tem sobre o assumpto as leis de 22 de março de 1841 e 19 de maio de 1874; decretos de 22 de setembro de 1879, 31 de outubro e 3 de novembro de 1882; e 3 de abril de 1889; lei de 2 de novembro de 1892; decretos de 3 e 13 de maio e 15 de julho de 1893 e 26 de julho de 1895.

Os menores não poderão ser empregados nas fabricas antes de completarem 13 annos, salvo si apresentarem certificado dos estudos primarios, quando poderão sê-lo aos 12 annos; e devem apresentar attestado de aptidão physica passado por qualquer medico encarregado dum serviço publico. O exame medico será contradictorio, si os paes requererem.

É prohibido o trabalho nocturno.

Os regulamentos administrativos enumeram os differentes generos de trabalho que são interdictos aos menores.

Na Hungria é prohibido o trabalho, nas fabricas, dos menores de 10 annos; de 10 a 12 annos, será de 8 horas a duração maxima de trabalho diario; e de 12 a 14 — 10 horas. Não podem trabalhar de noite, nem nos domingos.

Na Dinamarca, antes de ter completado 10 annos, um menor não póde ser admittido como operario de fabrica; e até os 16 annos a duração maxima de trabalho diario não póde exceder de seis horas.

É também proibido o trabalho noturno e nos domingos.

A legislação russa proíbe que sejam admitidos nas fabricas menores de 12 annos, fixando a partir desta idade a duração maxima de oito horas de trabalho.

Os menores de 17 annos não podem trabalhar á noite nos principaes ramos da industria textil.

Na Suecia a lei exige 12 annos para a entrada na fabrica; limita a seis horas o maximo de trabalho até 14 annos; de 14 aos 18 annos o dia maximo é de 10 horas, não sendo permittido o trabalho noturno.

É também esta idade, quasi sacramental, de 12 annos para a entrada nas fabricas, que adopta a Allemanha, com um maximo de seis horas de trabalho quotidiano até 14 annos e de 10 horas de 14 a 16 annos, não sendo licito o trabalho noturno e nos domingos.

Esta legislação me parece muito accetavel, com a emenda de Leroy-Beaulieu, no sentido de ser fixado em 15 e 17 annos a idade em que o trabalho não deve exceder, respectivamente, de seis e 10 horas.

De accordo com o eminente economista francez supracitado, penso que os factos, assim como o direito, protestam contra a intervenção do Estado no trabalho dos adultos maiores, sem distincção de sexos.

Como determinar as horas de repouso não sómente nas grandes fabricas como também em todas as officinas minusculas, em todos os campos e em todos os lares!

Si se applicasse a regulamentação das horas de trabalho unicamente ás fabricas, que, aliás, offerecem melhores condições de salubridade, haveria uma desigualdade flagrante; mas, por outro lado, a generalização da medida seria praticamente impossivel porque, num

campo tão variado como é o da industria moderna, faltaria ao Estado um criterio seguro para estabelecer o limite commum das horas de trabalho.

Além disso, ha evidente contradição entre a tutela industrial em que o Estado collocaria o operario, com a soberania politica que reconhece-lhe; quando tem de tratar com um patrão, elle seria incapaz de conhecer e defender o seu interesse, possuindo, pelo contrario, capacidade incontestavel e a liberdade a mais absoluta quando se trata da direcção geral da nação!

—

Denominam-se *obras publicas* as que são realizadas com intervenção do Estado e tendo-se em vista a utilidade publica, seja qual fôr a origem do dinheiro empregado na execução.

É impossivel, doutrina Leroy-Beaulieu, estabelecer uma regra fixa, precisa e universal, para a intervenção do Estado nesta materia; mas Posada indica as seguintes maneiras de se efectuar a referida intervenção: *a)* empregando unicamente o seu poder regulamentar mediante a applicação do principio da desapropriação forçada, com prévio reconhecimento da utilidade publica, da necessidade que a obra satisfaz, e a concessão á entidade collectiva ou empresa de determinadas vantagens; *b)* auxiliando directa ou indirectamente a mesma empresa; realizando directamente a obra.

Neste ultimo caso, o serviço póde ser feito por *administração*, isto é, sendo o proprio Estado o executor, ou por *contracto*, confiando a execução a terceiro, sob a fiscalização do seu pessoal technico.

A administração, quando contracta, ensina o abalisado professor da Universidade de Oviedo, não age considerando o particular como membro subordinado ao Estado e sim como pessoa substantiva que deternfina a sua vontade segundo o contracto.

Si ella impõe a sua vontade por interesse publico não *contracta, manda.*<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Opondo-me, como director do Tribunal de Contas, ao registro do contracto! celebrado com a firma C. H. Walker & C. para a execução das obras do porto do Rio de Janeiro, disse no meu parecer:

*"Trata-se não de uma concensão e sim de uma empreitada, um contracto para execução de obras, no qual o Estado intervém como pessoa juridica privada, tem exercer actos- de poder.*

*Ambas as partes contrastantes conservaram plena liberdade de acção durante o ajuste."*

Combatendo a minha maneira de pensar, sustentou o Dr. Didimo da Veiga (e assim decidiu o Tribunal) que o Estado quando *contracta* não perde a sua entidade de pessoa juridica de direito publico, o que se deprechendo da nua faculdade de decretar a rescisão do contracto, a qual de modo algum assistiria numa entidade do direito privado, e, em apoio da sua opinião, citou Mantellini, *Lo Stato e il codice civi e*, vol. 1º pag. 523, e Giorgio Giorgi, *La dottrina delle persone giuridiche o corpi morali*, vol. 1º, pag. 350.

Consultei a obra do Mantellini na edição que existe na bibliotheca do Tribunal de Contas e no local citado e não encontrei o trecho que apoia a opinião do Dr. Didimo da Veiga, sendo de notar que nas pags. 50 a 542 9 escriptor se occupa da bens eccleslasticos e da Santa Sé!

Não posso, portanto, examinar a *opportunidade* da citação.

Quanto ao trecho de G. Giorgi foi fielmente transcripto, sendo, porem, applicado á hypothese em discussão quando se refere a uma outra completamente diversa.

No local citado, o notavel senador italiano trata da *incapacidade dos entes moraes* de ordem publica, os quaes são regidos pelos seus estatutos que, uma vez approvados, fazora a lei para o Corpo moral e para os que com o mesmo contractam; entram no numero das prohibições gonericamente estabelecidas na ultima alinea do art. 1106 do Codigo Civil.

Em defesa dessas disposições regulamentares, continua Giorgi, concorre a acção rescisoria dos arts. 1300 e seguintes do dicto codigo.

A hypothese figurada, portanto, era a da *acção judiciaria de rescisão*, e não a da rescisão imposta sem fôrma de juizo pelo Governo, em virtude de uma clausula contractual.

Para melhor esclarecimento do assumpto, passo a transcrever todo o trecho de onde foi extrahida a citação:

*"Ma l'azione giudiziaria di recissione, quanto é importante nell'incapacità legale delle persone fisiche, altrettanto é poco degna di considerazione nella incapacità delle persone giuridiche. Perché ta'e incapacità riguarda principalmente gli enti morali di ragione pubblica: ed é protetta non tanto da'le azione di mero giure privato, quanto anche dall'azione medesima del Governo jure imperii nella via amministrativa. É il Governo stesso che indirettamente interviene a tutelare quelle persone giuridiche che sono d'interesse pubblico, e perciò gli preme di conservare, a cominciare dallo Stato fino alle Opere pie e gli istituti di culto.*

*In modo che, sebbene il sistema tutorio sembri escusivamente d'interesse diretto de gii enti, risulta in fondo di ordine pubblico, quando protegge quegli enti che sono dl ragione pubblica.*

*Molto esempi mi abbiamo nelle leggi positiva, tanto antiche quanto moderne, tanta straniere quanto italiane; e, sebbene io non deba qui far l'enunurazione e l'analisi, ricorderó gli esempi piú digni de nota, che ci sono offerti dalla nostra legislazione.*

A celebração dos contractos é regulada pelas leis de contabilidade dos respectivos paizes que, salvo alguns casos especiaes, exigem a concorrência publica.

As vantagens do contractante podem consistir em receber, em prazos fixos, a importancia das obras, á medida que são executadas; ou na concessão do direito de usufruir, por algum tempo, a obra realizada.

O modo de remunerar o trabalho feito (a dinheiro ou pela cessão, durante um certo periodo, do direito de explorar o serviço), não altera absolutamente a natureza do acto; não póde converter-se em *concessão* o que na realidade é *empreitada*.

O contractante de uma obra publica fica subrogado em todos os direitos do Estado que forem necessarios á execução da mesma obra, e sujeito aos respectivos deveres.

—

Podem dividir-se as obras publicas em duas grandes categorias — *pacíficas* e *militares*.

Quanto ás ultimas, não ha discussão: a execução incumbe ao Estado, isto é, ao poder geral coercivo.

As obras pacíficas que teem por objecto a conservação geral, e que, em regra, não são susceptiveis de remuneração directa, incumbem tambem ao Estado que, em determinadas circunstancias, póde confiar, com vantagem, a execução a simples particulares ou associações livres.

---

*E prima g'i istituti ecelcsiastici, i beni dei quali non ti possono alienare senza l'autorizzazione del Governo.*

*Di poi le Opera pie o Istituzioni pubbliche di beneficenza, che debono procedere alle alenazioni, alle locazioni, agli appalti oltre le 500 lire per incanti pubblici con le norme della contabi itá di Stato..."*

Dous são os systemas principaes relativos á execução das obras publicas: o *anglo-americano* e o *continental europeu*, ou, mais exactamente, *alemão*.

O primeiro confia aos particulares, ás corporações, e, em ultimo caso, ás localidades interessadas as grandes obras publicas; o Estado, sinão se desinteressa completamente, ao menos intervém discretamente, antes por simples adeantamentos reembolsaveis, que fazem as emprezas aproveitarem da superioridade do credito publico, do que concedendo subvenções e garantias de juros.

O systema alemão, pelo contrario, considera o Estado o grande organizador, o empreiteiro-mór da maioria dos trabalhos publicos; os particulares interveem apenas como auxiliares.

Não é rigorosamente exacto que a escolha entre estes dous systemas dependa do gráu e da natureza da civilização do povo, da força do espirito de associação e da accumulção de capitaes no paiz, devendo tomar-se em consideração um novo phenomeno que attenua todas estas distincções nacionaes, — a solidariedade universal dos capitaes e a sua extrema mobilidade, de uma para outra nação.

Devido a isto, paizes pobres, pouco dotados do espirito emprehendedor, como, outrora, a Austria, a Italia, a Hespanha e a Russia, conseguiram gosar do beneficio das estradas de ferro, sem intervenção alguma do Estado, apesar da inercia e da falta de recursos dos seus nacionaes.

O exemplo da Hespanha é typico; o Estado sempre se manteve em uma certa reserva, concedendo, no maximo, mediocres subvenções, e foram, primeiramente, companhias francezas, depois inglezas e finalmente hespanholas, que se encarregaram da construcção das grandes estradas de ferro.



Sob o regimen da solidariedade financeira e da rapida circulação dos capitaes do mundo inteiro, portanto, as influencias intrinsecas de cada paiz perdem muito da sua importancia.

Assim, para decidir entre os dois systemas, não convém consultar unicamente as circumstancias especiaes do paiz, porquanto os capitaes e os empreiteiros estão sempre promptos a vir de fóra, por pouco que se lhes abra a porta, produzindo esta acção singularmente estimulante que resulta do affluxo do capital estrangeiro para um paiz novo, adormecido ou pobre.

Ha um phenomeno analogo ao da transfusão do sangue.

São grandes as vantagens do systema anglo-americano.

A iniciativa privada provê as differentes necessidades nacionaes com muito mais ordem, seguindo a hierarchia natural, isto é, o grau de importancia social dos trabalhos; os mais importantes, sob o ponto de vista do conjuncto da sociedade, são, em geral, os mais remuneradores.

Em segundo lugar, a reserva do Estado torna menos frequentes os emprestimos, allivia os orçamentos, fortalecendo assim o credito publico.

A terceira vantagem consiste em serem as despesas mais proporcionadas ao fim actual e real da empresa, porque o interesse pessoal, sempre desperto, cede difficilmente ás seducções do *esthetismo*.

O desperdicio é o caracteristico das obras publicas, realizadas, quasi sempre, com uma lentidão desesperadora, porque os Estados modernos, vivendo sob a pressão das influencias eleitoraes, são obrigados a disseminar os creditos, emprehendendo diversos serviços ao mesmo tempo, e suspendendo-os para attender a outras exigencias.

O systema anglo-americano, finalmente, é muito mais conforme á equidade.

Si forem commettidos erros na concepção ou na execução dos trabalhos confiados á iniciativa particular, si ella se deixar arrastar por conveniencias momentaneas, todos os associados supportarão os prejuizos na proporção da sua propria culpa ou da sua credulidade, porquanto os accionistas não são recrutados.

Si o Estado, ao contrario, commette loucuras na execução das obras publicas, todos soffrem as consequencias, até os cidadãos prudentes e reflectidos que, em tempo, previram o desastre, visto dispor o Estado de meios coercivos para distribuir pela massa dos cidadãos a reparação dos seus erros.

---

XXXIII. O regimen juidico da industria, baseado na condição legal e economica da actividade pessoal, na sua applicação á utilização e emprego das forças productivas, póde corresponder a diversos criterios, distinguindo-se como systemas oppostos: 1º, o regimen da *liberdade industrial*; 2º o da *regulamentação*, mais ou menos ampla.

No primeiro, o Estado se abstem de qualquer intervenção quanto á iniciativa e funcionamento das empresas industriaes, submettidas inteiramente á lei da livre concorrencia.

Tal regimen é uma consequencia da liberdade economica, como pregavam os physiocratas, e a escola de Adam Smith, estando actualmente representado pelo individualismo e evolucionismo spenceriano; e reduz ao mínimo a acção administrativa.

No regimen opposto, a auctoridade governativa regula as manifestações da liberdade individual, assumindo a tarefa de organizar as principaes funcções industriaes.

Historicamente, este systema corresponde ao corporativo dos tempos medievos, e, mais tarde, ao das concessões do Estado, e complica muitissimo a acção administrativa.

Nos Estados modernos está estabelecido, como iniciação juridico-politica fundamental e negação do antigo regimen da regulamentação absorvente, o principio da liberdade industrial, que, aliás, não implica a absoluta abstenção do Estado.

De um lado as causas essencialmente juridicas, que pedem uma expressa ordenação legal das manifestações da actividade pessoal, nas relações contractuaes que a industria suppõe, por outro lado as tendencias socialistas, que pretendem uma transformação juridica dos meios de producção e goso; e, ainda mais, as exigencias de caracter colectivo e a necessidade de combinar a actividade industrial com as demais actividades sociaes, determinaram uma combinação meramente circumstantial entre a afirmação do principio de liberdade e a intervenção juridica e tutelar do Estado, combinação que Schomberg resume nos seguintes principios juridicos: 1º, direito (pessoal) de circular e se estabelecer livremente; 2º, direito de escolher a profissão; 3º, direito de fundar e explorar empresas industriaes, sem que, em regra, se exijam provas de capacidade pessoal; 4º, livre applicação da actividade productora; 5º, condições de limitação, que são: *a) excepcionaes; b) eguaes para todos; c) estabelecidas no interesse publico.*

As limitações podem ser incluidas nas seis classes seguintes: 1ª, as que provêm de certos monopolios do Estado; 2ª, as motivadas por considerações de salubridade e segurança; 3ª, as que se fundam na necessidade de tutelar os direitos de certos productores (patentes, marcas de fabrica, etc.); 4ª, as que se estabelecem para garantir a boa qualidade dos productos; 5ª, as que se impõem para garantir o funcionamento economico de certas empresas (leis sobre sociedades anonyms...); 6ª, as que se originam de fins tributarios, na applicação dos impostos indirectos.

Posada diz que não seria justo desconhecer que, obedecendo a impulsos muito complexos, em quasi todos os Estados do mundo se procura transformar, no sentido de uma mais equitativa distribuição de forças economicas, o regimen juridico da industria, como provam as leis já votadas ou em discussão, por toda a parte, para: 1º, limitar as horas de trabalho dos menores e das mulheres, proibindo-lhes mesmo trabalharem em certas industrias; 2º, limitar convenientemente o trabalho nocturno; 3º, organizar o descanso semanal; 4º fixar a duração diaria do trabalho dos adultos; 5º, estabelecer o seguro dos operarios, fixando indemnizações quando se inutilizarem no trabalho; 6º, suscitar e proteger as associações cooperativas de trabalhadores; 7º, mudar a direcção das riquezas, mediante a applicação calculada dos impostos; 8º, elevar a condição educativa e moral das classes inferiores, e melhorar as suas residencias, condições hygienicas, etc.

D'entre as industrias que, nas nações civilizadas, exigem mais frequentemente a intervenção do Estado, salientam-se a *agricultura e o commercio*.

Quanto á primeira, observa Goltz que o Estado, em geral, não intervem na função technica da agricultura, não se converte directamente em agricultor, arrendando mesmo os seus bens; mas póde auxiliá-la efficazmente: 1º, organizando, dirigindo e mantendo ou subsidiando instituições de ensino agricola; 2º, promovendo a criação de sociedades agricolas, de credito e de seguro; 3º, facilitando economicamente a execução das obras de melhoramento; 4º, cuidando do desenvolvimento da producção agraria e da população agricola.

A acção administrativa relativamente ao commercio, como phenomeno da vida internacional, depende do criterio adoptado pela politica aduaneira; em regra, a sua intervenção se faz sentir: 1º, regulando as relações mercantis; 2º, protegendo ás instituições do commercio e seus auxiliares; 3º, estabelecendo um systema monetario;

4º, regulando o de pesos e medidas; 5º, attendendo ao desenvolvimento dos meios de comunicação e de transporte.

—

Os monopolios podem dividir-se em duas categorias, conforme forem exercidos, pelo governo ou pelos particulares.

Os primeiros são estabelecidos ora sob o ponto de vista da segurança publica e da policia geral, ora, como é mais frequente, no interesse puramente fiscal.

Os monopolios concedidos aos particulares procedem de Origens mais complicadas e muito mais contestaveis, pertencendo, porém, o respectivo exame aos dominios da Economia Politica.

Entre nós, a União monopoliza:

- a) a fabricação da moeda nacional;
- b) a fabricação da polvora (decreto de 13 de maio de 1808);
- c) a correspondencia postal, internacional ou interestadoal;
- d) a impressão das leis, decretos e mais actos dos Poderes Legislativo e Executivo da Nação;
- e) a concessão das pennas d'água na Capital Federal.

Na Hespanha o monopólio abrange:

- a) a cunhagem da moeda;
- b) os Correios e Telegraphos;
- c) a fabricação e venda dos tabacos (arrendados a uma companhia), dos phosphoros e dos explosivos.

Na Italia o Estado monopoliza a fabricação, importação e venda a retalho do sal.

Os francezes, observa Leroy-Beaulieu, são grandes monopolizadores, devido aos seus antecedentes historicos e ás tendencias do seu espirito.

A centralização secular e a ausencia do paiticularismo local, uma inclinação pela uniformidade, por uma especie de Ordem mais apparente do que real, que consiste na semelhança dos contornos exteriores, uma concepção original e muito inexacta da justiça, que a confunde com a egualdade absoluta, tudo isto inclina o francez ao monopólio, unico meio de se obter essas pretensas vantagens, á custa de bens muito mais reaes e importantes: a actividade, a diversidade, o progresso e o baixo preço do custo.

Estão sujeitas ao monopolio, na França:

- a) a cunhagem das moedas;
- b) a correspondencia postal;
- c) a fabricação e venda da pólvora;
- d) a fabricação e venda do tabaco;
- e) a fabricação e venda dos phosphoros chimicos.

Os decretos do 23 prairial, anno XII, e de 18 de maio de 1806 attribuiram ás fabricas e consistorios, e, subsidiariamente, ás communas o monopolio do serviço funerario.

A doutrina do *laissez-faire*, diz Bryce, ou da não intervenção dos governos nos negocios dos cidadãos, repousa sobre dous fundamentos, que se podem chamar — sentimental e racional.

O primeiro é o desejo que experimenta o individuo de ficar entregue a si mesmo afim de agir como lhe aprouver, de seguir os seus impulsos, de executar os seus projectos.

O fundamento racional é o principio, deduzido da observação dos phenomenos sociaes, segundo o qual a intervenção governamental é, em regra, mais prejudicial do que util, isto é, que os desejos e impulsos dos homens independentes podem, pelo seu jogo natural e pela cooperação, produzir resultados mais felizes para a sociedade e para os individuos que a compõem, do que os esforços conscientes do Estado quando se propõe a fiscalizar e dirigir esses desejos e impulsos.

A humanidade, assim como o mundo material, tem as suas leis naturaes que a governam, e o homem aproveita mais obedecendo a essas leis do que seguindo ás que elle estabelece, mediante a organização que nós chamamos governo.

A opinião sentimental teve grande forza na America do Norte, enraizando-se no character e nos habitos da raça, e, ainda hoje, nove sobre dez americanos não deixariam de affirmar a um estrangeiro que a não intervenção governamental e a confiança que os cidadãos depositam nos proprios esforços são as causas precipuas da prosperidade nacional.

Semelhante affirmação, porém, já não está deaccordo com a realidade dos factos.

É exacto que os Estados Unidos adoptaram, a principio, as idéas, habitos e praticas administrativas da Inglaterra, que era, no XVIII seculo, o paiz da Europa que mais restringia a esphera de acção do governo.

Mas o individualismo, não sentindo-se ameaçado pelo absolutismo real, considerou inutil conservar as muralhas que outrora o defendiam, e o poder publico vae alargando o campo da sua actividade, sob os olhos benevolos da opinião publica, antigamente tão ciosa da sua independencia.

Circumstancias sociaes e politicas tornam inevitavel essa transformação.

A civilização moderna, se tornando mais complexa e refinada, tornou-se tambem mais exigente.

Ella discerne um maior numero de beneficios, que podem ser garantidos pelo governo, e deseja vivamente aproveitá-los.

Os homens vivem rapidamente, e supportam impacientemente a lentidão das leis naturaes.

Ha vantagens que não podem ser proporcionadas pela lei da oferta e da procura; uma concorrência illimitada pesaria excessivamente sobre os fracos.

O poder dos grupos de homens organizados em corporações, ou da união de individuos ricos procedendo de accordo, desenvolveu-se de uma fórma inteiramente inesperada, com uma força extraordinaria, lançando na sombra os individuos e até mesmo as comunidades, e mostrando que a liberdade de associação, que antigamente se procurava garantir pela lei sempre que os potentados ameaçaram-na, póde converter-se, sob a protecção da mesma lei, em uma das fórmas de tyrannia.

Além disso, a auctoridade governamental, sendo uma delegação da maioria da nação, não inspira-lhe tanto ciume, visto ter a certeza de que o poder publico não contrariará os seus desejos, quando firmemente manifestados.

Um rapido exame das legislações estadoaes melhor salientará a tendencia a extender a intervenção do Estado, e os dominios da lei penal.

Uma lei do Estado de *New York* dispõe que não póde ser recusada a um individuo a entrada num hotel, por causa da sua raça, cor ou das suas crenças religiosas.



Varios Estados exigem que os patrões forneçam assentos ás mulheres empregadas nas fabricas, officinas e armazens.

*Massachuselts, Rhode Island* e o *Illinois* obrigam as companhias a pagarem semanalmente aos seus operarios.

O Michigan estabeleceu um systema de voto proporcional para a eleição dos directores das companhias por acção; e a nova constituição do *Kentucky* prescreveu o voto cumulativo nos casos analogos.

No *Colorado*, as mulheres não podem entrar nos logares destinados á venda de bebidas alcoolicas.

O Estado de *New York* pune com multa e prisão o facto de escrever uma pessoa uma carta a outrem, tendo em vista causar-lhe uma contrariedade.

O *Maine* exige que cada professor de escola publica consagre pelo menos dez minutos, semanalmente, a ensinar o bom tratamento das aves e dos animaes em geral; e este mesmo Estado pune a ama que, quando os olhos de um recém-nascido ficam vermelhos e inflammados nas cinco primeiras semanas, não leva este facto ao conhecimento do medico encarregado do respectivo exame.

O *Massachusetts* obriga as companhias a segurarem a vida dos negros nas mesmas condições que a dos brancos.

E o *Alabama* pune o banqueiro que fizer um desconto superior a 8%.

Si a regulamentação official continuar nesse teor, não passará em breve de um mytho o decantado *laissez faire* americano.

XXXIV. Sob o regimen da liberdade das transacções, diz Levasseur, a regra da troca é absoluta: *serviço por serviço*.

É preciso, pois, que cada individuo, ou cada grupo de indivíduos, formando uma provincia ou um Estado, preste, para obter o serviço de que tem necessidade, um outro serviço equivalente, que é solicitado ou acceto pela outra parte contractante.

Em regra, é verdadeira a lei de J. B. Say — *os productos se trocam por productos*; para comprar generos estrangeiros é necessario ter productos nacionaes a vender, e só excepcionalmente as mercadorias se trocam por capitaes, moveis ou immoveis, ou por serviços.

Consequentemente, a riqueza de uma nação quasi sempre agroveita, até certo ponto, a todas as outras; são justamente as nações industriaes e ricas que compram mais productos estrangeiros.

Existe, portanto, uma lei de solidariedade entre as nações; todas teem interesse na prosperidade de cada uma dellas.

Esta lei destróe o velho preconceito de que, nas relações commerciaes, uma nação sempre perde o que a outra ganha, enriquecendo assim umas com o empobrecimento de outras; e tem um corollario não menos importante, a saber: si os productos se compram com productos, é evidente que, quanto mais os houver num paiz, maiores serão os meios de aquisição, no mercado interno ou nas praças estrangeiras, e, portanto, nunca póde haver, de uma maneira geral, superabundancia de productos.

Mas, para que este principio tenha a sua applicação pratica, é indispensavel que cada especie de productos possa facilmente procurar os mercados onde se encontrem outros productos pelos quaes sejam trocados.

Dous grandes obstaculos quasi que impediam as permutas internacionaes: um objectivo — a distancia entre os diversos productores; e o outro subjectivo — a falta de correspondencia entre a offerta e a procura — o que occasionava uma longa serie de trocas.

A civilização conseguiu removel-os: 1º, aperfeiçoando *os meios de comunicação e de transporte*, eliminando ou attenuando assim as distancias; 2º, inventando uma mercadoria intermediaria para todas as trocas, universalmente acceita pelo seu valor intrinseco e sensivelmente constante — o *dinheiro*.

—

A construcção das estradas e caminhos, diz Leroy-Beaulieu, é um dos productos mais tardios do principio da divisão do trabalho, uma das applicações mais recentes da idéa de capitalização.

O mar, os rios mais ou menos caudalosos, a extensão bruta e informe das planices, as clareiras das florestas, as veredas mal abertas, eis todo o aparelho circulatorio das nações durante uma longa serie de seculos.

Miguel Chevalier escrevia ha meio seculo que a carroça era desconhecida dos nove decimos do planeta, e elle ainda ficou áquem da verdade porque, mesmo actualmente, sobre immensos territorios muito mais vastos do que a Europa é completamente desconhecido o uso das bestas de carga.

A enorme fila de carregadores, trazendo cada um sobre a cabeça volumes pesando, approximadamente, trinta kilos, constitue a primeira phase da industria de transporte, não ultrapassada, aliás, por paizes já avançados em civilização, como o Annam e o Tonkin.

Depois vem a caravana de camellos, que se encontra no norte da Africa e nos desertos da Asia, ou então a desfilada interminavel de

milhares de mulas ainda em uso entre nós; segue-se a lenta peregrinação dos pesados e enormes carros arrastados pelas juntas de bois, imagem fiel do character portuguez; finalmente, a locomotiva de grandes rodas conjunctas, rebocando, sem esforço, sobre uma superficie quasi que absolutamente plana, e sem curvas muito accentuadas, cincoenta *wagons* de dez toneladas cada um.

Segundo Foville, o transporte de uma tonelada de mercadorias, feito por carregadores, custa na media 3 frs. 33 por kilometro; por besta de carga o fr., 87; por camello o fr., 42; por carros aperfeiçoados o fr., 40 á o fr., 45; emfim, a tarifa média das estradas de ferro francezas é actualmente inferior a o fr., 06.

Foi o interesse estrategico que determinou a construcção das primeiras estradas, de fórma que se póde dizer que a guerra preparou o advento da arte da paz.

Ainda hoje o primeiro cuidado das nações conquistadoras, nos paizes barbaros, é preparar estradas no interesse militar.

As proprias soberbas estradas de rodagem mandadas construir por Luiz XIV visavam antes o interesse de policia do que o da producção.

Isto é muito natural porque o Estado é sobretudo um organismo militar e diplomatico, cujo objectivo principal é prover sobre a segurança interna e externa. Só gradualmente os espiritos se familiarizaram com a idéa de que as estradas são um instrumento como as ferramentas e as machinas. A applicação do vapor revolucionou a industria dos transportes, abrindo largos horizontes á navegação.

Em these geral, observa Beaurin-Gressier, cada fórma de transporte tem o seu campo proprio de acção.

A navegação é preferível quando se trata de mercadorias susceptíveis de serem transportadas em grandes massas e para grandes distancias.

Ella permite extender os mercados de taes mercadorias, e abastecer as regiões afastadas.

Estas vantagens diminuem quando o percurso é restricto, e, não havendo comunicação directa entre os logares de produção e de consumo, são inevitáveis as baldeações e os transportes accessorios.

A superioridade passa para as estradas de ferro nos transportes em distancias medias e que exigem rapidez, regularidade, e accomodações relativamente delicadas.

Ha vantagens em recorrer-se aos carros communs para os transportes fraccionados, e em pequenas distancias.

---

XXXV. No seu interessante artigo publicado no *Dictionnaire des Finances* Jaccottey salienta o caracter exclusivamente governamental do serviço postal na antiguidade; não era accessivel aos particulares, e servia principalmente para transmittir as ordens do poder central aos seus representantes nas provincias e para assegurar o transporte das provisões militares e do producto dos impostos.

Segundo Herodoto e Xenophonte, Cyro fundou uma instituição deste genero no imperio dos Persas; e no imperio romano funcionava um serviço analogo, sob o nome de *cursus publicus*, e estabelecido pelo imperador Augusto, no dizer de Suetonio.

Nas estradas havia estações de diversas categorias; umas simples paradas, providas de cavallos, carros e animaes de carga; e

outras que serviam de hospedarias e armazens para o abastecimento dos viajantes e das tropas em marcha.

Superintendia o serviço o prefeito do pretorio, e as respectivas despesas estavam a cargo das cidades.

A invasão dos barbaros aniquilou a organização romana.

Carlos Magno tentou restaural-a; os seus successores deixaram enfraquecer o poder central e o estabelecimento do regimen feudal produziu a ruptura das communições entre as diversas partes do territorio.

Subsistiram, comtudo, algumas relações, graças ás ordens monasticas, a certas corporações de artistas nomadas e, sobretudo, ás universidades.

Em 1315, a Universidade de Paris foi auctorizada a enviar mensageiros para o transporte das cartas e bagagens dos seus estudantes; os particulares utilizavam-se desse serviço.

Luiz XI estabeleceu o serviço postal pelo édito de 19 de junho de 1464, destinando-o exclusivamente á correspondencia official.

Em 1627 o serviço foi franqueado ao publico, e o decreto de 7 de dezembro de 1673 estabeleceu o monopolio do Estado, o qual, em 1789, estava arrendado por doze milhões de libras, pagas annualmente.

No reinado do imperador Frederico III o conde Rogerio de Taxis estabeleceu nos Estados hereditarios da Austria os primeiros serviços postaes: os seus descendentes desenvolveram esta instituição na Allemanha, Paizes Baixos, Hespanha e Italia, fundando a repartição dos correios feudaes, cujos ultimos destroços desappareceram sómente em 1866, com a antiga confederação germanica.

Entre nós, o serviço dos correios federaes é privattivo da União, e está a cargo do Ministerio da Industria, Viação e Obras Publicas.

Os Estados, porém, podem crear correios para o serviço interno dos seus territorios, decretando as respectivas taxas.

Nos Estados Unidos da America do Norte é prohibido aos particulares, sob pena de multa de 150 dollars, estabelecer serviços para o transporte de cartas e outros objectos de correspondencia, entre as localidades providas de repartições postaes.

Os expedidores de objectos transportados fraudulentamente são passiveis da multa de 50 dollars.

Na Inglaterra o *Post Office* tem o monopolio do transporte das cartas, sendo as infracções punidas com a multa de £ 5 por carta, ou £ 100 por semana, si se tratar de uma contravenção habitual e persistente.

A multa recahe sobre o expedidor e o encarregado do transporte.

O monopolio do Estado, estabelecido, aliás, em todas as nações civilizadas, apresenta uma dupla vantagem: garante a continuação do serviço, por mais improductiva que seja a linha, ficando assim salvaguardados os interesses das pequenas povoações; e torna possivel a applicação de uma taxa unica muito modica, sem attenção ás distancias, não havendo, portanto, necessidade de um calculo especial para cada correspondencia, o que produz notavel economia de tempo e de pessoal.

O Congresso Postal de Berne fundou, em 1874, a União postal universal, cuja obra benefica tem sido completada e ampliada pelos congressos reunidos em Paris, Lisboa, Vienna, Washington e Roma.

—

O telegrapho electrico, usado actualmente, descende em linha recta do telegrapho por signaes, empregado antes do invento de Morse, Hughes e Baudot.

Eschylo, na sua tragedia *Agamemnon* conta que Clytemnestre soube da tomada de Troya devido aos fogos ateados de distancia em distancia.

Os Romanos usavam das torres de signaes.

Na Edade Media uma serie de inventores procurou resolver o problema; cabe, porém, ao physico francez Guilherme Amontons a honra de ser o primeiro que applicou os instrumentos de optica á observação dos signaes aereos, desbravando assim o caminho que Chappe, mais tarde, percorreu gloriosamente.

No Brazil o serviço telegraphico não está monopolizado; o Estado cuida do interesse publico desenvolvendo, tanto quanto possivel, as suas linhas, e estabelecendo taxas muito modicas, que facilitem o emprego do mais rapido meio de communicacão.

Os particulares podem construir as suas linhas, e a Repartiçao Geral dos Telegraphos incumbem-se da direcçao dos trabalhos, mediante as condiçoes estabelecidas no respectivo regulamento.

O Governo Federal tem a faculdade de desapropriar as linhas telegraphicas estabelecidas pelos Estados, quando fôr de interesse geral, e de suspender por tempo indeterminado, total ou parcialmente, o serviço telegraphico, interior ou internacional.

Não serão transmittidos os telegrammas contrarios ás leis do paiz, á ordem publica, á moral e aos bons costumes.

Na França o monopolio do Estado é regido pelo art. 1º do dec. leg. de 27 de dezembro de 1851, assim concebido:



“Nenhuma linha telegraphica poderá ser estabelecida ou empregada na transmissão de correspondencia senão pelo Governo, ou com a sua auctorização.

Quem, sem estar devidamente auctorizado, transmittir signaes de um logar para outro, seja por meio de machinas telegraphicas, seja por outro qualquer, será punido com prisão de um mez a um anno, e com a multa de 1.000 a 10.000 frs. No caso de condemnação, o Governo poderá mandar destruir os aparelhos e machinas telegraphicas.”

A fusão dos serviços — postal e telegraphico — realizou-se com um fim de simplificação e economia, na esperança de dar mais facilidades ao publico, relativamente a certas operações que exigem o concurso de ambos os serviços, e de reduzir as despesas de exploração.<sup>3</sup>

Na Inglaterra a lei de 31 de julho de 1868 permittiu o resgate das linhas estabelecidas pelas companhias particulares, o qual custou 200 milhões, approximadamente; e o art. 4º da lei de 9 de abril de 1869 estabeleceu o monopolio em favor do Governo.

Na Belgica o serviço foi monopolizado pelas leis de 4 de junho de 1850 e 1 de março de 1851.

Na Allemanha, o Imperio administra o serviço telegraphico por sua conta e sem intermediarios sobre todo o territorio imperial, excepção feita da Baviera e do Württemberg (Constituição, arts. 48 e 49), tendo o direito exclusivo de legislar sobre os privilegios da administração postal e telegraphica, sobre as relações juridicas dessa administração com o publico e sobre o estabelecimento e isenções das respectivas taxas.

O serviço telephonico é análogo ao telegraphico, e, entre nós, tambem não está monopolizado pelo Estado.

---

<sup>3</sup> O nosso Governo tem tentado realizar lambem essa fusão; mas a pratica não tem sido favoravel, duvido talvez à má vontade dos empregados.

A unidade da administração traria como consequencia a suppressão de alguns empregos; a medida, portanto, não póde ser sympathica aos seus executores.

Além do centro telephónico estabelecido na estação central dos Telegraphos, para uso da administração federal, a respectiva Repartição Geral cuida do desenvolvimento desse meio de comunicação, construindo linhas especiaes em todas as cidades onde se fizer mister, para a recepção e distribuição telephonica dos telegrammas, estabelecendo redes telephonicas nos centros mais populosos da União, onde não haja explorações particulares em execução, installando linhas interurbanas, já ligando uma estação telegraphica ás localidades proximas.

Os trabalhos de assentamento das linhas tiephonicas na Capital Federal, a sua conservação, exame das installações e fiscalização das empresas telephonicas nos termos das concessões, e outros encargos relativos ao serviço telephónico estão a cargo de um inspector de linha immediatamente subordinado á Directoria dos Telegraphos.

O Governo da União e os dos Estados tem o direito de suspender temporariamente as comunicações tiephonicas, todas as vezes que assim o exigirem os interesses da segurança publica (reg. anexo ao dec. n. 4053, de 24 de junho de 1901, arts. 259, 282 e 287).

Na França o serviço telephónico constitue um ramo da administração dos correios e telegraphos, excepção feita de Paris, onde tem existencia autonoma.

A Belgica adoptou, a principio, o systema mixto, havendo conjunctamente linhas publicas e particulares; mas em 1 de janeiro de 1893 o Estado chamou a si a exploração das redes mais importantes.

Na Allemanha todas os linhas são construidas e exploradas pelo Estado.

Nos Estados Unidos da America do Norte, pelo contrario, o serviço está inteiramente a cargo das companhias particulares; e o mesmo acontece no Chile, estando a exploração sujeita aos regulamentos municipaes.

XXXVI. A comunicação e transporte por meio das estradas de ferro constituem uma das mais brilhantes conquistas da segunda metade do século XIX, e é tão considerável a sua influência sobre o bem-estar social que o Estado não pôde ficar indiferente ao desenvolvimento das linhas férreas.

Divergem, porém, os escriptores sobre os limites da intervenção do Estado.

Diz Leroy-Beaulieu que a solução do problema pôde variar conforme a natureza do Estado, o qual pôde ser auctoritario, patriarchal, tradicional como a Prussia, onde a auctoridade é muito forte e a machina administrativa solidamente construida e rijamente conduzida; ou parlamentar, censitario, burguez, com as suas qualidades de prudencia e de methodo, como na Belgica, ou democratico, de pessoal variavel, de idéas instaveis, sujeitos a bruscas reviravoltas, como a França, os Estados Unidos e, posso acrescentar, o Brazil.

Sob o ponto de vista puramente deductivo, continua o abalizado economista francez, eis os principaes argumentos invocados em favor da exploração dos caminhos de ferro pelo Estado:

1.º As linhas férreas constituem monopolios de facto que não podem estabelecer-se senão por meio de uma delegação do poder publico — o direito de desapropriação —, e que têm em seu poder, não sómente o transporte das pessoas, como tambem, pelo jogo das tarifas, os destinos das localidades, invadindo assim as funcções do Estado.

2.º As companhias particulares, tendo como fim um lucro pessoal, não explorarão as linhas férreas no interesse geral.

3.º A exploração das linhas férreas é um serviço colossal, tendo tudo a ganhar em ser concentrado, uniformizado por toda a

extensão do territorio, e que póde ser tão bem dirigido pelo Estado como o serviço dos telcgraphos e correios.

Mas, ainda que fossem procedentes estes argumentos, o que é, pelo menos, em parte contestavel, a conclusão legitima a tirar seria o reconhecimento do direito do Estado de vigiar e fiscalizar a gestão das companhias particulares, e não a monopolização official do serviço.

Convém discriminar o que ha de verdade e de exaggero nos tres argumentos.

É innegavel que, não podendo ser indefinidamente augmentado o numero de linhas em uma mesma direcção, as companhias que servem uma região podem chegar a uma coalisão, que, aliás, não importaria em um monopolio absoluto.

Mas a experiencia demonstra que não são duradouros, nem frequentes, esses accordos de companhias rivaes; não sendo factor pouco digno de attenção o amor proprio dos directores que os impelle a innovações em proveito do publico, unicamente para fazer figura. É exacto que as administrações das companhias se preocupam principalmente com o augmento dos dividendos; mas, desde que haja concorrencia, não poderão augmentar os lucros sem augmentar o trafego, o que não conseguirão sem applicar o methodo moderno do commercio que se contenta em ganhar pouco em cada operação, multiplicando-as, porém, tanto quanto fôr possivel.

O interesse publico, portanto, não será sacrificado.

Não é possivel deduzir o monopolio das estradas de ferro do postal, visto serem esses serviços muito differentes.

O segundo é relativamente restricto, simples e elementar, sendo as tarifas pouco numerosas e susceptiveis de uniformização; ao passo que é muito complicado o serviço de transportes de mercadorias e

peçoas, constituindo uma verdadeira empresa commercial, obrigada a sondar o gosto do publico, a empregar meios de attrahir o trafego.

Não póde haver uniformidade de taxas, nem para todas as mercadorias, nem para todas as direcções.

Os adversários do regimen de exploração das estradas de ferro pelo Estado apresentam, por sua vez, os seguintes argumentos deductivos:

1.º O Estado não tem a plasticidade, a flexibilidade necessaria a uma organização que abraça uma infinita variedade de detalhes, que exige promptas decisões, uma certa liberdade e muita iniciativa deixadas aos agentes encarregados do serviço.

Mas a promptidão nas decisões, que tanto importa nas operações commerciaes, a confiança na capacidade d'um unico homem technico, chefe de serviço experimentado, repugnam ao proprio organismo do Estado, que não póde prescindir da fiscalização financeira lenta e formalista.

2.º O Estado moderno, que pertence, duma maneira precaria, a um partido, cujo pessoal é variavel e oriundo-de eleições, seria forçosamente arrastado a transformar as estradas de ferro em instrumentos de pressão ou de corrupção, construindo ramaes inuteis, e multiplicando o numero de viagens, unicamente para satisfazer a vaidade dos mandões de aldeia, augmentando o numero de empregados e demittindo injustamente os filiados ao grupo politico adverso.

3.º Nota-se em todos os serviços do Estado uma tendencia para a gratuidade; as tarifas são consideradas como impostos, e o publico exerce forte pressão para obter uma constante redução.

4.º A exploração das estradas de ferro exige repetidas emissões de titulos para a compra de material, estabelecimento de

ramaes, alargamento das estações etc; ora o Estado não deve recorrer frequentemente ao seu credito, sendo preferivel conservado intacto para as grandes circumstancias.

5.º A exploração d'uma industria tão complicada como a das estradas de ferro não se coaduna com a rigidez do orçamento do Estado.

Os resultados são tão deseguaes de um anno para o outro, as despesas são tão difficeis de prever, que qualquer organização orçamentaria não póde deixar de experimentar uma perturbação profunda.

6.º Os particulares ficam collocados em posição inferior quando têm de apresentar reclamações sobre avarias, demoras e accidentes, porque o Estado é um litigante preponderante, tendo a faculdade de limitar arbitrariamente a sua responsabilidade.

Em resumo, as condições excepçionaes da industria das estradas de ferro, cujo funcionamento exige a concessão do direito de desapropriação, e de occupação d'uma parte do dominio publico, e não está sujeita a uma concorrência absoluta e indefinida, justificam plenamente a jurisdicção elevada do Estado para impedir as coalisões, as bruscas alterações da tarifa e as desigualdades de tratamento impostas a productores que se acham em condições identicas.

O Estado não deve renunciar o seu direito de suprema fiscalização, exercendo-o, porém, nos devido termos, sem descer a uma intervenção intrusa e por demais minuciosa.

Entre nós, o Estado já reconheceu a sua incapacidade para gerir as suas estradas de ferro, e tem procurado arrendal-as, encontrando um obstaculo invencivel, quanto á Estrada de Ferro Central do Brazil, no respeitavel exercito dos seus empregados.

XXXVII. A distribuição da riqueza, doutrina Cossa, comprehende a serie de actos por intermedio dos quaes se divide o valor dos productos pelos productores.

Do producto bruto são deduzidos o valor das materias primas e subsidiarias e o uso dos capitaes fixos, obtendo-se assim o resultado liquido, que é distribuido entre as varias ordens de productores.

Constitue *rendimentos* a parte da riqueza que póde ser consumida periodicamente sem detrimento das forças productivas, ficando intactos o capital e a aptidão para o trabalho.

Considera-se *disponivel* a parte dos rendimentos que póde ser empregada na producção de um novo capital.

Ordinariamente a distribuição é feita pelos empresarios, que distribuem pelos outros productores (operarios, capitalista, proprietario) uma quota fixa, independentemente do valor dos productos, reservando para si os lucros e perdas eventuaes.

O operario recebe o *salario*, o capitalista os *juros*, o proprietario os *rendimentos* e o empresario os *lucros*.

Na realidade é bem raro que um individuo participe da distribuição da riqueza por um unico dos supracitados titulos; frequentemente reúne mais de um, ou mesmo todos, concentrando em si as varias funcções productivas, e apropriando-se, portanto, de todo o producto.

É o que se verifica com o pequeno lavrador que cultiva a sua propria terra.

Tambem os não productores participam indirectamente da distribuição da riqueza:

1.º pela vontade dos productores, os quaes, em troca de serviços uteis ou por considerações de parentesco ou de beneficencia, cedem uma parte dos lucros á certas pessoas que, em virtude da idade, de molestia ou de outros infortunios, não podem adquirir meios de subsistencia;

2º contra a vontade dos productores, victimas da violencia e da fraude, que nem sempre podem ser prevenidas e reprimidas pela auctoridade social.

Denomina-se consumo da riqueza a distribuição parcial ou total, voluntaria ou involuntaria, da *utilidade*, tenha ou não por fim a satisfação de uma necessidade do homem.

Varias são as especies de consumo; relativamente ás pessoas dos consumidores, se distinguem: 1º os consumos publicos, si effectuados pelo Estado, provincia ou municipio; 2º e os consumos particulares, quando realizados pelos individuos ou associações.

Quanto á causa, se dividem em *voluntarios* e *involuntarios*.

Relativamente ao tempo que decorre entre o começo do uso e a destruição completa da utilidade do objecto, os consumos se distinguem em *rapidos* e *lentos*.

No tocante á natureza economica, dividem-se em *reproductivos* e *improductivos*.

A primeira categoria, segundo Levasseur, comprehende todos os consumos que têm em vista a criação ou conservação duma utilidade qualquer, producto, serviço, força productiva; na segunda estão incluídos os que não têm um fim industrial, visando a satisfação duma necessidade pessoal, ou são occasionados por uma perda accidental.

—



Os preços são, em geral, determinados pela lei da oferta e da procura, dependem do estado do mercado, da facilidade de importação e exportação; a intervenção directa do Estado é sempre mais prejudicial do que util, sendo ephemerous os seus resultados.

A intervenção do poder publico, portanto, deve ser por meios indirectos, que não podem ser efficacizmente empregados sem um perfeito conhecimento das leis economicas.

Estudando as variações dos preços dos cereaes na Inglaterra, no fim do seculo 17<sup>o</sup> King formulou a lei seguinte:

“Um *deficit* na colheita fará subir os preços, acima do normal, nesta proporção:

Si o *deficit* fôr de 1 decimo, a alta será de 3 decimos; si fôr de 2,— 8 decimos; de 3—16; de 4—28; e de 5—45.”

Partindo desta lei, Thorold Rogers apresenta as seguintes:

1.<sup>a</sup> Quando a relação das quantidades de dois productos ou serviços offerecidos em troca varia em progressão arithmetica, a relação dos valores desses dois productos ou serviços varia em progressão geometrica (Molinari).

2.<sup>a</sup> Esta lei se applica sobretudo aos preços dos objectos de primeira *necessidade*, cujo consumo, no caso de deficit, não póde ser reduzido sem soffrimento do consumidor, nem augmentado em proporção notavel, no caso de excedente.

Si esses objectos forem fungiveis, a lei agirá, nos dois sentidos, com uma intensidade crescente.

3.<sup>a</sup> No caso de *deficit* ou de superabundancia, quando existem muitas variedades da mesma mercadoria, as quaes, ordinariamente, são cotadas segundo uma graduação mais ou menos constante e que podem se supprir no consumo, a alta é mais forte para a variedade cujo preço fôr

commummente mais baixo, e vice-versa, isto é, as mais caras soffrem maior baixa.

4.<sup>a</sup> Si as mercadorias procuradas são de uso facultativo, os preços, quando ha superabundancia, tendem a cahir ao nivel do custo de producção; mas, si fôr a offerta que estiver em *deficit*, os lucros subirão, dando vivo impulso á industria e ao commercio.

Esta lei póde soffrer a influencia decisiva de circumstancias excepcionaes.

Si o consumo estiver absolutamente dependente da vontade do consumidor, estes phenomenos se manifestarão com maior intensidade, salvo si a faculdade de opção do consumidor tomar a fórma duma reducção do consumo.

5.<sup>o</sup> Os preços elevados, naturaes ou artificiaes, das mercadorias de primeira necessidade, diminuem o poder de aquisição dos salarios, e não fazem augmentar a procura de trabalho.

Os preços elevados duma mercadoria de consumo facultativo, cuja producção póde ser indefinidamente augmentada, fazem subir os lucros e os salarios.

Mas os preços baixos de taes mercadorias não terão por efeito baixar os salarios, si a mão de obra estiver dividida em uma vasta escala, e si o productor não reduzir as quantidades offerecidas.

Si a procura de trabalho fôr instante, e a offerta restricta, a lei de King se applica ao trabalho como a qualquer Outra mercadoria.

Tres são as causas geraes que determinam o movimento dos preços:

1.<sup>a</sup> Abundancia ou raridade da moeda;

2.<sup>a</sup> Reducção do custo de produção;

3.<sup>a</sup> Reducção do custo de transporte.

Póde-se obter a diminuição do custo de produção:

1.º Por uma economia sobre a duração do trabalho; um creador, pelos seus esforços inteligentes, obtém cedo o completo desenvolvimento dos seus productos, e assim terá maiores vantagens, emquanto a sua habilidade não se generaliza.

2.º Pela descoberta duma nova lei natural.

3.º Pelo aperfeiçoamento dos detalhes de fabricação.

4.º Por uma melhor manipulação do producto durante a sua passagem de mão em mão, antes de receber a fôrma definitiva.

—

O desequilibrio entre a produção e o consumo, diz Cavagnari, gera as crises, isto é, as carestias e os embaraços parciaes, que podem manifestar-se nos cereaes, (crises agricolas ou alimenticias), nos outros productos (crises commerciaes), na moeda (crise monetaria) e nos seus subrogados (crises de bolsa).

As suas causas podem ser classificadas em tres categorias principaes, conforme disserem respeito ao consumo, á produção ou á circulação.

O consumo póde variar: 1º, na qualidade, especialmente por effeito da moda; 2º, na quantidade, diminuida em virtude de desastres que prejudicam as forças productoras (guerras, revoluções, etc).

Póde variar a produção seja augmentando por excessiva especulação, ou em consequencia de invenções e descobertas industriaes,

seja diminuindo pela falta de generos (sobretudo de materias alimenticias) ou pela conversão do capital circulante em fixo.

A circulação póde ser perturbada: 1º, nos meios de troca, isto é, na moeda e nos titulos de credito, demasiadamente escassos, ou abundantes; 2º, nos meios de transporte e de comunicação, cuja falta, temporaria ou permanente, aggrava as crises existentes e provoca outras: 3º, e na restricção das vendas, pelo fechamento de mercados habituaes ou pelo apparecimento de novos concorrentes.

Nos tempos modernos, as crises se manifestam com certa periodicidade, sendo, porém, menos intensas e duradoiras; são meios, um pouco bruscos, de apressar liquidações, eliminando as *plantas de estufa*, que sómente á sombra da protecção official conseguem vegetar.

As victimas das crises, não raro imprevidentes ou ineptas, reclamam sempre com energia a intervenção do Estado como si elle fosse o representante directo da Divina Providencia, e participasse da sua omnipotencia.

Entretanto, sómente em casos excepcionalissimos e que não podem ser enumerados previamente, é justificada a alludida intervenção do poder publico em uma situação creada, na maioria dos casos, pela imprevidencia e pelos desperdicios, característicos do *periodo das vaccas gordas*.

Segundo Cossa, o progresso economico, diffundindo a instrucção e aperfeiçoando os meios de transporte e de comunicação, tende a diminuir as crises.

—

Aterrada pela energia com que as classes operarias reclamam a sua parte nos gosos da vida, a burguezia de quasi todos os paizes, amollecida pela abastança, procura acalmal-as, contemporizando e

enveredando pelo caminho perigoso de absurdas concessões, reveladoras da sua fraqueza e da sua incapacidade para continuar na direcção da sociedade.

Alimentando a extranha illusão, já dolorosamente desvanecida, de converter o proletariado em um dos alicerces do seu throno, o Kaiser conseguiu que a Allemanha lançasse a barra adeante das outras nações na legislação socialista, estabelecendo a tutela do Estado em assumptos de exclusivo dominio privado.

Perfunctoriamente, examinarei as principaes disposições da *Ordenança industrial* de 1900.

1.º O repouso dominical é rigorosamente obrigatorio, sendo nullos de pleno direito os contractos em que os operarios se compromettem a trabalhar nos domingos e dias de festas, sendo estes ultimos estabelecidos pelos governos particulares, de accordo com os costumes locaes e confessionaes.

2.º O Bundesrath póde estabelecer, para certas industrias, *registros* de *salarios* ou boletins de trabalho, contendo a indicação da natureza e da importancia do trabalho confiado ao operario, o salario, e as condições relativas á entrega das ferramentas e das materias necessarias á execução do serviço.

3.º O salario deve ser pago em especie, e calculado sob a base do padrão nacional, sendo nullos de pleno direito os contractos que estabelecerem o contrario.

4.º Os patrões são obrigados a construir e manter as installações que forem necessarias á segurança e saude dos seus empregados, e á salvaguarda da decencia e dos bons costumes.

5.º Nas fabricas, em que estiverem empregados pelo menos vinte operarios, deve estar affixado, em logar apropriado e accessivel a

todos os empregados o — *Regulamento do trabalho* — contendo as horas regulares do trabalho quotidiano, as interrupções do serviço, os dias de pagamento do salario, os motivos de despedida, as punições e o emprego dos salarios retidos.

O alludido Regulamento, antes da sua promulgação, é sujeito ao exame do Sindicato Operario permanente, e, caso não haja uma instituição desse genero, ao dos operarios maiores, que poderão fazer observações, sendo tudo sujeito á aprovação da auctoridade administractiva de segundo grau.

6.º E as operarias não podem ser empregadas no trabalho nocturno entre 8 1/2 e 5 1/2 horas da manhã; e, nas vesperas dos domingos e dias santificados, deverão largar o serviço ás 5 1/2 da tarde.

Elias teem, além disso, direito a uma interrupção minima de uma hora, ao meio dia, ou de hora e meia, si tiverem algum lar a seu cargo.

A sciencia economica não póde approvar medidas dessa natureza, que abatem a personalidade dos protegidos, enfraquecendo-lhes a energia e o espirito de iniciativa, e que difficultam a formação do capital pela exaggerada taxação indirecta.

—

Penso com Thorold Rogers que o livre exercicio do direito de associação é o remedio mais efficaz contra a agitação socialista.

Espirito essencialmente pratico, o inglez não admite a intervenção do Estado nas questões entre patrões e operarios, e assim estes, certos de que não podem contar senão com os proprios esforços, recorrem ás associações onde encontram os elementos necessarios para continuar a eterna lucta entre o capital e o trabalho.

Dahi o desenvolvimento das *Trade's Unions*, que se propõem a garantir aos seus associados uma existencia honesta (*respectable living*), por meio de salarios sempre satisfactorios.

O objecto dessas sociedades é: 1º, prestar aos seus membros, em troca de contribuições semanaes, soccorros em caso, de accidentes, molestias ou parada do serviço; 2º, garantir-lhes, depois de um certo tempo de contribuição, uma pensão, quando não puderem mais trabalhar; 3º pagar, quando elles morrerem, as despesas funerarias; 4º emfim, e é este o objectivo principal, organizar coalisões permanentes para levantar os salarios, ou, pelo menos, impedir a diminuição.

No mercado universal, diz Thorold Rogers, o operario tem apenas os seus braços a offerecer: é uma mercadoria eminentemente fungivel, que se deteriora rapidamente, si não fôr devidamente mantida.

Mas si o seu possuidor conseguisse reunir, em uma associação unica e universal, os braços de todos os operarios de uma mesma profissão, elle dictaria o preço a quem precisasse delles, isto, bem entendido, sem exigir uma remuneração tão exaggerada que arruinasse o patrão.

O mal dessas associações é cahir dentro de pouco tempo em poder das camarilhas, que exercem sobre os operarios uma verdadeira dictadura, explorando-os em proveito proprio, e tratando como inimigos os operarios independentes.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Reagindo contra a tyrannia dos *syndicatos vermelhos*, que consideram os patrões como inimigos e decretam arbitrariamente as greves geraes, os operarios honestos e trabalhadores teem fundado em França *syndicatos amarellos*, cujos intuitos foram assim expostos pelos organizadores do do Perrecy-les-Forges;

“Os syndicatos amarellos querem guardar a sua liberdade syndical, sua autonomia syndical e a sua legitima independencia; mas, como elles não são revolucionarios, proclamam, ao mesmo tempo, a necessidade da disciplina e do respeito reciproco entre o capital e o trabalho.

Em França existem as Camaras Syndicaes dos patrões e operarios, reguladas pela lei de 21 de março de 1884.

Si bem que as dos ultimos não se distinguam pelo numero elevado de socios, conteem o escol do pessoal operario, e assim assumem naturalmente a direcção de qualquer lucta contra o capital, tornando-se o órgão de todas as reclamações.

Na Allemanha teem tomado grande incremento as “Camaras de Trabalho” (Handwerks Kammern), nas quaes revive, modernizado, o systema corporativo dos tempos medievos.

—

Vannacque et Breton classificam as caixas economicas entre as instituições de previdencia; ellas são estabelecimentos de utilidade publica, sob o regimen duma legislação especial, que tem por objecto receber em deposito pequenas economias, fructifical-as, pagar um juro annualmente capitalizado, restituindo-as logo que forem exigidas pelos depositantes ou seus representantes legaes.

Esses estabelecimentos visam principalmente o interesse popular, correspondendo ao sentimento que leva o homem, que vive do seu salario, a se garantir contra as eventualidades do fututo, pondo em reserva uma parte do seu ganho superior á satisfação das suas necessidades, prudentemente limitadas.

Os recursos assim adquiridos permitem-lhe encontrar, nos casos de molestia ou suspensão de trabalho, um auxilio devido aos seus

---

Este programma se resume em tres palavras: *Paz, Trabalho e Liberdade*, que nós queremos escrever sobre a nossa bandeira nacional, a bandeira tricolor, emquanto que na bandeira vermelha lêr-se-á *Guerra, Greve, Miseria*.

Nós somos pela união com todos. A união com os nossos camaradas, com oa contra-mestres, com os patrões, união contra os hypocritas.

Remetto o leitor que desejar conhecer mais profundamente a organização das associações operarias para a excellente monographia de Leon de Seilhac — *Syndicats Ouvriers, Federations, Bourses du Travail*.”



propios esforços, não offendendo assim a sua dignidade, e que, algumas vezes, constitue os primeiros fundamentos da sua fortuna.

O exercicio habitual da economia fortifica a energia do depositante, retempera-lhe o character, e fornece os meios necessarios para o estabelecimento de instituições de previdencia de um funcionamento mais complicado, como as caixas de aposentadorias e de seguros.

As caixas economicas não podem ser consideradas institutos de beneficencia, porque não teem por objecto attenuar os efeitos de acontecimentos desastrosos que affectam a pessoa soccorrida, e sim auxiliam individuos validos que proveem á propria subsistencia, sem ficar a cargo da sociedade.

E o serviço que ellas prestam não é gratuito, sendo custeadas as despesas de administração com as quantias deduzidas dos juros dos fundos depositados.

Ha entre as caixas economicas e os bancos uma differença de facto muito caracteristica.

Nas primeiras, as entradas, em geral, são effectuadas por fracções minimas, ao passo que as retiradas costumam ser de sommas elevadas, destinadas a fazer face a despesas relativamente importantes, como o aluguel da casa, a compra de roupas, o abastecimento do lar, etc.

Os depositantes dos bancos, pelo contrario, entregam, ordinariamente, grandes sommas, e retiram o seu dinheiro por fracções, muitas vezes por meio de cheques entregues aos fornecedores em pagamento das despesas correntes.

Na ordem economica, continuam Vannacque et Breton verb. *Epargne* do *Dictionnaire des Finances*, o papel das caixas economicas é effectuar a drenagem da pequena economia para constituir capitaes que

os depositantes consolidam depois collocando-os em valores diversos, ou que fazem entrar na circulação pagando as suas despesas, ou utilizando-os no desenvolvimento das suas operações agricolas, industriaes ou commerciaes.

Foi um francez, Hugues Delestre, quem concebeu, em 1611, a idéa da instituição das caixas economicas; mas o primeiro estabelecimento regularmente organizado parece ter sido o de Hamburgo, aberto em 1778.

A instituição propagou-se por toda a Allemanha, penetrando na Suissa em 1787, quando o Governo de Berne fundou a *Diensten Kasse* (Caixa dos creados).

Em 1781, o reverendo Smith ensaiou a introducção das caixas economicas na Inglaterra, sendo os seus esforços secundados por Mme Wakefield, a qual fundou em Totteuham uma especie de caixa de previdencia e aposentadoria, cujos socios pagavam mensalmente uma contribuição proporcional á idade.

E foi sómente em 1818 que abriu-se em Pariz uma verdadeira caixa economica.

A caixa economica postal é uma instituição de origem ingleza, tendo sido o *Post office savings bank* estabelecido pela lei de 17 de maio de 1861; o Japão foi o primeiro paiz a adoptal-a em 1875.

Leroy-Beaulieu, si bem que considere aceitavel a regulamentação discreta do Estado nesta materia, condemna em absoluto o systema de apropriar-se o poder publico das sommas depositadas, pagando os juros previamente estabelecidos, e assumindo o compromisso de restituil-as logo que forem exigidas.

Este systema constitue para o Estado uma tentação constante ao desperdício, um afluxo continuo de recursos extra-orçamentarios, que

ecapams á fiscalização das Gamaras; e é, para a nação, uma grande perda de capitaes.

As caixas economicas sugam, em todo o paiz, as pequenas economias para transformal-as em rendas sobre o Estado, isto é, em riquezas passivas.

Modesta e judiciosamente regulamentados, taes estabelecimentos deviam gosar de liberdade e autonomia, entregues á iniciativa privada; e uma parte da sua receita podia ser empregada em descontos de papeis commerciaes, em emprestimos hypothecarios e agricolas.

Em um paiz pauperrimo como o nosso, em que a falta de recursos é o maior obstaculo ao seu desenvolvimento, se me afigura um crime estar o Estado animando a estagnação dos capitaes,<sup>5</sup> com pagamento de juros eguaes aos das apolices (inclusive a parte destinada ás despesas de administração), pela quantia maxima de 4:000\$000 que, entre nós, já não representa a economia do pobre.

Si o poder publico se preocupasse com o bem-estar das classes proletarias, e não considerasse as caixas economicas uma fonte de renda, não pagaria juros superiores a 3 %, e fixaria novamente o maximo do deposito em 4:000\$000, em vez de 10:000\$000.

No desenvolvimento historico da civilização moderno, escreve Boccardo, a cooperação continua e completa um movimento que se origina na emancipação do trabalho.

O escravo se tornou servo da gleba, e depois operario assalariado, e este aspira agora libertar-se de todas as relações de dependencia para com o capital.

---

<sup>5</sup> A tal respeito convém ler a excellente obra do Dr. Alfredo Rocha — *As Caixas Economicas e o Credito Agricola*.

A primeira fôrma de que se revestiu esta tendencia emancipadora, foi a da *associação cooperativa de consumo*.

Ha mais de meio seculo, 28 operarios da cidade de Rochdale, na Inglaterra, que então soffria uma crise terrivel, resolveram associar-se para comprar, pelo melhor preço possivel, os alimentos e os generos de primeira necessidade para as suas familias, entrando cada socio com uma libra esterlina, pagavel em prestações semanaes.

Alugaram um quarto, onde depositaram um sacco de farinha, alguns pães, e poucos generos e utensilios de cozinha; e assim abriram, em 10 de novembro de 1844, o primeiro armazem cooperativo.

Em 1862, a sociedade comprou um grande moinho, e construiu fornos.

O exemplo foi por tal fôrma imitado, que em 1879 a Gran-Bretanha contava 1.1165 sociedades cooperativas, com 573.000 socios.

A instituição desenvolveu-se por todo o mundo civilizado, e são efficazmente auxiliados, pelo poder publico, os seus estabelecimentos.

Cavagnari enumera cinco fôrmas principaes de asso ciações cooperativas:

1.<sup>a</sup> De construcção, que fornecem aos associados casas baratas, ou auxiliam a compra das mesmas, sendo o pagamento feito por prestações;

2.<sup>a</sup> De consumo, como afundada pelos 28 operarios de Rochdale, que compram em grosso materias primas para revender aos socios, ou fornecem o local em que elles podem vender, em commum, as suas mercadorias;

3.a De credito ou bancos populares (quando taes institutos não fazem descontos, nem se convertem em agiotas), que se propõem facilitar o credito aos operários, lavradores e pequenos industriaes;

4.<sup>a</sup> De producção, constituídas por operarios que põem em commum as suas economias e trabalho e se tornam empresarios, gosando assim todo o lucro da empresa;

5.<sup>a</sup> E de participação, nas quaes os operarios recebem, além dos salarios, uma quota dos lucros, ou um premio proporcional á quantidade e qualidade do trabalho exigido.

—

As sociedades de soccorros mutuos (*friendly societies*, como chamam os inglezes) teem por objectivo a formação dum fundo social, ordinariamente constituido por contribuições dos associados e proporcionaes á idade dos mesmos ou ao numero de pessoas da familia, que permitta-lhes distribuir auxilios aos socios, que, por circumstancias independentes da sua vontade, ficam impossibilitados de trabalhar.

Os auxilios, em regra, consistem no seguinte :

1.º Fornecer o medico e os remedios, no caso de molestia;

2.º Pagar, durante a enfermidade, um ordenado segundo ascondições estabelecidas nos respectivos estatutos;

3.º Providenciar sobre os funeraes;

4.º E dar uma pensão vitalicia, no caso de invalidez.

Bastiat synthetisou todos estes fins em uma bella fórmula: —  
“uma repartição, em todas as épocas da vida, dos salarios ganhos nos bons dias”.

As associações mutuas existiram desde a mais remota antiguidade.

Segundo Théophraste, havia em Athenas, 228 annos antes de Jesus Chisto, sociedades que tinham uma bolsa commum, alimentada por contribuições mensaes, e destinada a soccorrer os socios que soffriam um infortunio qualquer.

Uma lei de Solon trata de diversas associações desse genero, denominadas *sunodrias* ou *hétairias*.

*Numa* fundou as sodalitates ou *collegia opificum*, que se baseavam sobre a assistencia mutua, e subsistiram durante todo o Imperio Romano.

Eram tambem verdadeiras sociedades de soccorros mutuos os *ghildes* germanicos, e as corporações de artes e officios da Edade Média.

## CAPITULO VII

XXXVIII. Acção do Estado quanto ás necessidades culturaes da sociedade — XXXIX. Instrucção publica; seus differentes grãos — XL. Da obrigação escolar — XLI. Escola leiga — XLII. Liberdade de ensino — XLIII. Instrucção Primaria — XLIV. Curso de Humanidades — XLV. Escolas Superiores — XLVI. Instrucção technica — XLVII. Influencia do Estado no desenvolvimento scientifico, litterario e artistico da nação — XLVIII. A religião. Estado leigo e Estado atheu. O espirito religioso nos Estados-Unidos da America do Norte.<sup>1</sup>

XXXVIII. Pensa Ferraris que a acção do Estado não deve estender-se á *vida moral* da sociedade, a qual, segundo os principios de liberdade, pertence ao dominio privado, não podendo ser regulada pelo poder publico.

A intervenção do Estado é admissivel apenas pelos meios indirectos, como, por exemplo, a repressão dos actos que offendem a moralidade publica, assumpto, aliás, da competencia da Sciencia de Policia.

Combatendo a opinião de Ferraris, Cavagnari doutrina que o Estado é tão impotente para tornar os cidadãos honestos, como para fazel-os intelligentes, ricos e sadios, e assim não seria justificavel a

---

<sup>1</sup> Cavagnari — *Ob. cit.*; Ruy Barbosa — *Reforma do Ensino Primario*; Loroy-Beaulieu — *Ob. cit.*; Amunategui Rivera *Ob. cit.*; — Blustichli *La Politique*; Girou y Moreno — *Ob. cit.*; Bryce *Ob. cit.*; — João Ribeiro — *Memoria historica*; Lastarria — *Leçons de Politique Positive*; Due de Noailles — *Ob. cit.*; Max Leferc — *Le Role social des Universités*.

intervenção do poder publico na vida economica e physica da sociedade, ficando assim sem objecto a Sciencia da Administração.

Não ha duvida que a acção do Estado age em uma esfera muito limitada, proporcionando aos individuos as condições externas das quaes depende a moralidade, sendo a instrucção a mais importante dellas, devendo ter por objectivo não só o desenvolvimento da intelligencia, como tambem a formação do caracter.

---

XXXIX. A doutrina positivista, e a escola exaggeradamente individualista, condemnam em absoluto a sciencia official e sustentam que o desenvolvimento da instrucção deve ser confiado á actividade individual e ao instinto vigilante dos interessados, sendo os problemas suscitados nestes dominios submettidos ás leis economicas da offerta e da procura.

Ruy Barbosa, refutando esta maneira de pensar, no seu exhaustivo parecer sobre a reforma do ensino primario, diz que a questão não tem nenhuma transcendencia, sendo de puro senso commum; e tanto é assim, que, salvo excepções singulares, as crenças e as philosophias mais oppostas, variando quanto á direcção reaccionaria ou liberal, que mais convenha imprimir ao ensino, coincidem na idéa, cada vez mais geral, de que, na phase actual da civilização, as instituições e encargos do Estado, em materia de ensino, tendem inevitavelmente a crescer.

Wyrouboff, o esclarecido cooperador de Littré, reconhece que, por emquanto, o ensino livre não poderia supprir a falta do ensino official, sendo direito e dever do Estado, na ordem actual das cousas, instituir escolas, sustental-as e diffundil-as.

“Não se póde admittir, diz Stuart Mill, sem numerosas excepções e restricções, a regra de que o consumidor é o melhor juiz da mercadoria.



De ordinario, é, com effeito, o melhor juiz (posto não de um modo absoluto) dos objectos matenaees fabricados para o seu uso. Ora, esses objectos se destinam a satisfazer alguma necessidade physica, algum gosto, alguma inclinação; inclinação, gosto ou necessidade em que só é interessada a pessoa que os sente; ora são meios, instrumentos de alguma profissão, para uso dos individuos que a exercem, e se devem reputar como os melhores aquilatadores das cousas de que não mister no seu labor habitual.

Outros ha, porém, cujo valor a procura existente no mercado não póde fixar, cuja utilidade não consiste em satisfazer gostos, nem em servir aos usos ordinarios da vida, e de que os mais carecentes são os que menos sentem a necessidade.

Esta verdade procede especialmente a respeito das cousas cujo prestimo consiste, sobretudo, em elevar o character do homem: gente inculta não póde avaliar o preço á cultura da alma. Os que mais precisam de apprender e melhorar, são, pelo commum, os que menos desejam; e, quando o desejassem, não teriam luzes sufficientes para escolher o ensino que lhes convém.

Sob o regimen da liberdade acontecerá sempre que, não se tendo em mira o fim, não se acerte jamais com os meios de obtel-o, ou que, concebendo as pessoas precisadas de instrucção apenas uma idéa, já imperfeita, já errónea, das suas proprias necessidades, a offerta solicitada ao mercado pela procura existente seja cousa totalmente diversa do que se carece.

Qualquer Governo, um pouco civilizado e de boas intenções, póde, sem presumpção, acreditar-se provido de uma instrucção superior á media da sociedade governada, e ter-se por capaz de offerecer uma educação e um ensino melhores do que o povo, entregue a si mesmo, reclamaria.

*É, portanto, a educação uma das cousas que, póde-mol-o admitir como princípio, o Governo deve distribuir ao povo. Ella constitue um dos casos a que não se applicam necessariamente os motivos da regra da não intervenção, e a que nem todos esses motivos são applicaveis."*

E nas tres nações em que, ha phrase de Ruy Barbosa, é mais *constitucional*, mais physiologico, o *selfgovernment*, a *semecracia*, o governo do povo por si mesmo, a Inglaterra, os Estados Unidos e a

Suissa, o *desideratum*, longe de consistir no pensamento de estreitar a esphera do Estado, e descentralizar, municipalizar, individualizar a instrucção publica, está, pelo contrario, em robustecer a auctoridade central, harmonizando, por uma administração unificada e efficaz a direcção do ensino.

“O interesse privado, tão habil, na Inglaterra, em resolver tudo quanto se prende ao commercio e á industria, diz Reyntiens, nunca foi bem succedido nas questões de ensino.”

Diz Mathew Arnoide:

“Na educação secundaria, a impotencia do principio da offerta e procura é tão assignalada, como na educação elementar.

Os homens commummente distinguem a ruim da boa manteiga, a carne sã da corrompida; pelo que será possível, talvez, confiar de todo ao principio da offerta e procura a selecção da carne sã e da manteiga genuina. Mas o commum do genero humano é incapaz de discernir com a mesma nitidez os caracteres que differenciam a instrucção pernicioso da util; não conhece o que ha de pedir, e, portanto, não se póde fiar da procura que regule, e corrija a offerta.

Mas, ainda quando conhecesse o que deve exigir, não dispõe de meios sufficientes para contrastar si o que lhe fornecem, é realmente o que se quer.

Não se póde prescindir, pois, da instituição de garantias (*securities*).”

Nos Estados Unidos, as mais respeitaveis auctoridades em materia de ensino sustentam a necessidade da intervenção do Estado.

Lemmon, superintendente do Estado nas escolas de Topeka, Kansas, affirmou na *National Education Association* que

“nunca se poderá educar a grande maioria das creanças, senão em escolas organizadas, Contrasteadas e, em larga parte, custeadas pelo Estado; e que o Estado carece de

adoptar amplas disposições para a instrução escolar da puericia em sua totalidade”.

Jillson, ex-superintendente escolar do Estado na Carolina do Sul, demonstrou, ha mesma assembléa, a necessidade duma repartição central do ensino publico em cada Estado.

“Onde o Governo deixou de estabelecer um systema de educação, diz Horacio Mann, tudo corre ao sabor da iniciativa particular.

Em taes casos, um diminuto numero de homens — sempre uma fraca minoria — que apreciam o valor da instrução, fundam escolas adaptadas ás suas conveniencias particulares. A maioria fica ao desamparo, sem meios equivalentes de educação, e assim se cria o vulgo na ignorancia. Ahi jaz a origem das maiores desigualdades sociaes... Os mestres privados constituem outro obstaculo ás reformas. Bem que rivaes entre si, o interesse os impelle a concertarem os seus esforços contra a introducção de qualquer nova classe de escolas, cuja existencia enfraqueceria o patrocínio reservado exclusivamente a elles... Eis ainda outro damno. O systema local, ou antes a ausencia de systema, longe de ser applicado menos dispendiosamente, é mais caro do que o systema geral...

Accresce a esses damnos outro mais formidavel, proveniente da ausencia de um systema nacional e da falta dessa fiscalização que lhe é inherente. Quero fallar no character dos livros de estudo, que infames auctores e instituidores indignos se conchavam para vulgarizar nas escolas, como meio de attrahir uma infancia corrompida... Taes algumas das funestas *consequencias resultantes da negligencia do Estado em instituir para o povo um systema geral de educação, e do abandono da mais importante de todas as funcções do Governo á especulação de individuos irresponsaveis.*”

Na Suissa, o povo tem manifestado, por diversas vezes, o seu desejo de ser o ensino commum subordinado a uma legislação federal, e o art. 27 da Constituição Federal dispõe o seguinte:

“A Confederação terá o direito de crear, além da Escola Polytechnica existente, uma Universidade federal e outros estabelecimentos de ensino superior ou subvencionar estabelecimentos desta classe.

Os cantões proverão a instrucção primaria, que deverá ser surficiente e estar exclusivamente collocada sob a direcção da auctoridade civil.

O ensino será obrigatorio e, nas escolas publicas, gratuito.

As escolas publicas deverão estar em condições de ser frequentadas pelos sectarios de qualquer confissão religiosa, sem a minima offensa á sua liberdade de consciencia ou ás suas crenças.

A Confederação terá o direito de tomar as necessarias providencias contra os cantões que não cumprirem esses deveres."

Longe, portanto, de encerrar o caracter scientifico, que presume, diz Ruy Barboea, a idéa hostile á interferencia do Governo no dominio da instrucção publica não passa duma concepção abstracta, contrariada pela evolução das ideas e dos factos nos paizes mais livres.

—

A instrucção publica se divide em *geral* e *especial*, comprehendendo a primeira o conjuncto de conhecimentos indispensaveis a todo individuo, seja qual fôr a profissão a que se destine; e a segunda os conhecimentos que são necessarios para o exercicio da actividade intellectual em materia determinada.

Ambas se dividem em diversos grãos, conforme a extensão que se lhes dá.

A geral se subdivide em primaria, secundaria ou classica, e superior, a qual, segundo Cavagnari, tem um duplo fim: manter e augmentar a cultura scientifica e litteraria, e encaminhar os moços para as chamadas profissões liberaes, e para os empregos publicos, de ordem mais elevada.

Na instrucção especial ou technica existem differentes grãos, conforme a respectiva organização.

XL. Para que a gratuidade do ensino elementar, diz Ruy Barbosa, corresponda aos seus fins, e respeite na sua plenitude os direitos que a determinam, cumpre associar-a inseparavelmente ao principio da instrucção obrigatoria.

Não ha instituição perfeitamente realizada, si não reune em si estas duas condições: cabal harmonia com o intuito que a inspirou e satisfacção inteira das exigencias fundamentaes que a legitimam.

Ora, numa constituição democratica não póde ser outro o fito dos sacrificios impostos ao Estado pela diffusão gratuita dos rudimentos e educação intellectual, sinão a necessidade, passada em julgado, de que elles sejam communs a todos os habitantes válidos do paiz.

Mas a proclamação desta necessidade importa, ao mesmo tempo, o reconhecimento implicito, ou a criação legal de um direito) o direito irrecusavel a toda a creatura humana, de que a sociedade lhe subministre, no primeiro periodo da evolução individual, os principios elementares de moralidade e intellectualidade, sem os quaes não ha homem responsavel, sem os quaes é captiveiro a lei, absurdo a imputabilidade e a repressão injustiça; e, a par desse direito do individuo para com a collectividade, o direito correlativo, incontestavel a esta, de negar á ignorancia do individuo a liberdade de obrigar a nação a receber no seio da ordem commum cerebros atrophiados pela ausencia dessa educação rudimentar, á mingua da qual o ente humano se desnatura, e inhabilita para a convivencia racional.

Pois bem: estes direitos summos, cuja satisfacção tem em mira a gratuidade do ensino, serão illudidos sempre emquanto a iftstrucção primaria não deixar de ser facultativa.

A soberania do pai de familia é o grande argumento assestado pelos adversarios, ora interessados, ora sinceros, da obrigação escolar.

Por uma incoherencia singular, os que não disputam a exigibilidade legal correspondente a outros encargos paternos, cujo respeito a natureza assegura por meio de influencias quasi irresistiveis, reduzem á simples exigibilidade moral o de educar os filhos.

A estes proveem as instituições civis que não lhes falte o alimento physico, estabelecendo tribunaes e meios coactivos, que elevam acima da auctoridade domestica a auctoridade tutelar do Estado.

Entretanto, o cumprimento desse onus da paternidade tem garantias quasi infalliveis no mais poderoso dos sentimentos humanos, no instincto paterno, e na comprehensibilidade rudimentar do alcance de uma necessidade, como a alimentação a que a vida se prende por um laço immediato, sensivel aos espiritos mais incultos.

Os casos de progenitores indifferentes á subsistencia dos filhos, na idade em que estes ainda a não podem grangear, entram, não hesitamos em dizer, no quadro das deformações e perversões pathologicas do cerebro, pertencem quasi ao dominio dos alienistas. Era, portanto, um perigo excepcional, e, comtudo, as legislações nunca o descuraram.

Ora, a necessidade de educação, cuja falta, de certo modo, encerra, para a sociedade, consequencias não menos graves que a do alimento corporeo, distingue-se pelo mais estranho caracteristico; é uma necessidade insensivel precisamente aos que a teem, é uma necessidade que só se faz sentir na razão directa da sua progressiva satisfacção.

Noutra qualquer coisa, dizia De Gerando, a privação se faz sentir, e gera a necessidade, o desejo, a procura.

Em materia de instrucção, porém, não é assim; quanto menos se possui, menos se busca.

Quanto mais instrucção, pelo contrario, se tem, mais sensivel nos é a precisão de instruirmo-nos.

Si o pobre é ignorante — e esta condição ha de ser a da maioria — não só não ambicionará que o filho saiba mais do que elle, mas embargar-lh'o-ha, e ás eloquentes philippicas de certa gente contra a instrucção primaria não adduzirão jamais tamanha cópia de argumentos, quanto a obstinação inspirada a um pai grosseiro pelo empenho de ter filhos que se lhe assemelhem.

Com essa propriedade singular, que caracteriza a ignorancia de perpetuar-se a si mesma, a soberania do pai ignorante degenerará na mais cruel das tyrannias. E é a tyrannia, não soberania razoavel, o que o ensino obrigatorio combate.

Todas as soberanias teem um limite, que não lhes é permittido transcender, sem converterem-se em oppressão; todas as subordinações, um circulo de defesa, cuja violação importa a negação pratica das leis da existencia individual. Essa linha divisoria é o direito.

Nenhuma soberania encerra maior força de dilatação do que a democratica; e, todavia, nunca lhe será licito desconhecer o individuo.

Não se atina por que a soberania paterna haja de constituir legitimamente uma grosseira excepção a esta regra; nem se comprehende como o pai, a que se recusa a auctoridade de matar á fome a prole, possa ter a de preparar-lhe, pela ausencia de toda educação, uma virilidade destinada pelo embrutecimento ás depravações da estupidez, ás agonias da indigencia, ás miserias de um corpo sem hygiene, á fatalidade de uma prematura morte.

Sejam, emfim, quaes forem os privilegios de que se houver de cercar essa excepcional soberania, uma condição havemos de pôr-lhe necessariamente: é a de comprehender o poder que exerce; a de ter, ao

menos na consciencia dos abusos que possa com metter, uma sancção moral contra elles. Ora essa condição mingua de todo quasi sempre ao progenitor analphabeto: privando os filhos de instrucção, que se lhe affigura uma superfluidade dispendiosa, senão um luxo, sustenta-o a persuasão tranquillã de que exerce louvadamente o seu officio de primeiro amigo e bemfeitor dos indefesos, cujo infortunio inconscientemente apparelha.

—

*A obrigação escolar deve ter como corollarios — a sua gratuidade e a livre escolha da escola.*

O Estado tem o dever de manter escolas em numero proporcional á população, organizando-as de fórma a servirem de modelo ás particulares; mas não tem o direito de servir-se de sua auctoridade para impedir a concorrência dos estabelecimentos privados, que offerecerem todas as condições de moralidade.

Decretar a obrigatoriedade escolar, forçar os alumnos a frequentarem as escolas publicas, e convertel-as em instrumentos de propaganda das ideas philosophicas ou politicas do Governo, ha de ser sempre considerado uma violencia brutal, onde houver consciencias honestas, não obscurecidas pela paixão partidaria. Nem colhe o argumento de que o Estado não pôde ser indifferente á divulgação de doutrinas erroneas e subversivas, porquanto, devendo ser livre a manifestação do pensamento, o poder publico não tem o direito de intervir emquanto as idéas não tendem a corporizar-se em actos contrarios á moral, e perturbadores da ordem publica.

Além disso, falta ao Governo um criterio seguro para aquilatar as doutrinas dos que não commungam no seu credo philosophico.

—



XLI. As relações entre o principio da obrigação escolar e a consciencia religiosa, diz Ruy Barbosa, teem suggerido até hoje aos varios Governos quatro soluções diversas:

1.<sup>a</sup> O ensino religioso professado obrigatoriamente na escola a todos os alumnos, pelo instituidor civil;

2.<sup>a</sup> O catecismo ensinado, na escola, pelo professor, mas facultativamente aos alumnos que concorrerem a essa parte do curso;

3.<sup>a</sup> A religião excluida do programma escolar, mas leccionada, no edificio da escola, pelos ministros dos differentes cultos, aos alumnos que o quizerem;

4.<sup>a</sup> A instrucção religiosa excluida do programma escolar e do edificio escolar.

Adoptámos, depois da proclamação da Republica, este ultimo regimen, que realmente considero o melhor; e, manifestando esta opinião, sinto-me inteiramente á vontade, porque sou catholico, e não me filio em nenhuma das escolas philosophicas que teem como dogma o atheismo do Estado.

Por exclusão de partes, procurarei mostrar as vantagens da ultima solução.

A 1<sup>a</sup> me parece fóra de questão, porque é offensiva da liberdade de consciencia, e não se coaduna com o regimen de completa separação, que deve existir entre a Igreja e o Estado.

A 2<sup>a</sup> é prejudicial á pureza da doutrina catholica, sem proveito para as instituições civis.

Guarda da fé, sómente a Igreja tem competencia, por intermedio dos seus ministros, para ensinar o catecismo.

Falta ao professor leigo a auctoridade doutrinante; e as verdades da religião, transmittidas por mestres que apenas procuram cumprir um dever do cargo, não terão o calor vivificante do fervor religioso, não encontrarão echo nos corações infantis.

E, nessas condições, o ensino do catecismo será fatalmente um fatigante exercicio de memoria, cujos vestigios desaparecerão ao primeiro sopro da duvida.

Além disso, esta solução apresenta tambem este inconveniente : ou o professor não é crente, e debalde os seus discipulos ouvirão explicações não animadas pela convicção; ou estará convencido das verdades religiosas, e então ficará naturalmente prevenido contra os alumnos que não frequentarem a aula do catecismo.

Considero tambem inconveniente a 3ª solução, porque, sendo o ministro do culto o professor da religião, ha grande vantagem em ser dada a aula na igreja, onde o ambiente favorece tanto o proselytismo.

A experiencia do antigo regimen corrobora a minha maneira de pensar.

O ensino da religião fazia parte do programma escolar; quaes foram os resultados desse systema?

Desenvolveu-se o espirito religioso, tinham as nossas instituições o cunho da fé christã?

Absolutamente não.

Mesmo nas fileiras catholicas era palpavel a tibieza; confiando na protecção do Estado, os pastores adormeceram, e o rebanho, sem direcção, se entregou ao indifferentismo, ou contentou-se com as exterioridades do culto, sem ter um profundo sentimento religioso.

A causa da crise de franca decomposição social, que atravessamos, não reside na escola leiga e sim no abastardamento do lar brasileiro, outr'ora tão puro, tão patriarcal, e hoje combalido pelo luxo e pela acção dissolvente dos romances de Bourget e seus satellites, os quaes, sob as douradas apparencias de estudos psychologicos, analysam apenas morbidas manifestações do instincto sexual.

XLII. Ha quasi setecentos annos, diz Ruy Barbosa, os burguezes da cidade de Gand obrigavam o seu conde a sancionar um regulamento, entre cujas previsões se estatua que “quem quer que reunisse a vontade, a aptidão e os meios, podia abrir escola de *pleno direito*, sem que a ninguem assistisse o de embargar-lh'o.”

A idéa consagrada nesse acto do municipio belga em 1192, e já antes, desde começo do seculo XII, firmada no de Ypres, é a fórmula de uma das primeiras liberdades humanas: a liberdade de ensino.

A revolução franceza reconheceu e proclamou esse direito.

“Si todos teem o direito de receber os beneficios da instrucção, escrevia Talleyrand na sua celebre memoria lida á Constituinte, todos teem reciprocamente o direito de concorrer para os derramar; porque é da concorrencia e da emulação entre os esforços individuaes que resultará sempre o maior proveito.”

No mesmo sentido se manifestou Mirabeau, em um escripto posthumo sobre a instrucção publica.

E o grande Condorcet defendeu perante a Assembléa Legislativa o direito proprio a todos os cidadãos “de fundarem livremente institutos de ensino”.

Não cremos na emcacia da força, continua o eminente publicista patrio, para impor, ou exterminar idéas, para impedir que o

ensino se effectue na direcção das aspirações, dos sentimentos, das correntes moraes e intellectuaes que preponderam em cada época no espirito humano.

O Estado é apenas a organização legal das garantias de paz commum e mutuo respeito entre as varias crenças, convicções e tendencias, que disputam, pela propaganda persuasiva, o dominio do mundo.

A verdade scientifica, a verdade moral, a verdade religiosa estão fóra da sua competencia.

É na região superior do espirito, é na esphera livre das consciencias que ellas se debatem, cahem, ou triumpham.

Transpondo esse termo, exorbitando do circulo onde se lhe encerram as altas prerogativas de representante da grande personalidade nacional perante as outras, e protector do individuo na sua tranquillidade, na sua propriedade, na sua liberdade, excedendo esses limites, já o Estado não é mais essa eminente abstracção moral, armada dos recursos da força collectiva por interesse de todos, em apoio do direito de cada um: desaparece-lhe esse character impessoal, que constitue a sua eminencia e a sua legitimidade, para deixar em relevo, descoberto, nu, em todo o odioso das paixões pessoaes, ou do espirito de parcialidade que o anima, o grupo, mais ou menos numeroso, dos homens que governam.

Si o Estado não tem fé nem escola, essa neutralidade é a segurança imparcial de todas as escolas e de todas as crenças; mas, si é legitimo que o Estado tenha um molde obrigatorio para o culto, ou para o ensino, longe de assentar, com isso, a perpetuidade eterna de uma verdade, não estabelecereis senão a inamovibilidade da intolerancia.

Exercida hontem pela Inquisição em nome da infallibilidade da Igreja, sel-o-ha amanhã pelo materialismo sob a invocação da certeza scientifica.

Cada symbolo de fé, cada preocupação de systema, cada bandeira de partido, terão a sua vez, o seu reinado, o seu seculo, em que empunhem a arma do radicalismo reformador, para esmagar implacavelmente o adversario, que, pouco antes, com o mesmo instrumento, os esmagava.

Synthetizando perfeitamente a verdadeira doutrina, assim se manifestou o illustre publicista argentino Estrada, nas "*Conferencias de Derecho Constitucional*" :

"A liberdade de ensino consiste, em relação ao pai, no pleno direito de escolher as doutrinas ao influxo das quaes hão de ser educados os seus filhos, por mestres tambem da sua livre escolha. Relativamente aos professores, consiste no direito de diffundir as doutrinas que formam o fundo do seu caracter scientifico e moral, sem soffrerem a censura do Estado.

E o dever que incumbe á sociedade consiste em supprir a acção privada, sempre que esta seja deficiente para proporcionar os necessarios meios de instrucção; e em proteger os meninos contra os que, tendo o dever de educal-os, são negligentes em cumprir uma obrigação tão sagrada e fecunda."

Nessa ultima hypothese, a intervenção da auctoridade, no dizer de um notavel escriptor, consiste "*em obrigar os paes a serem paes*".

Com J. Simon, eu quero em toda a sua plenitude o "direito de ensinar, quando se quer, e de aprender, onde se entende".

XLIII. A instrucção primaria está, entre nós, a cargo dos municipios, auxiliados pelos Estados, os quaes manteem escolas modelos e normaes, para o preparo do professorado.

No Districto Federal, ella é ministrada, segundo determina o art. 3º do decreto n. 844 de 19 de dezembro de 1901, em escolas de tres categorias:

1ª, escolas primarias;

2ª, escolas-modelo;

3ª, escolas elementares.

O ensino nas primeiras abrange tres cursos (elementar, médio e complementar) e é dado em quatro classes, das quaes duas do primeiro curso, comprehendendo:

Leitura, escripta e ensino pratico da lingua materna;

Contar e calcular, arithmetica pratica até regra de tres, mediante o emprego, primeiro dos processos espontaneos e depois dos processos systematicos;

Systema metrico, precedido do estudo da geometria pratica (tachymetria);

Elementos de geographia e historia, especialmente a da America e a do Brazil;

Lições de cousas e de noções concretas de sciencias phisicas e historia natural;

Instrucção moral e civica;

Desenho;

Canticos escolares e patrioticos em tessituras apropriadas para creanças de 9 a 14 annos;

Gymnastica e exercicios militares;

Trabalhos manuaes;

Trabalhos de agulhas (para meninas);

E noções de agronomia, que serão dadas nas escolas suburbanas.

O ensino de portuguez comporta o minimo de instrucção theorica de grammatica. Acima de tudo o professor deve cuidar, por exercicios systematicos de invenção e composição, de fazer com que o alumno falle e escreva correctamente a sua lingua.

Em todos os tres cursos será de preferencia, para todas as disciplinas, empregado o methodo intuitivo.

