

TRATADO
DE
SCIENCIA DA ADMINISTRAÇÃO

DIREITO ADMINISTRATIVO

PELO

Dr. Augusto Olímpio Vibriros de Castro

DIRECTOR DO TRIBUNAL DE CONTAS

RIO DE JANEIRO
IMPRESA NACIONAL

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

INTRODUCCÃO

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 technico.

Sem garantias de estabilidade e de acesso, o empregado se habituou a confiar mais na dedicação partidaria do que na habilitação professional, 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 governamentais também não exigiam conhecimentos especiaes de Direito Administrativo.

Os ministros eram delegados do Parlamento, e muitos já não faziam má figura quando se enfro-
nhavam no constitucionalismo inglez e tinham tin-

turas desse liberalismo à franceza, mais espalhados e brilhantes do que sólidos e eficazes na garantia dos direitos individuais.

As presidências das províncias eram *villegiaturas* onde os políticos descansavam das fadigas parlamentares, sem outra preocupação que a de desenvolver as forças das suas agremiações partidárias .

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

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

O Conselho de Estado, cujos pareceres são monumentos de erudição e alto senso jurídico, 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 contentiosos, não proferia decisões e sim emittia pareceres sujeitos á *Imperial Resolução*.

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

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

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

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

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

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

Havia, é certo, no passado uma organização que correspondia, dentro de certos limites e com differenças infinitas e profundas, à administração de nossos dias; a sua denominação, porém, era— *policia*—como testemunham as *Cartas* e outros

actos do ministério de Colbert, e a *Correspondência* 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 violências, em todas as manifestações da vida e do trabalho humano, e em todos os phenomenos económicos»

Referindo-se também à data recente da formação do Direito Administrativo, Meucci assi-gnala que elle começou a ser cultivado somente depois que os institutos foram dirigidos por princípios deduzidos da própria natureza do homem e da sociedade, e depois que nasceu e se desenvolveu o trabalho de reflexões philosophicas applicad as 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, explicável a ausência de uma doutrina jurídica.

Na sociedade romana, a reflexão philoso-phica 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 jurídicas a varias partes da publica administração, relativas principalmente aos impostos, aos direitos e privilégios do fisco, ás estradas e às aguas.

Mas havia um *direito municipal* amplamente desenvolvido, e sobre as circumscripções administrativas do império 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 arbitrário e patrimonial, e o segundo inspirando-se no modelo romano.

Seria uma anomalia inexplicável a existência de um systema de leis administrativas em uma época em que a auctoridade central era fraca e Inorgânica, em que as relações entre as diversas partes do Estado eram eventuaes e raras, e em que as próprias contribuições, mesmo sob a forma de serviços militares ou civis, eram de índole patrimonial e regidas ou pelo arbítrio 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 es-

VIII

tudo, systematico e separado, do direito publico administrativo; e o mesmo aconteceu com os que se occuparam especialmente com o direito feudal e estadoal.

A escola deGrocio e a dos jurisconsultos philosophicos dos séculos XVI e XVII não podiam applicar-se ao estudo das disciplinas que regulam a acção do Estado no prosegimento dos vários fins do bem estar social, pelo motivo de faltar-lhes um modelo de um Estado constituído e distincto, com a garantia da liberdade privada em frente à publica.

A sciencia do direito administrativo surgiu na Itália com a publicação da obra de Roma-gnosi— *Prinápíi fondame?itali di diritto àmminis-trativo*, publicada em 1814, e que constitue um systema de doutrina tão vasto que abraça toda a sciencia jurídica e económica, e se occupa de diversos ramos da legislação, como se verifica da sua divisão em cinco partes: principios rácio-naes, formas, lei positiva, economia civica e competência .

Na França, desde o século 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 independência dos dous ramos— judiciário e administrativo; mas com-metteu o grave erro de confiar a suprema aucto-ridade a um corpo collectivo (o Directório), e de supprimir os dous grandes centros competentes —o Conselho de Estado e a Corte de Contas—restabelecidos mais tarde pelo primeiro cônsul.

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

Na Inglaterra, o direito administrativo é meramente tradicional e histórico, não possui litteratura jurídica 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 Germânica (1815), creando laços mais estreitos e permanentes entre os Estados que a compunham, deu também vida ao direito publico allemão; e foi nesse período que os publicistas tedescos desenvolveram a doutrina do Estado sobre bases philosophicas.

A unificação politica de 1870 deu grande impulso ao direito administrativo, como leie como



sciencia, e a litteratura juridica allemã occupa hoje o primeiro plano devido aos trabalhos de Gneist, Meyer, Laband, Ronne, Mohl e tantos outros.

Fôramos 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 forma a desenvolveram que se pôde dizer que a nacionalizaram, sendo principalmente notáveis as prelecções do Professor Ferraris que inaugurou o ensino na Itália, occupando a primeira cadeira creada na Universidade de Pavia, em 1878.

Meucci, cuja lição seguiu neste rápido esboço da história do Direito Administrativo, reconhece que as duas sciencias em grande parte se encontram e se completam, porquanto a Sciencia da Administração não pôde 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 políticos 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 económicas 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 inúteis e, o que é peor, contradicções prejudiciaes.

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

Actualmente, confessa Posada, reina a mais completa anarchia no que diz respeito à fixação

dos limites mais geraes das matérias que devem ser tratadas no Direito Administrativo para differença-la 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 * relações do Estado com os grandes interesses collectivos,*

Direito Administrativo, *sciencia jurídica,* exclude, segundo Orlando, o conteúdo *social* da Administração ; e outro não é o critério de Goodnow.

Outros escriptores, porém, como De Gerando e seus discípulos, Maçarei, Pradier - Foderé, Batbie, Ducrocq, na França ; Romagnosi, Manna, Pérsico, De Gioannis, Loris, na Itália; Lcening. Meyer, na Allemanha; Posada, Colmeiro, Santa-maria, na Hespanha ; Pena, na Republica Argentina ; e Amunategúí, no Chile, se occuparam também 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 activi-

dade jurídica política e social da Administração ; 3º, a jurisdição; 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 à conducta jurídica das auctoridades.

Análogo é o tratado de Meyer na *Encyclo-pedia* de Holtendorff.

Dessas divergências conclue Posada que não é possível encontrar uma orientação científica entre os tratadistas . BI

Mas, por este motivo, não deixa o Direito Administrativo de occupar uma posição autónoma em um systema de classificação jurídica, tendo por objecto o estudo da *administração* — em seu elemento *formale jurídico*.

E este estudo augmenta cada vez mais de importância 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 próprio periodo de formação em que ainda se acha o Direito Administrativo torna interessantíssimos os seus problemas, sendo o jurisconsulto obri-

gado a descobrir entre as theorias oppostas um critério seguro que o guie no exame de árduas questões suscitadas na vida forense.

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

Oart. 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*authoridades administrativas da União.

Ora, é impossível defender esses direitos ou decidir essas causas sem conhecer a fundo a *natureza jurídica 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 mechanismo 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 exercício livre e independente da própria funcção.

Bem orientados sobre a missão que desempenham, elles hão de se impor á estima publica

porque a mola mais resistente do character é a consciência do próprio valor.

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

Emfim, a nenhum cidadão deixará de ser útil 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 jurídica duas obras de valor— *Ensaio sobre o Direito Administrativo* pelo Visconde do Uruguay, e o *Direito Administrativo Brasileiro*, pelo Dr. António Joaquim Ribas.

A primeira, como declara o seu eminente auctor, era destinada a servir de introducção a um trabalho de maior fôlego, 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 admiráveis trabalhos dos publicistas allemães e italianos.

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

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

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*. I 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 riquíssimo da legislação comparada, preferindo os paizes cuja organização mais se approxima da nossa.

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

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

Anima-me também 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 período 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 audácia tentava outras audácias melhor aparelhadas, a trilha se convertia em caminho onde enxameavam-se as casas, e logo invadido pela legião de engenheiros, precursores 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 audácia 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 organi-

zação administrativa repouse sobre bases racionais.

Somente 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.

\

ÍNDICE

Introdução . , ,

*

IDÉAS PROPEDEÚTICAS

CAPITULO I

I. Noção do Estado — II. Sua génese : A consanguinidade. Theoria do contracto social. Lei do status. A guerra — III. Influencia d es centralizadora do* feudalismo — IV. As ligas.das cidades — V. Forças centrípetas : A Igreja Catholica c o Santo Império Romano — VI. Critica das diversas theorias relativas á intervenção do Estado: O absolutismo. O individualismo. O socialismo. Formula racional — VII. Órgãos e funeções do Estado.....

CAPITULO II

VIII. Noção do Estado Federal ■— IX. O *federalismo* na anti-
guidade : as Amphictyonias. A liga dos Acheos ea dos
Etolios. A republica hebraica. A liga latina — X. Con-
federacão Suissa — XI. Estados Unidos da America do
Norte — XII. Republica Argentina — XIII. México —
XIV. Venezuela —XV. Império Allemão—XVI. Fe-
deracão Brasileira. Génesis e effeitos.

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 nosystema geral das sciencias jurídicas e, sociaes — XXI. Methodo e divisão — XXII]. Fontes scientificas e legislativas — XXIII. Codificação.

SCIENCIA DA ADMINISTRAÇÃO

CAPITULO IV

XXIV. Meios de que se serve o Estado para conhecer as ne-
cessidades sociaes : *Dados estatísticos* — XXV. *Exposi-
ções*—XXVI. *Inquéritos* — XXVII. *Opinião Publico
e Imprensa*

CAPITULO V

XXVIII. Acção do Estado quanto ás necessidades phisicas
da sociedade: Segurança Publica—XXIX. Saúde Publica.
Policia Sanitária. A Hygiene no Districto Federal. A *City
Improvements* — XXX. Assistência Publica. Paupe-
rismo. Suas causas. Inconvenientes da assistência official.
As *workhouses* — XXXI. População. Theoria de Mal-
thus. Seus precursores. Anli-malthusianos e neo-malthu-
sianos

CAPITULO VI

XXXII. Intervenção do Estado no domínio económico. Pro-
ducção da riqueza. Tutela do trabalho. As corporações. O
apprendizado. Obras publicas — XXXIII. Regimen
industrial. Monopólio. A doutrina do *laissez Jaire* 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 *Trados Unions* e as *Camarás Syndicaes*. Caixas Económicas. Sociedades cooperativas e de soccorros mútuos.....

CAPITULO VII

XXXVIII. Acção do Estado quanto ás necessidades culturais da sociedade — XXXIX. Instrucção publica; seus diferentes grãos — XL. Da obrigação escolar — XL1. Escola leiga — XLII. Liberdade de ensino — XL111. Instrucção Primaria — XLIV. Curso de Humanidades — XLV. Escolas Superiores — XLVI. Instrucção technica — XLV11. Influencia do Estado no desenvolvimento scientifico, litterario e artístico da nação — XLVIII. A religião. Estado leigo e Estado atheu. O espirito religioso nos Estados -Unidos da America do Norte

DIREITO ADMINISTRATIVO

CAPITULO VIII

XLIX. Conceito da administração segundo Mohl, Stein e Posada — L. Caracteres da funcção administrativa — LI. Distribuição da acção administrativa pelos diversos pontos do território nacional: *centralização e descentralização* — LU. *Selfgovemment 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. 6» 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 — LI V. O direito de intervenção na Republica Argentina — LV. No México — LVI. Nos Estados Unidos da America do Norte —j LVII. Na Suissa ►» ♦. l

CAPITULO IX

LVIII. O Presidente da Republica. Atribuições — LIX. Responsabilidade. Dec. Leg. n. 3o 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 — LX1.0 poder executivo na Republica Argentina — LX11. No México — LX111. Na Venezuela — LX1V. Nos Estados Unidos da America do Norte. Considerações sobre a Presidência da Republica. Importância do Senado Americano no mecanismo governamental — LXV. O Conselho Federal Suisso — LXV1. O *deutscher Kaiser* — LXV11. O *Sundesrath*.....

CAPITULO X

LXVIII. Os Ministros de Estado. Atribuições e responsabilidade — LX1X. Organização ministerial actualmente em vigor. Distribuição pelos diversos Ministérios dos serviços a cargo da administração federal — LXX. O Thesouro Federal e repartições dependentes. Conselho de Fazenda — LXXI. Fórmulas dos actos administrativos — LXXII. Organizações ministeriaes nos paizes estrangeiros : Chile — LXX1II. Republica Argentina — LXXIV. Estados Unidos —LXX V. Áustria-Hungria —LXX VI. Suissa — LXXVII. AUermanha. „{. *«l

CAPITULO XI

LXXVII]. Hierarchia. Funcionarios e empregados públicos. Classificação — LXXIX. Natureza jurídica das relações

entre o Estado e os seus empregados — LXXX. Condições geraes de investidura dos cargos públicos— LXXXI. Direitos, deveres e responsabilidade dos empregados públicos — LXXXII. Aposentadoria — LXXXI II. Monte* pio — LXXXIV. Responsabilidade do Estado pelos' actos dos seus empregados. Jurisprudência 4o Supremo Tribunal Federal..... 4i3

CAPITULO XII

LXXXV. Contencioso administrativo. Sen histórico. Principaes argumentos invocados á seu favor. Refutação — LXXXVI. Systema francez — LXXXVII. Systema belga —LXXX VIII. Systema anglo-americano — LXXX IX. O nosso contencioso administrativo durante o Império. Legislação actual — XC. O art. i3 da'lei n. 221 de 20 de novembro de 1894. Histórico e critica desta disposição. Discurso do deputado Gastão da Cunha — XCI. *Os interdictos possessórios*..... 479

CAPITULO XIII

XCII. Tribunal de Contas — XCIII. Necessidade da sua criação —XCIV. Os três typos clássicos : a) o do exame prévio com o veto absoluto— italiano — ; b) o do exame prévio com o veto limitado — belga —; c) o do exame á *posteriori* —francez— XCV. Systema inglez — XCVI. A nossa organização. Decreto legislativo n. 3ç2 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. Competência e attribuições — XCVII. Projecto de reforma..... 521

CAPITULO XIV

XCVIII. Nacionaes e estrangeiros — XCIX. Direitos do cidadão — C. Legislação eleitoral, pátria e estrangeira—Cl,

XXIV

	Pag.».
A naturalização. Exame do respectivo processo, no di- reito pátrio e no estrangeiro — CII. Protecção dos ex- trangeiros. A intervenção diplomática. Seus abusos — CHI. Direito de expulsão do território nacional. Dis- cursos do deputado Medeiros e Albuquerque e do se- nador Gomes de Castro	567

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 — CXIIJ Organização municipal do Districto Federal.	635
---	-----

BIBLIOGRAPHIA

- Adams et Cunningham — *La Confederation Suisse.*
Agustin de Vedia—*Soberania y Jtsticia.*
Alexandre Herculano — *Historia de Portugal.*
Dr. Amaro Cavalcanti — *Regimen Federativo e a Republica Brasileira j Responsabilidade civil do Estado.*
Amunategui Rivera — *Resumen de Derecho Administrativo.*
Assis Brasil — *Republica Federal.*
Barraquero— *Espiritu y pratica de la Constitucion Argentina. I*
Besson — *Le Controle des budgets en France et â Pitranger.*
Bluntschli — *La Politique; Theorie Générale de FEtat.*
Bruno —• *Códice politico amministrativo.*
Bryce — *La Republique Aviericaine.*
Carlier — *La Republique Americaine.*
Cavagnari — *Elementi di Scienza delPAmvministrasione.*
Chambrun — *Le Pouvoir Executif aux Etats Unis.*
Chironi — *La Culpa en el derecho civil moderno.*
De Sal is — *Le Droit Federal Suisse.*
Duc de Noailles — *Cent ans de republique aux Etats Unis.*
Ducrocq — *Cours de Droit Administra Hf.*
Eugène Pierre — *Traite de Droit Politique Elcctoral et Par-
lementaire.*
O Federalista,
Dr. Felisbello Freire — *As Constituições dos Estados e ai
Constituição Federais Historia Constitucional da Republica dos
Estados Unidos do Brasil.*
Dr. Francisco de Castro — *O Invento Abel Parente.*
Giron y Garcia Moreno — *Leyes y códigos de Suiza.*

Grivellé — *De la distinction des actes (autoritiet de* actes de gestion. I* Goodnow — *Derecho Administrativo Comparado*.
 Dr. João Barbalho — *Constituição Federal Brasileira*. João Ribeiro — *Historia do Brasil; Memoria histórica do atino de 1901, apresentada d Congregação do Gymnasio Nacional*. Korkounov — *Cours de theorie ginirale du ãroit*. Laband — *Le Droit Public de PEmpire Allemand*. Lacassagne — *Précis d*Hygiene. \ ,*
 Laferrière — *Traite de la juridiction adminislrative*. Lastarria — *Leçons de Politique Positive*. Lavergne — *Le Controle du budget*,
 Leon Say — *Dictionnaire des Finances*. Le Fur — *Eiat Federal et Confederation ifE/ats*. Leroy Beaulieu — *L*Etat moderne et ses fonctions*. Levasseur — *Cours SEconomie Politique. I* Lobo d'A vila — *Estudos de Administração*.

Dr. Lúcio de Mendonça — *Paginas Jurídicas*.

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 unitário y federal*,

Maurice Block — *Dictionnaire de la Politique*. Max Leclerc — *Le-rôle social des Vniversités*. Meucci — *Instituzioni di Diritto Amministrativo*. Meyer — *La Administrafion y la organisacion administrativa*. Milton — *A Constituição do Brasil*. 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 èt de la Science Politique*. *Revista de Legislação*.

- Ribas — *Direito Administrativo Brasileiro*. Ruy Barbosa — *Reforma do ensino primário*. Saredo — *Instituzioni ai Procedura Civile*.
- Sarrette — *Étude sur le contrôle du budget de l'État en France, en Angleterre et en Italie*.
- Solari — *La Responsabilità della Pubblica Amministrazione per gli atti di impero*.
- Sourdat — *Traité générale de la responsabilité*. Stevens — *Les sources de la Constitution des États Unis*. Story — *Commentaire sur la Constitution Fédérale des États Unis*.
- I Straus — *Les origines de la forme républicaine du gouvernement dans les États Unis*.
- Stuart MUI — *Le Gouvernement Représentatif*. Thorold Rogers — *Interprétation économique de l'Histoire*. Tripier et Monnier — *Les Codes Français*. I Ussing — *Le Contentieux administratif et la juridiction administrative*.
- Vicomte Combes de Lestrade — *Droit Politique Contemporain*.
- Visconde do Uruguay — *Ensaio sobre o Direito Administrativo*.
- Vivien — *Études administratives*.
- Wilson — *Vingt ans de Gouvernement Congessionnel*,

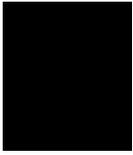
•

1

M



IDÉAS PROPEDÊUTICAS



CAPITULO I

- I. Noção do Estado.— II. Sua génese: A consanguinidade. Theoria do contracto social. Lei do status. A guerra.— III. Influencia descentralizadora do feudalismo —IV. As ligas das cidades.— V. Forças centrípetas : A Igreja Catholica e o Santo Império Romano. — VI. Critica das diversas theorias relativas á intervenção de- Estado:
M O absolutismo. O individualismo. O socialismo. Fórmula racional. — VII. Órgãos e funcções do Estado *

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

■ E' nesse sentido que Cicero dizia: *Est igitur Respublica res populi; populus animi hominum ceteris quocumque modo congregatus sed ceteris multitudinis, juris consensu et utilitatis communitate congregatus.*

Em sentido formal, Estado é a própria organização jurídica 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 íntima de

i Meucci— *Instituzioni di Diritto Amministrativo*. Cavagnari — *Elementi di Scienza dell'Amministrazione*. Wilson—«*El Estado*, trad. franc. de Wiltholm ; Blunlichli— *Théorie générale de l'Etat*, trad. franc. de Rieffelmatton.

partes tendo nexos necessários e reflexos entre si e com um centro; união de consciências, e não simplesmente de corpos; todo orgânico tendo vida própria, embora resultante da dos seus membros, que, por sua vez, participam da vida do todo sem abdicar a própria.

Assim o Estado se distingue dos conceitos affins ; do *povo*, isto é, da sociedade civil, que é a sua matéria ; do *governo* ou *hierarchia*, que é a sua forma; e da *nação*, que é a própria sociedade, quando ao organismo jurídico se anexa 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, comprehendendo 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 três *concútos fundamentalmente* idênticos, porém *modalmente* diversos, e que se exprimem com diferentes denominações : *poder central*, *poder publico*, *povo politicamente organizado*.

* *

*

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

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

Mas os primeiros fundadores de governos não teriam achado essa noção intelligível, pois consideravam naturalíssimo 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 estável, relativamente aos seus vizinhos, para reconhecer a sua unidade; e, para se distinguir dos grupos análogos, 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 fictício.

A existência corporativa era um effeito dos laços da consanguinidade.

I A chamada *theoria do contracto social*,—personificada em Rousseau, não tem base scientifica, não resiste á mais ligeira analyse.'

^t Não se pado considerar o Estado como proveniente de um contracto celebrado entre todos os indivíduos que o compõem, porque um contracto não se presume, e o pretenso contracto social nao ostá de forma alguma provado, doutrina La Fur.

E' mesmo fácil demonstrar que elle nunca existiu.

Ssm fallar do silencio inexplicável da Historia sobre um acontecimento dessa importância, é evidente que teria sido materialmente e moralmente impossível obter o consentimento de todos os habitantes de um paia, sem a menor excepção, porquanto, ai é da essência do contracto social que a condição seja cgual para todos, não seria justo que as mulheres não tivessem os mesmos direitos que os homens.

Além disto os primeiros indivíduos, que se reuniram por meio de um contracto, evidentemente nao podiam encadear perpetuamente a vontade das gerações futuras;

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 único elo social era o parentesco natural ou adoptivo, o sangue commum a todos os membros da communitate; não havia o respeito sciente e consciente pelas disposições legaes, 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 voluntária; o filho de um operário seria fatalmente um operário.

Nenhuma superioridade podia deslocar o individuo do seu meio; as suas aptidões apenas serviam para elevá-lo dentro da própria 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

tanto assim que Rousseau admite que o contracto se renova em todas as gerações, porque todos nascem livres.

Mas a experiência de cada um de nós protesta contra tal suposição.

A nossa residência em um logar, muitas vezes imposta por circunstancias independentes da nossa vontade, não implica absolutamente em uma adhesão a um contracto cuja existência 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 vários adeptos do contracto social que antes d'elle nenhuma lei natural se impunha aos homens, o próprio contracto social não pôde ser obrigatório, 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 inverosímil.

seu estado, era romper com todos os deveres sociais 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 trajetória da sua vida, não se compreende a existência de um contrato social.

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

O parentesco e a religião foram os dois factores mais importantes da coesão 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 família ou da *communhão*, o homem se encontrava com as sombras dos grandes mortos da sua família ou da sua raça, e prestava-lhes homenagens, implorando a sua protecção e os seus conselhos.

Também o adoptado, admittido nessa *communhão* santa com os antepassados do adoptante, os acceitava como deuses próprios, assumia os mais graves deveres, adquirindo ao mesmo tempo os privilégios mais sagrados do parentesco.

O mesmo acontecia quando a família entrava por adopção em uma *gens*, ou esta era adoptada por uma tribo; 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 criamos aparelhos governativos e provocam os aperfeiçoamentos dos mesmos.

I A historia dos tempos primitivos dos povos iocivilizados mostra que a união dos pequenos aggregados sociais para a offensiva ou defensiva, tinha como consequência a criação de uma auctoridade central coordenadora, v*

As tribus israelitas, por tanto tempo separadas, se constituíram 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 período, a hegemonia nas confederações gregas, foi producto da actividade desenvolvida contra os inimigos externos.

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

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

A primeira função do Estado, portanto, foi prover as exigências 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 pacíficas substituíram gradualmente os hábitos de depredação, e as luetas cruentas cederam o campo á benéfica

concorrência que se exercita na esfera da intelligencia e da prosperidade.

Mas, nessa nova phase, o Estado continua como órgão da força nacional em frente das nações estrangeiras, como instrumento de tuteia e de defesa na grande batalha pela vida, que todos os aggregados sociaes, civilizados ou bárbaros, 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 género 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 famílias 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 constituía o Estado, cessou de ser familiar e se tornou politica.

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

Desappareceu a auctoridade central agindo *directamente* sobre todos os indivíduos habitando um território *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 obediência e a subordinação a uma pessoa — o proprietário 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 próprios 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, luctavarr», 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 eommerciantes das margens do Báltico e do Rheno se aproveitaram, durante o século XIII, do parcellamento da auctoridade resultante do systema feudal, para formar ligas cujo fim principal era remediar o inconveniente da época — a insegurança das estradas — que difficultava o commercio.

grande Estado obedecendo á mesma autoridade politica, e de organizar um grande território 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 Itália, a França e a Bélgica, foi coroado pelo Papa imperador do território que se denominou o *Santo Império Romano*.

Por toda a parte, as mais poderosas ou as mais hábeis famílias feudaes sê 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 realzado na França pelos Capetos, principalmente por Luiz XI, a cujo assombroso génio politico os seus crimes, não menos assombrosos, não permitem que se preste a devida homenagem ; na Áustria pelos Habsburgos ; na Inglaterra pelos Plantagenets ; na Allemanha pelos Hohenzollerns'; e na Itália 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 fórmula mais comprehensiva e mais racional: de um povo que formou e organizou a unidade jurídica.

São sempre os mesmos dous elementos —*povo e auctoridade*—que diversamente se contrabalançam nas diversas phases históricas, sendo a variedade produzida

unicamente pela *proporção* em que contribuem os referidos elementos.

Em Roma Imperial, na Europa medieval e despótica, e ainda no Oriente, o Príncipe 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 onipotente, surgiu a *individualista*, ou da mínima intervenção do poder publico.

Já a philosophia estóica havia revelado á consciência humana opprimida o sentimento da sua própria foçça moral e da sua dignidade; e mais tarde o christianismo, com as tradições da unidade da espécie, e com o seu dogma da fraternidade de todos os homens perante Deus, reforçou esse sentimento pelo lado religioso.

Sobrevieram depois as invasões germânicas, 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 existência 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 necessário para impedir um outro maior, conceito adoptado pela plêiade brilhante dos economistas que, sob as denominações de—escola de Manchester, escola industrial, escola liberal—adoptaram como lemmas: o *nepas trop gouverner*, de *oãrgenson* ; o *laisser*

faire, laisser passer, de Gournal} e o *tf mondo va da sé*, do abade Galáni.

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

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

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

A restauração da ordem jurídico-política sobre a base da liberdade, é magnífica e científica.

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 nasuafórma concreta e com o seu conteúdo vivificador, que é o bem social, e com a sua norma inseparável, que é a lei.

Direito e Estado não são conceitos antitheticos da liberdade, e sim harmónicos e garantidores delia.

O Estado não é um mal necessário, um espantinho, e sim um factor poderosíssimo do bem-estar social; não é um instituto de segurança pública, uma força negativa, é uma actividade ao mesmo tempo conservadora e aperfeçoadora, promovendo incessantemente o progresso social.

Além disso, a acção conservadora é lógica e historicamente inseparável da acção aperfeçoadora; a acção *negativa* também é frequentemente inseparável e indistinguível da acção *positiva*, porque na ordem moral já se obiservou que se corrompe tudo o que não se move..



A idéa negativa do Estado e do direito é um conceito material e mecânico, fundado sobre uma necessidade accidental e transitória, o que óxala todo o carácter étnico.

Em resumo, a theoria da *liberdade formai* 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 também ao próprio objectivo que a escola individualista attribue-lhe de tutela do direito.

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

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

A origem subjectiva desse systema se encontra no doloroso espectáculo das calamidades sociaes, principalmente da miséria das classes proletárias e da iniqua distribuição de recompensas ao mérito 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 obstáculos que porventura se oppoñam ao livre desenvolvimento das energias individuaes, a um

simples trabalho de auxilio e vigilância; pelo contrario, o Governo tem o dever de gerir e administrar os interesses de todos, dirigindo para o fim com muni a actividade individual.

Esta doutrina se resume perfeitamente nos três lemas 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 subsistência: para se poder garantir a propriedade como o effeito do trabalho, •é necessário dar meios e modos de proporcional-o a todos,

Consequentemente, o socialismo reproduz a idéa imperial e autocrata do Estado onnipotente, não obstante partir de principios diametralmente oppostos, isto é, não da vontade absoluta do soberano e da absoluta sujeição dos súbditos, 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 delle.

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 consequências, encarados sob um aspecto racional, histórico e pratico.

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

A soberania effectiva presuppõe a vontade do povo já manifestada.

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

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

I Historicamente pode 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 tácito, possa ser concebido como o elemento jurídico legítimante da soberania effectiva, mas prova que ella pôde ter a sua sede legitima fora do povo.

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

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

Não menos absurdo é o conceito da *egualdade absoluta*, a qual somente se encontra na *espécie*, isto é, na humanidade considerada em abstracto, sem se tomar em consideração as incontestáveis desigualdades individuaes. I O Estado-Sociedade repugna ao conceito, á historia e á pratica do mesmo Estado, que não é a única

e nem mesmo a primeira energia social, pois pressupõe a energia individual e livre.

O Estado, como instituição, não pode 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 supressão do momento da livre escolha e pela redução das energias individuais 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 experiência de todos os Estados repudiam o conceito do socialismo.

Tem havido Estados despóticos e invasores, que desfructaram, em seu exclusivo proveito, as forças individuais, ou dificultaram o seu exercício; 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 consequência fatal dessas tentativas.