Este programma satisfaz perfeitamente ao objectivo racional da instrucção primaria, proporciona os conhecimentos que são indispensaveis não só aos que podem proseguir nos seus estudos, como tambem aos que, bem cedo, são obrigados a procurar no trabalho manual os meios de subsistencia.

—

Na Italia, as escolas primarias se dividem em dous grãos; o primeiro comprehende as materias, cujo estudo é obrigatório, e são: leitura, escripta, lingua materna, arithmetica elementar, noções elementares sobre o systema metrico, primeiras noções dos deveres do homem e do cidadão, e gymnastica.

Nas escolas do segundo grau, além do desenvolvimento das materias do grau inferior, ensinam-se as regras de composição, calligraphia,

rudimentos de escripturação mercantil, geographia elementar, exposição dos factos mais notaveis da historia nacional, e noções de sciencias phisicas e naturaes applicaveis, principalmente, aos usos ordinarios da vida.

Os alumnos do sexo masculino apprendem mais os primeiros elementos de geometria, desenho linear e trabalhos manuaes, consistindo na apprendizagem dum *officio*, o que é muito util, porque, na phrase de Tommaseo—uma arte é uma arma de mais.

E as meninas apprendem trabalhos domesticos.

—

No cantão do Tessino, o ensino primário é dado nas escolas elementares, e as materias são, umas estrietamente obrigatorias, e outras facultativas.

Na primeira categoria estão incluidas as seguintes: religião e historia sagrada; leitura; escripta; lingua italiana, com exercicios de composição; arithmetica, com exercicios de calculo mental; elementos de geographia e historia nacional; canto popular, e gymnastica elementar, para os meninos maiores de dez annos.

Nas escolas de meninas, são tambem obrigatorios os trabalhos proprios do sexo, e o ensino de economia domestica.

A assistencia á lição de religião póde ser dispensada, si os paes ou tutores manifestarem expressamente esse desejo.

O ensino particular é livre, dentro dos limites estabelecidos pela Constituição Federal; mas ninguem poderá abrir uma escola sem exhibir o titulo de livre exercicio expedido pela Escola Normal, ou sem prestar exame perante uma commissão nomeada pela Repartição de Instrucção Publica.

—



No Chile as escolas se dividem, segundo a extensão do ensino, em — elementares e superiores — funcionando estas apenas nas capitães dos departamentos.

Segundo a collocação, as escolas são urbanas e ruraes.

A lei de 24 de novembro de 1860 determinou que haveria nas povoações de cada departamento uma escola elementar de meninos, e outra para meninas, na proporção de dous mil habitantes.

Em 1.899 havia 1.351 escolas publicas, com 115.535 alumnos matriculados, e 2299 professores.

Nas escolas particulares o ensino não está sujeito á inspecção do Estado, que intervém apenas no que diz respeito á moralidade e á ordem do estabelecimento.

Ninguém póde ser preceptor sem apresentar a sua folha corrida ao governador do departamento.

—————

XLIV. A União mantém nesta Capital o Gymnasio Nacional, cujo fim é proporcionar a cultura intellectual necessaria para a matricula nos cursos de ensino superior e para a obtenção do gráo de bacharel em sciencias e lettras, e se divide em — *Internato* e *Externato*.

O curso desse estabelecimento, que é o modelo pelo qual se amoldam todos os congeneres, estadoaes e particulares, a elle equiparados, comprehende as seguintes disciplinas:

Desenho, Portuguez, Litteratura, Francez, Inglez, Allemão, Latim, Grego, Mathematica elementar, Elementos de Mechanica e Astronomia, Physica e Chimica, Historia Natural, Geographia, especialmente a do Brazil, Historia, especialmente a do Brazil, e Logica.

As referidas disciplinas são distribuidas por seis annos de estudos — Regulamento annexo ao decreto n. 3914 de 26 de janeiro de 1901.

Nos Estados Unidos não ha gymnasios ou lyceus officiaes, os institutos particulares são livres, adoptando o programma mais conveniente ao objectivo que teem em vista.

Na sua interessante “Memoria historica do anno de 1901”, apresentada á Congregação do Gymnasio Nacional, o illustrado professor João Ribeiro menciona o seguinte plano typico de uma escola secundaria de New-York, sendo o curso de tres annos, em seis classes de semestre:

Materias: Inglez, Latim, Allemão, Francez, Mathematica; Sciencias naturaes, Physica, Chimica, Historia, Geographia, Astronomia, Economia Politica, Desenho, e Musica.

—

Na Inglaterra tambem não ha gymnasios ou lyceus officiaes.

Os candidatos ao estudo das Universidades prestam exames de admissão nos institutos superiores.

As classes de exames (Examination Board) de Oxford e Cambridge são tres com as denominações e materias seguintes:

A) *Preliminary*: rudimentos, religião, historia ingleza, classicos inglezes, geographia, latim, francez, calculo, mathematica, historia natural, economia domestica e desenho (candidatos até 14 annos).

B) *Junior*: rudimentos, religião, inglez, latim, grego e francez, allemão, hespanhol, mathematica, mathematica applicada, botanica, physiographia, chimica theorica e pratica, mechanica, thermica, hygiene, desenho, musica, arte de guarda-livros (candidatos até 16 annos).

C) *Senior*: rudimentos, religião.

Secção A (inglez): grammatica ingleza, historia antiga, historia ingleza, Shakespeare, geographia, economia politica.

Secção B (linguas) comprehendendo: o latim, o grego, o francez, o allemão e o hespanhol.

Secção C (mathematicas).

Secção D (sciencias naturaes), abrangendo: botanica, geologia e physiographia, chimica theorica e pratica, mechanica, electrologia e thermologia.

Secção E (desenho).

Secção F (musica).

Secção G (escripturação mercantil).

Os candidatos designam as secções ou as materias destas segundo as suas necessidades e preferencias.

Este systema, segundo observa o illustrado auctor da citada memoria historica, tem o grave defeito de subordinar toda a educação ao exame, fazendo deste o alvo quasi exclusivo daquella, por isso que não ha uniformidade de ensino nem de programma, nem de tempo nos curso secundarios.

De qualquer modo, e ás vezes seja como fôr, toda a organização dos institutos póde ser considerada excellente, desde que prepare examinandos habeis.

Dahi a industria do professor de uma especie de sciencia — a examinologia, — o *crammers*, como é chamado, e a praga dos livrinhos de pontos e de exames, os *cram books*.

A situação da Inglaterra é, pois, identica á nossa neste particular de que as matérias do chamado ensino secundario quasi são ensinadas *para o exame e em vista do exame*.

—

Na Italia, o programma do Gymnasio abrange as seguintes materias: Italiano, Latim, Grego, Francez, Historia e Geographia, Geographia Physica, Mathematica, e Sciencias Naturaes.

O curso do Lyceu completa os estudo das cinco classes do Gymnasio, e abrange mais a physica e chimica e a philosophia.

—

Na França, o plano do Gymnasio (*cours classique*) comprehende as seguintes materias: Francez; Latim; Grego, Linguas vivas, Mathematicas, Physica e Chimica, Calculo, Historia Natural, Historia, Geographia, Philosophia, e Desenho.

São facultativas as aulas de religião e de hygiene, e uma classe superior de mathematica elementar.

—

O programma dos Gymnasios da Prussia compõe-se destas materias: Religião, Allemão e narrativas historicas, Latim, Grego, Francez, Historia, Geographia, Calculo e mathematicas, Historia Natural, Physica, com elementos de mineralogia e chimica, Escripta, e Desenho.

São destinadas algumas horas á gymnastica e canto, sendo facultativas as aulas de inglez e hebraico.

—

Em Portugal é o seguinte o plano dos Lyceus:

Litteratura portugueza, Latim, Francez, Inglez, Allemão, Geographia, Historia, Sciencias naturaes, Philosophia e Desenho.

XLV. Os estabelecimentos federaes de ensino superior são os seguintes:

Faculdades de Direito de S. Paulo e do Recife, Faculdades de Medicina do Rio de Janeiro e da Bahia, Escola Polytechnica e Escola de Minas de Ouro Preto.

O ensino nas Faculdades de Direito é feito em cinco annos, comprehendendo o curso as seguintes disciplinas:

- I. Philosophia do direito.
- II. a) Direito internacional publico e privado;  
b) Diplomacia;
- III. a) Direito publico;  
b) Direito constitucional;
- IV. a) Economia politica;  
b) Sciencia das finanças;
- c) Contabilidade do Estado;
- V. a) Sciencia da administração;  
b) Direito administrativo;
- VI. Medicina publica;
- VII. Direito romano;

VIII. Direito criminal;

IX. Direito civil;

X. Direito commercial;

XI. Theoria e pratica do processo civil, commercial e criminal.

XII. Legislação comparada do direito privado — Dec. n. 3903 de 12 de janeiro de 1901 —.

—

Nas Faculdades de Medicina ha os seguintes cursos:

1.º O de sciencias medicas e chirurgicas;

2.º O de pharmacia;

3.º O de obstetricia;

4.º O de odontologia.

O ensino é distribuido por 26 cadeiras, a saber:

Chimica medica;

Historia natural medica;

Materia medica; pharmacologia e arte de formular;

Anatomia descriptiva;

Anatomia medico-cirurgica;

Histologia;

Physiologia;

Anatomia e physiologia pathologicas;

Bacteriologia;

Obstetricia;

Pathologia cirurgica;

Pathologia medica;

Operação e aparelhos;

Therapeutica;

Hygiene;

Medicina legal e toxicologia;

Clinica propedeutica;

Clinica cirurgica (2 cadeiras);

Clinica medica (idem);

Clinica obstetrica e gynecologica;

Clinica pediatrica;

Clinica opthalmologica;

Clinica dermatologica e syphiligraphica;

Clinica psychiatrica e de molestias nervosas.

Estas materias, no curso de sciencias medicas e cirurgicas, são ensinadas em seis annos.

Os cursos de pharmacia, obstetricia e odontologia são feitos em dous annos — Decreto n. 3902 de 12 de janeiro de 1901.

—

Na Escola Polytechnica o ensino se distribue por 25 cadeiras, a saber:

I. Geometria analytica.

Calculo differencial e integral;

II. Geometria descriptiva e suas applicações;

III. Phyasca molecular. Optica applicada á engenharia. Electro-technica. Meteorologia;

IV. Calculo das variações. Mechanica racional;

V. Topographia. Legislação de terras e principios geraes de colonização;

VI. Qumica inorganica, descripava e analytica;

VII. Trigonometria espherica. Astronomia theorica e pratica. Geodesia;

VIII. Mechanica applicada: cinematica a dynamica applicadas; theoria da resistencia dos materiaes. Grapho-estatica;

IX. Mineralogia systematica. Geologia a palaontologia.

X. Estudo dos materiaes de construcção e determinação experimental da sua resistencia. Estabilidade das construcções. Tecnologia das profissões elementares e do constructor mechanic;

XI. Hydraulica: liquidos e gazes. Abastecimento d'agua. Exgottos. Hydraulica agricola;

XII. Estradas de ferro a da rodagem. Pontes e viaductos;

XIII. Economia politica e finanças;



XIV. Architectura. Hygiene dos edificios. Saneamento das cidades;

XV. Navegação interior. Portos de mar. Pharóes;

XVI. Machinas motrizes e operatrizes, precedido o seu estudo do dos motores e industrias mechanicas correspondentes;

XVII. Direito constitucional. Direito administrativo, contabilidade e estatistica e suas applicações á engenharia;

XVIII. Exploração de minas;

XIX. Docimasia. Metallurgia;

XX. Chimica organica descriptiva analytica;

XXI. Physica industrial; calor e suas applicações industriaes; electro-metallurgia;

XXII. Chimica industrial;

XXIII. Botanica systematica, especialmente do Brazil;

XXIV. Zoologia systematica, especialmente do Brazil, precedida do estudo complementar da zoologia geral;

XXV. Agricultura: physica e chimica agricolas. Agricultura geral e especial. Machinas agricolas, Zootechnia. Veterinaria — Decreto n. 3926 de 16 de fevereiro de 1901.

—

O curso integral da Escola de Minas comprehende um curso fundamental e um especial.

O primeiro é constituido pelas seguintes cadeiras, distribuidas em tres annos de estudo:

1º ANNO

*1ª cadeira.* — Revisão e Complemento de mathematicas.

Algebra superior. Geometria analytica.

*2ª cadeira.* — Geometria descriptiva: linha recta, plano, triedros, esphera e projecções cotadas.

*3ª cadeira.* — Physica molecular. Calor e optica applicados á engenharia.

*4ª cadeira.* — Agrimensura. Elementos de astronomia.

*5ª cadeira.* — Chimica inorganica, descriptiva e analytica: metalloides.

*6ª cadeira.* — Botanica systematica.

Composição e exercicios de mathematicas.

Trabalhos graphicos de geometria descriptiva.

Trabalhos praticos de physica, de agrimensura, de chimica e de botanica, e excursões.

Desenho de imitação e geometria.

2º ANNO

*1ª cadeira.* — Geometria analytica (complementos). Analyse infinitesimal. Calculo das variações.

*2ª cadeira.* — Mechanica geral.

*3ª cadeira.* — Geometria descriptiva: planos tangentes e intersecções de superficies.

*4ª cadeira.* — Topographia superficial e subterranea.

Legislação de terras e principios geraes de colonização.

5<sup>a</sup> cadeira. — Physica: optica physica (aplicações ao estudo microscopico dos mineraes e das rochas). Electricidade. Meteorologia.

6<sup>a</sup> cadeira. — Chimica inorganica descriptiva e analytica: metaes.

Composição e exercicios de mathematicas.

Trabalhos graphicos de geometria. Desenho topographico e de aguadas, trabalhos praticos de topographia, de physica e de chimica.

### 3º ANNO

1<sup>a</sup> cadeira. — Mechanica geral (continuação). Mechanica applicada: cinematica e dynamica applicadas, theoria da resistencia dos materiaes. Grapho-estatica.

2<sup>a</sup> cadeira. — Perspectiva e sombras.

3<sup>a</sup> cadeira. — Trigonometria espherica. Astronomia, theorica e pratica. Geodesia.

4<sup>a</sup> cadeira. — Chimica organica descriptiva e analytica.

5<sup>a</sup> cadeira. — Zoologia systematica, precedida do estudo complementar da zoologia geral.

Composição e exercicios de mechanica.

Trabalhos graphicos de perspectiva e sombras.

Desenhos de cartas geodesicas.

Trabalhos praticos de astronomia e geodesia, de chimica organica e de zoologia e excursões.

O curso especial é constituído pelas seguintes cadeiras também distribuídas em três annos de estudo:

#### 1º ANNO

*1ª cadeira.* — Estudo dos materiaes de construcção e determinação experimental de sua resistencia. Estabilidade das construcções. Technologia das profissões elementares e do constructor mechanico.

*2ª cadeira.* — Estereotomia e madeiramento.

*3ª cadeira.* — Mineralogia systematica, precedida da revisão da mineralogia geral.

*4ª cadeira.* — Docimasia.

*5ª cadeira.* — Chimica industrial.

*6ª cadeira.* — Metallurgia (1ª parte).

Exercicios e experiencias sobre a resistencia dos materiaes.

Trabalhos graphicos de estereotomia e madeiramento.

Trabalhos praticos de mineralogia e excursões e de docimasia.

Visitas a minas, fabricas e officinas.

#### 2º ANNO

*1ª cadeira.* — Hydraulica e thermodynamica. Machinas motrizes e operatrizes.

*2ª cadeira.* — Estradas ordinarias e de ferro.

*3ª cadeira.* — Geologia: phenomenos actuaes; petrographia; estudo das jazidas metalliferas.

*4ª cadeira.* — Physica industrial: applicações industriaes do calor e da electricidade.

*5ª cadeira.* — Exploração de minas.

*6ª cadeira.* — Metallurgia (2ª parte). Electro-metallurgia.

Desenho de machinas. Desenhos relativos a estradas de ferro, exploração de minas e metallurgia.

Visitas a estradas de ferro, minas e fabricas.

### 3º ANNO

*1ª cadeira.* — Pontes e viaductos.

*2ª cadeira.* — Navegação interior. Portos de mar. Pharóes. Hydraulica agricola. Abastecimento d'agua. Exgottos.

*3ª cadeira.* — Architectura. Hygiene dos edificios. Saneamento das cidades.

*4ª cadeira.* — Geologia: descripção dos terrenos. Paleontologia.

*5ª cadeira.* — Economia politica e finanças. Direito constitucional. Direito administrativo. Estatistica. Legislação de minas.

Desenho de pontes e viaductos, construcções hydraulicas e architectura.

Projectos de estradas, pontes e viaductos, architectura, exploração de minas e metallurgia.

Trabalhos praticos de geologia e excursões.

Visitas a estradas de ferro, pontes e viaductos, e construcções hydraulicas.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> No "Relatorio" apresentado ao Sr. Presidente da Republica, em abril de 1904, o Ministro da Justiça e Negocios Interiores, depois de salientar as consequencias contraproducentes de reformas parciaes, incompletas e precipitadas, preconiza a idea da criação duma Universidade como "inilludivel medida de grande alcance não só para os estudos como tambem para a sciencia e para o progresso intellectual", sujeitando a consideração do Poder Legislativo dous projectos, um organizado pelo Dr. Azevedo Sodré, o outro pelo Dr. Leoncio de Carvalho.

De accordo com o primeiro, a Universidade abrangerá cinco Faculdades: — Faculdade da Medicina, Faculdade de Jurisprudencia, Faculdade de Mathematicas e Escola de Engenharia, Faculdade de Scienciaa Physicas e Naturaes e Faculdade de Lettras.

Na organização desta ultima, o Governo aproveitara o pessoal e o material do Internato e o do Externato do Gymnasio Nacional, os quaes serão suprimidos.

E para a constituição da Faculdade de Sciencias physicas e naturaes serão aproveitados o pessoal e material da Escala Polytechnica, da Faculdade de Medicina, e tambem do Gymnasio Nacional.

—

O projecto Leoncio de Carvalho constituo a Universidade com os seguintes institutos: — Escola Polytechnica, Faculdade de Medicina, Faculdade de Direito, Faculdade de Lettras e Diplomacia e Academia de Commercio.

Na penultima as materias do curso serão distribuidas em cinco annos.

1º anno

Lingua e litteratura portuguesa, Philosophia, psychologia, logica e moral. Lingua e litteratura latina, Lingua e litteratura franceza.

2º anno

Litteratura brasileira, litteratura latina, Litteratura franceza, Lingua e litteratura italiana, Philosophia, historia e critica dos systemas philosophicos.

3º anno

Litteratura brazlleira, Litteratura italiana, Lingua e litteratura hespanhola, Lingua e litteratura grega, Lingua e litteratura inglesa.

4º anno

Litteratura grega, Litteratura Inglesa, Lingua e Litteratura allemã, Direito constitucional e internacional, Litteratura hespanhola.

5º anno

Litteratura allema, Historia da civilização; Diplomacia e historia dos tratados, Phllogia classica e romantica, Sciencia da administração e Direito administrativo.

O gráu de doutor ou bacharel em lettras e diplomacia habilita para os logares do corpo diplomatico e consular.

O ensino na Academia de Commercio será feito em quatro annos, comprehendendo as seguintes materias:

1º anno

Arithmetica practica; Geographia e estatistica industrial, commercial e agricola da America e Europa, Technologia commercial, industrial e agricola. Portugues e Francez, estylo e composição sobre assumptos industriaes e mercantis.

2º anno

Arithmetica practica, Geographia e estatistica Industrial, commercial o agricola da Asia, Africa o Oceania, Inglez, estylo e composição sobre assumptos industriacs e mercantis; Technologia commercial e agricola, Escripuração mercantil e correspondencia commercial em portugues e francez.

3º anno

Allemao: estylo e composição sobre assumptos industriaes e mercantis. Historia do commercio e industria nos tempos antigos e na idade media, Escripuração mercantil e correspondencia commercial em portuguez, francez e inglez; Explicação succinta do direito patrio constitucional, administrativo e civil. Direito commercial.

4º anno

Historia do commercio e industria nos tempos modernos e actuaes, Escripuração mercantil e correspondencia commercial em portuguez, francez, inglez e allemao. Diplomacia e historia dos tratados, Direito commercial, Economia e sciencia de fincas e contabilidade.

—

Sob o ponto de vista theorico, o problema da creação da Universidade está subordinado á resolução das questões de ser ou não conveniente a intervenção do Estado em materia do instrucção, e da liberdade profissional, dos quaes já tratei com o desenvolvimento compativel com a natureza deste livro.

Uma vez admittido que a propagação da instrucção é um dos deveres do Estado, sendo deficiente e incerta a acção da actividade individual em um assumpto em que o movel do interesse deve desempenhar papel secundario, e reconhecida a inconveniencia da plena liberdade profissional, em um meio, como o nosso, de escassa cultura intellectual, me parece incontestavel a vantagem da creação duma Universidade, como meio de systematização do ensino official, deixando o particular completamente livre.

Tenho, porém, serias duvidas sobre a opportunidade da medida, quando ainda é tão difficil a nossa situação financeira, e as forças vitaes da nação se atrophiam sob a pressão dum erroneo systema tributario, e a lavoura vegeta na rotina, confiando exclusivamente na uberdade do sólo, na ignorancia quasi absoluta dos modernos processos da cultura scientifica.

É de lamentar que tivesse tido a existencia da decantada *rosa de Malherbe* a *Universidade Livre*, tão bem delineada pelo Dr. Susviela Guarch.

Sem a encenação official, ella teria contribuido muitissimo para a divulgação de conhecimentos uteis, e poderia ser o centro donde partisse o nosso "*University Extension Moviment*", isto é, o ensino por meio do conferencias systematicamente organizadas.

Segundo o professor Stuart sao estes os traços caracteristicos da obra *Extension*:

"1º, os cursos por serie sobre um mesmo assumpto substituindo as conferencias isoladas; o estudo aprofundado de uma mataria, em vez do uma dissertação superficial sem muito preparo, e sem continuação; 2º, o *Syllabus*, summario impresso de todas as lições sobre o mesmo assumpto, que o missionario distribue pelos seus ouvintes, e que, destinado

XLVI. Além desses estabelecimentos, que também ministram instrução técnica ou profissional, a União mantém os seguintes: a Escola Nacional de Bellas-Artes e o Instituto Nacional de Musica.

A Escola é destinada ao ensino de pintura, de esculptura, architectura e gravura de medalhas e pedras preciosas. Decreto n. 8987 de 13 de abril de 1901.

Tambem contribuem para o desenvolvimento da instrução — o Instituto dos Surdos-Mudos, o Benjamin Constant (dos cegos), o Museu Nacional e a Bibliotheca Nacional, que conta 240.000 volumes.

A Municipalidade do Districto Federal ministra o ensino profissional em quatro estabelecimentos: *Escola Normal, Casa de S. José* (curso de adaptação), *Instituto Profissional Masculino e Instituto Profissional Feminino*.

No penultimo, os alumnos apprendem os seguintes officios: alfaiate, carpinteiro, encadernador e pautador, entalhador, ferreiro e serralheiro, latoeiro, marceneiro e empalhador, sapateiro, torneiro e typographo.

O ensino profissional feminino consta de: costura e tudo quanto a ella se relacione, inclusive o corte de roupas brancas e de cores, sergidura, apposição e justaposição de remendos, etc, bordado branco, matiz e ouro, flores e trabalhos domesticos.

---

a principio a ensinar-lhes como se tomam notas e se fazem resumos, tornou-se depois um pequeno manual muito sabio, completo, condensando o essencial, indicando as fontes, as obras indispensaveis a consultar, dando conselhos sobre os trabalhos preparatorios, sobre os estudos originaes a emprehender, indicando os pontos obscuros a esclarecer pelo esforço pessoal, enumerando os assumptos de ensaios; o Syllabus se tornou assim o guia dos estudantes; 3º, os exercicios escriptos entregues semanalmente pelos ouvintes estudiosos; 4º, a classe em seguimento ao curso expositivo e dogmatico, e consagrada á discussão dos textos; a provocar perguntas e objecções respondidas pelo professor.

Mas, ainda que fosse viavel a idéa da criação duma Universidade official, não poderia ser centro universitario uma cidade cosmopolita como esta, que offerece inumeras diversões e onde os interesses da politicagem exploram não raro a natural indisciplina da mocidade. A vida pacata o burgueza de quasi todas as capitaes dos Estados offereceria um ambiente mais propicio á meditação e ao estudo, e os resultados obtidos no ensino compensariam amplamente as despesas da installação."



As alumnas apprendem mais: economia domestica, hygiene professional, stenographia e dactylographia.

XLVII. O desenvolvimento da sciencia, diz Bluntschli, está em estreita relação com o valor das instituições e a grande cultura do povo.

Uma nação que tem boas escolas, que inicia cedo a sua mocidade em todas as verdades, habituando-a a reflectir e pensar com acerto, favorece e anima os trabalhos dos mestres e o amor do saber.

A educação intellectual dum povo desenvolve tambem a força do seu pensamento e produz uma serie de novos progressos.

As sciencias e as lettras, observa Lastarria, são elementos positivos da actividade social, que inspiram não só o esforço dos que se consagram a esses estudos, como tambem o de todos os associados.

A humanidade, com effeito, apprende todos os dias, e deve a cada instante rectificar as suas opiniões, conhecimentos e actos, até que elles repousem sobre a absoluta certeza.

Assim a idéa da sciencia é fundamental na sociedade e, como tal, une as gerações presentes ás passadas e futuras, porquanto cada geração recebe, em herança, da que a precedeu, um deposito de conhecimentos que ella tem o dever de rectificar e desenvolver para transmittil-os aperfeiçoados á sua successora.

As sciencias se aperfeiçoam e se propagam pelo estudo e pelo ensino: cada progresso é devido a uma serie de trabalhos preparatorios obtidos pelos esforços dos particulares, estimulados pela necessidade de melhorar e augmentar os conhecimentos humanos.

Ora, a sociedade se aproveita sempre desses progressos, que trazem uma idéa nova que corrige os nossos erros, ou introduz um aperfeiçoamento qualquer na industria.

A importancia politica da sciencia é, pois, consideravel, e o Estado não póde deixar de animar e proteger os esforços dos que se consagram ao desenvolvimento scientifico, o qual, porém, deve ser inteiramente livre e independente nos seus processos de investigação e divulgação.

Pensa Bluntschli que as *lettras* exercem sobre o espirito das classes cultivadas uma influencia ainda maior do que a da sciencia.

A belleza da fórma tem encantos que não se encontram na fria doutrina.

As obras de Shakespeare e de Walter Scott são mais conhecidas que as de Bacon e Newton; e a civilização franceza deve mais a Racine, Molière ou Voltaire, que a Buffon, Laplace ou Dupin.

E até mesmo na Allemanha, a terra dos pensadores, Goëthe e Schiller esclareceram e enthusiasmaram circulos muito mais extensos do que Kant e os irmãos Humboldt.

A litteratura, portanto, é um dos factores da cultura publica, exerce influencia directa sobre os costumes, e tanto basta para que ao Estado não seja indifferente o seu desenvolvimento; e elle não sahe do seu papel, honrando e recompensando os escriptores, já consagrados pelo juizo incorruptivel da admiração publica, impedindo a divulgação das obras pornographicas, e prohibindo as contrafacções.

A *arte*, diz Bluntschli, é éguualmente uma obra privada, cujos progressos interessa indirectamente ao Estado; dahi as escolas publicas de bellas-artes (pintura, musica, esculptura e architectura), os museus

nacionaes e os monumentos erigidos em honra dos grandes homens, ou dos triumphos e glorias da nação.

A architectura é talvez a arte que falla melhor ás multidões.

Uma construcção monumental de um grande estylo eleva extraordinariamente as almas e tem o cunho da im mortalidade.

A magestade do Estado exige que os edificios publicos se distingam pela nobreza e grave belleza das suas fórmas, que elles encham os homens de respeito e admiração, como os grandes monumentos religiosos.

Os respectivos planos não devem ser traçados pelo calculo mesquinho do estrictamente util.

Montégut salienta o character eminentemente conservador das bellas-artes; ellas entreteem nas almas das gerações, que se succedem, o culto do passado, a piedade das recordações.

Esta influencia é sobretudo util em tempos como o nosso, em que o afan da lucta pela vida, não favorece o cultivo das tradições.

XLVIII. Penso com Leroy-Beaulieu, que o Estado leigo é a verdadeira fórmula, a unica digna da sociedade contemporanea.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> É justamente como crente que eu applaudo a completa separação entre a Igreja e o Estado.

Sob a protecção do poder publico, o sentimento religioso esmorece e se corrompe, desaparece o ardor evangelisante, e os vigarios, funcionarios publicos e envolvidos nas luctas politicas, se esquecem de que são *pescadores d'almas*, se occupam principalmente dos negocios temporaes.

Ninguem de boa fé poderá contestar ter sido funesta á Igreja a sua allança com o Estado no antigo regimen; si não houvesse o padroado, não teriam sido encarcerados dous bispos eminentes, cujo unico crime foi a defesa da disciplina ecclesiastica.

Só o regimen da liberdade pôde dar-nos

O poder publico não deve se constituir o campeão duma crença religiosa; o seu dever é tratar a todas ellas benevolmente, sem subordinação nem servilismo, apreciando-as como forças dignas de consideração, cujo jugo, porém, não deve impor nem soffrer.

Mas a independecia do poder publico não deve degenerar em indiferença ou hostilidade contra a religião, poderoso agente de disciplina e moralização, que seria ineptia desprezar.

Salientando a adesão *official* ao christianismo nos Estados Unidos, Cooley observa que ella

“não se funda unicamente sobre o pensamento dos nossos deveres para com Deus, auctor soberano de todo o bem e de toda a lei, e sim tambem sobre a razão de Estado.

Effectivamente, os mesmos motivos que levam o Governo a beneficiar as casas de caridade e de educação, o aconselham a animar os costumes religiosos e o culto divino, como elementos conservadores da moral, como auxiliares preciosos, senão indispensaveis, para a conservação da sociedade.”

A religião christã (qualquer que seja a opinião que se tenha sobre os seus dogmas), diz Leroy-Beaulieu, que prega a moderação nos desejos, a lucta contra a concupiscencia, a assistencia do proximo, a esperança indefinida no meio das provas e dos soffrimentos, que procura reconciliar o homem com a dureza da sua sorte, póde ser considerada como uma especie de *cimento social* de difficil substituição.

---

“a esperança de que contra o positivismo do mundo moderno nasça um grande espiritalismo, um grande espiritalismo promovido pela fé.

Não foi d’outra maneira que se arraigou o christianismo na sociedade antiga contra o direito romano positivista, contra uma moral positivista, contra os Cezares e os pretores: a todo aquelle mundo positivista oppoz o christianismo a liberdade de consciencia.

Pois fazei agora o mesmo; talvez se renovem aquelles tempos em que a pythonisa desceu da sua tripode, esquecendo o deus-natureza, o em que na tribuna religiosa brilharam Gregorios Nazianzenos ou Chrisostomos, aquelles grandes modelos, a cuja eloquente voz se desfaziam os antigos erros como a neve ao sol; aquelles tempos em que as hordas do norte vinham em cavallos negros como a noite, deixando detraz de si um sulco de destruição como os anjos exterminadores do apocalypse, e a mão do sacerdote, a mão do S. Gregorio, a mão de S. Leão, choviam sobre elles a agua do baptismo, os faziam christãos, baptisavam o berço da liberdade, da egualdade e da fraternidade, o berço do mundo moderno.” Castellar — Discursos parlamentares e politicos.

A idéa do Estado atheu é completamente falsa, e ainda não conseguiu fazer carreira nos Estados Unidos, cujas instituições copiamos, nem sempre com o devido criterio.

Bryce considera o christianismo como sendo de facto a religião nacional, embora não esteja legalmente estabelecida; os americanos consideram-n'o uma das principaes fontes da prosperidade nacional, e ha jurisconsultos que o incluem na *common-law*.

“Em vez de declarar guerra ao sentimento religioso, diz o Duque de Noailles, todos os partidos o respeitam.

Sejam quaes forem os vencedores das batalhas eleitoraes, ninguem propõe proscrever os emblemas da piedade, nem apagar as sentenças sagradas, inscriptas em grandes caracteres no exterior ou mesmo dentro dos edificios profanos, e até mesmo no Capitolio, séde do Congresso, sob o pretexto de não chocar o scepticismo, mais ou menos affectado, dum pequeno grupo de espiritos fortes.

A verdadeira negação da justiça, conforme as doutrinas americanas, seria soffrer as exigencias de sectarios atrasados, cujo atheismo intolerante sómente se reconhece livre quando supprime a liberdade dos crentes.

Todos na America querem manter com honra a idéa religiosa: os numerosos crentes, por convicção; os indifferentes honestos, pela *respectability* e pelo amor da liberdade de consciencia, que lá consiste antes em crer, evangelizar e praticar, do que em negar os dogmas e insultar os fieis; e até mesmo os incredulos sinceros pensam que cada manifestação de piedade produz algum bem.”

Felizmente a nossa Republica já se vai libertando do sectarismo estreito e enfezado que, por tanto tempo, a dominou; o nome de Deus voltou a apparecer nos documentos officiaes; e si o clero tambem se regenerar e elevar-se á altura da sua augusta missão de paz, amor e caridade, ha de resurgir em breve vigoroso e fecundo, o sentimento religioso, como um dique opposto á onda de lama que está arruinando os alicerces da sociedade brasileira.

## DIREITO ADMINISTRATIVO

## CAPITULO VIII

XLIX. Conceito da administração segundo Mohl, Stein e Posada — L. Caracteres da função administrativa — LI. Distribuição da acção administrativa pelos diversos pontos do territorio nacional: centralização e descentralização — LII. *Selfgovernment* e *selfadministration*. Doutrinas de Gneist, Stein e Rosler — LIII. A União e os Estados. Rendas e serviços federaes e estadoaes. Relações entre a União e os Estados. Direito da intervenção. O art. 6º da Constituição Federal. A sua regulamentação. Opiniões dos ex-presidentes Prudente de Moraes e Campos Salles, e dos Srs. Gonçalves Chaves, Coelho e Campos e João Barbalho. O caso de Goyaz — LIV. O direito de intervenção na Republica Argentina — LV. No Mexico — LVI. Nos Estados Unidos da America do Norte — LVII. Na Suissa.<sup>1</sup>

XLIX. Os tratadistas que, na exposição do direito administrativo, prescindem de definir previamente a — administração —, observa Posada, se revelam faltos de logica, porquanto não sómente se privam dum criterio seguro para discernir as leis administrativas, como tambem são levados a considerar o direito administrativo como *mera reunião de leis positivas, segundo as quaes deve mover-se a acção administrativa*, sem que haja um principio organico, interno, que sirva para comprehender a administração em seu aspecto juridico total.

---

<sup>1</sup> Meyer — *Ob. cit.*; Posada — *Ob. cit.*; Lobo Avila — *Ob. cit.* Bluntschli — *La Politique*; Drs. Tobias Barreto e José Hygino — *Uma polemica*; Vivien — *Ob. cit.* Dr. Amaro Cavalcanti — *Ob. cit.*; Giron y Garcia Moreno — *Ob. cit.*; De Salis — *Le Droit Féderal Suisse*.

Os publicistas francezes, hespanhóes e muitos representantes da escola italiana, não distinguem claramente a *administração* do *direito administrativo*.

A administração, diz De Gioannis, corresponde á idéa do poder executivo, emquanto este, por intermedio da acção, prosegue na execução das leis e no serviço dos interesses publicos.

Os allemães, porém, teem procurado estabelecer a alludida distincção doutrinal, não attribuindo á administração uma funcção meramente politica; e Roberto Mohl, que Holtzendorf considera a mais alta auctoridade nestas materias, accentuando o caracter activo da administração, a define — um conjuncto de providencias e acções destinadas a applicar ás cousas concretas o conteúdo da Constituição, dirigindo de accordo com a mesma a vida inteira do Estado.

Stein, levado pelo amor da sua especialidade, deu á administração como sciencia tal amplitude que a tornou o nucleo central das sciencias do Estado, abrangendo todo o poder executivo no sentido em que este se toma como opposto ao legislativo, como fazem, entre outros, Locke e Ahrens.

Convém, porém, notar as distincções internas deste amplo conceito: primeira, entre o executivo em sua funcção politica (força do Estado actuando) e a administração em sentido estricto, que é a acção do Estado em relação com os seus fins, a qual, por sua vez, ora tem por objectivo a ordenação dos meios economicos (*staatswir-fhschafs*), dando vida á economia politica (distincta da doutrina da administração), ora a garantia dos direitos por meio da administrado da justiça (*rechspflege*), ou abrange a intervenção do Estado na direcção suprema da vida social, relacionando-se necessariamente o poder daquelle com todas as energias e forças, com todos os elementos constitutivos da sociedade.



A esta administração Stein, Meyer e a corrente dos escriptores tedescos denominam — *innere Verwaltung* — (Administração interior).

Em resumo, para Stein tudo o que o Estado *faz* é *administrar*.

Segundo Posada, a administração é a função do Estado *que tem por objecto a conservação e aperfeiçoamento do organismo politico*.

—  
L. Os caracteres das funções administrativas, continua Posada, são:

1.º Sob o aspecto *organico*, unidade, variedade e systema, a função administrativa se realiza como ordem de condições e serviços harmonicos.

2.º Sob o ponto de vista *juridico*, a função administrativa se manifesta segundo as exigencias racionais a que satisfaz, submettida á lei do Direito.

3.º Quanto ao aspecto *politico*, a função administrativa, justamente porque tem a sua origem nas necessidades sentidas pelo Estado de uma maneira normal e continua, origina-se tambem no mesmo Estado, reflectindo em suas manifestações o caracter indelevel da *soberania*; e este aspecto dá logar á questão de saber si a Adiministração é realmente um Poder do Estado, cujo exame não me parece ocioso, si bem que já tenham cahido da moda as controversias e discussões sobre os poderes politicos, tanto os publicistas abusaram do thema, exaggerando as vantagens da respectiva divisão.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> A famosa theoria de Montosquieu, que os espiritos superficlaos ainda consideram um axioma politico, é repellida pala sciencia politica moderna, não sómente porque não é susceptivel de uma determinação precisa, como principalmente porque parece impossivel applical-a com resultados beneficos á criação de uma organização politica concreta.

Si é certo, disse um magistrado superior da Carolina do Norte, que os póde res executivo, legislativo o judicial do Governo devem sempre estar separados, não é menos

Quando se considera *Poder* uma das funções do Estado, supõe-se que ella é essencial, exigindo uma magistratura especial, *independente* e algum tanto *autonoma*; mas não é circumstancia indispensavel que a força particular, que os funcionarios desenvolvem, provenha de um modo directo de quem se considera depositario da soberania.

Realmente, o requisito necessario para que se arrirme estarem as magistraturas publicas na posse do Poder politico, é a *representação*.

O caracter *representativo* das mesmas basta para deixar a salvo o principio da soberania do Estado.

---

certo que a sciencia do Governo é uma sciencia pratica, o, portanto, si cada um devo manter com firmeza as respectivas attribuições, tambem não deve esquecer que as tres partes coordenadas constituem uma associação cujos membros teem necessidade de tolerar mutuamente a occupação do que parece ser um terreno commum lidante com os dominios de cada um (*Brown v. Turner*).

O erro de Montesquieu e dos seus discipulos, observa Goodnow, consiste em considerar como poderes differentes as manifestações do poder governamental pelo orgão do auctoridades differentes.

Vendo que a mais importante funcção do Parlamento inglez era fazer leis, elle concluiu que o mesmo Parlamento não tinha outra missão, o que sómente elle possuia essa faculdade.

E, arvorando em axioma da sciencia politica o que era simplesmente um phenomeno local, aconselhou a divisão tripartida dos poderes, segundo o modelo inglez, como condição imprescindivel dum governo livre.

Entretanto a experiencia continental mostra a necessidade duma diferenciação algo distincta; e não ha dous paizes em que se attribua exactamente a mesma esphera de acção a nenhuma das auctoridades governamentaes separadas.

Em uns, por exemplo, a auetorldade executiva Intervém amplamente na legislação, ao passo que em outros é nulla a sua cooperação.

Em muitos paizes, o poder legislativo influe consideravelmente na formação da auctoridade executiva, emquanto que em outros não se faz sentir a sua vontade na mesma formação.

A theoria de Montesquieu, portanto, carece duma solida base, scientifica e pratica, si bem que não se possa negar a immensa e, em grande parte, benefica influencia que ella exerceu na organização politica de todas as nações civilizadas.

A experiencia realmente demonstra ser preferivel que as diversas auctoridades se limitem a exercer aa attribuições que a theoria assigna a cada uma; este principio, porém, admite excepções importantes, que variam nos diversos Estados, de accordo eom as suas necessidades politicas.

Convém, na organização do poder governamental, ter principalmente em vista o meio social, a historia, as tradições o o grau de civilização do palz.

Os raciocinios *á priori*, as generalizações inductivas, baseadas no exemplo das outras nações, difficilmente darão um resultado satisfatorio.

Consequentemente, o que na pratica faz de uma funcção politica um *Poder* do Estado é: 1º, o reconhecimento da sua existencia como funcção distincta; 2º, a attribuição á mesma duma esphera propria; 3º, e a independencia dos funcçionarios que a exercem, relativamente aos outros Poderes.

Em outros termos, é indispensavel que a *funcção politica* tenha um objecto proprio, distincto e complexo, que exija um esforço particular, supponha um momento essencial na vida politica, e se produza ou tenha de produzir-se com relevo sufficiente para *especificar-se* em orgão adequado.

Isto posto, é preciso convir que a Administração reune em *principio* todas as condições assignaladas para ser considerada um Poder do Estado.

Ella exerce uma funcção essencial do organismo politico, a qual se póde considerar technica, exigindo, em geral, uma capacidade particular para o seu bom desempenho.

Além disso, ella não é uma actividade derivada de outra, e sim originaria do Estado; o seu exercicio interessa directamente ao organismo politico, o qual abrange completamente, sob o ponto de vista da sua conservação e aperfeiçoamento.

O maior obstaculo que a Administração encontra para conseguir o reconhecimento da sua *autonomia* consiste em serem as suas funcções exercidas pelo Poder Executivo.

Inspirando-se nos principios do direito administrativo francez, a doutrina corrente não reconhece na funcção administrativa os caracteres e condições de um Poder do Estado, e considera o Executivo como constituido organicamente em serie ou series de auctoridades e corporações, cujos actos genericamente se denominam — *administrativos*

— mas que realmente se classificam em — *actos de auctoridade* ou *de governo* e *actos de gestão, de pessoa privada*, de administração, em sentido estricto.

Isto é, o Governo e a Administração exprimem uma unica função do Estado; são dous nomes empregados indistinctamente, ainda mesmo quando tal função comprehende como manifestações concretas duas classes de actos: de *governo* e *administrativos*.

O criterio que se adopta para distinguir esses actos entre si não é o intrinseco do conteúdo, e sim o extrinseco do regimen juridico particular a que respectivamente estão submettidos.

Esta distincção, porém, é incompleta, e tem, como observa Orlando, o defeito de deixar na maior indeterminação a riquissima fonte de actividade do Estado moderno, a chamada *ingerencia social* do Estado, na qual si, por um lado, não se póde dizer que age como soberano, tão pouco póde ser equiparado a um particular qualquer.

Posada termina o exame da questão estabelecendo as seguintes conclusões:

1.º *Governo* e *Administração* são duas funções distinctas quanto ao fim.<sup>3</sup>

2.º Consequentemente, a Administração tem uma esphera de acção independente, e se desenvolve em actos que levam o sello da auctoridade, porque são actos do Estado.

3.º A Administração, como toda actividade do Estado que tem a sua raiz e fundamento na soberania do mesmo e a sua explicação na

---

<sup>3</sup> Considera-se de governo o acto do Poder encaminhado a direcção politica do Estado, e que corresponde á função social de imperio juridico, a pratica execução das leis, a condensação da opinião publica, á sustentação positiva por melo da reacção coactiva, da ordem do Direito.

O acto administrativo tambem se caracteriza pelo seu fim, tem por intuito promover, conservar e aperfeçoar as instituições do Estado.

necessidade permanente que satisfaz, tem os requisitos necesarios para especificar-se como uma função distincta, com caracteres technicos proprios.

—

L. Emprestados á mechanica, diz Bluntschli, estas duas fórmulas — centralização e descentralização — indicam duas tendencias oppostas do systema administrativo; uma que reúne todas as funções em um chefe, do qual ellas correm para chegar ás extremidades; a outra que reclama uma independencia relativa das divisões organicas.

Esta terminologia, porém, é pouco feliz: as partes de uma machina não gosam de independencia alguma, mesmo relativa, e o espirito, que a anima, não reside nella; pelo contrario, em toda a parte num Estado, no centro, como na circumferencia, nós encontramos homens, isto é, intelligencia e liberdade.

Uma centralização absoluta, portanto, é impossivel, e o proprio absolutismo nos dá apenas uma apparencia.

O tyranno tambem é obrigado a servir-se de instrumentos humanos, a confiar muito no seu escravo que, apesar de agir em nome de outrem, conserva forçosamente a sua natureza individual.

Mas uma descentralização absoluta não é menos absurda; ella rompe a unidade, e assim a ordem e o poder.

Convém, pois, combinar os dous principios e procurar reconhecê-los em uma justa relação.

Um dá ao conjunto, ao todo — *poder, energia, igualdade de direito*; o outro satisfaz á *diversidade* e á *liberdade* dos membros, ás necessidades e aos costumes locais, á *originalidade das partes*.

As liberdades publicas quasi que não podem existir sem uma larga descentralização e *self administration*; uma nação não chegará á plenitude do seu poder si não souber reunir as suas forças dispersas, e centralizal-as para uma acção commum.

Como observa Tocqueville, a centralização é um producto do *antigo regimen*, especialmente na França; a Revolução apenas aproveitou-se, aperfeiçoando, do instrumento centralizador formado nas Monarchias puras.

Nem podia deixar de ser assim, porque a necessidade de combater os inimigos internos e externos, e de unificar provincias até então separadas pelas instituições e costumes, impunha a concentração de todas as forças nacionaes.

Segundo Posada, a centralização *pura* se caracteriza deste modo: 1º, a administração do Estado se considera obra do Poder central, do qual são subordinados todos os funcionarios que administram; 2º, os centros politicos territoriaes são dependencias do Estado central; 3º, o Poder central é que dá a lei, á qual devem submetter-se as manifestações territoriaes administrativas; 4º os funcionarios da vida local são designados pelo Poder central, e, quando não sejam, estão sob a sua inspecção e direcção; 5º, o Poder central assume a maior somma possivel dos serviços administrativos, já por meio de agentes subalternos, já pela reacção, em virtude dos recursos que suppõe a subordinação hierarchica; 6º, a Administração é essencialmente *burocratica*; a intervenção do elemento *representativo* é limitada, e está sob a *vigilancia* ou *tutela* do Poder central; 7º as corporações não são *pessoas* juridicas e sim dependencias do Estado; 8º, finalmente, a funcção administrativa depende do Poder Executivo, o qual obtém uma situação privilegiada ante o regimen judicial.

A *descentralização* não é um *systema historico* como o precedente, é antes uma reacção contra os exaggeros do mesmo, e, em regra, representa o *justo meio* entre as aspirações da centralização e as do *systema* de completa *autonomia*.

A descentralização, pela qual devemos pugnar, doutrina Lobo d'Avila, significa unicamente a liberdade das localidades, dentro dos limites de suas legitimas attribuições, para gerirem os seus interesses e tratarem dos seus negocios, emancipando-se da tutela administrativa do Estado, e deixando de ser consideradas como menores, salvas as necessarias garantias contra os abusos ou omissões que possam offender ou desattender os direitos e interesses já da sociedade, já dos cidadãos; significa o engrandecimento da esfera de acção do individuo da familia, e a restricção do campo onde, como escalracho, se alastra o formulaio official, abafando a vegetação do espirito de iniciativa.

A descentralização não pretende inaugurar o principio exclusivo e egoista do individualismo; pelo contrario, encaminha-o e aproveita-o em beneficio da sociedade, nos diversos centros parciaes da população.

Alli abre-lhe uma arena para exercer activamente as suas faculdades nas administrações locaes, verdadeiras escolas primarias da liberdade, onde se educam os cidadãos para a vida publica.

Mal podem, porém, fructificar e prosperar estas administrações, si não teem direitos e deveres definidos com os recursos necessarios para desempenhar a sua missão, de modo que convidem os cidadãos mais dignos e prestantes a acceitarem as suas magistraturas, como uma occupação séria.

No desenvolvimento da vida local ganha não só o progresso moral e material dos povos, mas a estabilidade das instituições.

As ambições mais ou menos inquietas encontram alli um campo, em que exercitam e expandem, não se accumulam todas nas capitaes, para ahi se entregarem á efervescencia das luctas politicas, occupando-se em disputar o poder, quando os despeitos ou desvairamentos não os arremessam a tentar a desorganização e a anarchia da sociedade, precursoras tristes e fataes do despotismo.

A centralização póde dar uma feição brilhante e uma apparente robustez ao corpo social, póde ostentar todo o apparatus da ordem material; mas, aniquilando as liberdades locaes e individuaes, esteriliza os germens da vitalidade publica, e mata os elementos da ordem moral, sem a qual é ephemero todo o poder, e fallaz toda civilização.

Quer assuma a fórma republicana, quer a monarchica, conceda, largamente ou avaramente, direitos politicos, as consequencias da centralização são sempre as mesmas.

De que servem esses direitos em presença de um poder omnipotente, quer elle represente a tyrannia de muitos, quer a de um só individuo?

Homem ou povo, quem diz tyranno diz um senhor cujas paixões não conhecem obstaculo, e que não póde escapar á baixa intriga dos que o cortejam e o enganam.

Por isso, publicistas ha que julgam deverem as fórmas de governo dividir-se não em republica e monarchia, mas em governos que absorvem a liberdade individual, e em governos que a deixam expandir.

O antigo regimen, entre nós, exaggerou extraordinariamente o systema centralizador; era da Côrte que se irradiava toda a acção politica e administrativa para as mais remotas localidades, e sobre todo o paiz pairava a auctoridade tutelar do Governo central, sempre prompto a intervir nos mais insignificantes negocios.



Educado nessa escola, sob a acção enervante do clima, o brasileiro amodorrou, perdeu a confiança nos proprios esforços, habituou-se a appellar sempre para o Governo, arbitro supremo do seu destino, o distribuidor de todos os beneficios, como tambem o unico responsavel por todos os males.

E, como a mudança de rotulo das fórmias de governo não tem o poder da varinha magica das fadas, ainda perduram os funestos efeitos de tão absurdo systema, e, na assustadora crise economica que atravessamos, a iniciativa particular, mal ensaia os primeiros passos, procura logo o apoio dos poderes publicos. Os legisladores da Republica obedeceram á idéa fixa de não deixar vestigios da centralização monarchica, quebraram todos os laços que subordinavam as antigas provincias ao poder central, estabelecendo um regimen não menos absurdo e funesto.

Não tendo quem represente nos Estados a sua auctoridade, a União é actualmente uma simples ficção constitucional, e deante do Presidente da Republica, cuja força é mais aparente do que real, erguem-se os prepotentes governadores e presidentes dos Estados, especie de senhores feudaes, quando não representam o papel da celebre bota de Carlos XII, da Suecia, não são apenas symbolos ou encarnações do poder dos donatarios das capitancias.

Este amesquinhamento do poder central em nada beneficiou a liberdade individual; pelo contrario, augmentou-se o numero dos tutores, e, quer exerça os seus direitos politicos, quer cumpra apenas os mais rudimentares deveres de chefe de familia, o brasileiro tem a certeza de encontrar a *próvida* mão da auctoridade a encaminhar-lhe os passos, e atrophiando, pela desnecessidade do seu emprego, todo o espirito de iniciativa, tão vivaz e fecundo nos paizes verdadeiramente livres.

LII. Os ingleses e os americanos do norte, observa Bluntschli, se orgulham do seu *selfgovernment* aquelles porque foram os primeiros que o comprehenderam e applicaram, e estes porque o desenvolveram racionalmente.

O *selfgovernment* dos primeiros, porém, tem um caracter aristocratico: a *gentry* nelle desempenha o principal papel, ao passo que o dos americanos é principalmente democratico, sendo exercido pelos cidadãos em geral.

Mas, tanto um, como outro, longe de se oppôr necessariamente ao *governo pelo Estado*, significa frequentemente um modo ou genero determinado de governo e administração *do Estado*; a propria Constituição póde merecer esse qualificativo, quando admittir a aristocracia ou os cidadãos a concorrerem ao governo.

Assim o parlamento inglez e o congresso americano são ambos instituições do *selfgovernment*; os ministros ingleses, emanação da maioria parlamentar, e o presidente eleito da União, são igualmente seus órgãos, assim como tambem o são o *jury* e a administração da policia pelos *juizes de paz*.

A expressão se applica igualmente ás associações, sociedades e corporações de qualquer natureza, quando os seus membros as regulamentam e administram livremente.

O *selfgovernment* suppõe uma organização, uma communhão regularizada, cuja administração não seja imposta do alto, de fóra, e na qual a *auctoridade magistral dos funcionarios profissionaes* não decida sósinha, sem o concurso das funcções civis de honra ou de representação.

Assim, nem toda a actividade dos cidadãos constitue um *selfgovernment*; os jornaes, os livros, os discursos, a propria opinião publica não são seus órgãos, porque não se *corporificam*, são apenas

expressões de sentimentos e vontades individuaes, apesar da liberdade e independencia com que se manifestem, e da acção que exerçam sobre a sociedade.

Não estão de accordo os publicistas allemães (os que mais teem aprofundado o assumpto, sendo os inglezes e americanos avessos ás explanações theoricas) sobre o conceito do *selfgovernment*.

Segundo Gneist, o *selfgovernment* é uma administração interna dos circulos e *communas locaes*, segundo as leis do paiz, por meio de cargos honorificos das classes superiores e médias, mediante impostos reaes da communa.

Estudando a genesis do *selfgovernment*, diz o celebre auctor:

“A dynastia dos Tudors achou a sua missão no facto de sobrepujar a grande nobreza guerreira.

Com a força adquirida por meio desse triumpho, ella apprehende a solução da dissidencia entre a Igreja e o Estado, com que havia-se fechado a Idade Media.

A humanidade européa sahe dos tempos medievaes, e entra nos tempos modernos, com o pensamento fundamental de que no Estado só póde haver *um* governo.

Depois de cumprida a sua missão politica, a Igreja devia tornar-se o que tinha sido nos primeiros seculos: — a escola autonoma dos povos para o estudo e solução dos mais altos problemas moraes da humanidade...

A dynastia dos Tudors emprega, porém, a sua força assim duplicada pela victoria sobre a nobreza e sobre a Igreja, na constante formação do Estado inglez — em grande estylo.

Com a mais clara energia, ella continua as instituições da Idade Média, que põem as classes sociaes a serviço do Estado.

O cargo do juiz de paz recebe, por meio duma extensa legislação policial de segurança e prosperidade publica, as importantes funcções em virtude das quaes elle occupa o cimo da vida interior do Estado.

As parochias são transformadas em *communas* administrativas, onde inspectores dos pobres e das estradas publicas, feitos por nomeação, formam com os velhos *maires* policiaes o membro Ínfimo e forte da administração geral, e deste modo fecham o *selfgovernment*.

E o *systema* dos *deveres publicos* havia transformado, desde a Idade Média, a sociedade ingleza, preparando-a para o governo e legislação de si mesma, e educando-a para a liberdade civil e politica.

A base desses deveres é o dever geral de obediencia para com o poder do Estado; e esse dever geral especializa-se, na segunda metade da Idade Média, nos seguintes deveres dos subditos: 1º, o *dever pessoal* do serviço do exercito; 2º, o *dever pessoal* do serviço da *justiça*; 3º, o *dever pessoal* do serviço da *policia*; 4º, o dever pessoal do imposto em fórmula de *auxilio* e *tallagia*, mais tarde fundido nos subsidios, e depois transformado no *landtax*; e 5º, finalmente, a sujeição *pessoal* aos mandamentos da Igreja, que ao principio existiu dualisticamente ao lado da sujeição *secular*; porém, desde a reforma, reuniram-se ambas na supremacia regia...”

Estes fundamentos, continua Gneist, são ainda hoje bem visiveis; mas a civilização progressiva tende constantemente: 1º, a uma concentração de serviços *pessoaes* em *funcções*; 2º, a uma transformação de prestações *pessoaes* em prestações de *dinheiro*.

Os objectos do *selfgovernment* são as funcções publicas da administração interna do paiz: — o serviço do *jury*, a administração da policia de segurança e bem-estar, a leva militar, a partilha da obrigação do alojamento de soldados e de ter cavallos de posta; a taxação dos impostos directos do Estado, a administração dos impostos da *communa*, a applicação de fundos *communaes*, porventura existentes, a fins e misteres publicos.

Os órgãos do *selfgovernment* formam cargos *superiores* e *inferiores*; os primeiros são as funcções *magestaticas*, que, reunindo em si um juiz e jurado (*judge* e *jury*) prcsuppõem um juizo independente do funcionario na applicação das leis a um caso dado. O direito inglez chama

esta actividade *decretante jurisdiction*, como chama *couris* os departamentos constitucionalmente formados para isso.

Esse character teem os cargos do *sheriff*, dos juizes de paz, dos *coroners*, dos commissarios da milicia do paiz e dos seus officiaes, bem como dos *majors* e juizes de paz das cidades...

Os cargos communaes inferiores teem sua origem na funcção do *maire* local, que na Inglaterra, devido a uma legislação fragmentaria, expandiu-se mais do que era preciso, nas funcções do *constable*, do intendente dos pobres, do administrador das igrejas, do inspector dos caminhos, do escrivão da communa, do *recebedor*, etc.

O elemento dos impostos, na sociedade communal da Idade Média, era tido em conta de secundario. Os mais antigos tributos são pagamentos de serviços não cumpridos, ou transformados em contribuição pecuniaria.

Successivamente, porém, cresce o elemento tributario com os problemas do Estado, e já no fim do seculo XVIII torna-se visivel um certo esforço para substituir os cargos honorificos inferiores por um functionalismo official.

Como, em todo o caso, a necessidade do Estado ficou sendo o *regulador*, admittiu-se o principio de manter-se como *normal* o cargo honorifico, sómente... *até o limite do possivel*.

Onde, porém, relações particulares da sociedade, ou relações locais, ou a natureza de alguns negocios do Estado não se satisfizeram com cargos de tal ordem, fez-se entrar um *complemento* por meio de funcionarios *remunerados*.

É assim que ao lado dos juizes de paz estiveram, durante muitos seculos, os *Quorum* (empregados profissionaes). O cargo superior de juiz nos *Assises* fôra desde longa data occupado por juristas, com

elevados vencimentos. Também o cargo de juiz do civil nunca pode ir adiante, sob a forma de uma função honorífica.

E o desenvolvimento progressivo da sociedade foi alargando continuamente os *cargos de profissão* e o *funcionalismo oficial*, sem contudo perder na administração interna do país o equilíbrio dos dois elementos — cargo *honorífico* e cargo *remunerado*.

O *selfgovernment* medieval abrangia somente justiça, polícia, milícia e administração dos caminhos, isto é, domínios em que preponderam os serviços pessoais e prestações naturais.

De então para cá tem havido a mais radical modificação: inúmeras funções, que o *liber homo* da Idade Média podia facilmente exercer, não é possível impor nem exigir de ninguém, como cargo *honorífico*, porque ellas presupõem uma cultura especial e uma incessante actividade da pessoa.

Já, antes de Gneist, Bucher havia salientado a distincção essencial que ha entre o antigo e o moderno *selfgovernment*: — no antigo todo cidadão coopera no governo, ao passo que no moderno a sua actividade se limita ao acto de eleger.

O moderno é um governo por meio de delegados.

—

Von Stein encara a selfadministration não como um principio e sim como o "*organismo permanente do poder executivo, cujo caracter é sobretudo local; a participação dos cidadãos na administração local, organismo independente, tendo o seu objecto, a sua função, o seu direito proprio*", eis o que a constitue.

Para Stein, diz o Dr. José Hygino, o *selfgovernment* é um organismo que se manifesta por associações no seio da collectividade

social e que tem por objecto curar de interesses restrictos, isto é, de negocios locais, ou que particular e immediatamente affectam a certas associações organizadas, as quaes por isso lhes são peculiares.

Entende elle que a idéa de administração, si se lhe quizer dar um sentido juridico, deve prender-se á collectividade dos membros do Estado.

A associação que limita a sua actividade, os seus fins aos proprios membros, não *administra*, assim como não o faz o individuo que gere o seu proprio patrimonio.

Para que se possa dizer que uma associação administra, é necessario que ella se proponha um fim que por sua natureza seja concernente á collectividade dos cidadãos, ou por outros termos, que o seu fim se comprehenda nos fins do Estado, pois que só então essa nova entidade entra no organismo da vida collectiva, que quer solver os grandes problemas da vida humana por combinação de forças.

Quando é que os fins que as associações se podem propor acham-se comprehendidos nos do Estado? Isto se verifica sempre que uma sociedade, não tendo em vista sómente o interesse privado dos seus membros, concorre com a actividade do Estado em qualquer dos dominios da acção deste; e assim todas as associações que transcendem o circulo dos interesses particulares dos seus membros, e cujo fim não é puramente privado, ou sejam communas, ou corporações ou sociedades, cooperam de facto na administração do Estado, e é justamente por esse character de sua actividade que devem ser consideradas como organismos da livre administração (*freie Verwaltung*), do *selfgovernment* (*selbstverwaltung*).

Não se deve, porém, supôr que o *selfgovernment* signifique separação do Estado e da sociedade relativamente á actividade daquelle e á dos diversos órgãos desta; não, o *selfgovernment* é, pelo contrario, o

resultado de uma ordem social que a todos impelle a coparticiparem do trabalho da vida social; é o resultado dessa sociedade civica que introduz tambem na vida do Estado o principio da liberdade, isto é, da autonomia de cada um na unidade colectiva, principio que ahi apparece como coparticipação organizada dos cidadãos em todas as funcções civicas, e, como autonomia delles, se manifesta na confecção da lei e na administração.

A fôrma organica, pela qual isto se realiza, chama-se alli *constituição*, e aqui *livre administração*, *selfgovernment*, o qual é, portanto, uma fôrma da liberdade na vida do Estado.

O unico organismo possivel para essa actividade dos cidadãos são os corpos administrativos (*Verwaltungs-korper*).

Como, por um lado, a actividade de taes corpos é sempre participação da administração publica, e, por outro lado, só um órgão constituido por associação pôde conter em si o elemento da livre autonomia (*selbsbestimmung*) dos cidadãos, vem assim a caber a esses corpos administrativos o papel intermediario entre a autonomia do individuo e a do Estado na administração. Mas, para que de facto esses órgãos se constituam, é necesssario o *reconhecimento por parte do governo (Anerkennung Seitens der Riegerung)*.

O objecto especifico do *freie Verwaltung* é administrar os negocios peculiares em face do Governo, que representa o interesse publico geral.

Não é que os interesses peculiares devam ser satisfeitos como cousa distincta do interesse publico, pois é conforme com a natureza da administração que o interesse peculiar encontre satisfacção no interesse colectivo e parallelamente a elle.



Mas, como o governo do Estado não pôde ser senão o representante daquillo que é *homogeneo* na diversidade da vida real, se faz necessario, na administração do Estado, um organismo particular, cuja função seja fazer valer o interesse peculiar; e esse organismo é a auto administração, o *selfgovernment*.

Dahi resulta que a organização dos corpos administrativos deve assentar sobre o principio da eleição, afim de que elles sejam influenciados pelos interesses que teem de representar.

Como os *Verwaltungskorper* pertencem ao organismo da administração publica, deve o Estado ter a faculdade de exigir delles o preenchimento da missão que lhes é confiada, bem como forçal-os a preencher-a. Não vai nisso um perigo para a sua independencia?

Esse perigo é resalvado pela *personalidade* do órgão do *selfgovernment*. A comunidade, que, na qualidade de organismo da livre administração, entra em contacto com o Estado, é pessoa para querer e para fazer alguma cousa, e o reconhecimento do governo de facto a eleva á categoria de *personalidade juridica*; ella se acha, pois, em face do Governo como sujeito de direito, com actividade propria, como órgão do poder executivo, para, no circulo da sua competencia, tomar resoluções em logar do poder publico.

É esse direito que Stein denomina *autonomia*.

Em face dessa autonomia apresenta-se tambem o Governo investido do direito de inspecção, por força da qual faz valer as exigencias do Estado para com os corpos administrativos.

Mas o direito de inspecção é limitado por este principio negativo, a saber — a intervenção do Estado não pôde ir além do que a estricta disposição da lei, ou um perigo urgente, o permittir.

O que juridicamente distingue os *Verwaltungskorper* dos órgãos do Governo é que aquelles teem um direito subjectivo a oppôr ao mesmo Governo, e dest'arte se torna possivel a garantia de sua independencia, pois si o Governo tomar medidas contra esses corpos com infracção de uma lei positiva, a autonomia delles é violada, e surge então o direito de queixa, que será exercido perante os tribunaes.

Confrontando a theoria de Stein com a de Gneist ver-se-á que nenhum dos principios fundamentaes da *freie Verwaltung* defendidos por aquelle são acceitos por este.

Stein funda o seu systema de auto-administração no principio eleitoral; Gneist no direito de nomeação e demissão por parte da corôa.

Aquelle pensa que o objecto do *selfgovernment* são interesses peculiares e sociaes; este que são as funcções publicas da administração interna do paiz.

Aquelle investe a provincia, o circulo, a communa de personalidade juridica e autonomia; este pensa que o *selfgovernment* começa sómente com a subordinação dos interesses peculiares, e remoção dos embaraços que podem oppôr ao Governo do Estado os direitos proprios das communas.

—

Segundo Bluntschli, Rösler funda a *selfadminisiration* sobre a *sociedade humana*, subtrahindo-a, tanto quanto possivel, á policia do Estado, sem se paral-os, comtudo, o que importaria em destruir o conjuncto e plantar a anarchia.

Elle quer que a administração social tenha *independencia*, *universalidade* e *unidade*, extendendo-se harmonicamente sobre todos os circulos sociaes, sem dispensar, porém, a fiscalização dos órgãos centraes do Estado.

E considera a *selfadministration* como o exercicio legitimo (*dierechtmässige Durchführung*) da liberdade *social* em todas as relações da vida cultural; ella dá aos individuos uma certa esphera de actividade e independencia relativamente aos órgãos da administração e especialmente ao Estado, e uma influencia determinante sobre a composição e acção dos proprios órgãos administrativos.

—

Depois de resumir as theorias de Gneist, Stein e Rösler, o illustre professor da Universidade de Heidelberg estabelece as seguintes conclusões:

1.<sup>a</sup> É possivel distinguir-se a *selfadministration* do *selfgovernment*, no sentido da distincção mais geral da administração e do governo.

A primeira está intimamente ligada a um regimen publico livre, é admissivel apenas num Estado livre; e, reciprocamente, é administrando-se a si mesma que uma nação se torna capaz de se governar a si mesma.

2.<sup>a</sup> A *selfadministration* não se confunde com a *simples administração privada* confiada ao arbitrio individual: ella é ordenada pelo Estado, regulada uniformemente pelo *direito administrativo*.

Na Inglaterra, a propria lei entra nas maiores minudencias, mas não ha necessidade disto; na Allemanha, a distribuição do serviço é feita pelas ordenanças regias e pelos estatutos *autonomos*.

O indispensavel é a organização geral pelo Estado, e a respectiva fiscalização.

3.<sup>a</sup> A essência da *selfadministration* é a actividade espontanea (*Sebstthätigkeit*) e o *concurso regularizado dos cidadãos no systema ordenado* pelo Estado.

*Ella é, portanto, a união da sociedade e do Estado, da liberdade civica e do dever publico.*

4.<sup>a</sup> É nas subdivisões locais, sem duvida, que a *self administration* se revela sobretudo activa; é principalmente nos interesses da sua communa que o cidadão póde tomar parte, e depois nos do seu cantão ou do seu circulo.

Quando o quadro alarga-se, e trata-se de um condado, departamento ou provincia, a cousa se torna mais difficil; é, porém, possivel, mesmo tratando-se de um paiz inteiro, quando os interesses communs attrahem o concurso activo dos homens mais competentes, reunindo os de todas as provincias.

5.<sup>a</sup> É imprescindivel em toda *selfadministratton*:

a) que os cidadãos que administram sejam  *pessoalmente capazes*; devem, pois, ter uma *educação* correspondente á sua missão;

b) que elles sejam *moralmente capazes*, tenham o verdadeiro sentimento dos seus deveres, dedicação á causa publica, as virtudes dos cidadãos;

c) e que a sua posição privada deixe-lhes tempo disponivel.

6.<sup>a</sup> Finalmente, não sendo taes qualidades a partilha do maior numero, sendo, pelo contrario, encontradas nas minorias, segue-se que a *selfadministration* é antes uma instituição *aristocratica* do que democratica.

Sómente os negocios simples, que não exigem educação, descanso, nem virtudes civicas assignaladas, podem ser confiados ás classes numerosas.

A propria *selfadministration* torna-se insufficiente quando se trata de negocios que exigem uma educação profissional scientifica ou technica, e que absorvem *constatemente* as forças de um homem; taes negocios não podem dispensar as funções de profissão.

—

LIII. O decreto n. 1 de 15 de novembro de 1889 proclamou provisoriamente e decretou como a fórmula de governo da nação brasileira — a Republica Federativa —, constituindo as antigas provincias, reunidas pelo laço da federação, — os Estados Unidos do Brazil.

A Constituição Federal adoptou, no art. 1º, como fórmula de governo, sob o regimen representativo, a Republica Federativa, constituindo-se a Nação Brasileira, por união *perpetua e indissoluvel* das suas antigas provincias, em Estados Unidos do Brazil.

Referindo-se a essas disposições, sustenta muito acertadamente o Dr. Amaro Cavalcanti, na sua valiosa monographia — *Regimen Federativo e a Republica Brasileira* — que ellas não investiram as antigas provincias de direitos proprios e *irreductiveis*, que lhes dessem o caracter de *Estados independentes*, concedendo-lhes apenas os poderes e prerogativas que pareceram indispensaveis á *autonomia* que deviam gosar como membros da Federação.

É talvez mesmo o unico exemplo de uma união federativa, cujos membros nunca tivessem tido, em um momento dado, a qualidade de soberanos, ao menos de facto.

Nem se argumente em contrario coma expressão — exercicio de sua *legitima soberania* — que se lê no art. 3º do citado decreto n. 1, á

qual não se deve attribuir outro valor senão o de mero *euphemismo*, muito recommendavel nas circumstancias.

Basta attender ao teor e contexto do acto em que ella apparece, continua o Dr. Amaro Cavalcanti; basta lêr as disposições desse acto, separadamente ou combinadas com as do decreto n. 7 do mesmo Governo Provisorio, *fixando provisoriamente as funções do poder estadual*, para concluir-se que ás provincias, agora elevadas a Estados, não foi jamais reconhecido o menor direito de soberania.

Importa observar que a alludida expressão talvez fosse empregada como significando *actos de soberania exercidos* pelos Estados, o que é cousa diversa, e certamente, neste sentido, seria um direito irrecusavel aos mesmos, como membros da Federação.

Além disso, a verdade do facto é o primeiro dos argumentos em qualquer questão, e aquella foi: — que as provincias não tiveram nenhuma *parte activa* na revolução politica operada, que explodiu e terminou dentro do perimetro da capital do ex-Imperio.

E as provincias, acceitando o facto consummado, nada mais fizeram do que obedecer e cumprir as ordens e decretos do Governo Central, que aqui se installara em consequencia da revolução.

Os seus direitos, os seus poderes, a sua nova qualificação de Estados, tudo, enfim, que lhes adveio da nova ordem de cousas, as provincias receberam da vontade soberana, ou antes, do poder *absoluto* do Governo dictatorial, estabelecido na capital da Republica, e nada mais.

Reuniu-se depois o Congresso Constituinte, que approvou a norma de conducta do Governo Provisorio, em relação ao governo dos Estados Federados, que elle havia creado. Eis tudo.

Consequentemente, parece incontestavel a conclusão — que os membros da Federação Brasileira, nem antes, nem depois da Constituição Federal, tiveram jamais a qualidade de soberanos.

—

Não havendo vantagem em fazer a enumeração completa das attribuições que a Constituição conferiu á União de muitas das quaes terei ocasião de me occupar em outros capitulos, acompanharei o Dr. Amaro Cavalcanti na indicação das principaes.

a) Na *ordem interna*, tem a União *competencia exclusiva*: — para decretar os impostos de importação <sup>4</sup> estrangeira e os direitos de entrada, estada e sahida dos navios, e outras contribuições, bem como, para a criação e a manutenção de alfandegas, e a instituição de bancos emissores (art. 70 ns. 1 a 4, § 1º ns. 1 e 2); para fixar a despesa publica e decretar os meios da receita, inclusive o levantamento de emprestimos (art. 34, ns. 1 a 4); para regular o commercio nacional e a navegação dos rios que banharem mais de um Estado ou se extendam a territorios estrangeiros (art. 34, ns. 5 e 6); para determinar a moeda e o padrão dos pesos e medidas do paiz; para legislar sobre o direito civil, commercial e criminal da Republica, e sobre a naturalização; para resolver definitivamente sobre os limites dos Estados entre si e o Districto Federal, e os do territorio nacional com as nações limitrophes (art. 34 ns. 7, 9, 10, 23 e 24); para regular as condições e o processo da eleição para os cargos federaes em todo o paiz; para declarar em estado de sitio um ou mais pontos do territorio nacional (arts. 34, ns. 21 e 22, 48 n. 15, e 80); para conceder amnistia (art. 34, n. 27); para fixar as forças de mar e terra, que constituem *instituições nacionaes permanentes*, destinadas á defesa da Patria no exterior e á manutenção das leis no interior, sendo inteira e exclusivamente organizadas e administradas pelos poderes da

---

<sup>4</sup> Só é licito a um Estado tributar a importação de mercadorias estrangeiras quando destinadas ao consumo no seu territorio, revertendo, porém, o producto do imposto para o Thesouro Federal (Constituição Federal, art. 9º § 3º).

União, que também podem mobilizar a guarda nacional (arts. 14, 34 ns. 17 a 20, 48 ns. 3 e 4, 86 e 87); para regular os casos de extradição entre os Estados e processar e julgar as causas e conflitos entre a União e os Estados, ou entre estes, uns com os outros, — e bem assim, todas as acções em que a União fôr parte, ou quando alguma destas fundar o seu direito em disposição da Constituição Federal (arts. 34 n. 32, 59 e 60); e para decretar as *leis e resoluções necessarias* ao exercicio dos poderes da União, bem como todas as *leis organicas* para a execução completa da Constituição (art. 34, ns. 33 e 34).

As leis, actos e sentenças das auctoridades da União são obrigatorios em todo o paiz, e executados por funcionarios federaes de livre nomeação da mesma.

A Constituição Federal poderá ser reformada por iniciativa do Congresso Nacional, ou das Assembléas dos Estados, em numero não inferior a dous terços; mas a aprovação da reforma sempre será acto *exclusivo* do Congresso Nacional (art. 90).

*b) Na ordem externa*, é a União que tem competencia exclusiva para exercer todos os direitos de Estado soberano, taes como: — para declarar a guerra e fazer a paz (arts. 34 n. 11 e 48 ns. 7 e 8); para manter as relações com os Estados estrangeiros, nomeando os membros do Corpo Diplomatico e Consular (art. 48 ns. 12, 13 e 14); e para fazer todos e quaesquer tratados com as nações estrangeiras (arts. 48 n. 16 e 34 n. 12).

Na *ordem interna*, teem os Estados federados competencia *expressa e exclusiva*: — para decretar impostos sobre a exportação das mercadorias de sua propria producção; sobre immoveis ruraes e urbanos, sobre a transmissão da propriedade e sobre industrias e profissões; e bem assim, para estabelecer a taxa do sello, quanto aos actos emanados de



seus governos e negocios de sua economia, e a dos seus correios e telegraphos (art. 9º).

Concorrentemente com a União, tambem é licito aos Estados crear outras fontes de receita, não contravindo o disposto nos arts. 7º e 11 n. 1 (art. 12).

É tambem facultado aos Estados celebrar entre si ajustes e convenções sem caracter politico, sujeitando-os á approvação do Governo Federal (arts. 65 n. 1º e 48 n. 16); e 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 (art. 40).

É defeso aos Estados: recusar fé aos documentos publicos, de natureza legislativa, administrativa ou judiciaria da União, ou de qualquer dos Estados; rejeitar a moeda, ou a emissão bancaria em circulação por acto do Governo Federal; fazer ou declarar guerra entre si e usar de represalias; e denegar a extradição de criminosos, reclamados pelas justiças de outros Estados, ou do Districto Federal, segundo fôr determinado pelas leis da União (art. 66).

Na *ordem externa*, os Estados federados carecem de toda e qualquer competencia sobre as materias do direito publico internacional.

Incumbe a cada Estado prover, a expensas proprias, ás necessidades de seu governo e administração; a União, porém, prestará soccorros ao Estado que, em caso de calamidade publica, os solicitar.

Segundo o Aviso Circular do Ministerio da Justiça e Negocios Interiores, de 22 de março de 1897, se faz preciso que o solicitante previamente demonstre terem sido já tomadas, por elle ou pela administração local, si o serviço fôr de natureza municipal, todas as providencias que a situação exigir, e ainda mais, haverem-se exaurido

todos os recursos disponiveis sem que, entretanto, se conseguisse debellar o mal.

O citado aviso considera *calamidade publica*: as seccas prolongadas e devastadoras, os grandes incendios e as inundações, e outros flagellos semelhantes; e a invasão subita do territorio de um Estado por molestia pestilencial ou contagiosa, susceptivel de grande expansão epidemica, de disseminação rapida e de alta lethalidade, diversa daquellas que só se desenvolvem ao favor de ausencia de providencias adequadas e do descuido no emprego dos meios conhecidos de prophylaxia usual.

—

A intervenção, segundo Walker, é um meio constitucional para o *todo proteger as partes*, para a União evitar invasões quer do estrangeiro, quer de um Estado em outro, garantir as instituições, assegurar o cumprimento das leis, a obediencia aos principios constitucionaes, a execução das sentenças do Poder Judiciario Federal.

O caracter da intervenção, portanto, é protector, e o abalizado interprete da Constituição americana affirma que essa protecção não é sómente um poder, é um dever da União — *Power to protec the States... This language makes general protection here guaranteed; not merely a matter of power, but of duty.*

Accentuando esse caracter protector da intervenção, disse o Dr. Leopoldo de Bulhões, em discurso pronunciado no Senado, sessão de 8 de agosto de 1895:

“Em uma republica as auctoridades valem muito, mas o povo vale ainda mais.

Si póde o Governo da União intervir para garantir as auctoridades, tambem póde intervir para garantir o povo.

A União garante a todo cidadão da República certos direitos; si ella não tivesse meios para tornar effectiva essa garantia, taes direitos se tornariam illusorios, e é para assegurar o goso delles que o regimen actual admite dous aparelhos governamentaes — o federal e o estadual.”

No regimen federativo, diz Boutmy, o governo da União serve de contrapeso aos dos Estados e vice-versa, e ambos estão ao serviço das liberdades publicas.

A faculdade concedida ao Poder Federal de intervir no territorio das provincias, doutrina Barraquero,

“é indispensavel para manter a harmonia entre ellas; para defendel-as conta os ataques e usurpações duma nação estrangeira; para garantir a sua soberania e independencia.

Nas Republicas federadas, a intervenção serve para manter a homogeneidade entre os Estados que as compõem; para evitar que a desigualdade das instituições, influido sobre os costumes, torne mais frouxos os vinculos que os unem e ponha em perigo a existencia da federação.

A intervenção, portanto, é um dever e um direito confiados ao Governo Geral em todas as republicas federativas.

A legitimidade da garantia não póde ser posta em duvida; mas, como tal garantia seria illusoria si não tivesse meios de se tornar effectiva, segue-se que a intervenção não é menos legitima, porque é o meio de se alcançar os beneficios do federalismo.”

Sem uma garantia, dizia Hamilton no *Federalista*,

“forçoso seria renunciar á assistencia que deve derivar-se da união para repellir os perigos domesticos, que ás vezes podem ameaçar a existencia das Constituições locais.

A usurpação póde levantar a cabeça em cada Estado e calcar aos pés a liberdade do povo, enquanto que o Governo Nacional, impossibilitado de agir legalmente, ficaria reduzido ao papel de simples espectador indignado e pesaroso.

Uma fracção afortunada poderia estabelecer tyrannia sobre as ruinas da ordem e da lei, sem que a União pudesse

constitucionalmente vir em auxilio dos amigos e sustentadores do governo legitimo."

Continua o illustre publicista argentino:

"As dissensões domesticas, as violações da Constituição, nem sempre surgem do povo, nem sempre se revestem do character manifesto de sedição; tambem partem, e isto é muito frequente entre nós, dos governantes; são elles, em regra, que procuram opprimir as liberdades publicas; e quando esses factos se realizam e impedem o funcionamento do mechanismo constitucional, quem pedirá a intervenção? Permanecerá a nação indifferente vendo derribados os principios sobre os quaes repousam as suas instituições politicas?"

Certamente que não; isto importaria em justificar as revoluções: o povo, victima da violencia, estaria em seu pleno direito derrocando a oppressão para restabelecer o imperio da lei e do direito.

A razão e as conveniencias publicas aconselham a intervenção do Poder Federal, por direito proprio.

Mas nesses casos, como no de requisição, o Governo da União não deve proceder sem madura reflexão, nem agir como automato obrigado a ir para onde o chamam; não, elle deve examinar previamente as condições constitucionaes de cada caso, e prestar o seu auxilio sómente quando julgar dever fazê-lo, porque, não procedendo assim, ampararia frequentemente a fraude e a violencia, julgando amparar os direitos e as liberdades do povo."

A lição dos mestres auctoriza estabelecer-se como axiomática a seguinte conclusão, inteiramente contrária á theoria que parece gosar de direitos de cidade nas espheras governamentaes: a intervenção não tem por fim exclusivo garantir o livre exercicio dos poderes estadoaes: ella constitue um direito e um dever da União de assegurar a liberdade e a ordem publica, seja qual fôr o perturbador ou oppressor.

—

Ha, entre os nossos estadistas, uma forte corrente em favor da regulamentação do art. 6º da Constituição Federal, e em Mensagem

dirigida ao Congresso Nacional (sessão solemne de abertura em 14 de maio de 1896), assim se expressou o Sr. Dr. Prudente de Moraes:

“É sensível a falta de lei que regulamente os preceitos do art. 6º da Constituição, não só quanto á intelligencia a dar-se aos preceitos constitucionaes, como quanto aos meios praticos da intervenção federal nos Estados, nos casos em que é ella permittida.

Essa lei contribuirá efficaçmente para o funcçionamento regular do regimen federativo.”

D’entre os que não acceitam a regulamentação se destaca o Dr. Campos Salles, que, combatendo no Senado (sessão de 1895) um projecto de lei nesse sentido, assim iniciou o seu discurso:

“Si é possivel um corpo politico ter coração, eu direi que neste momento estamos tocando no proprio coração da Republica Brasileira.”

Não me filio entre os partidarios da regulamentação; pelo contrario, a considero tão inutil quanto inconveniente.

Por mais casuistica que fosse a disposição legal, seria impossivel enumerar todos os casos em que se torna indispensavel a intervenção; e deante de um desses casos omissos, o Governo Federal ficaria sem os meios necessarios para tornar effectiva a garantia da liberdade individual e da ordem publica.

Reconhecendo a impossibilidade duma enumeração completa, o legislador constituinte julgou mais acertado traçar apenas os limites dentro dos quaes póde livremente exercitar-se a acção interventora do poder central, e com tanta sabedoria se houve que, para termos realmente um governo republicano, basta que o Presidente da Republica se resolva a *governar*, lihertando-se da funesta influencia da chamada politica dos governadores.

A analyse, ainda que perfunctoria, do citado art. 6º da Constituição, se faz precisa para demonstrar a desnecessidade da sua regulamentação; e assim examinarei a quem compete intervir, e as condições em que se opera a intervenção.

O texto constitucional falla em *Governo Federal*, expressão que, segundo uma interpretação arbitraria, mas que já teve voga entre nós, é equivalente a — Poder Executivo. Penso, porém, que a faculdade de intervir compete aos dous poderes essencialmente politicos — o Legislativo e o Executivo — visto se tratar de uma função que tambem é de caracter privativamente politico; e, assim pensando, estou felizmente em boa companhia.

Em magistral discurso pronunciado no Senado, por ocasião da discussão do alludido projecto regulando a intervenção, sessão de 10 de agosto de 1895, manifestou-se pela fôrma seguinte o Dr. Gonçalves Chaves:

“Si o direito de intervir pertence ao poder politico, é preciso investigar si concorrentemente compete aos dous ramos desse poder ou si a algum delles privativamente.

Tomemos o Poder Executivo.

Senhores, esta competencia não pôde ser privativa do Poder Executivo, antes de tudo pela razão suprema que a Constituição da Republica nega-lhe esse direito.

O art. 48 nas suas disposições, nas attribuições que confere ao Presidente da Republica, não dá o direito de intervir nos negocios peculiares aos Estados, o direito de interferir nas relações politicas entre elles e a União, como faculdade originaria.

... E os esclarecimentos da historia sul-amencana, que é rica de ensinamentos, confirmam a providencia, a sabedoria do legislador brasileiro, negando ao Poder Executivo a attribuição originaria de intervir.

Si o Poder Executivo não é a mais alta expressão da soberania nacional, é, todavia, o ramo mais preponderante do poder publico; é unitario, concentra em si uma acção

prompta, rapida, desperta a ambição, que é o movel natural, principalmente na politica, das acções humanas. Quando absorvente, corrompe e avassalla o paiz, principalmente nos paizes novos em que o caracter nacional não está fortemente constituido; dispõe de uma enormidade de recursos; é senhor do Thesouro, é o chefe das forças militares, tem em suas mãos a administração civil e militar.

Todos esses elementos são incentivos para que o Poder Executivo seja o poder de tendencias mais absorventes.

Não ha negar: a faculdade soberana de intervir nos negocios peculiares aos Estados está originariamente conferida pela Constituição ao Poder Legislativo.

É um direito implicito que resalta incontestavelmente dos ns. 33 e 34 do art. 34 da Constituição: uma prerogativa que promana da natureza de semelhante funcção.

Pela intervenção supprime-se ou limita-se a soberania dos Estados, por tanto tempo quanto seja necessario para garantir a ordem, defender os proprios Estados e estabelecer o equilibrio inter-estadoal, e garantir o principio republicano federativo.

Ora essa faculdade compete ao Poder Legislativo como o orgão mais immediato da soberania nacional, a sua mais alta expressão, pela natureza e pela amplitude de suas faculdades.

Não é no regimen parlamentar; no regimen presidencial o legislativo é considerado o mais immediato representante da soberania nacional.

...Tratando-se do direito de intervenção, faculdade que tem a União de intervir na economia peculiar dos Estados, quem de modo mais completo representará os direitos desses Estados e a União? O Presidente da Republica ou o Congresso Nacional?

No caso de intervenção, os Estados contam com as suas deputações, na Camara e no Senado, como defensores interessados; intervindo o Legislativo, o Estado é chamado a juizo, a opinião publica collabora, o Estado temos seus defensores com responsabilidade perante elle e a opinião nacional.

Entretanto si a intervenção é exclusivamente decretada pelo Executivo, o que acontece?

A opinião publica não collabora na solução do problema, não ha debate publico, o Estado não é ouvido por meio dos seus representantes; a intervenção se faz a portas fechadas, com sentinellas de arma ao hombro, sem audiencia da parte compromettida."

Sem quebra do respeito que tributo á reconhecida competencia do illustre jurisconsulto mineiro, não considero *orthodoxa* a sua opinião de gosar o Poder Legislativo da supremacia no nosso mecanismo constitucional, como órgão mais immediato da soberania nacional.

No actual regimen, o chefe da Nação é eleito por suffragio directo e maioria absoluta de votos; é, portanto, um órgão immediato da soberania nacional, um representante directo do povo.

E, em face da disposição do art. 15 da Constituição Federal, se me afigura insustentavel a doutrina do Sr. Gonçalves Chaves.

Tambem não me parece que o direito de intervenção esteja implicitamente incluído nos ns. 33 e 34 da Constituição; nem que seja uma *prerogativa* que promana da natureza da funcção legislativa.

A meu ver, foi o senador Coelho Campos quem melhor explanou a verdadeira doutrina constitucional, no discurso que pronunciou na sessão de 14 de agosto de 1895.

"Materia de alta ponderação melindrosa, disse o illustre senador sergipano, a intervenção importando a suspensão, a absorpção temporaria da personalidade politica dos Estados, affectando o principio da federação, o legislador não a conferiu a nenhum poder privativamente; pelo contrario a poz sob a guarda da União, dos seus poderes constituídos, do governo federal, como a garantia suprema dos Estados nessa situação angustiosa, critica de sua autonomia.

Prova disto é que a intervenção não se acha enumerada entre as attribuições privativas do Congresso Nacional, no art. 34, nem no art. 48 entre as funcções privativas do



Presidente da Republica, nem ainda nos arts. 59 e 60, como funcção judiciaria.

Depara-se sim no art. 6º entre as disposições preliminares da organização federal, e bem de industria, como advertencia de que se trata de um principio organico, basico, deixado ao Governo Federal, como representante geral da União.

Si se trata do conjuncto de poderes, como concorrem elles, dada a necessidade da intervenção?

Concomitantemente, dependentemente de um acto legislativo, de um acto executivo, de um acto judiciario?

Entendo que não; entendo que cada poder age segundo a natureza peculiar de suas funcções constitucionaes, em presença do facto que occasiona a intervenção. O Congresso Nacional decreta; o Poder Executivo realiza a intervenção; e o Poder Judiciario, sem interferir no acto politico, conhece dos factos que incidem na sua funcção ordinaria.

A suspensão das garantias, sejam as do cidadão, sejam as do Estado, quer dizer a suspensão da lei que as assegura; e, como uma lei só por outra lei póde ser suspensa, é claro que, como o estado de sitio, a intervenção nos Estados só pelo Congresso póde ser decretada.

Duvida-se, acaso, importe a intervenção em suspensão da autonomia do Estado?

Seja uma simples tutela, limitação, suspensão, absorpção temporaria da autonomia, é fóra de duvida que ha uma limitação no momento, uma suspensão da lei, e como tal dependente de acto legislativo.

Isto não quer dizer que necessariamente preceda a lei. Nem todo o acto dependente de lei é precedido della, póde ser succedido, e tem a mesma efficacia.

A iniciativa deve ser do poder que no momento póde agir na esphera de suas attribuições.

Ora, achando-se o Congresso funccionando, si pela intervenção se trata da suspensão de uma lei, como neste caso recusar-se-lhe a iniciativa?

Ausente o Congresso, si a intervenção se impuzer como necessidade de ordem publica, porque não fazel-a o Poder Executivo, como no *estado de sitio, ad referendum* do Congresso?"<sup>5</sup>

No mesmo sentido opinou a comissão especial da Camara dos Deputados que emittiu parecer sobre a mensagem do Presidente da Republica relativa ao *caso Fileto*.

A Constituição Federal torna a intervenção dependente de prévia requisição dos poderes estadoaes sómente quando se tratar de restabelecer a ordem e a tranquillidade nos Estados; nos outros tres casos, a acção do Governo Federal é inteiramente espontenea.

Commentando o n. 3 do art. 6º, o Dr. João Barbalho diz:

"Entretanto, si a ordem constitucional está de tal modo compromettida que um Estado vê-se absolutamente sem governo, campeando a anarchia, sem ter sido reclamada a intervenção federal, a União não ha de assistir queda e impassivel á aniquilação desse Estado.

E o caso, desde que não ha ahi governo, nem auctoridade legitima, nem ordem nem lei, é do art. 6º, § 2º.

Será então preciso restabelecer a ordem ao mesmo tempo que manter a fôrma republicana federativa, com a efectividade das garantias que ella offerece.

Por isso diz com acerto Barraquero que a requisição só é indispensavel quando a dissenção intestina não tem compromettido as instituições republicanas."

No discurso que pronunciou no Senado, a 9 de agosto de 1895, o Sr. Gonçalves Chaves assim se manifestou sobre a desnecessidade da requisição em todos os casos:

---

<sup>5</sup> No *caso de Sergipe*, a Camara e o Senado reconheceram a competencia do Poder Executivo para tornar effectiva a intervenção, sem necessidade de auctorização do Poder Legislativo, que intervém sómente quando ha precisão de medidas extraordinarias como, por exemplo,— a decretação do *estado de sitio*.

Esta doutrina, porém, me parece ter sido Inspirada pelas circumstancias do momento, e não creio que ella se torne um dogma do nosso Direito Constitucional.

Assim prefiro continuar a ler pela *cartilha* do Senador Coelho Campos.

“Só nos casos de perturbação da ordem a requisição é necessaria na Republica Argentina e nos Estados Unidos; e é justamente este o nosso direito.

Em todos os outros casos a União procede *ex jure proprio*, tem o direito de intervir independente de solicitação.

Na Suissa, porém, nem ao menos este terceiro caso tem as limitações das Constituições brasileira, argentina e americana; alli, dada a perturbação da ordem nos cantões, o governo suíço pôde intervir, como aconteceu no cantão do Tessino em 1889, onde a intervenção teve justamente esta procedencia; e o artigo da Constituição é muito terminante: diz que serão levadas á conta dos cantões as despesas da intervenção, quando elles a requisitarem ou derem motivo.

De sorte que, mesmo neste caso, a intervenção não precisa ser solicitada.”

Disse o Sr. Coelho e Campos no citado discurso de 14 de agosto:

“Si a Constituição prescreve quatro casos de intervenção, si por ella sómente um delles está dependente da requisição, não ha como dizer nos mais casos necessaria essa requisição.

*Unius inclusio alterius exclusio*; e dahi a fatalidade logica de que reclamada a requisição na hypothese do n. 3 do art. 6º, não pôde ser, não é essencial, imperativa, nas mais hypotheses do mesmo artigo.

Manifestamente contraria ao preceito constitucional, teem ainda contra si as theorias dos honrados senadores a lição dos publicistas, a doutrina que a intervenção se faz ora á requisição, ora *jure proprio* do poder interventor.

Laboram tambem em equivoco aquelles que sustentam depender a intervenção da lucta armada, superfetação, injuria mesmo ao legislador, que podendo, segundo tal doutrina, reduzir toda a intervenção á hypothese sómente do n. 3 do art. 6º, prescreveu, entretanto, tres outros casos ou hypotheses.

Si, pois, caso houver em que os poderes que funcionam no Estado não são obra da vontade popular, si a soberania não é representada nesses poderes; si, por outro lado, ha

poderes constituídos legalmente por eleição popular, supressos de facto, obstruídos, impedidos de suas funções por um poder de facto que, pelo emprego da força, os tolhe e annulla, havendo em consequencia duplicidade, dualidade de poderes, é caso de intervir o Governo Federal por estar falseada, deturpada a fôrma republicana.”

Quaes serão os característicos essenciaes da fôrma republicana?

“Si quizermos resolver a questão, diz Madison no *Federalista*, cap. 39, sem recorrer aos principios, por certo nunca obteremos solução satisfactoria.

Si, porém, para fixarmos o verdadeiro sentido da expressão, recorrermos aos principios que servem de base ás diferentes fôrmas de governo, nesse caso diremos que *governo republicano é aquelle em que todos os poderes procedem directa ou indirectamente do povo, cujos administradores não gosam senão de poder temporario, a arbitrio do povo ou emquanto bem procederem.*

É bastante para que tal governo exista que os administradores do poder sejam designados directa ou indirectamente pelo povo; mas sem esta condição *sine qua non*, qualquer governo popular que se organize nos Estados Unidos, embora bem organizado e bem administrado, perderá infallivelmente todo o caracter republicano.”

“O republicanismo, Diz Curtis, consiste no direito do povo de governar-se a si mesmo, porque exigindo que esse direito seja exercido por meio de órgãos publicos, de caracter representativo, esses órgãos constituem o governo.”

Citando este trecho, o alludido parecer da commissão especial da Camara dos Deputados conclue:

“Logo, a alteração arbitraria da representação ou dos representantes dos órgãos publicos, que constituem o governo, subverte iniludivelmente o systema politico constitucional, que já então não será mais a fôrma republicana federativa tal como foi instituida pelas Constituições do Estado e da União”.

Pergunta o Dr. João Barbalho:

“Mas estará preenchido o fim a que se destina a organização federal architectada pela Constituição sómente com a existencia, nos Estados, de uma *fôrma* republicana, — qualquer que seja, de facto e em essencia, a realidade pratica do governo?”

Com o nome de republica e com instituições aparentemente republicanas podem (e não será novo na historia) existir governos despoticos.

E, pois, para que em cada Estado haja o governo *democratico e livre* que a Constituição teve em vista, e não uma simulação delle, em ludibrio do povo, deve ficar entendido que a expressão — *fôrma republicana* — não designa simplesmente o aparelho formal da Republica, não comprehende unicamente a existencia do mechanismo que constitue o systema republicano, mas envolve, implicita e virtualmente, tambem o seu funcionamento regular, a sua pratica effectiva e a realidade das garantias que este systema estabelece.

Isto evidentemente resulta da natureza e fins do direito de intervenção.”

Explicando o alcance da expressão — *fôrma republicana federativa* — disse o Sr. Gonçalves Chaves, em discurso pronunciado no Senado, em 12 de agosto de 1895:

“A 1ª base fundamental das nossas instituições é o regimen federativo, o vinculo federal que está bem determinado no art. 1º da Constituição.

O regimen representativo é outro principio fundamental pelo qual hão de se modelar as Constituições dos Estados.

Regimen representativo quer dizer a soberania exercida por meio de representantes, de delegados.

Ora, a representação da soberania está estabelecida na Constituição pela divisão dos poderes: o Poder Legislativo, o Executivo e o Judiciario; esta divisão triplice é, portanto, um principio fundamental do regimen representativo federal.

E os Estados encontram nella uma das restricções que lhes é imposta pela Constituição nas suas organizações politicas.

Mas si os Estados teem de observar, como vimos, o principio representativo, é certo que esse principio tanto póde ser desrespeitado na organização dos poderes, como no exercicio dos mesmos, na pratica ou no jogo das instituições.

Não são estes, porém, os unicos fundamentos; ha ainda uma entidade básica, característica do regimen democrático que é o municipio.

A Constituição reconheceu a soberania estadual para organizar os governos dos Estados, mas respeitando elles a autonomia dos municipios.

Por conseguinte, ainda é uma base fundamental da fórma republicana federativa a referida autonomia. É necessario, pois, que as Constituições estadoaes respeitem estes principios.

Tenho, portanto, definido o que é fórma republicana federativa: ella exprime — o vinculo federativo, o principio representativo e a autonomia dos municipios."

Interpretados os dispositivos constitucionaes á luz dos ensinamentos dos mais auctorizados publicistas e parlamentares, se me afigura indiscutivel que depende unicamente da vontade do Governo Federal tornar uma realidade, em todo o territorio nacional, a fórma republicana, pondo um termo aos abusos das oligarchias.

Muitos Estados estão convertidos em verdadeiras capitancias, cujos-donatários as governam discrecionaria-mente.

Não existe de facto o principio representativo, porque as eleições são farças vergonhosas, sendo o Poder Legislativo exercido pelos designados do Governador.

É apenas nominal a autonomia dos municipios, e os direitos individuaes não encontram a menor garantia, porque a magistratura não gosa das indispensaveis condições de independencia.

Nestas condições, verifica-se a hypothese prevista no n. 2 do art. 6º da Constituição Federal, e o Governo Federal póde e deve intervir *motu-proprio*, e emquanto é tempo ainda de evitar o naufragio das instituições que nos regem.

Tendo perdido inteiramente a fé no regimen monarchico, o povo brasileiro assistiu indifferente (e não bestificado) á sua queda, porque estava convencido de que não era possivel peorar.

Permitta Deus que se não reproduza esse estado d'alma, e que o Governo se resolva a ouvir os justos reclamos de um povo tão cruelmente explorado.

—

No chamado *caso de Goyaz* o Governo Federal não teve seriamente a intenção de intervir; a *mensagem presidencial* ao Congresso não teve outro intuito que o de ganhar tempo afim de ser a questão resolvida *amigavelmente* pelos interessados; e, com effeito, cessou a dualidade de governo pela retirada de um dos detentores do poder, que nesta emergencia procedeu com uma cortezia digna dos romanescos tempos da *Cavallaria*.

Em todo o caso, a alludida *mensagem* deu logar a um magnifico parecer do Sr. Estevam Lobo, cuja ausencia da Camara dos Deputados é geralmente sentida, que, depois de expor magistralmente a doutrina juridica sobre a intervenção, apresentou o seguinte projecto de lei:

“O Congresso Nacional decreta:

Art. 1.º É o Governo Federal, constituido pelos tres poderes: Legislativo, Executivo e Judiciario competente para intervir nos negocios peculiares aos Estados nos casos expressamente taxados na Constituição Federal, art. 6º, ns. 1, 2, 3 e 4.

Art. 2.º Será de exclusiva attribuição do Poder Legislativo intervir para manter a fôrma republicana federativa (Constituição Federal, art. 6º, n. 2).

§ 1.º O Poder Legislativo decidirá, em cada caso concreto, sobre a procedencia do pedido de intervenção, indeferindo-o desde logo, nestes casos:

*a)* quando nas respectivas Constituições e leis estadoaes haja solução normal para os factos em que se funda o pedido de intervenção;

*b)* quando as allegações, provas e os documentos exhibidos como justificativos da intervenção forem destituídos de validade juridica.

§ 2.º Deliberada a intervenção, esta se fará por uma commissão mixta de seis membros, sendo tres de cada Camara, para proceder a inquerito e apresentar relatorio e parecer sobre o caso.

§ 3.º Serão reguladas, em regimento especial, as attribuições dessa Commissão, o processo do respectivo funcionamento e methods de proceder á investigação parlamentar, observadas, porém, as seguintes bases:

*a)* a Commissão, ou qualquer dos seus membros que desse encargo fôr incumbido, se transportará, sendo necessário, ao Estado, de cujo negocio se tratar, para colher dados e informações;

*b)* a apresentação do relatório e parecer se fará dentro de prazo razoavel, convocando-se o Congresso Nacional em sessão extraordinaria, si a ordinaria não estiver funcionando ou prestes a funcionar, inteirando, para esse fim, a Commissão ao Poder Executivo de se acharem promptoso relatorio e parecer.

Art. 3.º Caberá ao Poder Executivo intervir para:

*a)* repellir invasão estrangeira ou de um Estado em outro (Const. Fed., art. 6º, n. 1);

*b)* estabelecer a ordem e a tranquillidade no Estado, á requisição dos respectivos governos (Const. Fed., art. 6º, n. 3);



c) assegurar a execução das leis e sentenças federaes (Const. Fed., art. 6º, n. 4).

§ 1.º A acção do Poder Executivo limitar-se-á ao simples restabelecimento da ordem e tranquillidade publica, abstendo-se de qualquer acto de natureza estritamente politica.

§ 2.º O Poder Executivo, tendo feito a intervenção, submeterá immediatamente ao exame e aprovação do Congresso Nacional as medidas que houver empregado.

§ 3.º Quando com os factos do n. 2 da Constituição Federal concorrerem perturbações materiaes que, segundo o art. 2º desta lei e seus §§ 1º e 2º, possam determinar a iniciativa do Poder Executivo, intervirá este para repellar a invasão, restabelecer a ordem e tranquillidade ou assegurar a execução das leis e sentenças federaes, cabendo em todo caso ao Poder Legislativo decretar a suspensão da Constituição e leis do Estado e o regimen provisorio de seu governo, para o que, não se achando reunido o Congresso, será este immediatamente convocado (Const. Fed., art. 48, n. 10).

Art. 4.º Será da competencia do Poder Judiciário Federal processar e julgar os crimes politicos que houverem dado causa á intervenção effectuada nos termos da lei.

Art. 5.º Considerar-se-á despesa nacional a resultante da intervenção no caso do art. 3º, letra a, desta lei.

Parapho unico. Considerar-se-á despesa do respectivo Estado a que resultar da intervenção nos demais casos previstos nesta lei.

Art. 6.º Revogam-se as disposições em contrario."

Não é provavel que este projecto seja submettido á deliberação da Camara porque o caso de Goyaz já perdeu a oportunidade, ou antes já passou em julgado.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> O parecer do Sr. Estevam Lobo foi publicado ao *Jornal do Commercio* de 14 de agosto de 1905.

LIV. Segundo o art. 6º da Constituição Argentina, o Governo Federal intervém no territorio das provincias para garantir a forma republicana do governo, ou repellar invasões estrangeiras e á requisição de suas auctoridades constituidas para sustental-as ou restabelecel-as, se tiverem sido depostas pela sedição ou pela invasão de outra provincia.

Não estão accordes os publicistas argentinos na questão de saber a qual dos Poderes compete decidir si é ou não caso de intervir; sustentam uns que a intervenção é uma funcção meramente executiva, ao passo que outros pensam ser o Congresso o unico competente para resolver a questão por meio de uma lei.

Esta ultima opinião vae ganhando terreno.

Quando em 1869 discutiu-se a questão da intervenção em S. Juan, o general Mitre sustentou no Senado que a faculdade da intervenção, concedida pela Constituição ao Governo Federal, não era privativa de nenhum dos poderes isoladamente; mas que competia ao Congresso votar a lei regulando o modo de effectual-a.

Entretanto, o Poder Executivo interveio em Mendoza, Cordoba, Santa-Fé e em Rioja sem auctorização do Congresso, e sem sujeitar os actos que praticou á aprovação do mesmo Congresso.

Dada a intervenção, o Governo Federal absorve os poderes provinciaes tanto quanto fôr necessario para tornar effectiva a garantia offerecida pelo art. 5º da Constituição.

O illustre publicista argentino Estrada diz o seguinte sobre a intervenção, na sua obra *Noções de Direito Federal*, citada pelo Dr. João Barbalho:

“Os casos em que o Governo Federal póde intervir no territorio das provincias são quatro. Em dous póde intervir *motu proprio*; nos outros dous só á requisição da auctoridade local.

Intervém motu proprio para garantir a fôrma republicana de governo e o exercicio das instituições locaes, assegurado pelo art. 5º da Constituição.

Aqui surge uma questão: Si a fôrma de governo não tiver variado, isto é, si não tiver sido convertida de republicana em outro typo diverso, mas estiverem corrompidas e abastardadas as instituições locaes, ainda assim póde ter logar a intervenção *motu-proprio*?

Penso que sim; e isto mesmo resulta da fórmula constitucional: 'A Nação Argentina ou o Governo federal garante a cada provincia o goso e o exercicio das suas instituições locaes.'

Este texto não admitte outra interpretação...

A nação garante não só a fôrma republicana, mas o exercicio regular das instituições; e, portanto, ainda que se conserve a fôrma, si o exercicio regular das instituições estiver interrompido e o povo da provincia privado do goso e do exercicio dellas, a nação deve intervir para fazer effectiva a garantia promettida no art. 5º da Constituição."

Barraquero observa que, na Republica Argentina, as praticas intervencionistas estão muito longe de se conformar com os verdadeiros principios constitucionaes, segundo os quaes o Poder interventor deve investir-se unicamente das faculdades indispensaveis ao fim da intervenção, deixando de exercel-as logo que cessem as causas que a motivaram.

As provincias, que soffreram a intervenção, teem sido victimas de profundas commoções.

Assim, em 1859, um interventor arvorou-se em governador da provincia de Mendoza; a intervenção em San Juan teve como resultado os horrores do Pocito e a morte do Dr. Alberastain; em 1876, em Santiago dei Estero, os officiaes dum batalhão de linha encarregado da intervenção, foram eleitos deputados provinciaes; e, por ultimo, dous ministros do poder executivo nacional, nomeados interventores, constituiram-se defensores de cada uma das facções em lucta, atiçaram a fogueira da

discordia, e se retiraram deixando a provincia envolta na anarchia e na guerra civil.

Talvez seja o receio de identico resultado que tenha impedido o nosso Governo Federal de cumprir o seu dever de tornar effectiva a garantia da fórmula republicana federativa, nos termos do citado art. 6º n. 2, da Constituição.

—

LV. Segundo a reforma constitucional mexicana de 5 de maio de 1878, art. 72 ns. 5 e 6, compete ao Senado reconhecer o desaparecimento dos poderes constitucionaes de um Estado — Executivo e Legislativo — e declarar ser o caso de nomear-se um governador provisorio, que convocará os eleitores, segundo as leis do mesmo Estado.

A nomeação do governador é feita pelo Executivo, com a aprovação do Senado, ou da comissão permanente, si elle não estiver funcionando.

Compete tambem ao Senado resolver as questões que se suscitarem entre os poderes estadoaes, quando qualquer delles appellar para a sua auctoridade, ou quando as referidas questões motivarem perturbações da ordem constitucional, occasionando um conflicto armado.

Nesse caso, o Senado proferirá a sua resolução, de accordo com as prescrições das Constituições — federal e estadoaes.

—

LVI. A Constituição americana determina, no art. 4º Secção IV, que

“os Estados Unidos garantirão a cada um dos Estados da União uma fórmula republicana e os protegerão a cada um delles contra a invasão, e a requisição da Legislatura ou do

Executivo (quando a Legislatura não puder ser convocada) contra a violencia domestica.”

Foi Washington quem usou pela primeira vez do direito de intervenção, abafando na Pensylvania, em 1794, a “*Whisky Insurrection*” com o auxilio da milicia local e das de New-Jersey, Virgínia e Maryland. Depois da guerra civil, o presidente Grant teve necessidade de empregar a força armada para restabelecer a ordem publica em varios Estados do Sul; e, em 1877, o presidente Hayes teve o mesmo procedimento para reprimir os motins havidos na Pensylvania, por ocasião das grandes greves das estradas de ferro.

“Quando o Presidente intervém num Estado, diz Bryce, elle age ora em virtude do seu dever de fazer executar a legislação do Congresso, ora em virtude dos poderes executivos discrecionarios concedidos pela Constituição.

*Assim, si um Estado abandonar a fôrma republicana de governo, é do seu dever communicar o facto ao Congresso, afim de garantir, como o quer a Constituição, esta fôrma de governo.*

Rebenta uma insurreição contra a auctoridade da União, elle envia tropas federaes para reprimil-a.

Si existir num Estado dous Governos rivaes, cada um dos quaes se considera o legitimo, o Presidente poderá, principalmente no intervallo das sessões parlamentares, reconhecer e sustentar o Governo que lhe parecer regular e constitucional, como fez, em 1874-1875, na Luiziania, merecendo mais tarde o seu acto a approvação do Congresso.”

Calvo cita os seguintes julgados da Côrte Suprema relativos á 4<sup>a</sup> secção do art. 4<sup>o</sup> da Constituição americana:

1.º O reconhecimento da legalidade de um Governo de Estado é politico em sua natureza, está collocado nas mãos do departamento politico.

Compete ao congresso decidir que governo é o que está estabelecido em um Estado, porque como os Estados Unidos garantem a cada Estado uma fôrma republicana de governo, o congresso necessariamente deve decidir qual é o governo estabelecido em um Estado, antes de poder determinar si elle é ou não republicano.

A sua decisão é obrigatoria para todos os outros departamentos do Governo, e não pôde ser questionada num tribunal judicial. (Luther v. Borden. 7 How 1; Texas v. White 7 Wall. 700; Calhoun v. Calhoun, 2 Rich. N. S. 283).

2.º Quando os senadores e Representantes de um Estado são admittidos nos conselhos da União, a auctoridade do governo sob o qual foram eleitos, assim como o character republicano do mesmo governo, está reconhecido pela auctoridade constitucional competente.

(Luther v. Borden, 7 How 1; Blair v. Ridgely 41 Mo. 63).

3.º Sob esta clausula o Congresso tem o poder de restabelecer com a União as relações interrompidas de um Estado rebelde.

(Texas v. White Wall, 700.)

4.º Ao estabelecer um novo governo em um Estado rebelde, o Congresso pôde exigir que a Constituição desse Estado sancione qualquer medida que o mesmo Congresso tenha competencia para estabelecer e executar.

(Shorter v. Cobb, 39 Geo. 285; Hardeman v. Downer, 39, Geo. 425)

5.º O Congresso é o unico departamento do Governo auctorizado a reorganizar e reconstruir os Estados rebeldes e a prover o estabelecimento dos respectivos governo civis.

(Powell v. Boon, 43 Ala. 469.)

6.º No exercício do poder conferido por estas clausulas, como no exercício de outro qualquer poder constitucional, está necessariamente concedida a discreção na escolha dos meios.

(Texas v. White, 7 Wall 700.)

7.º Quando um Estado rebelde redige uma Constituição que é aprovada pelo Congresso, não é lícito contestar a sua validade.

A acção do Congresso não póde ser investigada, porque o poder judicial está obrigado a seguir a acção do departamento politico.

(White v. Hart, 13 Wall. 646; s. c. 39. Geo. 306.)

8.º A aprovação da Constituição de um Estado rebelde pelo Congresso não converte essa Constituição em lei federal.

(Homestead Cases, 23 Gratt. 266; In re Sarah Kennedy, 2 Rich. N. S. 116; White v. Hart, 13 Wall 646; a. c. 39 Geo. 306; Marsh v. Burroughs, 1 Wood. 463)

9.º Nenhum Governo particular está designado como republicano, nem está indicado de uma maneira especial a fórma que ha de ser garantida.

Um Governo póde ser republicano, ainda que as mulheres não tenham voto eleitoral.

(Minor v. Happersett, 21 Wall. 162.)

10.º Compete ao congresso determinar os meios convenientes para proteger um Estado contra a invasão ou violencia domestica.

(Luther v. Borden. 7 How 1.)

11.º Um Estado póde usar do seu poder militar para reprimir uma insurreição armada, demasiadamente forte para ser dominada pela auctoridade civil.

O poder é essencial á existencia de todo o Governo —, á conservação da ordem e das instituições livres, e é tão necessario aos Estados da União Americana, como a outro qualquer governo.

O proprio Estado deve determinar o grau de força que a crise exige.

Si o Governo do Estado considerar a opposição armada tão formidavel que requeira o uso de sua força militar, e a declaração da lei marcial, a sua auctoridade não póde ser questionada pelos tribunaes.

O Governo estabelecido póde recorrer aos direitos e usos de guerra para se manter e dominar a opposição.

(Luther v. Borden, 7 How. 1.)

—

LVII. A Constituição Federal Suissa preceitua o seguinte:

“Art. 5.º A Confederação garante aos cantões o seu territorio, a sua soberania nos limites fixados pelo art. 3º ás suas Constituições, a liberdade e os direitos do povo, os direitos dos cidadãos, assim como os direitos e as attribuições que o povo haja confiado ás auctoridades.

Art. 6.º Os cantões são obrigados a pedir á Confederação a garantia de suas Constituições.

Esta garantia se concederá mediante as seguintes condições:

a) Que estas Constituições nada preceituem em contrario ás disposições da Constituição Federal.



b) Que garantam o exercicio dos direitos politicos, de accordo com as fórmias republicanas, representativas ou democraticas.

c) Que tenham sido acceitas pelo povo, e que possam ser revistas quando a maioria absoluta dos cidadãos assim o exigir.

Art. 14. Quando surgirem attritos entre os cantões, não poderão elles recorrer ás vias de facto e preparar armamentos, devendo submeter-se á decisão que fôr proferida, de accordo com as prescripções federaes.

Art. 15. No caso de perigo repentino procedente do exterior, o Governo do cantão ameaçado pedirá o auxilio dos Estados confederados, dando immediatamente aviso á auctoridade federal; tudo isto sem prejuizo das medidas que, por si mesmo, puder tomar.

Os cantões, que receberem o pedido de auxilio, são obrigados a prestal-os, correndo as despesas por conta da Confederação.

Art. 16. No caso de perturbações *interiores*, ou quando o perigo proceder de outro cantão, o Governo do cantão ameaçado deverá avisar immediatamente o Conselho Federal, afim de que este tome as necessarias providencias, dentro dos limites da sua competencia (art 102, ns. 3, 10 e 11), ou convoque a Assembléa Federal.

Quando o caso fôr urgente, fica o Governo auctorizado, dando parte immediatamente ao Conselho Federal, a pedir auxilio aos outros Estados confederados, que tambem, nesse caso, são obrigados a prestal-os.

Quando o Governo não estiver em situação de solicitar o auxilio, a auctoridade federal competente poderá intervir sem aquella condição, e é do seu dever fazel-o quando as perturbações comprometterem a segurança da Suissa.

No caso de intervenção, as auctoridades federaes serão as encarregadas de velar pela observancia das disposições prescriptas pelo art. 5º.

As despesas correrão por conta do cantão que tiver solicitado o auxilio ou occasionado a intervenção, salvo si a Assembléa Federal decidir outra cousa, em consideração ás circunstancias particulares.

Art. 17. Nos casos mencionados nos artigos precedentes, os cantões são obrigados a permittir o livre transito das tropas, as quaes serão immediatamente collocadas sob o commando federal.

Receiando graves perturbações da ordem publica, no cantão do Tessino, devido á effervescencia eleitoral e ás queixas dos eleitores que não haviam sido incluidos nos respectivos registros e attendendo á circumstanciade estar a fronteira italiana, de Stabio a Vaccallo, occupada por numerosos destacamentos de tropas italianas, o Conselho Federal resolveu intervir no referido cantão, nomeando, em 2 de março de 1889, o coronel Borel commissario federal.

Submettido este acto á approvação da Camara Nacional, a maioria da commissão opinou pela constitucionalidade da intervenção, firmando os seguintes principios:

a) Não é necessario, para que se considere perturbada a ordem publica, que tenha rebentado a guerra civil e corrido sangue; basta a existencia de dous partidos em armas.

b) A intervenção não depende exclusivamente da requisição do cantão interessado, o que, aliás, resulta da disposição do art. 16: 'As despesas correrão por conta do cantão que requisitar ou *occasionar* a intervenção.'

c) Não é possivel confiar exclusivamente aos órgãos cantonaes o restabelecimento da ordem perturbada, mesmo porque, quando se trata de perturbações motivadas pelas paixões politicas, o Governador, que ordinariamente é o chefe de um dos partidos, não pôde ser arbitro da contenda, maxime tendo ás suas ordens tropas irregulares, que, na vida civil, tambem estão filiadas em grupos partidarios.

d) O art. 2º da Constituição Federal, na amplitude dos seus termos, obriga o Conselho Federal a velar pela manutenção da ordem interna, conferindo-lhe, para tal fim, a necessaria competencia; e esta disposição geral é ainda completada pelas prescrições especiaes dos arts. 16 e 102, ns. 3, 10 e 11.

A minoria da commissão apresentou parecerem separado, opinando que não fosse aprovado o acto do Conselho Federal, pelos dous seguintes motivos:

1.º A intervenção é uma medida de exclusiva competencia da Assembléa Federal, e nem podia deixar de ser assim,

visto importar numa ingerencia imperativa dos poderes federaes em questões internas do Cantão, nas quaes, em épocas normaes, o mesmo Cantão é soberano.

A competencia do Conselho Federal se limita a tomar medidas provisórias, que não alterem as relações de direito publico normalmente existentes entre a Confederação e os Cantões.

2.º Não é justificavel a intervenção emquanto o Governo do Cantão está de posse dos seus poderes constitucionaes, si esta posse não foi perturbada, nem foi praticado nenhum acto publico de violencia de consideravel importancia.

A Assembléa Federal, porém, aprovou o parecer da maioria.”

Em 11 de setembro de 1890 rebentou uma revolução no Tessino, cujos intuitos eram a deposição do Governo conservador, dando logar a uma nova intervenção federal.

## CAPITULO IX

LVIII. O Presidente da Republica. Atribuições — LIX. Responsabilidade. Dec. Leg. n. 30 de 8 de janeiro de 1892. Caracter meramente decorativo desse Dec. Denuncias contra o vice-presidente Floriano Peixoto e presidente Campos Salles — LX. O Vice-Presidente — LXI. O poder executivo na Republica Argentina — LXII. No Mexico — LXIII. Na Venezuela — LXIV. Nos Estados Unidos da America do Norte. Considerações sobre a Presidencia da Republica. Importancia do Senado Americano no mecanismo governamental — LXV. O Conselho Federal Suisso — LXVI. O *deutscher Kaiser* — LXVII. O *Bundesrath*.<sup>1</sup>

LXVIII. O Presidente da Republica exerce o Poder Executivo como chefe electivo da Nação.

Substitue o Presidente, no caso de impedimento, e succede-lhe no de falta, o vice-presidente, eleito simultaneamente com elle, por suffragio directo e maioria absoluta de votos.

Si nenhum dos votados alcançar essa maioria, o Congresso, a quem compete fazer a apuração, elegerá, por maioria dos votos presentes, um dentre os que tiverem alcançado as duas votações mais elevadas, na eleição directa; e, no caso de haver empate, considerar-se-ha eleito o mais velho.

---

<sup>1</sup> Dr. João Barbalho — *Ob. cit.* Dr. Felisbello Freire — *Ob. cit.* Wilson — *Le Gouvernement Congressional*; Story — *Commentaires sur la Constitution Federale des Etats-Unis*; Bryce *Ob. cit.*; Dr. Lucio de Mendonça — *Paginas Juridicas*; Barraquero — *Ob. cit.* Fur — *Ob. cit.* Chambrun — *Le Pouvoir Exécutif aux Etats Unis*. Duc. de Noailles — *Ob. cit.* Giron y Moreno — *Ob. cit.* Laband — *Ob. cit.*

No impedimento ou falta do vice-presidente, serão successivamente chamados á Presidencia o vice-presidente do Senado, o presidente da Camara e do Supremo Tribunal Federal.

São condições essenciaes para ser eleito Presidente ou vice-presidente da Republica: *a)* ser brasileiro nato; *b)* ter mais de 35 annos; *c)* e estar no exercicio dos direitos politicos.

Si no caso de vaga, por qualquer causa da Presidencia ou vice-presidencia, não houverem ainda decorrido dous annos do periodo presidencial, proceder-se-ha a nova eleição.

O Presidente exercerá o cargo por quatro annos, deixando o exercicio de suas funcções improrogavelmente no mesmo dia em que terminar o seu periodo presidencial; e não poderá ser reeleito para o seguinte.

Não poderá tambem ser eleito Presidente o vice-presidente que estiver em exercicio da presidencia no ultimo anno do periodo presidencial.

São inelegiveis para os cargos de presidente e vice-presidente os parentes consanguíneos e afffins, nos 1º e 2º graos, do presidente ou vice-presidente, que se achar em exercicio no momento da eleição, ou que tenha deixado até seis mezes antes. — Constituição Federal, arts. 41, 42, 43, e 47).

Ao empossar-se do cargo, o presidente pronunciará, em sessão do Congresso, ou, si este não estiver reunido, ante o Supremo Tribunal Federal, esta affirmação:

“Prometto manter e cumprir com perfeita lealdade a Constituição Federal, promover o bem geral da Republica, observar as suas leis, sustentar-lhe a união, a integridade e a independencia.”

O Presidente e o vice-presidente não podem sahir do territorio nacional, sem permissão do Congresso, sob pena de perder o cargo; e perceberão subsidio fixado pelo Congresso no periodo presidencial antecedente (arts. 44, 45 e 46 ).

—

Compete privativamente ao presidente da Republica;

1.º Sanccionar, promulgar <sup>2</sup> e fazer publicar as leis e resoluções do Congresso; expedir decretos, instrucções e regulamentos para a sua fiel execução <sup>3</sup>;

2.º Nomear e demittir livremente os ministros de estado <sup>4</sup>;

---

<sup>2</sup> A promulgação, diz o Dr. João Barbalho, e a affirmação publica o solemne da existencia e autoridade da lei decretada e a determinação aos funcionarios competentes para que a cumpram e façam executar *Non obligat lex nisi ritè promulgatae*.

<sup>3</sup> Esta clausula — *fiel execução* — diz o Dr. João Barbalho, contém salutar aviso; recorda que o poder de regulamentação, discrecionario quanto aos meios a preferir, tem entretanto natural limite; estes devem ser conducentes á exacta e fiei execução da lei, sem alteral-a em cousa alguma; a este proposito cumpre lembrar, com Pimenta Bueno, que o Poder Executivo commetteria gravo abuso om qualquer das hypotheses seguintes:

“1.º Em crear direitos ou obrigações novas, não estabelecidas pela lei; teria ama innovação exorbitante, uma usurpação do poder legislativo; o assim poderia o Governo crear impostos, penas e deveres não estabelecidos pela lei, e teriamos dous legisladores, tornando-se o systema constitucional verdadeira illusão.

2.º Em ampliar, restringir ou modificar direitos ou obrigações, porquanto a faculdade lhe foi dada para fazer obsorvar fielmente a lei, o não para introduzir mudança ou alteração alguma nella o para manter os direitos e obrigações como foram estabelecidos e não para accrescental-os ou diminuil-os; para obdecer ao legislador e não para sobrepor a elle;

3.º Em ordenar ou prohibir o que ella não ordena ou não prohibe, abuso igual ao que já notamos no antecedente n. 1. E demais o Governo não tem autoridade alguma para supprir, por meio regulamentar, as lacunas da lei, o mormente de direito privado, porque estas entidades não são simples detalhes ou meios de execução;

4.º Em facultar on prohibir diversamente do que a lei estabelece porquanto deixaria esta de ser qual fôra decretada, passaria a ser diferente, quando a obrigação do governo é ser em tudo por tudo fiel e submisso á lei;

5.º Finalmente, em extinguir ou annullar direitos ou obrigações, pois que um tal acto equivaleria a revogação da lei que o estabelecera ou reconhecera: seria um acto verdadeiramente attentatorio.” (Dir. Pub. Braz. pag, 237)

<sup>4</sup> Preceituava a Constituição do Imperio ao art. 101 § 6 que o imperador exercia o poder moderador nomeando o demittindo livrtmente os ministros de estado.

Em face deste texto reproduzido fielmente na Constituição Federal, se me afigura inatacavel a opinião sustentada pelo Dr. Felisbello Freire — *Historia Constitucional da Republica dos Estados Unidos do Brazil*, vol. 1. pag. 106, de que o ministerio, mesmo ao antigo regimen, não era constitucionalmente considerado uma commissão parlamentar.

3.º Exercer ou designar quem deva exercer o comando supremo das forças de terra e mar dos Estados Unidos do Brazil, quando forem chamadas às armas em defesa externa da União;

4.º Administrar o Exército e Armada e distribuir as respectivas forças, conforme as leis federais e as necessidades do Governo Nacional;

5.º Prover os cargos civis e militares de carácter federal, salvas as restrições expressas na Constituição <sup>5</sup>;

6.º Indultar e commutar as penas nos crimes sujeitos à jurisdição federal, salvo nos casos a que se referem os art. 34, ns. 28, e 52 § 2º;

7.º Declarar a guerra e fazer a paz nos termos do art. 34 n. 11;

8.º Declarar immediatamente a guerra, nos casos de invasão ou agressão estrangeira;

---

A questão de confiança na escolha e destituição dos ministros dependia exclusivamente do chefe do país, com intervenção do parlamento.

O illustre publicista sergipano passa em revista os actos parlamentares no inicio do regimen constitucional, o demonstra ser então dominante a sua doutrina; estabelecendo depois, com a habitual proficiencia, a genesis do parlamentarismo.

<sup>5</sup> O Dr. João Barbalho enumera as seguintes restrições constitucionaes:

a) quanto á nomeação dos empregados das secretarias das Camaras Legislativas, a qual cabe a cada uma destas (Art. 18, paragrapho unico, in fine);

b) quanto a dos magistrados federaes, a qual depende de proposta do Supremo Tribunal (Art. 48 n. 11);

c) quanto á dos ministros deste Tribunal, para a qual se exige confirmação pelo Senado (Art. cit. n. 12);

d) quanto á dos ministros diplomáticos, a qual necessita de igual aprovação (Art. e nº cits.);

e) quanto a dos presidentes dos tribunaes federaes, a qual compete aos mesmos tribunaes, recahindo a escolha em um dos seus membros (Art. 58 princ.);

f) quanto á do Procurador geral da Republica, a qual o Presidente desta só póde fazer de entre os ministros do Supremo Tribunal (Citado art. 58 § 20);

g) quanto á nomeação e demissão dos empregados das secretarias dos tribunaes federaes o provimento dos officiaes de justiça, o que compete aos presidentes desses tribunaes (Art. citado, § 10);

h) quanto á dos membros do Tribunal de Contas que é dependente de aprovação do Senado (Art. 89 2ª alinea)

E ainda, com relação ao poder de demittir, ha a limitação quanto ás patentes, postos o cargos do que tratam os arts. 57, 74, 77 § 10 e 89.

9.º Dar conta annualmente da situação do paiz ao Congresso Nacional, indicando-lhe as providencias e reformas urgentes em mensagem, que remetterá ao secretario do Senado no dia da abertura da sessão legislativa.

10.º Convocar o Congresso extraordinariamente;

11.º Nomear os magistrados federaes, mediante proposta do Supremo Tribunal;

12.º Nomear os membros do Supremo Tribunal Federal e os ministros diplomaticos, sujeitando a nomeação á approvação do Senado. Na ausencia do Congresso, designal-os-ha em commissão, até que o Senado se pronuncie;

13.º Nomear os demais membros do Corpo Diplomatico e os agentes consulares;

14.º Manter as relações com os Estados estrangeiros;

15.º Declarar, por si, ou seus agentes responsaveis, o estado de sitio em qualquer ponto do territorio nacional, nos casos de aggressão estrangeira, ou grave commoção intestina (art. 6º n. 3; art. 34 n. 21 e art. 80).

16.º Entabolar negociações internacionaes, celebrar ajustes, convenções e tratados, sempre *ad referendum* do Congresso, e approvar os que os Estados celebrarem na conformidade do art. 65, submettendo-os, quando cumprir, á auctoridade do Congresso.

—

LIX. Determina a Constituição Federal, no art. 53, que o Presidente da Republica será submettido a processo e julgamento, depois que a Camara declarar procedente a accusação, perante o Supremo



Tribunal Federal, nos crimes communs, e nos de responsabilidade, perante o Senado.

Decretada a procedencia da accusação, ficará o Presidente suspenso de suas funcções.

E o art. 54 considera crimes de responsabilidade os actos do Presidente da Republica, que attentarem contra:

- 1.º A existencia politica da União;
- 2.º A Constituição e a fórmula do Governo Federal;
- 3.º O livre exercicio dos poderes politicos;
- 4.º O goso e exercicio legal dos direitos politicos, ou individuaes;
- 5.º A segurança interna do paiz;
- 6.º A probidade da administração;
- 7.º A guarda e emprego constitucional dos dinheiros publicos;
- 8.º E as leis orçamentarias votadas pelo Congresso. Cumprindo o preceito constitucional (cit. art. 54 § §§ 1º, 2º e 3º), o Congresso Nacional votou o decreto n. 27 de 7 de janeiro de 1892, regulando o processo e julgamento do Presidente da Republica e dos Ministros de Estado, e 30 de 8 do mesmo mez e anno, definindo os crimes de responsabilidade; esses decretos, porém, resentem-se dos inconvenientes resultantes das paixões politicas da época em que foram votados, trahindo a preocupação de envolver o primeiro Presidente da Republica nas malhas de um processo, que o arredasse do exercicio do cargo.

Conseguido este fim, ainda que por meios indirectos, esses decretos *ankylosaram-se*, permanecem na nossa legislação como figuras

decorativas, destinadas a fazer crer no estrangeiro que o nosso Chefe de Estado é realmente responsavel pelos seus actos, responde pelos abusos que commetter, quando na realidade a sua pessoa é, como a do imperador, inviolavel e sagrada, não estando elle sujeito a responsabilidade alguma.

Mais cautelosa do que os pretendentes de Penelope, os quaes, presumindo demais de suas forças, procuraram debalde curvar o indomavel arco de Ulysses, a Camara dos Deputados conhece o peso da arma constitucional suspensa sobre a cabeça do Presidente, e não é provavel que se resolva algum dia a perturbar o placido repouso em que jazem os alludidos decretos ns. 27 e 30.

Os precedentes, pelo menos, não fazem presumir outra cousa.

Em 23 de maio de 1893, os deputados J. J. Seabra, Jacques Ourique e Espirito Santo apresentaram á Camara dos Deputados denuncia contra o vice-presidente da Republica, então em exercicio, pelos factos seguintes:

- 1.º Reforma illegal de varios generaes do exercito e armada (decreto de 7 de abril de 1892);
- 2.º Reforma, nas mesmas condições, de alguns officiaes militares de terra e mar (decreto de 12 do mesmo mez e anno);
- 3.º Demissão de lentes vitalicios de ensino superior (mesmo decreto);
- 4.º Fusão dos bancos da Republica e do Brazil e providencias sobre a emissão e resgate do papel-moeda (decreto de 17 de dezembro do mesmo anno);
- 5.º Recrutamento militar forçado;

6.º Esbanjamento dos dinheiros publicos em despesas não auctorizadas por lei e excedentes ás verbas do orçamento;

7.º E intervenção indebita nos Estados, principalmente no Rio Grande do Sul, entregue á guerra civil, producto da politica criminosa do vice-presidente da Republica.

No dia seguinte a Camara elegeu a commissão especial encarregada de examinar a denuncia; mas, antes de fazê-lo, o general Glycerio desempenhou a... *exquisita* incumbencia de ir sujeitar á aprovação do Marechal Floriano a lista dos deputados que deviam compor a referida commissão.

O denunciado manifestou o seu desejo de recompor a lista; mas desistiu desse intento deante da affirmação do *leader* da maioria de que respondia pelos successos da denuncia.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Em discurso pronunciado na Camara dos Deputados (sessão de 19 de julho de 1897, 2ª discussão do projecto fixando as forças do terra para o exercicio de 1898) assim se expressou o Sr. general Glycerio:

“Para dar uma prova da confiança, que em mim depositava o Sr. Marechal Floriano, basta alludir á composição da Commissão, que deu parecer sobre a denuncia contra S. Ex. apresentada paio Sr. Seabra e outros.

Tomei a lista dos membros que a deviam compor — pela maioria —; mandei apresental-a a S. Ex., pois que se tratava, além de um interesse publico, de sua responsabilidade pessoal, visto como S. Ex. podia ser passivel de uma pena; tratou-se de um processo, que poderia inhabilital-o para toda e qualquer função publica na Republica.

S. Ex., ouvidas algumas informações, se desagradou do modo por que estava composta a Commissão. Esta deante de mim o representante, cujo nome S. Ex. primeiro impugnou. Refiro-me ao meu distincto amigo o Sr. Francisco Veiga.

O Sr. Marechal não o conhecia bem e então perguntou-me: ‘Este illustre Deputado mineiro está arregimentado nas forças republicanas sob o vosso commando?’ Respondi: ‘O Sr. Francisco Veiga não está partidariamente arregimentado sob o meu cominando; mas é precisamente porque, além de sua capacidade intellectual, além de seu saber, reúne certos traços de prudencia, de imparcialidade...’

O SR. FRANCISCO VEIGA: — Muito obrigado.

O SR. FRANCISCO GLICERIO: — ...que desejo que elle faça parte da Commissão: prudente e discreto, como elle é, com certeza, não viria concorrer para desmoralizar o recurso do *empeachment* constitucional, em um processo que nascia logo ao iniciar-se o ensaio da Constituição da Republica.

O SR. FRANCISCO VEIGA: — Correspondi á confiança de V. Ex.

O SR. FRANCISCO GLICERIO: — E S. Ex. disse-me: bem, acceito a explicação, e tenho noticia mesmo de que se trata de um homem de bem; porém desejava comvosco recompor a lista.

Disse eu: Mas a questão é de confiança; si tenho de responder pelo successos da denuncia presidencial, V. Ex. deve confiar em mim, que vou dirigir a questão desde a composição da Commissão.

O parecer da maioria da Comissão, que foi aprovado, concluiu pela fôrma seguinte:

“Ao redigir a conclusão do seu parecer, convém á Comissão procurar estabelecer doutrina sobre a natureza da missão que desempenha.

Ha quem affirme que, durante o processo de responsabilidade do Presidente da Republica, a Camara e o Senado funccionam sempre como tribunales judiciais, que se devem restringir, antes de pronunciar ás suas decisões, á analyse secca e fria do que fôr allegado.

A Comissão não o entende assim.

O Senado funciona como tribunal judicial; mas a Camara, antes de funcionar como tribunal judicial, para julgar, depois de algumas diligencias *expressas* em lei, si a accusação é *procedente* ou *improcedente*, funciona como tribunal soberano e exclusivamente politico para decidir — sem ser obrigada antes disso a fazer diligencia alguma — si a denuncia é ou não *objecto de deliberação*.

A Comissão julga que pugna pela dignidade da assembléa que a elegeu, equiparando a extensão do poder que ella tem, neste caso, á do que lhe é concedido no art. 29 da Constituição e em virtude do qual a justiça ordinaria não póde processar um dos seus membros sem sua prévia licença.

Pelo que, a Comissão, considerando que dos actos que constituem os fundamentos da denuncia, uns não foram praticados pelo governo;

que outros o foram no exercicio incontestado de attribuições constitucionaes;

que outros o foram por solenne auctorização do Congresso;

que outros já estão approvados por lei; e que, finalmente, outros dependem de approvação ou rejeição do Congresso;

---

Sei bem que se trata de um processo contra a pessoa da V. Ex.; mas siga confiadamente a mão que o conduz pelo escuro; posso sem duvida perdê-lo; si não confia em mim, lance mão de outros amigos para a sua defesa...”

pede á Camara dos Srs. Deputados que vote a seguinte conclusão de parecer:

A denuncia apresentada contra o Vice-Presidente da Republica, Marechal Floriano Peixoto, não é objecto de deliberação."

O voto em separado da minoria da commissão, do qual foi relator o Sr. Brazilio dos Santos, opinou pela criminalidade dos factos arguidos, affirmando que, na maior parte delles, a maioria da Commissão reconhecera essa criminalidade.

E, referindo-se a doutrina do parecer de que o aspecto judiciario não é o unico nem o mais importante nas denuncias referentes a crimes de responsabilidade perpetrados pelas auctoridades que a Constituição Federal sujeita á jurisdicção da Camara dos Deputados e do Senado, por isso que em tal juizo preponderam, muitas vezes, contrapando-se á justiça do julgamento e á comminação da lei penal, razões de ordem politica, attinentes a supremos interesses da Republica, sustentou que, mesmo admittindo-se como verdadeira essa doutrina, a denuncia devia ser considerada objecto de deliberação e julgada procedente, porquanto, dentre os mais altos interesses da Republica, geraes e permanentes, ou transitorios e creados por extraordinarias circumstancias da actualidade politica, nenhum sóe sobrepujar o supremo interesse de manter a Constituição, de resguardar a competencia e autonomia dos poderes politicos e de assegurar o respeito ás garantias individuaes, o que importa defender a propria existencia da Republica contra attentados que, como os denunciados, a desnaturam, a deturpam e a ferem de morte.

Não é menos suggestivo o histórico da 2ª denuncia, a qual foi apresentada á Camara dos Deputados, em julho de 1901, pelo Contra-Almirante Custodio José de Mello, que accusava o Presidente da Republica de 'haver prepotentemente usado contra a sua pessoa de violencias, com manifesta transgressão do § 15 do art. 5º e do art. 22 do Codigo

Disciplinar da Armada; do art. 1º do Código Penal também da Armada, e, finalmente, do § 160 do art. 72 da Carta de 24 de Fevereiro’.

O parecer da Comissão especialmente eleita para conhecer da denuncia bem deixa ver que teve em vista unicamente o lado politico da questão, obedeceu ao desejo de liquidar summariamente o assumpto, sem dar pretexto a discussões doutrinarias, e assim não se recommenda pelo rigor da sua argumentação, apesar de ter sido relator o meu illustrado amigo Dr. Atthur Lemos, advogado habilissimo e de incontestada competencia juridica.

Dous foram os fundamentos do parecer no sentido de não ser a denuncia julgada objecto de deliberação: 1.º Ser inepta, porquanto não citava uma unica disposição da lei n. 30 de 8 de janeiro de 1892, em que julgasse incurso o denunciado;

2.º Serem injuridicos os fundamentos da denuncia,

O primeiro desses fundamentos, porém, seja dicto com a devida venia, não resiste á mais ligeira analyse.

Ainda mesmo que fossem applicaveis á denuncia de que se tratava as disposições processuaes ordinarias, a omissão do artigo de lei violado não seria sufficiente para qualifical-a de inepta, porquanto o Código do Processo, art. 79, não menciona entre os requisitos indispensaveis das queixas ou denuncias — a expressa declaração da disposição legal infringida.

Verificado que o facto articulado na denuncia foi anteriormente qualificado crime, está satisfeita a condição *sine quanon* do art. 1º do Código Penal, não ha necessidade de mencionar-se a lei que qualificou, mesmo porque *nemo us ignorare debet*.

Nos Estados Unidos, como ensina Story, nenhuma fórmula especial foi estabelecida para o acto da accusação; basta que elle seja preciso e claro.

O citado Dec. Leg. n. 27 de 7 de janeiro de 1892 exige, no art. 4, apenas que a denuncia seja assignada pelo denunciante e acompanhada dos documentos que façam acreditar a existencia do delicto, ou de uma declaração concludente da impossibilidade de apresentais.

Ora, o Contra-Almirante Mello provou, com uma certidão passada pelo Quartel General da Marinha, que estava impossibilitado de apresentar documentos.

Quanto ao segundo fundamento do parecer não passou duma affirmação não comprovada pelo mais rapido exame dos factos arguidos.

Este parecer não soffreu discussão; nenhuma voz se fez ouvir analysando os fundamentos da denuncia e justificando a legalidade do procedimento do Presidente da Republica, tarefa que, aliás, nada tinha de ardua, tão defensavel era o mesmo procedimento; sendo approved, por unanimidade, em sessão de 15 de julho.

Em 17 do mesmo mez, o Contra-Almirante Mello apresentou nova denuncia, citando os artigos de lei que entendia terem sido violados pelo denunciado; *mas o presidente da Camara resolveu não acceital-a, visto se tratar de um caso julgado!!!*

Seria inutil o trabalho de insistir nessas reminiscencias parlamentares.

—

LX. Wilson assignala, na sua obra — *Le Gouvernement Congressionnel*, a difficuldade que existe em achar um logar, em um

estudo sobre o governo, em que se possa fallar do vice-presidente da Republica, tão extraordinariamente insignificante e incerta é a sua posição.

Sua importancia official não é comparavel á do *speaker* da Camara dos Representantes; elle é simplesmente um funcionario judiciario encarregado de regular os actos duma Assembléa, cujo regimento é feito e alterado sem a sua intervenção.

E o que ha de mais embaraçoso no exame de suas funcções, conclue o illustre publicista americano, é que, mostrando que ha pouca cousa a dizer a seu respeito, tem-se dicto tudo.

Segundo Story, as razões da nomeação dum vice-presidente da União, exercendo as funcções de presidente do Senado, póde resumir-se assim: o presidente do Senado deve ser escolhido fóra duma assembléa onde todos os Estados estão uniformemente representados e onde naturalmente causaria ciumes a preponderancia concedida a um delles.

Si se elegesse para presidente um senador, aconteceria que o Estado, que elle representasse, ficaria privado dum voto, ou teria dous, em caso de empate; e é conveniente evitar qualquer dessas alternativas, que produziriam graves inconvenientes.

Um funcionario escolhido pelo povo estará em melhores condições para presidir e ter voto preponderante, porque estará livre de qualquer compromisso local, e dos interesses particulares, muito mais que os membros do Senado; e, como representará a União, será naturalmente levado a consultar os interesses geraes de todos os Estados.

Por outro lado, tendo apenas o voto de desempate, a sua influencia sómente far-se-á sentir quando se tornar necessaria, isto é, para terminar uma indecisão.



Um outro motivo mais importante ainda é a necessidade de haver uma pessoa que possa ser convenientemente investida da auctoridade executiva, no caso de morte, ausencia ou demissão do presidente da União.

Não foram outras as razões com que Hamilton justificou no "*Federalista*" a criação da vice-presidencia da União.

Bryce, porém, considera o officio do vice-presidente mal concebido.

"Si o presidente morre ou torna-se incapaz de funcionar, ou si lhes cassam as funcções, diz elle, succede-lhe o vice-presidente na presidencia.

Que acontece então? Sendo o cargo em si mesmo sem importancia, a escolha do candidato para elle pouco interesse desperta, e é principalmente empregada pelos chefes politicos, como meio de propiciar uma facção do partido.

O eleito vice-presidente nunca é, por isso, homem de primeira plana.

Mas, quando fallece o presidente durante o seu periodo de funcções, o que já nos Estados Unidos aconteceu a quatro dos dezoito presidentes, esse homem de segunda ordem sobe á alta posição para a qual nunca se tinha pensado nelle.

Ás vezes, como no caso do Sr. Arthur, preenche condignamente o logar; outras vezes, como no caso de Andrew Johnson, perturba a vida da nação.

*É aut nullus, aut Caesar."*

Pensa o Dr. Lucio de Mendonça — *Paginas Juridicas* — que a instituição da vice-presidencia é má, por inutil, e, com a clausula do art. 42 da Constituição, é altamente perigosa, pois o successor presumptivo, o "dignatario parasita", como bem lhe chama Boutmy, conservado na presidencia do Senado como porco em ceva, segundo a grosseira, mas

expressiva, metaphora de Bonaparte, será, por força da natural ambição, um conspirador nato, desde que se tenham cumprido os dous annos do periodo presidencial, cujo lapso lhe assegura a successão na vaga que, *por qualquer causa*, venha a occorrer.

Antes mesmo de se tornar perigoso como natural conspirador, já ao lado do presidente com quem é simultaneamente eleito por suffragio directo da Nação, o vice-presidente da Republica é, observa ainda Boutmy,

“segundo confissão unanime, um estorvo.

Oriundo dos suffragios de toda a União, não se póde dar influencia sem que a fique tendo demasiada e se torne um embaraço para o presidente com elle nomeado... occupou-se-lhe a ociosidade e mascarou-se-lhe a nullidade politica confiando-lhe a presidencia do Senado com voto de qualidade.”

Apesar do respeito que tributo ao peregrino talento do distincto magistrado e apreciado litterato, não me enfileiro entre os que pleiteiam a suppressão do cargo de vice-presidente da Republica, e considero mais aparente do que real o valor dos argumentos em contrario.

O vice-presidente será um conspirador nato, si não passar de um ambicioso vulgar, si não fôr uma natureza bem equilibrada, si as nobres qualidades do seu espirito forem perturbadas pelos desvarios duma imaginação exaltada.

Não quero descer a individualidades; mas creio que mesmo entre nós já ha exemplo da mais completa correcção no exercicio do cargo de vice-presidente da Republica.

Na legião dos conspiradores, que neste paiz brotaram como cogumelos, nunca figuraram com justiça os successores eventuaes do

Presidente, e as divergencias, que infelizmente tem havido, não foram provocadas pela séde do poder.

Além disto, si fosse procedente o argumento, a suppressão do cargo de vice-presidente não diminuiria o perigo, porque a Constituição não poderia deixar de prever a successão do presidente, de indicar os seus substitutos eventuaes, e esses substitutos seriam então os conspiradores natos, procurariam galgar o poder para presidir a eleição e eger um dos seus correligionarios politicos.

A razão, indicada por Bryce, de ser uma *nullidade* o vice-presidente, mesmo nos Estados Unidos não é valiosa, porquanto em contraposição a um Andrew Johnson, com pretenções a Cesar, posso citar Arthur e Roosevelt, que ninguem considera *João Fernandes*.

Entre nós, ella não é confirmada pela experiencia.

Para não fallar senão dos mortos, bastará lembrar que foi vice-presidente da Republica o Sr. Dr. Manoel Victorino Pereira, a cuja memoria eu rendo o culto da mais viva saudade, e que refulgiu no nosso horizonte politico como astro de primeira grandeza.

---

LXI. O art. 74 da Constituição argentina preceitua que “o Poder Executivo da Nação será exercido por um cidadão com o titulo de — Presidente da Nação Argentina”.

No caso de enfermidade, ausencia da capital, morte, renuncia ou destituição do Presidente, serão as suas funcções exercidas pelo vice-presidente, e, na falta deste, pelo funcionario publico que fôr designado pelo Congresso, até cessar a causa da inhabilitação, ou até que seja eleito um novo presidente.

São condições de elegibilidade para os cargos de presidente e vice-presidente:

1.º Haver nascido em territorio argentino, ou ser filho de cidadão nativo, si o seu nascimento tiver sido em paiz estrangeiro;

2.º Ter, pelo menos, 30 annos de idade;

3.º Gosar de uma renda annual de dous mil pesos fortes ou de uma quota equivalente;

4.º E ser Catholico-Apostolico-Romano.

O periodo presidencial é de seis annos, o presidente deixará impreterivelmente o exercicio no mesmo dia que completar esse prazo.

A eleição do presidente e vice-presidente é feita pela fórma seguinte:

A capital e cada uma das provincias elegem pelo systema directo uma junta de eleitores, equal ao duplo dos deputados e senadores que enviarem ao Congresso, com as mesmas qualidades e sob as mesmas formalidades prescriptas para a eleição de deputados. Não podem ser eleitores: os senadores, deputados e os empregados estipendiados pelo Governo Federal. Reunidos os eleitores na capital da Nação, e nas das suas respectivas provincias, quatro mezes antes de concluir-se o periodo presidencial, votarão, em duas cédulas assignadas, para os dous cargos a preencher.

O boletim eleitoral será assignado por todos os eleitores, e remettido, devidamente fechado e em duplicata, ao Presidente da Legislatura Provincial (na capital ao Presidente da Municipalidade) e ao Presidente do Senado, o qual, uma vez recebidas todas as listas, procederá á abertura em presença de ambas as Camaras.

Associados aos secretarios quatro congressistas, será feita a apuração, sendo immediatamente proclamados eleitos os que obtiverem a maioria absoluta de todos os votos; e, no caso de não haver nenhum dos candidatos attingido a alludida maioria, o Congresso escolherá, por maioria absoluta e em votação nominal, entre os dous mais votados.

No caso de empate, renovar-se-ha a votação; e si se der um novo empate, decidirá o Presidente do Senado.

Não poderá ter logar o escrutinio, nem a rectificação das eleições sem que estejam presentes as tres quartas partes do total dos membros do Congresso.

Todo o trabalho da apuração é feito em uma unica sessão do Congresso, sendo o resultado e as actas eleitoraes publicados pela imprensa.

O Presidente da Republica tem as seguintes attribuições:

1.<sup>a</sup> É o Chefe Supremo da Nação, e tem a seu cargo a administração geral do paiz;

2.<sup>a</sup> Expede as instrucções e regulamentos que forem necessarios para a execução das leis federaes, tendo o cuidado de não alterar o espirito das mesmas com excepções regulamentares;

3.<sup>o</sup> É o Chefe immediato e local da Capital da Nação;

4.<sup>o</sup> Participa da formação das leis de accordo com a Constituição, as sanciona e promulga;

5.<sup>a</sup> Nomeia os magistrados da Côte Suprema e dos outros Tribunaes Federaes inferiores, de accordo com o Senado;

6.<sup>a</sup> Póde indultar ou commutar as penas por delictos sujeito á jurisdicção federal, ouvindo previamente o Tribunal correspondente, excepto nos casos de accusação pela Camara dos Deputados.

7.º Concede jubilações, aposentadorias, licenças e goso de montepios, conforme as leis federaes;

8.º Exerce os direitos do padroado nacional na apresentação dos bispos, por proposta do Senado em lista triplice;

9.º Concede o beneplacito ou impede a publicação dos decretos dos concilios, das bullas, breves e rescriptos do Summo Pontifice, de accordo com a Suprema Côrte, solicitando uma lei quando taes actos contiverem disposições geraes e permanentes;

10. Nomeia e remove os Ministros Plenipotenciarios e os Encarregados de Negocios, de accordo com o Senado; e, por si só, nomeia e demitte os Ministros do despacho, os empregados das suas secretarias, os agentes consulares e todos os funcionarios administrativos, cuja nomeação não esteja especialmente regulada pela Constituição;

11. Abre annualmente as sessões do Congresso, reunidas, para tal fim, ambas as Camaras na sala do Senado, dando conta nessa occasião, do estado do paiz, das reformas promettidas pela Constituição e recommendando á consideração do Congresso as medidas que julgar necessarias e convenientes;

12. Proroga as sessões ordinarias do Congresso ou o convoca extraordinariamente, quando assim o exigir algum grave motivo attinente á ordem publica ou ao progresso nacional;

13. Faz arrecadar as rendas federaes, de accordo com as leis orçamentarias;

14. Conclue e assigna tratados de paz, commercio, navegação, alliança, limites e de neutralidade, concordatas e outras negociações necessarias á manutenção das boas relações com as Potencias Extranjeiras, recebendo os seus Ministros e concedendo *exequatur* aos seus Consules;

15. É o Commandante em Chefe de todas as forças nacionaes, de mar e terra;

16. Provê os empregos militares, sendo de accordo com o Senado quando se tratar de officiaes superiores do exercito e armada: e por si só no campo de batalha;

17. Dispõe das forças militares, distribuindo-as segundo as necessidades da Nação;

18. Declara a guerra e concede cartas de corso e de represalias, com auctorização e approvação do Congresso;

19. E declara em estado de sitio um ou muitos pontos do territorio nacional, no caso de ataque externo, e por um periodo limitado, de accordo com o Senado.

Si se tratar de uma commoção interna, terá essa faculdade unicamente quando o Congresso não estiver funcionando.

Durante o estado de sitio o Presidente da Republica não póde condemnar nem applicar penas, restringindo-se o seu poder, quanto ás pessoas, a prendel-as ou desterral-as para outros sitios do territorio nacional, si ellas não preferirem sahir do territorio argentino.

—

“Na Republica Argentina como nos Estados Unidos, diz Barraquero, não existe a responsabilidade dos altos funcionarios; o juizo politico é illusorio, e os direitos e liberdades dos cidadãos carecem dessa preciosa garantia.

Aqui, como lá, os abusos do poder necessitam de um freio efficaz e de uma correcção salutar; não temos uma força coerciva que contenha os funcionarios publicos nos limites dos seus deveres; em uma palavra, as nossas instituições politicas vão perdendo um dos caracteristicos dos governos livres.

A base sobre que repousa a bondade do juizo politico é a natureza do corpo que exerce as funcções do ministerio publico, e a integridade do tribunal que julga e condemna.

Nenhuma dessas condições existe entre nós.

A Camara dos Deputados não póde ser zelosa pelos ataques e violações a interesses que ella não representa.

Os partidos politicos se consideram solidariamente responsaveis pela conducta official dos seus membros, e a honra do partido impõe o dever de amparar a impunidade, defendendo-os seja qual fôr a infracção commettida.

Consequentemente, o juizo politico, entre nós, é um phenomeno desconhecido, porque os funcionarios que deveriam sentar-se no banco dos accusados teem, especia cuidado em preparar uma maioria na Camara dos Deputados que os ponha a salvo de todo o perigo.

Emquanto a Camara dos Deputados não representar todos os interesses sociaes, e o Senado não fôr um elemento moderador da nossa democracia, a irresponsabilidade será o caracter distinctivo do governo argentino."

—

LXII. No Mexico o Poder Executivo está confiado a um presidente, eleito quatriennialmente e indefinidamente reelegivel, o qual deve ser mexicano nato, ter, pelo menos, trinta e cinco annos, não pertencer ao estado ecclesiastico, e estar residindo no paiz, por occasião da eleição.

O processo eleitoral é de dous graus, na razão de um eleitor do 2º grau por quinhentos habitantes.



Compete á Camara dos Deputados decidir as questões havidas durante o pleito eleitoral, e resolver sobre a acceitação da renuncia presidencial.

As suas attribuições legislativas consistem não só no veto, como tambem no direito de iniciativa de todas as medidas que julgar convenientes ao bem publico. Depende de approvação do Senado a conclusão dos tratados e a nomeação de certos funcionarios federaes.

O presidente é o chefe supremo das forças de terra e mar; nomeia e demitte livremente os seus ministros; e póde convocar o Congresso em sessão extraordinaria.

A Constituição mexicana não creou o cargo de vice-presidente; no caso de impedimento do chefe da nação, substituil-o-á o presidente do senado, si o Congresso estiver funcionando, ou o presidente de uma commissão permanente, composta de 15 deputados e 14 senadores, eleitos pelas respectivas camaras, a qual, no intervallo das sessões, exerce as attribuições taxativamente enumeradas no art. 74 da Constituição.

No caso de vaga, o funcionario, que estiver substituindo o presidente convocará, na primeira quinzena do seu exercicio, os eleitores para a nova eleição, que terá logar tres mezes depois.

—

LXIII. Na Venezuela, o poder executivo federal é exercido pelo presidente, assistido de seus ministros que servem lhe de órgãos, e de um conselho do governo.

É quatriennial o periodo presidencial, sendo a eleição pelo suffragio universal, em escrutinio directo e secreto, não sendo permittida a reeleição do presidente, cujo mandato termina, para o seguinte quatriennio.

A apuração é feita pelo Congresso (ou pela Alta Corte Federal, si o Congresso não tiver numero para funcionar) que, no caso de nenhum dos candidatos ter obtido a maioria absoluta escolherá o presidente entre os dous mais votados; nessa hypothese, cada Estado dispõe de um voto, emittido de accordo com a maioria absoluta dos respectivos senadores e deputados reunidos.

O presidente expede os decretos e regulamentos necessarios á execução das leis; nomeia e demitte os seus ministros; nomeia o pessoal diplomatico e consular, com audiencia do conselho do governo; dirige as negociações diplomaticas, e celebra tratados sujeitando-os a aprovação do Congresso; torna effectiva a declaração de guerra resolvida pelo Poder Legislativo, e dirige as operações militares; organiza a força armada podendo empregar-a de accordo com o parecer do conselho do governo, para terminar os conflictos que surgirem entre os diversos Estados, quando fôr inefficaz a sua intervenção officiosa; póde prohibir a entrada no paiz aos estrangeiros considerados prejudiciaes á ordem publica, de accordo tambem com o parecer do *conselho do governo* e expulsar, nas mesmas condições, os que habitarem o territorio nacional.

O *conselho do governo* é composto de nove membros titulares (um por Estado), e de outros tantos supplentes eleitos quatriennialmente pelo Congresso, tendo, nessa eleição, cada Estado um voto, que representará o suffragio da maioria dos deputados e senadores reunidos.

O presidente da Republica, os conselheiros e os senadores, devem ser venezuelanos de nascimento e ter trinta annos completos.

Os ministros teem o direito de assistir ás sessões do conselho do governo, sendo obrigados a comparecer sempre que forem chamados a dar explicações.

A funcção do *conselho*, em regra e fora dos casos já citados, é meramente consultiva.

O presidente da Republica exerce as suas funcções por intermedio de seus ministros, solidariamente responsaveis perante a Camara dos Deputados, ou perante os tribunaes nos casos previstos no art. 99 da Constituição.

Nenhum acto do presidente é valido sem ter sida referendado pelo respectivo ministro.

É substituido pelo presidente do conselho do governo.

—

LXIV. Determina a Constituição americana no art. 2 1ª secção, que o poder executivo será confiado a um presidente dos Estados Unidos da America cujas funcções, assim como as de um vice-presidente, serão exercidas durante o prazo de quatro annos, sendo ambos eleitos pela fórma seguinte:

Cada Estado elege, segundo a fórma prescripta pela sua legislatura, um numero de eleitores igual ao total dos senadores e representantes do mesmo Estado; mas não poderão ser eleitos os referidos senadores e representantes, e todas as pessoas que occuparem cargos de confiança ou exercerem uma funcção remunerada e dependente da União.

Esses eleitores se reunirão nos respectivos Estados, e votarão em escrutinio, para presidente e vice-presidente, um dos quaes, pelo menos, não deverá residir no mesmo Estado; as cédulas serão distinctas e bem especificadas, sendo os boletins assignados e certificados pelos eleitores e remetidos á séde do governo, dirigidos ao presidente do Senado, que procederá a abertura em presença de ambas as Camaras.

Apurada a eleição, será considerado eleito quem tiver obtido a maioria absoluta; e, si nenhum dos candidatos tiver attingido essa maioria, a Camara dos Representantes escolherá, immediatamente e por escrutinio, o presidente entre os tres que forem mais votados.

Nessa eleição cada Estado terá um unico voto.

Si a Camara dos Representantes não eleger o presidente antes do dia 4 de março, o vice-presidente entrara no exercicio do cargo, como no caso de morte ou qualquer outra incapacidade constitucional do presidente.

Compete ao Senado escolher o vice-presidente entre os dous candidatos mais votados, quando nenhum delles tiver obtido maioria absoluta; e, para tal fim, o *quorum* será formado pelos dous terços dos senadores, sendo exigida a maioria absoluta para a validade da eleição.

Bryce enumera os seguintes poderes e deveres do presidente, como chefe do poder executivo federal:

O commando do exercito e marinha federaes, assim como da milicia dos diferentes Estados quando fôr chamada ao serviço da União.

O direito de:

Concluir tratados, de accordo e com a aprovação do Senado, a qual, para ser valida, deve ser dada pelos dous terços dos senadores presentes;

Nomear os embaixadores e consules, os juizes da Côrte Suprema, e todos os outros altos funcionarios federaes, com aprovação do Senado;

Perdoar as pessoas que commetterem delictos contra os Estados Unidos, salvo o caso de impeachment.

Convocar as duas Camaras em circumstancias extraordinarias;

Vetar os *bills* ou resoluções do Congresso, que, aliás, poderá mantel-os pela maioria dos dous terços.

O dever de:

Pôr o Congresso ao corrente da situação do paiz, propondo as medidas que julgar necessarias;

Commissionar todos os funcionarios dos Estados Unidos, receber os embaixadores estrangeiros;

E velar pela fiel execução das leis.

As attribuições do Presidente, portanto, se dividem em quatro classes concernentes:

- 1.<sup>a</sup> Aos negocios estrangeiros;
- 2.<sup>a</sup> Á administração do paiz;
- 3.<sup>a</sup> Á legislação;
- 4.<sup>a</sup> E aos poderes de nomeação.

Washington abria pessoalmente as sessões do Congresso, com um ceremonial que se approximava muito do dos monarchas inglezes; mas o seu successor, Jefferson, seja por simplicidade republicana, seja porque não tinha qualidades oratorias, como affirmavam os seus desaffectedos, introduziu a praxe, desde então observada, de mandar uma mensagem examinando as questões que estão na ordem do dia, e indicando as providencias que considera convenientes á boa marcha dos negocios publicos.

Pensa o abalisado publicista inglez que a mensagem presidencial não passa de um tiro dado para o ar, sem resultado pratico; é antes um manifesto, uma declaração de opinião e de politica, do que um projecto legislativo.

O Congresso fica indiferente, os seus membros seguem o seu caminho, propondo livremente os seus *bills*.

Theoricamente, póde ser que assim seja; mas na pratica a vontade do presidente exerce influencia preponderante nas deliberações do Congresso, como mostrarei mais adeante.

Entre os direitos presidenciaes implicitos figura o de communicar com a nação por meio de manifestos ou proclamações; Washington, quando deixou o governo, dirigiu uma proclamação de despedida, e Jackson seguiu o seu exemplo; esta imitação, porém, do celebre testamento politico, foi universalmente censurada como um acto de vaidade.

É considerado de mau gosto para um presidente fazer discursos, e a excessiva loquacidade de Johnson muito o prejudicou.

Em compensação, o presidente conserva todos os direitos que pertencem aos outros cidadãos, inclusive o de votar em todas as eleições; e até, algumas vezes, elle toma parte activa, si bem que discreta, nas reuniões do seu partido.

—

Wilson faz notar, na sua interessante obra já citada, a maneira, ao mesmo tempo curiosa e instructiva, que os americanos empregam para reformar praticamente a Constituição, sem emendal-a constitucionalmente.

A fórma legal para a reforma é tão lenta e penosa que elles foram obrigados a adoptar uma serie de ficções commodas que permitem conservar as fórmas sem obedecer laboriosamente ao espirito da Constituição, que devido a isto se alarga na mesma proporção do desenvolvimento do paiz.

A maneira de escolher o presidente é um exemplo frisante desta observação.

O systema constitucional faz suppor uma escolha ideal, sem espirito de partido, feita por eleitores inteira mente livres de qualquer compromisso, votando separadamente nos respectivos Estados; mas na realidade a escolha é feita pela Convenção nacional do partido dominante, a qual indica o unico candidato em que os seus correligionarios podem votar.

Este systema é favoravel as mediocridades, e tanto Bryce, como o Duque de Noailles, observam que raramente os grandes homens chegam á presidencia, apesar de ser a União Americana o paiz por excellencia “das carreiras fundadas sobre os talentos”.

Poucos presidentes teriam passado a posteridade se não tivessem exercido a suprema magistratura nacional; e apenas um delles, Quincy Adams, desempenhou um papel politico depois de ter sahido da Casa Branca.

Apesar disto, ou antes por causa disto, a vontade presidencial prepondera nas deliberações do Congresso, e a falta da inspiração governamental é considerada um tropeço a boa marcha dos trabalhos legislativos.

“Nos dous campos politicos o accordo é quasi unanime, (dizia em 1878 *The Nacion* de New York) nem a Constituição nem o bem do paiz permitem que o presidente se limite ao papel de simples executor das leis, e é do seu dever agir sobre o Congresso a respeito dos *bills* em discussão.

Segundo o uso, ha longo tempo consagrado, os amigos do governo esperam, para se occupar com um projecto de lei, saber como se pensa na Casa Branca.

A abstenção de Hayes, sua recusa de empregar os meios ordinarios para dirigir os actos das duas Camaras, offendeu o costume estabelecido, e perturbou seriamente o serviço publico.

Os fieis da presidencia, não recebendo a sua direcção — a palavra d'ordem — estão descontentes e desmoralizados; os politicos emeritos acham o espectáculo chocante; e os patriotas de todas as classes sentem-se igualmente desanimados, ainda que por motivos diversos.

Effectivamente, nas condições actuaes e tradicionaes da America, esta situação quasi que equivale á ausencia completa do governo.”

No discurso sobre o jubileu da constituição, assim se expressou Quincy Adams:

“Talvez se não tenha notado sufficientemente que na Constituição dos Estados Unidos os poderes do departamento executivo, que são formal e expressamente concentrados em uma só pessoa, são muito mais extensos e mais complicados que os do departamento legislativo.

Os termos da Constituição relativos á esse ultimo são os seguintes:

‘Todos os direitos legislativos, *aqui definidos*, serão conferidos á um Congresso dos Estados Unidos que consistirá em um Senado e em uma Camara dos Representantes; ao passo que os termos referentes á auctoridade executiva não comporta restricções, nem reservas...’

E o proprio Hayes, que vimos accusado porque não intervinha nas deliberações do Congresso, observou (em uma entrevista que concedeu a Stevens, e que este narra na sua obra *“Les Sources de la Constitution des Etats Unis”*) que poucos escriptores ou homens publicos prestam a devida atenção ao effectivo poder do executivo americano.

Praticamente o presidente tem a nação nas mãos; elle é o commandante em chefe do exercito e da marinha, e tem a fiscalização dos negocios estrangeiros.<sup>7</sup>

Si bem que seja o Congresso o competente, pela lei, para declarar a guerra, é o executivo que tem realmente esse

---

<sup>7</sup> Bryce reconhece que o magistrado supremo, ou antes o seu secretario de Estado, porque o presidente raramente tem tempo para consagrar a politica estrangeira uma atenção firme e constante, dispõe de uma iniciativa que escapa a qualquer fiscalização e permite lhe perturbar as relações externas, ou excitar internamento as paixões populares.



poder, porque elle pôde complicar por tal fôrma as negociações internacionaes que torne inevitavel a declaração.

E uma vez declarada a guerra, o presidente entra na posse dos — poderes de guerra — que não estão definidos em lei, e cujos limites dependem do criterio do proprio presidente.

Os poderes de guerra do presidente Lincoln foram a tal ponto que difficilmente poderão ser excedidos em um governo de natureza despotica.

Grande parte da legislação emanada do Congresso é devida á iniciativa presidencial.

A Constituição não estipulou que seja assim, mas é o que realmente se verifica.

A maior parte das leis são primeiramente examinadas pelos ministros, e depois levadas ao Congresso, graças ás relações particulares que sempre existem entre os chefes dos departamentos e as commissões parlamentares.

Além disso, fazendo constar, officiosamente, a sua desapprovação a algum projecto de lei, e a possibilidade do seu *veto*, o presidente possui uma certa influencia para evitar a votação do alludido projecto, ou para emendal-o de accordo com as suas vistas."

—

Uma unica vez a Camara dos Representantes poz em acção o poder do *impeachment*, votando, em 24 de fevereiro de 1868, a seguinte resolução:

"Que Andrew Johnson, presidente dos Estados Unidos, seja accusado por crimes e delictos commettidos no exercicio de suas funcções."

Motivara a accusação o facto de ter o presidente Johnson demittido o secretario da guerra, Stanton, apesar de não ter o Senado approvado os motivos anteriormente allegados para justificarem a suspensão do mesmo funcionario.

Constituiu-se o Senado em Alta Côrte de Justiça, sob a presidencia do *chief justice* da Suprema Côrte, destacando-se dentre os discursos de accusação, pronunciados em nome da Camara dos Representantes, o de Stevens, o qual, reconhecendo ser difficil demonstrar concludentemente que o presidente se tornara culpado de um delicto demittindo o seu secretario, argumentou da seguinte fórma:

“Quando Andrew Johnson entrou em exercicio prestou juramento de obedecer a constituição e velar pela fiel execução das leis.

Tal tem sido sempre o principal dever do presidente dos Estados Unidos; elle deve se conformar com as ordens que recebe do poder soberano, e obrigar os outros funcionarios ao rigoroso cumprimento das mesmas ordens.

Elle não póde se subtrahir a esta obrigação sem commetter um perjurio, e é justamente pela violação do seu juramento que a camara o accusa.

Pela lei de 2 março de 1867, o Poder Legislativo estabeleceu certas regras relativas ao preenchimento das funcções civis; estas regras Johnson violou destituindo o secretario da guerra.”

Além disto, Stevens accusou o presidente de ter usurpado a auctoridade do Congresso reorganizando á sua maneira os Estados do Sul; o espirito que o animara se revelava em toda a sua conducta, e a demissão de Stanton era, por assim dizer, um incidente de natureza a mostrar os motivos que o inspiravam.

Assim o Senado devia encontrar nesses factos a prova de uma intenção dolosa.

Stevens, em summa, pediu a condemnação do presidente não porque elle tivesse commettido um delicto determinado, e sim porque resistira á politica do Congresso.

No mesmo sentido falou o senador Sumner, sustentando que o *impeachment* constituia um processo político e não judiciário, e que as ofensas políticas podiam motivar uma condenação.

Os advogados da defesa, e o senador Fessenden, analisado jurisconsulto, se collocaram em terreno diametralmente oposto, e affirmaram que o *impeachment* sómente póde ter lugar quando o presidente tiver commetido um crime que possa expol-o ulteriormente a um processo criminal ordinario.

Johnson deveu a sua absolvição á disposição constitucional que exige, para a condenação, os dous terços dos senadores presentes.

“Esta tentativa contra Johnson, diz Chambrun, ‘Le Pouvoir Exécutif aux Etats-Unis’, prova quão difficil será no futuro intentar um processo semelhante. A não ser que se demonstre ter o presidente commettido um crime qualificado por uma lei penal da União, será quasi impossivel accusal-o.

O Poder Executivo, portanto, é independente; o Congresso não póde contar com o processo de impeachment para dominal-o.

Sem duvida póde dizer-se que, na realidade, o presidente não é responsavel perante qualquer jurisdição; e o exercicio do seu poder escapa á fiscalização do povo como á da auctoridade legislativa...”

—

D'entre os *judgados* da Côrte Suprema, relativos ao Poder Executivo, citarei os seguintes:

1.º Si o presidente exercer attribuições dependentes da auctoridade ou sancção do Congresso, bastará a ratificação deste para sanar a falta de poderes.

(Prize Cases, 2 Black, 635.)

2.º O presidente é obrigado a fazer frente a uma guerra civil, na fôrma em que ella se apresentar, sem esperar que o Congresso a qualifique.

(Idem.)

3.º O presidente tem o poder *jure belli* paxa declarar o bloqueio de um ponto hostil, tanto na guerra estrangeira como na civil.

(Idem; The Tropic Wind, 24 Law Rep. 144.)

4.º Compete exclusivamente ao presidente decidir si deve ou não ser concedido aos rebeldes o character de belligerantes; e os tribunaes são obrigados a acatar a resolução do departamento politico do governo.

(The Prize Cases, 2 Black 635.)

5.º A lei marcial é a lei da força, e se deriva do poder que tem o presidente de fazer a guerra, assumindo a direcção geral do paiz, independentemente da lei civil.

(Griffin v. Wilcox, 21 Ind 370.)

6.º O verdadeiro criterio para a sua decretação consiste em verificar si as auctoridades civis são ou não capazes de, pelos processos legaes ordinarios, conservar a ordem, castigar os delinquentes, e fazer obedecer ás leis.

Sómente na segunda hypothese, a lei marcial toma o logar da lei civil.

(In ré Nicholas Kemp, 16 Wis. 359.)

7.º A lei marcial não póde surgir de uma simples ameaça de invasão.

A necessidade deve ser actual e instante, a invasão real, e de tal natureza que effectivamente feche os tribunales e deponha a administração civil.

(Ex parte Miligan, 4 Wall. 2.)

8.º A necessidade não só estabelece a lei marcial, como tambem limita a sua duração.

Uma vez suffocada a insurreição, estabelecido um governo provisorio, e decretada uma constituição, nenhum cidadão póde ser julgado em um tribunal militar.

(Idem; Ex parte James Eagan, 5 Blatch 319.)

9.º A Constituição não investiu o presidente do poder de prender ou encarcerar, nem do de auctorizar a outrem que o faça.

Tambem não póde estender a lei marcial além da esphera das operações militares.

(Jones v. Seward, 40 Barb 563.)

10. Um governador provisorio póde crear tribunales para a administração da justiça, os quaes são considerados federaes, recebendo a sua existencia e poderes do Governo Federal.

(Scott v. Billgerry, 40 Miss. 119.)

11. Como cabeça executiva da nação, o presidente é o unico órgão legitimo do governo geral, para iniciar e manter correspondencia ou negociações com as nações estrangeiras em assumptos concernentes aos interesses do paiz ou de seus cidadãos.

Mas os direitos politicos do povo dos diversos Estados, considerados como taes, não estão sujeitos ás estipulações dos tratados.

(Durand v. Hollins, 4 Blatch. 451; Pierce v. State, 13 N. H. 336; S.C. 5 How. 504.)

12. O dever de agir no intuito de proteger a vida ou as propriedades dos cidadãos residentes no estrangeiro, deve necessariamente ficar á discreção do Presidente.

Quando a lei ou a ordem publica repousam na discreção do Executivo, nem o Presidente nem o seu agente auctorizado, são pessoal nem civilmente responsaveis pelas consequencias.

(Durand v. Hollins, 4 Blatch. 451.)

13. Uma lei do Congresso não póde designar a pessoa que deverá exercer um cargo administrativo sujeito ao Governo.

(U. S. v. Ferreira, 13 How. 40.)

14. Todos os empregos, excepto os casos expressamente estabelecidos pela Constituição, devem ser creados por lei.

(U. S. v. Maurice, 2 Brock 96.)

15. O poder de perdoar, conferido ao Presidente, não está sujeito á fiscalização legislativa; nem é licito ao Congresso limitar os efeitos do perdão, ou excluir do seu exercicio alguma classe de delinquentes. (Ex parte Garland, 4 Wall 333.)

—

Approvando os tratados internacionaes e as nomeações dos principaes funcionarios federaes, o Senado Americano exerce consideravel influencia na administração do paiz, e é, por assim dizer, o tutor do Presidente.

Nestas ocasiões elle despe o seu character de assembléa legislativa; se converte em um Conselho executivo e consultivo.

*(Executive session.)*

A Camara dos Representantes ficou sem voto no capitulo, diz o Duque de Noailles — *Cent ans de Republique aux Etats-Unis* — visto ter sido considerada por demais tumultuosa e movel para tomar parte na discussão de negocios tão graves que uma hora de desvairamento pôde ter consequencias irreparaveis.

Toda a Assembléa, cujos membros, renovados frequentemente, se preocupam sem cessar com as suas attitudes perante o eleitorado, está sempre exposta a reflectir as paixões de momento, e a sacrificar os interesses permanentes do paiz, para conquistar uma popularidade passageira.

Um Conselho mais restricto e mais estavel, menos á mercê dos acasos do escrutinio, parecia reunir melhor as qualidades requeridas, e, em primeira linha, — a calma, a sabedoria e a prudencia.

Alguns constituintes manifestaram o receio de que o pequeno numero dos senadores os tornasse accessiveis á corrupção.

Esta objecção, porém, foi posta de lado, parecendo que se podia confiar num corpo de escol, representante natural dos Estados, personificação viva da União.

Não se resignando a sua posição secundaria, a Camara dos Representantes tentou, por diversas vezes, discutir os tratados internacionaes, sempre que algumas das suas clausulas exigiam a votação de fundos ou mesmo outra qualquer medida legislativa.

Em 1795, por ocasião de um tratado com a Inglaterra, os deputados partidarios dessa doutrina procuraram agitar as massas

populares por meio de *meetings* e artigos nos jornaes, exaltando o orgulho nacional.

Washington, então presidente, defendeu, com a habitual energia, as suas prerogativas e as do Senado, e, respondendo aos enviados de Boston, assumiu a responsabilidade de não annuir aos desejos da Camara dos Representantes.

“Sem presumir demasiadamente do meu juizo, disse elle, creio ter suficientemente reflectido sobre todos os motivos que attrahiam a minha attenção.

A Constituição aliás é o meu guia, do qual nunca me separarei.

Foi ella que investiu o Executivo do direito de concluir os tratados, com o parecer e a approvação do Senado.

O pensamento unanime de então era que esses dous poderes unidos regulariam de sangue frio, de accordo com informações escrupulosas, os principios e os actos destinados a garantir a segurança das nossas relações exteriores.

Ninguem admittiria certamente que uma opinião raciocinada se subordinasse á de outrem.

Nesta convicção, eu sei como devo cumprir o meu dever, e acceito a inteira responsabilidade do meu procedimento.”

Em março de 1796 a Camara dos Representantes voltou á carga, e sob o pretexto de esclarecer a sua consciencia sobre as despesas oriundas do tratado de Jay, reclamou a communicação das peças diplomaticas trocadas com a Inglaterra.

Washington não attendeu á requisição, terminando a sua mensagem pela fórma seguinte:

“Attendendo ser incontestavel, aos meus olhos, que o assentimento da Camara não é de fórma alguma necessario para tornar valido um tratado; attendendo que o celebrado com a Grã-Bretanha foi revestido de todas as formalidades



exigidas, e que as peças a elle referentes devem ficar secretas; attendendo que a boa administração do Estado exige, na minha opinião, a firme conservação dos limites assignados aos diversos departamentos do poder: não posso satisfazer á vossa requisição, devido ao meu respeito pela Constituição e pelos deveres do meu cargo."

Depois de ter insistido ainda uma vez pela remessa, a Camara cedeu finalmente, votando o *bill* dando execução ao tratado.

Infructuosas foram tambem as suas tentativas na segunda presidencia de Madison, a respeito do tratado de Gand, e na presidencia de Johnson, a proposito da cessão do territorio de Alaska.

---

LXV. A auctoridade directora e executiva superior da Confederação Suissa, segundo preceitua o art. 95 da Constituição, é exercida por um Conselho Federal composto de sete membros, os quaes são eleitos, por tres annos, pelas Camaras reunidas, d'entre os cidadãos suissos elegiveis para a Camara Nacional.

Não poderá, comtudo, eleger-se mais de um membro do Conselho Federal no mesmo cantão.

Os membros do Conselho Federal não podem desempenhar outro qualquer emprego, federal ou cantonal, nem seguir outra carreira ou exercer alguma profissão.

A Assembléa Federal escolhe annualmente, d'entre os membros do Conselho Federal, o presidente e o vice-presidente da Confederação, os quaes não poderão ser reeleitos para o anno immediato.

Os membros do Conselho Federal têm voto consultivo em ambas as Camaras, assim como o direito de apresentar propostas sobre os assumptos em discussão.

Os principaes deveres e attribuições do Conselho são os seguintes:

1.º Dirigir os negocios federaes de accordo com as leis e decretos da Confederação;

2.º Velar pela observancia da Constituição, leis e decretos da Confederação, assim como das prescripções dos convenios federaes; e tomar, por iniciativa propria, ou a instancias da parte, as medidas necessarias para fazel-as observar, quando não se tratar de um caso sujeito á jurisdicção do Tribunal Federal, nos termos do art. 113;

3.º Velar para que seja uma realidade a garantia das constituições cantonaes;

4.º Apresentar os projectos de lei ou de decreto á Assembléa Federal e dar previamente parecer sobre as proposições que forem remettidas pelas Camaras ou pelos cantões;

5.º Providenciar sobre a execução das leis e decretos da Confederação e dos julgados do Tribunal Federal, assim como dos accordos ou sentenças arbitraes sobre as questões que surgirem entre os cantões;

6.º Fazer as nomeações que não sejam da competencia da Assembléa, do Tribunal Federal, ou de qualquer outra auctoridade;

7.º Examinar os tratados celebrados pelos cantões entre si ou com o estrangeiro, e approval-os, si fôr caso disto, observada a disposição do art. 85, n. 5, da Constituição <sup>8</sup>;

---

<sup>8</sup> Essa disposição confere ao Conselho Federal a faculdade de reclamar perante a Assembléa Federal contra os tratados celebrados pelos cantões, que forem inconstitucionaes ou não consultarem e interesse geral do paiz.

8.º Velar pelos interesses exteriores da Confederação, especialmente sobre tudo o que disser respeito á observancia de suas relações internacionaes;

9.º Velar pela segurança exterior da Suissa e pela manutenção da sua independencia e neutralidade;

10. Velar pela segurança interna, mantendo a ordem e a tranquillidade publica;

11. Levantar e dispor das tropas que julgar necessarias, no caso de urgencia e quando não estiver reunida a Assembléa Federal, a qual será obrigada a convocar si o numero de soldados exceder de dous mil, ou permanecerem armados mais de tres semanas;

12. Ter a seu cargo tudo o que se referir á milicia federal, assim como os demais ramos da administração federal;

13. Examinar as leis e regulamentos cantonaes que devam ser submettidos á sua aprovação; e exercer vigilancia sobre os ramos da administração central que estejam sujeitos á sua comprovação;

14. Administrar as rendas da Confederação, organizar a proposta do orçamento, e apresentar á Assembléa Federal um balanço da receita e despesa;

15. Vigiar a gestão de todos os funcionarios e empregados da administração federal;

16. Dar conta da sua gestão á Assembléa em cada legislatura ordinaria, apresentando um relatorio sobre a situação interna e externa da Confederação, e submettendo a sua deliberação as medidas que julgar uteis ao desenvolvimento da prosperidade commum;

17. Escrever memorias especiaes quando o exigir a Assembléa Federal ou alguma das suas secções.

A responsabilidade das auctoridades e funcionarios federaes é regulada pela lei de 9 de dezembro de 1850, a qual estabeleceu tres acções — disciplinar, criminal e civil.

—

LXVI. O *Praesidium* da Confederação Allemã pertence ao rei da Prussia, que, nesse character, usa do titulo de imperador allemão (deutscher Kaiser).

A dignidade imperial não gosa de vantagens pecuniarias; a votação da lista civil e a dotação da corôa competem exclusivamente ao Reino da Prussia; mas todos os annos a lei de finanças põe á disposição do imperador fundos tirados dos recursos do Imperio.

O Kaiser representa juridicamente a Confederação em suas relações com o estrangeiro; em nome do Imperio, elle declara a guerra, conclue a paz, celebra tratados e contracta allianças com outros paizes.

(Constituição, art. 11, secção 1<sup>a</sup>.)

São as suas attribuições principaes:

- a) nomear o presidente do *Bundesrath*;
- b) convocar, prorogar, abrir e encerrar as sessões dessa corporação e do *Reichstag*;
- c) promulgar, publicar e regulamentar as leis do Imperio, velando pela sua execução;
- d) nomear e demittir livremente o chanceller do Imperio, e os funcionarios federaes, observadas, quanto a estes, as restricções leaes;
- e) administrar as forças federaes;

f) exercer na Alsacia Lorena a soberania que pertence ao Imperio.

—

LXVII. Ao lado do Kaiser, e compartilhando das suas attribuições executivas, funciona o *Bundesrath*, corporação composta dos procuradores dos diversos Estados, cujos votos não exprimem a sua vontade subjectiva, nem a opinião individual do respectivo soberano, e sim a vontade publica do Estado, membro da Confederação.

Os membros do *Bundesrath* não são funcionarios do imperio, e o art. 10 da Constituição reconhece-lhes o character de encarregados de negocios dos membros da Confederação, preceituando o seguinte:

“É dever do imperador garantir aos membros do *Bundesrath* a usual protecção diplomatica.”

Os procuradores procedem de accordo com as instrucções que receberam dos seus governos, e prestam contas da execução do mandato; são verdadeiros, *phonographos* que transmitem aos membros da Confederação a vontade de um delles, servindo ao mesmo tempo de buzina acustica para transmittir ao mandante as declarações dos outros Estados.

O *Bundesrath* tem tres commissões permanentes — a da Alsacia-Lorena, de Constituição e da *Ordem do dia*, as quaes funcionam unicamente durante as suas sessões; e oito commissões que continuam em actividade no intervallo das mesmas sessões.

Duas dellas — a do Exercito de terra e fortificações, e a de Marinha — são nomeadas pelo Kaiser, que é obrigado a contemplar os representantes da Baviera, Saxonia e Wurtemberg; cinco são eleitos pelo *Bundesrath* — as de Tarifa e Impostos, Commercio, Estradas de Ferro, Correios e Telegraphos, Justiça e Cultos; a oitava, que é a mais importante, — a dos Negocios Extrangeiros — se compõe dos

representantes da Baviera, que é o presidente, da Saxonia e do Wurtemberg e de dous membros eleitos pelo *Bundesrath*.

A Prussia tem a presidencia de todas as outras commissões, tendo 17 representantes no *Bundesrath*; a Baviera 6; a Saxonia e Wurtemberg 4; Baden e Hessen 3; Mecklemburgo-Schwerin e Brunswick 2; e os outros Estados apenas 1.

Compete ao *Bundesrath*:

a) deliberar sobre os projectos que o Poder Executivo pretender apresentar ao *Reichstag*, e sobre a respectiva sancção;

b) estatuir sobre as prescripções e disposições administrativas necessarias á execução das leis do Imperio;

c) opinar sobre a nomeação dos fiscaes aduaneiros, e propor a dos seguintes funcionarios: membros da Côrte de Contas e do Tribunal do Imperio, procurador geral e procuradores imperiaes, directores do Banco do Imperio, membros da Repartição dos Seguros, etc.;

d) resolver sobre a conclusão de tratados celebrados com as nações estrangeiras, e sobre a declaração de guerra, salvo si tiver havido invasão do territorio, hypothese em que ao Kaiser cumpre providenciar;

e) resolver sobre a conveniencia da dissolução do *Reichstag*;

f) deliberar sobre a applicação do thesouro de guerra;

g) tornar annualmente as contas do chanceller do Imperio, mandando expedir-lhe a competente quitação.

Basta a enumeração das principaes attribuições do *Bundesrath* para mostrar que a preponderancia do Kaiser no governo da Allemanha é devida antes á sua posição de rei da Prussia que á de *praesidium* da Confederação.