O resultado das colónias 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 intermédios, que consideram-n'o como elemento e factor da civilização e do progresso, cooperador de todas as forças sociaes.

A variedade desses systemas intermédios 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 produccao e sim apenas regular a distribuição das forças individuaes, isto é, as relações entre o trabalho e os agentes productores; assim o poder publico não elimina a acção individual, mas a dirige, e prepara um typo de bem-estar e civilização.

A esta escola, que Simon appellidou de — despotismo empírico — corresponde no domínio económico — o proteccionismo—, e no administrativo — o regulamentarismo ou centralização —; e a sua doutrina também pecca contra o principio da liberdade, introduzindo-se no mundo das transacções espontâneas; sobrecarrega o Estado de encargos impróprios ou antes impossíveis; e necessita de uma massa immensa de serviços e repartições, multiplicando assim os inconvenientes da bureau-cracia.

Pensa Cavagnarí que seria uma hypothese temerária acreditar que esta espécie de *actio finium regimorum*, existente, ha tantos séculos, entre o Estado e os particulares, possa algum dia terminar com uma sentença definitiva, tão mutáveis são as condições objectivas e subjectivas da sociedade humana.

Theoricamente, o melhor partido a seguir, na resolução do problema, é lançar mão de uma fórmula *negativa*[^] e, em vez de investigar as razões da competência do Estado, procurar de preferencia as da sua incompetência. Em primeiro logar o Estado não_ pôde competir com os

ao

particulares na produção da riqueza, visto ser um órgão conservador-coordenador, e não um órgão creador.

Faltam-lhe todos os elementos indispensáveis para ser bem sucedido nas empresas industriaes: o espirito de invenção, o estímulo do interesse pessoal, o da concorrência, etc.

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

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

E\ pois, um órgão essencialmente coercivo, que limita, mais ou menos extensamente, a natural liberdade dos individuos. '

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

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

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 prejuízos que dominam e arrastam o género hu-' mano.

i a O organismo do Estado, diz Leroy-Beaulieu, é essencialmente coercitivo: a coacção se manifesta sob duas formas: as leis e os impostos. 9

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

Conteguintemente *ordenar* e se fazer obedecer «ao as funcçwes essenciaes do Estado. »

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

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

Contra a intemperança legislativa podem ser empregados dous remédios — a *obstrucção* rio seio do Parlamento, graças á qual as 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 remédios, porém, é muito relativa, e a sua applicação geral e systematica não seria possível 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 difficu Idade de manobrar a machina com regularidade, precisão, prudência 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 somente da maioria.

A necessidade de adherentes excita o favoritismo, a creação de serviços inúteis, a formação de um exercito* de empregados.

Reinam, na generalidade dos Estados occidentaes, como no Oriente, a desordem administrativa e o desperdício do Thesouro, sob uma forma mais hypocrita,

isto é, a criação de empregos supérfluos, e as aposentadorias prematuras de funcionarios validos.

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

O quarto vicio éoda não concepção dos interesses sociaes na sua forma syntherica: o Estado moderno os encara isoladamente, na situação de antagonismo uns com os outros.

Do que fica dicto resultam as seguintes regras ge-raes sobre a acção social do Estado:

i.º A acção individual deve ser *á priori*, salvo casos excepçionaes, preferida a do Estado, sempre que se tratar de emprezas susceptíveis 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 forma, é conveniente preferir-se a estas, em virtude da flexibilidade de que gosam, da rapidez das sucessivas adaptações, do maior quinhão que concedem ao interesse pessoal, dos prejuízos 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 delia, é claro que se deve preferir a liberdade, sempre que se possa obter resultados quasi que equivalentes;

4.º O Estado deve usar da máxima circumspecção nos exemplos que der (com os salários dos seus próprios operários, com os preços dos fornecimentos, etc), para

não lançar uma perturbação funesta nas relações so-ciaes.

Feitas essas reservas, e contida nos devidos limites, a intervenção do Governo no que diz respeito ao melhoramento económico, physico e intellectual da população, não pôde deixar de ser benéfica, sendo especialmente útil em todos os casos em que estiverem em jogo interesses demasiadamente geraes, ou se tratar de benefícios que somente depois de longo tempo possam ser auferidos.

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

E¹ 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 indivíduos 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 próprio, ao passo que o Estado tem por missão cuidar do interesse de todos.

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

O horizonte do homem politico, do publico administrador, portanto, não pôde 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 *funções publicas* variam, na sua *forma*, segundo o objecto da sua actividade.

Para Aristóteles, três são as funções do Estado : i) a que *delibera* ; 2) a *andoridade*; 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 heterogéneas: legislação e politica estrangeira, jurisdicção penal suprema e fiscalização do governo se acham reunidas; todas, porém, se distinguem pela sua alta importância para todo o Estado.

Aristóteles chama esta primeira função — *deliberaste* — 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 negócios públicos. ¹

¹ Em algumas cidades da, Grécia, o senado discutia e preparava os projectos de lei. que eram sujeitos à aprovação das assembléas populares.

«Entre vós outros, dizia Anacharsis a Sólon, sao os sábios que discutem e os loucos que decidem.»

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

Oju corresponde ao nosso *Poder Judiciário*.

Entre os gregos, estas três 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 *comícios* deliberam igualmente sobre certas questões importantes da politica estrangeira e se pronunciam sobre a applicação das condemnações capitães; o *senado* governa e administra, e, além disso, expede certas ordenanças geraes semelhantes a leis; os *magistrados* accumulam regularmente as attribuições de *governo e de justiça*. Quem tem o *imperium*, tem na mesma proporção a *jurisdictio*, exerce até funcções *sacerdotaes*, e, pelos seus éditos, funciona de alguma forma como legislador.

Entretanto, apesar dessas confusões, se reconhece, no antigo direito da Republica, um esforço constante para attribuir a funcionarios ditferentes 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 províncias foram devidamente separados dos *empregos militares*.

O interesse do throno trouxe esta divisão, que o interesse dos súbditos, opprimidos pelo poder excessivo dos magistrados, não conseguira inspirar; e este progresso foi reconhecido pelo Estado moderno. I Segundo

Montesquieu, distingue-se ordinariamente :

- i) O *Poder Legislativo*;
- 2) O *Poder Executivo*;
- 3) E o *Poder Judiciário*.

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 creação 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 (potesías inspectiva)*;
- c) E o *Poder Representativo*.

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

Executasse a própria deliberação, ou a *ordem* de outrem; em ambos os casos a decisão representa o *pri meiro papel*. Ora, as funcções do Governo são, por sua natureza, *primarias* ; elle decide, expede actos, exprime a sua vontade, ordena ou prohi be, 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 própria, mas *secundaria*, sendo a execução confiada áauctoridade 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 jurídicos dos seus actos; mas no circulo que ellas traçam, elle decide livremente ; negocia e celebra tratados com os outros Estados; toma as medidas necessárias 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 útil, proteger o todo*" social contra os ataques e perigos internos e externos, *prevenir* os soffrimentos geraes, e *representar* a nação.

Além dos três supracitados poderes, existem dous outros grupos de órgãos e funcções que, embora dependentes do Governo, são, comtudo, distinctos, a saber:

i.º) A fiscalização e o cuidado dos elementos civilizados—*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, consequentemente, não os *governa*.

As relações do poder publico com as suas instituições mesmo externas—a Igreja e a Escola—são essencialmente diferentes das relações existentes entre a auctoridade e os súbditos 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 forma 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 económicos, que dirige os trabalhos públicos e fiscaliza os municípios.

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 funcções são indispensáveis e formam a larga base do Estado, sendo o Governo o cume.

* *

Wilson divide as funcções do Governo em dous grupos, comprehendendo o primeiro as *necessárias* e o segundo as *facultativas*.

No primeiro, incluye as funcções 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 indispensáveis á boa organização civil da sociedade, funções que não são facultativas para os Governos, mesmo na opinião dos partidários do mais largo *laisse^ faire*, e que constituem os próprios laços sociais. I No segundo grupo colloca as outras funções (instrução, 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 secam dos seus elementos indispensáveis.

São as seguintes as funções necessárias:

i .* Garantir a ordem publica, e protegeras pessoas e bens contra qualquer violência;

2." Fixar as relações legais entre marido e mulher, e entre pais e filhos;

3.º Regulamentar os modos de conservação, transmissão e permuta da propriedade, e determinar as responsabilidades provenientes de dividas ou de attentados; I 4-ª

Determinar os direitos resultantes das convenções particulares;

5.ª Definir e reprimir o crime;

6.» Distribuir a justiça em matéria civil;

7.* Determinar as obrigações e direitos políticos, assim como as relações entre os cidadãos;

8.* E dirigir as relações internacionaes.

Estas funções são exercidas pelo Estado seja qual for a forma de governo, e não se oppoem aos principios de Spencer.

Quanto ás funções facultativas, não é possível enu-

3°

neral-as completamente, porque ellas variam muito sob os diversos governos; basta citar as seguintes:

i .* 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.» A regulamentação do trabalho;

1

' 3-* A conservação das vias publicas, incluindo-se nesse numero as questões relativas ás estradas de ferro do Estado, e todos os melhoramentos internos;

4.» O serviço postal e telegraphico;

5.* A fabricação e a distribuição do gaz, serviço das aguas, etc.;

6.^a O serviço sanitário, inclusive a regulamentação de certos ramos do commercio num fim de salubridade;

7." O ensino;

8.^a Manutenção dos pobres, e tratamento dos enfermos;

9.* A conservação e corte das florestas, e outros serviços análogos, taes como os referentes á piscicultura;

10. E as leis sumptuárias.

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 económicas, especialmente quando se trata de pequenas sommas (por exemplo, as caixas económicas postaes), o servifo de empréstimo á lavoura, a manutenção das escolas agrícolas (como na França), e o serviço de seguros operários (como na AUermanha).

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. México— XIV. Venezuela—XV. Império Allemão—XVI. Federação Brasileira. Génesis e effeitos.*

VIII. Todas as uniões contrahidas entre Estados, ensina Laband, **por** mais diferentes 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 idêntica á que o direito privado estabelece entre pessoa jurídica e sociedade.

A organização, a duração por um tempo indeterminado, a importância dos poderes conferidos á União, o

x Laband— *Ee Droit Public de l'Empin AUemand*; Le Fur— *E'tat Federal et Confederation d'Etats* ; O Federalista ; Amaro Cavalcanti — *Regimen Federativa t a Republica Brasileira*; Straus— *Les Origines dt la forme repùblicaic- du gouvernement dans les Etats Unis d'Amerique*; Monirasen— *Ilistoire Romainc*; Adams et Cunningham— *Ea Confederation Suiaae*; Stevens— *&et Sources dá la Constitutiva des E'tals Uuisi* Carlier— *Ea Republique Aintricaite*; Duc do Nbailles—> *Cent ans de Republique anx E'tats Unis*; Ramos Mejia— *El federalismo Argentino*; Mariano Felliza— *Dorrego em la historia He los fartidos unitário y federal*;» Bar-raquero— *Espirita y pratica de la Constituciom Argentina*; Alexandre Herculano— *Historia de Portugá*; Lobo d'Avila— *Estudos da Administração*; Assis Brasil— *Republica Federal*; Folisbello Freire — *Historia Constitucional da Republica: Anuais dm Cornara dos Deputados*—/SSj; João Ribeiro— *Historia do Brasil*.

numero de negócios públicos que lhe incumbe (competência), tudo isto não basta para cortar a questão.

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

E¹ assim que funcções politicas, dum alcance immenso, podem ser igualmente exercidas não somente pelos Estados, como também pelas allianças de Estados constituídos conforme o modelo das sociedades; é ainda assim que pôde haver, em uma reunião de Estados em forma de sociedade, um laço unificador muito forte, como pôde também, em um Estado composto, subsistir uma certa independência, muito desenvolvida, para os respectivos membros.

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

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

Da mesma forma a Confederação de Estados é também 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 existência de relações de direito entre o mesmo Estado e os seus membros, como entre as corporações e os seus membros no direito privado.

A Confederação dos Estados, seja qual for o alcance e a extensão das suas funções políticas, é, pela sua natureza jurídica, 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 domínio da sua organização, a applicação dos princípios de direito internacional. O fundamento jurídico 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.

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

E' este o ponto fundamental que differencia todas as formas de Estados unitários ou federaes de todas as modalidades de Confederações de Estados. I A vontade da Confederação é apenas a expressão da vontade commum dos seus membros, e isto mesmo somente 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 differente da dos seus membros; não é a somrna 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 effeitos.

Na Confederação, os direitos públicos da soberania dos diversos Estados confederados pertencem a cada um delles sobre o respectivo território, 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 próprio 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 proprietários da auctoridade suprema, ao passo que, num Estado Federal, ha um poder col locado acima dos diversos Estados, e que 03 domina juridicamente •, consequentemente elles não teem o poder supremo.

A' auctoridade jurídica superior, auctoridade suprema, acima da qual nenhuma outra existe, nos chamamos soberana.

A diíferença essencial, fundamental, característica, 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 unitário, paiz e habitantes estão *immediatamente* sujeitos ao poder central, existe no Estado composto ou Estado de Estados uma múltipla hierarchia.

Paiz e habitantes são primeiramente sujeitos ao poder dos Estados subordinados, que, por sua vez, reconhecem

o domínio do Estado superior, o qual na Allemanha se denomina — poder do Império (*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 súbditos do mesmo poder.

Os territórios e os cidadãos dos Estados são indirectamente territórios e súbditos 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 *immediato-sobre o substratum* natural de toda forma de Estado — o paiz e os habitantes.

Quanto a certas manifestações do poder central, os Estados particulares podem servir de intermediários ou ser postos á margem, recahindo a acção da autoridade soberana directamente sobre os territórios e súbditos.

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

Todo Estado composto não é um Estado Federal. H O Estado de Estados exige um poder central, essencialmente diverso e superior ao dos Estados particulares; mas, da mesma forma que acontece no Estado simples,

esse poder central nem sempre tem o mesmo representante, e pôde pertencer ora ao conjuncto de cidadãos, ora a uma pessoa *physica*, e dahi a distincção entre democracia, monarchia, etc.; ou também ao conjuncto de Estados particulares: ou a um dentre elles, sem fallar de outros casos possíveis, porém não usados.

Para a noção do *gentis*, isto é, do Estado composto, não se faz preciso uma organização determinada; a noção da *species*, isto é, do Estado Federal, pelo contrario, não pôde 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 communidade 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 súbdito, 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—proprietário da soberania.

A participação, nesse caso, não consiste, como na sociedade e na co-propriedade, em um direito particular 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. *

* »

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

x Em 1884, Zorn, que é um dos publicistas allemães que mais tem contribuído para o estabelecimento da exacta noção do Estado Federativo, affirmava que a respectiva theoria continuava um problema insolúvel, e que, nessa matéria, havia tantas opiniões quantos os auctores — *quod capita tot eefisus*.

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

x.* A soberania será uma qualidade essencial do Estado?

a.a Ella será por tal forma indivisível, que não possa pertencer, em um mesmo território, senão á uma única pessoa moral, o Estado, com exclusão das collectividades publicas inferiores que o compõem f

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

No numero dos seus defensores figuram os três únicos auctores— italiano, suíço e hollandez—que, nos respectivos paizes, escreveram obras comprehendendo a matéria em seu conjuncto — Brunialti, Borel e Bake.

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

O motivo que inspirava os seus adversários era a confusão entre soberania e — »\$lf — *government*, que sfto cousas completamente distinctas.

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

Nao se coaduna com a natureza desso livro entrar em largas esplanções sobre a matéria; 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 comprehender o nosso mechanismo administrativo.

i.º A existência 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 incompatível com os princípios federativos.

2.º Ocollegiodos Amphictyoes 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 Amphictyoes era tão insignificante que Thucydides apenas uma vez nomeia a sua auctoridade; e, durante os vinte annos que durou a terrível 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 Grécia, porque o *espirito municipal*, que governava a cidade antiga, era incompatível 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 papei politico representaram.

Duas principalmente — as de Delphos e de Delos — exerceram grande influencia sobre o direito internacional na Grécia; mas esta ultima depressa se transformou

em uma espécie de confederação política, 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 oráculo; mas convém observar que essa egualdade era mais aparente 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 Grécia 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 negócios 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 espécie de direito de veto, impe-

dindo 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 Fui*, era meramente de facto a única diferença que existia entre ellas: a liga Etolia foi verdadeiramente livre e poderosa, ao passo que a dos Acheos passou do domínio da Macedónia para o de Roma.

*
M *

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

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

O governo central era dividido em três departamentos :

i .• O Poder Executivo, exercido pelo «/z«5f, eleito pelo povo, quando havia necessidade, e que voltava á vida privada, desde que se tornavam dispensáveis os seus serviços ; tal foi, notadamente, o caso de Gedeão;

2.^o O Senado, Sanhedrin ou Synedrin, espécie de alta corte de justiça, exercendo funcções legislativas e judicarias, como a camará dos Lords da Inglaterra;

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

O *Ju*λ 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.

a Elle era o protector da lei, diz Calmet, e o defensor da religião.

Nenhuma pompa o cercava, não tinha guardas, nem palácios. I Suas funcções 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 egoísta.

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 forma 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 colónias 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 necessária do *particularismo cantonal d unidade nacional*.

A precedência na confederação coube, segundo o costume latino e grego, a Alba, em cujo território estava

situado o santuário federal; mas tal precedência era sim., plesmentc *honorifica*, não conferia-lhe a preponderância no Latium; e si, mais tarde, Roma, intitulando-se herdeira dos direitos da velha metrópole, exerceu uma hegemonia real, foi devido ao seu poderio militar.

A associação latina, assim como as gregas, teve também as suas solennidades annuaes (*latinus feria*) celebradas sobre o *monte cAlbano*, no dia designado pelo chefe federal, e nas quaes era sacrificado um touro ao *Júpiter 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 idênticas as disposições que regulavam os casamentos em todas as cidades confederadas.

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

As infracções do direito federal eram sujeitas a uma jurisdicção regularmente constituída, 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 própria, mesmo a qualquer membro da federação.

Durante as *festas latinas*, reinava em todo o Latium uma espécie de *trégua de Deus*, e então os belligrantes davam mutuamente salvos-conductos.

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

*

X. A historia da Confederação Suissa pôde ser dividida em sete períodos, a saber:

i) A liga das três communidades, 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 Republica 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 éo gérmen da Confederação actual, não teve por fim quebrar os laços de dependência para com o Imperador e os outros senhores feudaes, e sim apenas oppôr uma barreira ao poder despótico dos bailios ou intendentes.

Era uma espécie de sociedade de soccorros mútuos, 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 i5º século era puramente nominal a dieta 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 Grittli, situado ao pé do Seelisberg nas margens do lago de Lucerna, reuniram-se Werner Stauffacher, de Schwytz, Walter Furst, d'Uri, e Árnold do Melchthal, d' Unterwald, cada um com dez companheiros, e juraram libertar o solo suíço dos seus oppressores, e reconquistar os seus antigos direitos, adoptando a divisa: —« *Um por todos e todos por um* ».

Entretanto, foi somente 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 três 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 (1398)⁵

ij Ea Convenção de Stanz (1481), em virtude da qual entraram para a Confederação as cidades de Fri-burgo e Soleure, formando assim o 9^o e o 10^o cantões. I JQ Em 1501, as cidades de Bale e Schaffhouse vieram formar o 11^o eo 12^o cantões ; e Appenzell o 13^o em 1513.

Tal foi o terceiro período 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 bailiados e os Estados soberanos, provocou uma revolta dos que eram súbditos 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 substituída pela Republica Helvética, una e indivisível.

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 *c,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 *Landammann* da Suíça e presidente da mesma Dieta.

O *Acto de mediação* subsistiu até 1815.

Nesse anno o Congresso de Vienna reconheceu a independência e a neutralidade da Suíça, 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 independência e segurança contra qualquer ataque de potencia estrangeira ».

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

O *Pacto Federal* foi seguido duma 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 23 dias, e que teve a vantagem de tornar indiscutível 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 capítulos deste trabalho.

I Convém, porém, observar desde já, que, embora o seu titulo official—<Die *Shn*>et*erische 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 colónias inglezas d'America estavam' 'sujeitas a três regimens differentes.

■ O governo provincial dependia directamente do rei, que era representado por um governador, cujo papel era traçado nas instrucções transmittidas pelo próprio soberano; era assistido por um conselho composto de vários 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 proprietários 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 território e de proclamar a lei marcial, no caso de invasão, guerra ou rebelião.

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

1

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

Estas cartas, no dizer de Story, constituíam espécies de principados feudaes providos de todas as prerogativas reaes de ordem inferior, inclusive o poder subordinado de legislação, taes como os que gosavam outr/ora os condes palatinos.

Os concessionários exerciam, nos limites das suas concessões, as mesmas prerogativas que a própria coroa exercia nas províncias 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 prudência ou por considerações politicas ou religiosas.

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

A única colónia que não pôde ser incluída em nenhum desses regimens é a Geórgia, a ultima fundada, a qual foi objecto dum fidei-commisso somente, concedido pelo rei, pelo prazo de vinte annos, a alguns personagens-

que acceitaram ã missão de cumprir uma obra philantropica—proporcionar aos súbditos de Sua Magestade empobrecidos por infortúnios e não encontrando collocações, os meios de cultivar a terra. I A *carta* fez da colónia um governo análogo ao dos proprietários, confiando o poderá 21 *trustees* ou administradores, com a faculdade de admittircm um numero illimitado de cooperadores.

Os administradoras receberam a colónia *in trust for the poor* (em fidei-comnisso para os pobres). I As colónias não tinham laço algum commum : cada uma delias possuía os seus funcçionanos executivos, os seus parlamentos e tribunaes especiaes, sem relações de espécie alguma com os das outras.

De tempos em tempos, sob a ameaça de perigos collectivos, ellas cooperavam na mesma obra: eram allianças naturaes espontâneas, porém intermittentes, baseadas em necessidades temporárias, e não em leis orgânicas 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 políticos e corriam juntos os mesmos perigos, quer proviessem estes das aggressões dos francezes ou dos índios, o que ameaçava-lhes a vida, quer do Parlamento inglez, que attentava contra a sua liberdade.

Apesar do isolamento em que viviam os colónias, 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 èra 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 Corte de Justiça. I

I Foi gradualmente e, por assim dizer, passo a passo, que a acção politica'dos colonos americanos os conduziu á completa independência 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 súbditos inglezes.

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

I O sentimento popular na Inglaterra era ardentemente favorável 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 2S.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 colónias se batiam pela conservação das suas garantias locaes, e. foi somente depois duma dolorosa experiência que se subordinaram a uma auctoridade central, e estabeleceram a União, que devia prival-os da plenitude dessa independência, que apreciavam tanto.

Tomando em consideração este *estado cPálma*, 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 três ramos era adoptada em todas as colónias, sendo mesmo a separação dos poderes muito mais accentuada e desenvolvida que na metro-¹polé,

O governador colonial, si bem que associado á legislatura, não estava sujeito á sua fiscalização e recebia os seus poderes do executivo central— a coroa—a qual, naturalmente, também estava fora da alçada do poder legislativo local)ea 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 prudência 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 Virgínia e do Massachusetts que se fizera a guerra, e não para que

5>

as colónias 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 temporária.

Somente este estado de espirito pôde explicar a tolerância com que a primeira geração acolhia as ameaças de separação; qualquer descontentamento trazia allusões bem significativas sobre uma possível 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 convergência dos partidos políticos 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 forma technica do mechanismo funccional, na sua forma externa; mas a própria idéa do systema politico federal existia no nosso sangue e era herdada dos hespanhóes.

A Hespanha appareceu na historia como um conjuncto heterogéneo 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 con-

tinua agitação em que vivem certas províncias, e nas idéas separatistas da Catalunha.

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

A dominação romana manteve vivaz o particularismo hespanhol devido ás concessões de foros distinctos e privilégios 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 território que hoje constitue a Republica Argentina, si bem que povoado pela mesma raça e obedecendo ao mesmo Soberano, formava três corpos distinctos, que tinham os seus governos próprios e independentes.

A província 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 província de Tucuman era composta das cidades de Córdoba, Salta, Rioja Jujuy, Santiago dei Estero e Catamarca, que se achavam no mesmo caso quanto ao Peru.

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 *Provindas Unidas do Rio da Prata*.

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

A acta da independência está assignada pelos deputados das cidades.

A constituição de 1826, porém, continha disposições demasiadamente unitárias, e reconhecia em favor de Buenos-Aircs a supremacia em matéria de governo central.

Devido a isto, a maior parte das provindas não aceitou a constituição, considerando-a attentatoria da sua independência e egualdade politica.

Travou-se então a lueta entre *unitários e federalistas*, distinguindo-se, entre os primeiros, Rivadavia, Agiiero 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 lueta eram os ciúmes que Buenos Aires, já prospera e relativamente culta, inspirava ás outras provindas, apenas semi-civilizadas.

Desde então o Brazil esteve por tal forma envolvido, directa ou indirectamente, nos acontecimentos da Re-

publica Argentina, que se me afigura desnecessário insistir nesse bosquejo da sua historia politica.

* #
•

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

Sendo preso e fuzilado em Chihuahua, foi substituído pelo cura Morelos de Caracuario 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 independência do México, e deu-lhe uma constituição republicana, promulgada a 22 de outubro de 1814.

Morelos e Rayon são também fuzilados, cahindoo México novamente no domínio de Hespanha.

A lueta pela independência 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 forma o prestigio hespanhol que o vice-rei O'Donoju foi obrigado a reconhecer a independência do México no tratado de Córdoba, 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 substituo o império por uma republica

federal, modelando a constituição de 5 de* outubro de 1824 pela dos Estados Unidos da America.

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

Onze annos mais tarde, o partido unitário 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 notáveis* adoptou uma nova constituição unitária, que foi promulgada no dia seguinte sob o titulo — Bases da organização politica da Republica Mexicana.

Em 1847, um Congresso reunido três 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 omnipotência de facto, promulgou, em 15 de maio de 1856, uma constituição centralizadora e que attribua 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 presidência de Juarez teve logar a guerra entre a França e o México, seguindo-se a mallograda tentativa do *Império do cMexico*, cujo epilogo trágico 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 cons*

tuição de 1857, que ainda está em vigor, tendo sofrido, aliás, treze modificações.

Actualmente o México se compõe de 28 Estados, um districto federal e dous territórios.

* »

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

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 independência 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 (Colômbia propriamente dieta) se confederaram sob o nome de—« Provincias Unidas da Nova Granada»; o Equador se declarou também independente.

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

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

Desenvolvendo assombrosa actividade, elle percorreu, em três mezes, duzentas e cincoenta léguas, em um paiz em que haviam raras estradas, travou quinze batalhas e, em 3i 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 aluctar contra os hespanhóes, 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 único Estado de todo o norte da America meridional,' sob o nome de Colômbia, 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 províncias 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 Peru 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

hespanhóes em Ayacucho, aprisionando o vice-rei La Sema.

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), Peru 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.

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

Começou então o desmembramento geral.

Em 1827 o Congresso de Lima substituiu Bolivar na presidência 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. I Vendo desfeito o seu sonho, Bolivar demittiu-se em 27 de abril de 1830, e, algumas semanas mais tarde, o Equador também se declarou independente no Congresso de Riobamba.

O regimen federativo da Venezuela representa o triumpho de uma lucta civil que durou três annos; o Con-

gresso, 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 Império Romano*, e a *Confederação do Rheno*, começarei o exame histórico do regimen federativo allemão pela *Confederação Germânica (deutscher bund)*, organizada sob a influencia do Congresso de Vienna, e dissolvida *de facto*, em 14 de junho de 1866, pela retirada da Prússia.

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

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

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

Depois de vencer a Áustria e obrigar-a a renunciar toda e qualquer intervenção nos negócios da Allemanha, a Prússia promoveu a criação da *Confederação da oÁlemanha 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 política constituiu um Estado, estabelecendo a lei básica um poder central, ao qual ficaram subordinados os membros da Confederação.

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

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

Bismarck foi o primeiro chanceler da Confederação.

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

O governo bavaro representou ao Rei da Prússia, como Presidente federal, em setembro de 1870, que a mudança da situação política da Allemanha, produzida pelos successos da guerra, devia ter como consequência 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.

I Foi devido também á iniciativa do rei da Baviera que a Confederação tomou o nome de Império 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 Império não foi uma nova criação, e sim uma extensão ou antes uma transformação do pacto já existente.

Consequentemente, o Império Alemão é uma pessoa jurídica de direito publico ; os tratados que precederam sua fundação tiveram por intuito unicamente a admissão dos Estados do Sul"ha Confederação já existente entre os Estados da Alemanha do Norte; e, uma vez efectuada 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 forma dum tratado, e sim sob a de uma lei constitucional.

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

1.* EUe tem órgãos próprios, que não são uma reunião dos órgãos análogos dos Estados particulares.

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

■ 2." O art. 78 da Constituição deu-lhe a faculdade de uugmentar, *por decisão da maioria*, a sua competência, que, aliás, já abrange, directa ou indirectamente, quasi que a vida inteira do corpo politico.

3.º Eoart. i" 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 metrópole, a qual sempre se distinguiu pelo seu espirito unitário.

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

Os cálculos dos ambiciosos, as mudanças de opiniões, as vinganças de família e as modificações dos partidos davam, não raro, áquellas discórdias um caracter pessoal.