## CAPITULO X

LXVIII. Os Ministros de Estado. Atribuições e responsabilidade — LXIX. Organização ministerial actualmente em vigor. Distribuição pelos diversos Ministerios dos serviços a cargo da administração federal — LXX. O Thesouro Federal e repartições dependentes. Conselho de Fazenda — LXXI. Formulas dos actos administrativos — LXXII. Organizações ministeriaes nos paizes estrangeiros: Chile — LXXIII. Republica Argentina — LXXIV. Estados Unidos — LXXV. Austria-Hungria — LXXVI. Suissa. — LXXVII. Allemanha.<sup>1</sup>

LXVIII. O Presidente da Republica é auxiliado pelos Ministros de Estado, agentes de sua confiança, e de sua livre nomeação e demissão, que lhe subscrevem os actos, e cada um delles preside a um dos Ministerios em que se divide a administração federal.

Os Ministros não poderão accumular o exercicio de outro emprego ou função publica, nem ser eleitos Presidente ou Vice-Presidente da União, Deputado ou Senador.

Perderá o mandato, e não poderá ser votado na eleição o Deputado ou Senador que aceitar o cargo de Ministro.

Esses auxiliares não poderão comparecer ás sessões do Congresso, e só se communicarão com elle por escripto, ou pessoalmente em conferencias com as commissões das Camaras.

---

<sup>1</sup> Ribas — *Ob. cit.*; Amunatégui Rivera — *Ob. cit.*; Stevens — *Ob. cit.*; Bryce — *Ob. cit.*; Le Fur — *Ob. cit.*; Adams et Cunningham *Ob. cit.*; Laband — *Ob. cit.*

Os seus relatorios annuaes serão dirigidos ao Presidente da Republica e distribuidos por todos os membros do Congresso. (Constituição Federal, arts. 49-51).

—

Os Ministros de Estado não são responsaveis perante o Congresso ou perante os Tribunaes, pelos conselhos dados ao Presidente da Republica; respondem, porém, quanto aos seus actos, pelos crimes qualificados em lei.

Nos crimes communs e de responsabilidade são processados e julgados pelo Supremo Tribunal Federal, e nos connexos com os do Presidente da Republica, pela auctoridade competente para o julgamento deste, — o Senado Federal. (Constituição, art. 52.)

O processo e o julgamento dos Ministros de Estado, nos crimes communs, são regulados pelo Decreto n. 27 de 7 de janeiro de 1892, cujo art. 32 preceitua o seguinte:

“Os Ministros de Estado, nos crimes communs ou de responsabilidade connexos com os do Presidente da Republica, serão processados e julgados pela auctoridade competente para o julgamento deste, não lhes podendo o Senado impor, nos crimes de responsabilidade, outras penas mais que a perda do cargo e a incapacidade para exercer qualquer outro, sem prejuizo da acção da justiça ordinaria.”

—

LXIX. A Lei n. 23 de 30 de outubro de 1891 distribuiu os serviços da administração federal pelos seguintes Ministerios:

Fazenda, Justiça e Negocios Interiores, Industria, Viação e Obras Publicas <sup>2</sup>, Relações Exteriores, Guerra e Marinha.

---

<sup>2</sup> Este Ministerio, no antigo regimen, denominava-se — Agricultura, Commercio e Obras Publicas — e não me parece que a substituição do titulo tenha sido feliz.



É da competencia privativa do Ministerio da Fazenda todo o expediente de serviço concernente á Fazenda Publica, em todos os ramos e interesses, especialmente no que disser respeito:

a) Ao Thesouro Federal e ás repartições fiscaes a elle subordinadas;

b) Ao Tribunal de Contas;

c) Á divida publica, quer interna quer externa, e á Caixa de Amortização;

d) Aos bens do dominio federal, salvo quando especialmente reservados a misteres ou serviços de outros Ministerios;

e) Aos lançamentos de impostos, bem como á arrecadação, distribuição e contabilidade das rendas federaes;

f) Á escripturação relativa a pensionistas, aposentados, reformados e empregados de repartições extinctas;

g) Á Casa da Moeda, a Imprensa Nacional e ao Diario Official;

h) Ao orçamento geral da receita e despesa publicas;

i) Aos montepios, ás caixas economicas e montes de socorro da União;

j) E aos bancos de emissão, de depositos e descontos.

Cabe, outrosim, ao Ministerio da Fazenda:

---

A *viação* é uma das modalidades da *industria*, e num paiz *essencialmente agricola*, não se comprehende a exclusão da *agricultura* da denominação do ministerio.

Pende de deliberação da Camara dos Deputados um projecto ereando um novo ministerio, da — *Agricultura, Commercio e Industria* —, e os Interessados têm a maior confiança na efficacia desta medida.

a) Dirigir e uniformizar o serviço da contabilidade geral da União, exercendo fiscalização sobre todas as repartições, dependentes ou não do mesmo Ministerio, que tenham a seu cargo escripturar receita ou despesa;

b) E centralizar e harmonizar, alterando ou reduzindo, os orçamentos parciaes dos demais Ministerios para o fim de organizar annualmente a proposta do orçamento da União, que será apresentada á Camara dos Deputados na época e na fôrma prescriptas pela lei da contabilidade publica.<sup>3</sup>

São da competencia do Ministerio da Justiça e dos Negocios Interiores:

a) Os serviços e negocios relativos á administração da Justiça local do Districto Federal e á administração da Justiça Federal, tanto neste Districto como nos Estados;

b) A policia do Districto Federal, bem como a administração do Corpo de Bombeiros;

c) A Guarda Nacional em toda a União;

---

<sup>3</sup> O Ministerio da Fazenda abriu mão inteiramente dessas duas importantes attribuições, cujo elevado alcance não apreci ou devidamente.

O Thesouro Federal, em regra, remotte ao Congresso Nacional as tabellas explicativas tal e qual as recebe dos diversos Ministerios sem usar o Ministro da Fazenda do direito de redução, normais grave que seja a situação financeira do paiz, e menos justificadas as despesas propostas.

Por outro lado, não tomou providencia alguma sobre a uniformização do serviço da contabilidade geral da União, nem exerceu a menor fiscalização sobre as repartições não dependentes do seu Ministerio, que tem a seu cargo escripturar a receita e despesa, cujas repartições se julgam subordinadas unicamente aos respectivos Ministros, considerando talvez revogado pelo desuso o direito de suprema inspecção, que compete ao Ministerio da Fazenda.

O Projecto do Codigo de Contabilidade Publica consagra, e nem podia deixar do fazel-o, a unificação da contabilidade geral da Republica no Ministerio da Fazenda, sob a chefia do Director da Contabilidade do Thesouro Federal.

Mas as suas disposições que aliás apenas codificam as disposições legaes esparsas em diversas leis, teem suscitado a mais viva opposição dos interessados em manter os abusos do actual systema.

d) Tudo o que fôr concernente ao desenvolvimento das sciencias, lettras e artes, á instrucção e á educação e seus respectivos institutos nos limites da competencia do Governo Federal, e inclusive a catechese dos Indios;

e) Os assumptos eleitoraes;

f) A naturalização e o registro civil;

g) E a saude publica, soccorros publicos, assistencia aos alienados e maternidade.<sup>4</sup>

Compete ao Ministerio da Industria, Viação e Obras Publicas:

a) Os serviços que interessam á agricultura, ao commercio e a quaesquer outras industrias, bem como aos institutos ou associações que se destinarem á instrucção technica, desenvolvimento e aperfeiçoamento desses ramos do trabalho nacional.

b) A administração da fabrica de ferro de S. João de Ipanema e de quaesquer outras industrias geridas por conta da União (lei cit., art. 6º);

c) A garantia de juros a empresas de vias ferreas, engenhos centraes ou outras empresas para fins economicos.

d) A conservação das florestas, e a execução das leis e regulamentos concernentes á pesca nos mares territoriaes;

e) A navegação dos mares e rios no que fôr da competencia do Governo Federal;

---

<sup>4</sup> O operoso Dr. Amaro Cavalcanti publicou, quando Ministro da Justiça e Negocios Interiores (1898) uma interessante noticia historica dos serviços, instituições e estabelecimentos dependentes do seu Ministerio.

Praza a Deus que este exemplo seja imitado nos outros Ministerios.

f) A administração e custeio das vias ferreas pertencentes á União, bem como o serviço do pagamento de juros ou de subvenções a empresas ou companhias particulares, e a respectiva fiscalização;

g) As obras publicas em geral, inclusive a dos portos;

h) A direcção da Repartição de Estatistica;

f) O expediente e o despacho nos processos relativos a patentes de invenção e marcas de fabricas e de commercio;

j) O que fôr attinente a caixas economicas, montes de socorro, particulares, ás sociedades anonymas, bancos de credito real e quaesquer outras instituições de credito que tenham por fim favorecer a uma classe de productores ou a um ramo essencial de industria;

k) e o serviço dos Correios e Telegraphos.

A natureza dos serviços a cargo dos Ministerios: das Relações Exteriores, Guerra e Marinha — dispensa uma enumeração das respectivas attribuições.

—

LXX. O dec. n. 2807 de 31 de janeiro de 1898, que reorganizou as repartições de Fazenda, dividiu o Thesouro Federal nas seguintes directorias:

Do Expediente e Inspeção de Fazenda; de Contabilidade; das Rendas Publicas, e do Contencioso.

Em todas as capitaes dos Estados, excluida a do Rio de Janeiro, funcionam as Delegacias Fiscaes, cujo pessoal foi recentemente augmentado pelo dec. leg. n. 1178 de 16 de janeiro de 1.904, o qual creou os logares de contador e procurador fiscal, e as Juntas administrativas da Fazenda Federal, em cada uma das mesmas Delegacias Fiscaes.

As repartições de arrecadação existentes nos Estados e dependentes do Thesouro são: as Alfandegas (em quasi todos elles), as Mesas de Rendas e as Collectorias.

Nesta Capital existem, tambem subordinadas ao Thesouro, as seguintes repartições:

Recebedoria, Casa da Moeda, Imprensa Nacional, e Laboratorio Nacional de Analyses.<sup>5</sup>

—

O Conselho de Fazenda, que só tem voto consultivo, compõe-se dos quatro directores do Thesouro, e é presidido pelo ministro da Fazenda ou pelo mais antigo dos seus membros.

Reune-se, pelo menos, uma vez por semana, e trata em gráu de recurso:

1º das decisões proferidas pelos chefes das repartições de Fazenda, excedentes de suas alçadas, em questões relativas á applicação, arrecadação e restituição de impostos e quaesquer rendas publicas;

2º e das apprehensões, multas ou penas impostas por infracção de leis ou regulamentos fiscaes.

O citado dec. n. 2807 confiou tambem ao Conselho de Fazenda a regulamentação de impostos e mais materias concercentes ao

---

<sup>5</sup> A Caixa da Amortização é administrada por uma Junta composta do Ministro da Fazenda, de cinco capitalistas nacionaes e do Inspactor Geral, que é o representante da mesma Junta e o executor das suas deliberações.

É, portanto, uma repartição autonoma, em cujas resoluções o Ministro da Fazenda intervém apenas com seu voto.

Extincto o Tribunal do Thesouro, esta repartição perdeu grande parte da sua importancia, porque não profere julgamentos e sim apenas informa os papeis que o Ministro da Fazenda decide nob a sua exclusiva responsabilidade.

Passou tambem para o Tribunal de Contas a eucripturação dos creditos dos outros Ministerios, e assim, o Thesouro não tem supremacia sobre as outras Secretarias de Estado.

serviço de Fazenda; os Ministros, porém, privam-no systematicamente dessa attribuição, confiando-a a pessoas estranhas ao Thesouro.

Considero muito censuravel este procedimento.

Em primeiro logar, não tem o Ministro da Fazenda competencia para alterar ou deixar de cumprir uma disposição de um decreto expedido pelo Presidente da Republica.

Em segundo logar, desautorizando o Conselho de Fazenda o referido ministro declara incompetentes os directores do Thesouro, e esta condemnação, além de injusta, sendo assim proferida em globo, vai reflectir sobre elle proprio, visto se elle tratar de funcionarios que não são vitalicios nos logares que exercem.

Em terceiro logar (e esta consideração não é para desprezar na deploravel situação financeira do paiz), como essas pessoas estranhas ao Thesouro são sempre bem remuneradas, os cofres publicos são sobrecarregados com uma despesa perfeitamente evitavel.

E maior se torna o abuso quando a pessoa encarregada do serviço é um *aposentado*, isto é, um *invalido* que a Junta de Inspecção de Saude declarou incapaz de trabalhar!

—————

LXXI. O Poder Executivo exerce ordinariamente as suas funções por meio de — *decretos, regulamentos e instrucções*.<sup>6</sup>

Os primeiros, ensina Ribas, podem ser considerados quanto:

---

<sup>6</sup> As deliberações do Congresso Nacional são chamadas — *leis* ou *decretos*, conforme o tou objecto.

Denominam-se *leis* as que conteem normas geraes e disposições de natureza organica ou que tenham por fim crear direito novo.

As rosoluções que consagrarem medidas administrativas ou politicas, de character individual ou transitorio, denominar-se-hão decretos.

Á sua natureza, á comprehensibilidade de suas disposições, e á origem de sua auctoridade.

Considerados quanto á natureza de sua materia, elles se dividem em:

*Actos de auctoridade*, que são os que estabelecem medidas geraes sobre casos futuros, ou proferem decisões especiaes sobre casos pendentes, como sejam a verificação ou declaração de algum facto, a permissão, determinação ou prohibição de alguma cousa, a concessão ou denegação de alguma auctorização ou privilegio, etc.

*Actos de instituição*, que são os que conferem funcções publicas a alguém, ou o destituem dellas; taes são os actos de nomeação, promoção, remoção, demissão, aposentadoria, etc.

Em relação á comprehensibilidade de sua materia, dividem-se os decretos em:

*Geraes* ou *regulamentares*, que são os que teem por fim desenvolver as disposições legislativas para facilitar a sua execução.<sup>7</sup>

*Especiaes* e *individuaes*, que são aquelles em que a administração applica a cada facto social, ou a cada administrado separadamente, as normas emanadas do legislador, ou della mesma no exercicio da sua attribuição regulamentar.

Assim, alguns destes decretos conteem actos de auctoridade, outros de instituição.

Segundo a origem da sua auctoridade, ou da sua força obrigatoria, os decretos regulamentares e especiaes se dividem em duas classes:

---

<sup>7</sup> Em regra, o *Decreto* se limita a mandar observar as disposições do *Regulamento* que o acompanha.

1.<sup>a</sup> Uns emanam da natureza do poder executivo, da sua missão de prover á execução das leis, e são expedidos simplesmente em virtude da sua attribuição constitucional. (Const., art. 48, n. 1º.)

2.<sup>a</sup> Outros decorrem de delegações legislativas ou de auctorizações expressas contidas em leis especiaes ou, mais commummente, nas leis orçamentarias.

Os *regulamentos* desenvolvem as disposições legislativas, estabelecem os meios, regras, providencias e fórmulas adequadas ao *fiel* cumprimento das mesmas disposições.

As *instrucções* teem ordinariamente caracter mais technico e provisorio; são regras dadas ás auctoridades publicas, prescrevendo-lhes o modo por que devem organizar e pôr em andamento certos serviços, e quasi sempre se referem aos que são de novo creados ou reformados, e vão começar a funcionar.

Os *avisos* são as fórmulas de que commummente usam os ministros quando se dirigem uns aos outros, aos presidentes ou governadores dos Estados, ou a outras auctoridades inferiores, resolvendo, em regra, alguma consulta.<sup>8</sup>

Os *officios* são as fórmulas que as auctoridades publicas empregam quando se dirigem a seus superiores ou eguaes, ou a funcionarios e empregados de elevada categoria.

Essas auctoridades se servem das *portarias* ou *ordens* <sup>9</sup> quando se dirigem a empregados subalternos.

---

<sup>8</sup> Expedem-se por meio de avisos as resoluções presidenciaes tomadas sobre consulta do Supremo Tribunal Militar.

Os avisos não poderão versar sobre interpretação de lei ou regulamento, cuja execução estiver exclusivamente a cargo do Poder Judiciario. — Cit. Lei n. 23, art. 90.

<sup>9</sup> Os Ministros da Fazenda serviam-se de ordens quando se dirigiam aos inspectores das Thesourarias, como presidentes do extincto Tribunal do Thesouro.



Tambem se fazem por meio de *portarias* as creações de alguns logares subalternos e as nomeações dos respectivos empregados.

As *circulares*, geralmente, conteem instrucções segundo as quaes devem proceder os funcionarios subalternos; levam a opinião do Governo na interpretação das leis.

Os *despachos* são as decisões proferidas pelas auctoridades nas petições ou memoriaes das partes, ou nos processos administrativos.

Os avisos são annualmente colligidos e impressos sob o titulo de — *Decisões do Governo*.

A fórma externa dos actos administrativos, observa Amunátegui Rivera, deve se conformar com as regras da melhor educação.

O espirito dominante no governo se traduz perfeitamente no estylo das suas communicações.

São tambem o retrato dos seus signatarios.

O estylo e o tom se modificam com os tempos e os homens.

O laconismo e a rudeza revelam governos e ministros a cujos olhos a brutalidade é um signal de força.

A politica da boa educação se encontra nos que pensam que a auctoridade nada perde em observar as regras da urbanidade, e que um character energico não tem necessidade de ser altaneiro e imperioso.

---

LXXII. No Chile, a lei de 21 de junho de 1887 estabeleceu sete Departamentos de Estado, a cargo de seis Ministros, a saber:

1.º Do Interior; 2.º Das Relações Exteriores e Culto; 3.º Justiça e Instrução Publica; 4.º Fazenda; 5.º Guerra; 6.º Marinha; 7.º Industria e Obras Publicas.

Os Departamentos da Guerra e Marinha são exercicios pelo mesmo funcionario.

Actualmente existem oito departamentos, tendo sido dividido em dous o da Justiça e Instrução Publica, sem augmentar o numero de Ministros.

A citada lei de 1887 revogou, no art. 35, o decreto-lei de 1º de fevereiro de 1837, que havia estabelecido o *conselho de ministros*; e assim o Presidente da Republica não é obrigado, em caso algum, a reunil-os.

Os ministros são nomeados e demittidos á vontade do Chefe do Estado. (Constituição, art. 73.)

---

LXXIII. Segundo o art. 87 da Constituição argentina, eram cinco os Ministros Secretarios: 1.º Do Interior; 2.º Relações Exteriores; 3.º Fazenda; 4.º Justiça, Culto e Instrução Publica; 5.º Guerra e Marinha.

Mas actualmente são sete os ministros: 1º, da Fazenda; 2º, do Interior; 3º, das Relações Exteriores; 4º Guerra; 5º, Marinha; 6º, Instrução Publica; 7º, Agricultura.

Os ministros referendam e legalisam os actos do Presidente, cuja validade depende do cumprimento dessa formalidade.

Cada ministro é responsavel pelos actos que referendar, e pelos que forem praticados pelos seus collegas com a sua acquiescencia.

Não podem, por si sós, tomar resolução alguma, salvo no que disser respeito ao regimen economico e administrativo dos seus respectivos departamentos.

Apresentam annualmente ao Congresso um relatorio dos negocios a seu cargo; podem assistir ás sessões do mesmo Congresso, e tomar parte nos debates, mas não teem o direito de voto.

São nomeados e demittidos *livremente* pelo Presidente da Republica.

---

LXXIV. Na *Convenção de Philadelphia* aventou-se a idéa de dar ao Executivo um Conselho privado analogo ao do soberano inglez; e houve mesmo um projecto creando um Conselho de Estado, que o Presidente da Republica consultaria, quando julgasse conveniente, sem ser obrigado a seguir os seus pareceres, e guardando a completa responsabilidade dos seus actos.

Successivamente modificado, este projecto se converteu na actual disposição constitucional — o Presidente poderá pedir a opinião, por escripto, do chefe de cada um dos departamentos executivos, sobre qualquer assumpto que disser respeito ás suas funcções e attribuições respectivas.

É esta a única allusão que a Constituição faz aos ministros do Presidente, o qual governa livre de qualquer fiscalização dum *gabinete* ou *conselho*.

A lei de 1789, que creou os ministros ou chefes dos departamentos executivos, estipulou expressamente que o secretario de Estado procederá, na gestão dos negocios a seu cargo, de accordo com as ordens e instrucções do Presidente dos Estados Unidos; e disposições

identicas se encontram na mesma lei relativamente aos secretarios da guerra e da marinha.

Na America, portanto, a administração não funciona em globo, observa Bryce, não ha a responsabilidade collectiva.

Todos os departamentos executivos foram creados por actos do Congresso.

Em 1789 havia sómente quatro ministros: o secretario de Estado e do Thesouro, o da Guerra, e o Attorney General.

Em 1798 creou-se um secretario da Marinha, em 1829 um director geral dos Correios, em 1849 um secretario do Interior <sup>10</sup> e em 1888 um secretario da Agricultura.

Estes oito secretarios constituem o que vulgarmente se chama o Gabinete, o qual, aliás, se reúne excepcionalmente, quando o Presidente julga necessario discutir com os seus auxiliares reunidos alguma medida importante.

A maior ou menor preponderancia do ministro na administração do paiz depende do seu proprio valor e do do presidente.

Legalmente, os secretarios são simples cumpridores de ordens.

Jefferson, apesar de ter secretarios da ordem de Madison e Gallatin, não ouviu o seu gabinete, segundo affirma Stevens, sobre os dous actos mais importantes da sua administração — a compra da Luiziania, e a rejeição do tratado celebrado por Monröe e Pinckney, em 1806. Lincoln reunia raramente os seus ministros, e não os consultou

---

<sup>10</sup> Actos de 1867 e 1869 crcaram una repartição de Instrucção Publica, annexa ao Ministerio do Interior, cuja unica funcção consiste em reunir e publicar informações sobre os assumptos concernentes á educação, tarefa tão utii quanto conscienciosamente desempenhada.

previamente sobre a sua celebre proclamação abolicionista, cujo texto, aliás, sujeitou ao seu exame.

Segundo Bryce, o logar mais saliente do gabinete é o do secretario de Estado, recompensa suprema frequentemente reservada a um dos grandes eleitores ou chefes do partido, que, nos primeiros tempos, era considerado de grau para a presidencia.

A direcção dos negocios estrangeiros é a sua principal missão, que elle desempenha quasi que sem a fiscalização do Presidente, tanto este está ordinariamente absorvido na distribuição de collocações aos seus partidarios.

O *Attorney-General* é não sómente o accusador publico e o conselheiro permanente dos Estados Unidos, como tambem, até certo ponto, ministro da Justiça, exercendo o direito de fiscalização sobre a administração judiciaria federal, e especialmente sobre os funcionarios executivos da Côte chamados — *United States Marshals*, e sobre os membros do ministerio publico denominados — *district Attorneys*.

É o jurisconsulto official do Presidente para todas as questões frequentemente suscitadas sobre a Constituição, principalmente no que diz respeito á delimitação do poder executivo federal e ás suas relações com os poderes estadoaes; e, em geral, em todas as questões de direito.<sup>11</sup>

---

LXXV. Na Austria, o ministerio se compõe de um presidente e de oito chefes de departamentos, agindo como — Conselho do Imperador—; mas não constitue um corpo colectivo, cujas decisões sobre as questões administrativas sejam tomadas pelo voto da maioria.

---

<sup>11</sup> Entre nós, o jurisconsulto official do Presidente é o Consultor Geral da Republica, logar creado pelo Dec. Leg. n. 967 do 2 de janeiro de 1903.

Em cada departamento, o ministro age sob a sua responsabilidade individual.

Assim os ministros representam um triplice papel: são os conselheiros do Imperador, executam as suas ordens, e são os administradores responsáveis dos diversos ramos do serviço publico.

Agem em nome do Imperador quando apresentam projectos á aprovação do Reichsrath; e devem assistir ás sessões das duas Camaras para defender a politica do Governo, e responder ás interpellações.

Ha oito departamentos executivos:

Interior, Defesa Nacional, Cultos e Instrucção, Commercio, Agricultura, Finanças, Justiça, e Estradas de Ferro.

O Presidente do Conselho muitas vezes não tem pasta, sendo, portanto, um nono ministro.

Em theoria, os ministros são responsáveis perante as Camaras e devem pedir demissão quando perdem a confiança da maioria; mas, na pratica, isto não se observa.

As diferenças de raças determinam nas Camaras a divisão dos partidos, e os proprios membros da mesma raça não adoptam projectos identicos, nem seguem uma unica direcção politica.

O Imperador aproveita-se desse estado de cousas para conservar os seus ministros, e proceder de accordo com a sua propria orientação politica.

—

Na Hungria, o ministerio se compõe normalmente de nove membros, quando o Presidente do Conselho occupa uma das pastas, e são: o Ministro Assistente do Rei, o do Interior, das Finanças, da Industria

e Commercio, da Agricultura, da Justiça, dos Cultos e Instrukção, da Defesa Nacional, e o da Croacia e Slavonia.

Elles assistem ás sessões das Camaras, e representam as maiorias parlamentares, de cuja confiança exclusivamente vivem.

Os Magyars conservam uma maioria real nas Camaras húngaras, sabem o que querem, e são capazes de respeitar escrupulosamente a disciplina partidaria.

—

São communs á monarchia austro-hungara os ministerios: dos Negocios Extrangeiros e da Casa Imperial, *Kaiserlichen Hauses*; o da Guerra e o da Fazenda do Imperio.

—

LXXVI. No intuito de facilitar o exame e a expedição dos negocios, as decisões do Conselho Federal Suisso, no exercicio do poder executivo, dizem Adams e Cunningham, os seus membros combinaram dividir entre si o serviço.

Devido ao augmento constante dos negocios, tem augmentado muito a auctoridade independente de cada membro do Conselho; mas todas as questões de real interesse são examinadas e resolvidas nas sessões ordinarias que o mesmo Conselho celebra ás quartas-feiras e sabbados.

Até 1887, o Presidente da Confederação dirigia o que então se denominava — o departamento politico — por onde corriam os negocios estrangeiros.

Tendo, porém, augmentado, depois de 1848, o trabalho de todos os departamentos, menos do politico, se tornou urgente uma reforma, e o plano proposto pelo Conselho, tendo sido acceito pela Assembléa Federal, a titulo de ensaio, entrou em vigor em 1 de janeiro de 1888.

Actualmente, os sete departamentos são:

1.º Negocios estrangeiros, inclusive o commercio; 2.º Interior; 3.º, Justiça e policia; 4.º Militar; 5.º, Finanças e portagens federaes; 6.º, Industria e agricultura; 7.º, Correios e Estradas de Ferro.

A direcção dos negocios estrangeiros deixou de ser confiada exclusivamente ao Presidente da Confederação, o que importava numa substituição annual; e assim adquiriu a necessaria estabilidade.

Além das relações internacionaes, o departamento dos negocios estrangeiros tem a seu cargo: desenvolvimento do commercio em geral, e o preparo dos respectivos tratados; os negocios relativos á propriedade litteraria e artistica; a emigração, e a collaboração no estabelecimento das tarifas aduaneiras.

---

LXXVII. Na Allemanha, o Chancellor é o unico ministro imperial (*kaiserlich*), o chefe supremo de todos os ramos da publica administração, o referendario de todos os decretos e ordenanças. (Constituição, art. 17.)

Á frente de cada uma das divisões do serviço publico, porém, está uma auctoridade superior, cujas attribuições correspondem ás dos ministros nos outros paizes, tanto quanto permite a subordinação á auctoridade do Chancellor.

Actualmente as auctoridades administrativas do Imperio estão agrupadas pela fórma seguinte:

I. Repartição do Interior, a qual se compõe de duas secções: a central e a dos negocios de economia politica, e della dependem as seguintes repartições:

de Estatistica, Verificação dos pesos e medidas, Estabelecimento physico-technico de Berlim, Saude, Arqueação dos



navios; Direcção central dos *Monumenta Germaniae historica*; Serviço de emigração; Inspeção dos exames de pilotos, machinistas e capitães de navios; Com missão technica de navegação maritima; Repartição Imperial do canal de Kiel: Commissão escolar, etc.

II. Repartição dos negocios estrangeiros;

III. Marinha do Imperio;

IV. Correios, dividida em duas secções, occupando-se a 2º dos telegraphos;

V. Justiça;

VI. Thesouro do Imperio;

VII. Estradas de ferro;

VIII. E Banco do Imperio.

*(Bank-curatorium)*

## CAPITULO XI

LXXVIII. Hierarchia. Funcionarios e empregados publicos. Classificação — LXXIX. Natureza juridica das relações entre o Estado e os seus empregados — LXXX. Condições geraes de investidura dos cargos publicos — LXXXI. Direitos, deveres e responsabilidade dos empregados publicos — LXXXII. Aposentadoria — LXXXIII. Montepio — LXXXIV. Responsabilidade do Estado pelos actos dos seus empregados. Jurisprudencia do Supremo Tribunal Federal.<sup>1</sup>

LXXVIII. Os funcionarios publicos constituem nos Estados modernos, e especialmente nos centralizados, doutrina Posada, um organismo complexo e uniforme, constituído, todo ellc e cada um dos seus ramos, sob a fórma hierarchica, isto é, segundo o criterio da subordinação dos funcionarios inferiores em categoria aos superiores, estando todos dependentes do respectivo ministro.

A nota caracteristica do organismo politico dos funcionarios, portanto, consiste em uma hierarchia que se desenvolve em ramos especiaes, segundo os serviços da fazenda, instrucção, obras publicas, etc, e se decompõe em grãos de inferior a superior, todos unidos pelos laços da subordinação hierarchica, cujas principaes consequencias são: — uniformidade do serviço, dever de obediencia aos superiores e direito que

---

<sup>1</sup> Posada — *Ob. cit.*; Bluntschli — *Theorie générale de l'Etat*; Ribas *Ob. cit.*; KorKounov — *Cours de theorie générale du droit*; Nézard — *Théorie juridique de la fonction publique*; Goodnow — *Ob. cit.*; Chironi — *La culpa en el derecho civil moderno*; Sourdat — *Traité général de la responsabilité*; Solari — *La Responsabilità della Pubblica Amministrazione per gli atti di impero*; Grivellé — *De la distinction des actes d'autorité et des actes de gestion, these pour le doctorat*; Dr. Amaro Cavalcanti — *Responsabilidade civil da Estado*.

estes teem de fiscalizar os actos dos seus subordinados, e de intervir nas suas deliberações, decidindo os conflictos suscitados entre elles.

Sob o ponto de vista doutrinario, não se identificam os conceitos de — *funcionario* e *empregado publico*.

Segundo Bluntschli, a funcção publica é um orgão do corpo do Estado tendo a sua missão publica peculiar, e conferindo ao respectivo funcionario um poder de *determinação* propria, na sua esphera de acção, o que, aliás, não exclue a subordinação hierarchica.

A idéa de *funcionario* implica a de *auctoridade* (*imperium* ou *jurisdictio*), exercendo um dos direitos da soberania.

Os *empregados*, pelo contrario, não teem auctoridade nem esphera de acção proprias; são auxiliares e subordinados dos funcionarios, e, embora exercitem tambem a sua actividade na esphera organica dos serviços publicos, as suas attribuições, em regra, exigem apenas um mediocre trabalho intellectual.

Lançando os olhos sobre o vasto e complicado mechanismo administrativo, diz Ribas, facilmente se conhece que algumas de suas peças exercem acção de que depende essencialmente o movimento geral, e portanto são indispensaveis para que elle possa preencher o seu desuno, enquanto outras sómente teem por fim facilitar e coadjuvara acção das peças essenciaes, de modo que a sua existencia não é indispensavel para o movimento geral.

As funcções, de que assim depende a vida da administração e o preenchimento de sua missão, costumam denominar-se — *directas* — e mais exactamente se chamariam — *essenciaes* —; aquellas que semente

servem para facilitar o exercicio destas, geralmente se denominam *indirectas* ou *auxiliares*,<sup>2</sup> e tambem se poderiam qualificar de *especiaes*.

Estas funcções indirectas, auxiliares ou antes especiaes, são verdadeiras fracções do poder social implicitamente contidas nas essenciaes, mas que dellas se destacam para se lhes dar maior desenvolvimento, afim de que possam melhor auxiliar o exercicio destas.

As funcções directas ou essenciaes são aquellas a que está ligada a propria substancia da administração, em que se encarna todo o pensamento e impulsão do poder executivo; de modo que sem ellas ficaria este poder inhabilitado para preencher a sua missão.

Na hierarchia administrativa os agentes, a quem ellas estão confiadas, exercem, pois, natural supremacia sobre todos os que apenas são destinados a auxiliá-los.

A distribuição das funcções directas ou essenciaes se faz em relação ás divisões territoriaes, de sorte que se disseminem por todos os

---

<sup>2</sup> A realização das funcções da auctoridade, diz Korkounov, visto a grande diversidade que existe entre ellas, exige ordinariamente a actividade de muitas pessoas o de meios materiaes.

E é por esto motivo que, na maioria dos casos, os órgãos da auctoridade não são individuaes e sim instituições possuindo um pessoal e uma organização mais ou menos complexa.

E si examinarmos a organização dessas diversas Instituições, verificamos que, entre as pessoas que as compõem, umas decidem precisamente qual deve ser a direcção a dar ao órgão da auctoridade que lhes foi confiada, ao passo que outros cooperam apenas na obra da administração, e estão sob as ordens dos primeiros.

Assim pois as diferentes instituições em um Estado são compostas de duas categorias de órgãos — os que decidem e os que apenas collaboram.

Sómente os órgãos que decidem são órgãos immediatos, directos, do poder, no sentido stricto da palavra (*amt*).

Os órgãos que collaboram não são immediatos, cooperam apenas com os que teem o direito de decisão.

Esta cooperação póde revestir tres fórmas differentes.

Ella consiste ora no preparo do negocio pela coordenação dos differentes elementos escolhidos: ora nos conselhos dados ao órgão encarregado da decisão; ou finalmente na execução da resolução que tiver sido tomada pelo referido órgão.

Consequentemente os órgãos cooperadores se subdividem em *preparadores*, *consultivos* e *executivos*.

pontos do territorio, passando por uma serie de canaes que se ramificam hierarchicamente uns nos outros.

A distribuição das funcções indirectas ou auxiliares é feita segundo a especialidade da materia a que se applicam; e, como os seus depositarios não representam senão parcialmente o pensamento da administração, e della recebem o movimento sómente para certos, actos especiaes, é necessario que se agrupem e se subordinem aos agentes directos ou essenciaes que elles estão incumbidos de auxiliar.

Tanto os funcionarios directos como os indirectos, para poderem convenientemente preencher a porção de poder social que lhes é confiada, precisam de certos serviços, que teem caracter commum aos da vida privada, e que em geral podem se considerar como ramos de industria, taes são: os trabalhos de escripturação e contabilidade, da guarda, conservação e transporte das cousas publicas, ou das officinas mantidas pelos cofres publicos, etc. Aquelles a quem cumpre perfazer. estes serviços entram na classe geral dos agentes administrativos, mas na technologia do Direito Administrativo se não denominam funcionarios, porque nenhuma fracção do *poder* social exercem, e sim apenas — *empregados publicos*.

Serviço publico é a utilidade que por meio dos seus actos alguém prestará sociedade ou a parte della.

Funcção publica é uma fracção do *poder social*, envolve as idéas de auctoridade e mando em relação aos interesses do Estado.

Quando, porém, estes agentes são destinados a serviço meramente mechanico ou braçal, ajustados, pagos e despedidos em virtude de contracto meramente particular com o chefe administrativo a quem estão subordinados, não lhes cabe a denominação de *empregados publicos* no sentido restricto e sim a de meros serventes, operarios ou jornaleiros.

Cumpra, porém, atender-se que a phraseologia da nossa legislação administrativa não está inteiramente assentada sobre esta matéria.

Geralmente as palavras — *empregados publicos* — designam não só esta classe especial de agentes da administração, como também todos os seus funcionarios directos ou indirectos.<sup>3</sup>

Assim também a palavra — *funcionarios* — é empregada algumas vezes para designar não só os que assim tecnicamente se denominam, como quaesquer empregados publicos; e a expressão — *funções publicas* — para indicar as attribuições e actos dos cargos publicos de qualquer categoria.

Considerando os funcionarios como elemento do organismo administrativo, explica Posada, cabe fazer estas classificações:

---

<sup>3</sup> Nézard nota falta de precisão na theoria que distingue os funcionarios propriamente dictos dos simples empregados, e Hauriou observa que no quadro geral dos funcionarios é impossivel estabelecer uma linha de demarcação acima da qual fiquem os funcionarios, e em baixo os empregados.

Alem disso, continua Nézard, essa theoria contém frequentemente um erro juridico.

Não se póde distinguir os empregados dos funcionarios pelo facto de competir unicamente a estes ultimos a auctoridade publica, porquanto todos os aggentes de gestão gosam da qualidade de funcionarios, e entretanto não exercem o poder publico.

É igualmente impossivel fazer desta distincção uma questão de gráo de elevação na hierarchia administrativa, porque assim ter-se-ia de dar a qualidade de funcionario ao guarda-campestre e recusar-a ao chefe do sacção dum ministerio, sendo, aliás, a função social do segundo muito mais importante do que a do primeiro.

O mesmo argumento nos permite repellir o criterium deduzido do direito do decisão proprio.

Todo agente da força publica que lavra um processo-verbal tem uma iniciativa mais consideravel do que o chefe de repartição, que apenas prepara as decisões submettidas á assignatura do ministro, ou transmite as ordens do seu chefe hierarchico aos empregados subalternos.

O direito disciplinar de ordem e fiscalização sobre os seus subordinados, de que estão investidos os chefes de repartição, não é peculiar ao poder publico, nem differe do que gosam as administrações privadas de alguma importancia.

Hauriou classifica de um lado o funcionario que tem um estado, isto é, garantias contra a demissão da remoção e, do outro lado, o simples empregado sem garantias, romovivel e demissivel *ad nutum*.

Esta distincção também não tem a nitidez do contornoso que constitua a força de uma, theoria juridica, e o proprio Hauriou reconhece que entre os dous typos extremos ha uma sorte de situações intermedia.

1.<sup>a</sup> Correspondendo ao duplo character representativo e *technico* do Estado, os seus funcionarios se classificam segundo predomina nelles o primeiro ou o segundo character, e assim podem ser *representativos* e *profissionaes* ou *burocraticos*; e a esta classificação corresponde de um modo bastante exacto a de funcionarios e empregados;<sup>4</sup>

2.<sup>a</sup> Attendendo-se ás faculdades politico-administrativas que se attribuem aos funcionarios, estes se classificam em *auctoridades* e *agentes*;

---

<sup>4</sup> Em muitos Estados, diz Goodnow, se estabelece uma dlatlncção entre funcionarios *profissionaes* e *honorarios*.

Os primeiros sao os que consagram todo o seu tempo ás funcções publicas, os que não teem outra occupação nem podem tel-a, segundo a lei, e percebem a remuneração sufficiente para viver sem recorrer a outros meios.

A lei exige frequentemente de taes funcionarios certo prepare technlco ou um conhecimento maior ou menor doa assumptos a que se referem os seus deveres.

Em alguns Estados os aspirantes a cargos publicos necessitam seguir um plano completo de estudos administrativos.

Um systema de administração que descança completamente ou principalmente em funcionarios *profissionaes* se denomina systema burocratico.

Nelle existe a profissão e a classe dos funcionarios officiaes, dos que se consagram à administração dos negocios publicos.

Os funcionarios honorarios, pelo contrario, não consagram todo o seu tempo ao trabalho publico, se dedicam a outras occupações, das quaes tiram os meios dea subsistencia, ou vivem dos proprios recursos, porque o ordenado é insufficiente.

Em tal systema, a funcção é considerada não como meio de vida, e sim como uma honra, e não se exige dos candidatos conhecimentos especiaes; e é o que se chama *selfgoventment*.

Nelle não existe uma classe de funcionarios profissionaes, ou é muito reduzida e a Administração fica a cargo dos membros da sociedade, que exercem temporariamente funcções publicas.

---

A tarefa dos Governos, diz Korkounov, em todos os Estados modernos, exige um prepara technico; o papel do funcionario necessita igualmente uma tal despesa de tempo que o serviço para o Estado se tornou actualmente uma verdadeira profissão.

Mas, por outro lado, para que o Governo não esteja exclusivamente nas mãos de uma classe unica, é indispensavel dar aos outros membros da sociedade uma certa influencia, e fazel-os tambem participar de algumas funcções do Estado.

É por esta razão que o pessoal, nos diversos estabelecimentos que compõem o Estado, comprehende dous elementos: 1º uma categoria de pessoas que se consagram ao serviço do Estado como a outra qualquer profissão; 2º e uma categoria de pessoas, que apenas representam os interesses das outras classes sociaes.

Em outros termos, na composição dos institutos, nos Estados modernos, pôde-se distinguir um elemento *profissional* e um *representativo*.

O primeiro é uma garantia de sciencia e experiencia; o segundo é um freio para a rotina e o espirito de classe.

3.<sup>a</sup> Attendendo ao circulo administrativo de que fazem parte e do qual dependem, os funcionarios podem ser da Administração *central* ou da *local*.

Sob este ponto de vista, os funcionarios entre nós se dividem em — *federaes, estadoaes e municipaes*;

4.<sup>a</sup> Quanto á constituição numerica do emprego, os funcionarios são *individuaes* ou *collegiaes*;

5.<sup>a</sup> Relativamente ao caracter e valor das suas decisões, podem ser *activos* ou *consultivos*, conforme executem directamente, ou dêem simples conselhos;

6.<sup>a</sup> Tomando-se em consideração a natureza politica das funcções, os funcionarios são: *geraes*, isto é, da Administração como acção total do Estado, ou *especiaes*, de um ramo technico particular;

7.<sup>a</sup> Attendendo-se á origem da relação da funcção, os funcionarios são *electivos* ou de *nomeação*, podendo esta ser feita livremente ou em virtude de concurso;

8.<sup>a</sup> Quanto á distribuição historica dos serviços, os funcionarios se classificam technicamente segundo o departamento ministerial ou dependencia da União, Estado ou Municipio a que pertençam;

9.<sup>a</sup> Relativamente á sua condição juridica, os funcionarios são *amoviveis*, quando podem ser transferidos ou privados livremente do emprego, e *inamoviveis*, quando não podem sê-lo senão em casos excepcionaes, expressamente previstos em lei;

10.<sup>a</sup> Quanto ao tempo, os funcionarios podem ser *temporarios* (commissão) ou *permanentes*;



11.<sup>a</sup> Finalmente, attendendo-se á sua situação, os funcionarios se dividem em activos ou passivos, conforme estão no exercicio do emprego ou aposentados, verificada a condição de invalidez.

—

LXXIX. Não estão accordes os escriptores sobre a natureza juridica das relações do Estado com os seus empregados.

Uns consideram a relação sob o ponto de vista da *subordinação* do empregado, seja considerando a dicta relação como *unilateral*, na qual o Estado manda e dispõe a ordenação de seus serviços, sem que o empregado possa invocar direito algum, seja estimando a mesma relação como de *direito publico*<sup>5</sup>, tendo o empregado as regalias que o proprio Estado lhe outorga.

A idéa a que correspondem estas opiniões é a de que o Estado, como instituição soberana, exige o serviço e deve regulal-o, ainda que seja *impondo-o* como um *dever*.

“O defeito logico desta opinião, diz Orlando, consiste em collocar o *que podia ser* em lugar *do que é*.”

Effectivamente o Estado não recruta os seus funcionarios, e, em regra, a prestação do servico implica direitos em favor do empregado.

Outros escriptores, pelo contrario, admittem a existencia de um *vinculum juris* entre a Administração e o empregado.

O serviço publico, no conceito de Stein, é uma vocação, uma profissão, e não um simples encargo, havendo um vinculo que prende o empregado e o Estado, determinando direitos e deveres.

---

<sup>5</sup> A relação do funcionario com o Estado, diz Goodnow, não é contractual.

Os conceitos do funcção o de funcionario são do direito publico, e não de direito privado.

A nota *commum* dessas opiniões é o reconhecimento do caracter *bilateral* e até *contractual* da relação de emprego; surgem, porém, as divergencias quando se trata de definir a natureza especial da relação.

Uns definem a relação de emprego como uma relação civil: *contracto innomizado*<sup>6</sup> que exige regras especiaes de formação, aperfeiçoamento e consummação: é um *contracto de troca sui generis* (Löning).

Outros affirmam que a relação do emprego é uma locação de serviços que presta o empregado por um prazo indeterminado, recebendo como salario o ordenado.

Outros julgam ver na dicta relação um *mandato* todas as vezes que o empregado age *por encargo do Estado* (Merlin).

Uns sustentam que a dicta relação participa de ambos os *contractos*, predominando em certos empregados o caracter de locação de serviços — um subalterno, e em outros o *mandato* — uma auctoridade.

Outros consideram que a relação de emprego é de direito civil especial com caracter publico (Meucci).

E outros, finalmente, sustentam que, ainda mesmo quando ha os *contractos* indicados, a relação *suppõe* uma *ordenação* com uma porção de derogações das normas civis (Orlando).

---

<sup>6</sup> Nézard analisa os quatro typos classicos dos *contractos* *innominados* do *ut des, da ut facias, facio ut des, facio ut facias*, e demonstra que em nenhum desses typos podó ser incluida a função publica.

Além disso, nas convenções dessa natureza, basta que uma das partes não satisfaça os seus compromissos para que a outra fique exonerada do cumprir os seus.

Mas Isto não se verifica no serviço publico; o empregado não pôde abandonar o seu emprego, ainda que não receba o ordenado, sem incorrer na sancção da lei penal, e assim como o Estado não pôde recusar o pagamento do mesmo ordenado sob o pretexto de inexecução das obrigações do funcionario, enquanto a demissão ou a suspensão não fôr legalmente decretada.

Depois de passar em revista todas estas opiniões, Posada afirma que em todas ellas ha elementos aproveitaveis para se definir a *relação de emprego*.

Esta relação é uma relação jurídica sui generis, sem nome na technica civil; por outro lado não é admissivel, no conceito reinante, a applicação das normas civis dos Codigos ás relações *contractuales* que podem resultar do emprego.

Partindo disto, o illustre publicista hespanhol considera admissivel a orientação das opiniões indicadas: 1º, emquanto reconhecem o caracter *bilateral* da relação de emprego; 2º, emquanto admittem o seu conteúdo contractual; 3º, e emquanto assignalam a necessidade de se admittir a sua ordenação jurídica.

A relação do emprego, portanto, é representativa, continua Posada, porque todo funcionario — empregado é a seu modo representante do Estado; por este lado o emprego se resolve em um mandato, de cujo exercicio resulta para o Estado um serviço que determina o dever da retribuição, e da prestação das condições necessarias para que o mandatario possa cumprir a sua missão.

No fundo, como observa Orlando, ha a relação jurídica que implica a prestação de um serviço, a obtenção duma recompensa e o cumprimento dum mandato recebido; mas na fôrma não se trata sómente de *contractos civis*, porque a indole do serviço e da representação do emprego exigem solemnidade e condições especiaes.

A relação de emprego não é meramente contractual; é tambem uma *função* que, devido a razões *technicas* e a motivos praticos finaes, implica uma ordenação que excede á que no direito civil se applica ás locações de serviço e ao mandato.

Effectivamente, a relação de emprego presuppõe o funcionario que ha de ser designado segundo a sua capacidade e a prova desta, o que pede uma selecção.

Além disso, a indole do serviço e o facto de ser este de interesse geral, impõem condições de organização pelas quaes o emprego ha de ser occupação accessivel aos cidadãos segundo o seu merito e capacidade; por outro lado, a complexidade do systema de serviços publicos determina relações particulares reciprocas.

Em conclusão: a relação de emprego, segundo Posada, é uma relação juridico-politica, pela qual se estabelece a ordenação das funcções profissionaes Estado exercidas por seus agentes representativos.

De todos os escriptores, porém, é Laband o que melhor conceitua a natureza das relações entre os funcionarios e o Estado.

A obrigação de prestar um serviço, diz elle, póde ter uma triplice base de direito: póde ser creada por uma convenção analoga ao contracto de locação de serviço do direito privado, e no qual os contractantes apparecem como gosando de direitos eguaes e independentes um do outro.

Neste caso não ha subordinação de quem presta o serviço a quem o encarrega da execução; e não existe entre os contractantes outros direitos que não sejam o de exigir a prestação do serviço promettido, e o de exigir o salario convencionado.

O Estado tambem póde celebrar contractos de locações de serviços dessa natureza, por exemplo com empreiteiros para a construcção de fortificações, estradas de ferro, etc.

Quem se liga ao Estado por uma *relação de serviço* dessa especie, de fórma que a sua situação relativamente ao Estado seja a de um contractante com direitos eguaes, não torna-se por isso funcionario publico.

A obrigação de executar serviços também pôde ter por fundamento uma relação de poder (*Gewaltverhaeltniss*) que não provém duma decisão livre dos interessados, mas existe sem isto.

No dominio do direito privado, o exemplo mais caracteristico é o patrio poder e o direito, que o mesmo confere aos paes, de exigir dos filhos serviços domesticos ou technicos.

Da mesma fôrma a soberania do Estado sobre os nacionaes *funda, para o mesmo Estado*, o direito de reclamar serviços, e, para os nacionaes, o dever de prestal-os.

Mas o facto de cumprir os deveres de subdito ou de cidadão, não confere também a qualidade de funcionario.

Quem se desempenha dum serviço para com o Estado cumprindo como soldado o dever militar, como jurado o dever judiciario, accetando tutelas, etc, não é um funcionario, si bem que se mova num circulo de negocios publicos, pratique actos auctoritarios, e, consequentemente, desempenhe funcções e sirva o Estado.

E a razão de não ser funcionario não consiste no facto de desempenhar as suas funcções de fôrma não permanente, e sim em ser o *dever de serviço* uma modalidade do *dever de subdito*.

Mas existe uma terceira classe de — relações de serviços — que reune os traços caracteristicos das duas já estudadas, isto é, por um lado, tem por base uma convenção livre e voluntaria, e, por outro lado, tem no seu conteúdo uma — relação de poder.

A historia do direito privado nos offerece um exemplo classico duma relação deste genero na *vassallagem*.

A commendação do Direito da idade média era um contracto, mas não o contracto de direito de obrigações; entre o senhor e o vassallo,

suserano e feudatario, havia uma relação de poder que era de natureza moral, repousando sobre um dever de fidelidade e de dedicação particular, e creava um *dever de serviço* também particular.

A commendação não fundava uma relação contractual e sim uma relação de auctoridade e de subordinação, uma *potestas*.

Violar o seu dever de serviço não era para o vassallo deixar de cumprir uma obrigação, era um delicto, uma felonía; os direitos de suserano não eram direitos de credor, mas direitos soberanos. O que elle devia em retribuição era essencialmente a protecção.

O dom dum — beneficio — não era, originariamente, indispensavel, si bem que sempre fosse esse o costume.

A relação entre o vassallo e o suserano não era formada por um — *dare facere praestare oportere* — reciproco, mas pelo — *mundeburnium* (defensivo) e *lides*.

A relação de serviço que une o funcionario ao Estado é da mesma natureza, sendo, porém, de direito publico.

Esta relação suppõe um contracto que a estabelece, isto é, um consentimento especial para cada caso.

É necessario que o Estado declare a sua vontade de tomar algum, individualmente determinado, para o seu serviço, e que esse individuo consinta em entrar para o mesmo serviço.

Mas este contracto não é de direito obrigatorio; elle funda uma relação de poder do Estado, um dever particular de serviço, de obediencia, de fidelidade do funcionario, e impõe ao Estado o dever de protegelo e pagar a remuneração estabelecida para os seus serviços.

Aqui também o que é essencial é o dever do Estado de proteger o funcionário no exercício de suas funções; a remuneração dos serviços é a regra, mas não é essencial.

O funcionário que falta ao seu dever de serviço não viola um contrato, commette um delicto (*ver gehen*), um — delicto disciplinar — correspondente á felonía do vassallo.

Cumprir os deveres de funcionário não é se conformar com os termos dum contrato, é desempenhar o dever de fidelidade e de obediência que se acceitou.

Assim, pois, o serviço do funcionário se distingue do do subdito, porque este não se obriga a executá-lo por uma decisão da sua vontade livre, e se distingue do serviço dum homem alugado pelo Estado, porque esse homem é um contractante com os mesmos direitos que o dicto Estado.

A relação de serviço assim limitada por esta dupla opposição, constitue o criterio decisivo e essencial da noção jurídica do funcionário.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Nézard combate a theoria de Laband, apresentando, entre outros argumentos de somenos importancia, os tres seguintes:

1.º As obrigações do vassallo eram sobretudo *negativas* e se resumiam no dever de fidelidade, ao passo que as do funcionário são essencialmente activas e muito mais extensas;

2.º O contrato de *mundeburnium*, pacto de amizade, mais tarde contrato de feudo, se concluía no interesse do vassallo; a função publica, pelo contrario, existe sómente porque é necessaria á vida do Estado, cujo interesse está principalmente em jogo.

3.º A função publica é temporaria e livre, o funcionário póde acceitar ou recusar o emprego, e se demittir quando julgar conveniente; mas o feudo era perpetuo o irrevogavel.

Não me parecem procedentes estes argumentos.

As obrigações do vassallo não eram negativas, porquanto assim não é possivel considerar o *serviço militar*, as *prestações pecuniarias*, e em certos casos, o *trabalho corporal*, deveres esses que não estão implicitamente comprehendidos no de fidelidade.

É exacto que o feudo era hereditario e irrevogavel; mas o laço feudal podia ser quebrado pela traição o pela negação da justiça e o feudatario podia se armar contra o suserano para obter justiça ou tomar uma vingança de familia.

Além disso, elle podia subtrahir-se aos onus da vassallagem, acolhendo-se sob a protecção de um senhor mais poderoso; e o proprio suserano podia exonerá-lo de taes onus.

LXXX. Às condições geraes de investidura dos cargos publicos, ensina Posada, dependem da natureza do Estado.

Sendo este de indole social, e abrangendo *por equal* a todos os seus membros, a sua organização administrativa obedece aos seguintes principios: 1º, as funcções do Estado não podem ser attribuidas a nenhum dos seus membros por direito pessoal individual; 2º, o Governo não póde excluir arbitrariamente a nenhum membro do Estado do exercicio de suas funcções; 3º, as funcções do Estado devem ser distribuidas e organizadas segundo as aptidões exigidas pela diversidade technica das funcções.

Estes principios se resumem no seguinte: todos os membros do Estado devem ser admittidos, como taes, ao desempenho de suas funcções, sem outra limitação que não seja a resultante das condições exigidas pelas proprias funcções.

De accordo com este principio, a Constituição Federal determina, no art. 73, que os cargos publicos civis, ou militares, são accessiveis a todos os brasileiros, observadas as condições de capacidade especial, que a lei estatuir, sendo, porém, vedadas as accumulações remuneradas.

Consequentemente, o acesso aos cargos publicos, entre nós, depende exclusivamente da capacidade pessoal, a qual deve ser examinada sob quatro pontos de vista, *politico, juridico, physico e intellectual*.

---

O funcionario não póde deixar o exercicio do seu cargo antes de obter a sua demissão, isto é, o consentimento do Estado.

Nézard, aliás, sustenta que o Estado tem acção civil contra o funcionario que, de má fé, quebra os laços que os une, abandonando o seu cargo, tomando parte numa greve illegal ou se demittindo sem prévio aviso.

A diversidade notada entre os intuitos do *mundeburnium* e da funcção publica, se explica facilmente pela evolução do conceito do Estado, actualmente tao ampliado quanto rudimentar durante o regimen feudal.



A capacidade geral *politica* se resolve na necessidade de ser membro do Estado.

Meucci, Orlando, Posada e outros pensam que esta exigencia é justificavel sómente quando se trata de funcções de governo, nada tendo que ver a nacionalidade com o exercicio de *funcções technicas*.

Em paizes como o nosso, de escassa cultura intellectual, essa maneira de pensar é perfeitamente aceitavel.

A capacidade *juridica* para o exercicio dos cargos publicos não coincide com a civil; certas condemnações inibem os individuos de exercel-os, e, além disso, é indispensavel que o candidato tenha o que muitos chamam — *capacidade moral* — isto é, tenha boa conducta notoria.

A capacidade *phisica* se refere ao minimo e ao máximo da idade.<sup>8</sup>

A capacidade *intellectual* póde ser geral, quando exige sómente um gráo minimo de instrucção; ou especial (scientifica), quando se faz precisa uma cultura technica determinada.

---

LXXXI. Enumerando os direitos dos empregados publicos, os tratadistas collocam em 1º lugar o de exercer o cargo de uma maneira regular e estavel, podendo o seu exercicio ser garantido por uma acção judicial ou administrativa, no caso de demissão arbitraria.

---

<sup>8</sup> O sexo masculino, diz Meucci, era outr'ora uma condição exigida para as funcções publicas, o tambem para o desempenho das profissões liberaes; mas este principio tem soffrido numerosas excepções.

Actualmente predomina a opinião de não ser possivel recusar á mulher a idoneidade precisa para o exercicio de algumas funcções publicas; e, verificado que o sexo não a impede de attinglr a um gráo elevado de vigor mental o de character, pouco a pouco ella tem conquistado o direito de exercer a sua actividade ao vasto campo dos serviços publicos, excluidos apenas aquelles em que razões de moralidade ou necessidade de grande força phisica, como as funcções militares, se oppõem ao seu exercicio.

Stein, partindo do principio de que o Estado e o empregado se ligam por uma relação *bilateral*, sustenta que este não póde ser privado do seu emprego sem prévia decisão judicial.

Hauriou, pelo contrario, não admite o direito ao emprego, afirmando que todos os funcionarios podem ser demittidos quando menos esperarem, sendo a nomeação um acto discrecional.

Ambas essas opiniões extremadas não me parecem acceitaveis — *in médio virtus*.

O direito á funcção sómente *em termos* póde ser reconhecido.

É indiscutivel, em principio, o direito do Estado de organizar os serviços a seu cargo, estabelecendo, como lhe apraz, as respectivas condições; e fôra um absurdo impôr-lhe sempre o onus de conservar vitaliciamente um empregado cujas funcções se tornaram desnecessarias.

Como já vimos, a acceitação do emprego depende livremente da vontade do individuo cuja actividade o Estado pretende aproveitar; uma vez dado o consentimento, porém, estabelecem-se as relações de *poder*, e o funcionario não póde invocar outros direitos além dos expressamente concedidos pela *auctoridade*.

O reconhecimento do direito ao emprego, portanto, depende apenas do facto de ter o Estado incluido a garantia de permanencia entre as condições que estabeleceu para attrahir ao seu serviço pessoal idoneo.

No caso affirmativo, o funcionario não póde ser privado das vantagens do seu cargo, ainda que sob o pretexto da suppressão do mesmo, porque todas as condições estabelecidas pelo poder publico, quando precisa dos serviços dos cidadãos, "se convertem, como parte do

elemento contractual das relações do emprego, em outros tantos direitos do empregado”, como ensina Posada.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> A jurisprudencia do Supremo Tribunal Federal consagra esta doutrina, ainda que vacillantemente, o que talvez se deva attribuir á circumstancia de não estar a maioria dos julgadores muito familiarizada com os estudos administrativos.

O Acc. n. 112 de 19 de setembro de 1895 declarou nullo um acto do Poder Executivo reformando forçadamente um official militar, fóra dos casos previstos na lei.

O de n. 133, do 27 de novembro do mesmo anno, tambem declarou nullos não sómente o acto da demissão de um lente substituto do cargo vitalicio que exercia no curso superior da Escola Militar desta Capital, como tambem o que dera provimento definitivo a uma cadeira de lente da mesma Escola, em prejuizo dos direitos daquelle substituto, embora taes actos tivessem sido expedidos durante o estado de sitio.

O de n. 421 de 23 de agosto de 1899 reconheceu que — “os actos administrativos que não ferem direitos civis ou politicos estão fora, da acção do poder judiciario e não se acham comprehendidos no texto do art. 13 da lei n. 221 da 1894; o que a demissão de empregados não vitalicios não offende direito algum, mas apenas simples interesses do demittido”.

A mesma doutrina foi consagrada pelo Acc. n. 519 de 3 de outubro de 1900, do qual são dignos de nota os seguintes *considerandos*:

Considerando que é o appellido, como official da Directoria dos Correios, empregado demissivel *ad nutum*, e, portanto, sem direito ao emprego de cujas vantagens foi privado pelo acto do Governo, a quem cabe a faculdade de prover os cargos publicos nomeando o demittindo os empregados, quando o exigir o serviço publico;

Considerando quo a faculdade de demittir se limita pela vitaliciedade, e que esta, como excepção, estabelecendo vantagens por um lado e onus por outro, só por lei póde ser concedida, e que lei alguma a estabeleceu para os empregados do Correio;

Considerando, finalmente, que, não sendo vilalicio o emprego de que foi demittido o appellido, a sua reintegração effectuada equivale a uma nova nomeação, e não lhe dá direitos á percepção de vencimentos durante o tempo em que não exerceu o dicto emprego.

No mesmo sentido e tambem o Acc. n. 380 do ao de setembro de 1899.

O de n. 506 de 21 de outubro de 1899 consagrou os seguintes principios:

1º, que, sendo os empregos publicos estabelecidos para o bem da sociedade, e não para o bem dos empregados, nada obsta ou póde obstar a que sejam extinctos desde que es tornem inuteis ou não mais possa custear-os o Estado, e, portanto, a vitaliciedade do emprego não póde ser entendida senão como simplesmente asseguradora do exercicio do mesmo emprego, emquanto este existir;

2º, que, consagrado, como se acha expressamente entre nós, o direito da União de crear e supprimir empregos (Constituição, art. 34 n. 25), é bem de ver que a lei a. 463 de 25 de novembro de 1897, que extinguiu a cadeira regida pelo appellido o que fóra creada por uma outra lei ordinaria, não é um acto exorbitante e de modo algum atacou a vitaliciedade garantida ao mesmo appellido pelo art. 232 combinado com os arts. 74 e 222 do decreto n. 330 do 12 de abril de 1890;

3º, e que, finalmente, tendo o Congresso Nacional competencia para diminuir ou reduzir os vencimentos doa funcionarios federaes vitalicios, salvo as restricções expressas na Constituição, e fóra de duvida que, mandando, como mandou, pagar aos lentes e professores vitalicios, postos em disponibilidade por excederem as necessidades do ensino militar, não os vencimentos integraes, que até então percebiam, mas apenas os ordenados, nada mais fez do que usar de um direito que lhe era proprio, porque, quem póde diminuir vencimentos póde diminuir gratificações e até acabar com estas.

O Acc. n. 492 de 2 de dezembro de 1899 confirmou una sentença que condemnara a Fazenda Nacional a pagar a um lente do Externato do Gymnasio Nacional, cuja vitaliciedade lhe era garantida por lei, os ordenados que deixou de receber durante o

Si assim não fosse, o Estado, para ter facilidade em recrutar pessoal idoneo para o seu serviço, seria prodigo em promessas, e depois iria cerceando pouco a pouco as vantagens, confiado na força do habito, nesses laços imperceptíveis que reteem o individuo na profissão que escolheu na mocidade; infringindo, aliás, o principio de que — *nemini fraus sua patrocinari debet*.

Mas, si o Estado não garantiu a permanencia no emprego, é claro que o individuo, que o aceita, sabe perfeitamente que a sua permanencia dependerá unicamente da vontade do Governo, e não poderá invocar o direito ao emprego, seja qual fôr o seu tempo de serviço.

—

O segundo direito dos funcionarios é o de ser especialmente protegido no exercicio do seu cargo, sendo essa protecção garantida pelas leis penaes.

O Codigo Penal da Republica, art. 134, pune com a pena de prisão cellular por dous a quatro mezes, além das mais em que incorrer, quem desacatar qualquer auctoridade, ou funcionario publico, em exercicio de suas funcções, offendendo-o directamente por palavras ou

---

tempo decorrido de sua demissão até ser reintegrado no exercicio de suas funcções; mas sem a gratificação, que só é devida *pro labore*.

A doutrina desses dous ultimos Accs., parem (seja dicto com a devida venia), além de injuridica, e multo perigosa, e, si adquirisse entre nós fóros de cidade, tornaria irrisoria a garantia da vitaliciedade concedida a certos funcionarios em virtude de ponderosas considerações de ordem publica.

O Governo encontraria na suppressão do emprego o meio facil de se descartar de um funcionario por de mais affeito ao cumprimento dos seus deveres; ou então recorreria resolutamente a demissão do mesmo funcionario, o qual seria sempre castigado com a perda da gratificação, durante o longo periodo entre a violencia e a reintegração.

O proprio Supremo Tribunal Federal não tardou em repudiar a alludida doutrina, reconhecendo, nos Accs. ns. 495 e 496, de 16 de dezembro de 1899, o direito dos empregados vitalicios de perceberem tambem as gratificações, quando involuntariamente afastados do exercicio dos seus cargos.

“Considerando que o appellado (diz o primeiro dos supradictos Accs.), como lente cathedratico, é vitalicio, não podendo perder o seu logar senão segundo as leis penaes (art. 232 do decreto n. 329 de 12 de abril de 1890), e não é conserval-o o ficar em disponibilidade com o ordenado sómente e privado do exercicio da cadeira e correspondente gratificação...”

actos, ou faltando á consideração devida e á obediencia hierarchica; e a pena terá o augmento de um terço, si o desacato fôr praticado em sessão publica de camaras legislativas ou administrativas, de juizos ou tribunaes, de qualquer corporação docente ou dentro de alguma repartição publica.

O art. 135 estabeleceu a pena de prisão cellualar por um a tres mezes para quem desobedecer á auctoridade publica em acto ou exercicio de suas funcções, deixar de cumprir suas ordens legaes, transgredir uma ordem ou provimento legal emanado de auctoridade competente.

Na mesma pena incorrerão os que infringirem os preceitos prohibitivos de editaes das auctoridades e dos quaes tiverem conhecimento.

—

O direito ao acesso é geralmente reconhecido, entre nós, quando se trata de empregos subalternos, predominando a consideração do merecimento (euphemismo com que se mascara o patronato) sobre a da antiguidade na respectiva repartição.

Os logares de chefes, considerados de confiança, são de livre escolha do Governo, dentro dos limites estabelecidos pelas disposições regulamentares.

—

Os direitos economicos que nascem da relação do emprego, segundo Posada, se resumem no pagamento pelo Estado do serviço do funcionario.

A alludida relação implica a prestação de um serviço que exige uma remuneração.

Mas não ha uma norma unica para determinar o aspecto economico das prestações funcçionaes do Estado.

Ha varias fórmulas em que não se apresenta a relação de função em todo o seu valor contractual.

Effectivamente o Estado ás vezes impõe como *prestação* pessoal um cargo ou função ao cidadão; e é claro que tal imposição tira á relação o caracter contractual.

Estas funções obrigatorias, *de valor juridico muito discutivel* em muitos casos, provocam com frequencia uma indemnização que attenua o efeito coactivo que se traduz em um *encargo real* para o cidadão.

Si accentua, porém, o caracter contractual economico da relação quando a função, sem ser obrigatoria, acarreta despesas e sacrificios para quem a desempenha; e o Estado, além do ordenado estipulado, é obrigado a satisfazer taes despesas, *verbi-gratia*, as de representação, de viagens, alugueis de casas, etc.

O pleno caracter economico da relação de emprego se manifesta quanto ás funções que exigem: 1º, um *preparo tecnico*, que representa um gasto de tempo e de dinheiro e uma applicação da actividade pessoal que absorve toda ou a maior parte da *actividade economica do funcionario*.

Surge então, para o Estado, a obrigação de pagar o serviço que pede ao empregado.

A fixação do ordenado é uma operação economica financeira de grande interesse, que se resolve tomando em consideração as condições do mercado profissional, os meios de que dispõe o Estado e as particularidades do emprego.

Concretamente tal fixação é questão de calculo economico e de apreciação juridica.

O Estado, ao fixar os ordenados, deve ter em conta que se trata de remunerar um serviço cujo valor não póde ser apreciado sob o ponto de vista da utilidade immediata que produz, sem se ter ao mesmo tempo em attenção o valor intrinseco e representativo do mesmo.

Um empregado profissional do Estado exige, sob o ponto de vista economico, uma remuneração proporcionada ao esforço que faz e ao valor que no mercado tem esse esforço, para a completa satisfação de suas necessidades.

O ordenado, pois, ha de representar o preço *total* da actividade do empregado publico, definida e calculada segundo todo o seu valor economico, em relação com o systema geral de meios do Estado.

Consequentemente os elementos attendiveis na fixação dos ordenados, sempre relativamente á *importancia technica e social do emprego*, são: 1º, a remuneração do serviço actualmente prestado; 2º, a *amortização* do capital de preparo; 3º, a economia possivel calculada sobre o minimo das necessidades attribuiveis ao funcionario e á sua familia, dada a posição social exigida pelo emprego.

A fixação das quantias desses elementos é, naturalmente, muito arbitraria; mas é necessario não perdel-os de vista para que a carreira de empregado publico possa concorrer ao mercado em condições favoraveis.

Mesmo nos paizes, como o nosso, devastados pela *empregomania*, não são para desprezar os ensinamentos de Posada.

É exacto que os candidatos pullulam, entre nós, como os cogumelos sempre que se dá uma vaga em qualquer repartição; mas nem por isso deixa de ser muito limitado o campo de escolha, quando o Governo se resolve tomar em consideração não o valor politico do protector, e sim a *capacidade profissional do pretendente*.

Ninguém dirá que a burocracia ofereça no Brazil vantagens capazes de tentar as ambições do talento; e si não fosse a gravidade da crise economica e financeira que devora as forças vitales da nação, já teriam emigrado para outras profissões os homens de real merecimento que no fragil abrigo das repartições publicas aguardam oportunidade para abraçar outra carreira mais lucrativa.

Bem mereceria da Patria o Governo que realizasse uma reforma administrativa com a seguinte orientação:

1º, redução do quadro dos empregados ao estrictamente indispensavel; 2º, tornar as primeiras nomeações dependentes da prova de capacidade, 3º, garantir o acesso, sendo as vagas preenchidas mediante proposta de uma comissão que funcçionaria em todos os ministerios civis, como a de promoções do Exercito; 4º, fixação de vencimentos que possam realmente prover a subsistencia do empregado e de sua familia; 5º, *responsabilidade efectiva dos funcionarios*.<sup>10</sup>

—

O desempenho de um cargo, doutrina Posada, origina duas classes de deveres: uns de caracter *technico*, como exigencias impostas ao funcionario em virtude da indole do cargo; outros de caracter geral, como exigencias derivadas de toda a funcção politica ou administrativa.

A theoria dos deveres dos funcionarios publicos comprehende apenas “as obrigações geraes que assume todo aquelle que estabelece uma relação de funcção ou emprego”.

Esses deveres se differenciam sob o ponto de vista *penal* ou *jurisdiccional*.

---

<sup>10</sup> Nézard enumera dous direitos importantes dos funcionarios de gestão: o de associação e o de coalisação; mas o exame desses direitos não teem entre nós vantagem pratica, porquanto o exercicio do primeiro não soffre embaraços, e o segundo está previsto pelo Codigo Penal da Republica.



Alguns se referem ás condições que o funcionario tem de observar como membro da *corporação administrativa* (disciplinares), ao passo que a infracção de outros implica o desconhecimento das leis geraes communs: um delicto, e, portanto, uma sancção penal.

Os deveres de character disciplinar constituem a condição total do regimen administrativo, e nascem: 1º, da existencia de uma ordem administrativa; 2º, da tradição burocratica; 3º, e da necessidade do regimen de coordenação e subordinação hierarchica.

A infracção desses deveres revela, em regra, *incorreção*, falta de respeito á ordem estabelecida, desleixo; e só em casos raros constitue um delicto.

São estes os principaes deveres disciplinares:

a) Desempenhar pessoal e directamente as funcções do cargo.

Em principio, toda a funcção publica é pessoal; a delegação e a substituição devem estar expressamente previstas nas leis ou regulamentos, e, mesmo nesses casos, o funcionario não *transfere* as suas attribuições.

b) Exercer o cargo em toda a sua amplitude legal.

c) Dever de *residencia e assiduidade*.

O empregado não póde deixar o exercicio do seu cargo e se afastar da séde da repartição, sem licença dos seus superiores.

Alguns empregos, porém, como os de fiscaes e inspectores dos impostos de consumo, têm um character circulante; as funcções do cargo exigem que o funcionario visite com frequencia todas as localidades das respectivas circumscripções.

O dever de assiduidade não se limita ao comparecimento diario na repartição, á assignatura do ponto; comprehende tambem a obrigação, imposta ao empregado, de dedicar toda a sua atenção ao serviço publico durante as horas do expediente.

d) Dever de *observar boa conducta*, mantendo o decoro da pessoa que representa o Estado.

Como consequencia desse dever, o empregado deve proceder como homem educado nas relações com o publico.

Goodnow narra um bom exemplo da importancia que nos Estados Unidos se attribue ao dever de tratar o publico cortezmente.

Um empregado de um dos Departamentos tratou com descortezia uma pessoa que alli tinha um negocio pendente.

Dada a queixa, o Secretario de Estado demittiu o empregado, fazendo constar que toda pessoa que *tem um negocio a tratar numa repartição publica tem o direito de ser tratada cortezmente, e que não podia esperar a permanencia no cargo o empregado que se esquecia que era um servidor do povo, sendo, portanto, obrigado a ser cortez com quem paga os seus serviços.*

Infelizmente a nossa *americanização* não chegou ainda até ahi; os nossos empregados publicos, em regra, não primam pela urbanidade, e acompanhar a marcha dum papel nas repartições é uma provação difficil, a que a Sabedoria Divina não sujeitaria a paciencia de algum moderno Job.

e) E dever de *obediencia*, cujo principal fundamento é a subordinação hierarchica.

Não estão accordes as legislações, nem os tratadistas sobre o character desse dever.

Sustentam uns que elle é absoluto, devendo o inferior executar as ordens recebidas sem examinar a sua legalidade, porque o superior é o unico responsavel; é este o principio adoptado na organização administrativa da França.

Outros distinguem a ilegalidade manifesta da ilegalidade duvidosa, e, no primeiro caso, reconhecem que o empregado não deve cumprir a ordem.

Tal distincção, porém, é muito arbitraria, não póde servir de criterio do dever de obediencia.

Na Inglaterra a ordem dada em contrario ás disposições constitucionaes é nulla; e o funcionario que a executa é responsavel pelo seu acto.

Na Allemanha o empregado subalterno não póde desobedecer ao superior, mas póde e deve fazer observações sobre a ilegalidade da ordem.

A nossa legislação não converteu o empregado inferior em um mero automato, reconhece-lhe uma personalidade capaz de discernimento; e, acima da obediencia hierarchica collocou o respeito á Lei.

Declara a Constituição Federal, no art. 72 § 1º, que ninguem póde ser obrigado a fazer, ou deixar de fazer alguma cousa senão em virtude de lei.

O Codigo Penal da Republica preceitua no art. 212:

“A execução de ordem, ou requisição exigida por auctoridade publica, só póde ser demorada pelo executor nos seguintes casos:

a) quando houver motivo para prudentemente se duvidar da sua authenticidade;

b) quando parecer evidente que fôra obtida ob e subrepticamente *ou contra a lei*;

c) quando da execução se devam prudentemente receiar graves males, que o superior, ou o requisitante, não tivesse podido prever."

Ainda que nestes casos possa o executor da ordem ou requisição suspender a sua execução para representar, todavia não será isento de pena, si não demonstrar claramente a relevancia dos motivos em que se fundara.

E no art. 229:

"O que executar ordem, ou requisição illegal, será considerado obrar como si tal ordem ou requisição não existira, e punido pelo excesso de poder ou jurisdicção que commetter.

São ordens e requisições illegaes as que emanam de auctoridade incompetente, as que são destituidas de solennidades externas necessarias para a sua validade, *ou são manifestamente contrarias ás leis.*"

Esta é a theoria; mas na pratica — *poder é poder* — e o empregado, não garantido pela vitaliciedade, que não cumprisse uma ordem illegal de um ministro, seria immediatamente demittido, talvez para ter tempo disponivel para meditar em casa sobre a supremacia da Lei.<sup>11</sup>

—

A infracção desses deveres póde produzir uma triplice responsabilidade: *civil, penal e administrativa ou disciplinar.*

A apuração das duas primeiras é uma funcção judiciaria, si bem que não seja sempre confiada ao Poder Judiciario.

---

<sup>11</sup> Orlando reduz todos os deveres dos empregados publicos a um unico — ao exacto e fiel cumprimento do cargo que desempenha.

O Código Penal da República consagrou o capítulo único do título V às malversações, abusos e omissões dos funcionários.

A responsabilidade *civil* pode ser *interna* ou *externa*, conforme se referir somente às relações entre o funcionário e a Administração, ou abranger também as relações de ambos com os terceiros.

A responsabilidade administrativa ou disciplinar é uma consequência da subordinação hierárquica, e deve ser considerada como uma manifestação da faculdade jurisdiccional da Administração, cujo exercício, segundo Posada, está sujeito às seguintes condições: 1ª, que o agente seja funcionário público; 2ª, que se trate realmente de uma falta cometida contra os deveres próprios da sua condição de funcionário; 3ª, e que a referida falta não constitua um delito.

As nossas penas disciplinares consistem em repreensão pública ou particular, diminuição do tempo de férias, suspensão e demissão.

A pesar de declarar expressamente a Constituição Federal, no art. 82, que os funcionários públicos são estritamente responsáveis pelos abusos e omissões em que incorrerem no exercício de seus cargos, assim como pela indulgência ou negligência em não responsabilizarem efetivamente os seus subordinados, e de ter o Código Penal cogitado de todos os referidos abusos, omissões e negligências, a responsabilidade administrativa é a única que ainda se torna efetiva, e isto mesmo somente quando se trata de empregados subordinados.

O nosso *alto funcionalismo* é de facto irresponsável, tem a certeza da impunidade, por mais grave que seja a falta cometida, e não é outra a causa principal da crise moral que atravessamos.

Devido à ignorância, prepotência e incuria de funcionários civis e militares, a União foi obrigada a pagar avultadas indenizações;

entretanto o Governo não mandou promover a acção regressiva contra esses funcionarios, não infligiu-lhes a menor punição, sendo, pelo contrario, alguns delles promovidos.

Talvez que, no momento de punir, a auctoridade superior tivesse sentido resoar nos seus ouvidos as palavras do Divino Mestre: *Qui sine peccato est vestrum, primas in illam lapidem mittat.*

---

LXXXII. Preceitua a Constituição Federal, no art. 75, que a aposentadoria só poderá ser dada aos funcionarios publicos em caso de invalidez no serviço da Nação.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Interpretando esta disposição constitucional, o Supremo Tribunal Federal estabeleceu os dois seguintes principios:

1º. O Intuito do legislador constituinte foi regular as aposentadorias abusivamente *requeridas* por empregados publicos e facilmente *concedidas* pelo Poder competente, em beneficio daquelles que, aposentados, iam exercer outros empregos, recebendo do Thesouro Nacional vencimentos sem o correspondente serviço e em damno dos cofres publicos, onerados por duas ordens de empregados, os effectivos e os inactivos.

2º. Referindo-se o preceito constitucional sómente á aposentadoria *pedida* pelo empregado, o Governo póde concedel-a *a bem do serviço publico*, sem cogitar do estado de saude do mesmo empregado.

3º. O empregado demissivel ad nutum, que é aposentado espontaneamente pelo Governo, não soffre lesão alguma que deva ser reparada pelos meios judiciaes, e no caso de reassumir o exercido do cargo, por ter sido declarado sem effeito o acto da aposentadoria, não tem direito aos vencimentos que deixou de receber durante o tempo em que esteve em inactividade, (Accs ns. 151, 175 e 177, de 18 de março, 1 do agosto e 2 de setembro de 1896, e 508 de 9 de dezembro de 1899.)

A interpretação do Supremo Tribunal, porém, não se funda nem na letra nem no espirito da disposição constitucional.

A palavra — *dada* — não auctoriza a restricção feita nos alludidos Accs., porquanto a *dada* póde ser espontanea, não presuppõe forçadamente um pedido anterior.

E ainda que fosse possível haver duvidas a esse respeito, desapareceriam ellas em face da disposição do art. 208 de Dec n. 368 A, de 1 de maio de 1890, a qual expressamente determina que a aposentadoria póde ser *dada*... por determinação do Governo, *independentemente de solicitação*.

A nossa legislação, portanto, já cogitava de aposentadorias dadas espontaneamente pelo Governo, sem pedido do empregado.

Ninguém contesta que o intuito do dispositivo constitucional tenha sido cohibir o abuso das aposentadorias *graciosas*, concedidas á individuos moços e fortes, em remuneração de serviços politicos ou de outra ordem, mas sem consultar o interesse publico.

Esse abuso, porém, poderá facilmente verificar-se nas aposentadorias espontaneamente concedidas pelo Governo.

Supremo juiz das conveniencias do serviço publico, elle não deixaria de invocal-as sempre que quisesse galardoar um protegido com as vantagens da inactividade.

O Dec. Leg. n. 117 de 4 de novembro de 1892 exigiu, no art. 2º, que a invalidez fosse provada pela inspecção de saude, cujo termo, segundo a Circular n. 37, do Ministerio da Fazenda, de 1º de agosto de 1898, deve ser assignada por tres facultativos; e prohibiu a concessão da aposentadoria aos funcionarios que contarem menos de 10 annos de effectivo serviço publico.

Esta prohibição seria inatacavel, si o legislador tivesse aberto uma excepção em favor dos funcionarios que, embora contando menos de 10 annos de effectivo serviço publico, se invalidam no cumprimento dos deveres do cargo, em consequencia de um acto funcional.

Em algumas disposições reguladoras de aposentadorias especiaes não se nota a mesma omissão.

Assim, por exemplo, o art. 473 n. 2 do Reg. da Repartição Geral dos Telegraphos (Dec. n. 4053 de 24 de junho de 1901) concede aposentadoria extraordinaria ao empregado que, independentemente de outra qualquer condição, torne-se inhabil para o serviço, por desastre resultante do exercicio de suas funcções, por ferimento ou mutilação em lucta no desempenho do cargo, por molestia adquirida no serviço ou na pratica de algum acto humanitario ou de dedicação á causa publica.

Podem tambem gosar das vantagens da inactividade, seja qual fôr o tempo de serviço, os commandantes, sargentos e praças das forças dos guardas, e o pessoal das embarcações do serviço das Alfandegas, no caso de inutilizarem-se em consequencia de mutilação ou lesão adquirida no exercicio do cargo. (Consolidação das leis das Alfandegas, art. 72 n. 2.)

O Dec. n. 79 de 23 de dezembro de 1889 assim dispõe no art. 61:

---

É de esperar que o Supremo Tribunal aproveite a primeira oportunidade para reformar a sua jurisprudencia.

“O pratico, inclusive o pratico-mór, praticante, atalaiador, patrão ou remador que ficar inutilizado por desastre occorrido em acto de serviço e por motivo alheio á sua vontade, terá direito a uma pensão equal ao ordenado, independentemente do numero de annos que tenha servido na associação.”

Este artigo é mais rigoroso que os do Regulamento dos Telegraphos e da Consolidação, porquanto exige que a inutilização seja occasionada por um desastre, isto é, por um facto accidental e imprevisto, não podendo a pensão ser concedida quando a molestia, causa da invalidez, é contrahida lentamente no exercicio da profissão, o que, de certo, constitue uma clamorosa injustiça.

Serão aposentados com o ordenado por inteiro os empregados que tiverem 30 annos de serviço.

Si contarem mais de 10 annos e menos de 30, o ordenado será proporcional ao tempo que lhes corresponda na razão de  $\frac{1}{30}$  partes por anno. (Cit. Dec. n. 117 art. 4º.)

Para a aposentadoria dos funcionarios nomeados por concurso será computado o tempo de serviço em qualquer repartição de Fazenda, ainda mesmo o de aprendiz.

Na contagem do tempo, não serão descontadas as faltas justificadas por molestia ou licença, até 60 em cada anno. (Dec. Leg. n. 1178 de 16 de janeiro de 1904, art. 1º §§ 10 e 11.)

A aposentadoria é dada com as vantagens do cargo que o funcionario esteja exercendo ha dous annos, e os que não tiverem esse tempo de serviço perceberão o ordenado do cargo anterior.

O funcionario que tiver mais de 30 annos de *effectivo* exercicio tem direito ao respectivo ordenado e mais 5% da gratificação, por anno que exceder daquelle tempo.



O aposentado considera-se incompatível para qualquer emprego público e quando aceite emprego ou comissão estadual ou municipal com vencimentos perderá, *ipso facto*, o vencimento da aposentadoria.

São excluídos das disposições do Dec. Leg. n. 117 os funcionarios cuja aposentadoria é regulada em lei especial, como os magistrados, professores e militares de terra e mar. (Cit. Dec. n. 117, arts. 4º, 5º, 7º e 9º).

---

LXXXIU. O decreto n. 942 A, de 31 de outubro de 1890, creou o monte-pio obrigatório dos empregados do Ministerio da Fazenda, cujo regulamento foi adoptado com pequenas modificações pelos outros Ministerios civis.<sup>13</sup>

O fim da instituição é prover á subsistencia e amparar o futuro das familias dos empregados publicos, quando estes fallecerem ou ficarem inhabilitados para sustental-as decentemente.

A contribuição é relativa a um dia de ordenado ou soldo mensal, excluidas as gratificações, ou a dous terços de vencimentos que só consistirem em gratificação ou quotas, ou forem computados por lotação.

Além dessa contribuição mensal, os empregados concorrem nos doze primeiros mezes (ou de uma só vez ou em prestações trimensaes) com a importancia de mais um dia em cada mez, a titulo de joia, á qual, porém, não estão obrigados os que tiverem de ordenado

---

<sup>13</sup> Justiça e Negocios Interiores: decretos ns. 956 e 1036, de 6 e 14 de novembro de 1890, e 2448, de 1 de fevereiro de 1897; Industria, Viação e Obras Publicas: decreto n. 1045, de 21 de novembro do 1890; Exterior: decreto n. 1092, de 28 do mesmo mez e annos.

annual 1:200\$ ou menos; mas as suas familias não perceberão o quantitativo destinado ao funeral.

O empregado que tiver augmento de ordenado, ou provenha de reforma das tabellas de vencimentos ou de acesso no emprego, embora tenha pago a referida joia de inscripção, adeantarã tambem doze prestações, sem prejuizo da sua contribuição mensal; mas este adeantamento limitar-se-ha á differença entre a contribuição correspondente ao ordenado superior e as doze prestações anteriormente feitas.

O que fôr aposentado com o ordenado inferior ao que percebia, por não ter completado, conforme a lei, os dous annos de effectivo exercicio no ultimo emprego, poderá continuar a contribuir na proporção do ordenado deste, para deixar á sua familia a pensão mais vantajosa.

Limitando a contribuição ao ordenado inferior, a pensão da familia será na proporção deste, seja qual fôr a importancia com que tenha concorrido durante o exercicio do emprego superior.

Quando fôr privado do emprego por sentença, continuará a concorrer com a quota, como dantes, afim de que, por sua morte, a familia tenha a pensão correspondente, inteira.

Mas, si deixar de contribuir provando impossibilidade absoluta ou miseria irremediavel; si enlouquecer, ou fôr victima de desastre, mutilação ou molestia que o inhabilite para qualquer occupação; ou si fôr demittido a arbitrio do Governo, será equiparado ao morto; e sua familia, si constar de esposa ou filhos menores, ou filhas solteiras, ou paes decrepitos e invalidos, terá direito á pensão que perceberá mesmo em vida delle, com o desconto de um dia em cada mez; e, depois da morte do contribuinte, a pensão continuará como nos casos geraes.

Cessando a molestia, ou voltando o empregado ao exercicio do seu cargo, será suspensa a pensão em vida, e o empregado continuará a contribuir como dantes, fazendo além dessa a indemnização mensal das contribuições interrompidas, obrigação que, si não estiver extincta na época em que elle fallecer, passará á sua familia até que a complete.

Si o empregado, que estiver impossibilitado de contribuir pelos motivos acima expostos, fôr aposentado, a pensão em vida será reduzida á metade.

O empregado que se demittir voluntariamente continuará a concorrer com a quota que se descontava em seu ordenado, perdendo o direito, quando assim não proceda, passados dous mezes, em qualquer tempo e por qualquer modo, ás quantias com que houver contribuido, e cessando por conseguinte o direito de sua familia á pensão.

Em regra, a contribuição só é devida pelo empregado e, portanto, cessa com a morte delle.

Exceptuam-se os dous seguintes casos:

1.º Quando o empregado em vida onerou a pensão interrompendo a contribuição, a qual será indemnizada pelos seus herdeiros;

2.º Quando deixa viuva e filhos menores ou filhas solteiras com direito á reversão, sendo que, neste caso, a contribuição continuará sómente na razão de um dia da pensão da viuva.

O Director Geral da Contabilidade e os Delegados Fiscaes,<sup>14</sup> no dia do fallecimento dos empregados quites da contribuição mensal e joia,

---

<sup>14</sup> Por falta de credito, os Delegados Fiscaes não podem ordenar esse abono; e, apesar de se tratar de uma despesa registravel *à posteriori* pelo Tribunal da Contas, o pagamento, em regra, tem logar sómente depois do julgamento da concessão do montepio, o que importa em receberem as familias dos empregados publicos o quantitativo destinado ao funeral dos mesmos ás vezes mais do anno depois do fallecimento.

ou logo que seja reclamada, abonarão ás familias destes a quantia de 200\$ para funeral ou luto.

As familias dos que não tiverem completado a joia receberão 150\$, e das que não houverem concorrido com ella 100\$000.

O pagamento da contribuição e joia, tendo sido está recolhida adeantadamente de uma só vez, dará direito á pensão desde o dia do fallecimento do contribuinte.

Si o pagamento tiver sido feito em prestações trimensaes, o direito á pensão se tornará effectivo depois de um anno, contado da realização da segunda prestação da jóia.

O adeantamento desta, si ficar completo depois do primeiro semestre das contribuições mensaes, dará direito á pensão logo que tenha decorrido um anno da realização.

O pagamento da contribuição, com joia paga mensalmente, dará direito á pensão depois de dezoito mezes contados da inscripção do contribuinte.

O pagamento da contribuição sem joia (nos casos em que ella não é obrigatoria) dará direito á pensão sómente depois de dous annos contados tambem da inscripção.

Si o contribuinte fallecer antes da época em que se firma o direito á pensão, a sua familia, si constar de viuva, filhos e netos menores, paes ou irmãs solteiras, receberá, além da quantia destinada ao funeral ou luto, mais a que complete a importancia das contribuições por elle realizadas.

Ás familias dos que fallecerem quites da joia, antes da época que dá direito á pensão, abonar-se-ha a importancia total das prestações realizadas, sem prejuizo do abono para o funeral.

No decurso do primeiro mez de contribuição deve o empregado entregar ao chefe da sua repartição uma declaração que será escripta de seu punho, em folha de papel inteira, sem emendas, entrelinhas ou resalvas, nem cousa alguma que duvida faça, assignada em presença do thesoureiro que a rubricará, e testemunhada por dous empregados de igual categoria á do declarante, contendo:

1.º O nome da esposa em primeiras ou segundas nupcias, época e logar da celebração do casamento;

2.º Os nomes de seus filhos e filhas, legitimos ou legitimados segundo a legislação vigente (sendo a legitimação convenientemente provada), com as datas e indicações do nascimento e baptismo de cada um, especificando os legitimos e os legitimados;

3.º Os nomes dos maridos de suas filhas, conforme o forem em primeiras ou segundas núpcias, e a época e o logar do consorcio;

4.º Os nomes das filhas viúvas, acompanhados dos dos finados maridos, com a data de obito;

5.º Os nomes, data e logar do nascimento dos netos e netas que devam representar por cabeça de seus paes fallecidos, e os nomes destes e a data do fallecimento;

6.º Os nomes dos paes do contribuinte, o logar de sua residencia e as suas condições de validez e de subsistencia;

7.º Os nomes de suas irmãs solteiras, casadas ou viúvas, fazendo a respeito dellas as mesmas declarações exigidas para as filhas;

8.º Os nomes de seus sobrinhos ou sobrinhas menores, orphãos de suas irmãs;

9.º Os nomes dos filhos, netos ou irmãos maiores e interdictos ou impossibilitados de se manterem;

10. Os nomes das parentas consangineas por elle soccorridas, ás quaes possam querer continuar a beneficiar por sua morte, e que não estejam contempladas em algum dos grãos anteriores.

O contribuinte respeitará na sua declaração a gradação supra, mencionando apenas os nomes dos parentes que forem preferidos para a concessão do beneficio; e é obrigado a communicar, do mesmo modo e para o mesmo fim, as occorrencias ou alterações que se derem no pessoal de sua familia, que tiver sido inscripto.

A declaração, feita com as formalidades legaes, habilita a familia do contribuinte a entrar no goso da pensão, independentemente de mais provas.

Mas, quando a declaração não tiver sido feita de conformidade com o que acima fica dicto, a familia do contribuinte terá de habilitar-se como exige o decreto n. 3607, de 10 de fevereiro de 1866.

Teem preferencia para a concessão do monte-pio, na ordem em que vão declarados, e excluindo quaesquer outros parentes:

1.º A viuva, si não estava divorciada e vivia em familia <sup>15</sup>; os filhos menores de ai annos, si já não estiverem emancipados por qualquer dos meios legaes, e os filhos solteiros que viviam na companhia do empregado, ou fora della com o necessario consentimento, legitimos ou legitimados, segundo a legislação vigente, sendo metade da pensão para a viuva e a outra metade repartidamente pelos filhos.

Si o contribuinte era viuvo, si a viuva estava divorciada, si não vivia com o marido e os filhos, si tornar a casar, ou si vier a fallecer, toda

---

<sup>15</sup> Interpretando essa disposição de accordo com a lei que regula o meio soldo no Exercito, o Tribunal de Contas firmou a sua jurisprudencia no sentido de reconhecer o direito da viuva á pensão quando independe de sua vontade a cessação da vida em familia.

a pensão será repartida com igualdade pelos filhos e filhas do contribuinte;

2.º As filhas viúvas e os netos menores ou netas solteiras, que representem pae ou mãe falecidos, filhos legítimos ou legitimados do contribuinte;

3.º As filhas casadas e os alludidos netos e netas;

4.º A mãe, quer seja viúva, quer não tenha sido casada, si não tiver outro amparo, e o pae invalido.

No caso de só haver filhas casadas, existindo também mãe ou pae invalido, a pensão será dividida em partes eguaes pelos descendentes e pelos ascendentes.

Si não existirem filhas casadas e o contribuinte tiver irmãs solteiras ou viúvas, a distribuição aproveitará repartidamente, si as referidas irmãs viviam em companhia do contribuinte, ou sob o amparo de sua mãe ou de seu pae invalido;

5.º As irmãs solteiras exclusivamente, quando não se der a existencia de mãe ou pae invalido;

6.º As irmãs viúvas e os sobrinhos menores e sobrinhas solteiras, filhos de irmãs falecidas do contribuinte, tendo os alludidos sobrinhos apenas direito á metade da pensão cuja parte representem, si forem orphãos de pae.

São equiparados aos menores os filhos, netos e irmãos do contribuinte que, embora maiores ou emancipados, forem invalidos ou interdictos.

A mãe perceberá a quota do *nascituro*, emquanto o Juiz de Orphãos não determinar o contrario.

Si o contribuinte não tiver parentes nos grãos acima indicados, poderá dispor de metade da pensão, por meio da declaração feita por ocasião da inscrição ou por testamento, em favor das parentas consanguineas por elle soccorridas.

As pensionistas constantes dos ns. 1 a 5 podem receber mais de uma pensão, com tanto que a importancia de todas não exceda de 3:600\$ annuaes.<sup>16</sup>

Não perdem a pensão, em cujo goso estiverem, as filhas ou irmãs do contribuinte que vierem a casar-se.

Extingue-se a pensão e reverte para o monte-pio:

1.º Com a morte do pensionista, excepto a pensão da viuva que reverte para os seus filhos menores e filhas solteiras, livre do ónus da contribuição de um dia da mesma pensão;

2.º Com a maioridade dos menores, salvo si elles forem invalidos ou interdictos.

As pensões de monte-pio não podem em caso algum soffrer penhora, arrestos ou embargos, nos termos da lei n. 2813, de 27 de outubro de 1877; e serão pagas ás proprias pensionistas que estiverem emancipadas, ou a seus maridos e procuradores, em presença de auctorização formal e satisfactoria ou de procuração das mesmas conforme o decreto n. 498, de 19 de junho de 1890.

---

<sup>16</sup> Sendo o fim do monte-pio prover a subsistencia e amparar o futuro das familias dos empregados e tendo o legislador fixado a quantia de 3:600\$ como o maximo necessario para a obtenção desse fim, entendeu o Thesouro Federal, muito acertadamente, que nenhuma pensão poderia exceder da referida quantia, seja qual fôr a importancia da contribuição mensal, e este procedimento foi sancionado pelo Tribunal de Contas, que julga definitivamente a legalidade das concessões.

O pequeno prejuizo que soffrem os funcionarios cujo ordenado é superior a 7:200\$ annuaes reverte em beneficio da instituição do monte-pio, cuja consolidação interessa a todo o funcclonalismo publico.



Incorre em prescrição a pensão que não fôr reclamada no espaço de cinco annos, observada a disposição do art. 5º do decreto n. 857, de 12 de novembro de 1851.

Estão, porém, isentas da prescrição as pensões dos menores, interdictos e outros que, privados da direcção de suas pessoas e da administração de seus bens, estejam sob tutela ou curadoria, como determina o art. 7º do citado decreto.

---

LXXXIV. Estabelecer os limites da responsabilidade do Estado pelos actos dos seus empregados, é um dos problemas de direito administrativo de mais difficil solução.

Cada escriptor tem a sua maneira especial de resolvel-o, e deante dessa diversidade de doutrinas e da deficiencia das respectivas legislações, as jurisprudencias, patria e estrangeira, não adquiriram ainda a estabilidade necessaria para firmar o principio regulador da especie.

As diversas doutrinas propostas, porém, podem ser classificadas em tres systemas principaes, incluindo-se no primeiro todos os escriptores que affirmam em absoluto a responsabilidade do Estado; no segundo os que sustentam a irresponsabilidade tambem em absoluto; e no terceiro, finalmente, os que propõem soluções intermedias.

Examinarei, cada um de per si, os alludidos systemas.

A. A doutrina que sustenta a responsabilidade absoluta do Estado pelas faltas dos seus empregados, observa Chironi — *La Culpa en el derecho civil moderno* — offerece dissensões não pequenas sobre os fundamentos que a justificam.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Na sua importante obra — *Responsabilidade Civil do Estado* — cuja leitura é indispensavel aos que quizerem aprofundar o estudo de tão importante assumpto, o Dr.

Na hypothese da injuria culposamente causada na execução de um contracto, nenhuma duvida se suscita contra a admissão desta responsabilidade tão absoluta, porque se raciocina a partir da representação, que é o meio essencial pelo qual a pessoa juridica póde exercer as funcções inherentes á sua propria existencia, e, dada semelhante relação, é claro que o facto de servir-se da obra do representante, implica a obrigação do representado de responder pela culpa contractual em que aquelle possa incorrer, não sendo possivel presumir que o dicto representado se proponha a tirar proveito dos beneficios injustamente proporcionados pela culpa do seu agente.

Surgem, porém, as divergencias, quando se trata da culpa extracontractual.

Alguns escriptores sustentam que a responsabilidade do Estado é *subsidiaria*, serve de *garantia* dos actos e funcções dos empregados, a qual se justifica pelo facto de se servir delles, parecendo natural a sua obrigação correlativa com a utilidade que obtém com o emprego de semelhante meio, necessario para exercer a sua personalidade juridica, e é perfeitamente devida aos cidadãos que são obrigados a obedecer ao acto do funcionario como si fosse do proprio Estado.

---

Amaro Cavalcanti enumera os seguintes fundamentos principaes da responsabilidade geral do Estado:

- a) Entre o Estado e o funcionario dá-se a mesma relação que ha entre mandante e mandatario;
- b) Ou a relação é identica á do *dominus negotti* e o *institor*, ou a do *preponente* e do *preposto*;
- c) A responsabilidade resulta da *garantia*, que o Estado assume, pelo acto da nomeação do funcionario e o dever consequente de obediencia, que o Estado impõe aos particulares para com o funcionario;
- d) Ella resulta do *character representativo* do funcionario, cujos actos devem ser considerados actos do representado; ou ainda, de não haver distincção entre o Estado e o funcionario, e juridicamente faltando só existir uma só pessoa ou um mesmo sujeito de obrigações e direitos;
- e) A responsabilidade justifica-se, finalmente, pelo dever de protecção, que incumbe ao Estado, em relação aos individuos em geral.

Outros, pelo contrario, consideram *directa* a responsabilidade do Estado, partindo, para formular a theoria, do conceito da *pessoa juridica*, cuja existencia não é ficticia e sim real.

O funcionario não é um simples representante, é o meio necessario pelo qual a vontade do Estado se manifesta, é o seu órgão, e assim o mesmo Estado deve responder pelas faltas desse órgão, como si fossem proprias directas.

Zöpfl considera o cargo publico uma relação de natureza *institoria*, e, nessas condições, apresenta como fundamento da responsabilidade primaria, que attribue ao Estado pelos actos illicitos de seus funcionarios, os principios do direito romano sobre a responsabilidade do *dominus* pelo *institor*.<sup>18</sup>

Não me parece acceitavel a doutrina da absoluta responsabilidade do Estado.

O defeito fundamental desta doutrina consiste em desconhecer a unidade do conceito da culpa, seja esta contractual ou aquiliana, pois

---

<sup>18</sup> Muito tarde, diz Vaccolini, foi estabelecida em Roma a *actio institoria*, porque o povo romano, occupado e distrahido pelas suas empresas guerreiras, pouca attenção dava ao commercio e á industria, sendo o trafico mercantil pouco desenvolvido, e exercitado quasi que exclusivamente pelo *pater-familias*, limitado as necessidades domesticas, não se praticando a compra por intermedio de outrem — *per extraneam personam nisi adquiri potest*.

As acções *mandati directa* e *contraria*, instituidas posteriormente, não podiam satisfazer as necessidades oriundas do desenvolvimento commercial, sendo limitadas a hypothese unica de não poder um negociante dirigir sósinho todos os seus estabelecimentos, sendo obrigado a pôr uma outra pessoa á frente de algum negocio, assumindo para com terceiros a responsabilidade pelos actos do seu proposto, relativos á gestão.

Com as acções institorias, porém, os terceiros obtiveram a faculdade de agir seja contra o proponente, seja contra o proposto, salvo si o primeiro tivesse expressamente declarado que o segundo não tinha poderes para contractar.

A não ser nesse caso, os terceiros podiam accionar a ambos, ai o objecto do contracto estivesse comprehendido nos limites da preposição.

E a responsabilidade do proponente não se limitava As obrigações contractuaes, comprehendia tambem as oriundas do delicto ou quasi delicto do preposto: *sed si ipse institor decipiendi causa detraxit dolus ipsius prapONENTE nocere debet*.

Reconhecidas as vantagens das acções institorias, foram as mesmas ampliadas as relações civis, creando-se a *actio utilis institoria*.

ambas são aspectos duma unica entidade juridica, e, sendo assim, não se póde aplicar a uma os principios do direito privado, e basear a responsabilidade, quanto á segunda, no direito publico.

Não é exacto, ou pelo menos é muito discutivel, que a pessoa juridica tenha verdadeiramente o caracter de entidade real.

Ao contrario do que acontecia no direito romano, que originariamente reconhecia a liberdade e realidade da existencia das corporações, o direito moderno proclama a necessidade da intervenção do Estado na constituição da pessoa juridica, que é, portanto, uma criação legal, cuja existencia é inteiramente ficticia.

Isto não impede de se considerar o funcionario como órgão do Estado; mas, para que a sua vontade possa ser considerada a propria vontade da collectividade, é indispensavel que elle a manifeste dentro dos limites permittidos pela lei.

Além disso, si o funcionario fosse o proprio Estado que quer e age, não se podendo distinguir a vontade individual da collcctiva, é claro que não haveria injustiça em considerar o mesmo funcionario sempre responsavel pelos seus actos, não havendo motivo para a discussão sobre a responsabilidade do Estado.

Os escriptores que deduzem a responsabilidade absoluta do Estado dos principios que regulam a responsabilidade extra-contractual do committente pelos actos do mandatario commettem o erro logico de dar como provado o que ainda é discutivel, isto é, si em todos os casos o Estado póde ser considerado um committente, sendo todos os seus empregados meros commissionedos ou agentes.

—

*B.* A doutrina da absoluta irresponsabilidade do Estado se firma principalmente sobre o principio da personalidade das faltas.

O Estado, sendo uma pessoa moral, é incapaz de um delicto; apenas se pôde admittir que, na hypothese de augmentar o seu patrimonio em virtude de um acto culposo dos seus empregados, elle esteja sujeito á acção de *in rem verso*.

“A pessoa juridica, diz Savigny, não pôde commetter delictos, porque então ella não agiria como poder juridico; e isto é assim, não porque o *modo de actividade* seja illicito, e sim porque elle é *extranho á essencia* e ao destino especial da pessoa moral.

Todo delicto verdadeiro implica *dolus* ou *culpa*, e, consequentemente, vontade e responsabilidade, e assim não pôde ser imputado ás pessoas juridicas, da mesma fórmula que não o é aos impuberes e aos alienados.”<sup>19</sup>

Refutando esta maneira de pensar, diz Michoud:

“Sustentar, com Savigny, que a pessoa juridica não pôde commetter delictos, porque, nesse caso, deixaria de agir como tal, sendo este modo de actividade extranho ao *destino* especial que a lei assigna-lhe; — dizer, como fazem outros auctores, que a pessoa moral não dá ao seu representante o mandato de commetter uma falta e que, consequentemente, este ultimo deixa de ser o seu representante quando pratica um acto illicito, — são outros tantos sophismas.

Sem duvida, o destino da pessoa moral não é commetter delictos, e a missão do seu representante não consiste em praticar actos illegaes; mas isto não quer dizer que os alludidos actos saiam do circulo de acção assignado á pessoa juridica e ao seu representante.

A lei, auctorizando a criação da pessoa moral, o faz á vista de um fim cuja realização ella tem a liberdade de promover, como poderia fazel-o uma pessoa physica; os meios empregados podem ser bons ou máos, licitos ou illicitos.

Afastar da pessoa juridica as consequencias de um

---

<sup>19</sup> Invertendo a argumentação, Beseler e Gleeke, na Allemahn, sustentam que Estado, sendo uma pessoa moral, ser colectivo real, e dotado, como a pessoa humana, da capacidade de querer a agir.

E, portanto, pôde querer o bem, como o mal, praticar actos legaes, como illegaes e ser responsavel por estes, como é obrigado por aquelles.

acto seu, sob o pretexto de que o mesmo é ilícito, não é mais sensato do que afastal-as sob o pretexto de ser o dicto acto desastrado ou inhabil.

Desde que a lei reconhece-lhe uma vontade, essa vontade póde-se mover entre o bem e o mal, o licito e o ilícito, sem cessar por isso de ser a da pessoa moral; basta, para que seja assim considerada, que se dirija para o fim em vista do qual foi constituída, ou, em outros termos, que o representante tenha agido no exercicio das suas funcções.”<sup>20</sup>

Saredo, Mantellini e outros sustentam a irresponsabilidade do Estado, partindo do principio de que os funcionarios são o Estado, a realidade do qual se comprehende nelles, e, como o mesmo Estado é o *direito organizado*, não se póde realmente dizer que seja seu o acto do funcionario realizado *non jure*.

Mas, como observa Chironi, não é admissivel esta confusão de duas entidades juridicas distinctas; o funcionario age em nome do Estado, mas não é o Estado, o qual existe como pessoa juridica independente, que obra, como outra qualquer, mediante a intervenção necessaria de um *representante*.

E, si o funcionario fosse realmente o Estado, deveria sel-o sempre, não podendo apparecer como distinctas as duas personalidades, quando o mesmo funcionario agisse injustamente; o Estado deveria ser, em todos os casos, o responsavel directo pela culpa do funcionario que o personifica.

---

<sup>20</sup> Michoud, comtudo, não adoptou a doutrina de Giecke, da absoluta responsabilidade do Estado, e sustenta que, sempre que o acto tiver consequencias penaes, não póde ser considerado como obra de uma vontade collectiva real.

“A pena, diz elle, é justificada sómente pela natureza de ser intelligente e livre que pertence ao homem.

A lei é impotente para attribuir essa natureza a um ser de criação juridica e, em geral, toda pena pronunciada contra a pessoa moral em virtude de um acto de seu representante terá o effeito de punir o innocente conjunctamente com o culpado.”

Os alludidos escriptores accrescentam que o Estado, como ente necessario *sui generis*, é sempre a *res publica* e não póde soffrer uma *diminutio capitis* sujeitando-se ás regras do direito commum.

Cumpre, em primeiro logar, observar que esses escriptores não são coherentes, porquanto admittem que sejam reguladas pelo codigo civil as relações contractuaes entre o Estado e os particulares.

O direito publico, assevera Meucci, não é mais uma esphera de immundade e de inviolabilidade, uma antithese do direito privado.

O Estado moderno tem uma função eminentemente ethica, representando a justa tutela de todos os interesses legitimos, que não podem ser prejudicados sem que elle intervenha immediatamente para promover a reparação do direito offendido, pouco importando ao caso que o auctor do acto injusto seja uma pessoa publica ou privada.

A soberania da Lei é uma conquista do direito publico, e o Poder não se deshonra, pelo contrario se nobilita quando é o primeiro a dar o exemplo de obediencia ás disposições legaes que garantem e protegem a liberdade e a propriedade individuaes.

Não me parece digna de demorada refutação a theoria que funda a irresponsabilidade do Estado na consideração de não ser justo que todos os contribuintes supportem as consequencias de um abuso de poder commettido por um funcionario; e de que não seria possivel admittir o principio da indemnização sem grave perigo para o orçamento, e, consequentemente, para a prosperidade geral.

Quando as condemnações pronunciadas contra o Estado, em virtude de actos dos seas empregados, observa Cotelle, se tornarem tão frequentes que possam comprometter o patrimonio publico, esse facto indicará profuuda desorganização no corpo administrativo; e o unico remedio efficaz contra tal desorganização seria justamente forçar o

Estado, por uma applicação severa da regra da responsabilidade, a escolher agentes mais esclarecidos e dedicados ao interesse publico.

Pouco valiosa tambem se me afigura a consideração de não ser applicavel, pelo direito romano, a *theoria da culpa aquiliana*<sup>21</sup> ao poder publico.

O direito moderno, nota Solari, tendo herdado do romano o conceito da culpa aquiliana, adaptou-o tambem ás relações entre o individuo e o Estado, pela lei natural de evolução dos institutos juridicos, que, aperfeiçoando-se com o decorrer dos tempos, tendem a estender, no interesse social, o campo das suas applicações uteis.

—

C. Dentre as *theorias intermedias* se destaca, pela sua vulgarização, a que distingue no Estado duas personalidades diferentes, relativas a duas ordens de funcções: a *personalidade politica* e a *personalidade administrativa*, ou, melhor ainda, duas ordens de funcções: de *soberania (jure imperii)* e funcções de gestão (*jure gestionis*).

Quando o Estado age no exercicio de uma funcção politica, de soberania, não responde pela culpa em que incorrerem os seus proprios agentes: o fim do acto, nesse caso, é essencialmente publico, de interesse geral, e deve ser praticado sem soffrer o menor embaraço.

Nessa *hypothese*, o Estado não póde commetter uma injuria, porque é o *direito* que se revela mediante a acção do funcionario, o qual é pessoalmente responsavel, quando culposamente causar um damno.

Quando, porém, o Estado exerce uma funcção de gestão, obra como pessoa privada, e a sua responsabilidade está submettida á lei geral.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Segundo Castellari, foi antiquissimo no direito romano o principio da indemnização do damno causado pela pratica de um acto illicito; a propria lei das XII taboaa o consagrou, si bem que limitando-o aos prejuizos causados á agricultura, segundo os mais analisados interpretes.



Esta distincção entre actos de soberania e actos de gestão representou no passado um progresso sensível e relevantíssimo na historia do direito, porque, reagindo contra o aphorismo, por tanto tempo dominante — *ex Deo rex, ex rege lex* — em virtude do qual a auctoridade publica era sempre considerada absoluta e perennemente irresponsavel, firmou a efficacia da lei, e, em parte, garantiu os direitos individuaes contra a omnipotencia feudal ou monarchica.

Mas já passou o seu momento, e actualmente ella é repellida pelos mais abalisados escriptores e até pela jurisprudencia dos paizes que mais se teem avantajado no cultivo das sciencias juridicas.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> A jurisprudencia franceza ainda vae mais longe, estabelecendo distincção entre actos de gestão praticados pelo Estado na administração do seu dominio privado, e actos da gestão relativos ao comprimento de serviços publicos; e admittindo a applicação do direito commum sómente no primeiro caso.

Na sentença proferida pelo Tribunal dos Conflictos, em 8 de fevereiro de 1873 (*affaire Blanco*), se lêem os seguintes considerandos:

“Considerando que a acção intentada paio Sr. Blanco contra o prefeito do departamento da Gironda, representante do Estado, tem por objecto fazer declarar o mesmo Estado civilmente responsavel pela applicação dos arts. 1382, 1383 e 1384 do Codigo Civil, do prejuizo resultante do um ferimento, que sua filha soffreu em virtude de acto praticado por operarios em serviço da administração dos tabacos;

Considerando que a responsabilidade que póde ser attribuida ao Estado pelos prejuizos causados aos particulares pelo acto do pessoas empregadas no serviço publico não póde ser regida pelos principios que o Codigo Civil estabelece para as relações entre os particulares; — que esta responsabilidade não é geral, nem absoluta, e que ella tem regras especiaes que variam segundo as necessidades do serviço, e a necessidade de conciliar os direitos do Estado com os direitos privados...”

O Conselho de Estado tambem firmou a these de que, “na ausencia de disposições formaes da lei, a responsabilidade do Estado, no caso de culpa dos seus agentes, não é regulada pslos principios do direito commum: não é geral, nem absoluta; e se modifica segundo a natureza e as necessidades de cada serviços”.

Isto importa em dizer, observa Sourdat, que no fundo a responsabilidade da Estado não existe; o que ella será reconhecida sómente quando a propria administração assim o entender, não havendo regra alguma que de antemão a determine.

Mas esse arbitrio o inteiramente inadmissivel.

<sup>23</sup> Nézard, depois de estabelecer como dogma que o direito administrativo chegou na França a um gráo de desenvolvimento não attingido ainda nas outras nações, sentença contra a qual a Allemanha e a Italia podem apresentar embargos relevantes, affirma que a dualidade dos actos da administração, actos de poder e actos de gestão, consequencia do duplo character do Estado, poder publico e pessoa moral, geralmente acceita pelos auctores, é a lei geral da todas as legislações avançadas, sendo frequentemente applicada pela jurisprudencia.

Labora, porém, em equívoco o eminente publicista francez: a alludida distincção está sendo batida em toda a linha, como provarei recorrendo aos proprios escriptores

Dous defeitos principaes, diz Chironi, são dignos de nota na doutrina que desconhece a unidade dos actos administrativos.

O primeiro é a incerteza invencível para determinar, em termos precisos e decisivos, como se deve fazer em toda construção jurídica a distinção na personalidade e nas funções do Estado, considerado como entidade política, soberana, ou como mera entidade jurídica: com que podem separar-se as duas ordens de funções? Onde termina o fim político e começa o administrativo ou jurídico privado?

O Estado, ainda quando exercita actos que parecem simplesmente jurídicos, nem por isso perde a sua qualidade essencial de entidade política, e, ainda quando toma a seu cargo empresas que por si mesmas não se referem de forma alguma ao seu poder soberano, o faz no interesse geral, no intuito de proporcionar aos particulares, com a maior garantia de uma exacta solicitude e segurança no serviço, um beneficio nos preços, toda a vez que o Estado não é um especulador.

Não é possível, portanto, investigar si o Estado obrou como entidade *politica* ou como mera entidade *juridica*, sem incorrer no defeito de formular soluções, que não só peccam pela incerteza nos conceitos, como também contrariam a propria essencia da entidade Estado, que em hypothese alguma perde o seu character politico: o Estado, entidade *juridica* e não *politica*, não é o Estado, porque faltar-lhe-ia a razão que explica a sua existencia.

Que nesta observação está o defeito mais grave da theoria, é o que resulta do estudo que se faz no sentido de estabelecer uma regra certa, mediante a qual fiquem exactamente definidas e circumscriptas as funções políticas e jurídicas.

---

italianos, que elle declara serem “multo affirmativos sobre o principio da separação da gestão o do poder publico.”

Ainda mesmo que se defina a entidade politica como a que comprehende todos os actos de governo propriamente dictos, isto é, os actos praticados em virtude do poder soberano, a difficuldade não só ficará de pé, como também não será menor, porquanto haverá necessidade de se definir quaes sejam esses actos.

Tão pouco serve para discernir com segurança a indole do acto, a suggestão encaminhada a observar qual seja, não o seu fim *ultimo*, que é sempre o interesse publico, e sim o fim *proximo*; advertindo, “si o acto em questão sómente pelo Estado deve ser cumprido, ou si a execução póde ser confiada aos particulares”.

Semelhante investigação excederia demasiadamente dos limites impostos ás attribuições do magistrado, o qual teria, dentro dos poderes politicos constituidos, que indagar sempre si o conceito que fórma da soberania corresponde ao effectivo, fazendo assim continuamente direito constitucional, quando devera, limitar-se a applicar a lei, além de que nunca resultaria uma theoria facil para o interprete, que teria de formar juizo distincto, segundo a idéa que tivesse da maior ou menor extensão das attribuições inherentes ao fim do Estado.

Por outro lado, tal investigação não poderia ser de utilidade, porque si o Estado pratica um acto que poderia ser executado pelos particulares, isto não quer dizer que elle não tenha procedido como Estado, sendo predominante a consideração do interesse publico.

E, finalmente, distinguir um fim *proximo* de um fim *remoto* é um procedimento pouco logico, porque considerar que em todo o acto do Estado existe o fim *remoto*, isto é, o interesse geral, já importa em admittir a causa capital que se oppõe ao desdobramento da entidade do Estado em *politica* e *juridica*, e equivale contradizer a doutrina no seu proprio fundamento.

E ainda que fosse possível a determinação exacta, certa, das funções, conclue Chironi, não teríamos ainda assim os termos necessários para a justificação do resultado que se busca no assumpto que examinamos.

Porque em matéria de damno causado *injustamente* por culpa do funcionario, bastará dizer, para que o Estado não seja responsável, que ocorreu no exercicio da sua função politica?

Compreende-se que esta função é legitima enquanto é exercida dentro dos limites permittidos pela lei, e nesse caso a acção é justa; porém, si o funcionario está em culpa na execução do acto, si causa damno ao direito dos particulares, o facto será sempre injusto, ainda quando se trata de praticar actos justos em si.

Auriti, o grande jurisconsulto que, na phrase de Solari, reunia á profundidade dos estudos juridicos e á agudeza da intelligencia, a longa e diuturna experiencia do seu ministerio, perguntava, com grande pesar e evidente desanimo (no discurso inaugural que pronunciou como Procurador Geral, na Côrte de Cassação de Roma, em janeiro de 1899), onde acaba a *gestão* e começa o *acto de imperio*; e, em resposta á sua propria pergunta, nobremente declarou:

“A nossa Côrte tem sido chamada a decidir multiplos casos em que a applicação dessa distincção se apresentava difficil; mas do complexo dessas decisões, eu não pude ainda inferir um criterio geral seguro para resolver todas as questões particulares.”

Escreve Vacchelli:

“Gravissima dificuldade, com effeito, é a de reconhecer o que essa distincção presuppõe resolvido e de intuitiva evidencia, isto é, por um lado a individuação dos actos administrativos, e, pelo outro, o seu objecto reduzido a um conteúdo simples e homogeneo.”

Na realidade, os actos administrativos, como todas as actividades que se dirigem a um fim, constituem frequentemente uma serie e uma cadeia na qual é muitas vezes impossivel distinguir uns dos outros; e o conteúdo desses actos pôde ser complexo, abrangendo ao mesmo tempo materias especificas do exercicio da auctoridade publica, e outros que podem corresponder ao modo commum de agir dos particulares na gestão de seus interesses.

Giriodi tambem reconhece quanto é ardua a tarefa de estabelecer uma norma geral que possa distinguir em todos os casos o acto do imperio do de gestão; e Borsa, abundando nas mesmas considerações, procurou resolver o problema adoptando a tripartição dos actos administrativos, segundo a theoria de Hauriou, distinguindo os actos de imperio dos de gestão e dos civis praticados pela Administração, e achando a differença entre os das duas ultimas categorias no facto de estar o fim do interesse publico e colectivo mais proximo ou mais remoto.

Mas, como observa Solari, esta divisão tripartida não resolve as duvidas suscitadas pela classica distincção dos actos administrativos em duas categorias, augmentando, pelo contrario, a incerteza e a confusão.

Esta dificuldade de classificação vai todos os dias augmentando na mesma proporção em que o Estado desenvolve a sua actividade e augmenta a sua esphera de acção.

Sob a influencia da escola socialista, que parece vencedora na lucta travada contra a individualista de Herbert Spencer, as nações civilizadas vão adoptando a theoria do *Estado-Providencia*, dando largo desenvolvimento á tutela e á protecção dos poderes publicos.

Esta nova actividade, pergunta Solari, que Orlando chama *social*, e que, segundo Wautrain Cavagnari e outros fórma objecto da Sciencia da Administração, em qual das duas categorias deve ser collocada?

Os actos administrativos oriundos da legislação socialista serão de imperio ou de gestão?

Na impossibilidade de responder prontamente a essas interrogações, muitos defensores da alludida distincção já reconhecem que a sua theoria é insufficiente, quando se trata de actos da funcção social do Estado; e, uma vez feita essa confissão, a logica ha de leval-os a repudiar completamente a mesma theoria, que, aliás, já não encontra abrigo na uniformidade da jurisprudencia.

Com effeito, Solari cita uma sentença do Tribunal de Pisa, na qual se lêem as seguintes considerações:

“A publica administração deve indubitavelmente responder pelos actos dos seus representantes, que causarem damno aos particulares, sejam ou não os mesmos actos resultantes de obrigações contractuaes.

Nem é o caso de se seguir a demasiadamente vaga e perigosa distincção entre actos de imperio e de gestão, não havendo razão alguma para se excluir a responsabilidade da Administração pelos actos de imperio, quando os mesmos forem arbitrarios e illicitos.

A unica indagação a fazer-se é, ao contrario, a de verificar si o acto praticado pelo funcionario é *licito*, isto é, fundado em disposições de lei ou dos regulamentos; *discrecionario*, isto é, si está comprehendido na esphera discrecional que as leis e os regulamentos deixam á Administração; ou si é *illicito*, consistindo na violação das normas juridicas administrativas, tambem estabelecidas pelas leis e regulamentos.

No 1º e no 2º caso não ha responsabilidade alguma nem para o funcionario nem para a administração; mas, no 3º caso, deve responder pelo acto illicito do funcionario, sem distincção alguma entre actos de imperio e actos de gestão. E isto resulta do proprio art. 2º da lei de 20 de março de 1865, alleg. E, cuja disposição geral e illimitada, combinada com a do art. 4, affirma que a Administração publica póde ser chamada em juizo todas as vezes que se tratar duma lesão de direito, seja o mesmo civil ou politico...”

A Côrte de Cassação de Florença, em Acc. de 16 de janeiro de 1902, tambem declarou que — a publica administração, ainda que se trate de actos de imperio, si os mesmos causarem damnos aos cidadãos, não a offensa de um simples interesse, mas a lesão de um direito civil, deve responder perante a auctoridade juridica, da mesma fórmula que responde pelos actos de gestão, uma vez que uns e outros sejam praticados pelo funcionario no exercicio das funcções proprias do cargo.

No mesmo sentido decidiu a Côrte de Appellação de Napoles, em Acc. de 18 de abril de 1902.

—

Depois de ter analysado magistralmente todas as theorias sobre a responsabilidade do Estado pelos actos de seus empregados, Chironi estabelece as seguintes conclusões:

“1.<sup>a</sup> Quando se trata da responsabilidade pelas faltas dos seus representantes, o Estado tem a fórmula juridica de committente, e os seus funcionarios são mandatarios que agem dentro dos limites das attribuições que lhes confiaram.

Fóra desses limites, a acção não é do *empregado*, é simplesmente um acto pessoal, ao qual o Estado é completamente extranho.

2.<sup>a</sup> Quando o funcionario age de accordo com a lei, e exercita regularmente as suas funcções, o particular não póde valer-se da disposição da lei civil que obriga o auctor de um acto lesivo a reparal-o, porque, nessa hypothese, os actos dos funcionarios são auctorizados pelo direito publico e pela lei.

3.<sup>a</sup> Mas, quando por culpa ou negligencia do funcionario, se produzir injuriosamente um damno, sendo este fóra do direito publico, não ha em rigor acto legitimo, e assim surge a obrigação da indemnisação.

4.<sup>a</sup> Na sua qualidade de committente, o Estado deve reconhecer como proprios os actos do seu empregado representante sómente no caso de ter este agido nessa qualidade e no exercicio das suas funcções.

Esta restrição é justificada pela natureza da relação existente entre o representado e o representante; porque sómente dentro dos limites em que se contem as facultades attribuidas, se dá a representação e a consequente confusão das pessoas, até o ponto de apparecer no acto do funcionario a propria acção do Estado.

5.<sup>a</sup> Consequentemente, si o empregado não age nessa qualidade, não se mantém nos termos das suas attribuições e pratica actos prohibidos pela lei, deixa de ser agente, representante, e não póde haver duvida sobre a sua exclusiva responsabilidade pessoal.

O Estado não póde ser accionado, porque deixa de ser representado, porquanto a representação sómente persiste emquanto o representante pauta a sua conducta pelas normas que lhe tiverem imposto.

6.<sup>a</sup> Mas a razão quer que, quando se trata de determinar si o empregado excedeu ou não das suas attribuições, si a solução fôr muito duvidosa e controvertida, se considere o acto, no que diz respeito á responsabilidade pela injuria culposamente causada, como praticado dentro dos limites assignados ás facultades do empregado.

7.<sup>a</sup> Cessa completamente a responsabilidade do Estado, quando a lei estabelecer expressamente a exclusiva responsabilidade pessoal do funcionario.

8.<sup>a</sup> Em virtude da representação, o acto do funcionario, praticado no exercicio das suas funcções, é considerado acto do proprio Estado, contra o qual o offendido tem acção *directa*.

9.<sup>a</sup> É liquida a responsabilidade do Estado, quando dirige empresas industriaes, como, por exemplo, estradas de ferro, a manufactura do fumo, correios, telegraphos, etc.

Explorando estradas de ferro, o Estado está obrigado pelos deveres dos commissarios de transporte, e, na administração dos correios e telegraphos, a sua responsabilidade é regida pelas leis e regulamentos especiaes; mas estes ultimos teem efficacia sómente quando se limitam a formular as disposições opportunas para a execução da lei, sem conter cousa alguma que a contrarie ou implique criterios ou normas novas.



Não é aceitavel a theoria que, fundando-se na distincção entre a entidade politica e a privada do Estado, dá valor ás disposições regulamentares que não teem os caracteres indicados, considerando-as pactos celebrados entre o mesmo Estado e os particulares.

Um regulamento que exorbita da faculdade que a Constituição confere ao poder executivo, *justamente para a fiel execução da lei*, é um acto radicalmente nullo e, portanto, insubsistente, não podendo ter valor como pacto.

Além disso, o Estado, em hypothese alguma, perde a característica da sua essencia, que é a função politica, para assumir a pura e simples condição juridica do particular.

10.<sup>a</sup> Em resumo, se póde affirmar como theoria geral a seguinte: — a responsabilidade do Estado — committente — pela injuria causada por culpa imputavel aos seus funcionarios — agentes — quando estes agem nessa qualidade e no exercicio de suas funcções, e não tenha sido estabelecida pela lei a exclusiva responsabilidade pessoal dos mesmos funcionarios."

O Dr. Amaro Cavalcanti — "Ob. cit." — diz que se deve procurar a solução do problema no principio geral, superior, que domina, tanto aos individuos, como ao Estado: a idéa fundamental do direito, e que se resume na propria definição de Justiça: — "*Suum cuique tribuere, alterum non loedere*" (Instit. Justin., l 1, tit. I, 3).

O Estado existe em vista ou para o bem da collectividade; consequentemente, deve ter faculdades e direitos preponderantes aos dos individuos.

Por isto mesmo que tem direitos superiores, como condição de realizar o bem commum — o seu exercicio não póde ser obstado pelos individuos, á invocação dos seus direitos individuaes sómente; succedendo, ao contrario, que a acção do Estado póde sciente ou inscientemente, sacrificar-os, quando o bem da collectividade assim exigir.

Mas, como o bem collectivo é, em ultima analyse, o bem dos proprios individuos que compõem o Estado, segue-se que este tambem

não poderá ter ou exercer direitos ou faculdades que importem, *sempre e irresponsavelmente*, em um mal do individuo.

Por conseguinte, os efeitos do mal, quando por ventura commettidos pelo Estado, devem ser distribuidos pela collectividade, do mesmo modo que se dá com os efeitos do bem commum; ou, o que é o mesmo, — a obrigação logica da collectividade de indemnizar o mal soffrido *individualmente* por um acto do Estado — repartida a sua quota pelos individuos, como exige a egualdade dos direitos e encargos, que cada um deve ter na collectividade — Estado.

Cessa, porém, a responsabilidade do Estado nos seguintes casos:

a) quando se tratar de acto declarado discrecionario ou isento de responsabilidade por disposição de lei;

b) quando o lesado der causa directa ou occasional para que succeda o acto em questão;

c) quando o acto deva ser considerado um caso de força maior;

d) quando o damno resultante de actos reconhecidamente essenciaes á vida collectiva ou ao bem commum, como os de segurança publica e outros analogos, fôr de efeitos relativamente pequenos, e não provenientes de culpa ou excesso de poder por parte do respectivo agente.

e) quando o acto fôr praticado pelo agente fóra de sua *qualidade de representante*.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> O *representante*, segundo o Dr. Amaro Cavalcanti, age nesta qualidade; 1º, quando pratica o acto no exercicio das suas funcções e dentro dos limites da sua competencia; 2º, quando pratica o acto mesmo com *excesso de poder*, mas revestido da auctoridade do cargo, ou servindo-se dos meios deste, isto é, meios de que não poderia dispor na

A responsabilidade cessa igualmente, quanta ao damno proveniente da omissão, desde que se não provar que ella foi *proposita*, isto é, motivada por culpa ou dolo do funcionario.<sup>24</sup>

Todas estas hypotheses são talvez susceptíveis de ampliação, á vista das circumstancias do caso particular.

O Supremo Tribunal Federal, a principio, firmou a seguinte jurisprudencia:

“Si a lesão assume o character criminal, a responsabilidade é exclusivamente pessoal (Codigo Penal, art. 25); si é civil, a responsabilidade pertence tanto ao funcionario como ao poder que o prepoz no serviço em questão, ficando ao lesado a escolha do responsavel.

Si fôr accionado o poder preponente, a este compete acção regressiva contra o seu preposto.”

E, fazendo applicação desses principios, condemnou a União ao pagamento de avultadas quantias pelas rezes, mais ou menos phantasticas, que foram arrebanhadas pelas forças militares em operações no Rio Grande do Sul; assim como condemnou tambem a União a indemnizar o proprietario de armazens alfandegados pelos prejuizos decorrentes do abuso commettido pelo inspector da Alfandega da

---

ocasião si não se achasse na posse do cargo; 3º, quando o cargo tenha influido como *causa occasional* do acto.

<sup>24</sup> Em Accs. de 29 de junho de 1899 e 7 de abril de 1900 (proferidos em questões attinentes ao assalto e destruição das officinas o escriptorio de um jornal, factos estes attribuidos a negligencia ou culpa da auctoridade policial), o Tribunal de Justiça de S. Paulo firmou os seguintes principios: 1º, que os funcionarios e empregados publicos sao os responsaveis pelos damnos causados pela inobservancia, dos deveres a que são obrigados; 2º, que o dever do Estado de nomear funcionarios idoneos fica satisfeito desde que a nomeação é feita nas condições preestabelecidas pela lei; 3º, que, desta sorte, o Estado não responde pelos actos futuros dos funcclonarios, exorbitantes dos poderes conferidos, da mesma fórmula que o committente não responde pelos actos dos prepostos excedentes de taes poderes; 4º, que o Estado é responsavel *in faciendo*, quando agindo dentro da esphera do direito, lesa direitos por actos dos seus agentes directos; 5º, que, porém, quando age por intermedio de funcionarios creados por lei, com funcções estabelecidas nestas, não lhe cabe responsabilidade *in omittendo*; 6º, que as obrigações nascidas do delicto conservam o character personalissimo deste, e, consequentemente, a sua intransmissibilidade (*Ribas — Dir. Civ.*). 7º, que, finalmente, nenhuma prova havia de culpa por parte do Estado com relação ao facto de que se pedia indemnização.

Fortaleza, Manoel Alves da Silva, recusando arbitrariamente despacho á proposta que lhe dirigiu o dito proprietario (ou cessionario), na fôrma da Consolidação das leis das Alfandegas, para a nomeação de um administrador para os dictos armazéns. (Accordãos ns. 335 e 375, de 20 e 27 de julho de 1898.)

Julgados posteriores, porém, revelam melhor orientação.

No Acc. n. 439, de 19 de setembro de 1900, se lêem os seguintes *considerandos*:

“Considerando que o art. 72 § 17 da Constituição do Brazil, reproduzindo o art. 179 § 22 da Carta Constitucional de 25 de março de 1824, proíbe absolutamente que se dê a excepção da expropriação por necessidade ou utilidade publica, sem prévia indemnização do proprietario, disposição exarada nos arts. 5º e 8º da lei de 9 de setembro de 1826;

Considerando que essa lei em todos os artigos, menos o 2º, refere-se á expropriação por necessidade publica, em que dispensa, em caso de perigo imminente, como de guerra ou commoção, a prévia verificação, mas só admite a excepção constitucional (art. 1º) nos restrictos casos: 1º, de defesa do Estado; 2º, de segurança publica; 3º, de soccorro publico em tempo de fome, ou outra extraordinaria calamidade; 4º finalmente, de salubridade publica;

Considerando que, em face da dicta lei, é claro e patente que viveres e mantimentos, que não são elementos de defesa<sup>25</sup>, nem contrabando de guerra, só podem ser expropriados no caso de soccorro publico; nem se comprehende a necessidade da expropriação forçada das rezes da fazenda destinadas a produzil-as e vendel-as...;

Considerando, outrosim, que o art. 18 dos de guerra punia severamente todos os furtos e assim mesmo todo o género de violencias para extorquir dinheiro ou qualquer genero, delictos ora previstos no livro 2º, titulo 1º, capitulo 1º do Codigo Penal da Armada, extendido ao Exercito pela lei n. 612, de 29 de setembro de 1899;

---

<sup>25</sup> Com a devida venia, não me parece verdadeira essa afirmação; pelo contrario, os viveres figuram entre os elementos essenciais de defesa.

Considerando que o art. 111, n. 4, do actual Codigo Militar commina a pena de prisão com trabalho por quatro a dez annos a todo o commandante que levantar, embora em paiz inimigo, sem auctorização, ou excedendo os seus limites, imposições de guerra ou contribuições forçadas; isto posto:

Considerando que o appellado confessa á fl. 15 e mostra-se do doc. á fl. 77, que o Governo da Republica forneceu dinheiro para alimentação das tropas destacadas no Rio Grande do Sul, durante o periodo revolucionario;

...Considerando que, no caso de applicar-se á União, apezar do disposto no art. 82 do Codigo Constitucional,<sup>26</sup> as regras do direito civil relativas aos contractos de preposição e mandato e ao quasi-contracto da gestão de negocios, ella não responde por actos suppostos ou verdadeiros de seus funcionarios, quando taes actos se praticam em uma esphera completamente excentrica do campo das funcções publicas e quando são prohibidos pela Constituição, pela lei de 9 de setembro de 1826 e pelo Codigo Penal (art. 129 n. 3 do Codigo do Commercio...)”

No mesmo sentido, e com a mesma data, citam-se os Accs. ns. 463 e 511.

Devidamente classificados, o Br. Amaro Cavalcanti cita todos os outros Accordãos referentes á materia.

---

<sup>26</sup> Fundamento não ha, não póde haver, diz o Ur. Amaro Cavalcanti — Ob. clt.— para ser invocado o art. 82 da Constituição Federal, como rasgo de decidir pela Isenção do Estado, quanto aos abusos e omissões commettidos pelos funcionarios publicos no exercicio do cargo; não se vendo por que principio ou regra a responsabilidade civil do Estado não possa coexistir com a do funcionario, já de maneira *principal* ou *solidaria*, já simplesmente de maneira *subsidiaria* em dados casos particulares.

Si a razão supposta prevalecesse, ella deveria excluir, por completo, a responsabilidade do Estado, visto o art. 82 invocado não conter nenhum restrictivo quanto a sua applicação aos differentes casos...

Mas ha quem entenda que isto possa ser *juridicamente* admissivel?

Não. Repugnaria antes da tudo com a regra seguida tradicionalmente pela jurisprudencia patria, e com um sem numero de decisões, mesmo recentes, nas quaes os trlbunaes do paiz teem reconhecido a responsabilidade civil do Estado, ás vezes sem alludir sequer á responsabilidade pessoal do funcionario.

## CAPITULO XII

LXXXV. Contencioso administrativo. Seu histórico. Principaes argumentos invocados á seu favor. Refutação — LXXXVI. *Systema francez* — LXXXVII. *Systema belga* — LXXXVIII. *Systema anglo-americano* — LXXXIX. O nosso contencioso administrativo durante o Imperio. Legislação actual — XC. O art. 13 da lei n. 221 de 20 de novembro de 1894. Historico e critica desta disposição. Discurso do deputado Gastão da Cunha — XCI. *Os interdictos possessorios.*<sup>1</sup>

LXXXV. A idéa do poder administrativo judicante, isto é, da reunião das duas funcções no mesmo orgão, doutrina Meucci — *Instituzione di Diritto Amministrativo* — não é filha de um processo racional, mas empirico, apresenta-se como um simples facto na historia dos Estados primitivos, de civilização incompleta, quando a sociedade ainda é simples, a soberania reside em um só ou em poucos, e todas as funcções politias não são discriminadas e distinctas, desenvolvendo-se a acção da mesma soberania mechanicamente, sob os estímulos das necessidades occorrentes.

Quem fazia a lei, julgava e geria os negocios: mas, ainda assim, havia reunião e não confusão de poderes, as duas funcções permaneciam distinctas no mesmo orgão.

---

<sup>1</sup> Meucci, *ob. cit.*; Bluntschli, *ob. cit.*; Orlando. *Principii di Diritto Amministrativo*; Ussing, *Le Contetieux Administratif et la Juridiction administrative*; Laferrière, *ob. cit.*; Sourdat, *ob. cit.*; Tripier et Monnier, *Les Codes Français*; Goodnow, *ob. cit.*; Visconde de Uruguay, *ob. cit.*; Saredo, *Instituzioni di Proedura Civile*.

Com o desenvolvimento dos Estados e multiplicação das necessidades sociais, multiplicaram-se também os órgãos do poder, dividiram-se, *apenas materialmente*, os negócios públicos.

Nos comícios romanos, como nas assembleias germanicas, não sómente se faziam as leis, como eram tomadas decisões sobre a paz e a guerra, nomeavam-se os magistrados, julgavam-se os pleitos e até faziam-se testamentos.

É exacto que em Roma a jurisdição tinha um órgão proprio — o pretor; muitos magistrados, porém, que poderiam ser considerados administrativos, como o prefeito da cidade, o questor, o edil, o *procurator Caesaris* tinham jurisdição nas mesmas materias que administravam.

As funções se discriminavam idealmente; o jurisconsulto distinguia o *imperium* e a gestão da *jurisdictio*, mas a distincção nem sempre se realizava em órgãos diversos.

A separação dos poderes também não podia existir nos Estados patrimoniaes e feudaes da média idade; nas communas a justiça tinha um órgão independente — o *podestade* —, mas não exclusivo.

Com o apparecimento das grandes monarchias e o progresso da civilização, a *jurisdictio* se separou da administração, e teve a sua independencia normalmente garantida; o poder, porém, intervinha no judiciario creando tribunaes e jurisdições privilegiadas, especiaes ou extraordinarias.

Por sua vez o judiciario frequentemente invadia o campo administrativo, como acontecia na Italia e na França, cujos Parlametos, Côrtes e Senados tinham não sómente jurisdição como também attribuições de ordem legislativa, como a de registrar as ordenanças do Rei, formalidade indispensavel á execução das mesmas.

Abolidos os privilegios dos Parlamantos, e as jurisdicções especiaes, a constituinte franceza consagrou o principio de serem as auctoridades administrativas e judiciarias completamente independentes umas das outras; mas no espirito dos francezes permaneceu a reminiscencia dos antigos abusos, e uma certa desconfiança do poder, novamente constituido, quanto á magistratura judicante.

Além dessas considerações de ordem geral, havia a necessidade de reforçar, com faculdades extraordinarias, o poder publico a braços com a guerra estrangeira e com as revoltas internas; e havia tambem motivos de ordem financeira, dos quaes occupar-me-hei no numero seguinte.

Dahi a criação do *contencioso administrativo*, pelas leis de 22 frimaire e 28 pluviose do anno VIII, em dous grãos — conselho de prefeitura e conselho de Estado.

A nova instituição fez uma rapida carreira devido á sua origem, porque a França conservou por muito tempo a primazia no estudo do direito administrativo, e á sua apparente concordancia com o dogma montesquiano da completa separação dos poderes publicos.

—

Os principaes argumentos invocados a favor do contencioso administrativo são os seguintes:

1.º A independencia e a responsabilidade do poder administrativo, cujos actos não podem ser julgados ou fiscalizados pelo poder judiciario.

“O Estado no exercicio dos seus direitos (disse Unger no discurso pronunciado na Camara dos Senhores da Austria, em defesa da lei que instituiu a grande Côrte de Justiça) não póde, em hypothese alguma, ser *parte*. O direito do Estado e o do particular, que se julga offendido, não são direitos eguaes.



Não ha uma collisão de direitos de equal valor sobre os quaes possa um juiz decidir qual das duas partes tem razão."

Stahl ensina que

"sómente o poder proprio e soberano do Estado, isto é, o Governo, póde decidir si as funcções foram ou não exercidas legalmente; e que, si fosse possivel conceber uma organização em que os tribunaes tivessem o direito de julgar entre o poder publico e os súbditos, quando estes pretendessem que os seus direitos foram lesados, o Estado deixaria de ser Estado e perderia a soberania moral sobre os individuos; elle não teria mais a situação de soberano sobre os seus subditos, e sim a de credor relativamente aos seus devedores, emquanto que os subditos cessariam de fazer parte integrante desse conjuncto moral que se chama o Estado, para ser apenas sujeitos de direito, independentes e sem laços entre si, em face de um outro sujeito de direito da mesma natureza que elles."

2.º A especialidade dos criterios e os conhecimentos de natureza legislativa e regulamentar que se exigem para o bom julgamento dos actos administrativos, e que não se encontram nos juizes ordinarios.

Em questões administrativas são indispensaveis *conhecimentos technicos especiaes*, e a decisão deve ser proferida de uma outra maneira, em virtude de considerações e sob um ponto de vista completamente differente dos que são usados em materia de direito privado.

"O que caracteriza a funcção do juiz, diz Gerber, é ter por objecto a realização do direito absoluto; e é exclusivamente sob este ponto de vista que elle considera as espécies sujeitas ao seu exame.

Quando, em materia de direito publico, ha pontos obscuros ou controversos, pertence ao poder publico decidil-os; mas, para tal fim, elle não examina unicamente a especie occorrente para applicar-lhe as regras absolutas do direito, e sim tem muito em vista *as exigencias do bem publico*, o que *póde ser util ou conveniente aos interesses da sociedade*."

E doutrina Bluntschli:

“Os litigios de direito publico devem sempre ser decididos sob o ponto de vista da ordem publica, e tendo em conta a utilidade commum.

Um systema que consistisse em limitar a applicação dos principios do direito publico, e se inspirasse exclusivamente em deducções tiradas das leis abstractas sem ligar importancia ás exigencias variaveis da sociedade, paralysaria a acção do Estado e acarretaria a dissolução do mesmo.”

3.º A necessidade da prompta expedição dos negocios administrativos, incompativel com a lentidão dos processos judiciarios, que póde causar danos immensos e irreparaveis, ainda mesmo que a administração tenha ganho de causa.

—

Mas nenhum desses argumentos tem valor real, como passarei a demonstrar, apoiando a minha refutação no ensino dos mais modernos escriptores, como sejam Meucci, Orlando, Ussing e outros.

1.º O primeiro argumento baseado na pretensa superioridade do Estado, que não lhe permite ser *parte* em um pleito judiciario, encerra, no dizer de Orlando, um gravissimo e perigoso sophisma.

A administração publica não é todo o Estado, e sim apenas uma parte delle, cujas funcções são principalmente activas, e susceptiveis de lesar o direito individual.

E quando os juizes interveem para reintegrar o direito violado, não se collocam acima do Estado, pelo contrario impõem á propria administração o respeito da lei, que é a expressão da vontade do Estado, sendo, portanto, soberana.

Tendo cada ramo do poder publico uma esphera propria de acção, desenvolvendo-se dentro de limites legalmente traçados, nenhum delles póde ficar em posição humilhante e subalterna.

A propria expressão — poder administrativo sujeito álide — não é certamente exacta, observa Orlando — *Principii di Diritto Amministrativo*.

Um poder publico, noção completamente abstracta, não póde ser objecto de um processo judicial.

O direito hypotheticamente violado presuppõe sempre no caso concreto um funcionario que é o auctor da violação.

O dizer-se que todo funcionario representa a administração não passa de uma phrase; quando se trata de factos anti-juridicos, elle não póde represental-a porque não é admissivel que o poder administrativo, cuja missão principal é conservar o direito, possa violal-o e ao mesmo tempo ficar na propria orbita juridica.

2.º Firmar o direito é o fim que se tem em vista em toda decisão sobre um litigio, quer se trate do direito privado, quer do direito publico.

As leis concernentes á administração, ensina Ussing — *Le Contentieux Administratif et la juridiction administrative*, trad. franc. de Dareste, são tão obrigatorias e teem o mesmo valor absoluto que as que regem o direito privado; tanto num dominio como no outro, trata-se de aplicar o direito existente.

Não é verdadeira a affirmação de Bluntschli, de que a interpretação das leis administrativas deve ser feita differentemente segundo as circumstancias; ella deve, pelo contrario, seguir necessariamente os mesmos principios que determinam a interpretação das regras do direito privado.

Os casos e condições impostas pela lei ao exercicio da acção administrativa estão completamente determinados, de fórma a excluir toda a apreciação arbitraria.

A necessidade de conhecimentos especiais, técnicos, não tem como consequência necessária que a jurisdição-administrativa seja colocada fora da organização judiciária.

Quando muito tal necessidade pode determinar a criação de magistrados privativos, *ratione materiae*, o que é muito diferente de um contencioso administrativo, composto de agentes administrativos, isto é, de uma administração judicante, sob as aparências das formas processuais.

Acha Orlando que o principal requisito de um bom juiz é ter o *sensu juridico*, qualidade essa facilmente compreensível, mas difícil de ser definida, e que é o produto de estudos preparatórios gerais e, principalmente, uma longa prática de aplicar as leis.

Consequentemente, os magistrados ordinários garantem mais os próprios interesses da administração do que os funcionários cujo mérito principal consiste em conhecer regularmente as *praxes administrativas*.

3.º Quanto à necessidade da pronta expedição dos negócios administrativos, é uma questão de organização processual, sem importância teórica.

Além disso, a intervenção do poder judiciário em tais negócios não recahe sobre o merecimento, isto é, sobre o valor *intrinseco* do acto administrativo, e sim sobre o seu valor *extrinseco*, isto é, sobre os seus efeitos jurídicos.

Na ordem fisiológica, como na moral, diz Meucci, ob. cit., toda a força tem sua aptidão que se conserva e aperfeiçoa com o uso e o exercício; o órgão administrativo é feito para administrar, e para esse fim se desenvolve, se conserva e se aperfeiçoa.

O agente administrativo adquire os seus criterios, aptidões e habitos que lhe são peculiares, formando-se na sua individualidade uma consciencia, um instinto profissional, uma segunda natureza.

Ora, sendo assim, repugna ao bom senso dar-lhe uma função diversa, sobreposta, adventicia, exigindo criterios tão diferentes e tão outra aptidão como a de resolver os conflictos juridicos.

Sómente o poder judiciario deve julgar — *una lex una jurisdictio*.

---

LXXXVI. O systema actual da legislação franceza, diz Laferrière, repousa sobre as tres idéas seguintes: 1ª interdicção dos tribunaes judiciais de conhecer dos actos da administração; 2ª instituição dos tribunaes administrativos; 3ª, direito attribuido á administração de reivindicar, por meio de um conflicto, os negocios administrativos indevidamente submettidos ao conhecimento dos tribunaes judiciais.

1.ª Esta interdicção é uma das regras mais antigas do direito publico francez, o qual sempre considerou uma necessidade governamental — assegurar a independencia das administrações publicas a respeito dos corpos judiciais.

Mas, exaggerando esse principio, observa Sourdat, ob. cit., a administração reivindicou completamente para os seus tribunaes o conhecimento de todas as acções intentadas contra o Estado; e tem insistentemente procurado estabelecer como regras absolutas que as acções tendentes a fazer reconhecer o Estado como devedor são exclusivamente da competencia administrativa; e que os tribunaes judiciais não podem conhecer dos actos administrativos para interpretal-os, apreciar-os ou fiscalizar-os.

A primeira dessas regras não está formulada em parte alguma, mas pretende-se que ella resulta das disposições de diversas leis.

Invoca-se, primeiramente, o principio constitucional da divisão dos poderes, e as leis que especialmente o applicaram ás acções judicarias.

Assim a lei de 16-24 de agosto de 1790 preceitua no art. 13, titulo 2º:

“As funcções judicarias são distinctas, e ficarão sempre separadas das funcções administrativas; os juizes não poderão, sob pena de prevaricação, perturbar, de qualquer fórma que seja, as operações dos corpos administrativos, nem citar perante elles os administradores, por causa das suas funcções.”

Depois a lei de 16 fructidor anno III dispõe:

“Proibições iterativas são feitas aos Tribunaes de conhecer dos actos administrativos de qualquer especie que sejam, sob as penas de direito.”

Evidentemente estes textos não teem o alcance que se lhes attribue.

Delles resulta effectivamente que os tribunaes não podem conhecer dos actos da administração para fiscalizal-os, impedil-os ou, mesmo interpretal-os, no caso de contestação; ou em duas palavras, que elles não podem julgar as reclamações suscitadas pelos actos de administração. Mas todas as obrigações, que podem estar a cargo do Estado, não decorrem invariavelmente de um *acto de administração*.

Por exemplo, quando um particular reclama uma indemnização por um accidente causado por cavallos confiados á guarda de soldados, pelos prejuizos causados pela marcha ou parada das tropas, ou pelas devastações que ellas teriam commettido na sua propriedade; ou quando

os armadores de um navio mercante, prejudicados pelo abalroamento com um navio do Estado, intentam acção por perdas e danos, qual é o acto de administração, quaes são as operações dos corpos administrativos que uma tal acção teria por efeito entravar, ou submeter á fiscalização dos tribunaes? Nenhuma evidentemente; logo, as leis citadas não se applicam a esses casos e, portanto, dellas não decorre a regra absoluta de que todas as acções, cujo objectivo é constituir o Estado devedor, estão subtrahidas ao conhecimento dos tribunaes judiarios.

E, aliás, nunca os auctores que se teem occupado do contencioso administrativo, da sua origem ou das causas que lhe dão nascimento, collocaram entre essas causas, *a priori*, e como resultante da sua propria natureza, o processo de qualquer obrigação que se pretenda estar a cargo do Estado.

“O litigio contencioso, diz De Gerando, sempre suppõe a existencia previa de um acto administrativo, elle nasce com a reclamação que o dicto acto provocar.

Assim, o que originariamente não passava de uma simples operação de administração activa se transforma em contencioso administrativo si alguém pretender ter soffrido um prejuizo devido á mesma operação.

Para que o litigio conserve o character de contencioso administrativo *é necessario que a reclamação não se funde em algum titulo que pertença ao direito commum.*”

Esta definição, tão clara e tão precisa, condemna energicamente a opinião da administração franceza, e della resulta formalmente que as reclamações tendentes a fazer reconhecer o Estado devedor, e que se fundarem exclusivamente sobre um titulo pertencente ao direito commum, não entram de fórma alguma na competencia do contencioso administrativo.

Importa não esquecer que na epoca em que foram votadas as a alludidas leis de 1790 e do anno III era completa a anarchia dos

serviços administrativos, e tão deploravel a situação financeira que a Assembléa Nacional teve necessidade de determinar que nenhum titulo creditorio seria incluído na inscrição das dividas do Estado antes do exame e liquidação feitos por uma das suas commissões!

Entretanto é um ponto incontestavel que a liquidação de todos os creditos sobre o Estado deve ser feita pela auctoridade administrativa, não sendo licito ao credor empregar os meios executivos.

Esta liquidação, porém, se limita ao exame e verificação dos titulos, não póde estatuir sobre o fundo do direito, nem contestar a existencia do credito.

Não é menos improcedente a objecção que se funda na necessidade de assegurar a livre acção do Poder Legislativo.

Si o Thesouro Publico, argumentam alguns escriptores, pudesse se achar indefinidamente compromettido pelas decisões judiarias, o Poder Legislativo não teria mais a livre disposição dos fundos publicos, ou ficariam sem execução as alludidas decisões.

Isto não passa de uma confusão.

Si a verificação das obrigações do Estado pelos tribunaes judiarios constituisse um obstaculo á livre acção orçamentaria do Poder Legislativo, não poderíamos dizer a mesma cousa das decisões proferidas pelos tribunaes administrativos e pelos proprios ministros? Esse argumento não teria como resultado serem apresentadas *directamente* ao Corpo Legislativo todas as questões que envolvessem a responsabilidade pecuniaria do Estado?

O Congresso Nacional, nessas condições, se converteria num tribunal, o que seria uma completa inversão de todos os principios.



Quando se trata de julgar, de reconhecer um direito, o juiz não deve se preocupar com a questão financeira, nem com as vias e meios de execução.

O Poder Legislativo concede o credito necessario para a execução da sentença, tendo em vista os recursos do Estado e sem prejuizo do serviço publico.

Às tres ordens de factos distintos — o *juízo*, a *liquidação* e o *pagamento* — correspondem tambem tres funcções: a do juiz que declara o direito; a do administrador que procede á liquidação do credito; e, finalmente, a do legislador que concede os fundos necessarios para o pagamento.

—

2.<sup>a</sup> A instituição dos tribunaes administrativos, nota Laferrière, não foi uma consecuencia imediata do principio da separação dos poderes.

Lembrada, desde o começo, pela commissão da Assembléa Constituinte encarregada de propor a lei de organização judiciaria de 16-24 de agosto de 1790, foi rejeitada como acarretando complicações inuteis.

A Assembléa entendeu que os representantes da administração activa eram competentes para se pronunciar sobre todas as reclamações em materia administrativa.

Sómente no anno VIII se iniciou a organização dos tribunaes administrativos; durante o Consulado e o Imperio crearam-se os conselhos das prefeituras, o conselho de Estado com a sua secção contenciosa, e a Côrte de Contas; e, finalmente, a lei de 24 de maio de 1872, que reorganizou o conselho de Estado, poz remate á obra dispondo no art. 9º:

“O conselho de Estado estatue soberanamente sobre todos os recursos em materia contenciosa administrativa e sobre os pedidos de annullação por excesso de poder interpostos contra os actos das diversas auctoridades administrativas.”  
(Tripier et Monnier — *Les Codes Français.*)

Os poderes dos tribunaes administrativos não têm a mesma natureza e nem a mesma extensão em todas as materias contenciosas.

São, segundo os casos: poderes de *plena jurisdição* comportando o exercicio de uma arbitragem completa, de facto e de direito, sobre o litigio; poderes de *annullação*, limitado ao direito de annullar os actos eivados de ilegalidade, sem que o juiz administrativo tenha a faculdade de reformal-os ou de substituil-os pela sua propria decisão; poderes de *interpretação*, consistindo unicamente em determinar o sentido e o alcance de um acto administrativo ou em apreciar o seu valor legal, sem fazer applicação do acto ás partes interessadas; e, finalmente, poderes de *repressão*, consistindo em reprimir as infracções das leis e regulamentos que protegem o dominio publico e asseguram o seu destino legal.

—

3.<sup>a</sup> O *conflicto de attribuições* é um meio excepcional posto á disposição da administração para declinar a competencia judiciaria, e Laferrière o considera a sancção do systema francez.

Tem o caracter de um verdadeiro acto de poder publico, emana não da administração considerada como parte, mas como auctoridade, e o seu effeito immediato é suspender a acção do tribunal judiciario até que a questão da competencia tenha sido apreciada *soberanamente* pela jurisdição instituida como arbitro das competencias — judiciaria e administrativa.

O art. 25 da citada lei de 24 de maio de 1872 preceitua o seguinte:

“Os conflictos de attribuição entre a auctoridade administrativa e a auctoridade judiciaria são resolvidos por um tribunal especial composto: 1º, do guarda dos sellos, presidente; 2º, de tres conselheiros de Estado, em serviço ordinario, eleitos por conselheiros em serviço ordinario; 3º, de tres conselheiros da Côte de Cassação, nomeados por seus collegas; 4º, de dous membros e de dous supplentes, que serão eleitos pela maioria dos outros juizes designados nos numeros precedentes.

Os membros do tribunal dos conflictos são submettidos á reeleição triennialmente e indefinidamente reelegiveis.

Elles escolhem um vice-presidente em escrutinio secreto e por maioria absoluta de votos.

Não poderão deliberar sem a presença, pelo menos, de cinco membros.”

—

LXXXVII. No systema belga, diz Laferrière, não ha tribunaes administrativos; a auctoridade judiciaria é competente em principio para decidir os litigios de qualquer natureza.

Mas a lei mantém o principio da separação dos poderes entre a funcção judiciaria e a administração activa; e prohibe aos tribunaes qualquer decisão que usurpe ou entrave directamente o poder executivo, admittindo o conflicto como meio de assegurar esta interdicção.

A lei de 30 de julho de 1881 generalizou a competencia judiciaria, mesmo em materias completamente extranhas ao direito commum.

Interpretando a expressão — *direitos civis* — do art. 92 da Constituição no sentido amplo, os tribunaes judicarios não hesitam em tomar conhecimento de todos os contractos, compromissos pecuniarios do Estado e, em geral, de todos os actos de gestão praticados no interesse dos serviços publicos.

Segundo a doutrina corrente na Belgica, o Estado quando pratica esses actos é considerado pessoa *civil*, em opposição á pessoa *politica* que elle representa no exercicio do poder publico.

Quanto á essa qualidade, a jurisprudencia tem consagrado algumas regras que Laferrière assim resume:

Os tribunaes não são obrigados a cumprir as disposições regulamentares, emanadas das auctoridades centraes ou locaes, sempre que as considerarem contrarias á lei.

O direito que elles teem de passar além e recusar a taes disposições toda a sancção penal, está expressamente consagrado no art. 107 da Constituição: "As cortes e tribunaes não applicarão os decretos e regulamentos geraes, provinciaes e locaes senão quando conformes com as leis."

Os tribunaes, porém, não annullam essas disposições illegaes, se recusam apenas a applical-as. (Cass. acc. de 16 de abril de 1849.)

A mesma Côte de Cassação, em accs. de 25 de dezembro de 1845 e 23 de janeiro de 1879, estabeleceu que,

"quando a auctoridade judiciaria é chamada, seja por um particular, seja pelo ministerio publico, a tomar como regra da decisão solicitada, um acto de auctoridade administrativa central, provincial ou communal, si ella julgar que o alludido acto está eivado de illegalidade, deve abster-se de prestar-lhe o seu concurso, mas não póde pronunciar a sua annullação nem modifical-o por qualquer fórma".

A Côte de Bruxellas decidiu igualmente, em acc. de 21 de maio de 1853, que os tribunaes não podem conhecer da legalidade dos actos administrativos senão quando são evocados a concorrer para a execução dos dictos actos.

O acc. da Côte de Cassação de 12 de junho de 1883 decidiu que, em materia de pensões, compete ao poder executivo liquidal-as; mas

que as reclamações contra as liquidações devem ser consideradas attinentes a um *direito civil*, e, como tal, da competencia do poder judiciario.

Mas a competencia judiciaria se applica sem restricções sempre que se trata de uma acção de indemnização intentada contra o Estado agindo como pessoa civil.

Quanto aos actos do poder publico, é doutrina corrente que elles não podem dar logar a uma acção de indemnização, salvo si a illegalidade do acto fôr proveniente de uma offensa aos direitos individuaes ou dos direitos peculiares aos cidadãos.

A Côrte de Cassação firmou, em diversos accordãos, a jurisprudencia de que "o Estado, a provincia e a communa não são responsaveis pelas faltas dos seus agentes".

Os funcionarios não são obrigados á indemnização senão nos casos de dolo, fraude ou negligencia grave.

Em resumo, os tribunaes belgas não podem fazer injuncções á administração, nem ordenar-lhe o cumprimento de um acto.

O recurso de annullação por excesso de poder não se acha consagrado na legislação da Belgica.

---

LXXXVIII. É um velho principio do direito inglez que toda pessoa, que soffreu uma lesão, póde dirigir-se aos tribunaes:<sup>2</sup>

*"It is a general and indisputable rule, diz Blackstone, Comment 3, 23, that were there is a legal right, there is also a legal remedy by suit action at law whenever that right is invaded."*

---

<sup>2</sup> Na exposição do systema inglez puz especialmente em contribuição a excellente monographia de Ussing.

Esta regra é applicavel no direito publico como no direito privado, importando, comtudo, não perder de vista que — *the king can do no wrong*, sendo, portanto, pessoal a responsabilidade dos funcionarios, que aliás sómente se torna effectivz nos casos de culpa grave, excesso de poder manifesto ou acto dolosamente praticado (*malicious act*).

Não existem tribunaes administrativos propriamente dictos, e sim apenas jurisdicções especiaes, tendo competencia em certas materias de direito publico, como, por exemplo, os *Railway commissioners*, os *Commissioners of sewers*, as *Courts of survey*, a *Wreck Commissioner's Court* e a *Consistory Court*.

Quando se trata de — *public rights* — o recurso contra decisões administrativas illegaes é, ordinariamente, interposto por meio de requerimento dirigido ao juiz, solicitando um mandado (*writ*).

Citarei especialmente os seguintes *writs*: *of mandamus*, *of habeas corpus*, *of prohibition* e *quo warranto*.

O *writ of mandamus* suppõe a violação de um direito ou de uma obrigação oriunda do direito publico, e não póde ser interposto senão nos casos em que não é admissivel uma acção ordinaria.

Consiste numa ordem dirigida, em nome do Rei, pelo *Kings bench* aos particulares, corporações ou tribunaes inferiores, para que façam o que está declarado na mesma ordem, concernente ás suas funções e obrigações e que o alludido tribunal julga conforme com o direito e com a justiça.

O *writ of habeas corpus* garante a inviolabilidade da liberdade pessoal, e emana de uma das côrtes que fazem parte da High Court.

O *writ of prohibition* é dirigido pelas Côrtes superiores ao juiz e partes em acção perante uma jurisdicção inferior, afim de não

prosequirem no feito porque o conhecimento do assumpto é da competencia de um outro juiz.

O *writ of quo warranto* póde ser interposto por qualquer pessoa, e tem por objecto a investigação do titulo legal pelo qual alguém exerce uma função.

Assim, por exemplo, si houver duvidas sobre a legalidade da eleição dum conselheiro communal, será o caso de pôr em acção um *quo warranto*.

Os juizes de paz (*justices of the peace*) proferem decisões em questões administrativas.

São nomeados pela Corôa, ordinariamente por proposta do *Lord-lieutenant* do condado; e, si bem que em theoria sejam demissiveis *ad nutum*, são de facto inamoviveis e tão independentes como os outros juizes.

As mais importantes decisões administrativas, assim como os julgamentos mais graves em materia penal, exigem o concurso de dous ou mais juizes de paz, formando a *court of petty session*.

—

Nos Estados Unidos tambem não existem tribunaes administrativos distinctos, predominando o principio da *unidade* e preeminencia do poder judiciario.

Adaptando a maxima ingleza da irresponsabilidade real ás suas instituições, o direito americano proclama que "*State can do no wrong*"; consequentemente, a União não póde ser condemnada a pagar indemnizações pelos actos culposos dos seus agentes, cuja falta é

exclusivamente pessoal, e póde dar logar a uma acção da mesma fórma que na Inglaterra.<sup>3</sup>

Todas as outras questões que interessam á União, e principalmente as de natureza contractual, são decididas pela *Court of claims*, instituida pela lei de 24 de fevereiro de 1855, a qual decide tanto as questões de direito como as de facto, mas, em geral, não tem jurisdição de *equidade*.

Apezar da especialidade da sua competencia, esta *Court* é um verdadeiro tribunal judiciario, havendo appellação das suas decisões para a Suprema Côrte, sendo que o Governo sempre póde usar desse recurso, ao passo que os particulares sómente poderão fazel-o em casos especiaes.

Quem fizer fraudulentamente uma reclamação excessiva, ou adduzir provas falsas, perde o direito a ser attendido, mesmo na parte justa do pedido.

As sentenças da Côrte são cumpridas pelo Secretario do Thesouro que dispõe, para esse fim, duma consignação especial.

Tão satisfactoria tem sido a obra do Tribunal de reclamações, observa Goodnow, e tão poucos inconvenientes para o Governo tem motivado a auctorização concedida aos particulares de litigar contra elle, que uma lei de 1887 (24 *Statutes at Large*, 505) permittiu formular as reclamações inferiores a uma certa quantia perante os Tribunaes de Districto ou de circuito dos Estados Unidos, os quaes procedem no assumpto sem o concurso de jurados.

Compete tambem á *Court of claims* conhecer dos casos de força maior allegados pelos responsaveis, como justificativa do extravio de

---

<sup>3</sup> Mas, si um collector, em virtude de acção proposta por um contribuinte que pagou impostos superiores aos estabelecidos pela lei, fôr condemnado a restituir o excesso, o Governo fica obrigado a effectuar o pagamento.



dinheiros, objectos e papeis confiados á sua guarda — L. de 9 de maio de-1866.

O celebre *bill* Mac-Kinley instituiu um outro tribunal especial para decidir das contestações relativas á percepção dos direitos e á applicação das leis e regulamentos aduaneiros, tambem com appellação para a Côrte Suprema.

E uma lei de 3 de março de 1891 creou uma côrte para conhecer das reclamações concernentes ás concessões de terras.

Em virtude da sua soberania, o Governo Federal não está sujeito aos *writs* dos tribunaes, salvo tratando-se do *habeas-corporis*.

Mas o Tribunal Supremo do districto de Colombia, que é considerado como o herdeiro da jurisdicção do Tribunal do Banco do Rei, sendo assim uma côrte de *Common law* póde expedir o *mandamus* não sómente contra as auctoridades locaes do mesmo districto como tambem contra todas as auctoridades federaes que agem no circulo da sua jurisdicção; e, em consequencia do dicto principio, não se lhe póde negar o *certiorari*.

---

LXXXIX. Nós nunca tivemos um contencioso administrativo devidamente organizado.

Na Monarchia Portugueza absoluta, á qual vivemos sujeitos até á independencia, diz o Visconde de Uruguay, não era conhecido o contencioso administrativo de hoje. Nem era necessario.

Pela sua fórma de governo absorvia o Executivo em si todos os poderes, ou, para melhor dizer, havia um só.

Podia o Rei avocar as causas que pendiam perante juizes e tribunaes judiciarios, e prover como entendesse conveniente.

O Conselho de Fazenda, creado pela lei de 22 de dezembro de 1761, não tinha jurisdição contenciosa administrativa, no sentido juridico dessa expressão.

Proclamada a independencia, a lei de 4 de outubro de 1831, que organizou o Thesouro Publico Nacional, dispoz no art. 91 que a jurisdição contenciosa que exercitava o extincto Conselho da Fazenda ficaria pertencendo aos juizes territoriaes, com recurso para a Relação do Districto.

Foram, porém, tantas e tão consideraveis as condemnações proferidas contra a Fazenda Publica, que a Assembléa Geral julgou conveniente imitar o já citado exemplo da Assembléa Nacional Franceza, determinando no art. 31 da Lei de 24 de outubro de 1832 que — "não será inscripta nem paga divida alguma que respeite a perda de particulares, por motivo de guerra interna e externa, sem auctorização da Assembléa Geral", assim arvorada em revisora das sentenças judicarias, absurdo que nos dispensa de qualquer refutação.

Segundo o Visconde de Uruguay, o que no antigo regimen se chamava — contencioso administrativo — (que, aliás, nunca passou de simples ensaio, como judiciosamente observa o Dr. Amaro Cavalcanti) nasceu principalmente: 1º, do art. 8º da lei que creou o Conselho de Estado, e que auctorizou o Governo a determinar em regulamentos quanto fosse necessario para a boa execução dessa lei, auctorização a qual evidentemente comprehende mais, e isso mesmo se mostra da sua larga discussão no Senado, do que a simples e ordinaria, conferida pelo art. 102 § 12 da Constituição; 2º, da vaga e generalissima auctorização concedida ao Governo pela lei n. 563 de 4 de julho de 1850, para reformar o Thesouro Publico, e as Thesourarias das Provincias; 3º, e de outras eguaes e diversas autorizações para reformar varias outras Repartições.

Nenhuma dessas leis indica sequer a idéia de contencioso administrativo, de julgamento administrativo.

D'entre os regulamentos convém destacar, pela sua importancia, o que baixou com o decreto n. 2343 de 29 de janeiro de 1859, o qual desenvolveu e alargou o contencioso administrativo da Fazenda, dispondo no art. 1º:

“Que o Ministro e Secretario de Estado dos Negocios da Fazenda é o chefe superior da Administração de Fazenda em todo o Imperio, e, além das attribuições conferidas pelas leis, regulamentos e instrucções, e das definidas no art. 5º do decreto n. 736 de 20 de novembro de 1850, competem-lhe tambem exclusivamente as seguintes:

§ 1º. Conhecer, quer em primeira instancia, quer em gráo de recurso, das reclamações sobre o contencioso administrativo da Fazenda Nacional, salvo nos casos em que o Tribunal do Thesouro tem voto deliberativo.

§ 2º. Conhecer das questões que versarem sobre o cumprimento, interpretação, validade, rescisão e efeitos das fianças e dos contractos celebrados com a Administração da Fazenda que tenham por objecto quaesquer rendas, obras ou serviços publicos a cargo da mesma Administração.

§ 3º. E applicar as leis e disposições concernentes á prescripção quinquennal ou annual, ás reclamações contra o Estado por dividas passivas, seja qual fôr a natureza do titulo em que se fundarem, e tambem á prescripção dos 40 annos quanto ás dividas activas do Estado.”

O mesmo decreto desenvolveu o contencioso administrativo das Thesourarias de Fazenda; declarou que “as decisões dos chefes das Repartições de Fazenda, do Tribunal do Thesouro e do Ministro da Fazenda, nas materias de sua competencia de natureza contenciosa, terão a auctoridade e a forca de sentença dos Tribunaes de Justiça” — art. 25—; e creou novos recursos para o Conselho de Estado, reconhecendo a competencia deste para annullar as decisões administrativas em materia contenciosa proferidas pelo Tribunal do Thesouro ou pelos chefes de Repartições Fiscaes, “nos casos de incompetencia, excesso de poder e

violação da lei, ou de formulas essenciaes, sem que todavia a Resolução Imperial aproveite ás partes que pelo silencio tiverem aprovado a decisão anterior " — art. 29.

Quanto aos outros Ministerios e ás Presidencias, o contencioso administrativo, na phrase do Visconde de Uruguay, era um verdadeiro chãos, no qual não penetrou um só raio de luz.

—

O actual regimen consagrou o principio da *unidade* do poder de julgar, declarando expressamente a Constituição Federal, no art. 60, que compete aos juizes ou Tribunaes Federaes processar e julgar:

b) todas as causas propostas contra o Governo da União ou Fazenda Nacional, fundadas em disposições da Constituição, leis e regulamentos do Poder Executivo, ou em contractos celebrados com o mesmo Governo...

Actualmente, isto é, na Republica, diz o Dr. Amaro Cavalcanti, não ha mais nenhum *Contencioso Administrativo* organizado, com jurisdição propria, capaz de subtrahir o conhecimento de dados feitos aos juízos ou tribunaes da justiça commum.

O que subsiste e nem podia deixar de subsistir, é o processo e despacho ordinario por actos administrativos pelos respectivos funcionarios ou auctoridades, admittindo-se recursos das suas decisões, de uma para as outras, segundo a hierarchia dellas, estabelecida nas leis.

Quanto aos actos de *fianças, tomadas de contas, ou de responsabilidade pelos dinheiros publicos*, etc, o seu conhecimento pertence agora ao Tribunal de Contas, reorganizado pelo decreto legislativo n. 392 de 8 de outubro de 1896, cujo art. 20 declara que, nesses julgamentos, *elle funciona como Tribunal de Justiça, com jurisdição contenciosa e graciosa*.

XC. São estas as disposições do art. 13 e seus paragraphos da Lei n. 221 de 20 de novembro de 1894:

“Os juizes e tribunaes federaes processarão e julgarão as causas que se fundarem na lesão de direitos individuaes por actos ou decisão das auctoridades administrativas da União.

§ 1º. As acções desta natureza sómente poderão ser propostas pelas pessoas offendidas em seus direitos ou por seus representantes ou successores.

§ 2º. A auctoridade administrativa, de quem emanou a medida impugnada, será representada no processo pelo ministerio publico.

Poderão tomar parte no pleito os terceiros que tiverem um interesse juridico na decisão da causa.

§ 3º. A petição inicial conterà, além dos nomes das partes, a exposição circunstanciada dos factos e as indicações das normas legaes ou principios juridicos, de onde o auctor conclua que um seu direito subjectivo foi violado por acto, medida ou decisão da auctoridade administrativa.

§ 4º. A petição inicial indicará tambem as testemunhas e as demais provas em que o auctor se baseia, e deverá ser desde logo instruida com a prova documental, salvo demora imputavel ás partes interessadas.

§ 5º. A acção poderá ser desprezada *in limine* si fôr manifestamente infundada, si não estiver devidamente instruida, si a parte fôr illegitima, ou si houver decorrido um anno da data da intimação ou publicação da medida que fôr objecto do pleito.

Desta decisão caberá o recurso de agravo.

§ 6. Admittida a acção, serão citados o competente representante do ministerio publico e mais partes interessadas, assignando-se-lhes o prazo de dez dias para contestação.

Este prazo poderá ser prorogado até ao dobro, a requerimento de qualquer dos interessados.

§ 7º. A requerimento do auctor a auctoridade administrativa, que expediu o acto ou medida em questão, suspenderá a sua execução, si a isso não se oppuzerem razões de ordem publica.

§ 8º. Findo o prazo, de que trata o § 7º observar-se-ha o processo descripto nos arts. 183 a 188 do decreto n. 848 de 11 de outubro de 1890.

§ 9º. Verificando a auctoridade judiciari a que o acto ou resolução em questão é illegal, o annullará no todo ou em parte, para o fim de assegurar o direito do auctor:

a) Considerando illegaes os actos ou decisões administrativas em razão da não applicação ou indevida applicação do direito vigente, a auctoridade judiciaria fundar-se-ha em razões juridicas, abstendo-se de apreciar o merecimento de actos administrativos, sob o ponto de vista de sua conveniencia ou oportunidade;

b) A medida administrativa tomada em virtude de uma faculdade ou poder discrecionario sómente será havida por illegal em razão da incompetencia da auctoridade respectiva ou do excesso de poder.

§ 10. Os juizes e tribunaes apreciarão a validade das leis e regulamentos, e deixarão de applicar aos casos occorrentes as leis manifestamente inconstitucionaes e os regulamentos manifestamente incompativeis com as leis ou com a Constituição.

§ 11. As sentenças judiciais passarão em julgado e obrigarão as partes e a administração em relação ao caso concreto que fez objecto da discussão.

§ 12. A violação do julgado por parte da auctoridade administrativa induz em responsabilidade civil e criminal.

§ 13. Decahindo o auctor da acção e verificando-se ter sido esta maliciosamente intentada, poderá ser condemnado nas custas em dobro ou tresdobro a arbitrio da auctoridade judiciaria.

§ 14. A Fazenda Nacional terá direito regressivo contra o funcionario publico para haver as custas que pagar.

§ 15. Nas causas de que trata a presente lei, bem como em todas aquellas em que forem decididas questões constitucionaes, não haverá alçada.

§ 16. As disposições da presente lei não alteram o direito vigente quanto:

- a) ao *habeas-corpus*;
- b) ás acções possessorias;
- c) ás causas fiscaes.

—

Em discurso pronunciado em sessão da Camara dos Deputados de 31 de julho de 1902, disse o illustrado Sr. Gastão da Cunha:

“É sabida a origem da reforma (a do art. 13 da Lei n. 221) inspirada por um egrégio brasileiro de cuja collaboração nos trabalhos da Constituinte e Senado Federal ficaram discursos indeleveis na admiração dos profissionaes.

Sua rápida passagem pelo poder advertiu-o talvez da necessidade de premunir com efficazes garantias os direitos do cidadão, mormente após o mal logro nos tribunaes da campanha que visava alargar o ambito traçado ás acções possessórias para o fim de garantirem ellas tambem os direitos pessoases.

Já com assento no Supremo Tribunal, acudindo ao appello de um senador para indicar certas idéas que corrigissem no Senado o projecto Campos Salles, destinado a supprir as lacunas do decreto n. 848 de 1890, e cuja votação, em 3<sup>a</sup> discussão, ficara adiada desde 1891, suggeriu a reforma ou innovação alludida, a qual, inserida no projecto Amaro Cavalcanti, tornou-se o art. 13 da lei vigente.

A essa collaboração do eminente jurisconsulto fez referencia o actual Presidente da Republica (Annaes do Senado, sessão de 1891, vol. 3<sup>o</sup> pag. 136).

... Em aparte com que me honrou hontem o illustre deputado por Pernambuco (lamento não vê-lo no recinto) referiu-se S. Ex. individualmente ao nome do Dr. José Hygino.

Realmente foi o pranteado jurisconsulto quem inspirou a reforma.

A mim declarou elle, volvidos annos, que não suppunha que a medida passasse tão a frouxo nas discussões do Congresso; e, ao contrario, suscitasse largo debate.

Era uma idéa destinada a provocar a attenção do legislador para as lacunas a que já me referi ante-hontem."

O meu saudoso amigo Dr. Amphilophio tambem me contou que interpellando o Dr. José Hygino, ao regressar duma viagem á Europa, sobre a *singularidade* de algumas das disposições do alludido art. 13, de sua auctoria, elle confessara que o dicto artigo excedera de muito o seu objectivo; mas que, contando com forte opposição governamental e larga discussão no Congresso Nacional, entendera conveniente deixar margem para as emendas; e que, attrahida a attenção dos adversarios para os exaggeros da medida proposta, seria possivel salvar alguma cousa de util.



Consequentemente, alguns dos paragraphos do citado art. 13 eram carga destinada a ser atirada ao mar na ocasião da *tempestade*.

É de lamentar, porém, que o eminente jurisconsulto tivesse tentado essa experiencia *in anima vili*, cujo funesto resultado foi enxertar na nossa legislação disposições inconstitucionaes, altamente prejudiciaes aos interesses da Administração Publica, e que não encontram similar no direito estrangeiro, nem apoio na doutrina juridica.

Dissecando o alludido art. 13, e principalmente o § 9º em magistraes discursos pronunciados nas sessões de 29, 30 e 31 de julho de 1902, e que constituem excellente monographia sobre a intervenção do Poder Judiciario nos actos administrativos, disse o já citado deputado mineiro Dr. Gastão da Cunha:

“Eu accentuava, Sr. Presidente, que a Lei n. 221, no art. 13, abrindo a instancia judiciaria á defesa do direito individual, muito curialmente fez da existencia de um direito (§§ 3º e 9º) a condição essencial para a propositura da acção.

Entretanto, na letra *b)* do mesmo § 9º firma jurisdicção para casos em que não ha direito em litigio porque trata-se de acto discrecionario; e acto discrecionario é precisamente aquelle que não collide com direitos.

Si as simples expectativas de direito, isto é, si as meras concessões da lei, dependentes não raro de condições que só a administração avalia, faculdades que na linguagem technica se denominam interesses, fossem justificaveis, isto é, pudessem ser protegidas por acção civil, é visto que para os tribunaes se passaria uma attribuição incompativel com a missão do Poder Judiciario.

A regra de direito universal é esta: — a administração não póde, nem deve julgar, como o juiz não póde nem deve administrar.

O paragrapho, a que me refiro, fala em incompetencia de auctoridade e excesso de poder.

Ora, Sr. Presidente, não parece que excesso de poder e incompetencia são expressões que entram uma na outra como a especie se incluye no genero?

Creio; mas, como quer que seja, e sem deter-me no exame verbal desse paragrapho letra *b*), o que importa é accentuar a perigosa confusão ahi consagrada.

A incompetencia, a mais absoluta que se possa conceber, diz textualmente um dos melhores tratadistas contemporaneos de direito administrativo,<sup>4</sup> não dá ao individuo a faculdade de pretender a revogação do acto administrativo senão no caso do individuo poder allegar um verdadeiro *direito* attingido pelo acto, faltando o *direito*, falta a jurisdicção.

Estou convencido, senhores, de que a competencia definida no art. 13 § 9º offende flagrantemente o principio basico da divisão dos poderes, que o art. 15 da Constituição quer harmonicos e independentes entre si.

E nem só ao texto do nosso estatuto fundamental offende, porque aquelle dispositivo é a expressão legal de um axioma doutrinario essencial ao regimen e como tal commum a todas as Constituições politicas, qualquer que seja a fôrma do Estado — monarchica ou republicana.

Em paiz algum de governo constitucional representativo será admissivel investir um dos poderes soberanos da attribuição de cassar o acto do outro poder.

As Constituições politicas, organizando o exercicio da soberania, dispondo os orgãos por que ella se reparte, distribuindo as respectivas attribuições, ordenando o seu funcionamento simultaneo, estabelecem um systema de balanças ideaes postas em equilibrio por um conjuncto de instituições habilmente combinadas, que mutuamente servem de contrapesos, de modo a impedir que qualquer dos poderes constitucionaes venha sobrelevar em auctoridade.

Ora, a competencia, a que alludo, rompe sem duvida o equilibrio entre os poderes, uma vez que a attribuição revogatoria, de que está armada a magistratura federal, dá-lhe supremacia sobre o Executivo.

---

<sup>4</sup> Orlando — *Principil di Diritto Amministrativo*.

Tal attribuição conferida ao Judiciario não evitará esta consequencia, tão inevitavel quanto absurda: a existencia de duas decisões contradictorias e igualmente soberanas.

Consequencia fatal, por isso que, tendo os poderes em que se triparte a soberania a mesma auctoridade, e tendo, portanto, a mesma força os actos emanados de qualquer delles dentro da respectiva esphera de acção, é claro que o acto praticado por um não póde ser desfeito por acto de outro poder." (Diário Official de 27 de agosto de 1902.)

A doutrina juridica condemna formalmente essa competencia conferida ao Poder Judiciario para annullar os actos administrativos.

No seu notavel commentario da Constituição belga, diz Thonissen:

"Não é menos incontestavel que, mesmo na hypothese em que os tribunaes podem se recusar á applicação de um acto administrativo illegal, elles não têm o direito de modificar ou abrogar este acto.

A Constituição lhes attribue o poder de não tomar em consideração os actos illegaes attentatorios dos direitos civis e politicos dos cidadãos; mas a decisão não fica menos de pé...

Os tribunaes não podem conhecer da legalidade desses actos senão quando são chamados a concorrer para a sua execução, quando o governo ou os particulares recorrem á auctoridade delles para obter uma condemnação civil ou criminal; então, si o acto está eivado de illegalidade, elles devem se abster de prestar o seu concurso."

E doutrina Orlando:

"A posição theorica desses principios não offerece, na verdade, difficuldade alguma.

O magistrado declara o direito nos casos concretos; isto é essencial á natureza de suas funcções.

Ora, sendo a lei a expressão do direito, é natural que o magistrado não tome em consideração os actos da auctoridade administrativa que, de qualquer fórma, violarem a lei; mas, por outro lado, a resolução deve limitar-se ao

caso concreto sujeito ao juizo; todas as declarações ou abrogações geraes seriam a antithese do conceito da *jurisdictio*.

Esta verdade se reforça si o principio fôr considerado sob o ponto de vista da divisão dos poderes.

Uma cousa é julgar e outra administrar: uma funcção é *sempre* particular, a outra póde ser a declaração de uma norma geral.

Permittir ao juiz annullar uma providencia administrativa equivale a conferir-lhe attribuições e qualidades peculiares do Poder Executivo; e isto não é conforme com os principios geraes do nosso direito publico que estabelecem a distincção daquellas funcções.

O poder judiciario, portanto, não póde annullar o acto administrativo; e, por deducção logica, não poderá tambem, em sentido positivo, impor á administração a pratica de um acto determinado." (Ob. cit)

Ensina Meucci:

"A regra, pois, de que a auctoridade judiciaria deve respeitar o acto administrativo é verdadeira antes no sentido *negativo* do que no *positivo*.

Effectivamente, não póde o juiz annullar, revogar ou modificar o acto em si; mas póde negar-lhe execução e oppor-lhe, como se diz, a força da inercia, quando o acto fôr invocado pela propria administração, ou por um terceiro interessado, como titulo do qual julgue emanar o seu direito."

Diz Saredo:

"Quando a contestação versar sobre um direito que se pretende ter sido offendido por um acto da auctoridade administrativa, os tribunaes se limitarão a conhecer dos efeitos do mesmo acto em relação ao objecto deduzido em juizo.

O acto administrativo não poderá ser revogado ou modificado senão mediante recurso interposto para as competentes auctoridades administrativas, as quaes se

conformarão com os julgados dos tribunales quanto ao ponto sobre o qual tiver versado a questão.

As auctoridades judiciais applicarão os actos administrativos e os regulamentos geraes e locais sómente quando elles forem conformes com as leis; no caso contrario, têm o direito e o dever de declarar que os cidadãos não são obrigados a obedecel-os.

A regra do *nemo jus ignorare censetur* é verdadeira principalmente para os magistrados; ora, si elles applicassem um acto administrativo illegal, de duas uma: ou elles mostrariam que ignoravam a lei, o que é inadmissivel; ou que, conhecendo-a, desprezavam-n'a ou não: consideravam-n'a como tal, o que ainda é mais inadmissivel.

Tambem em materia de competencia vale o principio *ex facto oritur jus*, e a illegalidade ou a injustiça de um acto da Auctoridade Administrativa, no que diz respeito ás fórmulas e condições impostas pela lei como termos da sua legitimidade e efficacia na garantia dos direitos dos particulares, constitue uma violação da mesma lei, e se torna assim materia que entra na orbita da competencia judicial.