Portugal, porém, apesar de pertencer á provinda da Galliza, conservou sempre, no meio de taes divisões, um notável aspecto de unidade moral. I 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 pôde chamar a politica externa do paiz.

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

Nos primeiros séculos da monarchia, a sorte das terras libertadas do jugo sarraceno era decidida pelo principio de conquista e pelos costumes feudaes; umas entravam nos domínios da coroa 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 império dentro de todo o perímetro do paiz e o supremo commando militar das suas forças.

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

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

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

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

A corte tornou-se o centro do governo e da administração; a nobreza, abatida pelos duros golpes de

D. João II, se tornou palaciana, e os juristas, 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 província um *administrador geral*, de nomeação regia.

*
» *

I Mas, apesar de não entroncar nas tradições da metrópole, o regimen federativo brasileiro não é uma cópia servil das instituições americanas e sim « um phènomeno 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 também a historia das antigas capitánias confirmam a existência de grandes grupos locais em que se reparte a immensa área do paiz.

Foram esses grupos (que ainda o são por vários 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 separar-o do resto do Brazil, como fez a Inglaterra com o Canadá, ao emancipar-se a America do Norte.

2.º O *Morte*, a capitania geral de Pernambuco, em cuja esfera de influencia, provada sempre na conquista holandesa e na revolta de 1681, entravam Rio Grande do Norte, Parahyba e Alagoas; corresponde esse grupo ao *Brasil hollaiide* no momento do armistício. ■

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

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 idesagregaram e formaram capitánias á parte.

5.º O *Rio de Janeiro*, a única cidade do littoral da colónia que tinha grande importância 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 históricas autónomas.

D. João III resolveu unificar o governo colonial, creando o *Governo geral do Brasil* (1642).

Em 1672 scindiu-se a administração em duas, com sede na Bahia e no Rio.

Em 1677 unificou-se novamente a administração, re-ovando-se a scisão em 1687. Nova reunião se operou em 1616.

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

A difficuldade tornou-se ainda maior com a colonisação do extremo norte, nos começos do século **XVII j**

então a coroa resolveu reunir o Brazil antigo sob o mesmo governo *UHO*, separando, porém, o *Estado do SMaranhão* (do Ceará ao Amazonas), que passaria a obedecerá metrópole (162.1).

I As luctas, que precederam á declaração da independência, desenvolveram o sentimento da nacionalidade, aproximando naturalmente os Governos pro-vinciaes.

I A independência era a suprema aspiração dos brasileiros, e, como a cooperação do príncipe D. Pedro parecia indispensável, a federação foi sacrificada á uma forma de governo que, « por educação errónea e preconceitos antigos, repelle instinctivamente a autonomia local», segundo o testemunho insuspeito do Sr. Joaquim Nabuco.

I Bem cedo se fizeram sentir os inconvenientes do governo unitário, e, em outubro de 1831, foi apresentado no Senado o seguinte projecto 1

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

1." O governo do Império do Brazil será uma monarchia federativa...» I O partido republicano inscreveu a federação como lemma da sua bandeira, e o *Manifesto* de 1870 assim começa:

« No Brazil, antes ainda da idéa democrática, encar-regou-se a natureza de estabelecer o princípio federativo.» I

Em 1881, Assis Brasil publicou o seu livro *o'Í Re" publica Federal'*, no qual combate o *umtarismo*, apresentando os seguintes argumentos»:

«Estendido por varias e dilatadas zonas, onde se encontram todos os grãos de temperatura, desde as ardências equatorias africanas até o clima frio do meio dia da Europa; cortado por grandes e in nu meros rios, que fertilisarn valles diversos no clima e nas producções; atravessado por numerosas cadeias de montanhas, que influem sobre a fertilidade do solo, divisas naturaes para os homens e para os productos da natureza; oflerecendo em todos os seus pontos prodigioso resultado ao trabalho humano, e, por consequência, solidas garantias de independência económica aos habitantes de qualquer das suas vastíssimas regiões : — o nosso paiz está, como a grande republica de Washington, mais do que nenhum outro no mundo, disposto pela acção única da natureza para receber e desenvolver esplendidamente as fecundas instituições da republica federal.

As diferenças materiaes do meio trazem consigo correspondentes difierenças nos individuos.

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

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

A própria linguagem se tem diflerenciado, facto que, alias, se verificou por toda a parte, dadas as mesmas circunstancias.

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

Essas diflerenças inherentes e necessárias não podem ser supprimidas pela simples acção da lei; antes a acção

ininterrupta do tempo as irá aprofundando e accentuando mais e mais.

Pretender destruí-las á força, unindo artificialmente o paiz, pela mutilação da natureza intima das suas diversas partes, seria provocar, com inaudita imprudência, uma desagregação fatal, um rompimento inevitável.»

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

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

< Ha quatro razões para que a independência 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 ridículo 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 diferentes os interesses da costa da Gran-Bretanha e os da costa do Mar Negro.

Ha uma terceira razão, e é que, emquanto o governo das provincias for uma delegação do centro, elle não poderá ser verdadeiramente provincial. I O único 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 absorção das províncias pelo Estado, cada vez maior, porque, quanto mais o organismo central se depauperar, exactamente na razão da fraqueza que elle impõe ás provindas, tanto os recursos provinciaes serão absorvidos pelo ser colectivo chamado Estado.»

E' este o projecto:

« A Assembléa Geral Legislativa resolve:

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

O governo do Hrazil é uma monarchia federativa;

Em tudo que não disser respeito á defesa externa e interna do Império, á sua representação exterior, á arrecadação dos impostos geraes e ás instituições necessárias 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 *diário de Noticias*.

Oppondo aos partidários da federação a resistêcia da inércia, os partidos políticos do Império se mostravam

leaes ao soberano, porque a monarchia federativa seria apenas um período de transição, uma espécie de escola do *self gpvemment*, que prepararia o advento da Republica.

* *
*

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

Os Estados, em sua maioria, são verdadeiras capitánias enfeudadas a donatários felizes, que, usufruindo a titulo precário, procuram tirar das suas *concessões* o maior lucro possível.

Nem outro podia ser o resultado, desde que o Regulamento Alvim impediu a livre manifestação da vontade popular, adulterando assim as novas instituições.¹

Analysando as causas do insuccesso do federalismo argentino, disse F. Lopez, em magnifico artigo publicado, em fevereiro de 1879, no *El Szglo* de Montevideo, a propósito da citada obra de D. Julian Barra-quero:

« 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.

x Convém que os nossos estadistas meditem sobre o seguinte trecho da *JHn-sagmt inaugura!* do Presidente Garfield:

« Um mau governo local e um mal cuja gravidade ninguém contesta ; mas violar a Uberdade e a santidade do suffragio e mais do que um mal, é um crime, que acabar por destruir o próprio governo»

Nao ha medida capaz de avaliar a extensão dos desastres que podem cabir sobre nós em consequência da ignorância e dos vícios dos cidadãos, aliados a corrupção e as fraudes elaitoraes... Si a geração seguinte nao reagir, a queda da Republica é certa e irremediável.»

Existe unicamente a organização política, com toda a vasta hierarchia dos seus poderes, sem a organização social do povo que devia produzi-los.

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 período do crescimento, foi a obra da natureza e da educação.

Entre nós outros succedeu o contrario: não existia o corpo social dos municípios livres, em cujo centro devia claborar-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 somente um milagre poderia transformar um corpo inorgânico em um organismo vivo e funcionando.

Não era necessário então ser propheta, nem hoje se faz precisa a investigação do critico, para se comprehender que este mechanismo constitucional, com thesouro, poder, auctoridade e multiplicação de governo e apparelhos governativos, longe de ser uma arma de defesa para os povos inermes, se converteu em uma cou-raça para o uso dos governadores e caudilhos.

Consequentemente, ainda mesmo depois de inaugurado o regimen das constituições, continuou coexistindo o reinado dos caudilhos, proprietários 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 funccao alguma própria sem ser a reboque dos seus governantes, podemos dizer que não ha *federação de povos*, e sim *federação de caudilhos* ¹, que são 03 verdadeiros soberanos, enquanto que os povos carecem de autonomia municipal, e, conseguintemente, de autonomia politica.

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

Ainda mesmo que as leis básicas attingissem á perfeição e fossem applicadas a uma colónia 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.

E' perder tempo votar constituições e discutir direito constitucional, cujas conclusões sciencíficas 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 própria funcionante.*»

¹ Entre nós, situação análoga encontrou, para definir-a, uma fórmula muito feliz: *a politica dos governadores*.

a E' 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 I sciencias jurídicas e sociaes— XXI. Methodo e divisão — XXII. Fontes scientificas e legislativas — XXIII. Codificação . *

XVII. As definições dadas pelos tratadistas, que teem procurado ordenar systematicamente a sciencia do direito administrativo, podem ser classificadas em três grupos, observando, porém, que esta classificação nem sempre **indica** uma differença radical **das** diflerentes definições, podendo algumas delias 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.

i Visconde do Uruguay "Ensaio soim o Direito Administrativo", Ribas « *Direito Administrativo Brasileiro* » ; Pereira do Rogo "Elementos de Direito Administrativo Brasileiro"; Posada — « *Tratado de Dereclo Administrativo* »; Meuooi — 06, eit.i Ducrocq — *Court de Proit Administrdtif**; Meyer — *tia AtU ministræion y ia Organizasion Administrativa* » trad. liosp.; Ooodnow, « *De-\ recito Administrativo Comparado* ».

E' este o critério originário e ainda dominante na escola franceza, que poderíamos chamar *classico-doutrinaria*, desde Vivien até o próprio Hauriou, apesar da sua tendência indubitavelmente muito scientifica.

Neste grupo salientarei as seguintes definições :

O Direito Administrativo, segundo Vivien, tem por objecto o estudo do conjuncto 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 princípios e regras que resultam das leis de interesse geral e das que presidem ao funcionamento de todos os órgãos, não judiciários, 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 tendência a completar a sua esphera com a formação da sciencia da administração, domina o mesmo critério.

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

Pérsico o define como conjuncto 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 empírica, se encontra em Colmeiro e Abella. I Letelier, si bem que comprehenda a necessidade de outros complementos philosophico-jurídicos e sociológicos, considera o Direito Administrativo o corpo das disposições administrativas que regulam a gerência dos interesses públicos 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. I Maçarei considera a administração como forma da execução das leis; e idêntico é o conceito de Dareste e Vivien.

Também é desta opinião Roesler, que não acceitou completamente a nova concepção da escola allemã, para a qual o Direito Administrativo contém o ordenamento jurídico para a actividade do Poder Executivo. I Na escola italiana, além do citado De Gioannis, podem ser mencionados: Meucci, para quem o «Direito Administrativo é o ramo do direito publico que dieta as normas reguladoras das instituições sociaes e dos actos do Poder Executivo para a realização dos fins de utilidade publica»;

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

D^entre os auctores que representam a escola hespã-nhola, que também 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, fmicções 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 génesis histórica desta tendência está perfeitamente descripta no seguinte trecho de Ferrari», um dos grandes reformadores scintilicos da escola italiana influenciada pela allemã :

« Emquanto na França e na Itália os escriptores não sabiam do circulo estreito duma disciplina empírica, até o ponto de acceitar como distribuição scientifica a pratica das matérias administrativas segundo os Ministérios, na Allemanha se procurava crear um systema orgânico de sciencias administrativas.

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

Outros mais" audazes e mais innovadores, como Stein, prescindiam do Direito Administrativo para organizar três disciplinas: a sciencia da Fazenda, a do Exercito e a da Administração propriamente dita, 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 matérias 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 jurídicos que regulam a actividade do Estado para o cumprimento dos seus fins». I Posada também se filia no terceiro grupo, refutando o conceito dos outros dois pela forma seguinte: I 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 lógico, 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 dislineção da divisão dos poderes, não tem uma existência concreta, real e positiva no Estado; nem é possível determinar, no organismo po-

lítico dos Estados constitucionaes, o órgão específico do *executivo*.

o 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 único; 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 systemas 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 acdvidade 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 jurídica.

« Sciencia administrativa, diz Pereira do Rego, é a sciencia do mecanismo e da direcção dos serviços públicos, da jerarchia, da organização interior e dos princípios relativos á administração.

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

« A sciencia da administração, diz Ribas, é a que ensina o modo pelo qual se acha, ou deve achar-se, constituído 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 princípios philosophicos que em parte serverr.-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 princípios e das theorias relativas á acção social, positiva e directa, do Estado.»

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

Considerando taes relações sob uma forma geral e amplíssima, 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 falia das relações entre o Direito Administrativo e *as demais sciencias jurídicas 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 Estatística.

«O Direito Administrativo, diz elle, tira da *philosophia do direito* os primeiros princípios de justiça; do *direito politico constitucional* as relações orgânicas 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 públicos; da *Poli*». *Liça* as normas da utilidade social e o elemento da mobilidade progressiva; da *economia politica* as regras directoras da acção económica do Poder sobre a riqueza privada e a gestão da publica; por ultimo, da *estatística* toma o estado actual da vida social*. »

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

I A exposição da sua doutrina pôde ser assim resumida:

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

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

O direito judiciário 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 ministério publico no juizo, do provimento dos meios materiaes e da resolução das controvérsias jurídicas 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 critérios de ordem moral.

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

A administração pode ser estudada em seu elemento *technico* e *material* (sciencia da administração), e no seu elemento *formal* e *jurídico* (direito administrativo).

O direito da administração presuppõe como matéria o *instituto administrativo*, que pôde ser considerado e julgado sob o aspecto da sua oportunidade, conveniência e utilidade intrínseca, independentemente dos princípios 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 forma accidental *consequente* e não antecedente do conceito económico administrativo que, por esse motivo, constitue o objecto de uma sciencia distincta, e, ainda quando o conceito administrativo se encarna numa lei, pode ser considerado em abstracto e ser o objecto duma disciplina diversa.

E essa diferença *de forma* e de *aspecto* entre as duas disciplinas produz também uma diferença modal de conteúdo.

Efectivamente, de um lado, a parte do Direito Administrativo que toma por base dos seus princípios fundamentais 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 próprio 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 matéria, senão profana ao direito administrativo, pelo menos secundaria ou indifferente.

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

Santamária falia das relações do direito administrativo com as *demais sciencias jurídicas*, que, na sua opinião, são as seguintes: direito internacional, civil ou privado, penal e processual; e com as sciencias não jurídicas, citando a sociologia, a moral, a economia politica e a estatística.\

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 funcções dos grandes instrumentos da producção da riqueza : o trabalho humano actual, o trabalho passado accumulado nos capitães e os agentes naturaes que lhe servem de matéria ou de auxiliar; as condições e os effeitos da circulação dos valores; a influencia da moeda e dos seus signaes representativos; a theoria dos bancos, do salário, dos juros, da renda territorial, do imposto, do credito publico e do consumo ; fornece conhecimentos indispensáveis para a sciencia da administração, mas que não teem immediata influencia sobre o direito administrativo, porque, quaesquer que sejam os princípios 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 pôde dizer da estatística, definindo-a com Moreau de .Tones — a sciencia dos factos naturaes, so-ciaes e políticos, expressos por termos numéricos.

i Santamária falia também dts relações do Direito Administrativo com as sciencias medicas e naturaes.

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 agrícola, 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 pôde preterir, mas que não influem immediatamente sobre o direito administrativo. Assim, por mais evidente que seja a theoria da economia politica sobre a inconveniência dos grandes exércitos permanentes, das leis restrictivas do commercio ou dos impostos sobre os capitães, e quaesquer que sejam os dados comprobativos da estatística sobre estas ou outras questões, não podem servir de defesa aos administrados para se eximirem dos ónus que as leis decretam, embora aquellas sciencias os condemnem.

Poderão, sim, servir para que o politico ou o administrador reforme a administração; mas, emquanto 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 jurídicas da administração e dos administrados.

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

Considero impossível 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 pôde 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 jurídicas, constituindo todas cilas uma unidade comprehensiva, uma synthese lógica e harmónica.

*
* * *

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 competência 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 exercício dos direitos das pessoas administrativas, no que interessa ao funcionamento dos serviços públicos»:

Di Bernardo considera o Direito Administrativo a como *aparte 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 distinção de TJJpiano : «*Publicam jus est quod ad staium rei romani especial, privatum quod ad singulorum utilitatem.* »

Posada, porém, sustenta a conveniência de ser rectificad a indicada g nesis *jurídica* do Direito Administrativo, rompendo-se absolutamente, neste ponto, com a tradi o romana da distin o do Direito em *publico* e *privado* \ e apresenta, em apoio da sua maneira de pensar, as seguintes razões philosophicas e de conveniência jurídica :

i .* A distin o geralmente admittida   puramente histórica, não corresponde a exigências universaes e permanentes, e nem oflrece um critério accomodado a todas as circumstancias, implicando uma diferença essencial do conceito do Direito.

Explica-se a sua produ o como consequência da afirma o dentro do Estado do elemento *privado* com o seu próprio direito protector e regulador dos seus interesses ; mas a evolu o não se deteve no desdobramento da vida *cm publica t privada*, o direito publico continuou a se desintegrar, constituindo as variadíssimas esphas da actividade social, fora e independentemente do Estado.

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

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

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

O Estado é órgão do direito dentro da sua esphera e abrange toda a sua actividade ; fora d'elle, porém, existem, com idênticos fundamentos, todas as outras espheras de Direito particular das differentes personalidades autónomas, 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 locais, a familia e o individuo.

4." A alludida distincção põe frente á frente dois termos, que não devem ser os *únicos* nas relações jurídicas transitivas, e que tão pouco devem estar collocados em aberta opposição: taes termos são o *individuo* e o *iodo social* constituído 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 existência de infinitos centros de vida pessoal collectiva, distincta da vida individual e da do Estado, e que são outros tantos sujeitos de possíveis relações jurídicas, nem publicas nem privadas, ou ambas as cousas conjunctamente.

5.* Sob o ponto de vista da analyse do Direito não existem dois sujeitos distinctos 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 idêntica: pôde

ser individual e social, e, nesse ultimo caso, pôde 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.

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

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

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

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 *império*, sendo assim indiscutível e "irresistível 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 jurídica, está absolutamente submettida á lei, e, quando se trata de actos *discrecionarios*, de *autocracia*, ao *Direito*, como principio universal.

Conseqüentemente, a génesis do Direito Administrativo deve fazer-se attendendo ao que realmente differencia e define cada relação jurídica e cada ordem homogénea de relações jurídicas, á saber: o conteúdo da relação considerado como fim: em outros termos, aos fins da *personalidade*.

Elle segue o carril lógico do próprio direito *politico*; é também um direito *formal*, direito relativo ao Estado, como ordem de toda a vida social, nas condições que esta ordem supõe, 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 função administrativa do Estado*.

Assim não deixam de ter razão os que opinam ser possível a exposição scientifica *simultânea* 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 consti-^{*}tuição 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 Judiciário depende do conhecimento do modo de agir do Estado para constituir, conservar e aperfeiçoar os *úteis* psychico-physicos necessários aos seus fins.

E' preciso, porém, não se deixar dominar pelas exigências meramente formalistas e lógicas: as necessidades da vida pratica e as condições circumstanciaes também tem valor na formação das sciencias.

O certo é que a realidade histórica nos offerece o Direito Administrativo constituído 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 formas.

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

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

Funda-se o quarto systema na divisão tripartida do direito romano, adoptada pelos códigos modernos, e, eliminado do Direito Administrativo stricto-sensu o elemento tecnico, se occupa apenas das pessoas, cousas e modos de-acquisição, 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: Maçarei, que divide o Direito Administrativo em organização, matéria e procedimentos.

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

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

Garelli que falia de pessoas e matérias.

Pérsico que distingue de um lado a organização — hierarchia—, e do outro as matérias — propriedade, tutela e Administração social.

Batbie que estuda as pessoas, as cousas e as acquisições, 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 escriptores, porém, no desenvolvimento da distribuição das matérias, attendem também ao ponto de vista dos fins.

No segundo grupo figura Laferrière, que, considerando a parte da organização como materia 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 análogo. „ ú

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

O character 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 vulnerável desses systemas.

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

Os que tomam a territorialidade por base da divisão se collocam também em um ponto de vista histórico e parcialissimo : é preciso ter em conta que a territorialidade á

apenas uma condição a que o Direito Administrativo se accommoda, 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 forma, 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 orgânica do Direito Administrativo.

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

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 constitutum est*, se torna accessorio e meio no Direito Administrativo, que attende principalmente ao conceito da função 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 *propedêutica* 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 três

fontes seguintes : 1ª, as leis administrativas; 2ª as ordens do Poder administrativo; 3ª, e as decisões do Tribunal administrativo.

De Gioannis falia duma possível classificação das fontes em *rationales* e *positivas*, e, prescindindo das primeiras, subdivide estas em *principales* e *secundarias*.

Considera principais: a *Constituição*, as *Leis especiales administrativas*, os *Decretos e Regulamentos da Administração publica*; e secundarias : os diferentes *Códigos legislativos*, as *Convenções* e os *Tratados internacionales* em determinadas matérias.

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

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

Também include 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, ordens e normas do direito consuetudinário*.

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 tácito, é de grande utilidade no Direito Administrativo para suppril-o, dada a extrema variedade de casos, peculiar ao mesmo, e que não é possível prever quando se formula.*

I 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 débil.

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

As assembléas electivas, Conselhos municipaes, Conselhos geraes, Camarás legislativas, também teem, sob o ponto de vista do processo a seguir em suas deliberações, algumas tradições; mas ninguém 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 pôde fallar de costumes e usos juridico-administrativos, porquanto o alludido direito tem nos Estados modernos, excepção feita da Inglaterra, apenas tradições debilissimas. I E Longo adverte que, deste facto muito conhecido, resultam dous argumentos distinctos contra a importância do Direito consuetudinário.

O primeiro é que, faltando as tradições, falta o substratum próprio 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 próprio para os costumes em matéria tão regulada pela vontade expressa dos poderes dos Estados.

Estes dous argumentos, ensina Posada, não são irrespondíveis, si bem que os factos que servem de premissas sejam incontestáveis,

E¹ verdadeira a observação de Longo de que nenhuma outra série de relações jurídicas oflerece tão grande instabilidade e falta de fixidez, como a do Direito Administrativo, manifestando-se claramente a falta de uma plena elaboração da consciência jurídica capaz de dar uma forma definida e precisa ás suas convicções.

E' preciso, porém, não esquecer que esta condição de insegurança, de indefinição technica, de falta de precisão philosophica, é peculiar dos povos primitivos, precisamente quando o costume constituía 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 consciência jurídica do povo é attrahida por elementos oppostos póde-se ter como certo que as leis serão más e inseguras, porque ou pretenderão harmonizar as tendências mais oppostas e extranhas, ou hão de satisfazer a uma única tendência, provocando as necessárias reacções.

Em compensação, o Direito consuetudinário, precisamente pela sua maior amplitude, que permite-lhe avaliar devidamente os factos, pôde chegar facilmente a um termo médio que concilie as exigências oppostas, e com tanto maior e mearia, visto se verificar a conciliação em terreno mais pratico do que theorico.

Não tem também 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 consuetudinária.

E¹ preciso também encarar a questão sob o ponto de vista que nos oflerece 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 suppre, o silencio da lei e as suas deficiências praticas, por uma tradição peculiar ao próprio corpo dos empregados, em virtude do principio de que um certo factio 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 jurídico-administrativa, ha uma acção espontânea, cuja forma de condensação é o costume.

Longo, ordenando as formas do influxo positivo do Direito consuetudinário 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 pode 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 formas seguintes:

a) Costume que fixa uma norma de direito não declarada expressamente em algum texto, mas de acordo com as condições effectivas de uma certa relação jurídica;

b) Costume que, servindo-se subsidiariamente do Poder regulamentar, transforma, por lenta evolução, o conteúdo duma instituição jurídica;

c) Costume que limita a esphera do poder discrecionário da Administração;

d) Instituições administrativas encaminhadas expressamente á determinação da consciência jurídica de certas relações;

e) E costumes tradicionaes das antigas formas 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 consciência jurídica do Estado, e se expressa sob as duas formas do *jus non scriptum* e do *jus scriptum* ; existem, pois, — iº fontes *não legislativas*, factos do Direito Administrativo — usos práticos, precedentes, costumes, jurisprudência administrativa; aº fontes legislativas: a Constituição do Estado, as leis administrativas, os regulamentos e as ordenanças geraes e particulares, de character administrativo.

E¹ 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 jurídica.

Este conhecimento, sem embargo, acarreta operações particulares, que não só *modificam de uma maneira radical* o caracter das indicadas fontes, como também pre-supõem e exigem outras de grande interesse.*

As fontes do Direito Administrativo, como fontes do conhecimento, são: 1º as fontes primordiales immediatas : nossas faculdades intellectuaes, pelas quaes o homem chega ao conhecimento da verdade; 2º os factos do Direito Administrativo: os usos, praticas, costumes, jurisprudência 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 fallia dum direito *consuetudinário*, porque falta ao jurisconsulto a auctoridade necessária 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 princípios geraes do direito.

6.º E, com o caracter de — *precedente* —, a jurisprudência 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:

i." E' impossível a codificação devido a circunstanças peculiares ao alludido Direito, ou a todo Direito Publico.

I Assim pensam Mallein, Laferrière, Rocco, Carmignani, Mantellini, De Gioannis, Di Bernardo, etc.

2.' O Direito Administrativo pôde e deve ser codificado como os outros ramos do Direito.

Sustentam esta opinião, com mais ou menos força, Trolley, Cotelle, Sólon, Telessio, Manna, Musso, Min*ghetti, Santamaria e outros.

3.^a Actualmente parece impossível realizar uma codificação official e completa; nada impede, porém, que se reúnam 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 Jurídico 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 pôde ser atingido por meio da codificação parcial, feita oficialmente por matérias, começando pelas em que as leis sejam mais completas e adeantadas, tenham maior caracter systemático e soffram menos a influencia dos partidos e situações políticas, e pelos trabalhos doutrinaes que preparem a systematização, que hoje não existe, do Direito Administrativo. »

4." Meucci, sem negar *d priori* a possibilidade da codificação, se limita a dizer que o alludido Direito não atingiu ainda ao grau de madureza e desenvolvimento necessários á resolução do problema, não existindo elementos que autorizem a affirmação de ser ou não possível codifical-o.

Na sua opinião, o principal obstáculo á codificação consiste na distincção dos dois elementos ou partes da legislação administrativa, isto é, o elemento jurídico e o technico, devido á connexão existente entre elles, em virtude da qual elles agem e reagem com tanta frequência um sobre o outro que somente a analyse scien-tífica pode 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 Código Administrativo, acreditamos que a legislação administrativa, pela sua própria essência, se presta muito mal a uma verdadeira codifi-

cação, ao menos no sentido dum Código fixo e duradouro.

E' da natureza da alludida legislação ser em grande parte mobil; está constantemente sujeita ás repetidas alterações das matérias sociaes a que se refere. »

No mesmo sentido se manifesta Mantellini, que considera a policia e administração insusceptíveis de codificação, visto serem os seus factos multiformes e complexos em suas circunstancias de logar, tempo e demais condições.

Di Bernardo accentua que a índole mutável e indefinida do Direito Administrativo tem tendências a augmentar e não a diminuir, augmentando assim a impossibilidade da codificação.

Orlando escreve que « o Direito Publico-não se codifica, não somente pela razão grave, ainda que transitória, da sua fraca elaboração actual, como principalmente pela própria índole 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 ?...» I Minghetti, depois de citar a opinião contraria de Mantellini, julgando-a parcialmente verdadeira, reconhece a existência dum elemento variável no Direito

Publico; mas acrescenta que ha uma porção de actos administrativos referentes a matérias de policia, de impostos, de vias de communicação, aguas, saúde 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 intrínsecas que apresentava a do Direito Civil em 1803-1804, visto serem mais homogéneos os seus elementos.

E não considera mais peremptória 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 móbil, seguindo o progresso das idéas e as transformações sociaes.

A legislação administrativa não apresenta, a esse respeito, caracter algum peculiar.

Quantas vezes tem sido modificados, desde a promulgação do Código do Commercio, os títulos das sociedades commerciaes e da fallencia ? Dois títulos relativos ás penhoras não foram refeitos no Código do Processo Civil, antes da reforma completa do mesmo Código?

Quantas leis successivas tem modificado o titulo relativo á constituição do jury, no Código de Instrucção Criminal, que também aguarda uma reforma total ?

A abolição da pena de morte em matéria politica, dos seus accessorios no crime de parricidio, da exposiçào, do modo de execuçào da pena de trabalhos forçados.

a revisão geral de 1-832, 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 pôde haver ramo de legislação immovel atravez dos séculos, 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.

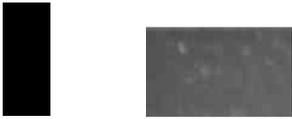
Quando se ouve esta censura duma instabilidade que seria endémica ao Direito Administrativo, é difficil suster o riso pensando que partes importantes deste direito, como, por exemplo, a viação, são regidas por éditos, declarações e decisões do conselho da antiga Monarchia.

A codificação seria benéfica, e é igualmente praticável.»

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 desejáveis para ser obra legislativa em forma de Código systematico, verdadeira representação orgânica dum ideal do Direito; 2º apezar disto, não estando o referido Direito Administrativo em piores condições que os outros ramos do Direito, pôde

ser codificado, assim como elles foram; 3º que no Direito Administrativo ha elementos de certa fixidade, que é possível definir e fixar juridicamente; 4º e que em todos os povos se manifesta uma tendência muito accentuada á estabilidade e normalidade das instituições administrativas.