Mas, quando a auctoridade judicial se encontra deante de um decreto ou regulamento derogatorio da lei, não o annulla, nem o modifica, sómente declara que elle não tem efficacia juridica no caso sujeito ao seu exame." (Instituzioni di Procedura Civile)<sup>5</sup>

E o Supremo Tribunal Federal já se manifestou sobre a inconstitucionalidade do atado § 9º do art. 13 da lei n. 221, no Acc. n. 421 de 23 de agosto de 1899, do qual transcreverei dous considerandos attinentes á questão:

"Considerando que, attenta a divisão dos Poderes Politicos da Republica, os actos administrativos que não ferirem direitos civis ou posições excluem-se da competencia do poder judicial e, portanto, do texto do art. 13 da lei n. 221, sem embargada lettra *b*) do seu § 9º, evidentemente incompativel com os arts. 15 e 60 da Constituição Federal;

---

<sup>5</sup> Além desses escriptores, cujas obras tambem compulsei, o operoso deputado mineiro citou varios outros de não menor auctoridade.

Considerando que, para a reparação de interesses lesos por actos administrativos em que intender violação de lei, incompetencia ou excesso de poder, só ha dous recursos: o da via hierarchica, instituida no art. 41 n. 2 do decreto n. 596 de 19 de julho de 1890 e no art. 24 da lei italiana de 2 de junho de 1889, e o da responsabilidade dos auctores do abuso, como se acha expresso nos arts. 52 § 2º, 54 e 82 da Constituição Federal.”

—

XCI. É ponto controvertido no nosso direito si contra os actos administrativos offensivos do direito alheio, seja este qual fôr, são ou não admissiveis os *interdictos possessorios* ou *prohibitorios*.

Os que respondem pela negativa, fundam-se principalmente na Ord. do livro 3º tit. 78 § 5º, que assim reza:

“Si alguém se temer de outro que o queira offender na pessoa, ou lhe queira sem razão occupar e tomar suas cousas, poderá requerer ao juiz que segure a elle as suas cousas do outro que o quizer offender, a qual segurança lhe o juiz dará; e si depois della elle receber offensa daquelle, de que foi seguro, restituil-o-ha o juiz e tornará tudo o que foi commettido e attentado depois da segurança dada, e mais procederá contra o que a quebrantou e menosprezou seu mandado, como achar por direito.”

Applicando litteralmente este texto, a jurisprudencia, tanto no antigo como no regimen actual, <sup>6</sup> se firmou no sentido de limitar o uso dos interdictos possessorios aos casos de offensa feita *á posse ou quasi posse dz cousa corporea ou direito real*.

Defendendo esta jurisprudencia, diz o Dr. Amaro Cavalcanti:

“Não se póde deixar de convir que, no estado actual do nosso direito vigente, essa jurisprudencia firmada pelo Supremo Tribunal Federal é, incontestavelmente, a única verdadeira ou legitimamente fundada.

---

<sup>6</sup> Na sua exhaustiva obra *Responsabilidade Civil do Estado*, o Dr. Amaro Cavalcanti cita neste sentido grande numero de Accs, do Supremo Tribunal Federal e da Côrte de Appellação do Districto Federal.

Não ha duvida que o individuo, lesado nos seus direitos pessoas por actos da Administração Publica, tem o direito de recorrer ao Judiciario, pedindo remédio reparador; e foi precisamente o exercicio desse direito que a lei n. 221 procurou regular de maneira conveniente.

Proponha elle, portanto, livremente a sua acção; e demonstrada a procedencia della ou a invalidade do acto administrativo perante a auctoridade judiciaria, é direito e dever desta declarar o acto nullo por sentença para o fim de assegurar o direito da parte lesada, com as perdas e danos, que no caso se derem.

Emquanto, porém, não fôr lavrada a decisão final, irrevogavel, do Judiciario, o acto administrativo, embora impugnado, deverá ser reputado legal e valioso, em respeito ao poder independente, donde o mesmo emanara.

Fóra da observancia desta regra, não ha, nem póde haver, independencia de poderes eguaes e coordenados em vista da realização do bem publico."

—

Os escriptores que sustentam a admissibilidade dos interdictos possessorios em todos os casos de lesão de direito invocam:

a) os principios do direito canonico admittindo a protecção da posse para todos os direitos, até para os relativos a simples cargos honorificos;

b) as opiniões de velhos praxistas portuguezes, como Pegas, Guerreiro, Strychio e Velasco, e de outros mais modernos, como Lobão, o mais notavel dos jurisconsultos portuguezes, e Corrêa Telles, attestando e reconhecendo a legitimidade do uso dos interdictos possessorios, tratando-se unicamente de direitos a cousas incorporeas;

c) a auctoridade de escriptores do valor de Ihering, Fillippis, Chironi e outros, que ensinam não ter sido admittida pelo direito moderno a restricção do direito romano circumscrevendo o emprego dos interdictos possessorios aos casos de violação de direitos ás cousas corporeas;

d) e, finalmente, a propria Ord. do liv. 3º tit. 78 § 5º, que empregou a palavra *cousas* — no sentido geral, compreendendo não só as corporeas, como as incorporeas, o que, aliás, está estrictamente de accordo com a *technology* juridica.

Entre os escriptores que assim pensam se enfileira o eminente Ruy Barbosa, que, em trabalho forense digno do seu auctor, sustentou que o direito portuguez (e posteriormente o nosso, porque nem as leis nem a praxe brasileira modificaram aquelle direito) já havia renegado a restricção do direito romano, e permittido o uso dos *interdictos* na defesa de todos os direitos reaes ou pessoaes, individuaes ou collectivos, publicos ou simplesmente civis.

“Como qualificar, pois, diz o notavel advogado, o phenomeno singular da retrocessão dos juristas brasileiros ao romanismo justiniano sem um facto legislativo, ou uma modificação na corrente da jurisprudencia, que explique o capricho desse archaismo antiscientifico e illiberal?”

Como comprehender, a não ser por um completo eclipse da critica, essa tenacidade na fé savignyana, inconciliavel com a evolução do nosso direito e a realidade da vida da nossa praxe?

Desmentida pela tradição da nossa jurisprudencia, a novidade dessa *theoria* no direito patrio não se sustenta melhor ante a *philosophia* da sua propria defesa.

Expondo o motivo logico da noção romana, que exclue da posse os direitos incorporeos, attribue Savigny essa particularidade á circumstancia de que a respeito dessa especie de posse não se póde verificar a intrusão turbativa, que justifica a protecção possessoria. (*Traité de la Possession* §§ 12 e 49.)

Semelhante restricção, porém, está intimamente ligada á *theoria* falsa, alluida pela impugnação irresistivel de Ihering, que assenta a origem da posse na acção directa do agente sobre o objecto material.



Si ha uma noção hoje firmada neste assumpto, é a de que a posse “não reside no poder physico sobre a cousa, mas no exercicio, na exterioridade do direito”.

Ora, não se póde negar que os direitos incorpóreos se realizam exteriormente, exercendo-se.

Não se lhes póde negar, pois, a condição essencial da posse e da sua segurança civil: o exercicio exterior, a possibilidade de acção e a visibilidade della.

Varia tem sido ultimamente a orientação legislativa quanto ao uso dos interdictos possessorios.

As leis ns. 939, de 29 de dezembro de 1902, 1101, de 19 de novembro de 1903, e 1151, de 5 de janeiro de 1904, prohibem que elles sejam concedidos quando se tratar de actos exercidos *ratione imperii*, impondo assim aos tribunaes a difficillima tarefa de discriminar taes actos, sem haver para isso nenhum criterio scientifico ou pelo menos já auctorizado pela uniformidade da jurisprudencia patria, ou estrangeira.

Entretanto, o Dec. Leg. n. 1185, de 11 de junho de 1904, sobre impostos interestadaoes, auctoriza expressamente e regula a concessão de mandado de manutenção ou interdicto prohibitorio.

Mas quando cessarem as circumstancias de momento que inspiraram os tres primeiros actos legislativos, é de esperar que vinguem os bons principios e que o nosso legislador conceda expressamente aos direitos pessoaes a mesma protecção que, em todos os casos, deve gosar a posse dos direitos reaes.

## CAPITULO XIII

XCII. Tribunal de Contas — XCIII. Necessidade da sua criação — XCIV. Os tres typos classicos: *a)* o do exame prévio com o veto absoluto — italiano —; *b)* o do exame previo com o veto limitado — belga —; *c)* o do exame *á posteriori* — francez — XCV. Systema inglez — XCVI. A nossa organização. Decreto legislativo n. 392 de 8 de outubro de 1896 e regulamento anexo ao decreto n. 2409 de 23 de dezembro do mesmo anno. Dualidade de funções do Tribunal de Contas. Competencia e attribuições — XCVII. Projecto de reforma.<sup>1</sup>

XCII. O Tribunal de Contas foi creado pelo decreto n. 966 A, de 7 de novembro de 1890, que, aliás, não chegou a ser regulamentado.

O art. 2º desse decreto sujeitava ao exame prévio do Tribunal todos os actos do Poder Executivo susceptíveis de crear despesas ou interessar as finanças da Republica.

O art. 3º reconheceu o direito do Ministro, que tivesse expedido o acto, de dar-lhe publicidade e execução, si julgasse imprescindivel a medida; nesse caso, o Tribunal registraria o mesmo acto *sob reserva*, levando o facto ao conhecimento do Congresso, na primeira occasião oportuna.

E o art. 4º sujeitou á jurisdicção do Tribunal todos os responsaveis, sem distincção de ministerios.

---

<sup>1</sup> Sarrette— *“Etude sur le controle du budget de l’État — ”*; Lavergne — *“Le Controle du budget”*; Besson — *“Le Controle des budgets en France et à l’etranger”*; Bruno — *“Codice politico amministrativo”*; Marcé — *“Etude sur la Cour des comptes et la comptabilité publique en Belgique”*; Laferrière — *“Traité de la jurisdiction administrative.”*

Na magnifica — exposição de motivos — que precede o citado decreto, Ruy Barbosa enumera entre os requisitos indispensaveis para que a nova instituição produzisse os seus salutaes efeitos — ser a escolha do pessoal isenta da invasão do nepotismo, de fórmula que

“aos seus primeiros passos presida a direcção de chefes escolhidos com a maior severidade, capazes de impor-se ao paiz pelo valor nacional dos seus nomes e de fundar a primeira tradição do Tribunal sobre arestos de inexpugnavel solidez”.

O legislador constituinte consagrou-o entre os institutos fundamentaes da Republica, estabelecendo o art. 89 da Constituição Federal o seguinte dispositivo:

“É instituido um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso.”<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> A letra deste artigo não traduziu inteiramente os intuitos da *comissão dos vinte e um*, a qual, segundo a sua propria declaração, teve por fim, propondo a criação dum Tribunal de Contas “*tornar uma realidade a fiscalização da arrecadação e o emprego das rendas federaes*, preenchendo assim uma das mais notaveis lacunas da nossa organização financeira, o seguindo o exemplo de outras nações cultas onde existem taes tribunais constituídos em condições de completa independencia”.

Os decretos, que organizaram e reorganizaram o Tribunal, interpretaram muito bem a disposição constitucional.

Afim de que não houvesse duvidas sobre a importancia politica do Tribunal de Contas e sobre a sua elevação no nosso mechanismo administrativo, o legislador estabeleceu, para o provimento dos seus logares, o mesmo processo de investidura dos do Supremo Tribunal Federal, isto é, sujeitou as nomeações á aprovação do Senado Federal.

Entretanto, ainda ha actualmente quem desconheça inteiramente a estrutura do Tribunal de Contas, a sua autonomia e independencia.

Um parecer muito recente de uma das commissoes da Camara dos Deputados se referiu a uma resolução do Tribunal de *Contas do Thesouro Federal!*

Em compensação, a Comissão de Finanças do Senado, tão respeitada pelo valor intellectual dos seus membros, salientou, no parecer abaixo transcripto, a elevada categoria do Tribunal e salientou os relevantissimos serviços que elle tem prestado como fiscal da administração financeira, e como *Tribunal de Justiça*.

N, 70 — 1906.

Á Comissão de Finanças foi presente a proposição da Camara dos Deputados, n. 15, de 1906, fixando os vencimentos annuaes doa directores do Tribunal de Contas em 18:000\$ cada um, subsistente a gratificação de 3:000\$ ao presidente e dando-lhes o direito de gosar de ferias 33 dias durante o anno, de conformidade com o art. 119 do regulamento de as de dezembro de 1896.

Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da Republica, com aprovação do Senado, e sómente perderão os seus logares por sentença."

O Regulamento anexo ao decreto n. 1166 de 17 de dezembro de 1892 tornou effectiva a criação do Tribunal de Contas (art. 18).

O art. 28 assim preceituava:

---

Sem remontar ao decreto n. 1.166 de 17 de dezembro de 1892, que reorganilMu o Thesouro e Repartições de Fazenda, no qual se deu certa organização ao Tribunal de Contas, fixando os vencimentos para os directores o empregados do mesmo, e tambem para os directores e empregados do Thesouro, a Commissão tem a expor sobre o assumpto o Seguinte:

O Tribunal de Contas foi reorganizado em 1896, em consequencia do projecto apresentado e approved no Senado, sendo nesse projecto fixados os vencimentos do presidente em 20:600\$, e dos directores em 16:800\$, e tambem os dos empregados do mesmo Tribunal.

Prevaleceu, porém, afinal uma emenda da Camara dando aos directores 15:000\$ e uma gratificação addicional de 3:000\$ ao presidente, dispondo mais o seguinte: — "os mais empregados perceberão vencimentos iguaes aos que percebem os de igual categoria e denominação do Thesouro; o secretario terá o vencimento de subdirector."

A. proposição da Camara agora eleva os vencimentos dos directores a 18:000\$000.

E conquanto houvesse antes diminuido os propostos pelo Senado em seu projecto, não deixou de distinguir e reconhecer, como ainda o faz, a categoria desse elevado Tribunal, que tem jurisdicção propria o privativa em toda a Republica sobre as pessoas e materias sujeitas á sua competencia) exerce jurisdicção contenciosa, processando o julgando em unica instancia e revendo as contas de todas as repartições, empregados e quaesquer responsaveis, seja qual for o Ministerio a que pertencerem, julgando os embargos oppostos ás sentenças por elle proferidas e admittindo o recurso de revisão do processo de tomada de contas, tendo as suas decisões definitivas força do sentença judicial: é um alto tribunal de justiça com outras muitas attrlbuições no exercicio de sua jurisdicção contenciosa.

E não pôde haver confusão sobro a natureza o categoria desse tribunal que bem se caracteriza desde a nomeação de seus membros que é sujeita á aprovação do Senado, e nos crimes de responsabilidade são julgados peio Supremo Tribunal Federal.

Não menos relevante é a sua função fiscalisadora, que exercita instituindo exame prévio sobre os actos que entendem com a receita e despeza publicas, revendo as contas ministeriaes.

O pensamento da Camara, parece claro (e foi esse o projecto primitivo), e equiparar o Tribunal de Contas á Corte de Appellação do Districto Federal quanto aos vencimentos.

E, attento o que fica exposto, parece de razão e justiça essa equiparação, cabendo aqui por ultimo ponderar que o presidente e outros membros do Tribunal de Contas, dispõe a lei, não podem exercer outra qualquer função publica ou commissão, nem esquecer que esse Tribunal tem prestado e continua a prestar relevantissimos serviços como fiscal da administração financeira e como Tribunal de Justiça.

A Commissão de Finanças é, pois, de parecer que a proposição da Camara merece a aprovação do Senado.

Sala das Comissões, 19 de julho de 1906. — *J. Joaquim de Souza*, relator. — *Ruy Barbosa* — *Alvaro Machado* — *F. Glycerio* — *Anizio de Abreu* — *Ramiro Barcellos*.

“Tribunal de Contas tem jurisdição propria e privativa sobre as pessoas e as materias sujeitas á sua competencia; funciona como Tribunal de Justiça, e as suas decisões definitivas teem força de sentença com execução aparelhada.”

Segundo o art. 29 competia-lhe como Tribunal de Justiça Administrativa:

1.º O exame e revisão das contas ministeriaes;

2.º A tomada das contas dos responsaveis por dinheiros e valores pertencentes á Republica.

No que diz respeito ao exame prévio e revisão das contas ministeriaes, as suas attribuições eram:

1.º Examinar todos os actos ministeriaes susceptiveis de crear despesas ou interessar ás finanças da Republica;

2.º Verificar todas as ordens e contas de despesas auctorizadas pelos differentes Ministerios, registrando as de reconhecida legalidade.

No caso contrario, em exposição motivada, indicava á Repartição ordenadora a causa da recusa do registro.

O veto do Tribunal era absoluto.

3.º Examinar mensalmente, á vista dos balancetes, o movimento de receita e despesa, recapitulando e revendo annualmente os resultados mensaes;

4.º Conferir esses resultados com os que lhe forem apresentados pelo Governo, communicando tudo em seu relatorio annual, dirigido ao Ministro da Fazenda;

5.º Emitter previamente parecer sobre a abertura de creditos extraordinarios e supplementares, e registrar os respectivos decretos;

6.º Tomar conhecimento das auctorizações para emissão de emprestimos e levantamento de fundos, e das operações de resgate da divida publica;

7.º E examinar os contractos de obras publicas, de garantias de juros e subvenções a estradas de ferro, engenhos centraes e navegação, importação de immigrantes, auxilios a empresas de colonisação, construcção de docas e de edificios publicos, e, em geral, todos os de compra e venda, celebrados por qualquer dos ministerios, exceptuados os contractos para fornecimento de objectos de expediente, compra de generos alimenticios, combustiveis e materia prima, para o serviço dos estabelecimentos e das estradas de ferro.

Em 1893 o Congresso Nacional votou um acto, modelado pelo systema italiano, reorganizando o Tribunal, e consagrando o veto absoluto nos seguintes casos:

1º. Estar exgottada a verba;

2º. Haver erro na classificação da despesa;

3º. E não estar a despesa prevista na lei do orçamento.

Este projecto não foi sancionado, e o Congresso se conformou com as razões adduzidas pelo Presidente da Republica.

Em 1895 a Commissão de Finanças do Senado<sup>3</sup> apresentou um magnifico projecto de reorganização, cuja estrutura se approximava do

---

<sup>3</sup> O projecto foi assignado pelos Srs: Costa Azevedo, Leopoldo de Bulhões, Campos Salles, Leite e Oitica, Generoso Ponce, Joaquim de Souza e Ramiro Baccellos, sendo este com restricções.

Os supradictos signatarios faziam parte do escol do Senado naquella época, e, além disso, collaboraram na organização do projecto o senador Gomes de Castro e o Dr. Didimo Agapito da Veiga, presidente do Tribunal de Contas.

regimen belga, o qual, modificado sem vantagem ou antes com prejuizo para a causa publica, pela Camara dos Deputados, se converteu no decreto n. 392 de 8 de outubro de 1896, regulamentado pelo decreto n. 2409 de 23 de dezembro do mesmo anno, que ainda estão em vigor.

—

XCIII. A necessidade da criação do Tribunal de Contas tem sido reconhecida desde a mais remota antiguidade.

Em Athenas havia uma Côrte de Contas composta de dez officiaes, eleitos annualmente pela assembléa geral do povo, e perante elle compareciam os archontes, senadores, commandantes das galeras, embaixadores, sacerdotes, e todos os que exerciam alguma commissão relativa á administração, não só para prestar contas dos dinheiros recebidos, como tambem para justificar os actos da sua gestão.

A recusa do comparecimento era punida com a prohibição de testar e de exercer uma segunda magistratura, além de outras penas decretadas pelos tribunaes.

O revel tambem não podia receber a Corôa conferida aos que cumpriam com zelo os deveres do cargo.

Competia á Côrte de Contas o julgamento do crime de peculato.

Em Roma, si bem que a principal preocupação do legislador fosse proteger o Thesouro e os habitantes das provincias contra as malversações dos funcionarios, a responsabilidade dos mesmos nem sempre era apurada pelo Senado, sendo frequente a nomeação de commissões especiaes.

Não havendo vantagem em fazer o historico da instituição entre as nações civilizadas, lembrarei apenas que na propria Russia,

considerada o prototypo do governo absoluto, existe um admiravel mecanismo para a fiscalização do orçamento, aliás confiada a um unico funcionario.

Entre nós, os mais notaveis estadistas do antigo regimen assignalaram a necessidade da criação dum instituto fiscalizador, a começar pelo Marquez de Abrantes em 1838.

Em 1845, Manoel Alves Branco, um dos ministros que mais luminosos traços da sua passagem pelo governo deixou na nossa legislação, apresentou um projecto creando o Tribunal de Contas, com attribuição não só de julgar as contas de todos os responsaveis, sem distincção de ministerios, como tambem de “fazer subir consultas a S. M. Imperial, principalmente tratando-se de abonar despesas secretas, que apparecerem em alguma conta, ou outros negocios, que pela sua importancia e gravidade pareçam merecer a imperial resolução”, que seria logo executada.

Este projecto obteve parecer favoravel da commissão de fazenda da Camara dos Deputados, que apenas apresentou uma emenda declarando que os membros do Tribunal, uma vez nomeados, não poderiam mais perder os seus logares sem resolução da Assembléa Geral, á excepção do presidente, cujo cargo seria de simples nomeação temporaria.

No anno seguinte, Alves Branco já não era mais o ministro da fazenda, e o seu projecto, como observa Ruy Barbosa, adormeceu na mesa da Camara, desse bom somno de que raramente acordavam as idéas uteis, especialmente as que podiam crear incommodos á liberdade da politicagem eleitoral.

Na sua notavel obra — “Direito Publico Brasileiro”, assim se expressou Pimenta Bueno:



“É de summa necessidade a criação de um tribunal de contas, devidamente organizado, que examine e compare a fidelidade das despesas com os credits votados, as receitas com as leis do imposto, que perscrute e siga, pelo testemunho de documentos authenticos, em todos os seus movimentos, a applicação e emprego dos valores do Estado, e que emfim possa assegurar a realidade e legalidade das contas. Sem esse poderoso auxiliar nada conseguirão as camaras.”

No relatorio apresentado em 1878, disse o Sr. Gaspar Martins, então Ministro da Fazenda:

“As medidas, que tive a honra de propôr-vos, para tornar o Orçamento uma realidade, nenhuma garantia offerecerão, si, votada a lei de receita e despesa, o Ministro, supremo distribuidor da fortuna publica, não prestar contas do modo por que executou e cumpriu a mesma lei, para que o Parlamento, que decretou as despesas, possa afinal approvar as contas, ou julgar a responsabilidade do seu infiel delegado.

Ha, é verdade, no Thesouro uma Directoria Geral de Tomada de Contas; mas essa, que é sufficiente <sup>4</sup> para tomal-as aos agentes subalternos do fisco e demais responsaveis, e o faz com escrupulosa fidelidade, é impotente contra o Ministro ordenador da despesa, de quem depende e a quem obedece.

O Ministro presta contas a esta Camara, que, muito embora nomeie uma commissão para as tomar—a mais importante de todas as commissões, si fosse uma realidade — nada póde fazer, sobre serem apresentados com dous annos de atraso, quasi sempre quando os Ministros, que ordenaram as despesas, já deixaram de ser Ministros, são verdadeiramente inintelligiveis, porque exhibem as verbas englobadas, e quando distribuem as parcellas, não as instruem com os documentos que provem a sua justeza.

Dahi vem que, em regra, os orçamentos, até hoje feitos, estão longe de ser exactos e que os balanços, arithmeticamente verdadeiros, são na realidade falsos.

---

<sup>4</sup> A alludida Directoria, cujo pessoal estava sempre desfalcado, nunca esteve devidamente aparelhada para desempenhar a sua missão e era considerada um lugar de descanso, senão um asylo de incapazes.

E o proprio Sr. Gaspar Martins tanto reconhecia que o serviço da tomada de contas deixava muito a desejar, que citou um trecho de Batbie referente á necessidade dos balanços e consequente apuração de responsabilidade.

Os orçamentos são feitos á tesoura, ao sabor dos Ministros, que augmentam a receita, ou cortam as verbas da despesa, conforme a urgencia do caso.

Os orçamentos passados, que todos se liquidaram com deficit de muitos milhares de contos, apresentaram na Camara *deficit* insignificante, alguns equilibrio e outros até saldos!

Os transportes de verbas e os creditos supplementares, na ausencia das Camaras, forneciam meios para fazer-se a despesa, independente de discussão e embaraços; e a aprovação vinha mais tarde, quando a pediam, fatalmente: era acto consummado!

Daqui resulta que nestes dez ultimos annos... 130.000:000\$ foram despendidos sem aprovação do Corpo Legislativo.

Os balanços faziam-se, póde-se affirmar, fraudulentamente, não que a Repartição do Thesouro tivesse disso culpa, mas por determinação dos Ministros, a que forçoso era obedecer.

Por uma simples requisição dum Ministro ao seu collega da Fazenda, mandavam-se entregar a qualquer Director de Secretaria dezenas de contos,<sup>5</sup> que mais tarde eram levados á Tomada de Contas, ou com a simples aprovação do Ministro, que ordenara a despesa, dispensando a prestação de contas, muito embora só ao Tribunal do Thesouro compita pelas leis tomal-as aos responsaveis; ou determinava-se, sem mais explicação, que o dinheiro recebido fosse distribuido pelas verbas do seu orçamento, onde se dessem algumas sobras, sem que constasse a applicação que tiveram essas quantias; outras despesas, como as feitas com a imprensa, eram rateadas por todos os Ministerios.

Com taes meios de despender os dinheiros publicos sem responsabilidade, que garantias offerece a lei do orçamento, por si só? Que dedicação, que honestidade, que zelo se póde esperar dos funcçionarios subalternos, que testemunham o procedimento illegal e criminoso dos seus superiores?

....É, pois, de necessidade imprescindivel, para a regeneração das finanças, crear um Tribunal de Contas, composto de homens de ambos os partidos politicos para

---

<sup>5</sup> Este abuso ainda continua.

A existencia do Banco da Republica, com o character semi-official, e a propria lei organica do Tribunal de Contas facilitam os mais graves casos de contabilidade occulta.

cotejarem com a lei de creditos as ordens e documentos, que originarem as despesas ordenadas pelos Ministros, afim do Corpo Legislativo approval-as por lei, como por lei decreta os creditos.”

Sustentando tambem a necessidade da criação do Tribunal de Contas, disse o Sr. Affonso Celso (Visconde de Ouro Preto) no relatorio que apresentou como Ministro da Fazenda em 1879:

“Da realização desta idéa depende essencialmente a regularidade de suas finanças.

A tomada de contas em relação á despesa publica deve attender á ordenação e á execução.

Até aqui, pôde dizer-se sem medo de errar, só se tem attendido á execução das despesas, ficando a ordenação fora do alcance fiscal; e entretanto é esta a parte principal.

É na ordenação que se podem dar os maiores e mais graves abusos.”

Em 1889 o Sr. João Alfredo considerou uma necessidade urgente a criação de um Tribunal de Contas, “que garanta a boa administração dos dinheiros publicos, e seja o alicerce sobre que se levante a fiscalização parlamentar”.

Foi este o ultimo Ministro da Fazenda que apresentou relatorio á Assembléa Geral Legislativa.

No 1º volume da “Década Republicana”, obra de combate ás instituições vigentes, disse o Visconde de Ouro Preto:

“Não possuíamos, é certo, um Tribunal de Contas funccionando como repartição autonoma, mas o verdadeiro tribunal de contas está nas commissões dos dous ramos do Poder Legislativo: — o correctivo seguro dos abusos — na censura da tribuna, na demissão dos ministros, imposta pelo voto das maiorias, e na effectividade da sancção penal, que as leis definem.

Um tribunal de contas, em que tenham assento summidades politicas, é remora para alta administração; composto de

empregados de carreira, dependentes de acesso ou aposentadoria não passa de desdobramento das secções do Thesouro, tão subordinadas ao Governo como quaesquer outras, offerecendo o inconveniente de ordenados e gratificações, que se podiam poupar.”

Si a *Decada* não fosse uma obra de propaganda politica, cujos intuitos eram realçar o merecimento do Governo monarchico pelo contraste dos erros do actual regimen, esse trecho deveria ser considerado uma condemnação das idéas do citado relatorio de 1879.

Não considero, porém, o Visconde de Ouro Preto um defensor convicto do systema de exclusiva fiscalização parlamentar.

Si assim fosse, não passaria elle perfunctoriamente sobre um ponto, que era indicado como uma das graves lacunas da organização financeira do Imperio, nem limitar-se-ia a mostrar os inconvenientes de dous modos de organização do Tribunal de Contas, que, aliás, já não teem defensores.

Afastando-se igualmente de ambos, o legislador republicano creou um instituto onde não teem assento “summidades politicas, nem empregados de carreira dependentes de acesso” ou de aposentadoria de favor; que é autonomo, sem laços de subordinação ao Governo.

Realizou-se vantajosamente a velha aspiração dos mais notaveis estadistas do antigo regimen, e quando, no decorrer dos tempos, o Visconde de Ouro Preto puder deixar esse retrahimento em que vive e que é tão prejudicial á causa publica, e vier occupar o logar a que tem direito na alta administração do paiz, á sombra de instituições verdadeiramente livres, S. Ex. ha de considerar o Tribunal de Contas uma insubstituivel alavanca da organização financeira.

—

Os escriptores, que outr'ora combatiam a criação dum instituto fiscalizador autonomo, sustentavam que a sua missão poderia ser perfeitamente desempenhada por uma *comissão parlamentar* ou pelo proprio Ministro da Fazenda.

Ambos os alvitres, porém, são inaceitaveis.

Besson, acetoridade insuspeita aos defensores das prerogativas parlamentares, se manifesta pela fórma seguinte sobre a existencia e autonomia de um órgão encarregado especialmente da fiscalização orçamentaria:

“É manifesto que a fiscalização *preventiva* ou *prévia* excede a competencia e os meios de acção do Parlamento.

Admittir os commissarios das Camaras legislativas a penetrar no proprio coração das operações de liquidação e ordenação, a suspender com o seu veto os actos ministeriaes cujos resultados forem um compromisso de despesa, seria terminar na confusão dos poderes e supprimir a independencia dos ministros conjunctamente com a sua responsabilidade.

Tal systema quasi que não produziria outro resultado que o de inverter o papel das diversas auctoridades, lançar a perturbação na gestão dos negocios publicos, suscitando conflictos e resistencias entre os órgãos essenciaes do Governo.

As nossas assembléas politicas não estão absolutamente organizadas no sentido de se encarregarem directamente da fiscalização financeira do Governo.

Ellas nunca terão o tempo, nem a aptidão especial, nem a liberdade de espirito necessarios para assenhorear-se dos detalhes duma contabilidade immensa, que exige conhecimentos technicos e na qual os proprios iniciados encontram dificuldade em tomar pé. (Besson — *“Le controle des budgets en France et à l’etranger”*.)

E diz Sarrette — *“Etude sur le controle du budget de l’Etat en France, en Angleterre et en Italie”*:

“Esta organização (a da comissão parlamentar), occulta entretanto um perigo duma natureza especial e tanto mais temível quanto é manifesta a fraqueza em que a Constituição deixou o Poder Executivo em face do Legislativo.

As assembléas legislativas modernas, effectivamente, teem uma propensão visível para extender incessantemente as suas attribuições; se comprazem em recordar que representam a Nação, que assim são os depositarios da soberania e as detentoras de todos os direitos.

Nestas condições, si o Parlamento exercesse directamente a fiscalização prévia, o regimen liberal seria substituído por um poder absoluto, mais desprezível e perigoso talvez quando reveste a fôrma representativa do que quando se encarna numa dictadura despótica.

Deante desta lamentavel tendencia dos costumes parlamentares, importa evitar com cuidado todas as causas que podem agravar, o mal.

No interesse mesmo da obra legislativa, como pela defesa dos direitos do Executivo, parece, portanto, preferível repellir a intervenção do Parlamento, mesmo limitada na fiscalização prévia, reservando ao Poder administrativo ou ao Judiciario o direito de seguir as operações de finanças.”

Em um parecer notavel, apresentado em França, na sessão da Camara dos Deputados de 20 de fevereiro de 1896, em nome da Comissão do Orçamento, da qual era relator, M. Paulo Delombre demonstrou em termos irrefutaveis o erro de M. Bozerian, que sustentava a necessidade da criação duma Comissão de fiscalização dividida em Sub-Comissões funcionando permanentemente em cada ministerio, com poderes de exigir esclarecimentos sobre todas as despesas realizadas ou empenhadas.

“Isto não importaria, perguntava Delombre, em crear, ao lado do Ministro, uma nova auctoridade participando da acção administrativa? Não seria substituir uma responsabilidade individual por uma colectiva, e, por consequencia, supprimir toda responsabilidade? Não seria, emfim, crear uma nova rodagem em absoluto desaccordo com os principios fundamentaes do nosso direito constitucional, com o proprio regimen parlamentar?

Si se encarar o conjuncto da nova organização proposta por M. Bozerian, é facil verificar que ella está em evidente contradição com o principio fundamental do nosso direito publico, em virtude do qual as attribuições do poder legislativo devem ficar distinctas das do executivo.

É, por uma via indirecta, a substituição do regimen das commissões ao da responsabilidade ministerial, inscripto no art. 6º da lei constitucional de 25 de fevereiro de 1875.

Ou a Commissão de fiscalização pretenderia exercer os poderes que lhe confere M. Bozerian, e então tornar-se-ia onnipotente, ou seria apenas uma peça inutil do mecanismo financeiro, porque, pelo simples facto de estarem reunidas sob uma denominação mais imponente, a Commissão do Orçamento, de um lado, e a Commissão de Finanças, do outro, não veriam modificar-se sensivelmente o seu papel, nem augmentar os seus meios de acção.

Nem se objecte que as commissões parlamentares poderiam limitar-se escrupulosamente á sua missão fiscalizadora, sem immiscuir-se na administração ministerial, porque é manifesto que uma commissão parlamentar permanente, cujas sub-commissões estariam installadas em todos os ministerios, constituiria junto de cada ministro um segundo poder levado, pela propria força das cousas, a tomar, mesmo na administração, uma parte mais ou menos consciente, mais ou menos activa, mas que desde logo seria preponderante, porque poderia impedir tudo ou tudo empregar." (Lavergne— "*Le controle du budget*".)

A frouxidão com que o Ministro da Fazenda, entre nós, exerce a attribuição de centralizar no seu Ministerio o preparo dos orçamentos de despesa e a contabilidade publica, me dispensa do trabalho de analysar o systema que attribue-lhe exclusivamente a fiscalização previa de todas as ordens de pagamentos e de todos os actos geradores de despesas.

—

XCIV. Tres são os typos classicos segundo os quaes se organizaram os tribunaes de contas nas principaes nações civilisadas: — o *italiano*, o *belga* e *francez* — sendo profundas as differenças que os separam, quer quanto ás materias sujeitas ao exame, quer quanto á força impeditiva do veto.

A) Na Italia, compete á Côrte de Contas:<sup>6</sup> a fiscalização das despesas do Estado e da exacção da receita; velar no sentido de ser a gestão dos agentes do Estado, em dinheiro ou em material, assegurada com cauções ou por meio de exames feitos pelos revisores especiaes; acertar e confrontar as contas dos Ministerios com o balanço geral da administração financeira, antes de serem apresentados ás Camaras; e julgar as contas que devem prestar todos os que manejam os dinheiros e outros valores do Estado e de outras administrações publicas designadas pelas leis.

Todos os decretos reaes, qualquer que seja o Ministerio do qual emanem, e seja qual fôr o seu objecto, são sujeitos ao registro da Côrte de Contas.

Estão tambem sujeitos ao registro da Côrte todos os actos que approvarem contractos ou auctorizarem despesas, seja qual fôr a fórma e a natureza dos mesmos actos; e as nomeações, promoções e remoções de empregados, as concessões de estipendios, pensões e outras rendas a cargo do Estado.

São exceptuados os decretos e actos que concedem indemnização ou retribuição por uma só vez, não excedentes de 2.000 liras.

Quando a Côrte nega o seu visto a uma ordem de pagamento ou a um acto qualquer do qual se origine uma despesa, o veto é absoluto, o impedimento não póde ser removido.

---

<sup>6</sup> A Côrte tem a sua séde na capital do reino, é dividida em tres secções, sendo composta de: um presidente, dous presidentes de secção, dez conselheiros, um procurador geral e ao chefes de contabilidade (ragioneri).

O procurador geral representa o ministerio publico e não é vitalicio.

Os presidentes e conselheiros não podem ser afastados dos seus cargos senão por decreto real. Com o parecer conforme duma commissao composta doa presidentes e vice-presidentes da Camara e do Sanado.

As nomeações, promoções a remoções dos empregados dependem de proposta da Côrte em sessões reunidas.



Nos outros casos, o Ministro, que tiver expedido o acto, póde persistir na sua resolução, sujeitando o mesmo acto ao exame do Conselho de ministros; si este resolver que o decreto produza os seus efeitos, será novamente sujeito á deliberação do Tribunal, que, si entender que subsistem os fundamentos da recusa do registro, lançará o *visto com reserva*.

A Côrte de Contas é obrigada a communicar quinzenalmente ao Presidente do Senado e ao da Camara dos Deputados uma relação de todos os registros com reserva, acompanhada das respectivas deliberações.

—

B) Na Belgica, o Banco Nacional é o caixeiro do Estado, cuja receita centraliza, recebendo todas as quantias arrecadadas pelas administrações das contribuições directas, alfandegas e taxas sobre bebidas, registros e dominios, estradas de ferro, correios e telegraphos, marinha, prisões, estabelecimentos e serviços dirigidos pelo Estado.

A missão do Banco é puramente material de centralização de fundos; elle não exerce acção sobre os contribuintes, limitando-se a creditar o Thesouro pelas importancias recebidas.

Os recebedores das administrações financeiras são os responsaveis pela exacção da receita, e são obrigados a apresentar annualmente, antes do dia 1 de março, á Côrte de Contas <sup>7</sup> a conta da

---

<sup>7</sup> A Côrte de Contas belga é composta dum presidente, de seis conselheiros e de um secretario, eleitos de seis em seis annos, em escrutinio secreto o por maioria absoluta, pela Camara dos representantes, que póde demittil-os em qualquer tempo.

É portanto, uma verdadeira commissão parlamentar, e assim o seu character de auxiliar do Poder Legislativo predomina sobre o seu character jurisdiccional.

Combatendo um projecto que creava um orgão do ministerio publico na Côrte de Contas, disse (em sessão da Camara dos Representantes de 11 de março de 1844) um dos mais notaveis estadistas belgas, M. do Muelenaere:

“Si a Côrte de Contas, como eu penso, deve ser considerada uma emanação da Camara, a evidente que, seja qual fôr a utilidade de existir nella um procurador geral, não tendes o

sua gestão, sendo considerados em debito pelas quantias de menos arrecadadas.

Por outro lado, os chefes, dos departamentos ministeriaes remettem á Côrte de Contas um quadro detalhado das propriedades e rendas do Estado, e todos os documentos de natureza a comprovar um direito adquirido pelo Estado, inclusive as peças justificativas do rendimento do dominio.

A fiscalização sobre a arrecadação da receita, portanto, nada deixa a desejar.

Quanto á despesa, nenhuma ordem de pagamento póde ser realizada sem o registro da Côrte de Contas, a qual não sómente examina a *imputação*, tendo muito em vista o principio da especialidade dos creditos, como tambem procede novamente á *liquidação* da despesa, verificando si a divida do Estado está devidamente calculada, e si está provada a sua realidade e legalidade. Si ella não acha legal a despesa e recusa o registro, communica esta resolução ao ministro ordenador, dando os fundamentos de seu acto.

---

direito de crear estas funcções, assim como não podeis estabelecer Junto de uma secção da Camara um procurador do Governo, independentemente doa direitos que a Constituição confere aos ministros."

As funcções do ministerio publico são exercidas pelo mais moço dos conselheiros.

É de praxe parlamentar a renovação do mandato dos membros da Côrte de Contas, os quaes ato de facto inamoviveis; um dos seus presidentes, Fallon, exerceu o cargo durante mais de 40 annos.

Além disto, a Camara costuma sempre dar acesso elegendo presidente um dos conselheiros, e escolhendo estes dentre o pessoal do Tribunal.

Ainda assim, muitos escriptores censuram o modo de organização da Côrte de Contas belga, considerando indispensavel a inamovibilidade dos seus membros.

"Não será a Camara um corpo politico (disse um illustre financista belga — Richald — *Finances de la Belgique*) e os ministros não serão uma emanação da maioria?

Ora, não são os actos financeiros dos ministros, e portanto da maioria, que a Côrte de Contas esta encarregada de fiscalizar, e talvez de criticar?

Nós receiamos muito o espirito partidario, e si a inamovibilidade não offerece uma garantia absoluta de independencia, é necessario reconhecer que é um poderoso meio de collocar os magistrados fóra das luctas dos partidos."

Si o Conselho de Ministros, examinando os alludidos fundamentos, entender que a despesa deve ser effectuada, assim o ordenará, communicando esta resolução á Côrte de Contas, que então registrará a ordem *sob reserva*, dando de tudo conhecimento ás Camaras no seu relatorio annual.

Mas a Côrte de Contas belga, que se distingue pela moderação, raramente tem deixado que as cousas cheguem a essa extremidade, levando a sua tolerancia ao ponto de registrar despesas illegaes sob o pretexto de serem imperiosamente exigidas pelo interesse publico, ou mediante promessa dos ministros de não reincidirem nas mesmas irregularidades.

A fiscalização da Côrte, quanto ás ordens de pagamento, soffre duas excepções importantes, sendo a primeira relativa ás despesas denominadas fixas (ordenados, abonos e pensões), as quaes nem mesmo em globo são sujeitas ao seu exame prévio, sendo a segunda referente ás despesas pagas pelos recebedores de impostos, obrigados, aliás, a comprovação ulterior.

Quanto ás pensões, porém, convém observar que o pagamento do primeiro termo está sujeito ao exame prévio da Côrte de Contas, que é feito á vista das peças que serviram de base ao reconhecimento do direito do pensionista e á fixação da pensão.

O *empenho* da despesa não está sujeito á fiscalização prévia da Côrte, a cuja aprovação não são submettidos os contractos celebrados pelos ministros, embora comprometam a responsabilidade do Thesouro Publico.

Compete á Côrte regular e apurar as contas do Estado e das provincias, estabelecendo em sentença definitiva si os responsaveis estão quites, em credito ou em debito.

Nos dous primeiros casos, manda expedir provisão de quitação, e dar baixa na fiança, cancellando-se a inscripção da hypotheca, e restituindo-se os depositos feitos em caução da gestão dos mesmos responsaveis.

No terceiro caso, condemna ao recolhimento do alcance dentro do prazo que determinar.

As sentenças são assignadas pelo presidente e pelo secretario, e terminam pela fórmula executoria:

“Mandamos e ordenamos a todos os officiaes de justiça, para tal fim requisitados, que executem esta sentença, aos nossos procuradores geraes e aos nossos procuradores junto dos tribunaes de primeira instancia que promovam os actos necessarios á continuação da execução; e a todos os commandantes e officiaes da força publica que prestem o auxilio que fôr exigido.”

Das sentenças da Côrte de Contas ha recurso para a Côrte de Cassação, unicamente quando tiver havido violação da lei.

Mas a Côrte de Contas julga soberanamente as questões de facto, competindo-lhe exclusivamente reconhecer o caso de força maior, allegado pelo exactor para isentar-se da responsabilidade por qualquer prejuizo causado aos cofres publicos.

—

C) O systema francez do exame *á posteriori* está perfeitamente definido na conhecida phrase de Thiers:

“Um pouco de confiança antes de feita a despesa, muita fiscalização depois.”

O exame previo é feito no proprio Ministerio ordenador, e pelo Ministro da Fazenda, cujo visto é indispensavel para que seja cumprida uma ordem de pagamento.

Em cada Ministerio funciona um serviço central de contabilidade e fiscalização, que se incumbe não sómente de ter em dia a escripturação da receita e despesa, de fôrma que o Ministro, antes de assignar uma ordem de pagamento, póde conhecer perfeitamente as forças do credito correspondente, como tambem exerce vigilancia sobre os ordenadores secundarios, os quaes são obrigados a remetter-lhe mensalmente uma demonstração dos creditos distribuidos e dos pagamentos que effectuaram.

A fiscalização do Ministro da Fazenda passa successivamente por tres phases distinctas: a distribuição mensal dos fundos, o visto prévio lançado nas ordens de pagamento e a fiscalização local dos pagadores.

Mensalmente, elle recebe dos seus collegas uma demonstração das despesas provaveis dos seus Ministerios, indicando a época e o logar do pagamento; e, uma vez verificado que os recursos do Thesouro podem fazer face ás mesmas despesas, sujeita á assignatura do Presidente da Republica um decreto de distribuição de creditos de que elles podem dispor no mez seguinte.

Nenhuma ordem de pagamento póde ser cumprida sem o seu visto, que elle não concede sem examinar a situação da respectiva verba.

Consequentemente a legislação franceza habilita perfeitamente o Ministro da Fazenda a seguir *pari passu* a execução do orçamento.

As ordens de pagamento devem ser acompanhadas de todos os documentos que demonstrem a realidade e a legalidade da divida do Estado; e uma nomenclatura official especifica todas as peças que devem ser exigidas pelos agentes pagadores, os quaes estão assim habilitados a não abrir a sua caixa sem verificar que se trata realmente de saldar uma divida do Estado.

Si estes agentes pagadores teem duvidas sobre o titulo creditorio ou sobre os documentos justificativos, não effectuam o pagamento, communicando isto ao Ministro ordenador; mas, si este insistir, a despesa é effectuada, sem mais hesitações, salvo si se verificar alguma das tres seguintes circumstancias, hypothese em que se torna necessaria uma ordem expressa do Ministro da Fazenda: 1º, exceder a despesa ao credito distribuido; 2º, falta de um documento essencial para justificar o serviço feito; 3º, ou haver duvidas sobre a legalidade do documento de quitação.

Praticamente, é a *Direcção do movimento geral dos fundos* que exerce a fiscalização prévia, centralizando todas as ordens de pagamento e examinando o estado dos creditos antes de pôr o seu *visto* nas mesmas ordens.

A fiscalização prévia, que o Ministro das Finanças exerce por intermedio dos agentes pagadores sobre as ordens expedidas pelos seus collegas, observa Sarrette, é muito limitada; effectua-se sómente sob o ponto de vista puramente exterior e material, e nunca desce ao estudo da propria operação.

Além disto, fica sempre provisoria, mesmo nos tres casos em que o pagador póde, por excepção, se recusar a satisfazer uma ordem de pagamento, porque basta que o ordenador declare ao Ministro da Fazenda que assume a responsabilidade pelo pagamento, para que cesse completamente toda a opposição.

Si se exceptuar essa fiscalização prévia, aliás tão restricta, os ordenadores escapam a toda vigilancia durante o periodo de execução da lei de finanças.

Lavergne diz com muito espirito que o orçamento é julgado solemnemente depois de sua morte, á maneira dos antigos Egypcios; uma

vez executados os serviços orçamentarios, entra em scena a Côrte de Contas.<sup>8</sup>

Ella, porém, não exerce jurisdição sobre os ordenadores, a respeito dos quaes a sua fiscalização se manifesta sob um duplo aspecto: pelas declarações de conformidade e pelo relatorio annual.

Estas declarações, diz Lavergne, são em numero de duas: uma relativa ás operações do *anno*, e a outra ás do exercicio. A primeira corresponde á *Conta geral das finanças*, e a segunda ás *Contas dos ministros ordenadores*.

A declaração geral do anno, que precede de alguns mezes a declaração sobre o exercicio, tem por fim verificar si a *Conta geral das finanças*, que deve acompanhar o projecto de lei de regulação, concorda, na receita e na despesa, comos resultados das sentenças da Côrte sobre as contas individuaes dos seus jurisdictionados.

Pela sua declaração geral do exercicio, a Côrte attesta que ha conformidade entre essas mesmas sentenças e as operações consignadas nas contas de exercicio dos ministros ordenadores.

Esta segunda declaração regula definitivamente a situação do exercicio.

O relatorio, apresentado annualmente ao Presidente da Republica é organizado por uma commissão composta dos presidentes, do

---

<sup>8</sup> O seu pessoal é o seguinte: um 1º presidente que dirige o conjunto de todo o serviço, preside as deliberações das Camaras reunidas e póde igualmente presidir uma dellas; tres presidentes que dirigem os trabalhos das tres Camaras em que se divide a Côrte; 18 conselheiros-directores, repartidos pelas tres Camaras e que são os unicos que teem voto deliberativo em todos os negocios; 90 conselheiros referendarios encarregados de verificarem as contas e fazer o relatorio nas sessões, e 25 auditores que auxiliam os referendarios, e 15 dos quaes podem ser auctorizados por decreto especial a fazer directamente relatorios ás Camaras.

As funções do ministerio publico são desempenhadas por um procurador geral, auxiliado por um advogado geral.

São inamoviveis apenas os presidentes, os conselheiros e auditores, estes sómente enquanto estão auctorizados a apresentar relatorios ás Camaras.

procurador geral e de tres conselheiros-directores, sendo a sua redacção discutida e approvada em camara.

Tem como annexos as duas declarações geraes e uma tabella das infracções orçamentarias, e critica, com imparcialidade e elevação de vistas, a gestão financeira do Estado, indicando os abusos e erros, e as reformas que se fazem precisas.

A Côrte exerce a sua jurisdicção sobre todos os que manejam os dinheiros publicos <sup>9</sup>; mas o julgamento tem por objecto unicamente as obrigações pecuniarias, não attinge á propria pessoa do responsavel, não póde impor penas criminaes, no caso de malversação.

Mas si a jurisdicção é assim limitada quanto á pessoa do responsavel, diz Laferrière, ella é plena e inteira no que diz respeito ás contas e ás obrigações decorrentes das mesmas.

A sentença da Côrte estabelece definitivamente a situação do responsavel, declarando-o quite, em credito ou em debito; nesse ultimo caso condemna ao recolhimento do alcance accrescido dos juros de 5 %.

A sentença, revestida da fórmula executoria <sup>10</sup>, é transmittida ao Ministro das Finanças, que a faz executar sobre a caução prestada pelo responsavel e, quando fôr necessario, sobre os seus bens immoveis, gravados para esse fim duma hypotheca legal em virtude do art. 2121 § 3º do Codigo Civil.

A contabilidade de materiaes não está sujeita ao julgamento da Côrte de Contas, e sim apenas á sua fiscalização puramente administrativa, análoga á que ella exerce sobre a conta moral dos

---

<sup>9</sup> Ainda que nem mandato legal, ou tam character official, gestão occulta ou de facto.

<sup>10</sup> Esta fórmula foi estabelecida assim pslo art. 53 do decreto de 28 de setembro de 1807: "Mandamos e ordenamos a todos os officiaes de justiça, que esta virem, que a executem, e a todos os commandantes e officiaes da forca publica que prestem o auxilio que fôr legalmente requisitado."



ordenadores, e que não dá logar a acto algum de jurisdição sobre o responsável.

Das sentenças da Côrte de Contas ha recurso para o Conselho de Estado, estatuinto como juiz de cassação, com poderes apenas de annullar as mesmas sentenças, quando tiver havido violação de fórmulas ou da lei, sem apreciar o merecimento da causa.

—

XCV. Na Inglaterra, o pagamento de todas as despesas é feito sob as ordens e responsabilidade de um unico funcionario — o *paymaster-general* — o qual tem a sua conta corrente no Banco de Inglaterra, que é o caixa do Estado.

A fiscalização do orçamento britannico, diz Lavergue, pertence a tres órgãos:

1º, Conselho da Thesouraria; 2º, o *exchequer and audit department*; 3º, e o *Committee of public accounts*.

O Conselho comprehende duas especies de commissarios: 1º, os de ordem politica, o primeiro lord da Thesouraria e um certo numero de *junior lords*; um commissario de ordem financeira, que é o chancellor do Thesouro (*Exchequer*), verdadeiro Ministro da Fazenda, e que tem um secretario parlamentar (*financial secretary*) encarregado de defender perante a Camara dos Communs os *estimates* para o exercito, marinha e serviço civil, e um secretario permanente (*permanent secretary*), que é um funcionario entranho á politica e de consideravel importancia, devido aos seus conhecimentos technicos.

O *exchequer and audit department* funciona sob a direcção dum *general-auditor-controller* e do seu adjuncto nomeados por carta regia e que não podem ser demittidos senão em virtude duma representação formal de uma das Camaras.

O pessoal inferior é de cerca de 200 agentes, divididos em duas categorias; o serviço de direcção (*directing branch*) e o serviço de verificação (*examining branch*).

O *exchequer and audit department* não entra em acção, quanto ás contabilidades elementares, sem provocação do Conselho da Thesouraria.

É, portanto, intermitente a sua verificação, e muitos responsáveis ficam fora das investigações do *audit*, ou a elle são sujeitos apenas accidentalmente.

A fiscalização administrativa é feita, nos diversos Ministerios, pelo *accounting officer*.

A missão principal do *general-auditor-controller* consiste em fiscalizar as contas dos administradores e pôr em jogo a responsabilidade dos mesmos.

O cumprimento dessa missão, aliás, é facilitado pelas repartições de contabilidade dos diversos serviços, e pelos balanços mensaes remettidos pelos responsáveis.

O seu exame não tem por objecto as questões individuaes, e sim as contas geraes apresentadas pelos principaes ramos do serviço ou pelos departamentos ministeriaes, em nome do *accounting officer* para esse fim designado.

O *Audit-office* tambem não examina particularmente cada uma das despesas que figuram nas contas de apropriação.

Quanto aos Ministerios da Guerra e da Marinha, elle se contenta de proceder por ensaio (*test*), examinando minuciosamente apenas a sexta parte da despesa, e, quanto ao resto, o Controller se limita a verificar si os creditos concedidos para cada capitulo (*vote*) não foram excedidos.

Mesmo para os serviços civis a Thesouraria póde dispensar o exame detalhado.

Uma vez verificada pelo *Audit* a exactidão das contas, o *Controller* as remette, com o seu relatorio, para a Thesouraria, que, por sua vez, transmite todas as peças á Camara dos Communs, que sujeita-as ao exame duma commissão permanente denominada — *Committee of public accounts*.

Esta commissão se reúne uma vez por semana, assistindo ás sessões o Auditor Controller, para defender as conclusões do seu relatório, e um secretario da Thesouraria para requerer, em nome do Governo, a repressão das infracções que forem verificadas.

É em presença dos *accounting officers* que a Commissão toma conhecimento das contas geraes e das criticas do *Audit*; o *chairman* interroga os alludidos funcionarios, pede explicações sobre os pontos contestados ou mal esclarecidos, e, até em alguns casos, exige justificações complementares.

Os seus debates contradictorios são stenographados e impressos como annexos do relatorio que o *chairman* apresenta á Mesa da Camara, e no qual circunstanciadamente expõe a gestão financeira, denuncia as faltas commettidas reclamando a necessaria repressão, e formula as propostas de reformas que o exame das contas de apropriação suggerem á Commissão.<sup>11</sup>

Os responsaveis estão sob a immediata dependencia do *General-Auditor-Controller*, que annualmente manda os seus agentes procederem a verificações no proprio logar da gestão.

---

<sup>11</sup> Este relatorio é o remate da fiscalização parlamentar; a Camara dos Communs não vota nenhum bill homologando as conclusões do mesmo relatorio, e sómente em circunstancias excepcionaes tem condemnado formalmente os abusos nelle denunciados.

No caso de não ser encontrada nenhuma irregularidade, o Controller envia ao responsável uma provisão de quitação.

No caso contrario, faz um relatorio á Thesouraria, que, depois de examinar os factos arguidos e de fazer nas contas as alterações que entender convenientes, devolve o processo ao Controller, convidando-o a assignar o documento, que deve ser expedido de accordo com a resolução da Thesouraria.

Lavergne enumera as seguintes causas geraes dos felizes resultados do systema inglez: 1º, a harmonia que reina entre o systema orçamentario, o de apuração de contas e o de fiscalização, sendo todos tres concebidos em um plano de conjuncto e funcionando em um accordo perfeito; 2º, a estreiteza dos laços que prendem uns aos outros os tres órgãos de fiscalização, a frequencia das suas relações, e o contacto directo existente entre elles e os administradores fiscalizados; 3º, a simplicidade do processo do *Audit officce* a concentração nas suas mãos de todo o trabalho de verificação preparatoria da fiscalização soberana do *Committee of public accounts*; 4º a simplicidade do processo da apuração de contas pelo Parlamento; 5º, e a orientação de todo o organismo para um fim identico, nunca perdido de vista — garantir a effiacia da fiscalização parlamentar.

São estas as mais importantes lacunas do mesmo systema: 1ª, a insufficiencia da acção da Commissão parlamentar quando se trata de intimar um responsavel a recolher uma somma indevidamente paga ou que elle deixou de arrecadar, hypothese em que é maior a esphera de acção de um tribunal organizado, funcionando durante todo o anno, e munido de uma arma solida: a sentença executoria; 2ª, a responsabilidade pecuniaria dos *accouting officers* difficilmente se torna effectiva, mesmo porque não ha verdadeiramente julgamento de contas; 3ª, e a defeituosa organização do *Audit office*, porquanto o *General-Auditor-Controller* não póde desempenhar satisfatoriamente as funcções

do antigo *board of audit* nem tem a auctoridade moral sufficiente para exercer uma fiscalização efficaz sobre a Thesouraria e sobre outras grandes repartições publicas.

Além disso, o pessoal subalterno do *Audit office*, sendo nomeado pela Thesouraria que lhe distribue o serviço, não tem as necessarias condições de independencia.

O funcionamento do systema inglez, conclue Lavergne, não é possivel senão em um paiz em que o espirito publico está muito desenvolvido, e em que o systema financeiro, como o politico, se funda sobre a união intima do Parlamento e da Corôa.

---

XCVI. A organização do nosso Tribunal de Contas é um mixto dos systemas italiano e belga, approximando-se mais do ultimo e, si as emendas da Camara dos Deputados não tivessem deturpado o primitivo projecto da Comissão de Finanças do Senado, o nosso instituto de fiscalização poderia ser apontado como um modelo.

Ainda assim, elle nada tem a receiar do confronto com o das outras nações que estão ou deviam estar em um gráo mais adeantado de civilização.

A dualidade de funções do Tribunal de Contas<sup>12</sup> está consagrada no art. 2º do Dec. Leg. n. 392 de 8 de outubro de 1896, cujo § 1º assim dispõe:

---

<sup>12</sup> O seu pessoal deliberativo se compõe de quatro membros: o presidente e tres directores com voto, os quaes são nomeados livremente pelo Presidente da Republica com a aprovação do Senado.

Depois de nomeados, só perderão os seus logares si o Senado não approvar a nomeação, e dada a aprovação, só por sentença condemnatoria, em crime a que esteja imposta esta pena.

Não são em caso algum passíveis de suspensão administrativa, nem de qualquer outra pena disciplinar; e serão julgados, nos crimes de responsabilidade, pelo Supremo Tribunal Federal.

“Funciona o Tribunal de Contas:

1º) Como fiscal da administração financeira;

2º) Como Tribunal de Justiça com jurisdição contenciosa e graciosa.”

Elle exercita a sua função fiscalizadora, instituindo exame prévio sobre os actos que entendem com a receita e despesa publicas e revendo as contas ministeriaes.

1) Compete-lhe em relação á receita:

---

A aprovação do Senado deveser solicitada, em mensagem do Poder Executivo dentro de tres dias, a contar da nomeação, ou, si esta se verificar no intervallo das sessões, nos primeiros quinze dias da reunião do Congresso; exgotados esses prazos, o Senado pôde conhecer das nomeações independentemente de mensagem, desde que ellas estejam publicadas no “Diario Official”.

O ministerio publico é representado no Tribunal por um bacharel ou doutor em direito nomeado pelo Presidente da Republica e demissivel *ad nutum*.

O representante do Ministerio Publico e o guarda da observancia das leis fiseaes e dos interesses da Fazenda perante o Tribunal de Contas.

“Comquanto represente os Interesses da publica administração, não é, todavia, delegado especial e limitado desta, antes tem personalidade propria, e, no interesse da lei, da justiça e da fazenda publica, tem inteira liberdade de acção.” (Regulamento anexo ao decreto n. 3409 de 23 de dezembro de 1896, art. 81.)

Basta notar que a observancia das leis fiscaes deve ser praticada pelo Governo, para salientar o absurdo de ser demissivel *ad nutum* um funcionario a quem por irrisão se reconhece personalidade propria e *inteira liberdade de acção* no desempenho do seu papel de guarda da observancia das leis fiscaes, que podem ser violadas pelo proprio Governo, e dos interesses da Fazenda, não raro sacrificados às conveniencias do momento. Por uma estranha anomalia, o legislador collocou o fiscal sob a completa dependencia do fiscalizado, numa eterna lucta entre o cumprimento do seu dever e o instinto de conservação.

É exacto que a circumspecção com que teem procedido os Ministros da Fazenda depois da reorganização, não procurando influir de fôrma alguma nu desempenho das funcções do representante do Ministerio Publico, tem attenuado os inconvenientes da citada disposição, que nem por isso deixa de ser extravagante.

Nem se diga que não demissiveis *ad nutum* todos os representantes do Ministerio Publico, nos tribunaes judiciarios, porquanto á identidade de denominações não corresponde a de funcções.

Uns funcionam perante os tribunaes judiciarios, cuja unica missão é applicar a lei aos casos occorrentes, sendo o Governo raramente parte; ao passo que o outro exerce as suas funcções num tribunal de natureza mixta, que é fiscal da administração financeira, apreciando diariamente a legalidade dos actos dos Ministros, muitos dos quaes elles julgam indispensaveis á boa marcha da administração, fazem questão da aprovação e a convertem numa questão pessoal!

a) examinar e registrar os decretos e as instrucções do Governo que tenham por fim regular a arrecadação dos impostos ou taxas mencionados nas leis de meios;

b) rever os balancetes mensaes de todas as estações e repartições publicas que arrecadarem receita;

c) confrontar todos os balancetes e o seu resultado com o balanço geral do exercicio e as demonstrações da receita arrecadada, que o Ministerio da Fazenda deverá enviar-lhe, logo que esteja publicado;

d) e verificar e approvar as fianças e cauções que devem prestar todos os que arrecadarem, applicarem ou conservarem sob sua guarda e administração dinheiros, valores e bens pertencentes á Republica, seja qual fôr o Ministerio a que pertençam.

Exceptuam-se as cauções que as leis e regulamentos mandam tornar effectivas por meio de deducção dos vencimentos dos responsaveis, as quaes continuam a ser prestadas de conformidade com as mesmas leis e regulamentos.

2) Cabe-lhe em referencia á despesa:

a) velar por que a applicação dos dinheiros publicos se dê de conformidade com as verbas do orçamento da despesa; e os creditos especiaes e addicionaes regularmente abertos;

b) instituir exame sobre as distribuições dos creditos, os contractos que derem origem á despesa de qualquer natureza, os mandados e avisos de adeantamento a fazer ás repartições, a empregados ou particulares que tiverem a seu cargo a execução de serviços previstos no orçamento;

c) emittir parecer sobre a proposta para abertura de creditos supplementares e extraordinarios, a qual o Governo deverá submeter

previamente ao Tribunal, para o effeito de verificar este si é legal o uso desse expediente de contabilidade publica;

d) verificar a regularidade de todas as ordens de pagamento expedidas pelos differentes Ministerios, inclusive as que o forem por telegramma para dentro ou fora do paiz;

e) apurar a legalidade das aposentadorias, concessões de meio soldo e monte-pios militares e civis, e examinar si a fixação dos vencimentos de inactividade e a das pensões está de accordo com a lei;

f) fazer o confronto dos balanços geraes dos exercicios com os resultados das contas dos responsaveis e com as auctorizações legislativas.

Para maior facilidade e exactidão desse confronto, os balanços devem trazer em annexos uma classificação de despesa, segundo os responsaveis que as tiverem levado a effeito;

g) e expor em relatorio annual dirigido ás Casas do Congresso a situação da Fazenda Federal; propor as medidas tendentes á melhor arrecadação da receita e á fiscalização da despesa; emittir parecer sobre a expansão desta e suas causas, e fazer menção dos abusos e omissões praticados na execução das leis do orçamento e na dos que entenderem com a administração fiscal.

Quando os actos determinativos da despesa estão revestidos de todos os requisitos legaes, o Tribunal ordena o registro; no caso contrario, recusa-o, em despacho fundamentado, dentro de dez dias, o qual é communicado ao Ministro ordenador da despesa.

Egual procedimento tem o Tribunal com os actos referentes á receita, concedendo ou recusando o registro segundo parece-lhe que a lei do orçamento contém, ou não, auctorização para a arrecadação do imposto, ou que este foi, ou não, decretado pelo Governo de conformidade com a referida auctorização.



Si o Ministro ordenador julga que a cobrança do imposto ou a despesa ordenada e não registrada deve ser executada, submete o caso ao Presidente da Republica, em exposição escripta nos mesmos papeis em que estiver lançado o despacho fundamentado do Tribunal.

Si o presidente ordena por despacho que os alludidos actos sejam praticados, o Tribunal os registra sob protesto, dando de tudo conhecimento, detalhado ao Congresso *no citado relatorio annual*.

O primeiro projecto do Senado dispunha que o Tribunal daria conhecimento ás duas casas do Congresso dos fundamentos do seu acto recusando o registro, dentro de 48 horas ou nos 15 primeiros dias da reunião segundo a mesma recusa occurresse durante as sessões, ou no intervallo destas.

Assim o Congresso Nacional ficaria habilitado a providenciar em tempo no sentido de acautelar os interesses da Fazenda Publica, pelo menos diminuindo o seu prejuizo.

Além disso, havendo uma mensagem especial do Tribunal sobre uma despesa ou um acto attinente á arrecadação da receita, nem sempre seria facil pôr uma pedra em cima da mesma mensagem.

Comprehendendo isto, o *leader*, nessa época, da Camara dos Deputados, que era um dos candidatos provaveis á presidencia da Republica, fez passar a emenda transferindo a comunicação para o relatorio, cuja publicação não pôde deixar de ser demorada porque elle aprecia tambem as operações do trimestre complementar.

Nestas condições, o Congresso Nacional, tendo conhecimento do acto do Presidente da Republica mandando effectuar uma despesa ou arrecadação de uma taxa impugnada pelo Tribunal ás vezes um anno depois da mesma resolução, tem preferido respeitar o *facto consumado*, silenciando sobre elle.

Convém notar que o registro sob protesto tem logar unicamente nos dous casos taxativamente enumerados na lei, isto é, quando se trata da cobrança de um imposto ou de uma ordem de pagamento.

Em todos os outros casos, o veto do Tribunal é absoluto, como já tem tido ocasião de declarar, conformando-se, aliás, o Governo com as razões justificativas da resolução de não ser effectuado o registro sob protesto.

Mas o Poder Executivo pôde restringir consideravelmente a acção impeditiva do Tribunal, usando de uma *valvula de segurança* que a Camara dos Deputados abriu num mecanismo destinado á mais rigorosa fiscalização orçamentaria.

Devido a uma emenda de ultima hora, as despesas de caracter *reservado e confidencial* serão registradas desde que o credito de consignação respectiva as comporte. (Cit. Dec. Leg. n. 392, art. 2º, § 9º.)

O Tribunal, portanto, se limita a examinar o facto puramente material de existir ou não saldo na respectiva consignação, não podendo verificar os outros requisitos da legalidade da despesa.

Consequentemente, basta que o Ministro ordenador lance no aviso a nota de *reservado e confidencial* para tornar registraveis quaesquer despesas illegaes.

—

O Tribunal exercita a sua jurisdição contenciosa:

1. Processando, julgando em unica instancia<sup>13</sup> e revendo as contas de todas as repartições, empregados e quaesquer responsaveis

---

<sup>13</sup> As delegacias fiscaes, as contadorias militares, as repartições dos correios e telegraphos e outras organizam os processos da tomada de contas dos seus empregados observando os tramites estabelecidos nos diversos itens do § 2º do art. 3º do cit. Dec. Leg. n. 392, de 8 de outubro de 1896, isto é, ordenam a citação inicial do responsavel, confeccionam a conta corrente da accordo com o art. 43 do regulamento de contabilidade de 26 de abril de 1832, e o tomador da conta faz um relatorio minucioso, expondo a

que, singular ou collectivamente, houverem administrado, arrecadado e despendido dinheiros publicos ou valores de qualquer especie, inclusive em material, pertencentes á Republica, ou por que esta seja responsavel e estejam sob sua guarda; bem assim dos que deverem prestar ao Tribunal, seja qual fôr o Ministério a que pertencerem, em virtude de responsabilidade por contracto, commissão ou adeantamento.

2. Suspendendo os responsaveis que não satisfizerem as prestações das contas ou não entregarem os livros e documentos de sua gestão dentro dos prazos fixados nas leis e nos regulamentos ou, não havendo taes prazos fixados, quando forem intimados para esse fim.

3. Ordenando a prisão dos responsaveis que, estando condemnados ao pagamento do alcance fixado em sentença definitiva, ou, tendo sido intimados para dizerem sobre o alcance verificado em processo em andamento, procurarem ausentar-se furtivamente, ou abandonarem-o emprego, a commissão ou o serviço de que se acharem encarregados, ou que houverem tomado por empreitada;

a) O tempo da duração da prisão preventiva não poderá exceder de tres mezes, findo o qual serão os documentos, que tiverem servido de base á decretação da medida coerciva, remetidos ao Procurador da Republica para instaurar o processo por crime de peculato, nos termos do art. 14 da lei n. 221, de 20 de novembro de 1894;

b) A competencia conferida ao Tribunal por esta disposição não prejudica a do Governo e seus agentes, na fórma da segunda parte do citado art. 14 da lei n. 221, para ordenar immediatamente a detenção dos responsaveis por saldos não recolhidos, e provisoriamente a do

---

situação do responsavel, assignalando as irregularidades, defeitos e vicios da escripturação e dos documentos, assim como os abusos dos ordenadores e pagadores.

Ultimada a organização dos processos, os chefes das supracitadas repartições não proferem sentença, mas apreciam em despacho os factos occorridos na tomada de contas e o gráo de responsabilidade do funcionario, e remetem o processo directamente ao Tribunal de Contas para o julgamento definitivo.

responsavel com o alcance fixado pelo Tribunal, até que este delibere sobre a dicta prisão, sempre que assim o exigir a segurança da Fazenda Nacional <sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Competirá á Justiça Federal conhecer da legalidade da prisão dos responsáveis, ordenada pelo Governo e seus agentes, ainda que por meio de *habeas-corporus*?

O Supremo Tribunal Federal firmou a sua jurisprudencia no sentido de não poder a alludida prisão administrativa exceder de tres mezes, maximo estabelecido pelo art. 3º n. 3, do Dec. Leg. n. 392, de 8 de outubro de 1896, para a prisão ordenada pelo Tribunal, e, *por paridade de razão*, extensiva a qualquer outra da mesma natureza. — Accs. de 24 de maio e 24 de julho de 1899.

E, portanto, a Justiça Federal tem concedido *habeas-corporus*, uma vez excedido o referido prazo.

Tenho, porém, serias duvidas sobre a legalidade desse procedimento, proposição que avanço amparado em expressas disposições legais e na auctoridade dos dois dos mais respeitadas Ministros do Supremo Tribunal, os Srs. Macedo Soares e Pereira Franco, ambos de saudosa memoria.

O referido art. 14 da lei n. 221, mantendo a competencia da auctoridade administrativa para ordenar a prisão de todo e qualquer responsável pelos dinheiros ou valores pertencentes á Fazenda Federal ou que, por qualquer titulo, se acharem sob guarda da mesma, nos casos de alcance, remissão ou omissão em fazer as entradas nos devidos prazos, declara expressamente que *não é admissivel a concessão de habeas-corporus por autoridade judiciaria, salvo si a petição do impetrante vier instruida com documento de quitação ou deposito de alcance verificado*, ou em termos mais claros, si o impetrante puder provar a inexistencia ou desaparecimento do desfalque.

Conseqüentemente, a referida jurisprudencia seria legal sómente na hypothese da ter sido o art. 14 da lei n. 221 derogado pelo Dec. Leg. n. 392, de 8 de outubro de 1896; mas, nem expressamente nem tacitamente, se deu tal derogação.

Como confessa o citado acc. de 34 de julho de 1899, a Justiça Federal resolveu estender, *por paridade de razão*, uma disposição peculiar ás prisões ordenadas pelo Tribunal de Contas; tal extensão, porém, é absolutamente inadmissivel em materia penal, como reconheceram os Srs. Macedo Soares e Pereira Franco, justificando os seus votos vencidos.

E tanto o Dec. Leg. n. 393 não cogitou de derogar a disposição do art. 14 da lei n. 221 que, na 2ª alinea do n. 3, do art. se, declarou expressamente que seria ordenada a detenção provisoria do responsável alcançado, *até que o Tribunal delibere sobre a dicta prisão*.

Duas são as conclusões a tirar de uma disposição tão clara e terminante:

1.ª É de exclusiva competencia do Tribunal de Contas deliberar sobre a legalidade das prisões ordenadas pelo Governo e seus agentes responsáveis;

2.ª Antes do Tribunal deliberar as mesmas prisões devem ser mantidas, não tendo applicação a especie a disposição relativa ao prazo de tres mezes, que se refere á prisão ordenada pelo Tribunal, quando o alcance já foi julgado por sentença, ou pelo menos está devidamente verificado, não havendo, portanto, receios de ser demorado o inicio do processo criminal.

Seria absurda e altamente prejudicial aos interesses da Fazenda Nacional a disposição do citado n. 3 do art. 3º do Dec. Leg. n. 392 si ella tivesse realmente limitado a tres menses a duração da prisão administrativa, porque sómente quem não tenha noção alguma de um processo de tomada de contas poderá admittir a possibilidade de, em tão curto prazo, serem effectuadas as diligencias e pesquisas administrativas necessarias ao descobrimento da fraude, organizar-se no Tribunal o respectivo processo, ser o responsável intimado do alcance verificado e apresentar as suas allegações (para o que poderá ter um prazo de 60 dias), apreciar o Tribunal as mesmas allegações e proferir o

juízo definitivo, passar este em julgado, podendo então ter logar a remessa de uma copia autentica do accordão proferido ao respectivo Procurador da Republica.— Citado Dec. Leg. n. 392, de 8 de outubro de 1896, art. 40, § 1º.

O art. 14 da lei n. 221 prohibiu a concessão de *habeas-corpus* aos responsaveis em alcance, levado por considerações de ordem publica tao valiosas como as que inspiraram a restricção contida na ultima parte do art. 47 do Dec. n. 848, de 11 de outubro de 1890, relativamente ás prisões ordenadas pelas auctoridades militares; em ambos os casos seria inconveniente e intempestiva a intervenção do Poder Judiciario antes de terminado o processo administrativo ou militar.

E si os trlbunaes militares não reteem indefinidamente em prisão os individuos dessa classe, protelando caprichosamente a organização dos respectivos processos, me parece logico admittir tambem que as auctoridades administrativas e principalmente o Tribunal de Contas não prolongarão a prisão dos responsaveis além do tempo necessario para garantir os interesses da Fazenda Nacional.

Dependerá o processo paio crime de peculato da fixação prévia do alcance pelo Tribunal de Contas?

Respondem pela negativa o Sr. Dr. Lucio de Mendonça e quasi todos os Procuradores Seccionaes.

Emittindo parecer, como Procurador Geral da Republica, em uma appellação criminal, assim se manifestou o distincto magistrado:

“Essa necessaria dependencia, que a sentença ainda imagina, é, não cessaremos de repetir, uma grande confusão de idéas em materia de competencia.

A verificação de alcance pelo Tribunal de Contas só é indispensavel para a determinação da responsabilidade civil, e só nesta ordem de relações faz cousa julgada a sua sentença.

Para os effeitos criminaes não; ahi é completamente livre de sua intervenção a acção dos trlbunaes judiciais.

Porque, a lei diz que se presume commettido o crime de peculato quando o responsavel alcançado não entra com a importancia do alcance no prazo que lhe é marcado, não se segue que tal crime não possa ser de outro modo descoberto, verificado, processado e punido.

O peculato, como qualquer outro crime, está sujeito aos meios communs e regulares de prova de processo.”

Apesar da auctoridade do patrono, cata opinião não é verdadeira, e tem sido condemnada pela jurisprudencia patria e estrangeira e pelos mais abalisados criminalistas.

Sómente o Tribunal de Contas tem competencia para fixar definitivamente a situação do responsavel; e, emquanto elle não profere o seu julgamento, não está *legalmente* verificada a existencia de uma subtracção, consumo ou extravio de dinheiros publicos ou valores de qualquer especie, pertencente á Republica, ou por que esta seja responsavel e estejam sob sua guarda.

Consequentemente, sómente depois de ter o Tribunal administrativo tornado incontestavel a existencia do delicto, péde ter logar a intervenção do Poder Judiciario.

A linha de demarcação entre os dous poderes é assim traçada: — um verifica o facto material da infracção, o outro, como ensina Haus, aprecia-lhe a moralidade, ou, por outros termos, examina a intenção com que foi praticado, de accordo com a qualificação feita pelo poder competente.

A fixação do alcance é uma questão prejudicial, de que depende a acção publica — Garraud — “*Précis de Droit Criminel*”.

O Supremo Tribunal Federal sancionou esta doutrina nos seguintes *considerandos* do acc. de 31 de outubro de 1900:

“Considerando que a Constituição do Brasil, no art. 89, instituiu um tribunal especial ao qual compete, entre outras funcções, tomar e julgar definitivamente as contas dos responsaveis por valores pertencentes á Fazenda Nacional (Dec. leg. n. 392, de 8 de outubro de 1896, arts. 3º e 5º);

4. Impondo multas aos responsaveis remisses ou omissos em fazerem a entrega dos livros e documentos para o ajuste de contas nas épocas marcadas nas leis, regulamentos, instrucções e ordens relativas ao assumpto ou nos prazos que lhes forem designados.

5. Ordenando o sequestro dos bens dos responsaveis ou dos seus fiadores em quantidade suficiente para segurança da Fazenda.

6. Fixando á revelia o debito dos responsaveis que não apresentarem as suas contas, os livros e documentos de sua gestão.

7. Mandando passar quitação aos responsaveis correntes em suas contas.

---

Considerando que é só pela tomada de contas que se póde conhecer si ha saldo a favor do responsavel ou da Fazenda, e nos termos do dec. n. 657, de 5 de dezembro de 1849, só depois de decorrido inutilmente o prazo assignado alcançado e preso ou não administrativamente, para dentro delle faz *deficit*, é que se lhe instaura o respectivo processo crime;

Considerando que a precedencia necessaria do processo summario de prestação de contas, cuja obrigação nasce da guarda ou administração de bens alheios não contraria a divisão prescripta pela lei n. 261, de 3 de dezembro de 1841, art. 68, entre a acção penal e a civil ordinaria para a indemnização do mal causado pelo delicto commum;

Considerando, em summa, que o appellante, assim como não póde ser condemnado menos deve ser desde já absolvido de um crime funcional, *cuja existencia ou inexistencia depende de prévia averiguação feita em juizo privativo, averiguação que é a base directa do processo e cuja lacuna não se póde supprir indirectamente pelo dito das testemunhas.*"

Não é outra a lição dos mestres:

"É um ponto de jurisprudencia constante actualmente, ensina Nypels, e a doutrina igualmente admite que a apuração das contas não póde ser feita senão pela auctoridade administrativa competente, e que, *si a autoridade judiciaria fôr provocada antes da verificação de alcance, deve demorar o julgamento até que a administração liquide as contas do funcionario e fixe a cifra do deficit.*"

E diz Hofrman:

"Quando um responsavel pelos dinheiros publicos é processado, em virtude dos arts. 169 e seguintes do Cod. Pen., a questão de saber si ha *deficit* real, questão que não póde ser resolvida senão depois de uma prévia liquidação das contas, *é prejudicial e deve ser enviada á decisão da auctoridade administrativa competente*, salvo si o *deficit* fôr confessado pelo proprio responsavel, ou já tiver sido verificado pela administração competente para fazel-o."

Ora, entre nós, o Tribunal de Contas é o unico juiz da gestão do responsavel, cuja situação nenhuma outra austeridade póde fixar definitivamente; logo o inicio do procedimento criminal depende do julgamento do mesmo Tribunal de Contas.

8. Julgar extintas as cauções de qualquer natureza pela quitação dos responsáveis e livres os valores depositados, e ordenar o levantamento do sequestro dos que declarar exonerados para com a Fazenda Publica.

9. Apreciando, conforme as provas offerecidas, a allegação de força maior feita pelos responsáveis, nos casos de extravio dos dinheiros publicos e valores a seu cargo, para ordenar o trancamento das contas dos responsáveis quando, por esse motivo, tomarem-se illiquidaveis.

10. Julgar os embargos oppostos ás sentenças por elle proferidas, e admittir a revisão do processo de tomada de contas em virtude de recurso da parte, ou do representante do Ministerio Publico.

—

As sentenças e julgamentos de character contencioso teem a fórma de accordão, e são lavrados pelo relator no intervallo das sessões.

Dessas sentenças são admissiveis os seguintes recursos:

a) o de embargos oppostos no decendio da intimação, por petição, na qual se exponha o fundamento do recurso com a maior precisão;

b) o de revisão interposta tambem por meio de petição devidamente instruida com os documentos demonstrativos de sua procedencia, dentro do prazo de cinco annos.

Este recurso só póde ser interposto uma vez.

São fundamentos dos embargos: o pagamento da quantia reconhecida e fixada como alcance; a quitação legal e competentemente concedida; a necessidade de declaração do julgado; e a prescripção da divida oriunda do alcance.

O decendio regula o prazo para a interposição dos embargos, e não para a apresentação dos mesmos, a qual deverá ter lugar dentro de 60 dias, sob pena de ficar perempto o recurso.

O de revisão póde fundar-se sómente:

- a) em erro de calculo nas contas;
- b) na omissão, duplicata ou errada classificação de qualquer verba do debito ou do credito;
- c) em falsidade do documento em que se tenha baseado a decisão;
- d) na superveniencia de novos documentos com efficacia sobre a prova produzida.

Na revisão, ainda que promovida pela parte interessada, podem ser emendados todos os erros, por menores que sejam, embora a emenda se faça, não no interesse do recorrente mas no da Fazenda Publica.

Da mesma fórmula se procede no recurso interposto pelo representante do Ministerio Publico, quanto aos erros ou enganos prejudiciaes ao responsavel.

—

As decisões administrativas, segundo a letra do citado Dec. Leg. n. 392, são definitivas e irrecorriveis.

Mas o Tribunal resolveu equiparal-as ás suas decisões de caracter judiciario, admittindo, portanto, os dous alludidos recursos de embargos e de revisão.

Dous são os fundamentos principaes da resolução do Tribunal:



1º. Ensinam todos os praxistas e determina expressamente a Ord. do liv. 3º, tit. 75, princ., que as decisões proferidas contra direito expresso nunca passam em julgado, e podem ser annulladas por meio de embargos á execução, emquanto esta segue os seus termos, ou da acção rescisoria, si a mesma execução estiver finda.

Ora, a revisão do processo é o meio administrativo que corresponde á acção rescisoria, e o Tribunal não póde recusar-a sempre que a parte allegar com bons fundamentos que a decisão proferida collide com o preceito de lei que regula a especie.

Injustificavel tambem seria a recusa dos embargos oppostos dentro do decendio, quando a decisão não produziu ainda os seus effeitos.

2º. As nossas praxes administrativas sempre reconheceram o direito de reclamação das partes; não sendo assim de presumir ter sido realmente a intenção do legislador tornar irrecorriveis as decisões do Tribunal de Contas de character administrativo, o que importaria em privar o mesmo Tribunal do meio legal de reparar o erro que porventura venha a commetter num julgamento.

—

O Tribunal não executa as suas sentenças.

Na falta de pagamento do alcance e dos respectivos juros da mora, é extrahida na secretaria cópia authentica do accordão do Tribunal, a qual é enviada ao representante do ministerio publico, para que este a remetta ao Procurador Fiscal competente afim de promover a execução da condemnação.

Os embargos oppostos na execução, quando infringentes ou modificativos do accordão, são julgados pelo Tribunal de Contas, ao qual o processo é devolvido.

Quando referentes ao processo da execução, o respectivo juiz seccional tem competencia para julgal-os.

—

XCVII. O Projecto do Codigo de Contabilidade Publica, ora sujeito ao estudo da Camara dos Deputados, altera a organização do Tribunal de Contas nos seguintes pontos principaes:

a) separa o corpo deliberativo do instructivo <sup>15</sup>;

b) crêa nas capitaes dos Estados uma delegação do Tribunal composta de um a tres funcçionarios, segundo a importancia e o movimento das repartições fiscalizadas;

c) confere ao Tribunal a faculdade de executar as suas sentenças.

Considero a reforma tão necessaria quanto urgente; mas seria um erro enxertal-a no Codigo de Contabilidade, onde a complexidade das materias tornaria difficil um exame aprofundado, como exige a situação do Tribunal.

Si bem que acceitavel em suas linhas geraes, a reforma proposta não consulta em seus detalhes o interesse publico, como já tive occasião de mostrar, e o farei mais desenvolvidamente quando o Congresso Nacional se occupar do assumpto.

---

<sup>15</sup> O corpo deliberativo constará de um presidente e de quatro juizes, com a denominação de ministros, um dos quaes, que fôr graduado em direito, será designado pelo Presidente da Republica a preencher as funcções de representante do ministerio publico, pelo tempo de dous annos.

O presidente e os demais ministros não poderão exercer outra qualquer funcção, nem aceitar commissão que os possa deslocar do exercicio de seus cargos.

O corpo instructivo ficará sob a immediata inspecção do presidente, sob a chefia de tres directores, para cuja nomeação terão preferencia, *dada a egualdade de idoneidade*, os actuaes sub-directores.

## CAPITULO XIV

XCVIII. Nacionaes e estrangeiros — XCIX. Direitos do cidadão — C. Legislação eleitoral, patria e estrangeira — CI. A naturalização. Exame do respectivo processo, no direito patrio e no estrangeiro — CII. Protecção dos estrangeiros. A intervenção diplomatica. Seus abusos — CIII. Direito de expulsão do territorio nacional. Discursos do deputado Medeiros e Albuquerque e do senador Gomes de Castro.<sup>1</sup>

XCVIII. A Constituição Federal, attendendo “aos votos da consciencia juridica universal”, proclamou a egualdade civil de nacionaes e estrangeiros, assegurando no art. 72 a inviolabilidade dos direitos concernentes á liberdade, á segurança individual e á propriedade de todos os habitantes do territorio nacional, nos termos seguintes <sup>2</sup>:

1º. Ninguém pôde ser obrigado a fazer, ou deixar de fazer alguma cousa, senão em virtude de lei;

2º. Todos são eguaes perante alei.

---

<sup>1</sup> Visconte Combes de Lestrade — *“Droit Politique Contemporain”*; Prevost-Paradol — *“La France Nouvelle”*; Stuart Mill — *“Le Gouvernement Representatif”*; *Revue de Droit Public et de la Science Politique*, 1904, n. 4º; Eugène Pierre — *“Traité de Droit Politique Electoral et Parlementaire”*; Bryco — *“Ob. cit.”* —; Giron y Garcia Moreno — *“Ob. cit.”* — Agustin de Vedia — *“Soberania y Justicia”*.

<sup>2</sup> O projecto da constituição da *Republica de Piratinin*, que, na phrase feliz do Dr. Felisbello Freire, é o barco hiotorico do direito republicano, consagrava os seguintes principios para a segurança dos direitos indlviduaes: liberdade de imprensa, prohibição de vinculos, abolição da nobreza, liberdade do industria o commercio, instrucção primaria gratuita, soccorros publicos, direito de representação ante os poderes nacionaes, liberdade de acção limitada apenas pela prohibição expressa em lei, e direito de denuncia e accusação por crimes de responsabilidade.

Quanto á liberdade de consciencia, porém, o alludldo projecto deixava muito a desejar, porque, estabelecendo uma religião dominante — a catholica —, permittia ás demais unicamente *cultos domesticos*.

A Republica não admitte privilegio de nascimento, desconhece foros de nobreza, e extingue as ordens honorificas existentes e todas as suas prerogativas e regalias, bem como os titulos nobiliarchicos e de conselho;

3°. Todos os individuos e confissões religiosas podem exercer publica e livremente o seu culto, associando-se para esse fim e adquirindo bens, observadas as disposições do direito commum;

4°. A Republica só reconhece o casamento civil, cuja celebração será gratuita;

5°. Os cemiterios terão character secular e serão administrados pela auctoridade municipal, ficando livre a todos os cultos religiosos a pratica dos respectivos ritos em relação aos seus crentes, desde que não offendam a moral publica e as leis;

6°. Será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos publicos;

7°. Nenhum culto ou igreja gosará de subvenção official, nem terá relações de dependencia ou alliança com o Governo da União, ou dos Estados;

8°. A todos é licito associarem-se e reunirem-se livremente e sem armas; não podendo intervir a policia, senão para manter a ordem publica <sup>3</sup>;

---

<sup>3</sup> Pensa o Dr. João Barbalho — Ob. cit. — que os ns. 8, 9 e 12 devem, com relação a estrangeiros, entender-se com certa restricção.

“O exercicio do direito, diz elle, reconhecido nesses tres citados paragraphos, de livre manifestação do pensamento pela imprensa, de representação aos poderes publicos e de livre associação, não póde, quanto a assumptos e fins politicos, ser permittido senão aos nacionaes.

Os estrangeiros, na qualidade de hospedes, nada tem que vêr com o governo da casa; si este não lhes agrada, ou procurem outro paiz que entendam ser melhor governado ou calem-se e não se intromettam nem procurem influir na direcção do que não lhes toca.

Merecem bom gazalhado, si bem procedem; mas sua intrusão nos negocios publicos, além de ser invasão no dominio das prerogativas proprias e privativas do cidadão do paiz, póde vir em certos casos a crear difficuldades ao Governo nacional."

Esta restricção encontramol-a justificada pelo sabio professor da Universidade de Munich, Von Holtzendorf, nos seguintes termos:

"As liberdades, de que temos fallado, mantem estreitas relações com uma classe de direitos, que se denominam politicos, porque vinculam-se á qualidade de cidadão e não são communs aos estrangeiros; o direito de reunião e de associação, a liberdade de imprensa e de ensino.

Taes direitos referem-se as relações entre o individuo e a collectividade; por sua natureza, pois, estão excluidos do direito privado.

Comquanto, mesmo nesta materia, deve predominar o principio da liberdade individual, cumpre não esquecer que ella está subordinada á vontade e ao interesse da collectividade, afim de que possa subsistir o Estado.

A origem dos direitos politicos não é a natureza humana, posto que algumas vezes se lhes dê a qualificação de direitos do homem; do mesmo modo que o direito do voto, elles bascam-so nas constituições nacionaes.

Entre a liberdade civil e a liberdade politica existe a obvia differença que aquella reclama das leis uma acção negativa, ao passo que esta suppõe a influencia positiva do individuo na formação do Estado." (*Principios de Politica*, trad. do Dr. A. H. de Souza Bandeira, Rio, 1885, pag. 209.)

É evidente que não se advoga aqui a prohibição aos estrangeiros das discussões puramente doutrinarias e scientificas sobre materia politica, mas tão sómente a das que entendem com o modo por que se conduz a governação do Estado, a critica e opposição aos actos das auctoridades, a propaganda, mesmo moderada e pacifica, contra a ordem politica existente, a incitação, mesmo indirecta, a desobediencia ás leis do paiz, á mudança das instituições, etc.

Ainda que tudo isso se faça nos termos os mais temperantes e commedidos, seria ineptia toleral-o.

A hospitalidade que auctorisasse essa immixtão e impertinencia seria mal entendida e nociva, a sobretudo derogatoria do direito em virtude do qual ao cidadão, e não ao forasteiro, é que cabe a ingerencia, tal como a lei a faculta e pelos meios que ella estabelece, nos negocios publicos.

Nem com relação a seu proprio paiz se poderá tolerar ao estrangeiro a imprensa politica e as associações e congressos que o hostilisem.

É facil imaginar as complicações de ordem internacional que dahi promanariam. Emigrados politicos e anarchistas teriam assim meios de constituirem-se, no paiz onde se viessem refugiar, elemento do perturbação das boas relações della com nações amigas e quiçá de subversão dellas.

A Suissa, o paiz hospitaleiro por excellencia, o refugio e asylo dos que se expatriam, tem dado constantes exemplos desse limite imposto á sua proverbial tolerancia nesta materia, quer pela necessidade de acautelar sua segurança interna, quer por consideração do respeito e amizade ás outras nações.

Si se tratasse de *jure constituendo*, o não de *jure constituto*, não teria duvida em subscrever quasi todos os conceitos do illustrado Dr. João Barbalho.

Mas, excepção feita dos ns. 28 e 29, todos os outros direitos mencionados no citado art. 72 da Constituição foram assegurados indistinctamente a brasileiros e estrangeiros, não me parecendo legal qualquer restricção imposta aos utimos quanto ao exercicio dos mesmos direitos.

O legislador constituinte declarou expressamente que

"a todos é licito associarem-se o reunirem-ae livremente e que "é permittido a quem quer que seja representar mediante petição aos poderes publicos, denunciar abusos das auctoridades e promover a responsabilidade dos culpados" e que em qualquer assumpto á

9º. É permittido a quem quer que seja representar, mediante petição, aos poderes publicos, denunciar abusos das auctoridades e promover a responsabilidade dos culpados;

10. Em tempo de paz, qualquer póde entrar no territorio nacional ou d'elle sahir, com a sua fortuna e bens, quando e como lhe convier, independentemente de passaporte;

11. A casa é o asylo inviolavel do individuo; ninguem póde ahi penetrar de noite, sem consentimento do morador, senão para acudir a victimas de crimes, ou desastres, nem de dia, senão nos casos e pela fórma prescriptos na lei <sup>4</sup>;

12. Em qualquer assumpto é livre a manifestação do pensamento pela imprensa, ou pela tribuna, sem dependencia de censura, respondendo cada um pelos abusos que commetter, nos casos e pela fórma que a lei determinar.

Não é permittido o anonymato;

13. Á excepção do flagrante delicto, a prisão não poderá executar-se senão depois de pronunciado o indiciado, salvos os casos

---

livre a manifestação do pensamento pela imprensa, ou pela tribuna, *sem dependencia de censura*, respondendo cada um pelos abusos que commetter."

Deante de termos tão claros e terminantes, não sei como admittir a interpretação do Dr. João Barbalho em virtude da qual os *todos* do n. 8º passam a ser unicamente os brasileiros, e são excluidos os estrangeiros da expressão *a quem quer que seja* do n. 9º.

Generosamente o Illustre commentador da nossa Constituição permite aos estrangeiros as discussões *puramente doutrinarias e scientificas sobre materia politica!*

Mas quem estabelecerá o estalão pelo qual se possa conhecer si a discussão ainda é puramente doutrinaria e scientifica!

E como poderá o estrangeiro saber, antes de publicar o seu artigo, ai se conservou dentro dos limites legais, ou ai o mesmo artigo está eivado de algumas *considerações praticas*, si a Constituição não permite a censura prévia?

O anarchismo é uma doutrina, e creio que o illustrado Dr. João Barbalho encontraria difficuldade si fosse encarregado de *qualificar* um artigo dum jornalista filiado a esta seita.

<sup>4</sup> *My house is my castle* é um dogma na Inglaterra, o paiz onde mais desenvolvida está a consciencia juridica do povo.

determinados em lei, e mediante ordem escripta da auctoridade competente.

14. Ninguém poderá ser conservado em prisão sem culpa formada, salvas as excepções especificadas em lei, nem levado á prisão, ou nella detido, si prestar fiança idonea, nos casos em que a lei a admittir.

15. Ninguém será sentenciado senão pela auctoridade competente, em virtude de lei anterior e na fórmula por ella regulada.

16. Aos accusados se assegurará na lei a mais plena defesa, com todos os recursos e meios essenciaes a ella, desde a nota de culpa, entregue em vinte e quatro horas ao preso e assignada pela auctoridade competente, com os nomes do accusador e das testemunhas.

17. O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salva a desapropriação, por necessidade ou utilidade publica, mediante indemnização prévia.<sup>5</sup>

As minas pertencem aos proprietarios do sólo, salvas as limitações que forem estabelecidas por lei a bem da exploração deste ramo de industria.

18. É inviolavel o sigillo da correspondencia.<sup>6</sup>

19. Nenhuma pena passará da pessoa do delinquente.

20. Fica abolida a pena de galés e a de banimento judicial.

---

<sup>5</sup> Esta garantia constitucional ae tornou uma ficção em face do art. 123 do Regulamento Sanitario.

<sup>6</sup> O Codigo Penal trata dos crimes contra a inviolabilidade dos segredos no cap. IV do tit. IV do livro II, o o art. 194 pune com a perda do emprego e com a multa de 100\$ a 500\$ a auctoridade que de posse do carta ou correspondencia particular utilizal-a para qualquer intuito, seja embora o da descoberta do um crime, ou prova deste.

O art. 195 prohibe que sejam admittidas em juizo as cartas obtidas por meios criminosos.

21. Fica igualmente abolida a pena de morte, reservadas as disposições da legislação militar em tempo de guerra.

22. Dar-se-á o *habeas-corpus* sempre que o individuo soffrer ou se achar em imminente perigo de soffrer violencia, ou coacção, por illegalidade ou abuso de poder.

23. Á excepção das causas que, por sua natureza, pertencem a juizos especiaes, não haverá fôro privilegiado.

24. É garantido o livre exercicio de qualquer profissão moral, intellectual e industrial.

25. Os inventos industriaes pertencerão aos seus autores, aos quaes ficará garantido por lei um privilegio temporario, ou será concedido pelo Congresso um premio razoavel, quando haja conveniencia de vulgarizar o invento.

26. Aos autores de obras litterarias e artísticas é garantido o direito exclusivo de reproduzil-as pela imprensa, por qualquer outro processo mechanico.

Os herdeiros dos autores gosarão desse direito pelo tempo que a lei determinar.

27. A lei assegurará tambem a propriedade das marcas de fabrica.

28. Por motivo de crença ou de funcção religiosa, nenhum cidadão brasileiro poderá ser privado de seus direitos civis e politicos, nem eximir-se do cumprimento de qualquer dever civico.

29. Os que allegarem motivo de crença religiosa com o fim de se isentarem de qualquer ónus que as leis da Republica imponham aos



cidadãos <sup>7</sup> e os que acceitarem condecorações ou títulos nobiliarchicos estrangeiros perderão todos os direitos politicos.

<sup>7</sup> Aplicando esta disposição constitucional, a Junta Eleitoral de Recursos do Estado do Maranhão, em sessão de 18 de fevereiro de 1893, da qual tive a honra de ser presidente, mandou excluir do alistamento eleitoral do municipio da capital do mesmo Estado a monsenhor João Tolentino Guedelha Mourão, que allegára a sua qualidade de sacerdote para se isentar do onus de ser testemunha.

Foi esta a sentença da Junta:

“Vistos e examinados estes autos, etc.:

Considerando que do doc. de fl. 20, que instrue o presente recurso, se evidencia ter monsenhor João Tolentino Guedelha Mourão, citado para depor como testemunha, em dias de abril de 1892, respondido á citação, por officio de 8 do referido mez e anno, declarando *não poder comparecer em audiencia secular, porque em sua qualidade de sacerdote, mais ainda — vigario geral da diocese — a isso o impedia uma receita, que citou, da constituição do Arcebispado da Bahia, e si por violencia fosse compellido a comparecer em audiencia, a sua profissão o obrigaria a guardar silencio, resultando disso apenas um ataque inutil aos canones da Igreja Catholica* (citado doc. de fl. ao, que é o proprio officio de monsenhor Mourão);

Considerando que, em virtude dos arts, 85 e 95 do Codigo do Processo Criminal, cumpria a monsenhor João Tolentino Guedelha Mourão o dever indeclinavel de acudir á citação, não podendo a Constituição do Arcebispado assegurar-lhe privilegio de especie alguma perante as leis da Republica, em consequencia da completa separação da Igreja do Estado, estabelecida pelo decreto n. 119 A, de 7 de janeiro de 1890 e confirmada pela Constituição Federal, que, a todos garantindo a mais perfeita liberdade religiosa, a ninguem permite, em seu art. 72, § 28, ‘por motivo de crença eximir-se do cumprimento de qualquer dever civico’; Considerando que monsenhor Mourão, em consequencia de taes allegações de crença religiosa, com o fim de isentar-se de um dever que as leis da Republica impõem aos cidadãos, perdeu todos os direitos politicos por força das terminantes disposições do § 29, do art. 72 da Constituição Federal e art. 1º, § 2º, n. 6, letra c, da lei eleitoral n. 35, de 26 de janeiro de 1892;

Considerando que o Estatuto Federal, fazendo *declaração de direitos*, mas sem perdes de vista o fim immediato e primeiro do Estado, que é a manutenção da ordem juridica, julgou dever, no referido § 29, do art. 72, que deu origem á citada disposição da lei eleitoral, resguardal-a contra os ataques da crença e fanatismo religioso e precaver-se contra as vaidades humanas, ferindo com a incapacidade dos direitos politicos áquelles que por taes factos se mostrassem rebeldes á mesma ordem legal, ou simplesmente a ella se revelassem suspeitos (P. Bueno, *Direito Publico Brasileiro*, n. 642 e *Direito Internacional*, Secção I — Da perda de nacionalidade — pag. 43; Bluntschli, *La Politique*, traducção francesa de 1879, pags. 142 e 170; *Theorie de l’Etat*, traducção franceza de 1881, pags. 193 e 301);

Considerando que a disposição da lei fundamental do art. 73, § 39, consubstanciada no art. 1º, § 2º, n. 2, letra c, da lei n. 33, citada, comprehende não só os *onus* peculiares aos cidadãos brasileiros, como tambem os que são extensivos aos estrangeiros;

Considerando que o preceito constitucional do art. 73, § 29, não estabeleceu propriamente uma pena no sentido juridico, e sim taxou uma incapacidade legal *incapacidade de pleno direito* que se realiza independentemente de sentença e que as torna effectiva pela prova cabal dos factos que a lei declarou arrastarem, como effeito necessario, a perda de todos os direitos politicos (Mourlon, *Repetitions da Code Civil*, ns. 102, 103, 171, 173 e 184; Pacifici Mazzoni, *Instituzione di Diritto Civile Italiano*, liv. I, tit. II, cap. I, secção V do tomo 2º; *Perdita della cittadinanza*, Gaston de Bourge — *Dictionnaire de la Politique* par M. Block, palavra — *Droit Politique* — Conselheiro Autran, *Direito Publico Positivo Brasileiro*, nota ao § 132);

Considerando que a Constituição Federal, depois de declarar, no art. 71, § 1º e 2º, bem como no art. 72, § 29, os casos de suspensão e perda dos direitos politicos, limitou-se no § 3º daquelle artigo a incumbir á loi ordinaria a determinação das condições de reacquisição desses direitos, o que deixa concluir *a contrario sensu* que a perda delles, nas hypotheses em questão, independe de lei ordinaria, não precisa de processo especial para se tornar

effectiva, se exercita por força do proprio preceito institucional, e assim não é propriamente uma pena no sentido juridico, mas verdadeira incapacidade legal *de pleno direito*;

Considerando que assim o entendeu o legislador ordinario que, longe de transportar a materia do citado art. 73, § 29, para *as disposições penais* da lei n. 35, de 26 de janeiro de 1892, onde foram classificados criminosos diversos factos, a muitos dos quaes correspondem penas que affectam directa e unicamente o exercicio dos direitos politicos, reuniu-a, sob o titulo — *Dos eleitores* — ás materias institucionaes dos arts. 69 a 71, que a Constituição enfeixara sob a rubrica — *Das qualidades do cidadão brasileiro* — collocando desta sorte as hypotheses dos referidos preceitos no verdadeiro dominio do direito constitucional;

Considerando que os preceitos institucionaes dos arts. 71, § 2º e 72, § 29, consubstanciados no art. 1º, § 2º, n. 2, letras *a, b, c e d*, da citada lei ordinaria n. 35, contém providencias da mesma natureza e que necessariamente não de ser applicadas pela mesma fórma;

Considerando que o § 2º do art. 7º da Constituição do antigo regimen consagrava disposição analoga a do art. 71, § 2º e uma parte do § 29 do art. 72 da do actual, ou antes, perfeitamente identica ao consubstanciado no art. 1º, § 2º, n. 2, letras *b e d* da referida lei eleitoral, sendo que a disposição da letra *c*, que corresponde á outra parte do preceito institucional do art. 72, § 29, está equiparada a dos demais membros desse artigo, não simplesmente pelos seus efeitos, mas, como já vimos, pelo modo de applicação que, forçosamente, tem de ser um e o mesmo para todos;

Considerando que o preceito do art. 7º, § 2º da Constituição decahida foi sempre entendido como taxando uma incapacidade legal que se tornava effectiva independentemente de sentença, conforme vantajosamente argumenta Silveira da Motta em sua obra — *Apontamentos juridicos* — palavras — *direitos politicos e cidadão brasileiro*, — tanto assim que o Codigo Criminal, posterior á Carta Constitucional, embora classificasse criminosos factos analogos aos do citado preceito constitucional do art. 7º, § 2º, não definiu como crime a materia desse artigo fazendo-lhe corresponder como pena a incapacidade que a lei fundamental instituirá, nem o fez jamais qualquer outra lei ordinaria, comquanto a questão se tivesse, por vezes, agitado perante os poderes constituídos de então;

Considerando quo o Poder Executivo do Imperio, apoiado em accordos resoluções do Conselho do Estado, sustentando que as hypothesss do art. 7º, § 2º da Carta independiam de sentença e os applicavam por força do proprio preceito constitucional, tornou, por diversas vezes e por simples decretos, effectiva a perda dos direitos politicos, fazendo valer o texto constitucional, como se póde constatar entre varios outros casos, do decreto de 4 de janeiro de 1834, cuja integra é a seguinte:

‘Chegando ao conhecimento da Regencia Permanente que Francisco Gomes da Silva e António Mariano de Azevedo teem acceitado empregos do governo portugues, sem a necessaria licença deste Imperio, a mesma Regencia, em nome do Imperador o Senhor D. Pedro II, ha por bem declarar-os incursos na disposição do § 2º do art. 7º da Constituição e consequentemente destituídos dos direitos de cidadãos brasileiros. — António Pinto Chichorro da Gama, do meu Conselho, etc.; da *resolução imperial*, de 3 de setembro de 1857, pela qual foi declarado privado dos direitos politicos, par força do § 2º do art. 7º da Constituição, João Frederico do Carvalho e Moura, quo havia sido nomeado em Loanda official de varios corpos, etc. (Silveira da Motta, obra e logares citados)’;

Considerando que assim procedia o Poder Executivo, não porque fosse isso attribuição sua exclusiva, que nenhuma lei ou disposição lhe outorgara, mas porque sendo a perda dos direitos politicos, nos casos taxados na lei fundamental, *uma incapacidade de pleno direito*, impunha-se á consideração de qualquer poder ou auctoridade a cujo conhecimento chegasse petos meios legais; e, finalmente.

Considerando que foi regularmente interposto o presente recurso, damos ao mesmo provimento, firmados no art. 72, § 29 da Constituição Federal e no art. 1º, § 2º, n. *c*, letra *c*, art. 25, ns. 1 e 2 e art. 26 principio e § 1º, letra *b*, da cilada lei eleitoral n. 35, de 26 de janeiro de 1892 — para o fim do ser mosenhor João Tolentino Guedelha Mourão eliminado do alistamento eleitoral deste municipio.

Nos termos do § 7º do art. 26, n. 2, da citada lei n. 35, sejam estes autos devolvidos á respectiva Commissão Municipal para os devidos efeitos.

Sala das audiencias do Juizo Federal, em S. Luiz do Maranhão, 18 de fevereiro de 1893. — *Augusto Olympio Viveiros de Castro* — *Urbano Santos*, vencido. Neguei provimento ao recurso, por entender que a materia do seu fundamento não se acha comprehendida na disposição do art. 7º, § 29 da Constituição Federal. — *José Barreto Costa Rodrigues*.

A Comissão Municipal, recebendo os autos, *resolveu não cumprir a sentença*, e consultou sobre o assumpto o Ministro do Interior, que era então o Sr. Cassiano do Nascimento, o qual expediu o seguinte aviso:

“Directoria do Interior — Ministerio da Justiça e Negocios Interiores — Directoria Geral do interior — 1ª Secção — Capital Federal, 25 de janeiro de 1894.

Ao Sr. Governador do Estado do Maranhão — A Comissão Municipal da Capital deste Estado submetteu á consideração do Governo Federal, em officio de 29 de abril do anno passado, as duvidas que se lhe offereceram por occasião de tratar da eliminação de monsenhor Dr. João Tolentino Guedelha Mourão, do quadro doa eleitores activos daquelle municipio.

Em principio de 1892 o referido monsenhor, tendo sido intimado pela auctoridade respectiva para depor em um inquerito policial, officiou a essa auctoridade declarando, em resposta, não poder comparecer em juizo, sem licença de seu prelado, nos termos do aviso n. 43, do 5 de julho de 1844, acerescentando que, á vista da natureza da causa (attentados ao pudor), pedia o dispensassem de depor, por não lhe ser dado cousa alguma dizer sobre o facto do que soubesse em virtude de sua profissão de sacerdote. A dispensa solicitada foi effectivamente concedida; mas decorridos alguns mezes, e quando, não só a Comissão Municipal, como a Junta Eleitoral exerciam as suas funcções, o cidadão Augusto Vespucio Cascaes interpoz recurso, pedindo a eliminação do mesmo monsenhor.

A junta, invocando então os §§ 28 e 29 do art. 7º da Constituição da Republica, deu, por maioria de votos, provimento ao recurso para mandar que o recorrido fosse eliminado do alistameto eleitoral.

A comissão municipal, entretanto, recebendo a sentença, teve duvida em dar-lhe execução, por parecer-lhe: — que a junta exorbitara de suas attribuições decidindo em materia para a qual não lhe deu competencia a lei n. 35, de 26 de janeiro de 1892; outrosim, que monsenhor Mourão podia dispensar-se ou pedir dispensa do comparecimento em juizo para depor em processo crime, ou tornar esse comparecimento dependente de deprecata ao prelado, sem incorrer em outras penas além das que foram estabelecidas pelos arts. 135 do Codigo Penal e 95 do Codigo do Processo, visto não se tratar de um onus publico, mas sómente de uma omissão processual; que ainda no caso negativo, sob a allegação de crença para isentar-se do onus imposto por lei, não podia a junta fulminar o alludido sacerdote com a exclusão do eleitorado, sob pretexto de perda dos direitos politicos, sem que anteriormente as justiças ordinarias houvessem proferido sentença condemnatoria; que, finalmente, da circumstancia de ter o Poder Executivo usado dessa faculdade em alguns casos, durante o regimen decahido, não se deve deduzir a competencia das actuaes juntas de recurso.

O que tudo examinando, declaro que, tratando-se de um recurso interposto nos termos rigorosos do art. 26 da lei n. 35, não lhe cabia, na conformidade do art. 27 da dita lei, senão fazer no alistamento as necessarias alterações, excluindo o contestado, em observancia da sentença exequenda, e que não pôde deixar de ser considerado tumultuario todo acto da commissao tendente a verificar si os julgadores commetteram injustiça ou excederam a sua jurisdicção, porquanto estes erros ou são de alçada criminal, e neste caso só podem ser reparados por meio de acção proposta pela parte offendida perante os tribunaes competentes, ou constituem causa civil, e nesta hypothese deve o offendido pedir o remedio que a Constituição da Republica offerece em seu art. 60 e seguintes a todo o cidadão que se julgar esbulhado dos seus direitos por violação da mesma Constituição.

Sem embargo, porém, do principio de que a administração não pôde firmar competencias na esphera das leis do processo, devo todavia accrescentar, quanto á commissao municipal, cujas attribuições são puramente administrativas, para seu governo, que a junta eleitoral não privou ao monsenhor Mourão de todos os seus direitos politicos, o que com effeito se poderia unicamente verificar por um acto expedido por qualquer dos poderes, Executivo ou Judiciario, e que fosse revestido de todas as solennidades legaes declarativas da interdicção politica do cidadão inhabilitado não só para o exercicio do voto, mas tambem para o goso de todas as regalias inherentes ás qualidades de cidadão activo. Ora, não existindo lei que estabeleça actualmente processo para a execução do preceito constitucional concernente á perda dos direitos politicos, nem se encontrando no antigo regimen nenhuma praxe consagrada pela jurisprudencia do extincto Conselho de Estado, que fixasse a competencia de um dos seus poderes ou de ambos ao mesmo tempo para decidir sobre esse assumpto, é erro presuppôr para taes casos a jurisdicção das justiças ordinarias, quando se não cogita de

crimes, de questões patrimoniaes ou de causas que envolvam discussão sobre o estado das pessoas.

A Junta Eleitoral do Maranhão, provocada como foi, na conformidade do citado art. 26 da lei n. 35, exerceu uma função propria mandando eliminar do quadro dos eleitores activos á monsenhor João Tolentino Guedelha Mourão, pelos motivos que exarou em sua sentença.

Este direito resulta da faculdade que a lei confere ás juntas para examinar si o cidadão recorrente ou recorrido tom os requisitos legais exigidos para a posse do diploma de eleitor, nada obstando, portanto, a que se verifiquem todas as questões de facto das quaes virtualmente se deduz a habilitação ou inhabilitação do cidadão para o exercicio effectivo do voto.

Incumbindo a taes juntas constatar si o alistando é ou não menor de 21 annos, analfabeto, mendigo, praça de pret, religioso de ordem regular, etc., não se lhes póde recusar o conhecimento de outros factos apprehensivos e que se provam de plano e verbalmente, como sejam a naturalização em paiz estrangeiro, a acceitação de emprego ou pensão do governo estrangeiro, sem licença da administração federal, e a allegação de crença religiosa, com o fim de obter isenção de qualquer onus imposto pelas leis.

Usando de igual faculdade, na falta de acto expresso do Congresso Nacional, assim procedeu o Governo Federal demittindo por decreto de 12 de abril de 1892, independentemente de processo promovido perante as justiças ordinarias, a Henrique Lownds do posto de tenente-coronel do 2º regimento da cavallaria da guarda nacional desta Capital, por ter acceitado o titulo nobiliarchico concedido pelo Rei de Portugal.

O que tudo declaro para communicardes á commissão municipal da capital desse Estado.

Saude e fraternidade. — *Cassiano do Nascimento.*”

---

Quatro annos depois. Monsenhor Mourão propoz uma acção rescisoria da sentença da Junta Eleitoral, e tendo o Juiz Seccional julgado improcedente a mesma acção, elle appellou para o Supremo Tribunal Federal,, que proferiu o seguinte:

N. 159 ACCORDAM. — Numero cento cincoenta e nove. Vistos, expostos e discutidos estes autos de appellação civil, interposta por Monsenhor João Tolentino Guedelha Mourão da sentença pela qual o Juiz Seccional do Maranhão julgou improcedente a acção por elle proposta para ser annullada a decisão da junta eleitoral daquelle Estado que o excluia do alistamento de eleitores do Municipio da capital como incurso na perda dos direitos politicos, por se haver recusado a depor como testemunha em juizo secular, allegando motivo de crença religiosa, nos termos do artigo setenta e dous, paragrapho vinte e nove da Constituição e artigo primeiro, paragrapho segundo numero dous, letra — C — da lei numero trinta e cinco de vinte e seis de janeiro de mil oitocentos e noventa e dous: e considerando que está provado pela certidão de folhas noventa e uma que o appellante foi, pelos motivos que allegou, dispensado pela auctoridade policial que o mandara citar, de vir perante ella depor como testemunha; que assim, não chegou a verificar-se de sua parte recusa de cumprir dever civico ou onus imposto aos cidadãos, tanto que não soffreu processo por desobediencia, em que pelo não comparecimento para depor em juizo incorreria, na fôrma do artigo noventa e cinco do Codigo do processo criminal; e assim não houve senão intenção ou ameaça de recusar-se, mas não a efectiva recusa, que daria logar á applicar-se a sancção do preceito constitucional; ACCORDAM EM DAR PROVIMENTO A APPELLAÇÃO PARA, REFORMANDO A SENTENÇA A FOLHAS SESENTA E OITO VERSO, ANNULLAR A REFERIDA DECISÃO DA JUNTA ELEITORAL DO MARANHÃO, PARA O FIM DE SER Assegurado AO APPELLANTE O SEU DIREITO POLITICO VIOLADO POR AQUELLA DECISÃO E CONDEMNAM A UNIÃO NAS CUSTAS. Supremo Tribunal Federal, seis de maio de mil oitocentos noventa e seis. — Aquino e Castro P. Lucio de Mendonça. — Pereira Franco — Pindahiba de Mattos. — Americo Lobo.—

Tendo o Appellante cumulado duas acções, uma simplesmente prejudicial, e outra para a annullação da decisão da Junta Eleitoral que o excluiu do alistamento dos eleitores, e havendo elle, no final de suas razões de appellação, pedido o julgamento da procedencia da primeira acção, dei provimento ao seu recurso tao sómente para o declarar no goso de seus direitos politicos, e jamais para dar ganho de causa a outra acção incompativel

com o artigo treze da lei numero — duzentos e vinte e um, como demonstrei ao voto separado a folhas cincoenta e tres. — H. do Espirito Sinto.

Votei de accordo com o voto supra. — José Hygino. Dou provimento a apellação, além dos fundamentos do Accordam, porque a perda da nacionalidade é pena que só pôde ser imposta pelo Poder Judiciario e mediante processo regular. Figueiredo Junior — A decisão da Junta Eleitoral do Estado do Maranhão, cuja nullidade pede o Appellante Seja judicialmente decretada, estatuiu sobre dous pontos: Primeiro, a perda dos direitos politicos do Appellante ex-vi do artigo setenta e dous, paragrapho vinte e nove da Constituição, pela recusa, motivada em crença religiosa, de depor como testemunha em um inquerito policial. Segundo, a sua consequente eliminação do alistamento eleitoral.— Este segundo ponto não me parece que possa ser objecto de acção judicial, desde que, segundo a lei expedida nos termos da Constituição, artigo setenta, para regular a materia, uma vez esgotados os recursos pela dita lei facultados, nenhum meio ha de fazer incluir no alistamento encerrado o cidadão injustamente excluido. Quanto, porém, á parte da referida decisão, declarativa da perda dos direitos politicos do appellante, indubitavelmente assistia a este, já pelo nosso antigo direito, já pelo artigo sessenta, letra — A — da Constituição, a acção prejudicial que intentou para vindicar as suas prerogativas de cidadão brasileiro, acção que julguei procedente, não só pelo motivo adduzido no accordão, como principalmente pelo seguinte: — Primeiro, incompetencia da Junta Eleitoral; porquanto, não obstante a deficiencia de disposição expressa a respeito e sem embargo dos abusivos precedentes invocados, só ao Poder Judiciario cabe, por implicita attribuição, a faculdade de pronunciar em processo contencioso a destituição do ostado de cidadão ou capacidade politica, do mesmo modo que lhe pertence o julgamento das questões que entendem com o estado de familia e a capacidade civil; — Segundo, ser a prestação de testemunho perante a autoridade publica uma obrigação commum a todos os sujeitos á sua jurisdicção, nacionaes ou estrangeiros, — ao passo qua a pena do artigo setenta e dous, paragrapho vinte e nove da Constituição, unicamente se applica conforme a litteral disposição do texto aos que allogam motivo de crença religiosa para se isentarem dos onus impostos aos cidadãos. Ora, esta expressão não pôde ser entendida na especie senão no seu sentido proprio e estricto do membro da associação politica nacional, ja porque tal interpretação é a mais adequada á harmonisação das duas disposições proximas, a em manifesta correlação do citado paragrapho vinte e nove e do paragrapho vinte oito, ja porque é ainda a que melhor se coaduna com a propria materia do paragrapho vinte e nove, em cuja pena, — perda dos direitos politicos — só os cidadãos propriamente ditos podem incorrer, donde resulta que a extensão de tal pena a esquivança de deveres, não particularmente inherentes a esta qualidade, mas communs a nacionaes e estrangeiros, importaria punir pela mesma falta com maior rigor aquelle do que estes, iniquidade que nada autoriza a affirmar estivesse no espirito do legislador constituinte e que só com transgressão da regra da hermeneutica — odiosa restringenda — pôde o interprete attribuir-lhe. — Macedo Soares, vencido.

Confirmei, pelos seus juridicos fundamentos, a sentença appellada, pelos magistraes considerandos da decisão da Junta Eleitoral, folhas oito, sustentada pela mesma sentença, folhas sessenta e oito verso. Com effeito, tendo sido o Appellante intimado, de ordem do Chefe de Policiado Maranhão, para depor como testemunha em um inquerito policial, sahiu-so com o officio, folhas sete, dizendo que não *podia* nem devia comparecer em audiencia secular, e nella depôr como testemunha, sem licença especial da *autoridade ecclesiastica superior*, conforme um proceito das constituições do Arcebispado da Bahia; e concluiu pedindo ao Chefe de Policia dispensa de comparecimento, mesmo porque, accrescentava, si comparecesse violentado debaixo de vara, guardaria silencio.

Novo especimen do *Jesus autem tacebat*, invocado por um famoso bispo brasileiro da monarchia.

E o Chefe de Policia, sem consciencia do seu regimento, sem consciencia do seu dever de guarda da Constituição e das leis vigentes *ex vi* della, em vez de cumprir o preceito categorico do artigo noventa e cinco do Codigo do Processo Criminal, que ordena quo

sejam conduzidas debaixo de vara as testemunhas que, intimadas, não comparecerem sem motivo justificado, soffrendo depois a pena de desobediencia, o Chefe de Policia por criminosa condescendencia, annuiu á illegal allegação do Appellante e, dispensando nas leis, dispensou o comparecimento da testemunha e relevou o Appellante de ir a sua presença debaixo de vara e de sujeital-o ao processo de desobediencia ut folhas noventa e uma.

E isto em preito e homenagem ás Constituições do Arcebispado da Bahia, depois da separação da Igreja e do Estado, em flagrante insulto aos preceitos claros e positivos da Constituição da Republica, artigo setenta e dous, paragraphos vinte e oito e vinte e nove. Vinha assim a ficar o Poder Judiciario da Republica subordinado ao beneplacito da Igreja, de qualquer bispo, sensato ou fanatico, sempre que necessitasse do depoimento de um padre para esclarecer a Justiça, crime ou civiel, para fazer prova em processos de qualquer ordem.

E depois de tão manifesta desobediencia do Appellante a cumprir um dever civico, e de eximir-se do cumprimento de uma obrigação imposta pelas leis processuaes, vem o Accordão ditando que o Appellante não teve — “senão intenção ou ameaça de recusar-se” — como si no crime da desobediencia houvesse tentativa ou fosse possível ameaça.

Accrescenta o Accordão que tanto não houve da parte do Appellante recusa de cumprir um dever civico, isto é, uma obrigação imposta pelas leis civis, que elle não foi processado por desobediencia. Esqueceu-se, porém, que o Chefe da Policia, concordando com o Appellante que padre não é sujeito ás leis civis do paiz senão enquanto o consentir o bispo, dispensou na lei e mandou o padre em paz, fazendo-lhe a vontade caprichosa e rebelde em prejuizo da justiça civil da Republica.

A questão foi collocada neste pé: — Tratando-se de direitos politicos. Invoca o Appellante e accosta-se á Constituição da Republica: tratando-se, porém, de deveres civicos, exigidos pela Constituição da Republica, o Appellante furta-se a cumpril-os, invocando as constituições do Arcebispado da Bahia.

E o Supremo Tribunal Federal dá-lhe razão; mas eu nego-lh'a. O artigo setenta e dous, paragrapho vinte e oito da Constituição da Republica, dispõe que — “por motivo de crença ou funcção religiosa nenhum *cidadão brasileiro* poderá ser privado de seus direitos *civis e politicos*, nem eximir-se do cumprimento de qualquer dever civico.”

Eis ahi o direito de liberdade religiosa garantido pela Republica, e a correlata obrigação de conformarem-se todos com as leis da Republica, si quizerem gosar livremente dos seus direitos.

E no paragrapho vinte e nove diz: “Os que allegarem motivo de crença religiosa com o fim de se isentarem de qualquer onus que as leis da Republica imponham aos cidadãos... perderão todos os direitos.”

Eis ahi a sanação do paragrapho vinte e oito, não como pena criminal, mas sim como inibição politica, ou, si quizerem, *pena politica*.

E ai se tratasse de uma pena criminal, então seria nullo todo o processo, por incompetencia do juizo e por incompetencia da acção.

O paragrapho vinte e oito applica-ne ao *cidadão brasileiro*; o paragrapho vinte e nove a *todos os cidadãos*, isto é, a todos os habitantes do territorio do Brazil.

E, neste sentido, vemos applicada a palavra cidadão no artigo sessenta, letra d, da Constituição, isto é, *nacionais e estrangeiros* interessados em litigios com um Estado, ou com outros Estados diversos, dada a diversidade das leis destes, ora o Appellante e cidadão brasileiro (e si não é, mas sim romano, dos autos não consta). Está, pois, sujeito ás citadas disposições da Constituição da Republica. Quanto ao mais, reporto-me as doutissimas e juridicas razões dos despachos e sentença reformados pelo Accordão.

O unico fundamento do supra transcripto Accordão foi não ter havido “senão intenção ou ameaça de recusar-se, mas não a effectiva recusa que daria logar a applicar-se a sancção do preceito constitucional.”

Consequentemente, o Accordão reconheceu que, si effectivamente tivesse havido a recusa, seria legal o acto da Junta Eleitoral excluindo Monsenhor Mourão do respectivo alistamento.

3º. Nenhum imposto de qualquer natureza poderá ser cobrado senão em virtude de lei que o auctorize.

31. É mantida a instituição do Jury.

XCIX. Segundo o art. 69 da Constituição Federal, são cidadãos brasileiros:

“1º. Os nascidos no Brazil, ainda que de pae estrangeiro, não residindo este no serviço de sua nação;

2º. Os filhos de pae brasileiro e os illegitimos de mãe brasileira, nascidos em paiz estrangeiro, si estabelecerem domicilio na Republica;

3º. Os filhos de brasileiro, que estiver noutro paiz ao serviço da Republica, embora nella não venham domiciliar-se;

4º. Os estrangeiros, que achando-se no Brazil aos 15 de novembro de 1889, não declararem, dentro de seis mezes, depois de entrar em vigor a Constituição, o animo de conservar a nacionalidade de origem;

5º. Os estrangeiros que possuirem bens immoveis no Brazil, e forem casados com brasileiras ou tiverem filhos brasileiros, comtanto que residam no Brazil, salvo si manifestarem a intenção de não mudar de nacionalidade;”

6.º Os estrangeiros por outro modo naturalizados.

O art. 71 preceitúa que os direitos de cidadão brasileiro suspendem-se:

“a) por incapacidade physica ou moral;

b) e por condemnação criminal, enquanto durarem os seus effeitos.

---

Os competentes, porém, dirão si não houve realmente allegação da crença religiosa para se isentar dum onus legal na affirmação de Monsenhor Mourão *“de não poder comparecer em audiencia secular, porque na sua qualidade de sacerdote, mais ainda, vigario geral da diocese, a isso o impedia um preceito da Constituição do Arcebispado da Bahia.”*

Perdem-se os mesmos direitos:

a) por naturalização em paiz estrangeiro;

b) por acceitação de emprego ou pensão de governo estrangeiro, sem licença do Poder Executivo Federal.”

Cumprindo a disposição do § 3º deste art. 71, o Dec. Leg. n. 569 de 7 de junho de 1899 regulou pela fórmula seguinte as condições de perda e reacquirição dos direitos políticos e de cidadão brasileiro:<sup>8</sup>

“Art. 1º. (Enumera os dous casos supracitados).

Art. 2º. Ao Poder Executivo compete conhecer dos casos previstos na presente lei, afim de os pronunciar por decreto.

Art. 3º. Readquire os direitos de cidadão brasileiro o nacional desnaturalizado, que obtiver sua reintegração por decreto, tambem do Poder Executivo, uma vez que esteja domiciliado no Brazil.

§ 1º. Para este fim, o pretendente dirigirá petição documentada ao Presidente da Republica, por intermedio do ministro do interior, ou do governador ou presidente do Estado em que residir, com a firma devidamente reconhecida, podendo a respeito daquelia ser ouvido o procurador geral da Republica.

§ 2º. O brasileiro, que assim readquirir a sua qualidade, gozará desde logo de todos os direitos que exclusivamente pertencer aos cidadãos brasileiros.

Art. 4º. Os filhos menores do nacional reintegrado em seus direitos de cidadão brasileiro ficam nas mesmas condições de seu pae, si a lei do paiz a que elles pertenciam permittir o effeito colectivo da desnaturalização.

Art. 5º. Perdem todos os direitos politicos:

(Enumera as duas hypotheses previstas no citado § 29 do art. 72 da Constituição.)

---

<sup>8</sup> Os direitos de cidadão brasileiro, diz o Dr. João Barbalho, sao os que procedem da qualidade de nacional do Brazil e da capacidade politica, isto é, os que se firmam nas relações dos individuos para com o Estado, quer sejam os *direitos politicos* propriamente dictos, quer outros direitos para com o Estado na esphera da legislação administrativa.



Art. 6º. O Poder Executivo é competente, do mesmo modo, para impor esta pena por decreto expedido pelo Ministerio do Interior.

Art. 7º. Readquirem os direitos politicos:

§ 1º. Os brasileiros desnaturalizados que affirmarem, por um termo assignado com duas testemunhas perante o ministro do interior, governador ou presidente do Estado em que residirem, achar-se promptos para supportarem os onus impostos aos cidadãos pelas leis da Republica, e de que se tinham já libertado.

§ 2º. Os brasileiros desnaturalizados que, por um termo identico, affirmarem que teem renunciado á condecoração ou titulo que haviam acceitado, devendo ser transmittida ao respectivo governo estrangeiro a comunicação da occorrença pelas vias diplomaticas regulares.

§ 3º. Quer em uma, quer em outra hypothese, o poder executivo, a quem será remettida cópia do termo que fôr assignado perante o governador ou presidente do Estado, expedirá decretos confirmando as alludidas afirmações:

Art. 8º. Revogam-se as disposições em contrario.”

—

O paragrapho unico do art. 13 da Constituição Federal declarou que “a navegação de cabotagem será feita por navios nacionaes.”

Tornando effectiva esta disposição, o Dec. Leg. n. 123 de 11 de novembro de 1892 preceitua:

“Art. 1º. A navegação de cabotagem só póde ser feita por navios nacionaes.

Art. 2º. Entende-se por navegação de cabotagem a que tem por fim a comunicação e o commercio directo entre os portos da Republica, dentro das aguas destes e dos rios que percorram o seu territorio.

Art. 3º. Para um navio ser considerado nacional exige-se:

- 1) que seja propriedade de cidadão brasileiro ou de sociedade ou empresa com séde no Brazil, gerida exclusivamente por cidadãos brasileiros;
- 2) que seja navegado por capitão ou mestre brasileiro;
- 3) que pelo menos dous terços da equipagem sejam de brasileiros..."<sup>9</sup>

Consequintemente, explorar a navegação de cabotagem é um direito peculiar ao brasileiro.

Mas os direitos mais importantes do cidadão brasileiro são os que se referem á sua *capacidade eleitoral*, ao direito de votar e ser votado, direitos esses essencialmente *políticos*, mas cujo exercicio depende de providencias administrativas, não sendo, portanto, extranhos á esphera de acção do direito administrativo.

—

C. O direito do voto é, entre nós, regulado pela lei n. 1269 de 15 de novembro de 1904, expedindo o Governo instrucções para o alistamento de eleitores pelo Dec. n. 5391 de 12 de dezembro do mesmo anno.

Passo a transcrever as principaes disposições do acto legislativo.

*Dos eleitores* — Nas eleições federaes, estadoaes e municipaes sómente serão admittidos a votar os cidadãos brasileiros maiores de 21 annos que se alistarem na fórmula da presente lei — art. 1<sup>o</sup>.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> O Regulamento desta lei está annexo ao Dec. n. 2304 de 2 de Julho de 1896.

<sup>10</sup> Este artigo é tão claro e terminante que parecia não dar logar a duvidas sobre a impossibilidade de haver em todo o paiz mais de um alistamento eleitoral, porquanto em todas as eleições sómente serão admittidos a votar os cidadãos alistados de accordo com a lei federal.

Entretanto os governos estadoaes, decretando, pela propria auctoridade, a inconstitucionalidade da alludida disposição, resolveram manter os respectivos

Não podem alistar-se eleitores:

1, os mendigos;

2, os analphabetos;

3, as praças de pret, exceptuados os alumnos militares de ensino superior;

4, os religiosos de ordens monasticas, companhias, congregações ou comunidades, de qualquer denominação, sujeitas a votos de obediencia, regra ou estatuto que importe a renuncia da liberdade individual — art. 2º.<sup>11</sup>

*Do alistamento* — O alistamento dos eleitores será preparado em cada municipio por uma commissão especial composta, na séde da comarca, do juiz de direito ou do seu substituto legal em exercicio; nos municipios que não forem sede de comarca, da auctoridade judiciaria estadual de mais elevada categoria, e onde não houver auctoridade judiciaria estadual, do ajudante do procurador da Republica, como presidente, só com voto de qualidade; dos quatro maiores contribuintes domiciliados no municipio, que sejam cidadãos brasileiros, e saibam ler e escrever, sendo dois do imposto predial e dois dos impostos sobre a propriedade rural, qualquer que seja a sua denominação, e de tres

---

alistamentos estadoaes e municipaes, tendo alguns a condescendencia de modelarem a sua legislação eleitoral pela federal!

<sup>11</sup> Esta exclusão não me parece justificada e é attentatoria da liberdade de consciencia.

Separada a Igreja do Estado de fôrma tão radical que nenhum culto pôde ter relações de dependencia ou alliança com o Governo, o sacerdocio se tornou uma profissão como outra qualquer; e não sei em nome de que direito o Estado vae esmerilhar os votos sem effeitos civis que o candidato a eleitor possa ter feito.

E ai as congregações ou comunidades não tiverem existencia juridica, por não terem cumprido as disposições do Dec. Leg. n. 173 de 10 de setembro de 1893, qual o meio legal que tem o Poder Publico para affirmar a existencia de taes votos?

E num paiz em que a allegação de crença religiosa com o fim de isentar-se de qualquer onus imposto por lei aos cidadãos acarreta a perda de todos oa direitos politicos, não será uma iniquidade privar o cidadão desses mesmos direitos unicamente pelo facto da sua profissão religiosa, cuja natureza especial o Estado não reconhece?

cidadãos eleitos pelos membros electivos do governo municipal e seus immediatos em voto, em numero equal.

Nas capitaes e onde não houver contribuintes do imposto sobre propriedade rural, servirão os dous maiores contribuintes do imposto de industrias e profissões (estabelecimentos commerciaes) e outros tantos do imposto predial urbano — arts. 3º e 9º.

O cidadão, que quizer alistar-se, apresentará pessoalmente, á commissão requerimento por elle escripto datado e assignado, reconhecida a firma por tabellião do logar, do qual conste, além do nome, idade, profissão, estado e filiação do alistando, a affirmação de sua residencia no municipio por mais de dous mezes, de que sabe ler e escrever e de que é maior de 21 annos.

As provas serão dadas:

1. A de idade, por meio de certidão competente, ou qualquer documento que prove a maioridade civil.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Respondendo a varias consultas a titulo de simples manifestação duma opinião individual, o ex-Ministro do Interior Dr. J. J. Seabra declarou que “a prova de idade deverá ter dada por meio de certidão de nascimento ou de baptismo, e, *na sua falta, por meio de justificação perante a auctoridade judiciaria federal ou de certidão de onde conste haver tido o alistando qualificado jurado na revisão de 1903*”.

É porém, inaceitavel esta intelligencia restrictiva da letra expressa da lei.

Na falta da certidão de idade, o legislador julgou sufficiente a exhibição *de qualquer documento que prove a maioridade civil*, não sendo, portanto, indispensavel a justificação nem a qualidade de jurado na revisão de 1903.

Mas, ainda que houvesse necessidade de justificação, não se comprehende a exigencia de ser ella dada perante auctoridade judiciaria federal e não estadual, quando o registro civil está a cargo da magistratura estadual, e a ella confiou a lei eleitoral a presidencia da commissão de alistamento.

O Dec. N. 773 de ao de setembro de 1890 enumera os seguintes meios para supprir a certidão de idade para o casamento, que é o acto mais importante da vida civil, como o alistamento eleitoral é o da vida politica:

I. Justificação, pelo depoimento de duas testemunhas, perante qualquer juiz do civil, inclusive o de orphãos, o de casamentos e o juiz de paz.

II. Titulo ou certidão com que se prove a nomeação, posse ou exercicio, em qualquer tempo, de cargo publico, para o qual exija a lei maioridade, ou de matricula, qualificação ou assento official de que conste a idade.

III. Attestado dos paes ou tutores, não havendo contestação.

2. A de saber ler e escrever, escrevendo o alistando perante a comissão e no acto de apresentar o seu requerimento, em livro especial, seu nome, estado, filiação, idade, profissão e residencia.

3. A de residencia, por attestado de qualquer auctoridade judiciaria ou policial do respectivo municipio e, no caso de recusa, por declaração de tres cidadãos commerciantes ou proprietarios, residentes no municipio.

Para que se considere o cidadão domiciliado no municipio é necessario que nelle resida, pelo menos, durante os dous mezes immediatamente anteriores ao dia do alistamento.

A comissão não poderá, sob pretexto algum, recusar o cidadão alistavel, residente no municipio, que se apresentar como representante de qualquer aggremação politica, requerendo ser admittido como fiscal dos trabalhos — arts. 17a 19.

A comissão não poderá alistar por iniciativa propria, por indicação de auctoridade ou mediante procuração ainda mesmo que o alistando tenha notoriamente as qualidades de eleitor — art. 22.

*Dos recursos* — Haverá na capital dos Estados uma junta para conhecer dos recursos, e que se comporá do juiz seccional, como presidente, do seu substituto, e do procurador geral do Estado, ou do Districto Federal na Capital da Republica, onde funcionarão o juiz seccional mais antigo e seu substituto — arts. 31 e 34.

Os recursos não terão effeito suspensivo e serão interpostos:

---

IV. Qualquer documento que em direito commum seja acceito por valioso para substituir a certidão de idade.

V. Attestado de qualquer auctoridade que em razão do officio tenha perfeito conhecimento da pessoa, não estando esta sob o poder ou administração de outra.

VI. Exame de peritos nomeados pelo juiz competente para conhecer da capacidade dos pretendentes."

Este ultimo meio de prova, aliás, é uma resurreição da velha doutrina dos Sabinianos.

a) no caso de alistamento indevido, por qualquer cidadão do município;

b) no de não inclusão no alistamento, sómente pelo proprio prejudicado — arts. 32 e 33.

*Das eleições* — A eleição ordinaria para os cargos de Deputados e Senadores se fará em toda a Republica, no dia 30 de janeiro, finda a anterior legislatura, mediante suffragio directo dos eleitores alistados na conformidade desta lei.

A eleição de Senador será feita por Estado, votando o eleitor em um só nome para substituir o Senador cujo mandato houver terminado.

Si houver mais de uma vaga a preencher na mesma occasião, votará o eleitor em cedula separada para cada uma dellas.

A eleição ordinaria para Presidente e Vice-Presidente da Republica será feita no dia 1 de março do ultimo anno do periodo presidencial, por suffragio directo da Nação e maioria absoluta de votos, votando o eleitor em dous nomes, escriptos em cedulas distinctas, sendo uma para Presidente e outra para Vice-Presidente.

No caso de vaga da Presidencia ou Vice-Presidencia, não havendo decorrido dous annos do periodo presidencial, a eleição para preenchimento da vaga se effectuará dentro de tres mezes depois de aberta.

A eleição será por escrutínio secreto, mas é permittido ao eleitor votar a descoberto, apresentando duas cedulas, que assignará perante a mesa eleitoral, uma das quaes será depositada na urna e a outra ficará em seu poder, depois de datadas e rubricadas ambas pelos mesarios.

Para a eleição de Deputados, os Estados da União serão divididos em districtos eleitoraes de cinco Deputados, equiparando-se aos Estados para tal fim o Districto Federal.

Nessa divisão se attenderá á população dos Estados e do Districto Federal, de modo que cada districto tenha, quanto possivel, população igual, respeitando-se a contiguidade de territorio e integridade dos municipios.

Os Estados que derem sete Deputados ou menos constituirão um só districto eleitoral.

Quando o numero de Deputados não fôr perfeitamente divisivel por cinco, para a formação dos districtos, juntar-se-ha a fracção, quando de um, ao Districto da Capital do Estado, e sendo de dous, ao primeiro e ao segundo districtos, cada um dos quaes elegerá seis Deputados.

Cada eleitor votará em tres nomes nos Estados cuja representação constar apenas de quatro Deputados; em quatro nomes nos districtos de cinco; em cinco nos de seis; e em seis nos districtos de sete Deputados.

Na eleição geral da Camara, ou quando o numero de vagas a preencher no Districto fôr de cinco ou mais Deputados, o eleitor poderá accumular <sup>13</sup> todos os seus votos ou parte delles em um só candidato,

---

<sup>13</sup> O problema da representação das minorias já é mais do que secular, e innumeradas são as fórmulas propostas para resolvel-o.

Exporei resumidamente os principaes systemas.

O do voto de simples pluralidade, defendido por Condorcet em 1793 e por Emilio de Girardin sob a segunda Republica, consiste em não permittir que seja inscripto mais de um nome em cada cedula, seja qual fôr o numero dos deputados a eleger.

Em virtude deste systema, numa circumscripção de tres deputados, e tendo cada eleitor um unico voto, serão representados os tres partidos mais importantes.

Mas elle offende o principio da representação proporcional, sejam quaes forem as combinações partidarias.

Campagnole, em um estudo documentado, suppõe um collegio de 100.000 eleitores dos quaes 60.000 pertencentes a um partido, e 40.000 a outro.

Si ambos os partidos estiverem bem disciplinados, isto é, si os eleitores renunciarem a liberdade de escolher o seu candidato, o que importa no falseamento do systema representativo, não descarregarão os seus votos em um unico nome, dividindo-os, por exemplo, pela fôrma seguinte.

Maioria 60.000 votos.

A. 22.000 votos eleito.

B. 14.000 votos eleito.

C. 12.000 votos eleito.

D. 12.000 votos eleito.

Minoria 40.000 Votos.

E. 23.000 votos eleito.

F. 9.000 votos eleito.

G. 8.000 votos eleito.

isto é, um quinto da representação para uma minoria que tem os dous quintos de eleitorado.

Mas este resultado será a excepção, observa o Visconde Combes de Lestrade na sua importante obra — *Droit Politique Contemporain*.

As maiorias, que teem consciencia da sua força, difficilmente se resignam ao jugo duma disciplina ferrea.

Aproveitando-se do segredo do escrutinio, o eleitor vota no candidato do partido que merece as suas sympathias; e, como as minorias são compellidas a obediencia pelo instinto de conservação, o resultado pôde ser este:

Maioria 60.000 votos.

A. 35.000 votos eleito.

B. 8.500 votos derrotado.

C. 8.500 votos derrotado.

D. 8.000 votos derrotado.

Minoria 40.000 votos.

E. 12.000 votos eleito.

F. 10.000 votos eleito.

G. 9.000 votos eleito.

H. 9.000 votos eleito.

isto é, os dous quintos de eleitores elegendo os quatro quintos de deputados.

—

O systema do voto plurinominal limitado, segundo o qual a cedula deve conter menor numero de nomes do que o das vagas a preencher, se recommenda pela sua simplicidade, e é o mais geralmente adoptado.

Mas, entre nós, elle não produziu os resultados esperados em beneficio das minorias, sendo quasi que inutilizado pelos celebres *rodizios* e por meio dos quaes chegámos á perfeição de designar o partido do Governo os representantes da opposição!

Para impedir o falseamento do systema, a novissima lei eleitoral combinou-o com o de *accumulação*, permittindo ao eleitor dar todos os seus votos ou parte delles a um só candidato.

Segundo Prevost-Paradol — *“La France Nouvelle”* :

“o systema do voto acumulado se approxima mais do que outro qualquer da exacta justiça, e satisfaz plenamente a consciencia; mas, ainda que seja muito grande esta vantagem, elle tem outras que o recommendam não menos vivamente ao legislador.

Deixa intacto o direito das maiorias eleitoraes a dominar o Parlamento, o decidir da direcção dos negocios, porque em todos os collegios dous deputados sobre tres sao garantidos á maioria dos eleitores.

A energia do Parlamento não é de fôrma alguma enfraquecida, e ella continua a representar a vontade da nação, reflectindo com mais fidelidade o estado da sua intelligencia.

Ao mesmo tempo, este systema offerece ás minorias um refugio inviolavel contra estas correntes irresistiveis da opinião, ás quaes está sujeito o suffragio universal.



Não se vê mais, com este modo de eleição, estas minorias desanimadas, irritadas e entregues ás amargas reflexões que inspiram a impotencia absoluta e ou sentimentos confusos duma grande injustiça.

Nós vemos, pois, no *voto accumulado* o mais feliz e o mais engenhoso desenvolvimento do systema representativo, a reparação oportuna duma evidente e desagradavel injustiça no modo actual de formação das nossas assembléas electivas, e o meio infallivel de reproduzir nessas assembléas a imagem completa e fiel do vasto corpo que as produz, sem destruir o ascendente da maioria, o sem tirar-lhe a energia necessaria ao governo dum grande povo.”

---

O systema do *voto graduado*, que teve a honra de ser discutido por sabios do valor de Condorcet, Laplace, Lacroix e Borda, determina “o valor desigual dos suffragios por uma progressão arithmetica”.

O eleitor pôde dar ao primeiro candidato inscripto um suffragio inteiro, ao segundo um meio voto, ao terceiro apenas um terço, e assim por diante; ou, para não haver fracções, dar ao primeiro candidato inscripto um numero de votos equal ao dos representantes a eleger, este numero diminuindo de uma unidade para cada candidato até o ultimo, que recebe sómente um voto.

Este systema é muito complicado, e ainda não foi applicado em paiz algum.

---

Stuart Mill — *Gouvernement Représentatif* — expõe, com grandes elogios, o systema Androe-Hare:

“Calcula-se o quociente pela fórma ordinaria (isto é, dividindo o numero de votantes pelo dos representantes a eleger), o eleitor vota apenas num nome, e o candidato é eleito, desde que reuniu o quociente.

Mas eis a innovação:

O voto do eleitor, não podendo, em principio, servir senão a um candidato, o eleitor poz na sua cedula o nome do candidato preferido; mas, como pôde acontecer que mais de  $n$  votantes ( $n$  sendo o quociente) procedam da mesma fórma, o eleitor escreveu, depois do nome do candidato favorito, o do que elle prefere, na falta do primeiro; a escreveu mesmo os nomes do um terceiro e de um quarto candidatos, porque mais de  $n$  votantes podem ter designado o segundo e o terceiro.

Cada eleitor contribuo assim para a eleição do candidato que agrada-lhe; seu voto é contado ao primeiro dos nomes mencionados na sua cedula, uma vez que elle não tenha attingido ao quociente.

Além de outros inconvenientes, este systema tambem tem o de ser muito complicado, e a isto se deve attribuir o facto de não ter sido ainda experimentado, apesar da incontestada auctoridade do seu patrono.

---

Muito interessante é o systema inventado por um publicista tcheco K. Sladowsky segundo o qual a eleição se faz pelo escrutinio de lista, e a maioria obtém a totalidade das cadeiras; concede-se, porém, á minoria tantas cadeiras supplementares quantas vezes ella tiver obtido o quociente, que é calculado dividindo-se o numero de votos da maioria pelo numero de cadeiras primitivamente attribuidas ao collegio.

Assim, uma circumscripção tem 8 deputados a eleger, e comparecem 33.000 eleitores, repartidos em quatro grupos: 12.000, 5.000, 3.000 e 2.000.

O primeiro grupo elege es saus 8 candidatos, e, portanto, o quociente é  $12.000 \div 8 = 1.500$

O segundo grupo terá 3 deputados, o terceiro 2 e o quarto 1.

Este systema, diz o Visconde Combes de Lestrade, é talvez o unico que introduz na representação proporcional uma exactidão approximada, não exigindo dos escrutinadores aptidões machematicas excepcionaes.

Tem, porém, o defeito de trazer para o organismo politico uma innovação radical: a variabilidade do numero dos eleitos.

escrevendo o nome do mesmo candidato tantas vezes quantos forem os votos que lhe quizer dar.

No caso do eleitor escrever em uma cedula um nome unico, só um voto será contado ao nome escripto.

Si a cedula contiver maior numero de votos do que aquelles de que o eleitor póde dispor, serão apurados sómente, na ordem da collocação, os nomes precedentemente escriptos até se completar o numero legal, desprezando-se os excedentes (arts. 54-59).

*Do Processo Eleitoral* — A eleição se fará por secções de municipio, não podendo nenhuma dellas exceder de 250 eleitores, nem conter menos de 150.

As mesas serão organizadas por uma Junta composta do 1º supplente do substituto do juiz seccional, como presidente, sem voto, do ajudante do procurador da Republica, tambem sem voto, dos membros effectivos da commissão de alistamento e dos seus respectivos supplentes.

No Districto Federal funcionará o 1º procurador seccional e na capital dos Estados o procurador da Republica.

É permittido a cada grupo de 30 ou mais eleitores da mesma secção eleitoral apresentar nomes para mesarios da secção a que pertencerem, sendo a apresentação feita por officio, reconhecidas as firmas por tabellião publico, e instruido com certidões que provem serem os signatarios eleitores da respectiva secção, não podendo recahir a indicação em cidadão que não seja eleitor no municipio, nem conter cada officio mais de uma apresentação.

---

E basta isto para condemnal-o.

A combinação da nossa lei eleitoral é simples, não offerece difficuldades praticas, e garantiria a representação das minorias, si fosse honestamente executada.

Incorrerá em multa de 500\$000, além da responsabilidade criminal, o tabellião que se recusar a reconhecer as firmas dos eleitores que assignarem a apresentação.

Nenhum eleitor poderá assignar mais de um officio; si o fizer, o seu nome não será contado em nenhum delles.

A apresentação regularmente feita não poderá ser recusada; mas, si os officios de apresentação forem superiores ao numero de mesarios, serão preferidos os cidadãos apresentados por maior numero de eleitores, e para supplentes os que se lhes seguirem.

Si o numero de officios não fôr sufficiente para compor a mesa eleitoral, a Junta elegerá os mesarios ou supplentes que faltarem, ou toda a mesa, si nenhum officio tiver sido apresentado, votando cada membro da Junta em dous nomes escolhidos dentre os eleitores da respectiva secção, seja qual fôr o numero de mesarios ou supplentes a eleger.

No caso de ser a eleição para toda a mesa, considerar-se-hão membros effectivos os 1º, 3º, 5º, 7º e 9º mais votados, e supplentes os 2º, 4º, 6º, 8º e 10º decidindo a sorte, si houver empate.

As mesas eleitoraes se reúnem na vespera da eleição, ás 10 horas da manhã e elegem, á pluralidade de votos, o seu presidente, que, em seguida, distribue o serviço pelos diversos membros da mesa.

Não haverá eleição quando não comparecerem cinco mesarios, effectivos ou supplentes, até ás 10 horas do dia da eleição.

O voto será escripto em cedula collocada em envolucro fechado e sem distinctivo algum, podendo ser impressa e devendo trazer a indicação da eleição de que se tratar.

Embora não se ache inteiramente fechada alguma cedula, será, não obstante, apurada.

A cedula que não contiver rotulo será também apurada, excepto no caso de, na mesma occasião, se proceder á eleição para mais de um cargo e de cada eleitor votar com mais de uma cedula.

Serão apuradas em separado as cedulas que contiverem alterações por falta, augmento ou suppressão de , sobrenome ou appellido do cidadão votado, de modo que não se possa verificar que se refere visivelmente a individuo determinado.

As cedulas apuradas em separado serão rubricadas pela mesa, e remetidas á Junta apuradora do districto.

Não serão apuradas as cedulas:

a) quando contiverem nome riscado e substituido por outro ou não;

b) quando, procedendo-se conjunctamente a mais de uma eleição, contiverem declaração contraria á do rotulo ou, no caso acima previsto, de não haver indicação no envelopro;

c) quando se encontrar mais de uma dentro de um mesmo envelopro, quer estejam escriptas em papeis separados, quer no proprio envelopro.

Os candidatos e fiscaes receberão, mediante recibo, boletins datados e assignados pela mesa, declarando o numero de eleitores que tiverem comparecido e votado e dos que deixarem de comparecer, e a votação que cada um dos candidatos houver obtido.

A eleição começará e terminará no mesmo dia, sendo prohibido a presença de força publica dentro do respectivo edificio.

Poderá ser fiscal o cidadão brazlleiro que tenha as condições de elegibilidade, embora não esteja alistado eleitor; e, sendo eleitor, ainda que de outro municipio, mas do mesmo districto eleitoral, o seu voto será

apurado na secção em que estiver exercendo o cargo de fiscal, apresentando o seu titulo.

A nomeação de fiscal será feita em officio dirigido á mesa eleitoral, datado e assignado pelo candidato ou seu procurador, independente do reconhecimento de firmas, podendo o mesmo officio ser entregue em qualquer estado em que se achar o processo eleitoral.

O mesmo direito é conferido aos eleitores, desde que formem um grupo de dez, pelo menos.

A mesa, em caso algum, poderá recusar os fiscaes.

Os eleitores em cuja secção houver recusa de fiscal ou em que não se reunir a mesa eleitoral, poderão votar na secção mais proxima, sendo seus votos tomados em separado e ficando-lhes retidos os titulos para serem remetidos á Junta apuradora do districto — Arts. 26, 60 a 89.

*Da apuração* — A apuração começará 30 dias depois da eleição, e será feita nas sedes dos respectivos districtos eleitoraes, quanto á dos deputados, e pela mesma Junta que apurar as eleições do districto da Capital, quanto á dos senadores, Presidente e Vice-Presidente da Republica.

A Junta apuradora compôr-se-ha:

I. Na séde dos districtos, excepto os da Capital dos Estados e do Districto Federal, do 1º supplente do substituto do juiz seccional, como presidente, só com voto de qualidade, e dos presidentes dos conselhos, camaras ou intendencias municipaes da respectiva circumscripção eleitoral, ou dos seus substitutos legaes em exercicio.

Na falta do 1º supplente e dos seus immediatos, presidirá a Junta o presidente do governo municipal da séde do districto.

II. Na Capital dos Estados, do substituto do juiz seccional, como presidente, tambem só com voto de qualidade e dos presidentes dos conselhos, camaras ou intendencias municipaes da respectiva circumscripção eleitoral ou dos seus substitutos legaes em exercicio.

Na falta do substituto do juiz seccional, a presidencia competirá ao presidente do governo municipal da Capital.

III. No Districto Federal, a Junta será presidida pelo juiz de secção que não tiver funcionado na Junta de recursos, e compor-se-ha dos juizes das pretorias urbanas.

Na falta do juiz seccional, funcionarará o seu substituto.

A apuração será feita pelas authenticas recebidas ou pelos boletins e certidões que forem apresentados por qualquer eleitor, desde que nenhuma duvida offerecerem.

Considera-se cópia authentica a que estiver conferida e concertada pelo escrivão que fizer a transcripção da acta; e boletim authentico o que tiver as firmas dos mesarios reconhecidas pelos tabelliães.

A Junta limitar-se-ha a sommar os votos obtidos pelos candidatos, não podendo entrar na apreciação de nullidades de eleição ou da inelegibilidade dos cidadãos votados, devendo mencionar as duvidas que forem encontradas sobre a organização de qualquer mesa eleitoral, fazendo expressa menção dos votos obtidos pelos candidatos.

No caso de duplicata, a Junta observará as seguintes disposições:

I. Preferirá a authentica da eleição realizada no logar previamente designado.

II. Si ambas as eleições forem feitas no mesmo local, preferirá a que tiver sido realizada perante a mesa legalmente nomeada.

III. Faltando á Junta base para verificar as hypotheses previstas nos numeros anteriores, deixará de apurar as duplicatas, mencionando na acta a occorrença, e as remetterá ao poder verificador — Arts. 90 a 104.

*Da elegibilidade* — São condições de elegibilidade para o Congresso Nacional:

1º, estar na posse dos direitos de cidadão brasileiro e ser alistavel como eleitor;

2º, para a Camara dos Deputados, ter mais de quatro annos de cidadão brasileiro, e, para o Senado, mais de seis annos e ser maior de 35 annos de idade — Art. 105.

*Da inelegibilidade* — A inelegibilidade importa a nullidade dos votos que recahirem sobre as pessoas que nella incidem, para o effeito de considerar-se eleito o immediato em votos, si elle tiver reunido, pelo menos, metade dos votos por aquelle obtidos.

São inelegiveis para o Congresso Nacional:

1º. Em todo o territorio da Republica:

a) O Presidente e Vice-Presidente da Republica, os governadores ou presidentes e os vice-governadores ou vice-presidentes dos Estados;

b) os Ministros do Presidente da Republica e os directores de suas secretarias e do Thesouro Federal;

c) os chefes do Estado-Maior do Exercito e do Estado Maior General da Armada;

d) os magistrados federaes;

e) os presidentes ou directores de banco, companhia ou empresa que gose dos seguintes favores do Governo Federal: garantia de juros ou qualquer subvenção;

privilegio para emissão de notas ao portador, com lastro em ouro ou não;

isenção ou redução de impostos ou taxas federaes, constante de lei ou de contracto;

privilegio de zona ou de navegação;

contractos de tarifas ou concessão de terrenos.

2º. Nos respectivos Estados, equiparado a estes o Districto Federal:

I. Os magistrados estadoaes;

II. Os commandantes de districto militar;

III. Os funcionarios investidos do commando de forças de terra e mar, de policia ou milicia, não comprehendidos os officiaes da guarda nacional;

IV. Os funcionarios administrativos federaes e estadoaes demissiveis independentemente de sentença.

3º. Nas circumscripções onde exerçam as suas funcções — as auctoridades policiaes.

Estas causas de inelegibilidade vigoram até tres mezes depois de cessada a funcção publica — arts. 106-108.

*Das nullidades* — São nullas as eleições:



1º. Quando feitas perante mesas constituídas por modo diverso do prescripto em lei;

2º. Quando realizadas em dia diverso do legalmente designado;

3º. Quando haja prova de fraude, que altere o resultado da eleição;

4º. Quando houver recusa de mesarios ou de fiscaes, apresentados de conformidade com esta lei;

5º. Quando se fizer por alistamentos clandestinos ou fraudulentos.

São annullaveis:

1º. Quando feitas em logar diverso do designado pelo poder competente;

2º. Quando começarem antes da hora marcada.

A Camara ou o Senado mandará proceder á nova eleição, sempre que, no reconhecimento dos poderes de seus membros, annullar, sob qualquer fundamento, mais de metade dos votos do candidato diplomado, deduzindo do calculo os votos de duplicatas desprezadas por impossibilidade de verificação da legitimidade de uma das series de actas — arts. 116-118.

*Disposições geraes* — É considerado constrangimento illegal, salvo o caso de flagrante delicto, a prisão ou detenção pessoal de membros das commissões de alistamento, das mesas eleitoraes, das juntas organizadoras das mesas, das de recursos e de apuração, desde que estejam constituídas até terminaremos respectivos trabalhos; e bem assim a prisão ou detenção pessoal do eleitor desde cinco dias antes até cinco dias depois da eleição.

Depois de ultimado o primeiro alistamento de accordo com esta lei, serão considerados insubsistentes os que tiverem sido anteriormente organizados, e nullos, para todos os efeitos, os titulos delles emanados — arts. 140 e 141.

—

Nos Estados Unidos compete aos Estados determinar as condições da capacidade eleitoral, não podendo, porém, restringir o direito de voto por motivo de raça, cor ou pela circumstancia de ter sido escravo — Emenda 15<sup>a</sup> á Constituição, promulgada em 30 de março de 1870.

Quasi todas as legislações estadoaes consagram o suffragio universal, sendo incapazes de votar apenas os condemnados por sentença e os que recebem os soccorros concedidos pela lei dos pobres.

O Estado de *Wyoming* concedeu tambem ás mulheres o direito de voto.

Algumas leis estabelecem como condição para ser qualificado eleitor — o pagamento de algum imposto estadual ou municipal; e outras que o cidadão saiba escrever o seu nome, e ler uma parte qualquer da Constituição, interpretando-a convenientemente.

Exige-se tambem a residencia, durante algum tempo, no Estado e no districto em que se requer o alistamento.

Ninguem póde ser eleito membro da Camara dos Representantes sem ter 25 annos, e sem justificar a residencia durante sete annos no territorio da União; para a elegibilidade do senador, a idade é elevada a 30 annos, e a residencia á nove annos.

—

Na Suissa, cada cantão regula a sua organização eleitoral, observando os seguintes principios estabelecidos pelos arts. 9º. 10º e 12

da lei federal de 28 de março de 1877, que regulamentou os arts. 45 e 47 da Constituição:

1º. Todo cidadão suíço que tiver completado 20 annos de idade e não estiver privado dos seus direitos politicos poderá tomar parte nas eleições e votações federaes.

2º. O suíço estabelecido, e o residente por mais de um anno, gosarão no logar do seu domicilio de todos os direitos dos cidadãos dos cantões.

3º. A justificação do direito do eleitor far-se-á por meio de uma acta certificando a qualidade de cidadão suíço e a idade de 20 annos completos, e pela declaração do eleitor de que não está privado do direito eleitoral.

4º. O cidadão suíço sómente nos seguintes casos póde ser privado dos seus direitos politicos:

- a) por sentença judicial em materia criminal ou correccional;
- b) no caso de interdicção por prodigalidade, demencia ou imbecilidade;
- c) por motivo de fallencia, durante 5 ou 10 annos, conforme ella tiver sido qualificada pelo juiz competente;
- d) e por causa de pobreza e assistencia publica, emquanto durarem.

Mas a legislação cantonal poderá supprimir as restricções ao direito eleitoral mencionadas nas letras *c* e *d*.

São elegiveis, para a Camara Nacional, todos os cidadãos suíços seculares e que sejam eleitores.

Exceptuam-se:

1º. Os membros da Camara dos Estados;

2º. Os membros do Conselho Federal;

3º. Os empregados federaes.

Não podem ser eleitos para a Camara dos Estados os membros da Camara Nacional e do Conselho Federal.

—

Segundo o art. 20 da Constituição do Império Allemão, “o *Reichstag* emana do suffragio universal directo em escrutinio secreto”.

Para ser eleitor basta, em principio, ter a nacionalidade allemã e a idade de 25 annos, sendo excluidos sómente os fallidos, os condemnados por sentença e os que recebem soccorros publicos.

São elegiveis todos os eleitores que tiverem um anno de residencia, sendo incompativel com o mandato de deputado ao *Reichstag* o cargo de delegado no *Bundesrath*.

As circumscripções eleitoraes são estabelecidas e alteradas por lei.

Aterrada com os progressos do socialismo, a Camara dos Senhores da Prúusia tomou a iniciativa de reclamar a modificação do systema eleitoral allemão, sendo o seu ideal a applicação do systema prussiano de classes.

A imprensa conservadora tem secundado esta iniciativa, e Diest sustentou na “Gazeta da Cruz” que o suffragio universal foi nas mãos de Bismarck uma arma de guerra contra a Austria, em 1867, e que o grande chancellor esperava supprimil-o logo que se tornasse inutil.

Sabendo que o *Reichstag* nunca consentirá na supressão do suffragio universal, os conservadores não hesitaram em sustentar a these de ter a Constituição a sua base no pacto de direito internacional assignado entre os Estados particulares que constituíram a Confederação, podendo a mesma ser dissolvida pelo consentimento dos chefes desses mesmos Estados; e assim dissolvida a Confederação e feita uma taboa rasa nas instituições existentes, será possível reconstituir o Imperio com uma assembléa eleita sobre outras bases.

Á frente desta campanha collocou-se recentemente o illustre professor de Heidelberg, Iagemann, que á uma indiscutida competencia scientifica reúne a experiencia de sua carreira politica, porque durante dez annos representou em Berlim o governo badense, quer como agente diplomatico quer como delegado ao Bundesrath (*Revue de Droit Public et de la Science Politique*, 1904, n. 4).

—

Na Inglaterra, o direito eleitoral tem uma base dupla — o censo de habitação e o censo de occupação.

Gosa do direito do voto todo individuo que habitar, por mais de um anno, como proprietario, locatario, empregado ou agente, uma casa, ou uma parte distincta da casa, sujeita á taxa dos pobres: é o censo de habitação.

É tambem eleitor o occupante, por mais de um anno, como proprietario ou locatario, duma propriedade, edificada ou não, cuja renda não seja inferior a £ 10; e o individuo que residir duma maneira effectiva, durante um anno, em um aposento alugado em seu nome pessoal por uma quantia não inferior a — frs. 250.

São eleitores os funcionarios ou empregados que gosarem de certas condições de independencia e occuparem, em virtude das suas funções, um aposento distincto.

São elegiveis para a Camara dos Communs todos os cidadãos maiores, gosando dos seus direitos civis e politicos, exceptuados os membros da Camara dos Lords, os magistrados e os ministros da igreja official.

—

Em França, o art. 1º da lei constitucional de 25 de fevereiro de 1875 estabeleceu que a Camara dos Deputados seria eleita pelo suffragio universal; e, como consequencia desta disposição, gosam do direito de voto todos os cidadãos francezes, inclusive os naturalizados, maiores de 21 annos e que não tenham sido privados dos seus direitos civis e politicos.

São *temporariamente*, incapazes de ser eleitores:

a) Os individuos contra os quaes os tribunaes, julgando correccionalmente e applicando uma disposição expressa de lei, tenham pronunciado a interdicção do direito de voto;

b) Os condemnados á mais de um mez de prisão por causa de rebellião, offensas e violencias contra o representante da auctoridade ou da força publica, ou pelos delictos previstos nas leis sobre ajuntamentos e clubs e no art. 1º da lei de 27 de março de 1841 (sobre fraudes na venda de mercadorias).

Nesses, casos, a suspensão é por cinco annos, e tem logar de pleno direito, sem necessidade de julgamento especial;

c) Os fallidos não rehabilitados;

d) Os interdictos por imbecilidade, demencia ou loucura furiosa, enquanto não fôr levantada a interdicção pela auctoridade judiciaria;

e) e os tabelliães, escrivães e officiaes ministeriaes, privados dos seus direitos eleitoraes, em virtude de sentença judiciaria, enquanto não se reabilitam.

São *perpetuamente* incapazes de ser eleitores:

a) Os individuos privados dos seus direitos civis e politicos, em consequencia duma condemnação á penas afflictivas e infamantes, ou simplesmente dessa natureza;

b) os condemnados, pelo menos a tres mezes de prisão, por fraudes no negocio de joias ou de substancias alimenticias;

c) os que forem condemnados por terem vendido generos alimenticios ou medicamentos contendo misturas prejudiciaes á saude, seja qual fôr a duração da prisão;

d) os condemnados, seja tambem qual fôr o tempo da prisão, pelos crimes, de roubo, abuso de confiança, subtracção commettida pelos depositarios dos dinheiros publicos, manobras tendentes a evitar o serviço militar, vagabundagem, mendicidade ou ultrajes aos bons costumes;

e) e os condemnados pelo menos a tres mezes de prisão por delictos eleitoraes, e pelos previstos nos artigos 439, 443 a 447 e 452 do *Code Pénal*.

Os eleitores senatoriaes são: 1º os deputados; 2º os conselheiros geraes; 3º os conselheiros districtaes; 4º e os delegados eleitos pelos conselhos municipaes, dentre os respectivos eleitores.

Segundo o art. 6º da lei orgânica de 30 de novembro de 1875, todo eleitor é elegível para a Câmara dos Deputados, independentemente de censo, uma vez completa a idade de 25 anos.

Os membros das famílias que reinaram em França não podem exercer nenhum mandato electivo.

São também inelegíveis para a Câmara dos Deputados todos os militares de terra e mar, inclusive os marechaes e almirantes, em serviço activo.

O art. 12 da citada lei de 30 de novembro enumera as *inelegibilidades relativas*, destinadas exclusivamente a proteger a independência do eleitorado.

A elegibilidade dos senadores é regulada pelos arts. 4 e 5 da lei de 9 de dezembro de 1884, combinados com o art. 27 da lei orgânica de 2 de agosto de 1875.

Sómente podem ser votados os cidadãos francezes que tiverem completado quarenta anos de idade e estiverem no gozo dos seus direitos civis e politicos.

Não podem ser eleitos senadores os militares de terra e mar, exceptuados desta prohibição os marechaes e almirantes, os officiaes generaes que não exercerem commando e os militares que pertencerem á reserva do exercito activo ou ao exercito territorial.

O art. 21 da citada lei orgânica de 2 de agosto de 1875 enumera os casos de *inelegibilidade relativa*<sup>14</sup>.

—

---

<sup>14</sup> Ao leitor, que quizer se aprofundar no estudo da legislação eleitoral estrangeira, recommendo a magnífica obra da Eugene Pierre — *“Traité de Droit Politique Electoral et Parlemeittaire”* que foi o meu guia neste rapido exame que acabo de fazer.



CI — DECRETO N. 904 — DE 12 DE NOVEMBRO DE 1902

Regula a naturalização de estrangeiros

Francisco de Assis Rosa e Silva, presidente do Senado, faço saber aos que a presente virem que o Congresso Nacional decreta e promulga a seguinte lei:

Art. 1º. São considerados cidadãos brasileiros (Constituição, art. 69 §§ 1 a 6):

§ 1º. Os nascidos no Brazil, ainda que de pae estrangeiro, não residindo este a serviço de sua Nação.

§ 2º. Os filhos de pae brasileiro e os illegitimos de mãe brasileira, nascidos em paiz estrangeiro, si estabelecerem domicilio na Republica.

§ 3º. Os filhos de pae brasileiro, que estiver em outro paiz ao serviço da Republica, embora nella não venham domiciliar-se.

§ 4º. Os estrangeiros que, achando-se no Brazil a 15 de novembro de 1889, não declararam, até 24 de agosto de 1891, o animo de conservar a nacionalidade de origem segundo o processo estabelecido nos decretos n. 58 A, de 14 de dezembro de 1889 e de 15 de maio de 1890.

§ 5º. Os estrangeiros que possuirem bens immoveis no Brazil e forem casados com brasileiras ou tiverem filhos brasileiros, comtanto que residam no Brazil, salvo si manifestarem a intenção de não mudar de nacionalidade.

§ 6º. Os estrangeiros que requererem a naturalização, de accordo com a presente lei.

Art. 2º. Os estrangeiros naturalizados gosarão de todos os direitos civis e politicos e poderão desempenhar quaesquer cargos ou funcções publicas.

Parapho unico. Exceptuam-se os cargos:

I. De Presidente e Vice-Presidente da Republica.

II. De Senador ou Deputado ao Congresso Nacional, sem que tenham para o primeiro mais de seis annos de cidadão brasileiro, e para o segundo mais de quatro annos.

Art. 3º. A naturalização não subtrae os naturalizados ás obrigações por elles contrahidas no paiz de origem antes de sua desnacionalização.

Art. 4º. Compete privativamente ao Presidente da Republica conceder titulo de naturalização aos estrangeiros que o requererem por si ou procurador com poderes especiaes.

Art. 5º. O naturalizando, na petição dirigida ao Governo Federal, fará as necessarias declarações quanto á filiação, naturalidade, estado, profissão e especificação da prole, si a houver de legitimo consorcio, e domicilio; cumprindo-lhe ainda provar com documentos:

I. Identidade de pessoa.

II. Maioridade legal.

III. Residencia no Brazil pelo tempo de dous annos, no minimo.

IV. Bom procedimento moral e civil, provado por documento offiicial.

Art. 6º. O requisito de residencia será dispensado:

I. Ao estrangeiro casado com brasileira.

II. Ao que possuir bens immoveis no Brazil.

III. Ao que tiver parte em algum estabelecimento industrial ou fôr inventor ou introductor de um genero de industria util ao paiz.

IV. Ao que ser ecommendar por seus talentos e letras, ou por sua aptidão professional em qualquer ramo de industria.

V. Ao filho de estrangeiro naturalizado, nascido fora do Brazil antes da naturalização do pae.

Art. 7º. Para os effeitos legaes constituem prova bastante as certidões extrahidas dos livros de notas e repartições officiaes, e bem assim os attestados passados por qualquer auctoridade judiciaria, municipal ou policial da União ou dos Estados.

Art. 8º. O titulo de naturalização, assignado pelo Presidente da Republica e referendado pelo Ministro do Interior, será registrado na respectiva secretaria, depois de ter o naturalizando, por si ou por procurador, passado o recibo do mesmo titulo, que considerar-se-ha de nenhum elleito quando não solicitado no prazo de seis mezes.

Art. 9º. O processo de naturalização referente aos estrangeiros residentes nos Estados se organizará:

§ 1º. Perante a secretaria competente do governo estadual, que o transmittirá ao Ministerio do Interior para os effeitos da concessão e registro do titulo, que será reenviado ao Governo referido, afim de ser entregue ao naturalizando.

§ 2º. Perante o presidente ou chefe do governo municipal, que o remetterá informado ao presidente ou governador do Estado, para os fins do paragrapho anterior.

Art. 10. Na secretaria competente do Governo estadual haverá também um livro proprio ao registro de titulos de naturalização.

Art. 11. O prazo para entrega do titulo nos Estados será de um anno, contado da data do recebimento na secretaria do Governo. Esgotado o dito prazo e não sendo reclamado aquelle documento, far-se-ha a devolução ao Ministro do Interior, para os effeitos do art. 8º, *in fine*.

Art. 12. Independente de quaesquer formalidades, serão expedidos *titulos declaratorios de cidadão brasileiro* aos que o requererem por si, provando as condições do art. 1º, §§ 2º, 3º, 4º e 5º desta lei.

§ 1º. O Ministro do Interior é o competente para assignar os titulos referidos, applicando-se, quanto ao processo de concessão e registro, as disposições dos arts. 7º e 8º.

§ 2º. Para os estrangeiros tacitamente naturalizados em virtude do aft. 69 § 40 da Constituição, equivalem á titulos declaratorios de cidadãos brasileiros os seguintes documentos expedidos até a data desta lei:

- 1) Os titulos de eleitor federal;
- 2) Os decretos e portarias de nomeação para cargos publicos federaes ou estadoaes.

Art. 13. Não é permittida a naturalização de estrangeiros que, no paiz ou fora d'elle, estiverem pronunciados ou tiverem sido condemnados por crime de homicidio, furto, roubo, bancarrota, falsidade, contrabando, estellionato, moeda falsa e lenocinio.

Art. 14. Ficam isentos de quaesquer custas, sellos e emolumentos os papeis referentes á naturalização de estrangeiros ou prova de ser cidadão brasileiro.

Art. 15. No regulamento que o Governo expedir para a execução desta lei, além de um formulário do processo de naturalização, estabelecerá as necessárias providencias no sentido de ser organizado em prazo breve um quadro estatístico de todos os estrangeiros residentes no territorio nacional e tacitamente naturalizados em virtude da Constituição e leis anteriores.

Art. 16. Revogam-se as disposições em contrario.

Senado Federal, 12 de novembro de 1902.

Dr. *Francisco de Assis Rosa e Silva*.

—

O Governo teve duvidas sobre a execução do art. 15 desse decreto, e, como o Congresso Nacional ainda não providenciou a respeito, não foi expedido o respectivo regulamento, continuando a naturalização a reger-se pelas disposições anteriores ao mesmo decreto.

O Dec. n. 13 A, de 26 de novembro de 1889, regulou a concessão de naturalizações, auctorizando, no art. 1º Ministro do Interior e os governadores dos Estados a conceder naturalização a todo estrangeiro que a requerer independentemente das formalidades exigidas pelos decretos ns. 808 A, de 27 de junho de 1855, de 12 de julho de 1871; e estabeleceu no art. 2º que a naturalização seria concedida por portaria e isenta de qualquer imposto na fórmula do art. 14 da lei n. 3140, de 30 de outubro de 1882.

Este decreto ainda está em vigor, pelo supracitado motivo de não ter sido regulamentado o Dec. Leg. n. 904.

—

Nos Estados Unidos a Constituição enumera, entre as attribuições do Congresso, a de — votar uma regra uniforme de

naturalização — art. 1º secção 8ª; e o art. 14 preceitua que o individuo nascido ou naturalizado nos Estados Unidos e submettido á sua jurisdição, é cidadão dos Estados Unidos e do Estado em que residir, não podendo Estado algum fazer ou executar leis que restrinjam os privilegios ou as imunidades dos cidadãos americanos.

Segundo as leis actuaes, a naturalização não póde ser concedida sem que o estrangeiro prove a sua residencia, durante cinco annos, nos Estados Unidos, e, durante um anno, no Estado em que requer a naturalização; e sem que declare, dous antes de apresentar o seu requerimento, que não obedecerá mais a nenhum principe ou paiz estrangeiro.

Bryce observa que estas disposições não são rigorosamente observadas, sendo fraudulentamente naturalizados em alguns Estados estrangeiros que ainda não completaram o prazo legal de residencia.

Mas a naturalização não confere o direito de voto, sobre o qual os Estados legislam soberanamente, havendo alguns que o concedem aos immigrantes depois de uma residencia de menos de tres annos.

—

Na Suissa, o estrangeiro que desejar adquirir a qualidade de cidadão de um cantão ou de municipio, deverá requerer ao Conselho Federal a devida auctorização, provando:

1º, que tem o seu domicilio na Suissa por mais de dous annos;

2º, que as suas relações com o seu paiz natal não são de natureza a originar um prejuizo qualquer á Confederação pelo facto da sua admissão na nacionalidade suissa.

À naturalização se estende á mulher e aos filhos menores do naturalizado, salvo si elle declarar expressamente o seu desejo de que os mesmos conservem a sua nacionalidade.

Será nulla a naturalização concedida por um cantão ou por uma communa sem prévia auctorização do Conselho Federal, a qual caducará no prazo de dous annos, a contar da data da concessão, quando não se fizer uso della dentro do dicto prazo.

A nacionalidade suissa não se adquire pelo simples consentimento do Conselho Federal, é indispensavel a naturalização cantonal e communal, de conformidade com as leis cantonaes.

Os cantões poderão facilitar a reacquisição da nacionalidade suissa, mas não podem dispensar a prova relativa ás relações do candidato com o paiz que pretende deixar.

(Lei federal de 3 de julho de 1876, sobre a naturalização e renuncia da nacionalidade suissa — art. 44 da Constituição Federal.)

—

A lei do Imperio Allemão de 1 de junho de 1870, dispõe o seguinte no § 1º:

“A nacionalidade federal adquire-se pela naturalização em um Estado confederado, e perde-se com a perda desta.”

Mas, como quem passa de um para outro Estado allemão, muda apenas de anel de uma cadeia solidamente soldada, nenhuma influencia exerce sobre os direitos de cidadão do Imperio a simples troca de nacionalidades no interior do mesmo Imperio.

As condições para se obter a naturalização em qualquer Estado allemão são as seguintes:

a) ter o candidato capacidade de contractar, segundo o direito de seu paiz; ou exhibir o consentimento de seu pae, tutor ou curador;

b) completa ausencia de antecedentes judiciarios, e uma reputação illibada;

c) ter uma habitação pessoal ou um estabelecimento, no logar em que pretende residir;

d) possibilidade de alimentar-se e aos seus, segundo as condições de vida peculiares ao mesmo logar.

Incumbe ao candidato provar a realização dessas quatro condições; mas a auctoridade administrativa antes de expedir a carta de naturalização é obrigada a ouvir as declarações da communa ou da comunidade de soccorros do logar em que o candidato quer se estabelecer relativamente aos requisitos enumerados nas lettras *b, c, d*.

Mas não ha processo contradictorio com julgamento formal, mesmo no caso de haver opposição da communa á concessão da naturalização, que é sempre expedida por decreto.

O Bundesrath decidiu que, apesar de serem apenas quatro os requisitos enumerados na lei federal, era licito aos Estados exigir dos subditos da Austria-Hungria, Turquia, Persia e Marrocos a prova de estarem libertos da sua sujeição.

Quando um estrangeiro entra para o serviço do Imperio é naturalizado, independentemente de requerimento seu, pelo Estado confederado em que estabelecer o seu primeiro domicilio de serviço.

Mas si se tratar de um cargo cujo exercicio fôr no estrangeiro, a naturalização não é espontaneamente concedida; a lei federal de 20 de dezembro de 1875, porém, impoz aos Estados o dever de expedir cartas de naturalização sempre que o funcionario requerer, dispensada assim a



condição de residencia exigida pela letra *c* da citada lei do Império de 1870.<sup>15</sup>

—

CII. Como já vimos, a nossa Constituição assegura aos estrangeiros residentes no paiz a inviolabilidade dos direitos concernentes á liberdade, á segurança individual e á propriedade.

Consequentemente, elles encontram na legislação do paiz a maior protecção que poderiam desejar, e assim, em regra, não teem necessidade de abrigar-se á sombra da sua bandeira.

A intervenção diplomatica, na maioria dos casos, representa um ataque á soberania nacional, um insulto aos foros de povo civilizado.

A esse respeito, estou de pleno accordo com Agustin de Vedia que, na sua interessante monographia, — *“Soberania y Justicia”* assim doutrina:

“Admitte-se a intervenção diplomatica unicamente em um Estado onde, por exemplo, se prendessem sem motivo os viajantes e os sujeitassem á escravidão; onde os estrangeiros fossem compellidos a abjurar a sua religião, ou fossem espoliados dos seus bens, tratados cruelmente, violando-se na pessoa delles os tratados commerciaes ou o direito de livre locomoção.

Mas estes factos, citados por alguns escriptores, não são proprios dos paizes civilizados, não ha exemplos recentes de semelhantes attentados.

O que póde acontecer, e muitas vezes acontece, é soffrer o estrangeiro no paiz em que reside, não em consequencia de actos proprios da auctoridade, e sim pelos crimes ou

---

<sup>15</sup> Segundo o art. 20 da Constituição Argentina, o estrangeiro obtem a naturalização residindo dous annos continuos na Republica; mas a auctoridade póde diminuir esse prazo, em favor do estrangeiro que o solicitar, allegando e provando ter prestado serviço á Nação.

O art. 67 incluiu entre as attribuições do Congresso Nacional a de votar leis geraes para toda a Nação sobre a naturalização e direitos do cidadão (n. II).

violencias privadas, pelos ataques e atropelos de outros individuos.

Em tal caso, compete ao Estado, em cujo territorio fôr praticado o delicto, reparar a injustiça; e assim procedendo, elle não sómente exercita um direito e cumpre um dever, como tambem vela pelo seu proprio interesse.

Até mesmo o seu instincto de conservação o impellirá a reprimir severamente esses attentados.

É, portanto, um direito do Estado repellir a ingerencia de auctoridades estrangeiras na sua administração judicial.

A intervenção diplomatica, que tem por objecto a protecção do estrangeiro levado ante os tribunaes, é um principio falso, inventado pelas nações fortes contra as fracas, inconciliavel com as instituições modernas e com a independencia do poder judiciario, esteril e ruinoso para os protectores e protegidos.

É um principio que tende a desaparecer nos dominios da civilização, porquanto não se concebe um paiz regularmente organizado que negue protecção ao estrangeiro, recuse fazer-lhe justiça, ou escarneça do direito e da lei."

Respondendo a uma nota do ministro inglez, dizia, em 1892, o Dr. Tejedor, ministro das relações exteriores da Republica Argentina:

"Os estrangeiros, desde que entram em um paiz, estão sujeitos ás suas leis e auctoridades.

Essas leis não são eguaes em todos os paizes; seja; porém, como fôr, favoraveis ou não ao estrangeiro, ellas o obrigam igualmente, e, consequentemente, para o exercicio do seu direito, como para as queixas civis ou criminaes, elle tem de dirigir-se, como os cidadãos, a essas auctoridades, invocar essas leis, esperar e acatar as resoluções daquellas.

A não ser assim, o corpo de estrangeiros seria um Estado dentro de outro Estado, uma monstruosidade politica.

Si dessas regras geraes, que são a jurisprudencia de todos os paizes civilizados, passarmos ao nosso caso particular, a cousa ainda é mais evidente.

*Em parte alguma existe, como entre nós, uma legislação mais liberal com os estrangeiros.*<sup>16</sup>

A protecção do estrangeiro não é sómente uma disposição de nossas leis, e sim um principio constitucional que quasi torna inuteis os tratados que a consignam; mas a protecção igual ao cidadão, e não o privilegio, nem no fundo dos direitos, nem na fórmula de expol-os: a protecção legal, não a protecção diplomatica.

A doutrina de uma protecção especial, além de inexacta, tem, como consequencia inevitavel, os mais deploraveis erros e extravios."

A chancellaria chilena já havia sustentado em 1861 que, si o estrangeiro adquire direitos á protecção do Estado ao qual se encorpora, a sua situação não póde ser melhor que a do nacional.

São os tribunaes do paiz que o devem amparar sempre que os seus direitos forem violados.

Nem é outra a lição dos internacionalistas, desde Vattel aos mais modernos, como Bluntschli, Fiore e outros.

Todos reconhecem que uma sentença regular deve ser inatacavel, e que examinar a justiça de uma causa concluida é atacar a jurisdicção que tiver examinado o assumpto.

Alguns tratadistas admittem a intervenção diplomatica sómente no caso de uma *evidente e palpavel denegação de justiça*, de *uma violação manifesta das regras e fórmulas processuaes*, de *uma distincção odiosa feita em prejuizo do estrangeiro*.

Mas Fiore, respondendo á carta-circular que o illustre diplomata Carlos Calvo (que era tambem uma auctoridade incontestada em questões internacionaes) dirigiu aos seus collegas do *Instituto de França* e do *Instituto de Direito Internacional* a proposito da celebre nota

---

<sup>16</sup> A citada disposição do art. 73 da Constituição Federal nos dá o direito de afirmar a mesma cousa.

com que o ministro das relações exteriores da Republica Argentina, Drago, protestou contra a pirataria europeá na Venezuela, disse o seguinte:

“Considero a ingerencia de um governo na administração publica de um Estado estrangeiro como um attentado ao direito de soberania interna; e tenho como illegitima toda acção de um governo que, no intuito de proteger os interesses individuaes, procura estabelecer uma censura, *seja qual fôr a sua fórma*, nos actos administrativos de um Estado estrangeiro...”

É esta a verdadeira doutrina, proclamada, aliás, pelas *grandes potencias* nas suas relações reciprocas, embora ellas a desconheçam quando suppoem que o adversario não póde responder-lhes com a convincente argumentação dos canhões de grande alcance.

Agustin de Vedia illustra a sua obra com grande cópia de exemplos destinados a mostrar que as intervenções diplomaticas ou armadas das nações da Europa nos paizes da America do Sul, carecem absolutamente de auctoridade, não podem ser invocadas como precedentes, porquanto representam o mais deploravel abuso da força, que a historia ha de condemnar severamente, como ellas teem sido condemnadas pelos publicistas e estadistas de um e outro continentes.

São tão humilhantes, porém, para a nossa soberania alguns casos registrados nos nossos annaes diplomaticos, que eu prefiro não acompanhar o illustre publicista argentino nessas dolorosas excavações historicas.

—

CIII. A Camara dos Deputados approvou, em 1903, o seguinte projecto:

“Art. 1º. O estrangeiro que por qualquer fórma compromette a tranquillidade publica, póde ser expulso de parte ou de todo o territorio nacional.

Art. 2º. São causas bastantes para a expulsão:

1º, a reincidencia em crime ou delicto previsto em leis federaes, depois de cumprida a sentença;

2º, a insumciencia de recursos para prover á sua propria subsistencia;

3º, os interesses da alta politica, concernentes á ordem e segurança publicas.