SCIENCIA DA ADMINISTRAÇÃO



1000

i

MW

CAPITULO IV

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

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 públicos podem lançar mão de três meios principaes: *dados estatísticos*, *exposições* e *inquéritos*.

~~Â Estatística, como é sabido, estuda, enquanto são susceptíveis de expressão numérica, os factos sociaes propriamente dictos, isto é, as manifestações da vida natural *ph/sica* (população), *económica* (produção, circulação, distribuição e consumo da riqueza), *intellectual* (scientífica, estheúca), *moral* (no sentido restricto e no religioso) da Sociedade, e os factos *políticos*, isto é, as manifestações da vitalidade *ph/sica* (exercito), *económica* (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 importância são de intuitiva evidencia, porquanto, representando os factos em cifras e

x Cavagnarl — *Oè. cit.*; Lcroy Beaulieu — «*ISWiaí modertie et ses fancltons*», Mauüice Block — «*Dictionnaire de ia Po'itiqu.e*»; Bluntschli — «*La Politiiquei*» Larousse «*Grand Jliclionnairj univertH du XIX^e stiele*».

fornecendo os meios de conferir números variáveis em medias fixas e constantes, ella facilita a observação, torna mais claras as comparações e mais seguras as conclusões. 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 applicar 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 comparáveis (ponto capital, delicadíssimo e talvez o mais árduo em todas as discussões estatísticas); pesar devidamente todas as circumstancias importantes dos factos verificados; enumerar completamente as causas, descrevendo separadamente a existência e a acção, com um processo de analyse, que Engel sagazmente comparou ao da chimica por meio dos seus reagentes; confiar somente em observações numerosas, pondo de parte todas as que forem anómalas e puramente accidentaes; e concluir (norma suprema) na medida estricta dos factos observados.»

Importa também ter presente que nem todos os factos sociaes podem ser sujeitos á observação estatística, principalmente os de ordem moral e intellectual, que forem insusceptíveis de reducção 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 números um ramo da arte de sustentar todas as theses, de ter argumentos para todos os paradoxos e sophismas.

l Esta censura é até certo ponto verdadeira, devendo, porém, recahir unicamente sobre *o estatístico*, o qual, mesmo estando de boa fé, pôde ser induzido ao erro, por excessiva concisão ou falta de precisão dos factos sobre os quaes se apoia para tirar as suas conclusões»

Acotrece, 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 pôde haver divergências*, * por» quanto a Inglaterra, por exemplo, figura nas estatísticas, em sentido mais ou menos lato, abrangendo ou não a Escossia, a Irlanda e as colónias.

E' a interpretação que dá vida ás cifras, as torna, por assim dizer, -eloquentes; mas é preciso proceder com prudência, verificando a exactidão e alcance dos dados sujeitos ao exame.

Com as devidas cautelas, a Estatística 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 Estatística Commercial, os relatórios consulares e os boletins demographicos.*¹

* M

XXV. Denomina-se—*exposição*—a exhibição publica dos productos industriaes ou artísticos duma região, de um Estado, ou do mundo inteiro, no intuito de verí-

} i Sao dignos de menção, d'entre M informações *officiosas*, os valiosos trabalhos do *Oltiò d'Engenharia* e da *Sociiudad Nacional di-Agricultura*.

ficar os progressos relativos já conseguidos, e de estimular a emulação dos productores e dos povos, com prémios 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 soffrêr a comparação.

As exposições differem das feiras e dos mercados porque estes tem por fim directo facilitar a venda, e hão promover melhoramentos; mas indirectamente tendem ao mesmo resultado, offerecendo aos consumidores o modo de conhecer onde podem adquirir, com o minimo sacrificio pecuniário e com a máxima vantagem, os objectos de que tiverem necessidade.

Segundo o seu objecto, as exposições se distinguem em *indM\$irias* (*agrícolas, manufactor as, navaes, etc.*) e *artísticas*; segundo a extensão em *r^gionaes, nacionaes, internacionaes* e *universaes* ou *mundiaes*.

Devido á iniciativa do Directório, .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 no, sendo distribuídas apenas 26 medalhas.

Esta tentativa resentiu-se da influencia do meio, tinha um character de hostilidade, como accentuou o ministro dos negócios interiores na circular que dirigiu ás auetoridades departamentaes;

«A exposição não foi numerosa, mas representa uma primeira campanha, cujos efeitos 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, pro-metteu 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 pêlo seu *tear*, descoberta de génio, que produziu uma verdadeira revolução industrial.

Na exposição de 1802 appareceram duas novas industrias: os productos chi micos e as primeiras cachemiras imitadas da índia.

O Mas, como observa Blanqui, foi somente no reinado de Luiz Felipe que as exposições industriaes tomaram o character de incontestável utilidade, pela novidade das informações e pela variedade dos factos fornecidos ás apreciações scientificas.

A economia politica apresentou comparações instructivas sobre o preço da matéria prima, taxa dos salários, influencia das machinas, vias de communição e sobre a legislação aduaneira dos differentes paizes.

Na Itália, 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 Franca 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 apparcimento 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: matéria prima, machinas, productos fabricados e bellas-artes. Cada secção se subdividia em um certo numero de classes, por sua vez subdivididas em categorias, espécies e variedades.

Data da exposição ingleza, o caracter novo e completo dessas solemnidades; até então cada exposição local não passara" d unTínventario, mais ou menos exacto, da força productiva de cada povo.

«Pòde-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 salários 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 matéria 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.

Elias 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 princípios da sciencia económica, 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 solidários.

"Todas estas verdades são outras tantas conquistas; ellas são o resultado directo e immediato desses immensos concursos, bastando isto para demonstrar a incontestável 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 temporários 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 também a razão para estudar, e o discernimento para medir e pesar. »

Affirma Leroy-Beaulieu que as exposições universaes se tornam cada vez mais *viriosidades* interessantes, em que a parte da ostentação, do luxo espectacular, das

minúcias 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 methodos.

Assim comprehendida, uma Exposição se torna principalmente uma festa publica prodigiosamente custosa, que corre o risco de falsificar as idéas dos espectadores, dando maus hábitos 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 voluptuarla dá um impulso repentino a certos ramos do commercio, que, seis mezes depois, cairão em marasmo.

Sobem bruscamente os salários e ganhos dos operários e empregados de diversas industrias; uma quantidade de gente[^] é attrahida do campo, do fundo das providas as mais remotas, para desempenhar empregos que, no anno seguinte, seresentirão da plethorade pessoal, restituindo-se á ociosidade, e, não raro, á miséria, o mesmo pessoal superabundante.

Encarecem todos os serviços .humanos, todos os viveres; são concedidos augmentos de 10 ou 15 % dos ordenados dos empregados públicos; 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 também de 10 ou 15 % os juros dos títulos da dívida pública, nem as pensões pagas aos antigos servidores do Estado.

Attrahem-se de todos os pontos do território milhões de homens habituados a um trabalho penível, a uma vida simples, e exhibe-se deante dessas imaginações primitivas uma capital feérica, que nada tem de real, uma espécie de realização passageira dos contos de Aladino e da lâmpada maravilhosa.

São diversas as impressões que guardam todos esses espíritos; muitos moços julgarão uma delícia a vida da capital, e a ella voltarão para augmentar o numero dos que morrem de fome; o deslumbramento das fontes luminosas será substituído pelo albergue immundo e fortuito, cheio de miseráveis.

- 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 províncias perderão uma grande parte da sua clientela, em proveito do grande bazar central, de forma 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 sério, seja no ponto de vista dos resultados materiaes, seja no dos resultados moraes, pode approvar essas exhibições colossaes. O Estado nada faz com moderação.

As nações verdadeiramente praticas banem todo este fausto inútil; fazem exposições parciaes, realizando-as

ião

em idades diferentes, evitando constituir em favor de uma delias um privilegio injustificado.

Deixam a iniciativa dessas exposições ás corporações interessadas, associando-se a idéa commedidamente, a titulo de contribuição accessoria, provando a boa vontade dos poderes públicos; o auxilio deve consistir no empres-timo do local e não na concessão duma sorama pecuniária.

Assim se obterá, com pequena despesa, e sem per-turbações, um fim útil á instrucção, comparação e vulgarização dos instrumentos, methodos e modelos.

Ha exaggero nesse juízo 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 Clemencè Royer, e examinando a própria idéa das exposições in-*dustriaes, não se pôde desconhecer que ella é grande, fecunda e gloriosa, porquanto ao lado do seu fim útil, dos seus resultados scientificos e industriaes, do seu lado essencialmente pratico, que a convertem num instrumento poderoso da civilização e do progresso económico, ella também tem um lado generoso e desinteressado, sendo assim um instrumento do progresso moral e humanitário.

Cada época tem o seu traço característico, a sua tendência 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 formas principais:

i." Mediante a iniciativa dos poderes públicos.

Não ha duvida que o Estado, as provindas e os municípios, 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 dispêndio inútil de energia.

Mas, como observa sabiamente Boccardo, as exposições, applicadas a todas as espécies de artes e industrias, também formam um dos caracteres distinctivos do nosso século, 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 periódicos dos pioneiros do progresso.

2.^a Mediante auxilios pecuniários. Si e justo que as despesas duma empresa sejam pagas pelos que ella beneficia, não se pôde 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.

E' intuitivo que o Thesouro não deve pagar todos os caprichos que surjam no cérebro de qualquer phantasista; mas isto não se verifica quando os organizadores offerecem suffieientes garantias de competência e serie-

dade, promettendo a exposição vantagens reais para a sociedade.

O poder publico não deve ser o primeiro a concorrer, e a sua quota deve ser igual ao lucro presumível dos corpos locais, pelo aumento do movimento de pessoas e mercadorias.

Muito censurável é a mania de serem destinadas sommas importantes para os festejos públicos, não só porque os espectáculos e divertimentos representam papel muito secundário nas exposições, como também porque não compete ás auctoridades politicas e administrativas o encargo de divertir o povo.

3.* Regulando prudentemente as exposições de forma que ellas possam satisfazer os seus fins.

A excessiva frequência 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 sufficientemente apreciáveis, como também exgota as forças dos industriaes e artistas sérios, e as do publico.

Deve decorrer um decennio entre as exposições nacionais, podendo sejemjnais 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.» Decretando e distribuindo prémios e recompensas aos expositores mais dignos~

Distribuídas officialmente, essas recompensas adquirem maior valor aos olhos dos expositores e do pu-

blico, e, portanto, constituem um estímulo mais eficaz ao progresso artístico e industrial.

5." Finalmente, providenciando, mediante commissarios especiaes, sobre a compilação e publicação de memorias e monographias, destinadas a salientar os progressos realizados nos diferentes ramos das artes e industrias.

Este balanço é indispensável para que o Estado possa conhecer as condições da vida social.

* *

XXVI. As observações estatísticas apresentam os factos unicamente sob o ponto de vista *quantitativo*, des prezando o *qualitativo* ; têm, pois, um character de abstracção, que não raro impede que se possam tirar conclusões concretas. I

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 circunstancias que os acompanham, e das causas que os determinam.

Assim também as exposições, apesar de constituirem um meio excel lente 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 *inquérito*, que Garelli delia Morea define — «a informação especial e exacta que se obtém sobre determinados factos, devido á applicação de homens peritos, e interrogatórios de pessoas idóneas a dar noticias sobre os mesmos factos >.

Os inquéritos procedidos em virtude da intervenção da auctoridade publica, se dividem em:

a) Judiciários, quando ordenados pelas auctoridades judicarias para verificar a exactidão dum facto controvertido, ou, o que é mais frequente, a existência dum crime.

São regulados pelos Códigos do processo civil e penal.

b) Parlamentares, resolvidos pelas Camarás 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 *públicos*.

Os primeiros têm o character de simples providencia administrativa, e não são necessariamente públicos; 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 inquéritos judiciários.

A escolha das mesmas testemunhas é confiada ao prudente arbítrio da administração, sendo, em geral, os depoimentos prestados por escripto.

Da maior importância são os inquéritos públicos ou legislativos, que na Inglaterra, donde elles são originários, se denominam—*parlamentares*—porque, segundo o direito publico inglez, a Coroa também faz parte do Parlamento.

Taes inquéritos se definem: «um procedimento autorizado pela lei no intuito de obter, pelo meio principal dos depoimentos verbaes, e secundariamente pelas infor-

mações escriptas, ambos publicados integralmente "pela imprensa, todos os informes possíveis sobre um assumpto de interesse geral, predeterminado na própria lei.»

Segundo Ferraris, que se occupou desenvolvidamente da matéria nos *Saggi di economia, statistica e seteada deli' amministrazione*—os principios fundamentaes desses inqueritos podem ser formulados nos seguintes termos:

i.º O seu character essencial é a publicidade.

Procedidos secretamente, elles perdem grande parte do seu valor, não só porque pôde surgir no espirito publico a suspeita de que as inquirições não são bem dirigidas, ou que são adulterados os dados obtidos, como também se tornam impossíveis as proveitosas discussões pela imprensa, faltam as controvérsias entre os que são chamados, a depor, o confronto dos interesses oppostos. «
2.º O inquérito publico, sendo um acto solemne^relativamente raro, deve ser ordenado por lei, que fixe previamente a despesa.

3.º Deve ter um character *pratico*, tendo por objecto obter unicamente informações que possam e devam ter efficacia no campo legislativo.

Excepcionalmente, se admittem inquéritos públicos, embora não visando uma providencia legislativa; *a)* quando um acontecimento importante perturba uma classe social, ou ameaça uma larga ordem de interesses, provo» cando 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 inquéritos administrativos.

4.º O inquérito publico deve *ser especial*, restricto, isto é, ter um objecto bem definido.

ta6

5.º Quanto á parte *formal*, podem ser observadas as normas seguintes:

O numero dos membros da Commissão encarregada do inquérito varia conforme a importância do assumpto, ou antes dos dados a recolher.

A nomeação pôde ser feita pelo Parlamento ou pelo Executivo.

Na Inglaterra prevalece o systema da nomeação pela Coroa, isto devido a uma razão especial—as Camarás não podem escolher commjssarios fora do seu seio, nem conferir poderes por prazo superior ao das suas sessões.

Em regra, a Commissão formula um *questionário*, que serve de norma nos interrogatórios.

Este questionário, 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.

Â Commissão pôde residir na capital, chamando as testemunhas, cujo depoimento julgar necessário, 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 preferível quando se tratar de factos relativos a localidades differentes, sendo necessário ouvir numerosas testemunhas, habitando logares longínquos.

Os materiaes recolhidos devem ser immediatamente publicados, precedidos ou seguidos dum relatório compendiando e commentando os resultados obtidos, e indicando as providencias que logicamente derivem do inquérito*

* *

Os inquéritos públicos são, principalmente, uma instituição ingleza, tendo alguns delles adquirido celebridade.

Macleod assignala como tendo feito época na historia da economia politica, o relatório 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.

I Em 1820 e em 1821, quando a opinião publica se inclinava para as reformas aduaneiras, as duas camarás do Parlamento instituiram inquéritos memoráveis sobre o commercio estrangeiro.

A commissão dos Lords se occupou principalmente cem o commercio das índias orientaes, com a falsificação das sedas, e importação dos vinhos.

A commissão da Gamara dos Communs assignalou a extrema complicação da legislação em vigor, os rigores do regimen de navegação, e a insufficiencia dos entrepostos.

Estes inquéritos facilitaram muito a obra de Huskisson, assim como o agrícola de 1821 preparou a abolição da legislação sobre os cereaes.

Muito fecundo foi o inquérito de 1840, provocado por Hume, e ordenado pela Camará dos Communs para examinar os direitos de importação sob o duplo ponto de vista da protecção e da renda.

São também dignos de menção os relativos — ao augmento do preço do carvão, attribuido ás *Trade's Ukions*, 1873; abaixada prata, 1876; ás tarifas ferroviárias, etc.

Os primeiros inquéritos 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 procedera dois inquéritos, um sobre o regimen económico da França e o outro sobre a marinha mercante; as respectivas comissões, porém, não puderam concluir os seus trabalhos, por causa da guerra.

Na Itália, se salientam: o inquérito 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 commissão composta dos mais eminentes financeiros italianos, e que deu logar á apresentação de dous magníficos relatórios, um do senador Lampertico sobre a producção agrícola, 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 inquérito sobre as condições e a importância da producção nacional, e de fornecer os elementos necessários á elaboração da tarifa aduaneira, e á revisão dos tratados commerciaes.

O questionário agrícola foi o seguinte:

1.º Qual a situação, extensão, e condições da propriedade ;

2º. Qual o systema de cultura;

3º. Qual o rendimento por hectare nos annos de 1873 á 1877, 1887 á 1891 e 1893 á 1897;

4º. Qual o valor do immovel;

5º. E quaes as despesas de exploração.

Entre nós, a instituição dos inquéritos públicos ou parlamentares ainda não se acclimou, e não é provável que adquira foros de cidade, tão avessa é a nossa índole aos trabalhos áridos, cheios de cifras, que não dão logar á discursos de etíeito.

Bem dirigidos, podem ser de grande utilidade os confessos agrícolas e industriaes, que, até certo ponto, podem ser considerados modalidades de inquéritos.

* *
«

XXVII. As sociedades ainda na infância, diz Larousse, confiam de bom grado á alguns homens, considerados mais sábios ou mais experientes, o cuidado dos seus destinos; ellas abdicam a razão antes de usar delia.

Depois vem o habito de obedecer sem exame, e assim se cria e perpetua a servidão voluntária.

Isto explica o facto de gosarem alguns chefes ou estadistas de uma auctoridade politica tão considerável, 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 séculos no torpor do absolutismo, é difficil tiral-o desse estado, e os pri-

meiros, que o tentam, esbarram com a força da inércia, que é quasi invencível.

Não pode haver opinião publica onde não ha pensamento e raciocínio ; cila é a expressão e o característico duma civilização liberal e adeantada, não Horesce na atmosphaera deletéria do despotismo.

E¹ exacto que os antigos não ignoravam o —*vox populi vox dei* mas, no desmembramento da edade media, a opinião se fazia ouvir apenas nos círculos 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 período do reinado de Luiz XIV ?

Não, responde Larousse, o despotismo quebrara a *mola* das almas, e, como nos tempos de Tácito, quasi que se perdera a memoria com a palavra.

Os sofrimentos, causados por calamidades sem numero, apenas provocavam murmúrios impotentes.

Três homens de bem se converteram generosamente em órgãos da opinião publica — Vauban, Fenelon e Boisguillebert.

Para crear um espirito publico, é necessário 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 tental-o, sendo secundado pelos trabalhos de Rousseau, Montesquieu, Turgot, e pela brilhante plêiade dos encyclopedistas.

Mas a luz pairava somente no cume da sociedade e só lentamente filtrava até as classes medias.

A opinião publica nasceu na França no período revolucionário ; eclipsou-se durante o 1º império 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 *sábios* que, de ordinário, seguem caminhos isolados, desconhecidos das massas ou inacessíveis aos seus passos; é, principalmente, a opinião das *classes medias*, julgando com independência e franqueza.

Nasce na sociedade, no commercio dos homens, e derrama-se, por mil canaes, nas famílias 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 móbil faz que ella passe dum extremo ao outro, queimando o ídolo 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 esclarecel-a e conquistar o seu favor, porque ella é tão útil como alijada quanto temivel como adversaria.

O seu papel, em regra, é meramente passivo, de critica e fiscalização, sem ter o pensamento creador.

A sua resistência ao Poder é quasi sempre surda e elástica como a do *cautchu* ; mas, ínflammada pelas paixões, se torna revolucionaria e violenta.

Toda a forma elevada de Estado e de direito te-poisa sobre a consciência geral da nação.

< A opinião publica, diz Niebuhr, é a opinião que, apesar da differença dos indivíduos 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-d'Attr*; pôde ser considerada como a expressão do senso commutn e da verdade, como a voz de Deus.»

Pode-se então comparal-a ao *verdictwn* 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 consciência 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. Hj»!*

EUa fiscaliza os actos do Governo, tem os cidadãos ao corrente dos negócios públicos, e os esclarece sobre os seus próprios interesses.

A profissão de jornalista, quando nobremente exercida, torna-se um verdadeiro sacerdócio, exige uma vocação especial, educação liberal e vastos conhecimentos, além duma perspicácia 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 compreende o dever de resistir aos impulsos, muitas vezes fictícios, da opinião pública, embora sacrificando a sua popularidade, isto é, os seus interesses pecuniários, 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 escândalo, e indiligente a tudo, sem amor da Pátria, 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 o§ mercadores do templo, que tanto aviltam uma profissão nobilíssima!

Os grandes jornaes apparecem ordinariamente nos centros principaes, nas sedes do governo e das camarás; entretanto a experiência mostra que elles são mais independentes, conservam mais o character doutrinário, quando publicados em cidades de 2' ordem, não sujeitas á influencia official, e onde não sejam extremadas as luctas politicas.

Segundo Bluntschli, a opinião do governo pôde se exprimir pela imprensa sob três formas differentes:

a) Por meio dum jornal especial, uma folha official, como o antigo *Moniteur*, o *Statsan^eiger* prussiano, e o nosso *Diário 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 negócios, dizendo e motivando a opinião do governo.

Esta ultima feição do jornal officia 1 apresenta numerosos inconvenientes, sendo os principaes comprometter facilmente a auctoridade, e pertubar a imparcialidade do exame.

O Governo imprime o cunho de manifesto, de nota official, na manifestação das suas opiniões; falia sempre em tom magistral, revelando a sua tendência dominadora incompatível 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 dúbio da folha prejudica o seu credito, obrigando os seus redactores a uma dimcil 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 públicos, da *imprensa livre*, em que os próprios ministros podem escrever ou mandar escrever, mas como simples particulares, exprimindo uma opinião individual.

Assim o Governo não ficará comprometido, e conservará a sua independência 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 physicas da sociedade: Segurança Publica — XXIX- Saúde Publica. Policia Sanitária. A Hygiene no Districto Federal. A *City improvements* — XXX. Assistência Publica. Pauperismo. Suas causas. «Inconvenientes da assistência official. As *workhouses*.—XXXI. População. Theoria de Malthus. Seus precursores. Anti-malthusianos e neo-malthusianos.

*

XXVIII. Garantir a segurança collectiva da nação, defendel-a contra qualquer aggressão estrangeira, é, incontestavelmente, o primeiro dever do Estado, a sua função primordial.

Mas seria impossível 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 código francez dos delictos e penas, do 3 brumário anno IV, «em manter a ordem publica, a liberdade, a propriedade e a segurança individuaes.

I Leroy-Beaulieu — *Ob. cit.*; Maurice Bloch — *Ot. cit.*; Bluntschli — « *Le Droit Public Cívera* »; Vlién - « *Eludi* » administrativa; » Cavagnari—*Ot. cit.*; Anui-nâtegiii Ri vera — *Resumen de D.-recito Administrativa*; Lncassagne — « *Preais if Hygiene* »; «Gyfony Garcia Moreno — *Leys ycodigos d* » Suísa » ;— Jr, Francisco de Castro — « *O Invento AM Parente* » ; Mantogazza — « *Hygiene do Amor* » ; Dr. João Barbalho— *Constituição Federa! Brasileira: Miltoq — A Constituição d* », Brasil.

Seu caracter principal é a vigilância: a sociedade considerada em massa é o objecto da sua solicitude».

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 domínio da administração ; o fim e os interesses da nossa existência humana lhe pertencem e constituem o objecto positivo da sua acção.

A Justiça apenas conserva ou repara, e não intervém enquanto 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.

E' na policia que existe a verdadeira actividade *poli- tica*.»

Segundo Rohmer, a *intervenção livre no momento oportuno*, é a essência da policia.

A sua acção é indefinida como a própria vida; não é possível aprisional-a em fórmulas.

Bluntschli também doutrina que um certo arbítrio, ou a livre escolha dos meios; é inseparável da policia.

Uma legislação, que pretendesse regular de antemão todos os seus actos, seria impraticável e desastrosa.

Este arbítrio, 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* variável é a sua lei suprema, e a *escolha effica* dos meios o seu primeiro dever.

Este poder indeterminado não é sem perigo e pode degenerar facilmente em oppressão e tyrannia, principal-

mente em paizes, como o nosso, em que se confunde a violência com a energia, e as auctoridades superiores julgam do seu dever assegurar a impunidade dos seus agentes, afim de não sacrificar o prestigio do Governo.

O único meio de ter boa policia consiste em confiar as suas attribuições a auctoridades competentes, criteriosas e bem remuneradas, para que possam dedicar toda a sua actividade ao desempenho de tão difficil missão; e responsabilizal-as *efectivamente* 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 possível evitar; tem o character de *judicial* quando investiga as circumstancias dos alludidós 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 dita, da policia *politica*, que é essencialmente preventiva e secreta, porque as conjurações são urdidas nas trevas, e somente no mesmo terreno o Governo pôde 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 lueta com adversários incançaveis; e o espirito de imitação, o contagio no exemplo, tão poderosos nas perturbações civis, pervertem os espíritos fracos e produzem novos altentados.

Os processos políticos são, pois, inconvenientes; a absolvição de réos, cuja criminalidade ficou evidentemente provada, desprestigia o Poder Público; e, no caso de condenação, o Chefe do Estado não pôde fugir deste dilemma:

Si deixa executar-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 ideólogos, 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 adversários 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 consciências medianamente honestas; a dita lei da necessidade, porém,] torna accetaveis os serviços dos delatores e espiões, por mais desprezivel que seja tal profissão.

A sabedoria popular define perfeitamente a situação nesse expressivo adagio: *c/íma-se a traição, e aborrecese o traidor*. L-V A escabrosidade da missão policial, e os seus importantes serviços, deviam dar-lhe incontestável direito ao reconhecimento publico; isto, porém, não acontece, por toda a parte a policia excita a desconfiança, senão o ódio

dos que ella deve proteger, inspirando verdadeira repulsão a homens honestos, tranquillos e pacíficos.

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 policia es.

A edilidade, e, sobretudo, a magistratura de policia, era a porta das primeiras honras; a *censura* constituía a mais alta recompensa concedida á virtude, e, entretanto, a ella competia a policia dos costumes.

Emfim a alta policia era confiada aos cônsules.

A policia occupou uma posição ínfima na idade média, devido ás duas causas seguintes:

i .^a A Igreja dominava então todo o lado moral da vida publica, faltava á policia civil uma moral própria;

2.^a A acção policial era incompatível com a absoluta independência das associações, famílias nobres e até indivíduos.

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 tendência é o decreto chileno de 21 de maio de 1823, que, entre outras disposições re-

lativas á obrigação dos transeuntes se ajoelharem na passagem do Santíssimo Sacramento e até perdê-lo de vista, e á prohibição de andarem os religiosos pelas ruas depois das vésperas, contém a seguinte, digna dos áureos 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 próximo, o qual, conservando-os em custodia, mandará chamar os respectivos pais, tutores ou protectores, afim de admoestral-os pela má educação que os menores revelam em suas acções, e prevenil-os da correcção a infligir-lhes.

No caso de reincidência, serão castigados pelo próprio Juiz.»

* *

No Districto Federal, a policia é judiciaria ou criminal, administrativa ou politica. *

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 exercido da

x Lei n. 947 de 29 de dezembro do xQOaf Regulamento anexo ao D zero to , n. 4763 de f de fevereiro do 1903.

magistratura, ou do ministério publico ou da advocacia ou da policia, ou que, por estudos especiaes, tenham revelado aptidão para o serviço policial;

3 delegados auxiliares, que serão bacharéis ou doutores em direito, com quatro annos, pelo menos, de pratica;

20 delegados de circumscripções urbanas, que também serão bacharéis ou doutores em direito, com dous annos, pelo menos, de pratica do foro;

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—o*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 contra-venções do livro III, caps. II e III, arts. 369 a 371 e 374, IV, V, VI, VIII, XII e XIII, art. 399 principio, § i" do Código Penal.

Esta Lei, que, no terreno da theoria, se me afigura indefensável, não tem produzido na pratica o annuciado resultado.

*
* *

XXIX. Não ha campo, diz_Cavagnari, em que seja mais legitima, ou antes mais indispensável a intervenção do Estado do que no da hygiene publica.

A acção dos poderes públicos se manifesta por duas formas differentes: i^a *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; a" *positiva*, quando a Administração se propõe directamente a melhorar as condições hygienicas da população, e dos logares em que ella habita.

A primeira forma é simplesmente a applicação do principio elementar de justiça, o *neminem ladere*, e entra evidentemente no conceito da funcção repressiva que, de pleno direito, pertence ao Estado.

A segunda somente pelo Poder Publico pôde ser eficazmente exercida, porque, tratando-se de providencias que interessam immediatamente á generalidade e só indirectamente aos particulares, não seria possível contar com a iniciativa individual.

A Sciencia da Administração, na sua qualidade de disciplina technica e não jurídica, se occupa unicamente das *matérias sanitárias*, 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 vigilância sobre o exercicio dos vários 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 potável;

d) Hygiene industrial, que se encarrega da tutela e vigilância hygienica do trabalho, das fabricas, oífcinas, etc.;

e) Hygiene escolástica, a qual, como o nome indica, provê a tutela hygienica dos asylos e escolas;

f) Hygiene hospitalar, que diz respeito aos institutos sanitários, maternidades, casas de expostos, etc.; *I gl* Policia sanitária sobre as endemias, epidemias, contágios, enzootias, epizootias, zoonomias, etc.;

g) Policia mortuária (serviço fúnebre, cemitérios, methodos de conservação ou destruição dos cadáveres, inhumações e exhumações dos animaes);

h) Hygiene marítima e internacional;

i) Estatística sanitária.

Perfunctoriamente, me occuparei de cada uma delias.

A) Ainda se discute, entre nós, si em face do artvT^J § 24 da Constituição Federal, consagrando o livre exercíco de qualquer profissão moral, intellectual e industrial, é licita a exigência 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. Demétrio Ribeiro, tornando claro que o livre exercicio das profissões *independia de títulos ou diplomas de qualquer natureza*, e de ter salientado a circumstancia de haver o presidente do

Congresso declarado, sem reclamação ou observação de espécie alguma, prejudicados os additívos consagrando a liberdade profissional, independentemente de qualquer titulo escolar ou acadêmico, accrescenta:

«E que os constituintes quizeram resalvar os títulos de habilitação profissional, vê-se não só do elemento histórico que acabamos de expor, da disposição do dicto § 24, mas ainda do que occorreu quanto ao art. 73, que estabeleceu o franco accesso de todos os brazileiros aos cargos públicos, cobservadas 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 delias logrou successo; todas o Congresso rejeitou.

Nem cabe aqui allegar-se terem sido rejeitadas taes emendas, por haver entendido o Congresso Constituinte serem ellas supérfluas. 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 importância de taes emendas, já pela grande insistência, quasi teimosia, em provocar sobre a matéria a attenção e o voto do Congresso ?

Inútil 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 matéria...»

A propósito deste § 24^o, diz o Dr. Milton —«A Constituição do Brazil»: «foram offerecidas diversas emendas, visando todas ellas o mesmo fim, que era extinguir os títulos de competência profissional, os diplomas litterarios e scientificos, as patentes officiaes em fim bem como os privilégios que a ellas estão ligados, e delias dimanam por lei. Pretendeu-se assim que ficasse *livre no Brasil o exercido de todas as profissões*, de qualquer natureza que fossem. O Congresso, porém, repelliu semelhante pretensão, 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 fornecéramos para acreditar-se que a Constituinte obedecera ás inspirações de uma seita.

. Portanto, o § 24 deste artigo deve ser entendido em termos.

I 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 Camará das Deputados julgando objecto de deliberação e enviando á Commissão 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** exercido 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 Código 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 exercício de qualquer profissão scientifica, litteraria, technica ou pratica.»

Dean te dos testemunhos contestes dos três mais illustres commentadores da Constituição Federal, e que, aliás, tomaram parte nos trabalhos da Constituinte, e da interpretação dada pelos Poderes públicos, não me parece acertada a opinião dos que affirmam terem sido supprimidos, pelo citado § 24 do art. 72, os privilégios inherentes aos títulos e diplomas de habilitação oifical.

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 offerece campo vasto ás explorações do charlatanismo audaz e petulante.

* *

No Districto Federal compete á Directoria Geral de Saúde Publica a fiscalização do exercício da medicina e da pharmacia em todos os seus ramos, no que fôr inhe-

rente á capacidade legal e competência profissional. (Regulamento annexo ao Dec. n. 5156 de 8 demarco de 1904, art. iº, letra e.)

O exercíco da arte de curar, em qualquer de seus ramos e por qualquer de suas formas, é permitido somente:

1.º A's pessoas que se mostrarem habilitadas por titulo conferido pelas Faculdades de Medicina, officiaes ou equiparadas;

2.º A's que, sendo graduadas por Escolas ou Universidades estrangeiras oficialmente reconhecidas, se habilitarem perante as alludidas Faculdades, na forma dos respectivos estatutos;

3.º A's que, tendo sido ou forem professores de Universidade ou Escola estrangeira também oficialmente reconhecida, requererem licença á Directoria Geral de Saúde Publica para o exercicio da profissão, a qual lhes poderá ser concedida, si apresentarem documentos comprobatórios da qualidade alludida, devidamente autenticados pelo agente diplomático da Republica ou, na falta deste, pelo cônsul brasileiro;

4.º E ás que, sendo graduadas por Escola ou Universidade estrangeira, nas mesmas condições das mencionadas nos números antecedentes, provarem que são auctores de obras importantes de medicina, cirurgia ou pharmacologia, e requererem a necessária licença á Directoria Geral de Saúde Publica, que a poderá conceder, ouvida a Faculdade de Medicina e de Pharmacia do Rio de Janeiro.

Os médicos, pharmaceuticos, dentistas e parteiras da Capital Federal deverão matricular-se na Directoria Ge-

ral de Saúde Pública, apresentando os respectivos títulos ou licenças, afim de serem registrados. (Citado Reg. art. 252.)

E' expressamente prohibido o exercício simultâneo 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 exercício da veterinária, não só porque as moléstias e infecções dos animaes domésticos podem affectar a saúde do homem, como também para evitar os desastres económicos provenientes da mortalidade do gado, quando não tratado por pessoal competente.

*

B; Segundo Lacassagne, a habitação é o meio ordinário da respiração pulmonar.

Para que uma casa esteja bem situada, é indispensável 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; ninguém se habitua com a malária, e os próprios 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 importância a escolha dos materiaes, sendo preferíveis os que forem maus conductores de calórico, e insusceptíveis de absorver a humidade ou desprender gazes deletérios.

Os dormitórios devem ser claros e arejados, completamente separados dos compartimentos destinados aos animaes e á conservação dos productos agrícolas.

O género de cultura dos terrenos circumvizinhos influe muitíssimo 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 carbónico 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 abundância para conserval-os sempre no mais escrupuloso asseio, ede banheiros públicos e gratuitos, especialmente necessários ás classes operarias, mais expostas a acção do sol e da poeira, e que não podem mudar frequentemente a roupa branca.

Na Itália, os banhos públicos são ainda desconhecidos ou pessimamente organizados; florescem, porém, na Alemanha, na Áustria e, principalmente, na Rússia.

Acredito que a creação, nesta cidade, dos banheiros populares, seria muito proveitosa á hygiene publica, defensiva e aggressiva.

I O expurgo subterrâneo da cidade, constitue hoje um dos mais graves problemas hygienicos, que, aliás, interessa também á economia agrícola porque as matérias putrescíveis 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 máxima*, 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 subterrâneos exige, como complemento natural, a depuração das aguas immundas antes de cahirem em logares descobertos ou no mar, e, para tal fim, são usados três systemas — um fundado na precipitação mediante reagentes chímicos; o segundo sobre a separação mechanica pela filtração; e o terceiro sobre a depuração mechanica e physico-chimica destinando-as á fertilização do solo.

Nesta cidade, o serviço de exgotto está a cargo da *The I^o de Janeiro City Improvements Companjr, 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 matérias fecaes vão ter a sete casas de machínas, que trabalham dia e noite, onde cahem em poços subterrâneos, e depois são elevadas, por meio de machinismos 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 matéria 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 diâmetro, com juntas tomadas a cimento; entre a galeria e o cano interno da casa fica collocado um obturador hydrau-lico para impedir a passagem do ar das galerias para o encanamento interno da casa.

A' 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 importantíssima de factores do bem-estar physico das classes sociaes, auxiliando assim a direcção da acção positiva e repressiva do Estado. *W* Os diversos alimentos podem agrupar-se em quatro classes: 1^a, *substancias albuminóides ou proteicas*, os alimentos plásticos de Liebig: a legumina (feijão), a glucina (pão), a albumina (ovo), a caseina (leite), a fibrina (sangue) e a musculina (músculos); 2^a, *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 solúveis na agua.

3^a, *substancias hydrocarbonadas* (assucares e féculas), os alimentos respiratórios de Liebig; 4*, *substancias inorgânicas*, isto é, a agua e os saes, salien-tando-se o chlorureto de sódio 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 líquidos do intestino, dos succos gástrico e pancreatico, e da bÍlis.

Estomachico e eupéptico, favorece a digestão e o intimo trabalho da nutrição dos tecidos.

O phosphato de cal não tem menor importância; formando a metade do peso dos ossos, elle também entra na composição dos glóbulos sanguíneos, dos músculos e elementos nervosos.

Mouríes observou que as creanças de peito enfraqueciam, ficavam menos pesadas e soffriam de diarrehas 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, cdhvem dar muito ás amas: espinafres, chicória e feijão verde; prohibindo, porém, o uso das cruciferas, das alliaceas, das plantas contendo essências sulfúreas que, eliminadas pelo leite, produzem cólicas e diarreha nas creanças.

A publica administração deve prohibir a venda de to4os os géneros alimentícios insalubres ou nocivos á saúde publica, e fiscalizar cuidadosamente os matadouros e açougues.

Problema importante da bromatologia é certamente o da potabilidade das aguas.

«Óptima é a agua», canta Pindaro na primeira das suas odes olympicas, e este juizo poético, observa Cavagnari, é confirmado pela hygiene que no liquido elemento vê uma bebida indispensável ao homem e um precioso instrumento de asseio.

Além disso, a agua auxilia o tratamento de muitas enfermidades, é um importante factor da producção agrícola e industrial, e constitue um dos meios mais económicos de comunicação e transporte.

Quando impura, porém, pôde converter-se em vehiculo de varias moléstias, ainda mesmo dando-se o **devido** desconto aos exaggeros dos velhos hygienistas.

Segundo Gerardin, uma agua é sã quando nella vivem osanimaes e vegetaes dotados de uma organização superior ; está infectada quando alimenta apenas inf usorios cryptogamos.

* Os meios principaes de *purificação* das aguas são —a distillação, o repouso e a filtração, que pôde ser natural ou artificial.

A agua dhtillada é pouco agradável antes **de** exposta ao ar por algum tempo.

*

D) Muitas industrias podem ser nocivas ou perigosas não somente aos próprios operários, como também aos moradores da vizinhança; é, portanto, perfeitamente justificada a acção preventiva dos poderes públicos, 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 necessárias á segurança dos operários.

Além disso, os proprietários são obrigados a indemnizar os danos causados pela sua negligencia. I Na Hespanha, o assumpto é regido pelas ordenanças mufícipaes, queífVgeral prohibem, dentro dos povoados, ~ as industrias perigosas, sob o ponto de vista da segurança e da salubridade.

O trabalho das mulheres ecreanças foi regulamentado pela lei de 24 de julho de 1873.

ilaJEranca^o decreto de 15 de outubro de 1810 dividiu em três classes os estabelecimentos perigosos, insalubres ou incommodos.

A 1* classe comprehende os que devem estar afastados das habitações particulares; a 2* os cujo afastamento não é rigorosamente necessário, mas que não podem funcionar sem que a auctoridade adquira a certeza, de que os respectivos trabalhos não prejudicam ou incommodam os proprietários da vizinhança; e a 3" os que, embora possam trabalhar sem inconveniente perto das habitações, estão sujeitos á fiscalização policial.

Compete ao governo organizar, por decreto, o quadro dos olludidos estabelecimentos, fazendo a supradicta divisão em classes.

Na Itália, a lei n. 3.657 de M ^e f^evere_i^o 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 subterrâneos.

Os maiores de 9 annos e menores de 15 não podem ser admittidos nas fabricas e minas sem que os delegados

sanitários atestem que elles gosam saúde, 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 proprietários dos estabelecimentos multados em 50 a 100 liras, e o dobro no caso de reincidência.

Na Suissa, o trabalho das fabricas foi regulamentado pela lei federal de 23 de março de 1877.

Nenhuma fabrica pôde funcionar sem expressa auctorização do governo cantonal, que indicará todas as providencias que julgar necessárias á garantia da vida e saúde dos operários e dos moradores da vizinhança.

O proprietário responde pelos damnos causados por negligencia dos seus prepostos, ou pela simples exploração da sua industria, salvo si o accidente for devido a um caso de força maior, ou tenha havido culpa da própria victima.

Não podem ser empregados nas fabricas os menores de 14 annos, devendo reservar-se o tempo necessário 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 período de oito semanas antes e depois de terem os partos.

Esta ultima disposição, si bem que muito louvável sob o ponto de vista da hygiene, é attentatoria da liberdade individual e prejudicial ao bem-estar das próprias infelizes que o legislador teve em vista proteger.

Nas classes proletárias, não revestidas do verniz superficial duma civilização refinada, o salário eleva a po»

luição da mulher, na mesma proporção da sua importância .

Além disso, augmentam justamente no puerperio as despesas do casal, sendo assim muito sensível a diminuição da receita.

Neste assumpto, é inconveniente a intervenção do Estado; somente as associações particulares de beneficência poderiam fornecer ás mulheres operarias os meios de deixarem voluntariamente o trabalho no ultimo período da gravidez e nos dous mezes seguintes ao parto.

■
E) A casa da escola, diz Lacassagne, não é uma habitação commum; o numero considerável 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 indispensáveis do accesso e fiscalização das diversas dependências necessárias a todo estabelecimento escolar.

Dahi as exigências próprias e as regras á parte, no duplo ponto de vista da architectura e da hygiene, exigências que se tornam imperiosas porque as creanças são mais impressionáveis que os adultos ás causas das moléstias.

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 saúde dessa cre-

anca tornada homem, a sua aptidão ao trabalho, as fontes do seu bem-estar e os serviços que ella pôde prestar á família e á Pátria.

.Uma boa escola deve satisfazer aos seguintes requisitos:

i.º As dimensões das salas devem ser calculadas de forma a assegurar, a cada alumno, um mínimo de 1^m.50 de superfície do. solo, e de cinco metros cúbicos de capacidade.

a.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 exercidos gymnasticos.

5.º E ter boa agua potável em abundância, e excellentes aparelhos sanitários.

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 lícões de forma 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 possível, das cidades, onde devem haver apenas postos para os primeiros soccorros.

Mostrando as vantagens dos hospitaes temporários, Levy preconizou a instalação 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 destruídas e queimadas, no fim desse período, e construindo-se outras, em terrenos diversos, com as correcções que a experiência tiver suggerido. »

Uma boa enfermaria não deve ter pi lastras, saliências nem ângulos reentrantes; para 20" doentes, ter, pelo menos, cinco metros de altura, 5o 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^m,5o. I As paredes devem ser impermeáveis e pintadas a óleo, de forma a permittir lavagens frequentes.

O soalho deve ser encerado.

Cofjvenrhavéf ufn~pàvllhffo especialmente destinado ao isolamento dos doentes de moléstias contagiosas.

Annualmente, nos hospitaes cie Paris, mais de 800 doentes, soffrendo de outras moléstias, contraem a varíola.

*

G) Prompta e enérgica defesa, diz Cavagnari, devem as auctoridades centraes e locaes oppor ás moléstias infeciosas e contagiosas; e, para tal fim, devem ser informadas dos primeiros casos que apparecerem numa localidade, sendo obrigatória a denuncia medica, o que, aliás, não se coaduna, observo eu, com o segredo profissional .

As auctoridades sanitárias devem estar aparelhadas com os meios necessários 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 ordinárias.

Á policia sanitária constitue um dos mais graves problemas da Sciencia da Administração.

E¹ incontestável que ninguém 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 pôde deixar de ser limitada pelo bem publico.

Circumscrever, porém, a esphera de acção do Estado —*hoc opus, hic labor est*—; sendo a difficuldade aggravada pelo período de formação em que ainda está a sciencia da hygiene.

Nesta cidade, as medidas sanitárias implantaram o domínio dum perpetuo —*estado de sitio*—; o respeito aos mortos, que caracteriza as sociedades civilizadas, já não defende os cadáveres contra as sacrílegas investigações desses novos inquisidores, cujos excessos nem ao menos encontram explicação nas exaltações da fé.

Segundo consta dos relatórios officiaes, a applicação dessas medidas violentas não tem provocado a menor reacção.

Doloroso e irrecusável testemunho da nossa *desvirilidade* !

* »
* »

Dentre as moléstias infecciosas, convém destacar duas contra as quaes todos os paizes civilizados teem adoptado providencias prophylácticas de efficacia geralmente reconhecida — a *panigla* e a *syphilis*.

Depois da descoberta de Jenner, não só diminuíram as epidemias de varíola, como a respectiva mortalidade; e na AUemanha, onde a vacinação é obrigatória, a moléstia desapareceu completamente.

Considerando a obrigatoriedade attentatoria da liberdade individual, penso que os poderes públicos devem lançar mão dos meios indirectos para propagar a vacinação, considerando-a mesmo requisito indispensável para a matricula nos estabelecimentos públicos de instrucção ou a elles equiparados, e para o provimento dos cargos públicos.

Para evitar a diífusão 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 reabilitação 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 céltico.

A legislação italiana resolveu o problema de forma 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 competência e pelos modos estabelecidos na legislação, providenciarão :

- 1." No intuito de impedir que a moral e a decência sejam offendidas nos logares públicos, ou abertos ao publico;

2." Sobre a vigilância, no interesse geral da segurança e da hygiene publica, dos locaes destinados ao meretrício;

3." Sobre a tutela das mulheres que abandonam taes locaes, auxiliando a volta á vida honesta;

4.^o Sobre a cura das moléstias syphiliticas, impedindo a sua diffusão.

As mulheres que moram nos *conventiculos* destinados á prostituição estão sujeitas ao exame medico periódico, 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 meretrício até a cura completa, verificada pela auctoridade sanitária.

O art. 44 do citado regulamento de 1891 creou consultórios médicos para a cura gratuita das moléstias syphiliticas.

*

H) A questão das sepulturas e dos cemitérios tem uma grande importância hygienica.

Apressar a decomposição dos cadáveres; impedir a contaminação das aguas potáveis ! as emanações pútridas nos logares habitados; afastar, tanto quanto possível, o perigo de serem enterrados indivíduos ainda vivos, taes são os problemas principaes que a policia mortuária tem a resolver.

No seu interessante opúsculo «Os cemitérios serão focos de infecção? », traduzido pelo Sr. Miguel Lemos, oDr J. F. Robinet sustenta a inocuidade delles, eXa-

16*

■minando o assumpto sob os pontos de vista do ar, do
"Sólò e das *aguas*.

A alteração do ar, diz elle, poderia resultar ou do desprendimento de gases tóxicos sahidos da terra, ou então da propagação, na atmosphera, de miasmas provenientes da mesma origem.

Ora, a decomposição dos cadáveres enterrados é uma verdadeira combustão orgânica, cujos productos são conhecidos. O principal é o acido carbónico, que resulta da combustão lenta do carbono contido em toda a matéria organizada, vegetal ou animal, hervas, folhas, estrume e cadáveres. Elle pôde se desprender do solo nos cemitérios, e os hygienistas o teem considerado sempre como uma das principaes causas da insalubridade dos mesmos. - Isto é um erro.

ODr. Gabriel Robinet, em um trabalho completo, fez o calculo approximaúvo da quantidade *máxima* de acido carbónico que todos os cemitérios de Paris poderiam produzir, e dos seus cálculos, baseados em um grande numero de pesadas de cadáveres feitas em vários hospitaes, e dos dados os mais sérios sobre a composição centesimal do corpo humano, sob o ponto de vista chimico, resulta que esta quantidade é infinitamente menos considerável do que se suppunha.

O peso total dos corpos entregues annualmente aos cemitérios de Paris é de cerca de i .389.000 kilogrammas. Si todo o carbono delles se desprendesse no estado de gaz acido carbónico, teríamos em cinco annos 1.257.000 kilogrammas desse gaz. Ora, segundo os cálculos de Boussingault, pôde-se avaliar a quantidade de

acido carbónico produzida **pela** respiração dos homens e dos animaes, assim como pelas diflerentes combustões, na mesma c dade, em 18.000.000 de kilogrammas em 24 horas. Em Paris também só a combustão do gaz de iluminação produziu em um anno uma quantidade de acido carbónico cerca de 3.500 vezes mais considerável do que a que teriam podido fornecer, no *máximo*, todos os mortos enterrados nos cemitérios da capital, num período de cinco annos.

O theatro da Opera só por si fornece, annualmente, i3 vezesjnais acido carbónico do que todos os cemitérios juntos.

«rSabe^è, diz Delaunay, de modo mais certo, por experiências scientificas precisas e máu grado o que se tem dicto de erróneo sobre isso, que nenhuma emanção chega, no estado actual, das covas á superfície do solo... As pesquisas de um hábil chimico, Lefort, membro da Academia de Medicina, assentaram o seguinte : *que os gales os mais tenazes, produzidos no solo a uma profundidade de 70 centímetros, são absorvidos e se combinam antes de chegar á superfície.* »

As exactíssimas investigações micrographicas, emprehendidas principalmente pelo Sr. Miguel, no cemitério Montparnasse, provaram que os gazes provenientes de matérias enterradas em via de decomposição, são sempre isentos de bactérias, e que não existem nos cemitérios focos productores de germens crypto-gamos especiaes e diflerentes dos que são encontrados em toda.a parte.

Por outro lado, uma serie de experiências feitas por Shtitzenberger sobre a terra dos cemitérios colhida em

tomo dos caixões, permittiu estabelecer o seguinte: que essa terra não apresentava vestígio algum de hydrogenio sulfurado, de ammoniaco, nem de oxydo de carbono, unicosgazes deletérios,cuja producção possa ser admittida scientificamente nas condições actuaes da inhumação. Estas experiências também provaram que os cadáveres enterrados sob um solo suficientemente permeável e a uma profundidade de 1^m,50, desapparecem e são queimados em menos de cinco annos, sem desprenderem ou sem deixarem chegar á superfície do solo, ou mesmo a 40 ou 80 centímetros de profundidade, nenhum gaz deletério ou que possa exercer sobre a saúde uma influencia perniciosa.

• *

I) A policia sanitária marítima 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 saúde publica contra a expansão das moléstias epidémicas e contagiosas.

I Ambas estão intimamente ligadas uma á outra, porque, sendo principalmente pelo mar que as nações são ameaçadas de invasões epidémicas, a policia sanitária internacional é sobretudo marítima, ao passo que esta tende, em ultima analyse, a uma defesa internacional.

A hygiene dos portos procura impedir o deposito, no ancoradouroaãs~~embarçaões7~de matérias excrementkías e putrescentes, que corrompem^ a agua e o ar respfavçl. •

A hygiene dos navios se compendia no serviço medico de bordo, nas cautelas a adoptar quando se verificam casos de moléstias, principalmente infecciosas, na equipagem ou nos passageiros, na provisão dos géneros alimentícios e da agua potável, nas dimensões dos camarotes, beliches, etc.

Devem as auctoridades sanitárias exercer severa vigilância 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 século 14^o, nas quarentenas um meio de protecção contra a invasão das moléstias pestilenciaes; Veneza creou, em 1403, a primeira quarentena marítima, seguindo Génova o exemplo em 1467. .

As disposições regulamentares eram verdadeiramente draconianas.

Em 1850, a França tomou a iniciativa de" provocar uma *conferencia sanitária internacional*, formada pelas diversas potencias que teem interesses solidários no Mediterrâneo; e effectivamente se reuniram em Paris os delegados da França, da Áustria, das Duas Sicilias, da Hespanha, dos Estados romanos, da Grécia, de Portugal, da Rússia, da Sardenha, da Toscana, da Turquia e o da Inglaterra, que não assignou a respectiva convenção, a 3 de fevereiro de 1850.

Em virtude desta convenção, a applicação das medidas quarentenárias depende da declaração official da existência da peste, em sentido genérico, feita pela auctoridade sanitária do porto de partida.

Uma declaração semelhante determinará a cessação de taes medidas.

Foram abolidas as *cartas suspeitas*, que motivavam inúteis e vexatórias complicações, e admittidas apenas duas, *sujas* e *limpas*, conforme mencionarem ou não a existência de epidemias.

As mercadorias se dividiram em três classes, comprehendendo a primeira as sujeitas á quarentena obrigatória e á desinfecção; na segunda foram incluídas as sujeitas á quarentena facultativa; e na terceira as isentas.

Instituíram-se os Jazaretos para o recebimento dos passageiros e cargas obrigados a quarentena; "Tjtre 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 somente nas ilhas e penínsulas 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 marítimas se tornaram tão numerosas e rápidas quanto as terrestres, e a ambas se deve applicar o mesmo critério.

As desinfecções, cuidadosamente feitas por pessoal habilitado, é a vigilância, sanitária sobre os passageiros, preenchem perfeitamente os intuitos da hygiene prophyláctica.

* *

J) São incontestáveis[^] as vantagens duma completa *estatística sanitária*, que constitue a base precípua da acção administrativa em matéria de* hygiene publica.

Este serviço, entre nós, ainda está muito rudimentar; mas nos Estados que dedicaram a devida attenção á hygiene publica, os médicos demographistas organizam as estatísticas dos casamentos, nascimentos e óbitos e dos doentes tratados nos hospitaes públicos ou particulares, e publicam, em prazos certos, os boletins sanitários.

*
* *

No Districto Federal, compete á Directoria Geral de Saúde Publica a superintendência exclusiva:

a) de tudo quanto diz respeito á hygiene domiciliaria, á policia sanitária dos domicílios, logares e logradouros públicos;

b) de tudo quanto se relaciona com a prophylaxia geral e especifica das moléstias infectuosas —Citado Reg. annexo ao Dec. n. 5.156, art. 1.º § a*.

O serviço de prophylaxia geral das moléstias infectuosas comprehende:

a) notificação; *b)* isolamento; *c)* desinfecção; *d)* vigilância medica.

São consideradas moléstias de notificação compulsória : febre amarella, peste, cholera e moléstias choleriformes, varíola, diphteria, infecção puerperal nas maternidades, ophtalmias dos recém-nascidos nas ma-

ternidades, creches e «estabelecimentos análogos, typho e febre typhoide, lepra, tuberculose, quando houver eliminação do bacillo específico, impaludismo, escarlatina e sarampão, quando ocorrerem em collegios, asylos e outros estabelecimentos congêneres, e beribéri.

O Director Geral poderá, si julgar conveniente á saúde publica, propor ao Ministro que seja considerada como moléstia de notificação compulsória outra qualquer não consignada no presente regulamento. •j

H Q Regulamento impõe o ónus da notificação até ao vizinho mais próximo do doente, e estabelece no art. 148 que toda pessoa que denunciar á auctoridade sanitária um caso sonogado de moléstia 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.

* *

I XXX. Nas sociedades antigas, nas quaes o altruísmo nunca passou do seu período embryonário, o soccorroaos 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 funcção 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 hospícios donde sahiram as ordens cavallerescas de Malta e de Rhodes.

A oppressão feudal, multiplicando as causas do pauperismo, fez da mendicidade uma verdadeira instituição social.

< Mendigava o senhor um castello do príncipe; escreve Boccardo, para sustentar na sua corte criminosa centenaes 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 própria, e para socorrer os pobres das vizinhanças dos mosteiros. Mendigavam os estudantes para manter-se nas Universidades.

Todos mendigavam, todos davam esmolas, mas não existia ainda a verdadeira, pródida e sapiente beneficência.

Com a resurreição das *communas*, surgiram também 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 António 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, vol-

tando gradualmente «o systema pagão da caridade legal, ao regimen *da laxa dos pobres*.

Segundo a engenhosa fórmula de Goschen, este systema *subsítue a consciência individual pela consciência social ou collectiva*. I

I Leroy-Beaulieu considera errónea a opinião dos que pensam ser o paupensmo um flagello novo, producto da civilização contemporânea, e, principalmente, do desenvolvimento industrial.

As estatísticas demonstram que o numero de pobres diminúe 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.

I E, no começo, si percebem apenas os effeitos perturbadores, os compensadores escapam ao olhar inattento.

Ora, a impaciência das almas contemporâneas, febris, nervosas, sentímentaes, de impressões rápidas e superficiaes despreza o progresso realizado, por mais considerável que seja, na esperança de attingir, de um salto, a perfeição.

Ã

Inspiram desprezo a iniciativa privada, as obras lentas e parciaes; todos confiam nas duas forças geraes e súbitas: o *poder regulamentar* e o *poder fiscal do Estado*.

A pobreza, mesmo com um certo character de hereditariade, se manifesta em todas as sociedades, em todas as raças, em todos os séculos, em todos os climas, sob di-

versos regimens territoriaes, e modos differentes de organização de trabalho; da mesma forma que outras moléstias 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 existência delles em numero considerável.

Mesmo entre os povos caçadores, onde cada individuo gosa dos famosos «quatro direitos primitivos» — da caça, da pesca, da colheita e da pastagem ■— a indigência lavra como entre os povos civilizados.

A miséria é terrivel entre os povos primitivos; em diversas tribus selvagens é um acto de necessidade, quasi de piedade, matar os parentes velhos, principalmente os pais, que são os próprios a fixar o dia da im-molação.

A propriedade collectiva do solo não impede a pobreza, ha pobres nas tribus nómadas d'Arabia e no *mir* russo, estas «famílias fracas», que perderam os seus instrumentos de trabalho, e, segundo a expressão enérgica que usam, *venderam a sua alma*.

O abalisado economista francez, cuja doutrina venho trasladando, classifica em quatro categorias principaes as causas do pauperismo: 1^o, as que provêem unicamente da natureza; 2^o as que dependem de certas circumstancias sociaes; 3^o, as que se prendem aos pais ou aos antecessores do pobre; 4^o, e as que dependem exclusivamente d'elle mesmo.

A miséria 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.

M A estes exemplos se pôde accrescentar a morte prematura do chefe da família. I

Nesses casos, a caridade deve ser sem reservas, o soccorro pôde ser integral, mesmo porque não ha receios de especulação.

A acção dos poderes públicos, porém, não deve excluir a participação da iniciativa privada, com os seus inapreciáveis 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 públicos 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 locais duma excepcional intensidade, o Estado abra algumas officinas de trabalhos públicos úteis; mas é muito difficil guardar o justo meio, e do excesso resultam graves inconvenientes immediatos e remotos.