Art. 3º. O acto da expulsão terá fôrma de um decreto e o Poder Executivo dará annualmente conta ao Congresso da execução da presente lei, remetendo-lhe os nomes de cada um dos expulsos, com indicação da sua nacionalidade e dos motivos que deram causa ao acto da expulsão, relatando igualmente os casos em que deixou de attender á requisição das auctoridades estadoaes.

Art. 4.º Aos expulsos se communicará em nota official o motivo da expulsão, dando-se-lhe o prazo de tres a trinta dias, antes de tornar-se effectiva a medida decretada.

Art. 5.º Dentro do prazo assim marcado, podem elles interpor recurso ou para o proprio poder que a ordenou, si a h ypothese fôr a do 3º caso do art. 2º, ou para o Poder Judiciario Federal, si a hypothese fôr a dos ns. 1º e 2º do mesmo artigo. Só nestes ultimos o recurso terá effecto suspensivo.

Paragrapho unico. O recurso ao Poder Judiciario constituirá na justificação da falsidade do motivo allegado, feita perante o juiz seccional.

Art. 6º. O estrangeiro que regressar ao territorio da União, de onde houver sido expulso, será punido com a pena de um a tres annos de prisão.

Art. 7º. Revogam-se as disposições em contrario.

Camara dos Deputados, 11 de junho de 1903 F. De Paula O. Guimarães, Presidente. — Manoel de Alencar Guimarães, 1º Secretario. — Thomaz Pompeu Pinto Accioly, 2º Secretario."

Defendendo este projecto, pronunciou o deputado Medeiros e Albuquerque dous importantissimos discursos, que constituem o trabalho mais completo sobre o assumpto, que existe na nossa litteratura juridica.

A argumentação do illustre representante de Pernambuco póde ser synthetisada nas quatro proposições seguintes:

"1ª. Cada nação tem um direito absoluto para admittir ou expulsar, á sua vontade, os estrangeiros.

Em apoio desta affirmação, elle invocou os pontifices do direito internacional, citando largamente os respectivos trechos.

2º. Os tres poderes do Estado já manifestaram a sua opinião de ser legal a medida da expulsão do estrangeiro.

Documentam está asserção, além de varios actos do antigo regimen, os arts. 400 e 403 do Codigo Penal, dous decretos do Poder Executivo e alguns Accordãos do Supremo Tribunal Federal.

3º. O art. 72 da Constituição Federal equipara ao nacional unicamente o estrangeiro residente no paiz.

Mas o direito de residir no paiz é uma concessão do Poder Publico, que póde cassal-a, sempre que entender conveniente aos interesses nacionaes; e, uma vez privado da *residencia*, não póde o estrangeiro gosar das vantagens da alludida equiparação.<sup>17</sup>

4º. Além disso, o que a Constituição quiz assegurar aos estrangeiros, no citado art. 72, foi o exercicio de todos os direitos civis de que gosam os nacionaes; mas não podia, por fôrma alguma, dar-lhes direitos politicos.

E por direitos politicos não se póde entender sómente o voto, o poder de influir directamente na composição do Governo Nacional.

Todo direito que restringe attributos essenciaes da soberania é, directa ou indirectamente, um direito politico."

Com a devida venia, não considero procedente a argumentação do operoso deputado pernambucano, o que procurarei demonstrar analysando cada uma de per si as suas proposições.

---

<sup>17</sup> O Sr. Medeiros e Albuquerque desenvolveu este argumento em uma — *ordem do dia*, publicada na "Noticia". Junho — 1905.

1ª. Ninguém contesta que, em these, cada nação tem um direito absoluto para admittir ou expulsar, á sua vontade, os estrangeiros.

Mas a soberania não constitue um todo indivisivel, nem ha um typo unico de Estado.

Cada paiz define na sua Constituição a sua soberania, na phrase auctorizada de Ruy Barbosa.

Dando esta definição, o nosso legislador constituinte, seguindo, aliás, a corrente que já vinha do antigo regimen encaminhada no sentido de tornar attrahente a situação do immigrante, equiparou os estrangeiros residentes entre nos aos brasileiros, quanto aos direitos concernentes á liberdade, á segurança individual e á propriedade, renunciando *ipso facto* a faculdade de expulsar os mesmos estrangeiros, porque não pôde ser empregada esta medida contra os nacionaes, estando expressamente abolido o banimento judicial.

O direito de expulsão não é um attributo *essencial* da soberania; em theoria, admite-se perfeitamente a existencia dum Estado que tenha renunciado o exercicio desse direito, acautelando por outros meios a sua segurança.

Consequentemente, o nosso legislador constituinte, garantindo ao estrangeiro o direito de residencia no paiz, não violou os *canones* do Direito Publico.

2º. Quanto á auctoridade da manifestação dos tres poderes do Estado, não posso acceital-a senão á beneficio de inventario.

Os dous decretos expedidos no actual regimen sobre expulsão de estrangeiros, e citados pelo Sr. Medeiros e Albuquerque, são do governo do Marechal Floriano Peixoto, que, segundo o testemunho irrecusavel do Sr. Cassiano do Nascimento, tinha o costume de guardar a

Constituição numa gaveta, sempre que a gravidade da situação exigia, no seu entender, esta providencia.

É de presumir, portanto, que a nossa lei basica estivesse debaixo de chave quando foram expedidos os alludidos actos do Poder Executivo.

Pretende o illustre deputado que “o Poder Legislativo já declarou a constitucionalidade de uma medida em tal sentido, porquanto já approvou actos de expulsão praticados pelo Marechal Floriano”, durante o estado de sitio, seria conveniente accrescentar, e bastaria isto para tornar evidentissima a fragilidade da sua inducção.

A approvação em globo dos actos praticados durante o estado de sitio (dado como provado que o Poder Legislativo tenha competencia para conceder tal approvação, o que se me afigura muito discutivel), é um acto de exclusiva confiança politica.

Mas, ainda que não fosse, da approvação do acto não deduzir-se-ia fatalmente o reconhecimento da sua legalidade, porquanto a recusa da approvação do acto sob o fundamento da sua illegalidade deveria ter como consequencia o processo de responsabilidade presidencial, e o Congresso Nacional poderia entender que a situação do paiz não permittia o emprego dessa medida de excepcional gravidade.

Quanto á jurisprudencia do Supremo Tribunal Federal, o Sr. Medeiros e Albuquerque reconhece que ella tem *variado* em torno de tres afirmações, si bem que todas reconheçam que o Estado tem o direito de expulsar o estrangeiro que se tomou incommodo.

Ora, si não ha estabilidade nos julgados, devemos concluir que ainda não se firmou definitivamente a jurisprudencia do Supremo Tribunal Federal sobre o ponto em questão, que, aliás, não foi encarado sob o aspecto que dá logar á duvida.



Não se trata de saber si em these todo Estado tem o direito de expulsar o estrangeiro, cuja presença puder occasionar perigo para a tranquillidade publica ou outros quaesquer males, nos termos do Accordão de 6 de junho de 1902; o que se contesta é que possa ser exercido esse direito em um paiz cuja Constituição equiparou, quanto á liberdade e á segurança individuaes, o estrangeiro ao nacional, prohibindo ao mesmo tempo o banimento judicial.

Os citados Accordãos, seja dicto com o devido respeito, são, além de tudo, illogicos.

Si da alludida equiparação não resultasse a impossibilidade absoluta de ser o estrangeiro expulso do territorio nacional, o Governo não teria necessidade de lei para exercer essa faculdade, que resulta da propria soberania do Estado, sempre que a definição constitucional não estabelece restricções a esse respeito.

Consequentemente os Accs, que proclamam a necessidade de uma lei que regule a expulsão dos estrangeiros, implicitamente confessam que o Governo encontra, entre nós, um obstaculo para praticar esse acto de soberania, e esse obstaculo, que realmente existe, é de ordem constitucional, não póde ser removido pelo legislador ordinario.

3ª. A terceira proposição pecca contra a lógica, não passa dum circulo vicioso.

Com effeito, affirmar que o direito de residir no paiz é uma concessão do Poder Publico, que póde cassal-a sempre que entender conveniente aos interesses nacionaes, e que, uma vez privado da residencia, não póde o estrangeiro gosar das vantagens da equiparação, é dar como provado justamente o que está em questão, porque — *privar do direito de residencia — e — expulsar do territorio nacional o estrangeiro já estabelecido no mesmo territorio —* são expressões equivalentes.

4ª. É incontestavel que por — *direitos politicos* — não se póde entender sómente o voto, o poder de influir directamente na composição do Governo nacional.

Mas não é menos certo que o direito de residir num paiz não affecta de fórma alguma os *attributos essenciaes* da soberania.

Os direitos politicos, segundo a acertada definição de Gaston de Bourge, são unicamente os que conferem uma participação mais ou menos directa na gestão dos negocios publicos.

Taes são: a aptidão para o exercicio dos cargos publicos, o direito de ser jurado, o de votar e ser votado e os accessorios do direito eleitoral, etc.

—

Sujeito o projecto approved na Camara dos Deputados ao exame da Comissão de Justiça e Legislação do Senado, foi esta de parecer que a proposição devia ser acceita em suas linhas geraes, refundindo-a com as emendas formuladas sobre o estudo que della fez, e apresentou o seguinte.

## SUBSTITUTIVO

### *Projecto n. 18, 1903*

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º. O estrangeiro que por qualquer motivo compromette a segurança nacional ou a tranquillidade publica, póde ser expulso de parte ou de todo o territorio nacional.

Art. 2º. São tambem causas bastantes para a expulsão:

1º. A condenção ou perseguição pelos tribunales estrangeiros por crimes ou delictos de natureza commum.

2º. Duas condemções, pelo menos, pelos tribunales brasileiros, por crimes ou delictos de natureza commum.

3º. A vagabundagem, a mendicidade e o lenocinio, competentemente verificados.

Art. 3º. O Poder Executivo poderá impedir a entrada no territorio da Republica de todo estrangeiro cujos antecedentes autorizem a incluil-o entre aquelles a que se referem os artigos anteriores.

Art. 4º. O acto da expulsão terá a frma de um decreto e o Poder Executivo dará annualmente conta ao Congresso da execução da presente lei, remettendo-lhe os nomes de cada um dos expulsos, com a indicação da sua nacionalidade e dos motivos que deram causa ao acto da expulsão, relatando igualmente os casos em que deixou de attender á requisição das autoridades estadoaes.

Art. 5º. O Poder Executivo communicará em nota official ao estrangeiro que quizer expulsar o motivo da deliberação, concedendo-lhe o prazo de tres a trinta dias para realizal-a, e podendo, como medida de segurança publica, ordenar a sua detenção até o momento do embarque.

Art. 6º. Dentro do prazo que fôr concedido, póde o estrangeiro recorrer para o proprio poder que ordenou a expulsão, si a hypothese fôr a do art. 1º, ou para o Poder Judiciario, si a hypothese fôr a do art. 2º. Sómente neste ultimo caso o recurso terá effeito suspensivo.

Parapho unico. O recurso ao Poder Judiciario consistirá na justificação da falsidade do motivo allegado, feita perante o juiz seccional.

Art. 7º. O estrangeiro que regressar ao territorio da União, de onde houver sido expulso, será punido com a pena de um a tres annos de prisão.

Art. 8º. Revogam-se as disposições em contrario.

Sala das Com missões, 1 de setembro de 1903.— *J. L. Coelho e Campos.* — *Thomaz Del fino, relator.* — *J. M. Metello.* — *A. P. Nogueira Accioly.*

—

Entrando o substitutivo em 3ª discussão, o senador Gomes de Castro, de quem tenho orgulho de ser filho, pronunciou um discurso sustentando a inconstitucionalidade de qualquer medida tendente a armar o Governo da attribuição extraordinaria de expulsar estrangeiros residentes no paiz, do qual destacarei os seguintes trechos:

“Não tenho que examinar si o legislador constituinte seguiu o melhor caminho; o que sei é que elle usa de termos não usados por nenhuma outra Constituição, de meu conhecimento, a não ser a Argentina, e que desses termos absolutos, incondicionaes, salta a perfeita identidade dos direitos individuaes dos brasileiros e estrangeiros, e quando lhe parece que deve quebrar essa identidade o faz expressamente e, poucas vezes, em alguns numeros desse artigo.

Ninguém ainda pretendeu que seja licito ao Governo expulsar nacionaes; não ha texto algum que o prohiba; e como se lhe quer dar agora o poder de expulsar estrangeiros, quando a situação delles, quanto aos direitos individuaes, é perfeitamente identica á dos nacionaes? Por que nenhum texto o prohibe? Mas tambem nenhum texto o prohibe quanto aos nacionaes.

Em um caso, a falta de texto importa a recusa do poder de expulsão; no outro caso, a falta de texto importa o reconhecimento deste poder. Isto póde ser tudo; logico, não é, com certeza.

Querem os defensores do projecto justifical-o com os exemplos dos paizes estrangeiros.

Com effeito, seriam admissiveis os exemplos, si as circumstancias desses paizes fossem as nossas. Não o são; ao contrario, são diversissimas.

Quanto á Constituição, usa a nossa de uma linguagem absoluta, sem condições, sem limites; estabelece a perfeita identidade dos brasileiros e estrangeiros no que respeita a direitos individuaes. Como a nossa Constituição nenhuma das que conheço, a não ser a Argentina, tem cousa que se approxime.

O SR. COELHO E CAMPOS — Apoiado.

O SR. GOMES DE CASTRO — Sob outros pontos de vista ainda são mais diversas e oppostas as nossas condições e as desses paizes cujos exemplos se invocam. Temos um territorio enorme e deserto, e queremos povoal-o, e para conseguil-o todos sabem o que temos despendido.

Os paizes, cujos exemplos se invocam, teem população exuberante; luctam com um pauperismo medonho, e o odio dos que nada teem aos que teem tudo ainda felizmente nos é desconhecido. Lá o anarchismo constitue um partido, direi melhor, uma seita que cada vez se torna mais temivel. Aqui, felizmente, ainda não o conhecemos, ao menos não é ainda uma multidão, uma força.

Creio, Sr. Presidente, que por abuso da doutrina americana dos direitos implicitos, quer-se estabelecer entre nós a das entrelinhas, e pretende-se explicar por estas o que está expresso nas linhas. Mas para que a nova doutrina não seja a confusão e a anarchia, é indispensavel que a entrelinha não diga exactamente o contrario do que diz a linha, que o commentario não seja a refutação do texto. Ora, si o texto constitucional do art. 72 assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no Brazil os direitos concernentes á liberdade, á segurança individual e á propriedade, como pretender que disponha a entrelinha que não são assegurados aos estrangeiros esses mesmos direitos que são assegurados aos brasileiros? Si está na linha a identidade de condições entre uns e outros no que respeita aos direitos individuaes, como póde estar na entrelinha a diversidade dessas mesmas condições?

Mas ha os principios... e agora lembrarei ao honrado senador pelo Paraná que tanto os invoca, um principio que

ainda não vi contestado. É principio corrente que em materia de competencia, a que não é concedida é recusada. A qual dos poderes publicos deu a Constituição a faculdade de expulsar estrangeiros residentes no Brazil? A nenhum. Logo, nenhum pôde arrogal-o.

Somos um povo de poderes limitados; a Constituição enumerou em artigos e paragraphos as attribuições que ella julgou prudente ou necessario confiar ao poder publico; debalde procurareis em toda a Constituição a attribuição de expulsar estrangeiros. O silencio importa a recusa, e vós quereis convertel-o em concessão.

No mandato particular não consente a honra que o mandatario fraude o mandante, alargando as suas faculdades e trahindo a confiança nelle depositada.

Como queremos no mais honroso dos mandatos tomar por nossas mãos o que não nos foi dado, e outorgar ao Governo o que lhe recusou a Constituição?

Pretende-se justificar esta audacia por não haver disposição que prohiba a expulsão do estrangeiro.

Mas é o inverso do principio; o Governo não pôde inquirir si o acto lhe foi prohibido, mas si o acto lhe foi permittido. É este o meio de não cahir no arbitrio.

Affirma o nobre senador pelo Paraná que não pôde ser pensamento do legislador constituinte igualar os estrangeiros aos nacionaes; o Governo ha de ter sempre o direito de poder dizer ao hospede que o importuna — retire-se, ou de fechar o paiz ao estrangeiro que o vem procurar.

O SR. VICENTE MACHADO — É um direito de soberania.

O SR. GOMES DE CASTRO — Mas a Constituição é tambem um acto da soberania.

O SR. RUY BARBOSA — A Constituição é a definição da nossa soberania.

O SR. GOMES DE CASTRO — É o que me vale; estou agora mais animado. S. Ex. ouviu, é um acto de soberania, e podia esta, entre diversos principios e doutrinas, escolher a que lhe parecesse mais conveniente á nossa situação e ás nossas necessidades.

No art. 72 está encarnado o pensamento do constituinte. Entendeu este, de accordo com as tendencias mais liberaes, que entre as garantias dos direitos individuaes dos brasileiros e estrangeiros, devia haver perfeita identidade, pois em uns e outros o titulo de taes direitos é a natureza humana, existem antes da Constituição, e que a unica differença a estabelecer devia limitar-se aos direitos politicos, porque são estes os que a Constituição crêa, e cujo exercicio interessa particularmente á existência dos poderes publicos.

Tenho até aqui tratado unicamente da expulsão do estrangeiro; mas o projecto dá tambem ao governo a faculdade de prohibir a sua entrada no paiz. E o nobre senador pelo Paraná acha tambem que isto está de accordo com os principios, desde que se trata de anarchistas, de homens perigosos. E para assegurar melhor o exercicio de tão formidaveis attribuições, arma o governo do direito de applicar a pena de tres annos de prisão ao estrangeiro expulso ou a quem foi vedada a entrada no paiz, si nelle entrar ou si a elle voltar, e tudo isto em virtude dos principios e da soberania, e contra texto expresso da Constituição, que só ao Poder Judiciario confiou a incumbencia de punir os crimes. E é, entretanto, o nobre senador quem deseja e quer que a Constituição seja executada tal como sahiu das mãos de seu autor!

Com effeito, Sr. Presidente, no n. 10 do art. 72 dispõe a Constituição: 'Em tempo de paz, *qualquer* pôde entrar no territorio nacional ou delle sahir, com a sua fortuna e bens, *quando e como lhe convier*, independentemente de passaporte.'

A este texto absoluto e geral, accrescenta o Sr. senador pelo Paraná, de accordo com os principios, *menos os anarchistas*. Estes só entrarão si o Governo quizer.

Anarchistas... Mas, senhores, quantas vezes as condições de um paiz convertem o individuo de indole mais ordeira em um verdadeiro anarchista? O verdadeiro revolucionario não é o que perturba a paz, e ataca a auctoridade, é sim quem esgota pelas violencias a paciencia humana, e força a empunhar as armas para salvar a honra e a vida. (*Apoiados.*) Governos violentos e tyrannicos, situações intoleraveis, a exaggeração dos impostos, a penuria extrema, a falta de trabalho ou a insufficiente remuneração delle, tudo isto reunido leva ao desespero, e converte o infeliz em anarchista. Porque recusar-lhe a entrada em um paiz cujas condições são inteiramente outras, e no qual o

foragido da patria não encontra mais os estímulos que o impeliam á desordem?

Temos um sólo vastissimo e deserto, queremos povoal-o; não devemos, pois, fechar os nossos portos a quem nos procura, só porque na patria que abandona, porque não soube ou não póde retel-o, ganhou fama de anarchista, ou não póde exhibir attestações de pureza virginal, de obediencia passiva ás ordens da auctoridade, de cumprimento dos deveres civicos!

A planta, que não póde vegetar no terreno patrio, por falta do necessario amanhã, póde tornar-se melhor no terreno alheio, na phrase do poeta, si nesse encontra as condições desejaveis.

Sr. Presidente, não darei a Governo nenhum as formidaveis attribuições que contém o projecto, embora possam justifical-as com as praticas de outros povos. Devo todo o meu respeito á Constituição do meu paiz, que as repelle e não quero comprometter os seus interesses, que estão dependentes da immigração."

—

Este discurso causou no Senado tão profunda impressão que o Sr. Thomaz Delfino se apressou a requerer, em nome da Comissão de Justiça e Legislação, que a proposição, com os substitutivos, fosse ás Comissões de Justiça e Legislação, e de Constituição, Poderes e Diplomacia, sendo este requerimento approved em sessão de 23 de setembro de 1903. (Annaes do Senado Federal, volume II.)

Na pasta de uma destas Comissões o alludido projecto dorme desde então o somno do esquecimento.



## CAPITULO XV

CIV. Organizações administrativas dos Estados — CV. Pará — CVI. Maranhão — CVII. Pernambuco— CVIII. Bahia — CIX. Rio de Janeiro — CX. S. Paulo — CXI. Minas Geraes — CXII. Rio Grande do Sul — CXIII. Organização municipal do Districto Federal.<sup>1</sup>

CIV. A Constituição Federal, como já vimos no capitulo VIII, não permite que o Governo da União intervenha em negocios peculiares aos Estados, salvo os casos taxativamente enumerados no art. 6º, e determina que elles reger-se-ão pela Constituição e pelas leis que adoptarem, respeitadas os principios constitucionaes da União e assegurada a autonomia dos municipios, em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse — arts. 63 e 68.

De posse dessa liberdade, ha tanto tempo ambicionada, os Estados não si contentaram com a *autonomia*, acreditaram que eram *soberanos* e, nas respectivas organizações, não raro postergaram os principios constitucionaes que eram obrigados a respeitar.

Em um outro trabalho, no qual pretendo estudar o funcionamento do regimen monarchico e o do republicano, terei occasião de analysar, sob o ponto de vista constitucional, as organizações dos Estados; mas neste capitulo não sahirei dos limites do Direito Administrativo, examinando summariamente como os mesmos Estados elaboraram o seu direito interno.

Limitarei mesmo esse exame ás organizações dos Estados que, devido a circumstancias diversas, teem exercido influencia real no governo do paiz, sendo, portanto, maior o nosso interesse em conhecel-os

---

<sup>1</sup> Felisbello Freire — *As Constituições dos Estados e a Constituição Federal Revista de Legislação e Leis federaes e dos respectivos Estados.*

intimamente; ou que se recommendam pelo seu espirito conservador, pelo seu amor ás tradições, sendo assim exemplos dignos de imitação.

CV. Segundo o art. 29 da Constituição do Estado do Pará,<sup>2</sup> o Poder Executivo é confiado exclusivamente ao Governador do Estado.

No impedimento ou falta do Governador, assumirá o governo:

1º. O Presidente do Senado;

2º. O Presidente da Camara dos Deputados;

3º. Os Vice-Presidentes do Senado e da Camara dos Deputados.

O Governador exerce o cargo por quatro annos, podendo ser reeleito para o quatriennio seguinte.

Esta permissão de reeleição foi mal recebida pela opinião publica do paiz que a considerou attentatoria da liberdade do voto.

Mas eu penso que a alludida innovação não justifica a celeuma que levantou.

Sob o ponto de vista theorico, ella encontra apoio no direito constitucional norte-americano, que é a fonte do nosso, e que permite a reeleição do chefe do Estado, sem que esta disposição tenha produzido a perpetuidade de um partido no poder, o que constituia o seu mais grave inconveniente a reccar.

Sob o ponto de vista pratico, ella não tem a menor importancia.

A prohibição da reeleição tem por intuito impedir que o governador use da sua auctoridade em proveito da sua candidatura, viciando assim a pureza das urnas.

---

<sup>2</sup> Promulgada em agosto de 1904.

Mas entre nós a liberdade do voto é apenas uma ficção que já nem serve de figura de rhetorica.

Os governadores nomeiam de facto os seus successores, os quaes, por uma rotação muito commoda, são quasi sempre senadores federaes, cujas vagas são preenchidas *pelos seus eleitores*.

Ora, ninguem poderá sustentar que semelhante praxe, tão suavemente introduzida no nosso *direito costumeiro* seja mais conforme com os verdadeiros principios republicanos, e contribua mais vantajosamente para a educação politica do nosso povo do que a innovação paraense, que pelo menos tem o merito da franqueza, dispensa o governador da ingloria tarefa de procurar titeres que perpetuem o seu dominio, escolha, aliás, não isenta de riscos.

Segundo o art. 36 da Constituição, são crimes de responsabilidade os actos do governador que attentarem contra:

- 1º. A existencia politica da União;
- 2º. A Constituição Federal e a do Estado;
- 3º. O livre exercicio dos poderes politicos;
- 4º. O goso e exercicio legal dos direitos politicos ou individuaes;
- 5º. A segurança interna do Estado;
- 6º. A probidade da administração;
- 7º. Aguarda e emprego constitucional dos dinheiros publicos.

A lei n. 38, de 19 de agosto de 1892, definiu esses crimes.

—

*Organização dos serviços administrativos.* — O art. 1º do Dec. n. 996, de 16 de abril de 1901, creou tres secretarias de Estado sob as denominações de: Secretaria de Estado da Justiça, Interior e Instrucção Publica; Secretaria de Estado da Fazenda; Secretaria de Estado das Obras Publicas, Terras e Viação.<sup>3</sup>

Pelas referidas secretarias correm todos os negocios do Estado, ficando, porém, a cargo do gabinete do Governador a correspondencia do mesmo e o protocollo das leis e decretos.

A lei n. 711, de 2 de abril de 1900, auctorizou a reorganização do serviço de segurança publica, e dividiu o Estado em districtos, estes em circumscripções e estas em quarteirões.

Segundo o art. 1º, § 1º, da lei n. 749, de 25 de fevereiro de 1901, ha as seguintes auctoridades de segurança:

Um chefe, tres prefeitos na capital e um em cada districto judiciario no interior; sub-prefeitos e seus supplentes, e os agentes.

Na capital, os prefeitos deverão ser doutores ou bachareis em direito e contarão o tempo de serviço para o quatriennio judiciario.

A Constituição não reconheceu o direito de aposentadoria (art. 83, § 2º); mas garantiu-o aos funcionarios effectivos que, em 22 de junho de 1891, exerciam cargos publicos que davam direito á aposentação e contavam mais de dez annos de serviço.

Esta concessão foi regulada pela lei n. 423, de 18 de maio de 1896, e a de n. 414, de 12 do mesmo mez e anno instituiu um monte-pio obrigatorio para os funcionarios publicos estadoaes, incluidos entre estes os operarios das officinas mantidas pelo Estado, constantes dos quadros

---

<sup>3</sup> O art. 39 da reforma constitucional manteve esta divisão.

ordinarios, e que perceberem salarios diarios. (Lei n. 830, de 22 de outubro de 1902.)

Todos os funcionarios a quem a lei não der expressamente a vitaliciedade, são demissiveis *ad nutum* — Citado Dec. n. 996, art. 45.

A lei n. 860, de 13 de outubro de 1903, aboliu os concursos para provimento dos cargos administrativos, mandando preferir os funcionarios que, no desempenho de empregos de categoria inferior, hajam provado habilitações, assiduidade e zelo, e, nos casos de primeira nomeação, cidadãos que, embora extranhos ás repartições publicas, possuam os indispensaveis requisitos para o perfeito desempenho do referido serviço.

—

*Organização municipal* — O art. 67 da Constituição declara que o municipio será autonomo e independente na gestão de seus negocios, uma vez que não infrinja as leis federaes e as do Estado.

O Governo Municipal se compõe:

- a) de um Conselho Municipal deliberativo;
- b) de um intendente encarregado das funções executivas.

O Conselho Municipal se compõe de seis a doze vogaes, eleitos por seis annos, renovado no fim do terceiro anno pela metade, e são gratuitas as suas funções.

O cargo de intendente tambem é electivo, sendo de tres annos a duração do mandato, que será remunerado como o Conselho determinar, sem poder, comtudo, alterar os vencimentos enquanto durar o mandato do Intendente.

Extende-se a acção do Governo Municipal:

1º. A todos os bens do patrimonio dos municipios destinados a uso e gozo commum dos municipes, rendimentos e rendas publicas municipaes;

2º. As despesas a cargo dos municipios e meios de occorrer a taes despesas;

3º. Ás obras, trabalhos e serviços de utilidade commum dos municipios;

4º. Aos estabelecimentos fundados pelos municipios, por elles sustentados ou destinados á utilidade commum dos municipios;

5º. Á policia municipal e serviços a ella referentes.

Compete ao Conselho Municipal o reconhecimento dos poderes de seus membros, mas das suas decisões ha recurso para o Congresso Legislativo do Estado, o que se me afigura attentatorio da citada disposição constitucional que estabeleceu que o municipio seria autonomo e independente na gestão de seus negocios, “em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse” — Constituição Federal, art. 68.

O Governador póde suspender e o Congresso do Estado annullar as resoluções dos Conselhos Municipaes que offenderem a Constituição e leis estadoaes e da Republica, direitos de outros municipios, constituirem objectos extranhos á competencia e attribuições municipaes ou forem evidentemente gravosas em materia de imposto.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Subscrevo inteiramente as seguintes considerações adduzidas pelo Dr. Felisbello Freire na sua interessante monographia, “As Constituições dos Estados e a Constituição Federal” a respeito dessa attribuição:

“Essa prerogativa, que pertence a um outro poder, não emana, como uma consequencia natural, da attribuição de que gosam os corpos legislativos de dotarem os municipios de suas constituições.

Ella é a expressão de supremas funções interpretativas de que sómente o Poder Judiciario póde ser investido.

Só as Cortes Supremas, as Cortes de Justiça, mesmo dos Estados, compete annullar os actos dos municipios, quando contrarios ás leis e constituições dos Estados.

Os intendentes municipaes prestam as suas contas perante o Tribunal de Contas. (Constituição, art. 78 n. 1.)

CVI. No Maranhão, o Poder Executivo tem por chefe o Governador do Estado, que será eleito por suffragio directo do eleitorado e servirá por quatro annos, não podendo ser reeleito para o seguinte periodo governamental.<sup>5</sup>

Na occasião da eleição do Governador far-se-á a de tres vice-governadores na mesma chapa, discriminando-se o voto com referencia a cada um desses quatro cargos; e elles, pela ordem de sua collocação, substituem o governador no caso de impedimento.

Na falta ou impedimento desses vice-governadores, assumirá o governo:

- 1.º. presidente do Congresso;
- 2.º O presidente da Camara Municipal da Capital do Estado.

Perderá o cargo o governador ou vice-governador em exercicio que acceitar empregos ou commissões remuneradas ou qualquer funcção

---

Só assim se pôde comprehender a machina do governo do Estado sob a influencia do regimen. Essa competencia entregue aos corpos legislativos, corpos eminentemente politicos, annulla a autonomia do municipio, que nao pôde coexistir com a intervenção legislativa, exercendo-se tão directamente na vida intima dos governos locaes.

Nenhuma constituição dos Estados americanos consigna em seu texto a attribuição do Executivo ou Legislativo annullarem as resoluções do municipio. Isso fica entregue ao Poder Judiciario, competencia que não fere o principio da autonomia, da mesma fôrma que annullidade dos actos das auctoridades federaes, pela justiça federal, não invalida a soberania dos poderes constituídos da Republica.

E essa tendencia é tão accentuada hoje que a Constituição da California já concede aos poderes locaes a prerogativa de elaborarem a sua propria carta de governo, limitando-se a legislatura estadoal a approval-a ou rejeital-a, sem, entretanto, poder alterar o seu texto. Não deixa de ser uma bella conquista da liberdade e da autonomia do municipio.

É para esse ideal que gravitam as aspirações locaes."

<sup>5</sup> A Constituição do Maranhão foi promulgada em 28 de julho de 1892; já houve duas reformas constitucionaes datadas de 7 de março de 1898 e de 9 de maio de 1904.

legislativa, podendo, entretanto, ser commissionedo pelo Congresso perante o Governo de qualquer Estado ou da União.

São crimes de responsabilidade do governador e seus substitutos:

- 1º. Attentar contra a existencia politica do Estado;
- 2º. Attentar contra a Constituição do Estado e respectivas leis;
- 3º. Attentar contra o livre exercicio dos poderes politicos;
- 4º. Attentar contra o livre goso dos direitos individuaes.

Nos crimes communs, o governador será processado e julgado pelo Superior Tribunal de Justiça, mediante licença do Congresso, ao qual deverão ser remettidos os autos, antes de proferida a pronuncia, para que delibere sobre a procedencia ou improcedencia da accusação, não podendo ser preso senão depois de condemnação passada em julgado.

A pronuncia, porém, tem por effeito a suspensão do exercicio do cargo.

O Congresso ainda não votou a lei regulando o processo e julgamento do Governador.

—

*Organização administrativa* — Com pequenas variantes, é a mesma que existia no antigo regimen, porque a modestia e o bom senso que caracterizam a alma maranhense impediram que o Estado se deixasse levar pela mania das grandezas.

Não ha secretarias de Estado; o Governador, como o antigo presidente da provincia, dirige directamente o serviço publico, tendo a seu lado um official de gabinete.



A Constituição de 1892 não reconheceu o direito de aposentadoria para os funcionarios publicos; mas o art. 20 da reforma constitucional de 1892 permittiu que a lei ordinaria instituísse a aposentadoria.

De accordo com a lei n. 212, de 28 de abril de 1898, podem gosar das vantagens da inactividade todos os funcionarios civis ou militares que tiverem mais 10 annos de serviço effectivo, e estiverem impossibilitados de continuar no exercicio do cargo por invalidez, provada em inspecção de saude, feita por cinco medicos nomeados pelo Governador.

Quando a invalidez fôr notoria poderá ser concedida a aposentadoria, independentemente de requerimento do funcionario, mediante inspecção de sete medicos.

Com 25 annos de serviço, o empregado tem direito ao ordenado integral; si tiver menos de 25 annos, o ordenado será proporcional, na razão de  $\frac{1}{25}$  por anno de serviço.

Cada anno que exceder de 25 dará direito ao augmento de  $\frac{1}{25}$  do ordenado.

Os magistrados terão direito á aposentadoria com os vencimentos integraes:

a) quando tiverem 25 annos de serviço prestados todos no Maranhão;

b) quando tiverem 30 annos de serviços prestados em qualquer lugar, sendo 10 delles em cargos federaes ou estadoaes exercidos no Estado ou na antiga provincia.

Os serviços prestados no Maranhão serão avaliados na razão de  $\frac{1}{25}$  dos vencimentos por anno; e os outros na razão de  $\frac{7}{30}$  por anno — Lei n. 227, de 17 de abril de 1899.

A lei n. 243, de 19 de março de 1900, concedeu vantagens especiaes em beneficio dos funcionarios que se invalidarem em consequencia de molestias contagiosas ou loucura.

É difficil descobrir qual o fundamento dessa excepção.

Se nos afigura mais razoavel estabelecer a aposentadoria especial em beneficio do empregado que, seja qual fôr o seu tempo de exercicio, se inutilizar em consequencia de um acto de serviço.

A hygiene tem merecido dos poderes publicos os mais desvelados cuidados e a esse respeito o Maranhão nada tem a invejar aos Estados que mais se teem avantajado nesse ramo da administração.

O serviço sanitario é estadual e municipal.

O primeiro comprehende:

1º. O estudo scientifico de todas as questões relativas á hygiene;

2º. O estudo da natureza, etiologia, tratamento e prophylaxia das molestias transmissiveis que, por sua natureza, possam tornar-se endemicas ou epidemicas, enzooticas ou epizooticas;

3º. As pesquisas bacteriologicas, chemicas e bromatologicas que interessam á saude publica;

4º. A execução em todo o territorio do Estado de quaesquer providencias de natureza aggressiva ou defensiva, que tenham por fim impedir a importação de molestias transmissiveis e a diminuição das existentes;

5º. A inspecção rigorosa do serviço sanitario a cargo dos municipios;

6º. A fiscalização do exercicio da medicina, da pharmacia, arte dentaria e obstetricia;

7º. A organização da estatistica demographo-sanitaria do Estado.

O serviço sanitario municipal comprehende:

1º. O saneamento local em seus detalhes, como canalização de exgottos e aguas pluviaes, enxugo do sólo, abastecimento d'agua, illuminação publica, calçamento, arborização, conservação, asseio e irrigação da via publica, latrinas e mictorios publicos, remoção e incineração do lixo, hygiene dos predios e tudo quanto possa constituir causa de insalubridade;

2º. A fiscalização da alimentação publica exposta á venda;

3º. A organização e direcção do serviço de assistencia publica.

—

*Organização municipal* — O art. 78 da Constituição preceitua que qualquer nucleo de população, com acquiescencia do Congresso, poderá constituir-se em municipio, e incorporar-se ou annexar-se a outros municipios, mediante a mesma condição; e o art. 79 reproduz o art. 68 da Constituição Federal.

A administração municipal é exercida por uma camara, á qual compete a deliberação, e por um intendente encarregado de executar as suas resoluções.

As attribuições das Camaras Municipaes e dos intendentes estão discriminadas na lei n. 2, de 14 de setembro de 1892, com as alterações feitas pela lei n. 66, de 24 de maio de 1893.

As posturas e decisões municipaes poderão ser annulladas pelo Congresso nos seguintes casos:

1º. Quando forem contrarias ás leis do Estado ou da União;

2º. Quando forem offensivas dos direitos de outros municipios.

Quando não estiver reunido o Congresso, o Governador poderá suspender taes posturas e decisões; mas, desde que aquelle se reúna, dar-lhe-á communicação do occorrido para que resolva definitivamente — Reforma constitucional de 1898, art. 18.<sup>6</sup>

No caso de duplicata em eleições municipaes, o Congresso tomará conhecimento della, de modo que os novos eleitos assumam o exercicio dos cargos no primeiro dia do respectivo periodo.

E quando por motivo imperioso não fôr isto possivel, considera-se prorogado o mandato dos vereadores, intendentes e sub-intendentes do quatriennio que finda, até ai deliberação do Congresso e consequente posse dos reconhecidos.

---

CVII. A Constituição do Estado de Pernambuco (promulgada em 17 de junho de 1891) determina no art. 14 que o Poder Executivo será exercido por um Governador, eleito por quatro annos, por eleição popular directa em todo o Estado, e inelegivel para o quatriennio seguinte.

---

<sup>6</sup> Commentando esta disposição, o desembargador Cunha Machado, deputado federal pelo Maranhão, reconhece que são muito justas as considerações feitas pelo Dr. Felisbello Freire, e que a alludida intervenção torna fragilissima a base da organização do Estado (o municipio) em face dos principios do regimen democratico o do proprio art. 68 da Constituição Federal.

Na falta ou impedimento do Governador servirá em seu lugar:

1.º O Presidente do Senado;

2.º O Presidente da Camara.

No impedimento de ambos os substitutos, assumirá provisoriamente a administração do Estado um dos vice-presidentes do Senado ou da Camara na seguinte ordem:

O 1º vice-presidente do Senado;

O 1º vice-presidente da Camara;

O 2º vice-presidente do Senado;

O 2º vice-presidente da Camara.<sup>7</sup>

Nesta ultima hypothese, cada uma das Camaras reunir-se-á cinco dias depois daquelle em que se tiver dado a vaga ou impedimento do governador, independentemente de convocação, e elegerá novo presidente, que assumirá o governo, conforme a ordem acima estabelecida.

Para este fim, as sessões de ambas as casas do Congresso se realizarão á hora regimental, seja qual fôr o numero de senadores ou deputados presentes.

Vagando, por qualquer motivo, o lugar de governador, o substituto legal mandará immediatamente proceder á nova eleição, que se realizará impreterivelmente no sexagesimo dia após aquelle em que tiver occorrido a vaga.

A eleição faz-se-á ainda mesmo na falta de comunicação ou providencias por parte do Poder Executivo.

---

<sup>7</sup> A reforma constitucional de 1904 extinguiu o cargo de vice-governador.

Quarenta dias depois da eleição reunir-se-á o Congresso Legislativo e procederá á apuração, qualquer que seja o numero de congressistas presentes.

O periodo do novo governador eleito terminará no dia em que se completarem quatro annos precisos, a contar da data do reconhecimento.

Para que o governador possa ser accusado é preciso que a Camara dos Deputados assim o delibere, por duas terças partes dos membros que a compõem, e por votação nominal.

Resolvida a accusação, serão remettidos ao Senado, em original, todos os documentos que serviram de base á accusação.

O Senado, tomando conhecimento daquelles documentos, resolverá por dois terços de seus membros e por votação nominal, si a accusação é ou não procedente.<sup>8</sup>

Resolvida a procedencia da accusação, a mesa do Senado remetterá ao presidentia do Superior Tribunal de Justiça o decreto de accusação com todos os documentos que o motivaram, para que elle prosiga nos termos ulteriores da formação da culpa e julgamento, sorteando para esse fim um tribunal, composto dos juizes mais graduados e antigos do tribunal, em numero de vinte, e por elle presidido.

—

*Organização administrativa* — A reforma constitucional de 1904 dispõe que, para auxiliar-o na administração, o governador poderá nomear um secretario geral ou até tres secretarios de Estado, escolhidos entre os cidadãos mais notaveis por suas habilitações e experiencia dos negocios publicos.

---

<sup>8</sup> Decretada a procedencia da accusação, ficará desde logo o governador suspenso de suas funções — Reforma constitucional de 1898.

O governador preferiu nomear um secretario geral, ao qual parece applicavel a disposição do art. 61 da Constituição, que declara que os secretarios de Estado não serão solidariamente responsaveis pelos actos do governador, e sim individualmente pelos que expedirem em seu nome.

Todos os funcionarios publicos do Estado e dos municipios, qualquer que seja a classe e a categoria a que pertencerem, serão responsaveis civil e criminalmente, perante as Justiças do Estado, por prevaricação, abuso ou omissão no exercicio de suas funcções; e não os isentará da culpa a allegação de terem obrado por ordem e determinação de seus superiores.

A aposentadoria só poderá ser dada aos funcionarios publicos em caso de invalidez no serviço do Estado.

—

*Organização municipal* — Declara o art. 88 da Constituição que os municipios são pessoas civis, autonomas, e como taes gosam de todos os direitos-necessarios á sua vida administrativa e economica.

Os direitos e prerogativas dos municipios serão exercidos em cada um delles:

- 1º. Por um Concelho Municipal;
- 2º. Por um prefeito;
- 3º. Por juizes de districto.<sup>9</sup>

Haverá em cada municipio um concelho municipal, eleito triennialmente, e que será composto de quinze membros na capital do Estado, de nove nas cidades e de cinco nas villas.

---

<sup>9</sup> Lei n. 480, de 28 de junho de 1900.

Haverá também um prefeito que será o chefe do Poder Executivo Municipal, e um sub-prefeito que o substituirá em seus impedimentos.

Ambos serão eleitos trienalmente, nos municípios do interior, ao mesmo tempo e pela mesma forma que fôr o Concelho, não podendo o prefeito ser reeleito para o triennio seguinte.

O prefeito e sub-prefeito do município da Capital serão nomeados pelo Governador do Estado, com aprovação do Congresso Legislativo, e servirão por quatro annos, si antes não forem dispensados, podendo também ser reconduzidos.

Os juizes de districto e seus supplentes são eleitos pelos Concelhos Municipaes para servir por tres annos, podendo ser reeleitos.

Das deliberações dos Concelhos Municipaes que, porventura, offendam a Constituição e leis do Estado ou sejam tidos por contrarios aos interesses dos respectivos municípios, cabe recurso para o Congresso do Estado ou para o Governador, nos intervallos das sessões do Congresso.

Terão effeito suspensivo os recursos intentados dentro do prazo de trinta dias contados da data da deliberação, e sem aquelle effeito si fôr interposto fora do dicto prazo.

O recurso deverá ser interposto pelo promotor publico do município quando a deliberação fôr offensiva da Constituição e leis do Estado, podendo sel-o por qualquer cidadão que esteja no goso dos seus direitos civis e politicos, quando a deliberação fôr contraria aos interesses do município.

No caso de ser o recurso resolvido pelo Governador, ficará a sua resolução sujeita á deliberação do Congresso, em sua primeira reunião.



Emquanto não fôr organizado o Tribunal de Justiça Administrativa, de que tratam os arts. 115 e 117 da Constituição, caberá ao Governador a attribuição de resolver as reclamações feitas por qualquer cidadão que se julgar lesado em seu direito por decisão ou providencia tomada pelo prefeito de qualquer municipio do Estado.

CVIII. Segundo o art. 45 da Constituição <sup>10</sup> do Estado da Bahia, o Poder Executivo é delegado a um governador eleito por suffragio directo do Estado e cujo mandato durará quatro annos, não podendo ser reeleito para o quatrienio seguinte.

No exercicio de suas funcções assumirá inteira responsabilidade pelos actos que praticar por si ou por intermedio dos seus secretarios.

No impedimento ou falta do Governador, passará o governo do Estado em primeiro logar ao presidente do Senado, em segundo ao da Camara dos Deputados e em terceiro ao do Superior Tribunal de Justiça, emquanto durar o impedimento ou até que se proceda a nova eleição.

O Governador do Estado será submettido a processo e julgamento, nos crimes communs e de responsabilidade, perante o Senado, precedendo accusação que privativamente compete á Camara dos Deputados.

Logo que a Camara declarar procedente a accusação contra o governador, ficará o mesmo suspenso do exercicio de suas funcções.

Para constituir crime de responsabilidade é essencial que o acto incriminado attente:

1º. Contra a Constituição e as leis;

---

<sup>10</sup> Promulgada em 2 de julho de 1891.

2º. Contra o livre exercicio dos poderes politicos;

3º. Contra o gozo e exercicio dos direitos individuaes e politicos dos cidadãos;

4º. Contra a tranquillidade e segurança do Estado;

5º. Contra a probidade da administração e moralidade do Governo;

6º. Contra a guarda e emprego constitucional dos dinheiros publicos.

—

*Organização administrativa* — O decreto n. 126, de 21 de março de 1902 distribuiu todas as funções de ordem governamental ou administrativa da competencia do Poder Executivo do Estado ou subordinadas a essa competencia, por quatro órgãos ou secretarias assim denominados:

do Interior, Justiça e Instrucção Publica;

da Policia e Segurança Publica;

da Agricultura, Viação, Industria e Obras Publicas;

do Thesouro e Fazenda do Estado.

Cada uma dessas secretarias tem por chefe um funcionario sob a denominação de secretario, da immediata confiança e da livre escolha e demissão do Governador.

Esses secretarios de Estado deverão referendar todos os decretos do Governador concernentes aos serviços da respectiva Secretaria e poderão sempre agir em nome, sob a responsabilidade e com auctorisação do mesmo Governador, em todos os negocios sujeitos á sua

direcção e superintendencia, resolvendo e decidindo todos os casos regidos por expressas disposições de lei ou regulamento.

A auctorização do Governador relativamente aos actos praticados pelos seus secretarios se presume *juris et de jure*, desde que o acto ou decisão seja publicado na folha official, si não fôr cassado ou revogado dentro de 48 horas depois de conhecido no logar em que se achar o Governador.

São de livre escolha do Governo, e servirão emquanto merecerem a sua confiança, os directores de secretarias e de quaesquer repartições do Estado, o procurador fiscal (que deverá ser doutor ou bacharel em direito), os chefes de qualquer ramo do serviço publico, os thesoureiros e exactores de rendas publicas, os commissarios <sup>11</sup> e sub-commissarios de policias e officiaes da brigada policial.

Serão de acesso as nomeações de official-maior, 1<sup>os</sup>, 2<sup>os</sup> e 3<sup>os</sup> officiaes ou escripturarios, sendo as promoções feitas na razão de dous terços por merecimento e de um terço por antiguidade de classe.

Os cargos de amanuenses e 4<sup>os</sup> escripturarios serão preenchidos mediante concurso que versará sobre as seguintes materias: lingua vernacula, leitura, analyse e redacção sobre assumpto official; lingua franceza, leitura e traducção; arithmetica, até proporções; geographia, especialmente da Bahia; historia, especialmente do Brazil; legislação, Constituições Federal e Estadoal e leis organicas do Estado; e especialidades da repartição em que houver a vaga.

---

<sup>11</sup> Ou commissarios de policia da capital deverão ser bachareis em ciencias juridicas, podendo, todavia, o encarregado do serviço da policia do porto deixar de ser diplomado, quando assim convier ao mesmo serviço.

Os funcionarios publicos <sup>12</sup> que se acharem em estado de invalidez absoluta, physica ou moral, serão aposentados com ordenado e gratificação si tiverem servido por mais de 30 annos, com todo o ordenado por mais de 25 annos, e com ordenado proporcional por mais de dez annos.

Será computado integralmente o serviço prestado em repartições outr'ora geraes, mas actualmente pertencentes ao Estado — Decreto n. 1, de 24 de abril de 1896, art. 27.

Nenhum funcionario terá direito á aposentação com os vencimentos accrescidos em tabellas novas, sem que haja decorrido, pelo menos, o periodo de um anno de exercicio.

Quando o vencimento do empregado consistir sómente em gratificação, dous terços della serão considerados ordenado para os effeitos da aposentação, e quando consistir em ordenado e porcentagem esta será equiparada á gratificação, servindo de base a que se acha computada na tabella dos vencimentos.

—

*Tribunal de Conflictos e Administrativo* — É composto de dous membros do Tribunal de Revista, designados por eleição dentre os seus pares, e de tres jurisconsultos notaveis, com dez annos, pelo menos, de pratica forense, nomeados um pela Camara dos Deputados, outro pelo Senado, e o terceiro, que será o presidente, pelo Governador.

O mandato de cada membro desse Tribunal será por quatro annos, podendo, porém, ser renovado.

Incumbe-lhe como Tribunal de Conflictos:

---

<sup>12</sup> A lei n. 25 de 12 de agosto de 1892, considera funcionarios publicos para os effeitos da mesma lei, todos aquelles que exercerem logares creados pelo Poder Legislativo, sujeitos a pagamento de titulos e que perceberem vencimentos pelos cofres do Estado.

1º. Resolverem primeira instancia:

a) Os conflictos positivos e negativos das auctoridades judicarias com as administrativas do Estado ou do Municipio, e das administrativas entre si.

2º. Conhecer em segunda instancia:

a) Das causas em que se questionar sobre a validade ou applicação de tratados e leis federaes.

b) Quando se contestar a validade de leis ou actos do Governo do Estado em face da Constituição ou das leis federaes.

Em ambos estes casos haverá recurso para o Supremo Tribunal Federal, nos termos definidos pelo art. 59, § 1º, da Constituição da Republica.

c) Os recursos interpostos das decisões que condemnarem á perda do cargo de juiz de paz.

3º. Conhecer, em segunda e ultima instancia, dos recursos interpostos das decisões de qualquer juizo ou tribunal do Estado, quando ellas tenham por fundamento negar a validade das leis e regulamentos do Estado por contrarios á sua Constituição.

Como Tribunal Administrativo é da sua competencia:

1º. Decidir, em primeira e unica, ou segunda e ultima instancia, as causas do contencioso administrativo do Estado, excepção feita dos executivos;

2º. Conhecer dos aggravos e appellações interpostas dos juizes inferiores;

3º. Verificar si as contas annuaes da receita e despesa publica do Estado estão conformes á lei orçamentaria e ás outras leis vigentes;

4º. Apurar e julgar as contas:

a) dos responsaveis por dinheiros ou effeitos publicos, comprehendidos os estabelecimentos, companhias, associações ou individuos que auferirem auxilio, mesmo em material, ou subvenção do Estado, ou por qualquer titulo lhe devam contas;

b) das pessoas ou corporações que houverem recebido quotas, heranças, legados, doações, subsidios, subscrições ou outro encargo de character particular, com determinação expressa de serem applicados a logradouros, estabelecimentos, melhoramentos ou obras publicas.

Nas decisões finaes, se mandará, segundo as circumstancias, dar quitação ás partes, restituir os saldos ou cobrar os alcances verificados; e bem assim proceder á prisão administrativa, no caso de estar auctorizada em lei, impondo-se as multas leaes ou outras penas disciplinares, e mandando-se responsabilizar os agentes de delictos.

5º. Julgar da idoneidade e sufficiencia das fianças reaes ou fidejussorias dos empregados do Estado, ou dos agentes que desempenharem um ou mais dos seus serviços, salvo si estas fianças estiverem consignadas em lei, ou sejam constituidas em moeda corrente ou titulos a ella equiparados, hypotheses estas que tomam dispensavel o julgamento do Tribunal.

6º. Julgar, nos casos de reforço de garantia hypothecaria, quando os immoveis hypothecarios tenham perdido ou diminuido do valor preestabelecido.

7º. Julgar as reclamações sobre lançamentos, arrecadações, isenção de encargos ou impostos, multas fiscaes ou resultantes de leis ou regulamentos administrativos, e restituções.

8º. Julgar a desapropriação por necessidade ou utilidade publica.

9º. Proceder aos inventarios a que não se tenha dado começo por outro juizo dentro de trinta dias, sendo a fazenda do Estado interessada por taxa de herança ou legado; mas, neste caso, a sua competencia limita-se á nomeação de inventariante, avaliação dos bens e ao calculo e liquidação do imposto ou taxa que couber ao Estado, segundo a natureza dos herdeiros ou legatarios.

10. Julgar as justificações de incendio, inundaçãõ de cartorios de collectores, extravios de papeis, livros ou quaesquer objectos sob aguarda daquelles e de outros responsaveis para com a Fazenda do Estado.

11. Tomar conhecimento das denuncias por sonegaçãõ ou diminuiçãõ de impostos.

12. Liquidar as pensões ou montepios a cargo do Estado.

E, em geral, tudo quanto directa ou indirectamente possa interessar á fazenda e bens do Estado e dependa de intervençãõ judiciaria, não sendo a materia da competencia dos Tribunaes ou juizes communs.

O Tribunal tem o direito de requisitar da Administração e seus agentes as informações e documentos necessarios ao exercicio de suas attribuições.

—

*Organização municipal*<sup>13</sup> — O governo municipal se compõe:

1º. De um Conselho deliberativo;

---

<sup>13</sup> Lei n. 478 de 30 de Setembro de 1902.

2º. De um Intendente, encarregado das funcções executivas;

3º. E de uma ou mais juntas districtaes, auxiliares da administração municipal.

O Conselho Municipal será constituído: de 7 membros nas villas; de 9 nas cidades, e de 15 na Capital do Estado.

Os membros do Conselho e o Intendente, assim como o administrador e membros da junta districtal, serão eleitos por suffragio directo, e os seus mandatos durarão quatro annos coincidindo o anno municipal com o civil.

Compete ao Conselho reconhecer os poderes dos seus membros, do Intendente e dos membros da junta districtal; mas das suas deliberações ha recurso para o Senado, interposto directamente por qualquer dos interessados.

Quando, porém, a duplicata fôr proveniente do desdobramento do Conselho, o recurso será para o Tribunal de Conflictos.

Haverá em cada districto administrativo rural uma junta de eleição popular, composta de tres ou mais membros, segundo a importancia e a população do logar, cabendo a presidencia e as funcções executivas da mesma junta a um administrador, eleito do mesmo modo e na mesma occasião.

Compete á junta districtal:

1º. Enviar ao Intendente, como elemento para o preparo da proposta do orçamento do municipio, um demonstrativo da receita e despesa provaveis do districto;

2º. Representar ao Conselho sobre as medidas de utilidade ou necessidade do districto, ou contra as que forem prejudiciaes ao mesmo districto, bem como contra os factos e abusos commettidos pelo



Intendente e sobre ajustes municipaes, devendo, para este fim, exercer completa fiscalização na execução das posturas, decisões e serviços;

3º. Administrar os bens do districto;

4º. E exercer as attribuições que lhe forem commettidas pelo Governo municipal.

Compete ao administrador:

1º. Presidir a junta, sem tomar parte nas suas deliberações;

2º. Convocal-a extraordinariamente quando julgar conveniente;

3º. Offerecer á sua deliberação as bases para o demonstrativo da receita e despesa districtaes;

4º. Fiscalizar, no uso de attribuições proprias, as obras e serviços municipaes referentes ao districto, dando de tudo sciencia á junta, para os fins legaes;

5º. Executar e fazer executar todas as deliberações da junta.

Todos os orçamentos municipaes são sujeitos ao exame do Tribunal Administrativo, afim de verificar si elles conteem disposições contrarias á Constituição Federal e á Constituição e ás leis do Estado.

As posturas e decisões dos Conselhos Municipaes poderão ser annulladas pela Assembléa Geral Legislativa nos casos seguintes:

1º. Quando forem contrarias ás leis do Estado e federaes;

2º. Quando forem offensivas dos direitos de outros municipios;

3º. E quando forem manifestamente gravosas em materia de impostos, havendo representação assignada por cem municipes contribuintes.

No intervallo das sessões parlamentares, o Governador poderá suspender taes posturas e decisões, dando conhecimento do seu acto á Assembléa Legislativa na sua primeira reunião, para que resolva definitivamente — Constituição do Estado, art. 114.

—  
CIX. No Estado do Rio de Janeiro, o Poder Executivo é exercido pelo Presidente do Estado — Constituição <sup>14</sup>, art. 40.

No caso de impedimento ou vaga durante o periodo presidencial, será o Presidente substituido successivamente por tres vice- Presidentes, classificados na ordem da votação; e, no impedimento destes, assumirá o governo:

1º, o Presidente da Assembléa Legislativa; 2º, o Presidente do Tribunal da Relação — Ref. Const., art. 11.

O Presidente e os Vice- Presidentes são eleitos por suffragio directo e por maioria de votos, e exercerão o cargo por quatro annos, não podendo o Presidente ser reeleito nem eleito Vice- Presidente para o quatriennio seguinte.

Não poderão tambem ser eleitos para o dicto quatriennio o Vice- Presidente que exercer o Governo nos seis mezes anteriores á eleição, e os ascendentes, descendentes e parentes consanguineos e affins, até ao 4º grau civil, do Presidente ou do Vice- Presidente que houver exercido o Governo no ultimo anno.

---

<sup>14</sup> A Constituição foi promulgada em 9 de abril de 1892, e a Reforma Constitucional em 18 de setembro de 1903.

São crimes de responsabilidade os actos do Presidente do Estado que forem contrarios:

1º, á existencia politica da União ou do Estado;

2º, á Constituição Federal, á do Estado e ás leis deste;

3º, ao livre exercicio dos poderes politicos;

4º, ao goso e exercicio legal dos direitos politicos e individuaes;

5º, á segurança interna do Estado;

6º, á probidade da administração;

7º, á gestão legal dos dinheiros publicos.

Nesses crimes, o Presidente será processado perante a Assembléa Legislativa, e julgado por um Tribunal de Justiça, composto de deputados e membros do Tribunal da Relação, em numero igual.

Nos crimes communs será processado e julgado no foro ordinario, depois de auctorizada a accusação pela maioria dos deputados presentes.

Declarada procedente a accusação, tanto nos crimes communs como nos de responsabilidade, o Presidente será suspenso do exercicio de suas funcções.

—

*Organização administrativa* — Os diferentes ramos dos serviços do Estado estão reunidos em uma unica Secretaria, dirigida por um Secretario Geral do Estado, de nomeação e immediata confiança do Presidente, que não é responsavel pelos actos que subscrever e sim apenas pelos que expedir exclusivamente com a sua assignatura.

Este funcionario será processado nos crimes de responsabilidade pela Assembléa Legislativa, e é julgado pelo mesmo Tribunal de Justiça que julga o Presidente do Estado.

Os serviços estão distribuídos pelas seguintes repartições, além do Gabinete do Secretario Geral:

I. Directoria do Interior e Justiça.

II. Directoria das Finanças.

III. Inspectoria das Obras Publicas, Agricultura e Industria.

IV. Repartição Central da Policia.

V. Commando do Corpo Militar — Reforma Constitucional, arts. 18-19;

Regulamento que baixou com o Dec. n. 831, de 31 de dezembro de 1903.

Annexa á Directoria das Finanças funciona uma Junta de Fazenda, composta do Secretario Geral como presidente, do Director das Finanças e do Procurador Geral da Fazenda, servindo de secretario o chefe de secção da Directoria de Finanças que fôr designado pelo Secretario Geral.

Compete á esta Junta o julgamento dos processos relativos:

a) á tomada de contas de todos os responsaveis por dinheiros do Estado;

b) ás aposentadorias, jubilações e reformas;

c) ás cauções e fianças.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> A Reforma Constitucional suprimiu o Tribunal de Contas, aliás muito bem organizado, e que se impunha ao respeito publico pela illustração e integridade dos seus membros.

Segundo o art. 55 da Reforma Constitucional, nenhum cargo ou emprego é vitalício, salvo os do Poder Judiciário e os officios e serventias de justiça, como taes declarados na Constituição ou na mesma Reforma; sem prejuizo do direito á aposentadoria que os funcionarios já tivessem adquirido.

As aposentadorias, jubilações e reformas dos empregados do Estado são reguladas pela lei n. 512, de 14 de dezembro de 1901, da qual transcreverei as principaes disposições:

Art. 1º. Fica abolido o direito á aposentadoria, jubilação e reforma dos empregados e funcionarios publicos do Estado.

Parapho unico. Esta disposição não comprehende:

1º. Os empregados e funcionarios que na dita desta lei contarem mais de dez annos de effectivo exercicio em emprego do Estado.

2º. O official ou praça que devido a desastre, contusão ou ferimento recebido em acção do serviço publico se inutilisar para o serviço<sup>16</sup>, os quaes, decorrido o prazo de dous mezes e depois de submittidos a rigorosa inspecção, nos termos desta lei, terão direito á reforma com metade do soldo, si contarem menos de 10 annos de serviço ao Estado e com o soldo por inteiro, si contarem mais desse tempo.

Art. 2º. Nenhum funcionario ou empregado, salvo o caso do n. 2 (acima citado) poderá ser aposentado, jubilado ou reformado sem contar 15 annos, pelo menos, de serviço effectivo ao Estado.

Art. 3º. A aposentadoria, jubilação ou reforma só será concedida nos casos de invalidez do funcionario, suppressão de emprego e de demissão não fundada em faltas que sujeitem o empregado a esta pena.

---

<sup>16</sup> Esta salutar disposição, que só por excepção figura na legislação federal, deve ler extensiva a todo o funcionalismo publico.

Art. 4º. O funcionario só póde ser declarado invalido para os efeitos desta lei por impossibilidade absoluta e permanente de exercer as suas funcções:

a) Por molestia incurável ou lesão insanavel do cerebro, dos orgãos da visão, da audição ou da palavra, ou dos membros toraxicos ou abdominaes;

b) Por estado valetudinario produzido por molestia incuravel.<sup>17</sup>

Art. 5º. A invalidez será provada em duas inspecções de saude, feita com seis mezes de intervallo, por duas juntas diversas, compostas de tres medicos nomeados pelo Governo, e só será reconhecida, si os pareceres das maiorias das juntas forem accórdes.

§ 1º. Os relatorios dos medicos deverão concluir declarando positivamente ser a molestia do funcionario pertencente ás enumeradas no artigo precedente.

§ 2º. As disposições deste artigo serão observadas com relação aos Desembargadores e Juizes de Direito que incidirem em algum dos casos de invalidez; sendo, porém, a inspecção ordenada pelo Governo *ex-officio* ou a requerimento do Ministerio Publico, os exames serão remetidos ao Presidente da Relação para os fins do art. 187 §§ 1º e 2º da lei n. 43 A, de 1 de março de 1893, e o Desembargador ou Juiz de Direito não será posto em inactividade senão com o assentimento da maioria do Tribunal, que para tal fim poderá ordenar todas as diligencias que julgar necessarias.

Art. 6º. A aposentadoria, jubilação ou reforma será concedida com ordenado ou soldo por inteiro ao empregado que contar mais de 30

---

<sup>17</sup> Estas alineas *a* e *b* sao inuteis e inconvenientes.

O empregado que está impossibilitado *absoluta e permanentemente* de exercer as suas funcções, esta invalido, e não ha necessidade de fazer o legislador a enumeração das causas determinantes desos estado, mesmo porque tal enumeração é incompleta e algo pedantesca.

anos de serviço, ou 25, sendo professor, official ou praça do Regimento Policial, e com o proporcional ao tempo de serviço, si contar menos do referido tempo.

§ 1º. O ordenado ou soldo será o do cargo que o empregado estiver exercendo, si nelle contar quatro annos de effectivo exercicio, ou tres, no caso de já se achar ao serviço do Estado na data do decreto n. 2521, de 1880.

Não contando o referido tempo, o ordenado ou soldo será o do emprego ou posto que antes houver exercido, salvo si fôr maior, caso em que será o de que estiver exercendo.

§ 2º. Os vencimentos accrescidos em tabellas novas só poderão vigorar para as aposentadorias, jubilações ou reformas, decorrido o periodo de tres annos após a sua decretação.

Art. 7º. Os empregados existentes na data do citado decreto n. 2521 terão direito:

1º. Á aposentadoria com o ordenado e gratificação por inteiro, si contarem mais de 60 annos de idade e 35 de serviço, e ao ordenado e gratificação proporcional ao excesso de 30 a 35 annos, si contarem mais de 60 annos de idade e 30 de serviço;

2º. Á jubilação com ordenado e gratificação por inteiro, si contarem mais de 35 annos de exercicio effectivo de magisterio e se acharem impossibilitados, por molestia, de continuar a exercel-o.

Art. 8º. O funcionario publico que contar mais de 65 annos de idade e mais de 45 de serviço, sómente prestado ao Estado, será aposentado com todos os vencimentos, inclusive as gratificações addicionaes de que estiver no goso.

Art. 9º. O empregado publico que contar 30 annos de serviço ao Estado, ou 25 sendo professor ou official do Regimento Policial, e não se achar nas condições de ser aposentado, jubilado ou reformado, perceberá durante o primeiro quinquennio uma gratificação adicional correspondente á metade da gratificação ordinaria.

Dahi em diante e por todo o tempo que mais servir a gratificação adicional será igual á ordinaria.

Art. 12. Nenhum empregado aposentado, jubilado ou reformado, por invalidez, poderá ser nomeado para emprego ou commissão estipendiado pelos cofres do Estado; e perderá a aposentadoria, jubilação ou reforma si acceitar emprego ou commissão estipendiado pelo Governo Federal, Districto Federal ou por qualquer outro Estado ou municipio.

Art. 13. Perderá a aposentadoria, jubilação ou reforma, de que estiver no goso, o empregado que fôr convencido por sentença de ter, em qualquer tempo, commettido os crimes de prevaricação, peita, suborno ou peculato ou que se conhecer e verificar que praticou acto de abuso de confiança.

Art. 14. As aposentadorias, jubilações e reformas concedidas pelo Presidente do Estado ficarão sujeitas á definitiva approvação da Assembléa Legislativa, ficando dependente da referida approvação o preenchimento effectivo da respectiva vaga.<sup>18</sup>

O art. 8º da Reforma Constitucional veda á Assembléa Legislativa — derogar ou dispensar, para casos particulares, o processo e as condições estabelecidas para a concessão das aposentadorias.

—

---

<sup>18</sup> Esta lei n. 512 constitue um excellente arcabouço, que póde ser aproveitado pelo legislador federal quando tratar de regular as aposentadorias.



Organização municipal — É regulada pela lei n. 624 A, de 18 de novembro de 1903, modificada pela lei n. 651 de 3 de outubro de 1904.

A Administração Municipal é inteiramente autonoma, excepto no que fôr de interesse geral do Estado e commum a mais de um municipio, e tem duas ordens de funcções, deliberativas e executivas.

As primeiras são exercidas pela Camara Municipal, composta de tantos vereadores quantos forem os districtos e mais sete, todos eleitos pelo municipio.

As funcções executivas são exercidas:

1º. Em regra, pelo Presidente da Camara Municipal, eleito por maioria absoluta de votos;

2º. Pelo Prefeito, de nomeação do Presidente do Estado e demissivel *ad nutum*:

a) nos municipios em que o Estado tiver sob a sua responsabilidade pecuniaria serviço de caracter municipal;

b) nos municipios que tiverem contractos celebrados com abono ou fiança do Estado.

As funcções dos vereadores durarão tres annos e serão gratuitas.

Compete á Camara o reconhecimento dos poderes de seus membros.

Compete ao Presidente do Estado suspender e á Assembléa Legislativa revogar as deliberações e actos da administração local que:

a) infringirem as leis e regulamentos do Estado e da União;

b) offenderem o direito de outro municipio;

c) versarem sobre objecto extranho á sua competencia;

d) forem tomados ou resolvidos em sessões ordinarias celebradas fóra da época propria; — extraordinarias, sobre assumpto extranho á sua convocação; em uma e outras celebradas sem as formalidades da lei ou com o voto do vereador interessado particularmente no assumpto.

A suspensão e a revogação de taes actos ou deliberações serão decretados *ex-officio* ou em virtude de representação dos municipes prejudicados, incumbindo ao Ministerio Publico representar os incapazes ou ausentes.

---

CX. O Poder Executivo, no Estado de S. Paulo, é exercido por um Presidente,<sup>19</sup> o qual é substituido em seus impedimentos ou falta pelo vice-presidente.

No impedimento ou falta do vice-presidente, assumirá o Governo:

1º, o Presidente do Senado;

2º, o da Camara dos Deputados;

3º, o vice-presidente do Senado;

4º, o vice-presidente da Camara dos Deputados.

O Presidente e o vice-presidente exercerão o cargo pelo tempo de quatro annos, não podendo ser reeleitos para o quatriennio seguinte.

---

<sup>19</sup> A Constituição foi promulgada em 14 de julho de 1891; e a Reforma Constitucional em 9 de julho de 1905.

São também inelegíveis para o quadriennio seguinte:

1º. O Vice-Presidente que ocupar o governo no ultimo anno do quadriennio;

2º. E os ascendentes e descendentes e os parentes consanguineos e affins até ao quarto gráo por direito civil do Presidente e do Vice-Presidente que houver exercido o Governo no ultimo anno.

O Presidente e o Vice-Presidente serão eleitos pelo suffragio directo dos eleitores do Estado.

O Presidente, depois que a Camara dos Deputados resolver sobre a procedencia da accusação, será submettido a processo e julgamento perante o Tribunal de Justiça, por crimes communs, e perante o Senado, nos de responsabilidade, que a lei ordinaria definir.

O vice-presidente está sujeito ao mesmo processo.

—

*Organização administrativa* — O Presidente é auxiliado por secretarios de Estado, que subscrevem os seus actos, e são quatro: da Justiça, do Interior, da Fazenda, e da Agricultura, Commercio e Obras Publicas.

A Secretaria da Justiça foi extincta pela lei n. 778 de 28 de junho de 1901, e restabelecida pela de n. 974 de 20 de dezembro de 1905.

Segundo o art. 60 da Reforma Constitucional, a aposentadoria só poderá ser concedida aos funcionarios publicos por invalidez, presumindo-se a do magistrado que tiver completado 65 annos.

Si o funcionario tiver 30 annos de serviço ao Estado perceberá mais a quarta parte do ordenado; e, si fôr aposentado, perceberá o ordenado por inteiro.

Si a aposentadoria fôr concedida a funcionario que tiver menos de 30 e mais de 12 annos de serviço ao Estado, o ordenado será proporcional.

Os funcionarios publicos são responsaveis pelos abusos e omissões que commetterem no exercicio do cargo, bem como por não promoverem a effectiva responsabilidade dos seus subordinados.

Todos devem prestar, no acto da posse, o compromisso de bem desempenhar as funcções dos respectivos cargos.

As licenças são reguladas pela lei n. 495 de 30 de abril de 1897, e são competentes para concedel-as:

- a) os secretarios de Estado até seis mezes;
- b) o Presidente do Estado até um anno.

O serviço sanitario foi organizado pelas leis ns. 12 de 28 de outubro de 1891, e 43 de 18 de julho de 1892, e reorganizado pela lei n. 240 de 4 de setembro de 1893 e pelo decreto n. 233 de 3 de março de 1894 que mandou observar o — Codigo Sanitario

A repartição central se denomina — Directoria do Serviço Sanitario, — tendo annexas as seguintes secções:

- a) O Instituto Bactereologico;
- b) O Laboratorio de Analyses Chemicas e Bromatologicas;
- c) O Instituto Vaccinogenico;
- d) O serviço geral de desinfecção;

e) A secção de estatística demographo-sanitaria;

f) Os hospitaes de isolamento.

A Secretaria do Interior tem um engenheiro sanitario como seu consultor tecnico em todos os serviços da competencia profissional do mesmo engenheiro.

A lei n. 13 de 7 de novembro de 1891 tornou obrigatoria a vacinação e a revaccinação em todo o Estado, por meio da vacinação animal, sob pena de multa de 10\$000 a 100\$000, conversivel, na falta de pagamento, em um a tres dias de prisão.

Estas penas serão dobradas, em caso de reincidencia.

—

*Organização municipal*<sup>20</sup>— O poder municipal divide-se em legislativo e executivo.

O primeiro é exercido por uma camara composta de vereadores, eleitos por suffragio directo, e cujo mandato dura tres annos, podendo ser renovado.

Os eleitores municipaes serão os que servirem para as eleições estadoaes.

Compete ás Camaras Municipaes o reconhecimento de seus membros, podendo o cidadão que se julgar prejudicado, por não ter sido reconhecido vereador, recorrer, no prazo de dez dias, para o Tribunal de Justiça.

A execução das leis, posturas, provimentos e outras deliberações das Camaras compete ao Intendente que, dentre os

---

<sup>20</sup> Reforma Constitucional, parte 2<sup>a</sup>, arts. 50 e 54: lei n. 16 de 13 de novembro de 1891 e decreto n. 86 de 29 de julho de 1892, que regulamentou a referida lei.

vereadores, fôr annualmente eleito para esse fim pelas mesmas Camaras, o qual poderá ser reeleito.

Os eleitores municipaes poderão annullar as deliberações e actos das auctoridades municipaes, sendo para isto necessario que um terço, pelo menos, dos mesmos eleitores, o proponha ao presidente da mesa eleitoral da 1ª secção da sede do municipio.

A reunião do eleitorado deverá realizar-se vinte dias depois de feita a convocação, reunindo-se os eleitores nas respectivas secções, onde depositarão uma cedula fechada com uma das palavras — sim ou não, conforme entenderem que deve ser mantida ou annullada a resolução municipal.

A nullidade deverá ser approvada pelos dous terços dos eleitores.

As deliberações e actos das municipalidades tambem poderão ser annullados pelo Senado:

1º, quando contrarios á Constituição Federal, á do Estado, e ás leis da União e do Estado;

2º, quando offenderem direitos de outros municipios.

O Presidente do Estado, no intervallo das sessões legislativas, poderá suspender, em qualquer desses dous casos, a execução das deliberações e actos municipaes.

—

CXI. O art. 48 da Constituição do Estado de Minas Geraes <sup>21</sup> confia o poder executivo a um cidadão, com o titulo de Presidente, cujo

---

<sup>21</sup> Promulgada a 15 de Junho de 1891; leis addicionaes modificativas: n. 5 de 13 de agosto de 1903 e n. 8 de 27 de julho de 1905.

mandato dura quatro annos, não podendo ser reeleito, nem eleito vice-presidente para o periodo seguinte.

Na falta ou impedimento do Presidente, exercerá o governo o Vice-Presidente, eleito na mesma occasião e pelo mesmo periodo.

Na falta ou impedimento deste ultimo, serão chamados á substituição, sucessivamente, o Presidente do Senado, o Presidente da Camara, e, na falta ou impedimento destes, os respectivos vice-presidentes na mesma ordem.

Dando-se a vaga de Presidente ou vice-presidente, faltando mais de um anno para findar o periodo presidencial, far-se-á nova eleição e o eleito servirá até o fim do mesmo periodo.

No caso de faltar menos de um anno, preencherá o resto do tempo o substituto legal.

Não póde tambem ser eleito presidente ou vice-presidente o cidadão que exercer o governo no ultimo anno do periodo presidencial.

A responsabilidade do Presidente e Secretario de Estado é regulada pela lei n. 9 de 6 de novembro de 1891, a qual previu os seguintes crimes: contra a existencia politica do Estado, contra a Constituição e as leis, contra o livre exercicio dos poderes politicos, contra o livre exercicio dos direitos individuaes e politicos, contra a segurança interna e tranquillidade do Estado, contra a probidade da Administração e contra a guarda e emprego legal dos dinheiros publicos.

O Presidente do Estado será submettido a processo e julgamento, depois que a Camara dos Deputados declarar procedente a accusação, perante a Relação, por crimes communs, e perante o Senado nos de responsabilidade. Decretada a procedencia da accusação, fica o Presidente suspenso de suas funcções.

Compete a qualquer cidadão offendido, ou a seu representante legal, o direito de queixa ou denuncia, mas esse direito prescreve passados tres annos, quanto aos crimes de responsabilidade, observando-se, quanto aos communs, as regras geraes de prescripção.

O Senado não póde impor outras penas que não sejam as de suspensão e demissão do emprego com declaração de inhabilitação para servir qualquer outro ou sem esta; e a sua sentença condemnatoria deve ser proferida pelos dous terços dos membros presentes.

Estas disposições são applicaveis aos crimes de responsabilidade e julgamento dos Secretarios de Estado, os quaes, porém, nos crimes communs, são processados e julgados pelo Tribunal da Relação independentemente de decreto de accusação da Camara dos Deputados.

---

*Organização administrativa* — O Presidente é auxiliado pelos Secretarios de Estado, que lhe subscrevem os actos e presidem as respectivas secretarias, cujo numero não póde exceder de quatro, *ex vi* do paragrapho unico do art. 60 da Constituição.

A lei n. 6 de 16 de outubro de 1891 creou tres secretarias: a do Interior, a de Finanças e a de Agricultura, Commercio e Obras Publicas, cujos regulamentos baixaram com os decretos ns. 587, 588 <sup>22</sup> e 58o, de 26 de agosto de 1892, e foram modificados pelos que baixaram com os decretos ns. 942, 943 e 944 de 10, 12 e 13 de junho de 1896.

A lei n. 318 de 16 de setembro de 1901 supprimiu a Secretaria da Agricultura, Commercio e Obras Publicas com a repartição annexa de Terras e Colonização, sendo os respectivos serviços desempenhados por tres secções annexas ás Secretarias das Finanças e do Interior.

---

<sup>22</sup> A lei n. 152 de 24 de julho de 1896 deu nova organização á Secretaria da Agricultura.



O art. 104 da Constituição aboliu as aposentações, quaesquer que sejam os cargos, empregos ou commissões, garantindo apenas a reforma para os officiaes e praças que se inutilisarem no serviço do Estado.

O art. 105 vedou a concessão de pensões, e o art. 106 permittiu que fosse creado e organizado por lei ordinaria, e sem ónus para os cofres publicos, o pecúlio legal em benefício dos funcionarios do Estado.

—

*Organização municipal* — O assumpto é regulado pelas leis: n. 2 de 14 de setembro de 1891, n. 110 de 24 de julho de 1894, n. 204 de 18 de setembro de 1896, lei adicional á Constituição, n. 5, de 13 de agosto de 1903, e lei n. 373 de 17 de setembro, tambem de 1903.

As funcções legislativas são exercidas pelas Camaras Municipaes, compostas de 7 a 15 membros, com a denominação de vereadores.

São elegiveis para os cargos de vereadores os estrangeiros maiores de 21 annos, sabendo lêr e escrever, com residencia e domicilio no municipio por mais de quatro annos, que forem contribuintes dos cofres municipaes.

As funcções executivas são exercidas pelos presidentes das Camaras Municipaes, eleitos triennialmente, os quaes poderão ter subsidio até 5% da renda municipal effectivamente arrecadada, não excedendo, porém, o maior vencimento de 6:000\$ annuaes.

O reconhecimento de poderes é da competencia das Camaras Municipaes novamente eleitas, havendo recurso devolutivo das suas decisões para o Tribunal da Relação, podendo o mesmo recurso ser interposto pelos interessados ou por qualquer eleitor do municipio dentro

do prazo de cinco dias da decisão, por petição dirigida ao juiz de direito da comarca, que o mandará distribuir e tomar por termo.

Intimadas as partes, poderão ellas, por si, advogado ou procurador, juntar documentos e razões, para o que dar-se-á vista a cada uma por dez dias improrogaveis.

Os documentos e razões serão offerecidos em cartorio ou perante a Relação.

Si a decisão do recurso fôr contraria ao cidadão reconhecido pela Camara Municipal, o presidente desta fará ímmediatamente as devidas communicacões, e convidará o cidadão reconhecido no accordão a entrar no exercicio do mandato.

Nesse caso servirá de diploma a certidão do accordão, deante da qual, sob pretexto algum, se recusará a posse.

A administração dos municipios em que existem aguas mineraes em exploração, bem como a da capital do Estado, é confiada a um Conselho electivo e a um Prefeito nomeado pelo Governo.

A competencia dos conselhos é relativa á decretação da receita a despesa proprias do municipio e dos serviços puramente locaes, que não contravenham os interesses geraes do Estado.

Os recursos e auxilios fornecidos pelo Estado não estão sujeitos á inspecção e deliberação dos conselhos, e são applicados pelos Prefeitos, na fórma das leis e regulamentos do Estado, a cujo Governo prestam contas.

Das leis, actos e decisões das Camaras Municipacs, contrarios á Constituição e ás leis, haverá recurso para o Poder Legislativo ou para o Poder Judiciario, conforme os casos.

A Reforma Constitucional de 1905 declarou que são da competencia cumulativa do Estado e do municipio a decretação e arrecadação do imposto de industrias e profissões, competindo exclusivamente ao ultimo o imposto predial.

—

CXII. No Rio Grande do Sul a suprema direcção governamental e administrativa do Estado compete ao Presidente, cujo mandato dura cinco annos, não podendo ser reeleito para o periodo seguinte, salvo si merecer o suffragio de tres quartas partes do eleitorado.<sup>23</sup>

Dentro dos seis primeiros mezes do periodo presidencial, o Presidente escolherá livremente um vice-presidente, que será o seu immediato substituto no caso de impedimento temporario, no de renuncia ou morte, perda do cargo e incapacidade physica.

Não poderá ser escolhida, sob nenhum pretexto, pessoa da familia do presidente, quaesquer que sejam a natureza e o grau do parentesco.

Tornando-a publica sem demora, o Presidente não manterá a escolha, si contra ella manifestar-se a maioria dos conselhos municipaes.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> A Constituição foi promulgada em 14 de julho de 1891.

<sup>24</sup> Esta disposição da constituição rio-grandense, que attribue ao Presidente a designação do seu successor, tem sido vivamente combatida como attentatoria dos principios basicos da Constituição Federal, e inspirada pelo sectarismo positivista que preconiza a chamada dictadura scientlfica.

Já tive occasião de confessar as minhas crenças catholicas, e a minha indole essencialmente conservadora não se harmoniza com o radicalismo rubro de alguns dos proceres rio-grandenses no periodo da sua organização republicana.

Não sou, portanto, suspeito de parcialidade considerando impropcedente a alludida censura.

Theoricamente, me parece legitimo que o cidadão investido do encargo governamental, pela confiança popular e para realizar, em prazo certo, um programma, que se presume conhecido e de accordo com as aspirações nacionaes, tenha o direito de indicar o seu *alter ego*, a pessoa que ella julgar capaz de executar sem vacillações o seu plano de governo.

No impedimento ou falta do vice-presidente, serão successivamente chamados a exercer a presidencia os secretarios de Estado, na seguinte ordem: o dos negocios do interior e exterior, o dos negocios da fazenda, e o das obras publicas.

O vice-presidente succedendo ao presidente, em virtude de renuncia ou morte deste, perda do cargo ou incapacidade physica, exercerá a presidencia até a terminação do periodo presidencial.

Os outros substitutos servirão até ser eleito e empossado o novo presidente, cuja eleição se fará dentro de sessenta dias.

O presidente, nos crimes de responsabilidade, será processado pela Assembléa dos Representantes e, desde que esta declare procedente a accusação, será julgado por um tribunal especial composto de 10 membros da Assembléa, por ella escolhidos, e dos membros do Superior Tribunal do Estado.

Serão escolhidos pelo tribunal especial, d'entre os seus membros, o respectivo presidente e o relator do processo, funccionando por parte da justiça publica o Procurador Geral do Estado.

O Presidente será criminalmente responsabilizado pelos actos que attentarem contra:

1º. A Constituição e a leis devidamente promulgadas;

2º. O funcionamento legal da Assembléa dos Representantes e da magistratura;

3º. O exercicio regular das liberdades politicas do cidadão;

---

É um caso de substabelecimento de mandato, admittido no nosso direito civil, e que, sem inconveniente, póde ser enxertado no nosso direito constitucional.

O vice-presidente *eleito* não poderia ter programma differente do presidente, mas faltar-lhe-ia talvez a energia necessaria para executal-o.

Praticamente, o resultado não differiria do estabelecido na constituição rio-grandense; o vice-presidente seria um *homem* do presidente, lendo pela sua cartilha, quando não fossem ambos *sacristães* do mesmo vigario.

4º. A tranquilidade e segurança do Estado;

5º. A probidade e decoro da administração;

6º. As leis orçamentarias votadas pela Assembléa e a aplicação escrupulosa dos fundos nellas consignados.

As penas decretadas pelo tribunal especial consistirão em perda do cargo, declaração de incapacidade para o exercicio de qualquer emprego ou função publica no Estado, além de multa pecuniaria.

O culpado não ficará isento da punição em que incorrer nos termos das leis penaes.

Nos crimes communs, o Presidente será submettido a processo e julgamento perante a justiça ordinaria do Estado; em taes casos, porém, a pronuncia não produzirá effeito legal, sem que seja precedida do assentimento da Assembléa dos Representantes.

Todas as deliberações da referida Assembléa sobre o processo do Presidente serão tomadas por dous terços dos suffragios dos membros presentes.

Compete ao Presidente promulgar as leis que entender necessarias, publicando antes com a maior amplitude o respectivo projecto acompanhado de uma detalhada exposição de motivos.

O projecto e a alludida exposição serão enviados directamente aos intendentes municipaes, que lhes darão a possivel publicidade nos respectivos municipios.

Após o decurso de tres mezes, contados do dia em que o projecto fôr publicado na sede do Governo, serão transmittidas ao Presidente, pelas auctoridades locaes, todas as emendas e observações formuladas por qualquer cidadão habitante do Estado.

Examinando cuidadosamente essas emendas e observações, o Presidente manterá inalteravel o projecto, ou modifical-o-á de accordo com as que julgar procedentes.

Mediante a promulgação, será o projecto convertido em lei do Estado, a qual será revogada si a maioria dos conselhos municipaes representar contra ella.

As attribuições da Assembléa dos Representantes são quasi que exclusivamente financeiras, e esta outra originalidade da Constituição rio-grandense tem provocado ainda maior celeuma.

O exame desta questão, porém, exige largo desenvolvimento, e ficaria deslocado neste capitulo.

Prefiro, portanto, tratar do assumpto em outro trabalho.

*Organização administrativa* — O presidente é auxiliado pelos Secretarios de Estado, que presidem as respectivas secretarias, assim denominadas: do interior e exterior, da fazenda e das obras publicas.

Estes secretarios, nos crimes communs, serão processados e julgados de accordo com as leis penaes, perante as justiças ordinarias, sem immuidade alguma; nos de responsabilidade, serão processados e julgados pelo Superior Tribunal; nos connexos com os do Presidente do Estado, pelo tribunal competente para o julgamento deste.

Os funcionarios publicos são estrictamente responsaveis pelos abusos e omissões que commetterem no exercicio dos seus cargos, dos quaes serão destituidos, em virtude de sentença condemnatoria proferida no processo a que forem submettidos, de accordo com as prescrições leaes.

Não ha distincções entre os funcionarios publicos de quadro e os simples jornaleiros.

*Organização municipal* — Reflecte fielmente a do Estado.

O poder municipal é exercido, na sede de cada municipio, por um intendente que dirige todos os serviços, e por um Conselho, que votará os meios de serem elles creados e mantidos.

Ambos serão simultaneamente eleitos pelo municipio mediante suffragio directo dos cidadãos, de quatro em quatro annos.

O intendente publica tambem os projectos de leis que julga necessarios, e, depois das formalidades acima expostas, as promulga, sendo obrigado a revogal-os, quando assim reclamar a maioria dos eleitores do municipio.

Compete ao Conselho elaborar a lei organica municipal, a qual não póde ser reformada senão em virtude de proposta fundamentada do intendente ou de representação de dois terços dos eleitores municipaes.

—

CXIII. No Districto Federal<sup>25</sup> as funcções legislativas são exercidas pelo Conselho municipal composto de io intendentes, cujo mandato dura dois annos improrogaveis.

Ao Conselho eleito compete a verificação dos poderes de seus membros; e, sempre que, no exercicio dessa faculdade, elle annullar uma eleição sob qualquer fundamento, resultando desse acto ficar o candidato diplomado inferior em numero de votos a qualquer outro não diplomado, mandará proceder a nova eleição para preencher a vaga ou vagas resultantes das nullidades, prevalecendo, entretanto, as eleições dos outros candidatos.

---

<sup>25</sup> O Dec. n. 5160 de 8 de março do 1904 approvou a Consolidação das leis federaes sobre a organização municipal do Districto Federal.

A faculdade de legislar do Conselho soffre as seguintes restricções:

1ª. Não póde inserir nos seus orçamentos quaesquer dispositivos não referentes á fixação da despesa e da receita e á arrecadação desta.

2ª. O augmento ou a diminuição de vencimentos e a criação ou suppressão de empregos serão feitos mediante proposta fundamentada por parte do Prefeito, salvo tratando-se de logares da Secretaria do Conselho.

3ª. Não póde auctorizar compromissos pecuniarios que não possam ser satisfeitos em 50 annos e cujo serviço de juros e amortização annuaes seja superior á renda de um anno proveniente do imposto predial.

4ª. É prohibida, sob pena de nullidade, a criação de emprego, cargo ou qualquer funcção municipal vitalicia.

O poder executivo municipal é exercido pelo Prefeito, nomeado por decreto, d'entre os cidadãos brasileiros de reconhecida competencia, e demissivel *ad nutum*.

Compete ao Prefeito:

a) apresentar pessoalmente, por occasião da abertura de cada sessão ordinaria, um relatorio circunstanciado de todas as occurrencias que se tiverem dado no intervallo de urria sessão á outra, propondo nessa occasião as medidas que julgar opportunas;

b) executar e fazer cumprir todas as deliberações ou ordens do Conselho, quando devidamente promulgadas;



c) administrar e governar o districto, de accordo com as leis municipaes em vigor, no caso de annullação de eleição ou em qualquer outro de força maior que prive o Conselho de se compor ou de se reunir.

Reunido o Conselho, o Prefeito enviar-lhe-á uma Mensagem, informando-o de todos os actos de sua gestão no periodo provisorio em que tiver administrado o districto;

d) fazer arrecadar as rendas municipaes por empregados de sua confiança e de accordo com o ultimo orçamento aprovado pelo Conselho;

e) ordenar as despesas votadas pelo Conselho e auctorizar o pagamento dellas pelos cofres municipaes.

As ordens de pagamento deverão sempre conter a indicação do artigo e paragrapho do orçamento que as auctorizar, e nenhuma despesa será realizada sem serem presentes os documentos que a comprovem;

f) formular a proposta do orçamento que deve ser apresentada ao Conselho no dia da abertura da sua sessão ordinaria, e fornecer todos os dados que lhe forem pedidos pelo Conselho ou suas commissões, para a confecção dos orçamentos parciaes ou geral;

g) nomear, suspender, licenciar ou demittir os funcionarios não electivos do municipio, exceptuados os da secretariado Conselho, e observadas as garantias que forem definidas em lei;

h) convocar extraordinariamente o Conselho, quando o julgar conveniente ou quando assim o reclamar por escripto a maioria dos intendentes;

i) prorogar o orçamento em vigor, si até ao ultimo dia de dezembro não tiver sido votado novo pelo Conselho, dando publicidade do seu acto por meio de editaes publicados durante dez dias;

*j)* suspender a execução de qualquer acto ou resolução do Conselho, sempre que os julgar inconstitucionaes, contrarios ás leis federaes, aos direitos dos outros municipios ou dos Estados, ou aos interesses do mesmo districto.

O *veto* será sempre submettido ao conhecimento do Senado Federal.

O Senado decidirá si o acto suspenso viola ou não a Constituição e as leis federaes, assim como as leis e regulamentos da Municipalidade; mas a sua resolução contraria ao *veto* não prevalecerá si não reunir dous terços de votos;

*k)* expedir regulamentos para execução das deliberações do Conselho e dos serviços municipaes;

*l)* determinar a realização de obras de reconhecida necessidade, desde que haja para ellas credito no orçamento;

*m)* resolver sobre a desapropriação e aquisição de immoveis necessarios á abertura, rectificação e alargamento de praças e ruas, continuando em vigor, para os outros casos de desapropriação, o disposto no art. 15 § 9º da lei n. 85, de 1892<sup>26</sup>;

*n)* vender os terrenos ou prédios adquiridos ou desapropriados que não tenham sido aproveitados para logradouro publico nas avenidas, praças ou ruas, mediante hasta publica, previamente annunciada pela imprensa e affixada nos logares mais publicos por espaço de tempo não inferior a dez dias; e permutar independentemente de hasta publica, os referidos bens, conhecendo, por meio de avaliação, do preço dos immoveis que constituem o objecto da troca;

---

<sup>26</sup> Esta disposição consagra a competencia do Conselho para resolver a respeito.

o) organizar a escripturação, arrecadação e guarda da receita, assim como os serviços necessarios á execução e fiscalização das obras;

p) resolver sobre a propositura, desistecia e abandono das acções que interessarem á fazenda municipal, bem como sobre accordos ou composições, nos termos das leis em vigor;

q) regular a abertura e denominação de ruas, praças, estradas e caminhos, bem como o respectivo policiamento, o livre transito, o alinhamento e embellezamento, a irrigação, os esgotos pluviaes, o calçamento e illuminação;

r) dividir o territorio do Districto Federal em circumscripções, que não poderão ter menos de 10.000 nem mais de 40.000 habitantes;

s) reclamar do Governo da União bens que pertençam ao municipio;

t) organizar a estatistica municipal em todos os seus ramos;

u) E deliberar sobre acceitação de doação, legados, heranças, e fideicommissos, bem como sobre a respectiva applicação.

Basta a simples enumeração destas attribuições para tornar claro ter sido o pensamento do Congresso Nacional estabelecer neste Districto um regimen dictatorial, de moldes ottomanos, sendo o Conselho Municipal um simulacro do systema representativo, *uma mentira convencional de direito publico*.

Não me parece que seja este o melhor meio de *republicanizar a Republica*.