Nessa hypothese, convém confiar exclusivamente na emcacía da acção das instituições livres de soccorro»

mútuos, 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 indigência hereditária 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 hábitos dessa vida somnolenta e dependente, afogando nelles todo o gérmen de energia e de aspiração a uma vida melhor.

Nessa hypothese, o Estado deve intervir unicamente para castigar os pais manifestamente indignos, que exploram os filhos impellindo-os ao vicio, e para decretar a irístuição obrigatória, cuja influencia não pôde deixar de ser benéfica.

Um vasto campo abre-se aqui á iniciativa privada, cuja acção intelligente e bemfazeja, exercida sobre a infância abandonada ou criminosa, pôde diminuir muito o pauperismo.

De todas as categorias de pobres, os da quarta, que devem o seu estado aos seus próprios vicios, são os menos interessantes, e a assistência 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 Diógenes práticos, amando a vida animal e ociosa, espécies de philosophos cynicos, que, por convicção, tanto como por fraqueza, acharão caro comprar o

confortável e a dignidade pelo preço da tensão dos seus músculos ou do seu espírito.

Tudo o que a educação pôde conseguir no combate contra essas inclinações, a assistência destróe com a regularidade ou probabilidade dos seus socorros.

A assistência legal na Inglaterra soccorria, em 1887, 110.000 pobres capazes de trabalhar (*añults ablebodied*). Em França realizou-se uma experiência muito interessante.

I 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 salário diário 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 aviáou-lhes da combinação que fizera.

Mais da metade (415) não voltaram para receber a carta; i38 não entregaram aos destinatários.

Outros se empregaram, trabalharam meio dia, reclamaram dous francos e desapareceram; emfim, no terceiro dia, somente dezoito estavam trabalhando.

Monod, que narra este facto, conclue que de 40 mendigos validos, apenas um está seriamente disposto a trabalhar, mediante um bom salário!

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 previdência, da responsabilidade pev

soai, da dignidade, e as virtudes familiares em uma parte da classe operaria britânica.

Os soccorros proporcionaes ao numero de filhos desenvolveram por tal forma a devassidão, que, em certos distinctos, se tomou impossível 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 evitaras queixas dos operários livres, cujos salários soffrem com a concorrência 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 exercícos physicos tão fatigantes quanto estéreis.

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 inevitáveis 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 assistência tem-se desenvolvido extraordinariamente nesta cidade, onde pullulam os institutos de beneficência, salientando-se, porém, a *Santa Casa da Miseri-*

cordia, verdadeiro padrão de gloria nacional, que por tanto tempo conseguiu conservar-se afastada da influencia deletéria da politicagem, tendo, aliás, á sua frente os nossos mais eminentes estadistas: e o *Dispensário* da Irnián Paula, mulher admirável e em tudo digna continuadora da obra de S. Vicente.

O Estado tem a seu Cargo a assistência dos alienados e mantém a « Escola Correccional Quinze de Novembro », que tem por fim dar educação physica, profissional e moral aos menores abandonados e recolhidos ao estabelecimento por ordem das auctoridades competentes, nos termos do art. 7.º da lein. 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 também mantém escolas profissionais.

* *
*

O ex-Ministro do Interior, Dr. J. J. Seabra, sustentou a necessidade da criação de uma *Directoria Geral de odssistencia 'Publica*, e, sob o influxo das suas idéas, foi apresentado á Camará dos Deputados o seguinte projecto, que felizmente ainda dorme na respectiva commissão:

«Art. 1 .º E' creada no Districto Federal a Directoria Geral de Assistência Publica, ficando sob sua competência e attribuições os serviços de soccorros aos indigentes de todo género. A assistência publica, em falta de qualquer outra, é devida ao indigente que se encontra, temporária

ou definitivamente, na impossibilidade physica de prover ás necessidades da existência.

§ i.º A Assistência Publica comprehende:

a) A assistência orphanologica propriamente dieta, comprehendida a da infância desvalida ou moralmente abandonada, e a delinquência juvenil. A assistência publica será nesse sentido auxiliar da Justiça, podendo, porém, promover os meios de socorro ou amparo, directamente, e requisitar da auctoridade as medidas necessárias para execução das suas providencias e ordens;

b) A Assistência Judiciaria, estatuída pelo decreto n. 1030, de 14 de novembro de 1890, para o patrocínio dos pobres nos processos criminaes e eiveis, 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 assistência medica gratuita, a domicilio, para os enfermos privados de recursos, provida dos postos médicos com os respectivos dispensários e bem assim das ambulâncias urbanas destinadas á prestação de soccorros immediatos aos que soffrerem desastres e accidentes na via publica, comprehendida a remoção dos fallecidos;

d) A assistência á velhice desamparada, aos estrangeiros, desde que haja accôrdo entre os Governos e reciprocidade de benefícios nos paizes a que pertencerem, e, em geral, a todos quantos se acharem nas condições previstas na segunda parte do art. i" da presente lei.

§ a.º Além da direcção geral, ora creada, o Governo organizará opportunamente, e como julgar conveniente, o « Officio Central de Assistência » com o fim de congregar

c harmonizar os interesses das assistências publica e privada. A função 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 Assistência », que será também órgão consultivo do Governo, poderá, quando for conveniente e necessário, promover o auxilio, por parte da Assistência Publica, ás instituições particulares c *ptce-verté**

S-i.º Serão respeitadas e mantidas cm sua plenitude, como ate agora, a autonomia e a administração interna das associações, sociedades, casas pias, asylos c quaesquer outros estabelecimentos de beneficência e caridade, de character privado, existentes nesta Capital.

j 5.º Ficam sujeitas á fiscalização todas as instituições e associações de beneficência e caridade, publicas ou particulares, quer gosem ou não de favores do Estado, bem assim os asylos, hospícios e hospitaes de quaesquer espécies, as sociedades de soccorros c auxílios mútuos, estabelecimentos pios, fabris c industriacs, 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 Ministério Publico, quanto ás visitas nos asylos de orphãos, de alienados e de mendigos, de que trata oart. 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 1003, c oart. 2º do decreto n. 1154, de 7 de janeiro de

1904, passando essa função a ser exercida por intermédio da Directoria Geral de Assistência Publica, e pela forma que for estabelecida no respectivo regulamento.

§ 7." O Governo poderá transferir, quando se torne necessário e for conveniente, a direcção e administração dos estabelecimentos e serviços já mantidos e dirigidos pelo Estado, e que tenham por missão a assistência em quaes-quer dos seus ramos, para a Directoria Geral de Assistência Publica, ou para a sua immediata superintendência.

§ 8.º O Governo, quando julgar opportuno, entrará em accôrdo com a Municipalidade do Districto Federal, afim de que os diversos serviços de assistência, ora por ella desempenhados, sejam transferidos e fiquem sob a im-mediata dependência da Directoria Geral de Assistência Publica Federal.

* § 9." A' Directoria Geral de Assistência Publica, que é instituição dependente do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, compete exclusivamente a direcção e execução dos serviços creados pela presente lei, e, por intermédio delia, exercerá o Governo Federal a sua auctoridade superior nas deliberações, ordense providencias, expedindo os respectivos regulamentos e admittindo o pessoal que fôr conveniente e útil.

§ 10. E' auctorizada a criação da Inspectoria Geral de Assistência, que, com os seus auxiliares, além das funções sobre a fiscalização, promoverão também perante quaes-quer auctoridades tudo que fôrem beneficio da orphandade desvalida e da infância abandonada. Os seus membros serão nomeados dentre os bacharéis ou doutores em direito com dous annos, no mínimo, de pratica forense e demis-siveis *ai nutum*.

§ 11. Os escrivães e demais funcionarios da Justiça Local prestarão todos os serviços e auxílios aos misteres da Assistência Publica, sem remuneração de espécie alguma, devendo existir nos respectivos cartórios 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, também 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 remetido á Inspectoria Geral e outro communicado ao inspector ou responsável 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 Publica. 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 necessário o formulário da Justiça Local do Districto Federal e o decreto n. 5224, de 30 de março de 1904, competindo, porém, o processo

e julgamento á Camará Criminal do Tribunal Civil e Criminal, com recurso para a Camará Criminal da Corte de Appellação.»

A não ser a criação de alguns empregos,, que proporcionariam collocação a alguns pretendentes, a alludida Directoria não daria resultados práticos.

A beneficência nas sociedades modernas, doutrina Posada, forma *uma actividade de ordem individual* com manifestações espontâneas e reflexivas; a acção do Estado deve ser subsidiaria, não intervindo sempre que a iniciativa individual se mostrar capaz de acudir aos neccesitados.

*y\

*

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 princípios geraes aos quaes a sua formação obedece, as leis do seu crescimento ou diminuição e as consequências que dahi resultam para o Estado.

O conhecimento dos problemas da população é indispensável a diversas operações administrativas. Assim, importa saber:

iº, a composição da população e o seu movimento, para medtr-se a força pessoal do Estado, sua resistência, situação physiologica e as tendências 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 exercício adequado da policia; *d*) para a disposição da propriedade e distribuição da riqueza; *e*) para fixar o alcance dos serviços sociaes (sanitários, beneficentes, etc); *f*) para a resolução das questões económicas; § para a constituição da força armada, etc.

1 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, oflerecc o aspecto *estático* da população; e a segunda o *dynamic*.

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 numérica 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 famílias; 9º a disposição territorial da população; 10º a instrução; 11º os defeitos phisicos; 12º, e as profissões sociaes.

O recenseamento deve ter logar em prazo certo; e a Constituição Federal (art. 28 § 1ª), seguindo a recomendação do Congresso de S. Petersburgo, determinou que elle seja revisto decennialmente.

O mesmo prazo está estabelecido nos Estados Unidos, na Hespanha, na Itália, na Inglaterra, na Hollanda, na Bélgica e na Suissa. Para se conhecer o movimento da população, o primeiro meio é a comparação dos recenseamentos : a decomposição das cifras dos mesmos pôde 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 intrínseco: 1º, os casamentos ; 2º os nascimentos; 3º, e os óbitos.

E para o extrínseco: r, 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 \vee e como se dissolvem.

A administração classifica os nascimentos: *a)* segundo os sexos; *b)* segundo a origem (legítimos, il legítimos, eu expostos); *c)* segundo os mezes; *d)* e segundo a viabilidade.

Relativamente aos óbitos, o Estado registra: *a)* o dia dos fallecimentos; *b)* suas causas e circumstancias; *c)* numero de óbitos por dia, mez e anno; *d)* relação dos óbitos 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 moléstias, 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 extraordinário aumento da população.

Até o começo do ultimo século era geralmente aceito 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 tendência das legislações, desde a mais remota antiguidade. Em Roma, a lei Papia Poppea taxou os celibatários; 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 taxaão aos que se casassem antes de 20 annos ou tivessem 10 filhos legitimos.

Em 1797 Pitt propoz um *bill* para recompensar os pães de famílias 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 súbdito do ducado de Génova 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.

Somente 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 fôrma a escolher os indivíduos de um e de outro sexo que fossem mais aptos para conservar a raça em toda a sua pureza.

Não é possível levar mais longe a intervenção do Estado.

«Os esposos não devem ser de edades desproporcionadas, aconselhava Aristóteles, nada seria mais próprio a semear entre elles a divisão e os desgostos; nem demasiadamente moços ou velhos, afim de não degenerar a espécie 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 família, e se algum casal transgredil-a, deve a mãe destruir o fructo do seu amor antes que elle receba os princípios 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 estatísticas e históricas, das quaes resultou o seu celebre livro—«*Essai sur le príncipe de population* », publicad o em 1803.

A doutrina malthus ia na pôde ser assim resumida:

«Nós podemos ter como certo que, quando a população não é detida por algum obstáculo, ella vai du-

plicando todos os 25 annos, e cresce de período em período segundo uma progressão geométrica, ao passo que os meios de subsistência, partindo do estado actual da terra habitada, nas mais favoráveis condições ao desenvolvimento industrial, nunca augmentam senão em uma progressão arithmetica.

Em outros termos: a raça humana cresceria como os números 1, 2, 4, 8, 16, 32, 64, 128, 256, enquanto que as subsistências cresceriam como estas: 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, e 9.

Assim, no fim de dois séculos, a população estaria para os meios de subsistência como 256 está para 9.

Os obstáculos ao excessivo desenvolvimento da população são *preventivos* e *repressivos* (Malthus denomina estes últimos *positivos*, o que poderia dar lugar a duvidas), prevenindo os primeiros os nascimentos, e apressando os segundos a morte dos homens.

Os obstáculos 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 effeito, e a escravidão, que age ao mesmo tempo como obstáculo repressivo pelos máos tratos infligidos á escrava e como obstáculo preventivo calcando aos pés as noções de familia; e os outros são medidas de previdência que levam os homens a retardar os casamentos, ou a proporcionar o numero de filhos ás faculdades que elles tem de alimentar-os e educar-os.

Estes meios constituem a *moral restraint*.

Os obstáculos 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.» *

A pretexto da doutrina de Malthus, falsos discípulos 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" pais limitar a procreação, seja por considerações económicas, 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 proli-ficação limitada pela vontade, que não exclue a commu-nicação entre os cônjuges, mas a esterilisa, quando a fe-cundação fôr incompativel ou com o ónus da paternidade (ausência de meios para a criação e educação da prole), ou com as obrigações conjugaes (insuficiencia da mulher para os encargos da maternidade). Em taes casos, diz a razão commum, a economia politica e, até, a moral theo-logica, em taes casos, é licito ao homem, mais do que isso, é-lhe prescripto, no amplexo com a sua companheira le-gitima, *prevenir a concepção*.

*i t Segundo Guillard, nas duas primeiras edlçOjs da obra de Malthus, se 16 a seguinte phrafio: «Um homem que nasce mim mundo já oocupado, so a sua familia nao tom meios de allmental-o • se * sociedade nao precisa dos sons serviços, este homem nflo tem o menor direito a reclamar uma porção qualquer da alimento, e é de mali no mundo.»*

Mandou o Senhor e manda a natureza que povoemos a terra. Mas o *crescei e multiplicai-vos* é uma evocação da saúde e da força. Não se dirige á humanidade valetudinária.

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.»

«Quando duas creaturas humanas se adoram, diz Mantegazza, e. pela má saúde de uma delias, ou de ambas, se pôde apostar que nascerão filhos enfermos, não é maior culpa gerar epilépticos, tuberculosos, rachíticos, do que impedir a fecundação ?

Quando, pelo excessivo augmento da própria família, 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 família humana ?

Responda o leitor segundo a sua consciência: quanto á nós, temos a firme convicção de que somos e continuamos a ser honestos, e de que em nada oífendemos a moral e a dignidade humana acreditando que a razão que dirige os instinctos é muito mais nobre do que a estúpida e brutal obediência 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 bíblico 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 De-

launay pensa que a penúria de nascimentos não é voluntária, 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 média de 24 annos e meio, ao passo que em outros paizes as mulheres mudam de estado muito mais cedo.

Considero as condições económicas desfavoráveis o principal factor do neo-malthusianismo, o que se prova com o exemplo da Austrália, onde, não ha muito tempo, era extraordinário o crescimento da população, sendo agora decrescente a estatística da natalidade, e coincidindo este facto com a exaustão 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 Estatística 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 18.30%.

De 1881 a 1898, o algarismo de nascimentos baixou em Queensland de 28.80 % a 20.80 %, e na Nova Zelândia de 28.16 % a 21.42 %.

O nosso mal consiste em falta de braços que tornem productivo o nosso solo ubérriimo e fecundo, e grandes sommas tem sido despendidas no intuito de encaminhar para o paiz a corrente immigratoria, que encontrava nas condições de insalubridade desta capital o seu maior obstáculo.

Felizmente já attrahiu a attenção dos competentes a excessiva mortalidade das creanças, sendo medidas prophylacticas de grande alcance a criação do *Instituto de*

iço

Protecção e Assistência d Infância, devida á abnegada iniciativa do Dr. Moncorvo, e da *Maternidade*, que encontrou no iliustre Dr. Rodrigues Lima o mais competente dos advogados.

Praza a Deus que estabelecimentos idênticos vicejem em breve em todos os Estados.

CAPITULO VI

XXXII— Intervenção do Estado no domínio económico. Produção da riqueza. Tutela do trabalho. As corporações. O *apprenâizado*— Obras publicas — XXXIII. Regimen industrial. Monopólios. 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. Tele-grapho. 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 *Traâe's Unions* e as Camarás Syndicaes. Caixas Económicas. Sociedades cooperativas e de s'ocorro3 mútuos. *

XXXII. No phenomeno da producção, doutrina Carvagnari, que se funda essencialmente sobre a iniciativa e sobre o trabalho individual, o Estado tem apenas uma ingerência indirecta e meramente tutelar.

Em todos os productos se descobrem vestígios destes três géneros de trabalho: as investigações dos sábios, as applicaçõs dos emprchendedores ou capitalistas e a execução do operário.

Um fructo, observa o professor Ponsiglioni, parece, á primeira vista, produzido unicamente pela fertilidade do terreno.

I Leroy-Beaulieu A. cit.; Cavagnari »J. eit.; Thorold Rogers — *La crpretation itonomique d: l'HiUoire*; Posada, <*. «Ó.» Bryce, — *ia Ksfudlíju: Amkrieaimi Amunntegiii Rlvcn» o'i. cit.*; Laband oi. eit.; Ducroc, <>*. cit.; Levassour— *Court ttEutumu Politique*; Le'n Say— *DittioiMairj dn fiaMütt Verta: Kpargne, Sicours mutueis ti Tckgraphie.*

Mas no esforço empregado pelo agricultor nos encontramos reunidas as três supradictas operações. Efectivamente, a sciencia contribuiu ensinando os processos agrários; contribuíram os capitalistas e empregadores, com os instrumentos industriaes; e finalmente contribuiu o operário cultivando o solo e a planta. Ora, sendo assim, facilmente se comprehende que o Estado não pôde 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 públicos, pela própria indolência do emprego, não sabem da rotina, não tem preocupações doutrinarias.

E, como comprehendedor, o Estado não possui nenhum dos requisitos necessários para ser bem sucedido em qualquer empreza: a mola do interesse individual, o estímulo e o freio da concorrência, etc.

O engajamento de operários dispensa também a intervenção do Estado, sendo sufficiente, para impeller todos os homens ao trabalho, o elemento natural da necessidade.

O Estado, porém, pôde favorecer eficazmente a producção pelas formas seguintes:

1.º Tutelando a liberdade individual, e consequentemente o trabalho;

2.º Garantindo a todos o pacifico gozo dos capitães materiaes e moraes accumulados, isto é, protegendo a propriedade;

3.º Intervindo opportunamente, por meio de adequadas disposições de policia e de excitamentos e prémios, 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 exercício desse direito não pôde deixar de ser proveitoso á sociedade, que deve protegê-lo 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 socorros mútuos, e impediram o desenvolvimento do pauperismo.

Os neophytos eram obrigados a um *apprentado* que, em regra, durava sete annos.

Adam Smith critica vivamente tal exigência, cujo *Leffeito* era elevar artificialmente os salários e impedir a livre circulação do trabalho.

Estudando o assumpto com a costumada proficiência, Thorold Rogers sustenta que devemos ao *apprentado* 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 restrição 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 políticos ainda dissimulam as suas preferências pelas velhas instituições corporativas do tempo de 5. Luiz, e pretendem innovar, quando querem puramente e simplesmente restaurar o passado.

Pura hypocrisia de plagiário com pretenções a passar por auctor original!

O Dr. Adler, um dos mais âuctorizadós representantes do *Socialismo scientifico*, na pretenciosa denominação ai lema, lamenta o desapparecimento das barreiras numerosas que, no regimen" corporativo do trabalho, se oppunham ao interesse mercantil, de cujo desapparecimento resultou a concorrência sem freio dé todos contra todos, o famoso *strugglefor li/e*.

De todas as mercadorias empenhadas nessa lucta sem tréguas, a principal é a *mercadoria—trabalho*, a força humana, tão explorada pelo egoísmo dos indus-triaes.

Dahi a necessidade da tutela do Estado, sob à mascara de protecção aos fracos.

Convém, porém, fiffo exaggerar o conceito da fraqueza, sob pena de ficarem privados de contractar livremente nove décimos 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 pes-soaes possui diversas vantagens.

Era este o systema dos jesuítas no México e no Paraguay, declarando que os índios *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,

é que podem ser explorados por pães 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 irj de maio de 1874; decretos de 22 de setembro de 1879, 3i 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. I Os menores não poderão ser empregados nas fabricas antes de completarem 13 annos, salvo si apresentarem certificado dos estudos primários, quando poderão stíl-o aos 14 annos; e devem apresentar attestado de aptidão physica passado por qualquer medico encarregado dum serviço publico. O exame medico será contradictorio, si os pães requererem.

E' pfohibMo o trabalho nocturno.

Os regulamentos administrativos enumeram 03 diferentes géneros de trabalho que são interdictos aos menores.

I Na Hungria é prohibido o trabalho, nas fabricas, dos menores de 10 annos; de 10 a 12 annos, será de 8 horas a duração máxima de trabalho diário; 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 pôde ser admittido como operário de fabrica ; e até os 16 annos a duração máxima de trabalho diário não pôde exceder de seis horas.

E' também prohibido o trabalho nocturno e nos domingos.

A legislação russa prohibe que sejam admiltidos nas fabricas menores de 12 annos, fixando a partir desta idade a duração máxima de oito horas de trabalho.

Os menores de 17 annos não podem trabalhar á noite nos principaes ramos da industria têxtil.

Na Suécia a lei exige 12 annos para a entrada na fabrica ; limita a seis horas o máximo de trabalho até 14 annos; de 14 aos 18 annos o dia máximo é de 10 horas, não sendo permittido o trabalho nocturno.

E' também esta idade, quasi sacramental, de 12 annos para a entrada nas fabricas, que adopta a Allemanha, com um máximo de seis horas de trabalho quotidiano até 14 annos e de 10 horas de 14 a 16 annos, não sendo licito o trabalho nocturno e nos domingos.

Esta legislação me parece muito acceitavel, 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 somente nas grandes fabricas como também em todas as officinas minúsculas, 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 impossível porque, num campo tão variado como é o da industria moderna, faltaria ao Estado um critério seguro para estabelecer o limite comum das horas de trabalho.

Além disso, ha evidente contradição entre a tutela industrial em que o Estado collocaria o operário, 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 incontestável 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 for a *origem* do dinheiro empregado na execução.

E' impossível, doutrina Leroy-Beaulieu, estabelecer uma regra fixa, precisa e universal, para a intervenção do Estado nesta matéria; mas Posada indica as seguintes maneiras de se effectuar 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 empreza de determinadas vantagens; *b)* auxi-

í *

liando directa ou indirectamente a mesma empresa;
&) realizando directamente a obra.

Neste ultimo caso, o serviço pôde ser feito por *ai' mwistração*, isto é, sendo o próprio Estado o executor, ou por *contracto*, confiando a execução a terceiro, sob a fiscalização do seu pessoal tecnico.

A administração, quando contracta, ensina o abalísado 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. I Si cila impõe a sua vontade por interesse publico não *contracta, manda.*'

X Opondo-me, como director do Tribunal de Contas, ao registro do contracto! celebrado com a firma C. H. Walker & C. para a ovecução das obras do porto do Rio de Janeiro, disse no meu parecer:

«TratA-ue n&o de uma concennao e si ia de uma empreitada, um contracto para execução de obras, *no qua' o Estado intervém como pessoa jurídica privada, tem exercer actos- de poder.*

Aftas as partes contrastantes conservaram p'ena liberdade de acção durante o ajustc.n

Combatendo a minha maneira de pausar, sustentou o Dr. Did!mo da Veiga (e'assim decidiu o Tribunal) que o Estado quando contracta nao perde a sua entidade de pessoa jurídica de direito publico, o que se deprchendo 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 Mantelllni, *Êo Stata o it codic: civi e*, vol. Xº pag. 523, e Giorgfo Giorgi, *X.a dotrinet deUe pernoitegiu-rüishe o corpi worai*, vol. iº, pag. 350*

Consultei a obra do Mantellini na edição que existe na bibliotheca do Tribunal de Contas e no local citado nao encontrei o trecho que apoia a opinião do Dr. Di-dimo da Veiga, senJo do notar que nas pags, 6o i a S4f 9 oiçrjptor se occupa da bens eccleslasticos e da Santa S-I

NAo posso, portanto, examinar a *opportunidade* 4a citação.

Quanto ao trecho de G. Giorgi foi fielmente transcripto, sendo, porem, applj* coda 3 hypoiheso SM discussão quando se reiere a uma outra completamente diversa.

No local oitada, o notável senador italiano trata da *incapacidade dos entes moraes* de ordem publica, os quaes :3o regidos pelos seus estatutos que, uma vos aprovados, fazora a lei para o Corpo moral e para os que com o mesmo contra* ctajn; entram no numero das prohiblcOes gooericaniento estabelooida* na ultima alínea do art. 1106 do Código Civil.

Em dsfssa dessas disposições regulamentares, continua Giorgi, concorre a acção rescisória dos arts. 1300 o seguintes do dicto código.

A hypothose figurada, portntnp, era a da *acção judiciarla de rutile*», t nao

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 importância 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 período, do direito de explorar o serviço), não altera absolutamente a natureza do acto; não pôde 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 necessários á execução da mesma obra, e sujeito aos respectivos deveres. ■

■ da rescisão imposta sem forma de jilizo 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 rescissione, quanto è importante nell'incapacità delle persone fisiche, altrettanto è poco degna di considerarsi nella incapacità delle persone giuridiche. Perchè tal'incapacità riguarderà principalmente gli atti morali di ragione pubblica: ed è protetta non tanto dalle azioni di mera giure privato, quanto anche dall'azione intedissima dal Governo jure imperii H''a via amministrativa. È il Governo stesso che indirettamente interviene a tu te'are sulle ptreone giuridiche che tono d'interesse pubblico, e perda gli preme di conservar*, a cominciare dallo Stato fino a' Opere pie e gli istituti di culto.*

In modo cioè, sebène il sistema tutoria semlri escusivamente d'interesse di r/to d* gli enti, rifu' ta infando di ordine pubblico, quando Protegge tutt'gli entiche sono di ragione pubblica.*

Uolto esempri mi abbiamo nelle leggi positive, tanto antiche quanto moderno, tanta straniere quanto italiane; e, sebint'io non deba yular.' enunazione e fana-lee, ri'orderò gli esempi più digni de nota, ene ci sono offerti dalla nostra legisla-sionem

E prima g'i istituti ecclesiastici, i ieni dei quali non ti possono a' ienare itm za l' autorizzazione dei Governo.*

Di poi le Opere pie o Istituzioni publiche di beneficenza, che detono procedere afie alienazioni. aUe locazioni, egli appalti oltio le 500 lire ptr incanti pubblici con leior me della conlabi ita diStato...»

* *

I Podem dividir-se as obras publicas em duas grandes categorias—*pacíficas e militares*. I Quanto ás ultimas, não ha discussão: a execução incumbe ao Estado, isto é, ao poder geral coercivo. I As obras pacíficas que teem por objecto a conservação geral, e que, em regra, não são susceptíveis de remuneração directa, incumbem também ao Estado que, em determinadas circumstancias, pôde confiar, com vantagem, a execução a simples particulares ou associações livres. I Dous são os systemas principaes relativos á execução das obras publicas : o *anglo-americano* e o *continental europeu*, ou, mais exactamente, *alie mão*.

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 reembolsáveis, que fazem as empresas aproveitarem da superioridade do credito publico, do que concedendo subvenções e garantias de juros.

O systema allemão, pelo contrario, considera o Estado o grande organizador, o empreiteiro-mór da maioria dos trabalhos públicos; os particulares interveem apenas como auxiliares.

Não é rigorosamente exacto que a escolha entre estes dous systemas dependa do grau e da natureza da civilização do povo, da força do espirito de associação e da acumulação de capitães no paiz, devendo tomar-se em consideração um novo phenomeno que attenua todas estas distineções nacionaes,— a solidariedade universal dos ca-

pitaes e a sua extrema mobilidade, de uma para outra nação.

Devido a isto, pai/es pobres, pouco dotados do espirito emprehendedor, como, outrora, a Áustria, a Itália, a Hespanha e a Rússia, conseguiram gosar do beneficio das estradas de ferro, sem intervenção alguma do Estado, apesar da inércia e da falta de recursos dos seus nacionaes.

O exemplo da Hespanha é typico; o Estado sempre se manteve em uma certa reserva,'concèdendo, no máximo,'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 rápida circulação dos capitães do mundo inteiro, portanto, as influencias intrínsecas de cada paiz perdem muito da sua importância.

Assim, para decidir entre os dois systemas, não convém consultar unicamente as circuinstancias especiaes do paiz, porquanto os capitães e os empreiteiros estão sempre promptos a vir de fora, 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 análogo 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 importância social dos trabalhos; os mais importantes, sob o ponto de vista do conjuncto da sociedade, são, em geral, os mais remuneradores.

Em segundo logar, a reserva do Estado torna menos frequentes os empréstimos, allivia os orçamentos, fortalecendo assim o credito publico.

A terceira vantagem consiste em serem ai despesas mais proporcionadas ao fim actual e real da empresa, porque o interesse pessoal, sempre desperto, cede difficilmente ás seducções do *esthetismo*.

- I O desperdicio é o característico das obras publicas, realizadas, quasi sempre, com uma lentidão desesperadora, porque os Estados modernos, vivendo sob a pressão das influencias eleitoracs, são obrigados a disseminar os créditos, emprehendendo diversos serviços ao mesmo tempo, e suspendendo-os para attender a outras c" n-
- I cias.

O systema anglo-americano, finalmente, é muito mais conforme á equidade.

- I Si forem commettidos erros na concepção ou na execução dos trabalhos confiados á iniciativa particular, si ella se deixar arrastar por conveniências momentâneas,
- B todos os associados supportarão os prejuízos na proporção da sua própria 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 consequências, até 03 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 económica da actividade pessoal, na sua applicação á utilização e emprego das forças productivas, pode corresponder a diversos critérios, distinguindo-se como systemas oppostos: 1º, o regimen da *liberdade industrial*; 2º, o da *regulamentação*, mais ou menos ampla.

No primeiro, o Estado se abstém de qualquer intervenção quanto á iniciativa e funcionamento das empresas industriaes, submettidas inteiramente á lei da livre concorrência.

Tal regimen é uma consequência 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 principais funções industriaes.

Historicamente, este systema corresponde ao corporativo do3 tempos medievos, e, mais tarde, ao das concessões ■>< do Estado, e complica muitíssimo 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 E-tado.

De um lado as causas essencialmente jurídicas, que pedem uma expressa ordenação legal das manifestações

■

da actividade pessoal, nas relações contractuaes que a industria suppõe, por outro lado as tendências socialistas, que pretendem uma transformação jurídica dos meios de produção e gozo; e, ainda mais, as exigências de caracter collectivo e a necessidade de combinar a actividade industrial com as demais actividades sociáes, determinaram uma combinação meramente circumstantial entre a afirmação do principio de liberdade e a intervenção jurídica e tutelar do Estado, combinação que Schomberg resume nos seguintes princípios jurídicos: 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 incluídas nas seis classes seguintes : 1ª as que provêm de certos *monopólios 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 económico de certas empresas (leis sobre sociedades anonymas...); 6ª, as que se originam de fins tributários, 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 económicas, 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 diária do trabalho dos adultos; 5º, estabelecer o seguro dos operários, 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 residências, 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 intervém na função technica da agricultura, não se converte *directamente* em agricultor, arrendando mesmo os seus bens; mas pôde auxiliar-a efficaçmente : 1º, organizando, dirigindo e mantendo ou subsidiando instituições de ensino agrícola; 2º, promovendo a criação de sociedades agrícolas, de credito e de seguro; 3º, facilitando economicamente a execução das obras de melhoramento; 4º, cuidando do desenvolvimento da pro-ducçãõ agrícola e da população agrícola.

A acção administrativa relativamente ao commercio, como phenomeno da vida internacional, depende do critério adoptado pela politica aduaneira; em regra, a sua intervenção se faz sentir: 1º, regulando as relações mer-

cantis; 1^o } protegendo ás instituições do commercio e seus auxiliares; 3^o \$ estabelecendo um systema monetário; 4^o, regulando o de pesos e medidas; 5^o % attecendo ao desenvolvimento dos meios de communicação e de trans-^{*}porte.

Os monopólios podem dividisse 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 monopólios concedidos aos particulares procedem de Origens mais complicadas e muito mais contestáveis, pertencendo, porém, o respectivo exame aos domínios da Economia Política.

Entre nós, a União monopollía:

- a) a fabricação da moeda nacional;
 - b) a fabricação da polvoW (decreto de &3 de maio de 1808);
 - c) a correspondência postal, internacional ou in->terestãdoal;
 - . d) a impressão das leis, decretos e mais aétos dos Poderes Legislativo e Executivo dá Nação;
 - e) a concessão das penhas d'água na Capital Federal. *
- Na Hespanha o monopólio abrange: *á*) a cunhagem da moeda }
- b) os Correios e Telegraphosj
 - c) a fabricação e venda dos tabacos (arrendados a uma companhia), dos phosphoros e dos explosivos.

Na Itália o Estado monopoliza a fabricação, importação e venda a retalho do sal.

Os frâncezes, observa Leroy-Beaulieu, são grandes monopolizadores, devido aos seus antecedentes históricos e ás tendências" do seu espirito.

A centralização secular e a ausência do paitleularismo local, uma inclinação pela uniformidade, pof uma espécie de Ordem mais aparente do que real, que consiste ná 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, único meio de se obter essas pretensas vantagens, á custa de bens muito mais reaes e importantes: a actividade, a diversidade, o progressd e o baixo preço do custo.

Estão sujeitas ao monopólio, na França:

- a) a cunhagem das moedas;
- b) a correspondência postal;
- c) á 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 1807 attribuirám ás fabricas e consistórios, e, subsidiariamente, ás communãs o monopólio do serviço funerário.

*

A doutrina do *laisse^faire*, diz Bryce, ou da não intervenção dos governos nos negócios dos cidadãos, repousa sobre dous fundamentos, que se podem chamar— I sentimental e raciottal.

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 útil, 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 indivíduos 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 hábitos da raça, e, ainda hoje, nove sobre dez americanos não deixariam de affirmar a um estrangeiro que a não intervenção governamental ea confiança que os cidadãos depositam nos* próprios esforços são as causas precipuas da prosperidade nacional.

Semelhante affirmação, porém, já não está deaccordo com a realidade dos factos.

E¹ exacto que os Estados Unidos adoptaram, a principio, as idéas," hábitos e praticas administrativas da Inglaterra, que erà, no XVIII século, o paiz da Europa que mais restringia a esphera de acção do governo.

Mas o individualismo, não sentindo-se ameaçado pelo absolutismo real, considerou inútil conservar as muralhas que outrora o defendiam, e o poder publico vae alargando o campo da sua actividade, sob os olhos benévolos da opinião publica, antigamente tão ciosa da sua independência.

Circumstancias sociaes e politicas tornam inevitável essa transformação.

A civilização moderna, se tornando mais complexa e refinada, tornou-se também mais exigente.

Ella discerne um maior numero de benefícios, 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 offerta e da procura; uma concorrência illimitada pesaria excessivamente sobre os fracos.

O poder dos grupos de homens organizados em corporações, ou da união de indivíduos ricos procedendo de accordo, desenvolveu-se de uma forma inteiramente inesperada, com uma força extraordinária, lançando na sombra os indivíduos e até mesmo as communitades, e mostrando que a liberdade de associação, que antigamente se procurava garantir pela lei sempre que os potentados ameaçaram-na, pôde converter-se, sob a protecção da mesma lei, em uma das formas de tyrannia.

Além disso, a acutoridade governamental, sendo uma delegação da maioria da nação, não inspira-lhe tanto ciúme, visto ter a certeza de que o poder publico não contrariará os seus desejos, quando firmemente manifestados.

aio

Um rápido exame das legislações estadoacs melhor salientará a tendência a estender a intervenção do Estado, e os domínios da lei penal.

Uma lei do Estado de *New-York* dispõe que não pode ser recusada a um individuo a entrada num hotel, por causa da sua raça, cor ou das suas crenças religiosas.

Vários Estados exigem que os patrões forneçam assentos ás mulheres empregadas nas fabricas, officinas e armazéns.

Massachusetts, Rhode Islã e o *Illinois* obrigam as companhias a pagarem semanalmente aos seus operários.

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 análogos.

No *Colorado*, as mulheres não podem entrar nos logares destinados á venda de bebidas alcoólicas.

O Estado de *NewYork* 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 inflamados 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 *laissexfaire americano*.

mm
*»

XXXIV. Sob o regimen da liberdade das transacções, diz Levasseur, a regrada troca é absoluta: *serviço por serviço*. H

E' preciso, pois, que cada individuo, ou cada grupo de indivíduos, formando uma província ou um Estado, preste, para obter o serviço de que tem necessidade, um outro serviço equivalente, que é solicitado ou acceito pela outra parte contractante.

Em regra, é verdadeira a lei de J. B. Say—*oiproductos se trocam por productos*; para comprar géneros estrangeiros é necessário ter productos nacionaes a vender, e só excepcionalmente as mercadorias se trocam por capitães, 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 delias.

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 numpaiç,

maiores serão os meios de aquisição, no mercado interno ou nas praças estrangeiras, e, portanto, nunca pôde haver, de uma maneira geral, superabundância de productos.

Mas, para que este principio tenha a sua applicação pratica, é indispensável que cada espécie de productos possa facilmente procurar os mercados onde se encontrem outros productos pelos quaes sejam trocados.

Dous grandes obstáculos quasi que impediam as permutas internacionaes: um objectivo — a distancia entre os diversos productores; e o outro subjectivo— a falta de correspondência entre a offerta e a procura — o que occasionava uma longa serie de trocas.

A civilização conseguiu retnovel-os: 1°, aperfeiçoando *os meios de comunicação e de transporte*, eliminando ou attenuando assim as distancias; 2°, inventando uma mercadoria intermediaria para todas as trocas, universalmente acceita pelo seu valor intrínseco e sensivelmente constante —o *dinheiro*.

m •
#

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, 03 rios mais ou menos caudalosos, a extensão bruta e informe das planices, as clareiras das florestas, as veredas mal abertas, eis todo o aparelho circulatório das nações durante uma longa serie de séculos.

Miguel Chevalier escrevia ha meio século que a carroça era desconhecida dos nove décimos do planeta, e

elle ainda ficou áquem da verdade porque, mesmo actualmente, sobre immensos territórios 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 Ásia, ou então a desfilada interminável 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 superfície 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 média 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 ofr., 06.

Foi o interesse^ estratégico que determinou a construção das primeiras' estradas, de forma que se pode dizer que a guerra preparou o advento da arte da paz.

Ainda hoje o primeiro cuidado das nações conquistadoras, nos paizes bárbaros, é preparar estradas no interesse militar*

As próprias soberbas estradas de rodagem mandadas, construir por Luiz XIV visavam antes o interesse de policia do que o da producção. I

Isto é muito natural porque o Estado é sobretudo um organismo militar e diplomático, cujo objectivo principal é prover sobre a segurança interna e externa. Só gradualmente os espíritos 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 próprio de acção.

A navegação é preferível quando se trata de mercadorias susceptíveis de serem transportadas em grandes massas e para grandes distancias.

Ella permittc extender os mercados de taes mercadorias, e abastecer as regiões afastadas.

Estas vantagens diminuem quando o percurso é restricto, e, não havendo communicação directa entre os logares de producção 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 carxos communs para os transportes fraccionados, e em pequenas distancias.

«

XXXV. No seu interessante artigo publicado no *Dictionnaire des Finances* Jaccottev salienta* o caracter ex[&]

clusivamente governamental do serviço postal na antiguidade; não era acessível aos particulares, e servia principalmente para transmitir as ordens do poder central aos seus representantes nas províncias e para assegurar o transporte das provisões militares e do produto dos impostos.

Segundo Heródoto e Xenofonte, Ciro fundou uma instituição deste género no império dos Persas ;no império romano funcionava um serviço análogo, 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 animais de carga; e outras que serviam de hospedarias e armazéns para o abastecimento dos viajantes e das tropas em marcha.

Superintendia o serviço o prefeito do pretório, e as respectivas despesas estavam a cargo das cidades.

A invasão dos bárbaros aniquilou a organização romana.

Carlos. Magno tentou restaura-la; os seus successores deixaram enfraquecer o poder central e o estabelecimento do regimen feudal produziu a ruptura das communições entre as diversas partes do território.

Subsistiram, comtudo, algumas relações, graças ás ordens monásticas, a certas corporações de artistas nómadas 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 julho de 1464, destinando-o exclusivamente á correspondência official.

Em 1627 o serviço foi franqueado ao publico, e o decreto de 7 de dezembro de 1673 estabeleceu o monopólio do Estado, o qual, em 1759, estava arrendado por doze milhões de libras, pagas annualmente.

No reinado do imperador Frederico III o conde Rogério de Taxis estabeleceu nos Estados hereditários da Áustria os primeiros serviços postaes: os seus descendentes desenvolveram esta instituição na Allemanha, Paizes Baixos, Hespanha e Itália, fundando a repartição dos correios feudaes, cujos últimos destroços desapareceram somente em 1866, com a antiga confederação germânica.

Entre nós, o serviço dos correios federaes é privativo da União, e está a cargo do Ministério da Industria, Viação e Obras Publicas.

Os Estados, porém, podem crear correios para o serviço interno dos seus territórios, 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 passíveis da multa de 50 dollars.

Na Inglaterra o *Post Office* tem o monopólio 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 monopólio 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 possível a applicação de uma taxa única muito módica, sem attenção ás distancias, não havendo, portanto, necessidade de um calculo especial para cada correspondência, o que produz notável economia de tempo e de pessoal.

O Congresso Postal de Berne fundou, em 1874, a União postal universal, cuja obra benéfica tem sido completada e ampliada pelos congressos reunidos em Paris, Lisboa, Vienna, Washington e Roma.

• *

O telegrapho eléctrico, usado actualmente, descende em linha recta do telegrapho por signaes, empregado antes do invento de Morse, Hughes e Baudot.

Eschylo, na sua tragedia *oAgamemnon* conta que Clytemnestre soube da tomada de Troya devido aos fogos ateados de distancia em distancia.

Os Romanos usavam das torres de signaes.

Na EdadeVtedia-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 óptica á observação dos signaes aéreos, 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 possível, as suas linhas, e estabelecendo taxas muito módicas, que facilitem o emprego do mais rápido meio de comunicação.

Os particulares podem construir as suas linhas, e a Repartição Geral dos Telegraphos incumbem-se da direcção dos trabalhos, mediante as condições estabelecidas no respectivo regulamento.

O Governo Federal tem a faculdade de desapropriar as linhas telegraphicas estabelecidas pelos Estados, quando for de interesse geral, e de suspender por tempo indeterminado, total ou parcialmente, o serviço telegraphico, interior ou internacional.

Não serão transmittidos os telegrammas contrários ás leis do paiz, á ordem publica, á moral e aos bons costumes.

Na França o monopólio 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 correspondência 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 apparatus e machinas telegraphicas.

A fusão dos serviços —*postal e telegraphico*— realizou-se com um fim de simplificação e economia, na espe-

atç

rança 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.'

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 monopólio em favor do Governo.

Na Bélgica o serviço foi monopolizado pelas leis de 4 de junho de 1850 e 1 de março de 1851.

Na Allemanha, o Império administra o serviço telegraphico por sua conta e sem intermediários sobre todo o território imperial, excepção feita da Baviera e do Württemberg (Constituição, arts. 48 e 49), tendo o direito exclusivo de legislar sobre os privilégios da administração postal e telegraphica, sobre as relações jurídicas dessa administração com o publico e sobre o estabelecimento e isenções das respectivas taxas.

O serviço telephonicó é análogo ao telegraphico, e, entre nós, também não está monopolizado pelo Estado.

Além do centro telephonicó 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

¹ O nosso Governo tam tentado realizar lambem essa fusão; mu a pratica „aó tem sido favorável, duvido talvez à mi vontade dos empregados.

A unidade da administração traria como consequência a suppressao da alguns empregos; a medida, portanto. Mo pôde ser syinpathica aos seus executores.

recepção e distribuição telephonica dos telegrammas, estabelecendo redes teiephonicas nos centros mais populosos da União, onde não haja explorações particulares em execução, installando linhas inter-urbanas, já ligando uma estação telegraphica ás localidades próximas.

Os trabalhos de assentamento das linhas teiephonicas na Capital Federal, a sua conservação, exame das installações e fiscalização das empresas teiephonicas 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 communicações teiephonicas, todas as vezes que assim o exigirem os interesses da segurança publica (reg. annexo ao dec. n. 405 3, de 24 de junho de 1901, arts. 25o., 282 e 287).

Na França o serviço telephónico constitue um ramo da administração dos correios e telegraphos, excepção feita de Paris, onde tem existência autónoma.

A Bélgica 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 construídas 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 me'o das estradas de ferro constituem uma das mais brilhantes conquistas da segunda metade do século XIX, e é tão considerável a sua influencia sobre o bem-estar social que o Estado não pôde ficar indifferente 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 Prússia, onde a auctoridade é muito forte e a machina administrativa solidamente construída e rijamente conduzida; ou parlamentar, censitário, burguez, com as suas qualidades de prudência e de methodo, como na Bélgica, ou democrático, de pessoal variável, de idéas instáveis, sujeitos a bruscas revira-voltas, como a França, os Estados Unidos e, posso accrescentar, o Brazil.

Sob o ponto de vista puramente deductivo, continua o abalisado economista francez, eis os principaes argumentos invocados em favor da exploração dos caminhos de ferro pelo Estado:

I

i.º As linhas férreas constituem monopólios 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 somente o transporte das pessoas, como também, pelo jogo das tarifas, os destinos das localidades, invadindo assim as funcções do Estado.

2." As companhias particulares, tendo como fim um lucro pessoal, não explorarão as linhas férreas no interesse geral.

3.* A exploração das linhas férreas com um serviço colossal, tendo tudo a ganhar em ser concentrado, uniformizado por toda a extensão do território, e que pôde ser tão bem dirigido pelo Estado como o serviço dos telgraphos e correios.

[N Mas, ainda que fossem procedentes estes argumentos, o que é, pelo menos, em parte contestável, a conclusão legítima a tirar seria o reconhecimento do direito do Estado de vigiar e fiscalizar a gestão das companhias particulares, e não a monopolização oficial do serviço.

Convém discriminar o que ha de verdade e de exagoroso nos três argumentos.

E' 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 monopólio absoluto.

Mas a experiência demonstra que não são duradouros, nem frequentes, esses accordos de companhias rivales; não sendo factor pouco digno de attenção amor próprio dos directores que os impeile a innovações em proveito do publico, unicamente para fazer figura. E* exacto que as administrações das companhias se preoccupam principalmente com o augmento dos dividendos; mas, desde que haja concorrência, não poderão augmentar os lucros sem augmentar o trafego, o que não conseguirão sem applicar o methodo moderno do commercio que se con-

tenta em ganhar pouco em cada operação, multiplicando-as, porém, tanto quanto fôr possível.

O interesse publico, portanto, não será sacrificado.

Não é possível deduzir o monopólio das estradas de ferro do postal, visto serem esses serviços muito diferentes.

O segundo é relativamente restricto, simples e elementar, sendo as tarifas pouco numerosas e susceptíveis de uniformização; ao passo que é muito complicado o serviço de transportes de mercadorias e pessoas, constituindo uma verdadeira empresa commercial, obrigada a sondar o gosto do publico, a empregar meios de attrahir o trafego. H

Não pode 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 necessária 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 único homem technico, chefe de serviço experimentado, repugnam ao próprio organismo do Estado, que não pode prescindir da fiscalização financeira lenta e formalista.

a.º O Estado moderno, que pertence, duma maneira precária, a um partido, cujo pessoal é variável e

/ oriundo-de eleições, seria forçosamente arrastado a transformar as estradas de ferro em instrumentos de pressão í ou de corrupção, construindo ramaes inúteis, 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 político adverso.

3.º Nota-se em todos os serviços do Estado uma tendência 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 títulos para a compra de material, estabelecimento de ramaes, alargamento das estações etc; ora o Estado não deve recorrer frequentemente ao seu credito, sendo preferível 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 pôde 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 con-

cessão do direito de desapropriação, e da ocupação d'uma parte do domínio publico, e não está sujeita a uma concorrência absoluta e indefinida, justificam plenamente a jurisdição 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 idênticas.

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 obstáculo invencível, quanto á Estrada de Ferro Central do Bra/.il, no respeitável exercito dos seus empregados.

XXXVII. A distribuição da riqueza, doutrina Cossa, comprehende a serie de actos por intermédio dos quaes se divide o valor dos productos pelos productores.

Do producto bruto são deduzidos o valor das matérias primas e subsidiarias e o uso dos capitães fixos, obtendo-sc assim o resultado liquido, que é distribuído entre as varias ordens de productores.

Constitue *rendimentos* a parte da riqueza que pode ser consumida periodicamente sem detrimento das forças productivas, ficando intactos o capital e a aptidão para o trabalho.

Considera-se *disponível* a parte dos rendimentos que pôde ser empregada na producção de um novo capital.



Ordinariamente a distribuição é feita pelos empresários, que distribuem pelos outros productores (operários, capitalista, proprietário) uma quota fixa, independentemente do valor dos productos, reservando para si os lucros e perdas eventuaes.

O operário recebe *o salário*, o capitalista *os juros*, o proprietário *os rendimentos* e o empresário *os lucros*. Na realidade é bem raro que um individuo participe da distribuição da riqueza por um único dos supracitados títulos; frequentemente reúne mais de um, ou mesmo todos, concentrando em si as varias funções productivas, e apropriando-se, portanto, de todo o producto.

E' o que se verifica com o pequeno lavrador que cultiva a sua própria terra.

Também os não productores participam indirectamente da distribuição da riqueza :

i ° pela vontade dos productores, os quaes, em troca de serviços úteis ou por considerações de parentesco ou de beneficência, cedem uma parte dos lucros á certas pessoas que, em virtude da idade, de moléstia ou de outros infortúnios, não podem adquirir meios de subsistência; 2° contra a vontade dos productores, victimas da violência e da fraude, que nem sempre podem ser prevenidas e reprimidas pela auctoridade social.

Denomina-se consumo da riqueza a distribuição parcial ou total, voluntária ou involuntária, da *utilidade*, tenha ou não por fim a satisfacção de uma necessidade do homem.

Varias são as espécies de consumo ; relativamente ás pessoas dos consumidores, se distinguem : i° os consumos públicos, ai effectuados pelo Estado, provinda ou muni-

cipio; a° e os consumos particulares, quando realizados pelos indivíduos ou associações.

Quanto á causa, se dividem em *voluntários* e *involuntários*.

Relativamente ao tempo que decorre entre o começo do uso e a destruição completa da utilidade do objecto, os consumos se distinguem em *rápidos* e *lentos*.

No tocante á natureza económica, dividem-se em *reproductivos* t *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 ocasionados 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 útil, sendo ephemeros os seus resultados.

A intervenção do poder publico, portanto, deve ser por meios indirectos, que não podem ser efficazmente empregados sem um perfeito conhecimento das leis económicas.

Estudando as variações dos preços dos cereaes na Inglaterra, no fim do século 17° King formulou a lei seguinte:

« Um *deficit* na colheita fará subir os preços, acima do normal, nesta proporção:

Si o *deficit* for de 1 decimo, a alta será de 3 décimos; si for de 2,— 8 décimos; de 3—16; de 4—28; e de 5—45.»

Partindo desta lei, Thorold Rogers apresenta as seguintes :

1.º Quando a relação das quantidades de dois productos ou serviços offercidos em troca varia em progressão arithmetica, a relação dos valores desses dois productos ou serviços varia em progressão geométrica (Molinari).

2.º Esta lei se applica sobretudo aos preços dos objectos de primeira necessidade, cujo consumo, no caso de *deficit*, não pôde ser reduzido sem soffrimento do consumidor, nem augmentado em proporção notável, no caso de excedente.

Si esses objectos forem fungíveis, a lei agirá, nos dois sentidos, com uma intensidade crescente.

3.º No caso de *deficit* ou de superabundância, quando existem muitas variedades da mesma mercadoria, as quaes, ordinariamente, são cotadas segundo uma gradação mais ou menos constante e que podem se supprir no consumo, a alta é mais forte para a variedade cujo preço for commummente mais baixo, e vice-versa, isto é, as mais caras soffrem maior baixa.

4.º Si as mercadorias procuradas são de uso facultativo, os preços, quando ha superabundância, tendem a cahir ao nivel do custo de producção; mas, si fôr a oferta que estiver em *deficit*, os lucros subirão, dando vivo impulso á industria e ao commercio.

Esta lei pôde sofrer 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 forma duma reduçãõ do consumo.

5." Os preços elevados, naturaes ou artificiaes, das mercadorias de primeira necessidade, diminuem o poder de aquisição dos salários, e não fazem augmentar a procura de trabalho.

Os preços elevados duma mercadoria de consumo facultativo, cuja producçãõ pôde ser indefinidamente augmentada, fazem subir os lucros e os salários.

Mas os preços baixos de taes mercadorias não terão por edeito baixar os salários, 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 for instante, e a offerta restricta, a lei de King se applica ao trabalho como a qualquer Outra mercadoria.

Três são as causas geraes que determinam o movimento dos preços:

- i .* Abundância ou raridade da moeda;
- 2." Reducçãõ do custo de producçãõ; .
- 3." Reducçãõ do custo de transporte.

Pode-se obter a diminuição do custo de producçãõ:

i.º Por uma economia sobre a duração do trabalho; um creador, pelos seus esforços intelligentes, obtém cedo o completo desenvolvimento dos seus productos, e assim terá maiores vantagens, emquanto a sua habilidade não se generaliza.

«3°

2.° Pela descoberta duma nova lei natural. I 3.° Pelo aperfeiçoamento dos detalhes de fabricação.

4.° Por uma melhor manipulação do producto durante a sua passagem de mão em mão, antes de receber a forma definitiva.

•*

O desequilíbrio entre a produção e o consumo, diz Cavagnari, gera as crises, isto é, as carestias e os embaraços parciais, que podem manifestar-se nos cereaes, (crises agrícolas ou alimentícias), nos outros productos (crises commerciaes), na moeda (crise monetária) e nos seus subrogados (crises de bolsa).

Ás suas causas podem ser classificadas em três categorias principaes, conforme disserem respeito ao consumo, á produção ou á circulação.

O consumo pôde variar: 1.°, na qualidade, especialmente por effeitada moda; 2.°, na quantidade, diminuída em virtude de desastres que prejudicam as forças produtoras (guerras, revoluções, etc).

Pôde variar a produção seja augmentando por excessiva especulação, ou em consequência de invenções e descobertas industriaes, seja diminuindo pela falta de géneros (sobretudo de matérias alimentícias) ou pela conversão do capital circulante em fixo.

A circulação pôde ser perturbada: 1.°, nos meios de troca, isto é, na moeda e nos títulos de credito, demasiadamente escassos, ou abundantes; 2.°, nos meios de transporte e de comunicação, cuja falta, temporária ou permanente, agrava as crises existentes e provoca outras: 3.°, e na restrição das vendas, pelo fecha-

mento 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 só* mente á sombra da protecção official conseguem ve» getar.

Ás 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 omnipotência.

Entretanto, somente 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 imprevidência e pelos desperdícios, característicos do *período das vaccas gordas*.

Segundo Cossa, o progresso económico, diffundindo a instrucção e aperfeiçãoando 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. I

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 domínio privado.

Perfunctoriamente, examinarei as principaes disposições da *Ordenança industrial* de igo. I i." O repouso dominical é rigorosamente obrigatório, sendo nuihos de pleno direito os contractos em que os operários se compromettem a trabalhar nos domingos e dias de festas, sendo estes últimos estabelecidos pelos governos particulares, de accordo com os costumes lo-cães e confessionaes.

2.º O Bundesrath pode estabelecer, para certas industrias, *registros* de *salários* ou boletins de trabalho, contendo a indicação da natureza e da importância do trabalho confiado ao operário, o salário, e as condições relativas á entrega das ferramentas e das matérias necessárias á execução do serviço.

3.º O salário deve ser pago em espécie, e calculado sob a base do padrão nacional, sendo nuihos de pleno direito os contractos que estabelecerem o contrario.

4.º Os patrões são obrigados a construir e manter as installações que forem necessárias á segurança e saúde dos seus empregados, e á salvaguarda da decência e dos bons costumes,

5." Nas fabricas, em que estiverem empregados pelo menos vinte operários, deve estar afixado, 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 salário, os motivos de despedida, as punições e o emprego dos salários retidos.

O alludido Regulamento, antes da sua promulgação, é sujeito ao exame do Syndicato Operário permanente, e, caso não haja uma instituição desse género, ao dos operários maiores, que poderão fazer observações, sendo tudo sujeito á aprovação da auctoridade administrativa de segundo grau.

6." E as operarias não podem ser empregadas no trabalho nocturno entre 8 ¹/_a e 5 ¹/_J horas da manhã; e, nas vésperas dos domingos e dias santificados, deverão largar o serviço ás 5 ^á/_a 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 económica não pôde approvar medidas dessa natureza, que abatem a personalidade dos protegidos, enfraquecendo-lhes a energia e o espirito de iniciativa, e que dificultam a formação do capital pela exaggerada taxação indirecta.

* * *

Penso com Thorold Rogers que o livre exercício do direito de associação é o remédio mais efficaz contra a agitação socialista.

Espirito essencialmente pratico, o inglez não admitte a intervenção do Estado nas questões entre patrões e operários, e assim estes, certos de que não podem contar senão com os próprios esforços, recorrem ás associações onde encontram os elementos necessários para continuar a eterna lucta entre o capital e o trabalho.

Dahi o desenvolvimento das *Trade^s Umons*, que se propõem a garantir aos seus associados uma existência honesta (*respectable livÍMg*), por meio de salários sempre satisfactorios.

O objecto dessas sociedades é; i°, prestar aos seus membros, em troca de contribuições semanaes, soccorros em caso, de accidentes, moléstias ou parada do serviço; j°, garantir-lhes, depois de um certo tempo de contribuição, uma pensão, quando não puderem mais trabalhar ; 3% pagar, quando elles morrerem, as despesas funerárias; 4% emíim, e é este o objectivo principal, organizar coalisões permanentes para levantar os salários, ou, pelo menos, impedir a diminuição.

No mercado universal, diz Thorold Rogers, o operário tem apenas os seus braços a offerecer: é uma mercadoria eminentemente fungível, que se deteriora rapidamente, si não for devidamente mantida.

Mas si o seu possuidor conseguisse reunir, em uma associação única e universal, os braços de todos os operários 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 operários uma verdadeira dictadura, explorando-os em

proveito próprio, e tratando como inimigos os operários independentes'

Em França existem as Camarás Syndicaes dos patrões e operários, reguladas pela lei de 21 de março de 1884,

Si bem que as dos últimos não se distinguam pelo numero elevado de sócios, conteem o escol do pessoal operário, e assim assumem naturalmente a direcção de qualquer lucta contra o capital, tornando-se o órgão de todas as reclamações.

Na Allemanha tem tomado grande incremento as t Camarás de Trabalho» (Handwerks Kammern), nas quaes revive, modernizado, o systema corporativo dos tempos medievos.

*
M #

Vannacque et Breton classificam as caixas económicas entre as instituições de previdência; 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

I Reagindo contra a tyrnnla do *syndicatos vermelhos*, que consideram os patrões como inimigos e decretam arbitrariamente as greves geraes, os operários honestos e trabalhadores toem fundado em França *syndicatos amareillos*, cujos intuitos foram assim oxposios poios organizadores do do Perccy-los.Forges;

II Os *syndicatos amareillos* querem guardar a tua Uberdade syndical, sua autonomia syndical e a sua legitima independência I w, como elles nao sfto revolucionários, proclamam, ao mesmo tempo, a necessidade da disciplina e do respeito reciproco entre o capital e o trabalho.

Este programma se resume em tres palavras: *Paz, Traoailio e Liberdade*, que nós queremos escrever sobre a nossa bandeira nacional, a bandeira tricolor, em-quanto que na bandeira vermelha lêr-ae-á • *Guerra, Greve, Miséria*,

Nos somos pela união com todos. A. união com os nossos camaradas, com oa contra-mestres, com os patrões, união contra os liypocritas,

Rometto o leitor que desejar conhecer mais profundamente a organização das associações operarias para a excellente monographla de Leon de Seilhac — *iSyndicats Ouvriers, Federations. Boursis dti Travaïl*.»

anualmente capitalizado, restituindo-as logo que forem exigidas pelos depositantes ou seus representantes legais.

Esses estabelecimentos visam principalmente o interesse popular, correspondendo ao sentimento que leva o homem, que vive do seu salário, a se garantir contra as eventualidades do futuro, pondo em reserva uma parte do seu ganho superior à satisfação das suas necessidades, prudentemente limitadas.

Os recursos assim adquiridos permitem-lhe encontrar, nos casos de moléstia ou suspensão de trabalho, um auxílio devido aos seus próprios esforços, não offendendo assim a sua dignidade, e que, algumas vezes, constitue os primeiros fundamentos da sua fortuna.

O exercício habitual da economia fortifica a energia do depositante, retempera-lhe o carácter, e fornece os meios necessários para o estabelecimento de instituições de previdência de um funcionamento mais complicado, como as caixas de aposentadorias e de seguros.

As caixas económicas não podem ser consideradas institutos de beneficência, porque não teem por objecto attenuar os effeitos de acontecimentos desastrosos que affectam a pessoa soccorrida, e sim auxiliam indivíduos validos que provêem á própria subsistência, sem ficar a cargo da sociedade. ^{^£3}

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 económicas e os bancos uma differença de facto muito característica.

Nas primeiras, as entradas, em geral, são effectuadas por fracções mínimas, ao passo que as retiradas cos-

tumam 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 económica, continuam Vannacque et Breton verb. *Epargne* do *Dictionnaire des Finances*, o papel das caixas económicas é effectuar a drenagem da pequena economia para constituir capitães 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 agrícolas, industriaes ou commerciaes.

' Foi um francez, Hugues Delestre, quem concebeu, em 1611, a idéa da instituição das caixas económicas; mas o primeiro estabelecimento regularmente organizado parece ter sido o de Hamburgo, aberto em 1778.

A instituição propagou-se por toda a Állemanha, penetrando na Suissa em 1787, quando o Governo de Berne fundou a *Diensten Kasse* (Caixa dos creados).

Em 1781, o reverendo Smith ensaiou a introdução das caixas económicas na Inglaterra, sendo os seus esforços secundados por M^m Wakefield, a qual fundou em Totteuham uma espécie de caixa de previdência el aposentadoria, cujos sócios pagavam mensalmente uma contribuição proporcional á idade.

E foi somente em 1818 que abriu-sc em Pariz uma verdadeira caixa económica.

A caixa económica postal é uma instituição de origem inglesa, tendo sido o *Post office savings bank* estabelecido pela lei de 17 de maio de 1815¹; o Japão foi o primeiro país a adoptá-la em 1875.

Leroy-Beaulieu, si bem que considere aceitável a regulamentação discreta do Estado nesta matéria, 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 affluxo continuo de recursos extra-orçamentarios, que escapam á fiscalização das Gamaras; e é, para a nação, uma grande perda de capitães.

As caixas económicas sugam, em todo o país, as pequenas economias para transformá-las 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 empréstimos hypothecarios e agrícolas.

Em um país paupérrimo como o nosso, em que a falta de recursos é o maior obstáculo ao seu desenvolvimento, se me afigura um crime estar o Estado animando a estagnação dos capitães,' com pagamento de juros eguaes aos das apólices (inclusive a parte destinada ás despesas de administração), pela quantia máxima de

¹ A tal respeito convém ler a ezcellenM obra do Dr. Alfredo Rocha *- At Caixa» Económicas c a Credito Agrícola.

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 proletárias, e não considerasse as caixas económicas uma fonte de renda, não pagaria juros superiores a 3 %, e fixaria novamente o máximo do deposito em 4:000\$000, em vez de 10:000\$000.



• *

No desenvolvimento histórico 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 operário assalariado, e este aspira agora libertar-se de todas as relações de dependência para com o capital.

- A primeira forma de que se revestiu esta tendência emancipadora, foi a da *associação cooperativa de consumo*.

Ha mais de meio século, 28 operários da cidade de Rochdale, na Inglaterra, que então soffria uma crise terrível, resolveram associar-se para comprar, pelo melhor preço possível, os alimentos e os géneros de primeira necessidade para as suas famílias, entrando cada sócio com uma libra esterlina, pagável em prestações semanaes.

Alugaram um quarto, onde depositaram um sacco de farinha, alguns pães, e poucos géneros e utensílios de cozinha; e assim abriram, em 10 de novembro de-1844, o primeiro armazém cooperativo.

Em 1862, a sociedade comprou um grande moinho, e construiu fornos.

I O exemplo foi por tal forma imitado, que em 1879 a Gran-Bretanha contava 1.165 sociedades cooperativas, com 573.000 sócios.

A instituição desenvolveu-se por todo o mundo civilizado, e são eficazmente auxiliados, pelo poder publico, os seus estabelecimentos.

Cavagnari enumera cinco formas principaes de associações cooperativas: I

M 1.^a De construcção, que fornecem aos associados casas baratas, ou auxiliam a compra das mesmas, sendo o pagamento feito por prestações;

2.^a De consumo, como afundada pelos 28 operários de Rochdale, que compram em grosso matérias primas para revender aos sócios, 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.* De producção, constituídas por operários que põem em commum as suas economias e trabalho e se tornam empresários, gosando assim todo o lucro da empresa;

5." E de participação, nasquaes os operários recebem, além dos salários, uma quota dos lucros, ou um premio proporcional á quantidade e qualidade do trabalho exigido.

*
* *

As sociedades de soccorros mútuos (*frimdllysocieiees*, como chamam os inglezes) teem por objectivo a formação dum fundo social, ordinariamente constituído por contri-

buicões dos associados e proporcionaes á idade dos mesmos ou ao numero de pessoas da família, que permit • ta-lhes distribuir auxilios aos sócios, que, por circumstancias independentes da sua vontade, ficam impossibilitados de trabalhar.

Os auxilios, em regra, consistem no seguinte :

- i.º Fornecer o medico e os remédios, no caso de moléstia ;
- 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 vitalícia, no caso de invalidez.

Bastiat synthetizou todos estes fins em uma bella fórmula:— «uma repartição,em todas as épocas da vida, dos salários ganhos nos bons dias».

As associações mutuas existiram desde a mais remota antiguidade.

Segundo Théophraste, havia em Athenas, 228 annos antes de Jesus Chnsto, sociedades que tinham uma bolsa commum, alimentada por contribuições mensaes, e destinada a soccorrer os sócios que sofTriam um infortúnio qualquer.

Uma lei de Sólon trata de diversas associações desse género, denominadas *sumárias* ou *hétairias*.

Numa fundou as *sodalitates* ou *collegia opificum*, que se baseavam sobre a assistência mutua, e subsistiram durante todo o Império Romano.

Eram também verdadeiras sociedades de soccorros mútuos os *ghildes* germânicos, e as corporações de artes e officios da Edade Média.



CAPITULO VII

XXXVIII. Acção do Estado quanto ás necessidade* cul-turaes 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 tecnica.—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,¹

XXXVIII. Pensa Ferram que a acção do Estado não deve estender-se á *vida moral* da sociedade, a qual, segundo os princípios de liberdade, pertence ao domínio privado, não podendo ser regulada pelo poder publico. I A intervenção do Estado é admissível apenas pelos meios indirectos, como, por exemplo, a repressão dos actos que offendem a moralidade publica, assumpto, aliás, da competência 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 justificável a intervenção do poder pu-

¹ Cavagnari—06. cit.1 Ruy Barbosa— *Reforma d» Ensino Primaria*; Loroy-Beaulicu—06, cit-i Amunacgui Rirera 06. eit.;— Bluatichll *La Pa'ti'ique*; **Girou** y Morono— 06. cit.1 Bryce 06. eit.;—João Ribeiro — *Memoria histórica*; Lnstarrâ— *Lecont 4t PolitiiguaPositivli* Duo de NoalUos—Qâ. eit.; **Max** Loclerc—*Li JUt si-cia! dei Universites.*



blico na vida económica e physica da sociedade, ficando assim sem objecto a Sciencia da Administração.

Não ha duvida que a acção do Estado age em uma esphera muito limitada, proporcionando aos indivíduos as condições *externas* das quaes depende a moralidade, sendo a instrucção a mais importante delias, devendo ter por objectivo não só o desenvolvimento da intelligencia, como também a formação do character.

* * *

XXXIX. A doutrina positivista, e a escola exaggeradamente individualista, condemnam em absoluto a *seteada official* e sustentam que o desenvolvimento da instrucção deve ser confiado á actividade individual e ao instincto vigilante dos interessados, sendo os problemas suscitados nestes domínios submettidos ás leis económicas da offerta e da procura.

Ruy Barbosa, refutando esta maneira de pensar, no seu exhaustivo parecer sobre a reforma do ensino primário, diz que a questão não tem nenhuma transcendência, sendo de puro senso commum; e tanto é assim, que, salvo excepções singulares, as crenças e as philosophias mais oppostas, variando quanto á direcção reaccionária 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 matéria 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 pôde admittir, diz Stuart Mill, sem numerosas excepções e restricções, a regra de que o consumidor é o melhor juiz da mercadoria.

De ordinário, é, com effeito, o melhor juiz (posto não de um modo absoluto) dos objectos matenaes 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 hão mister no seu labor habitual. - Outros ha, porém, cujo valor a procura existente no mercado não pôde fixar, cuja utilidade não consiste em satisfazer gostos, nem em servir aos usos ordinários da vida, e de que os mais carecentes são os que menos sentem a necessidade.

Esta verdade procede especialmente a respeito das cousas cujo préstimo consiste, sobretudo, em elevar o character do homem: gente inculta não pôde 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, nao se tendo em mira o fim, não se acerte jamais com os meios de obtel-o, ou que, concebendo as pessoas preci-

sadas de instrucção apenas uma idéa, já imperfeita, já errónea, das suas próprias necessidades, a offerta sollicitada ao mercado pela procura existente seja cousa totalmente diversa do que se carece. I

Qualquer Governo, um pouco civilizado e de boas intenções, pôde, sem presumpção, acreditar-ee provido de uma instrucção superior á média 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.

Is?, portanto, a educação uma das cousas que, pôdemol-o admitir como princípio, o Governo deve distribuir ao povo. Ella constituo um dos casos a que não se applicam necessariamente os motivos da regra da não intervenção, e a que nem todos esses motivos são applicavtis.»

E nas três nações em que, Ha phrase de Ruy Barbosa, é mais *constitucional*, mais *physiologico*, o *self govefnment*, 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. I

- O interesse privado, tão hábil, na Inglaterra, em resolver tudo quanto se prende ao commercio e á industria, diz Reyfltiens, nunca foi bem sueeedido nas questões de ensino.»

«Na educação secundaria, diz Mathew Arnoide, a impotência do principio da offerta e procura é tão assignalada, como na educação elemental.

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 genuína. Mas o commum do género humano é incapaz de discernir com a mesma nitidez os caracteres que differencam a instrucção perniciosa da útil; não conhece o que ha de pedir, e, portanto, não se pôde 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 pôde prescindir, pois, da instituição de garantias (*securiities*).-»

Nos Estados Unidos, as mais respeitáveis auctoridades em matéria de ensino sustentam a necessidade da intervenção do Estado.

Lemnon, superintendente do Estado nas escolas de Topeka, Kansas, affirmou na *National Educaition ç/Association* que < nunca se poderá educar a grande maioria das creanças, *senão em escolas organizadas,, COM (rasteadas e, eht larga parti) Custeadas pelo Estâdú;* e que o Estado carece de adoptar amplas disposições para a instrucção I escolar da puerícia em sua totalidade». I 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 Bystertia de educação, diz Horácio Manft, tudo corte ao sabor da iniciativa particular.

Em taes casos, um diminuto numero de homens — sempre uma fraca minoria — que apreciam o valor da instrucção, fundam escolas adaptadas ás suas conveniências particulares. A maioria fica ao desamparo, sem meios equivalentes de educação, e assim se cria o vulgo na ignorância. Ahi jaz a origem das maiores desigualdades sociaes... Os mestres privados constituem outro obstáculo ás reformas. Bem que rivaes entre si, o interesse os impelle a concertarem os seus esforços contra a introdução de qualquer nova classe de escolas, cuja existência enfraqueceria o patrocínio reservado exclusivamente a elles... Eis ainda outro damno. O systema local, ou antes a ausência de systema, longe de ser applicado menos dispendiosamente, é mais caro do que o systema geral...

Accresce a esses damnos outro mais formidável, proveniente da ausência de um systema nacional e da falta dessa fiscalização que lhe é inherente. Quero foliar no character dos livros de estudo, que infames auctores e instituidores indignos se conchavam para vulgarizar nas escolas, como meio de attrahir uma infância corrompida... Taes algumas *das funestas consequências 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 Ooverno d especulação de indivíduos irresponsáveis.**

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 sufficiente e estar exclusivamente collocada sob a direcção da auctoridade civil.

O ensino será obrigatório e, nas escolas publicas, gratuito.

I As escolas publicas deverão estar em condições de ser frequentadas pelos sectários de qualquer confissão religiosa, sem a minima offensa á sua liberdade de consciência ou ás suas crenças.

A Confederação terá o direito de tomar as necessárias providencias contra os cantões que não cumprirem esses deveres.»

Longe, portanto, de encerrar o character scientifico, que presume, diz Ruy Barboea, a idéa hostile á interferência do Governo no dominio da instrucção publica não passa duma concepção abstracta, contrariada pela evolução das idéas e dos factos nos paizes mais livres.

* *

H

A instrucção publica se divide em *geral e especial*, comprehendendo a primeira o conjuncto de conhecimentos indispensáveis a todo individuo, seja qual fôr a profissão a que se destine; e a segunda os conhecimentos que são necessários para o exercicio da actividade intellectual em matéria determinada.

Ambas se dividem em diversos grãos, conforme a extensão que se lhes dá.



A *geral* se subdivide em *primaria*, *secundaria* ou *clássica*, 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 públicos, de ordem mais elevada.

Na instrução especial ou *technica* existem diferentes grãos, conforme a respectiva *organização*.

•*

I 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-lhe inseparavelmente ao principio da instrução obrigatória.

Não ha instituição perfeitamente realizada, si não reúne em si estas duas condições: cabal harmonia com o intuito que a inspirou e satisfação inteira das exigências fundamentaes que a legitimam.

Ora, numa constituição democrática não pôde 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 ellés sejam communs a todos os habitantes válidos do paiz.

Mas a proclamação desta necessidade importa, ao mesmo tempo, o reconhecimento implícito, ou a criação legal de um direito) o direito irrecusável a toda a creatura humana, de que a sociedade lhe subministre, hõ primeiro período da evolução individual, 09 principios elementares de moralidade e intellectualidade, sem os quaes não

ha homem responsável, 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, incontestável a esta, de negar á ignorancia do individuo a liberdade de obrigar a nação a receber no seio da ordem commum cérebros atrophiados pela ausência dessa educação rudimentar, á mingua da qual o ente humano se desnatura, e inhabilita para a convivência racional.

Pois bem: estes direitos summos, cuia satisfacção tem em mira a gratuidade do ensino, serão illudidos sempre enquanto a ifstrucçSo primaria não deixar de ser facultativa.

A soberania do pai de família é o grande argumento assestado pelos adversários, ora interessados, ora sinceroê, 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 melo de influencias quasi irresistíveis, reduzem á simples exigibilidade moral o de educar os filhos.

A estes provêem as instituições civis que não lhes falte o alimento physico, estabelecendo tribunaes e meios coactivos, que elevam acima da aUctoridade domestica a auetoridade tutelar do Estado.

I Entretanto, o cumprimento desse ónus da paternidade tem garantias quasi infalliveis no mais poderoso dos sentimentos humanos, tio instincto paterno, e na com*prehensibilidade rudimentar do alcance de uma necessidade, como a alimentação a que a vida se prende por Utn laço ifnmediato, sensível aos espíritos mais incultos.

Os casos de progenitores indiferentes á subsistência dos filhos, na idade em que estes ainda a não podem gran-gear, entram, não hesitamos em dizer, no quadro das deformações e perversões pathológicas do cérebro, per-tencem quasiao domínio dos alienistas. Era, portanto, -j um perigo excepcional, e, comtudo, as legislações nunca o descuraram

Ora, a necessidade de educação, cuja falta, de certo modo, encerra, para a sociedade, consequências não menos graves que a do alimento corpóreo, distingue-se pelo mais estranho característico; é uma necessidade in-sensível precisamente aos que a teem, é uma necessidade que só se faz sentir na razão directa da sua progressiva satisfação.

«Noutra qualquer cousa, dizia De Gerando, a pri-vação se faz sentir, e gera a necessidade, o desejo, a pro-cura.

Em matéria de instrucção, porém, não é assim; quanto menos se possui, menos se busca.

Quanto mais instrucção, pelo contrario, se tem, mais sensível 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-uVo-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 ignorância de perpetuar-se a si mesma, a soberania do

pai ignorante degenerará na mais cruel das tyrannias. E é a tyrannia, não soberania razoável, o que o ensino obrigatório combate.

Todas as soberanias teem um limite, que não lhes é permitido transcender, sem converterem-se em oppressão; todas as subordinações, um circulo de defesa, cuja violação importa a negação pratica das leis da existência individual. Essa linha divisória é o direito.

Nenhuma soberania encerra maior força de dilatação do que a democrática; 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 ausência de toda educação, uma virilidade destinada pelo embrutecimento ás depravações da estupidéz, ás agonias da indigência, ás misérias de um corpo sem hygiene, á fatalidade de uma prematura morte.

Sejam, emfim, quaes forem os privilégios 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 consciência 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 lou vadamente o seu officio de primeiro amigo e bemfeitor dos indefesos, cujo infortúnio 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 forma 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 idéas philosophicas ou politicas do Governo, ha de ser sempre considerado uma violência brutal, onde houver consciências honestas, não obscurecidas pela paixão partidária» Nem colhe o argumento de que o Estado não pôde ser indifferente á divulgação de doutrinas erróneas 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 contrários á moral, e perturbadores da ordem publica.

Além disso, falta ao Governo um critério seguro para aquilatar as doutrinas dos que não commungam no seu credo philosophico.

» *

XLI. As relações entre o principio da obrigação escolar e a consciência religiosa, diz Ruy Barbosa, teem sug-

gerido até hoje aos vários Governos quatro soluções diversas:

i.^a O ensino religioso professado obrigatoriamente na escola a todos os alumnos, pelo instituidor civil;

2.^a O catecismo ensinado, na escola, pelo professor, mas facultativamente aos alumnos que concorrerem a essa parte do curso;

3.* A religião excluída do programma escolar, mas leccionada, no edificio da escola, pelos ministros dos diferentes cultos, aos alumnos que o quizerem;

4.^a A instrução religiosa excluída 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 i.^a me parece fora de questão, porque é offensiva da liberdade de consciência, e não se coaduna com o regimen de completa separação, que deve existir entre a Igreja e o Estado.

A 2.* é prejudicial á pureza da doutrina catholica, sem proveito para as instituições civis.

Guarda da fé, somente a Igreja tem competência, por intermédio 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 exercício de memória, cujos vestígios desaparecerão ao primeiro sopro da dúvida. ■

Além disso, esta solução apresenta também este inconveniente : ou o professor não é crente, e de balde 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 também 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 experiência 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 enrista ?

Absolutamente não.

Mesmo nas fileiras catholicas era palpável 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 patri-

archal, 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 mórbidas 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 ninguém assistisse o de embargar-lh\>.»

A idéa consagrada nesse acto do municipio belga em 1192, e já antes, desde começo do século 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 benefícios da instrucção, escrevia Talleyrand na sua celebre memoria lidaá Constituinte, todos teem reciprocamente o direito de concorrer para os derramar; porque é da concorrência 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 próprio a todos os cidadãos «de fundarem livremente institutos de ensino».

Não cremos na emcacia da força, continua o eminente publicista pátrio, para impor, ou exterminar idéas, pára impedir que o ensino se efectue 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 tendências, que disputam, pela propaganda persuasiva, o dominio do mundo.

A verdade scientifica, a verdade moral, a verdade religiosa estão fora da sua competência.

E' na região superior do espirito, é na esphera livre das consciências 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 eminência 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 obrigatório para o culto, ou para o ensino, longe de as-

sentar, com isso, a perpetuidade eterna de uma verdade, não estabeleceréis senão a inamovibilidade da intolerância.

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 século, em que empunhem a arma do radicalismo reformador, para esmagar implacavelmente o adversário, 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, nô pleno direito de escolher as doutrinas ao influxo das quaes hão de ser educados os seus filhos, por mestres também da sua livre escolha. Relativamente aos professores, consiste no direito de diffundir as doutrinas que formam o fundo do seu character scientifico e moral, sem soífrerem 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 necessários 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 auctoridadei no dizer de um notável escriptor, consiste « *em obrigar os pais a serem pais* ».

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 instrução primaria está, entre nós, a cargo dos municipios, auxiliados pelos Estados, os quaes mantem escolas modelos e normaes, para o preparo do professorado.

No Distrito Federal, ella é ministrada, segundo determina o art- 3º do decreto n. 844 de 19 de dezembro de 1901, em escolas de três categorias : 1% escolas primarias; 2", escolas-modelo; 3% escolas elementares.

O ensino nas primeiras abrange três 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 três, mediante o emprego, primeiro dos processos espontâneos e depois dos processos systematicos;

Systema métrico, 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 physicas e historia natural; Instrução moral e civica;
Desenho;

Cânticos escolares e patrióticos em tessituras apropriadas para creanças de 9 a 14 annos;

Gymnastica e exercícios militares;

Trabalhos manuaes;

Trabalhos de agulhas (para meninas);

E noções de agronomia, que serão dadas nas escolas suburbanas.

O ensino de portuguez comporta o mínimo de instrucção theorica de grammatica. Acima de tudo o professor deve cuidar, por exercícios systematicos de invenção e composição, de fazer com que o alumno falle e escreva correctamente a sua língua.

Em todos os três 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 indispensáveis não só aos que podem proseguir nos seus estudos, como também aos que, bem cedo, são obrigados a procurar no trabalho manual os meios de subsistência.

* *

Na Itália, as escolas primarias se dividem em dous grãos; o primeiro comprehende as matérias, cujo estudo é obrigatório, e são: leitura, escripta, língua materna, arithmetica elementar, noções elementares sobre o systema métrico, primeiras noções dos deveres do homem e do cidadão, e gymnastica.

Nas escolas do segundo grau, além do desenvolvimento das matérias do grau inferior, ensinam-se as regras

de composição, calligraphia, rudimentos de escripturação mercantil, geographia elementar, exposição dos factos mais notáveis da historia nacional, e noções de sciencias physicas e naturaes applicaveis, principalmente, aos usos ordinários 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 útil, porque, na phrase de Tom-maseo—uma arte é uma arma de mais.

E as meninas apprendem trabalhos domésticos.

• *

No cantão do Tessino, o ensino primário é dado nas escolas elementares, e as matérias são, umas estrieta-mente obrigatórias, e outras facultativas.

Na primeira categoria estão incluidas as seguintes: religiãoe historia sagrada; leitura; escripta; língua italiana, com exercicios de composição; arithmética, 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 também obrigatórios os trabalhos próprios do sexo, e o ensino de economia domestica.

A assistência á lição de religião pôde ser dispensada, si os pais ou tutores manifestarem expressamente esse desejo.

O ensino particular é livre, dentro dos limites estabelecidos pela Constituição Federal; mas ninguém 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 extensSo 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 pôde 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 necessária para a matricula nos cursos de ensino superior e para a obtenção do gráo de bacharel em sciencias e letras, e se divide em — *Internato* e *Externato*.

O curso desse estabelecimento, que é o modelo pelo qual se amoldam todos os congéneres, estadoaes e par-

ticulares, a elle equiparados, comprehende as seguintes disciplinas:

I 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 Brasil, e Lógica.

As referidas disciplinas são distribuídas 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 tem em vista.

Na sua interessante « Memoria histórica 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 três annos, em seis classes de semestre:

Matérias : Inglez, Latim, Allemão, Francez, Mathematica; Sciencias naturaes, Physica, Chimica, Historia, Geographia, Astronomia, Economia Politica, Desenho, e Musica.

*

Na Inglaterra também 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 três com as denominações e matérias seguintes:

A) *Preliminary*: rudimentos, religião, historia ingleza, clássicos inglezes, geographia, latim, francez, calculo, mathematica, historia natural, economia domestica e desenho (candidatos até 14 annos).

B) *Júnior*: rudimentos, religião, inglez,, latim, grego e francez, allemão, hespanhol, mathematica, mathematica applicada, botânica, phvsio-graphia, chimica theorica e practica, mechanica, thermica, hygiene, desenho, musica, arte de guarda-livros (candidatos até 16 annos).

C) *Sénior*: rudimentos, religião.

Secção A (inglez): grammatica ingleza, historia antiga, história 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 : botânica, geologia e phvsio-graphia, chimica theorica e practica, mechanica, electrologia e thermologia.

Secção E (desenho).

Secção F (musica).

Secção G (escripturação mercantil).

Os candidatos designam as secções ou as matérias destas segundo as suas necessidades e preferencias.

Este systema, segundo observa o illustrado auctor da citada memoria histórica, tem o grave defeito de subor-

dinar toda a educação ao êxãtnê, fazendo deste o alvo quasi exclusivo daquela, por isso que não ha uniformidade de ensino nem de programma, nem de tempo nos curso secundários.

De qualquer modo, e ás vezes seja como fôr, toda a organização dos institutos pôdeser considerada excellente, desde que prepare examinandos hábeis.

Dahi a industria do professor de uma espécie de sciencia—a *examwologia*, — *oçrammers*, como é chamado, e a praga dos livrinhos de pontos e de exames, os *eram books*.

A situação da Inglaterra é, pois, idêntica á nossa neste particular de que as matérias do chamado ensino secundário quasi são ensinadas *para o exame* e em *vista do exame*.

*
M *

Na Itália, o programma do Gymnasio abrange as seguintes matérias: 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 aphysica e chimica e aphilosophia.

* *
*

Na França, o plano do Gymnasio (*court classique*) comprehende as seguintes matérias: Francez; Latim; Grego, Línguas 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 Prússia corrjõe-se destas matérias: Religião, Allemão e narrativas históricas, 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.

w*

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;
- I VI. Medicina publica; I
- 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. 0903 de 12 de janeiro de 1901 — I

* *

I Nas Faculdades de Medicina ha os seguintes cursos:

- 1.º O de sciencias medicas e cirúrgicas;
 - 2.º O de pharmacia;
 - 3.º O de obstetrícia; I
 - 4.º O de odontologia.
- O ensino é distribuído por 26 cadeiras, a saber:
- Cbimica medica;
 - Historia natural medica; 9 Matéria medica ;
 - pharmacologia e arte de formular;
 - Anatomia descríptiva ;•

Anatomia medico-cirurgica;
 Histologia;
 Physiologia;
 Anatomia e physiologia pathologicas;
 Bacteriologia;
 Obstetrícia;
 Pathologia cirúrgica;
 Pathologia medica;
 Operação e apparatus;
 Therapeutica;
 Hygiene;
 Medicina legal e toxicologia;
 Clinica propedêutica;
 Clinica cirúrgica (2 cadeiras);
 Clinica medica (idem);
 Clinica obstétrica e gynecologica;
 Clinica pediátrica;
 Clinica opthalmologica; I Clinica
 dermatológica e syphiligraphica;
 Clinica psychiatrica e de moléstias nervosas.

Estas matérias, no curso de sciencias medicas e cirúrgicas, são ensinadas em seis annos.

Os cursos de pharmacia, obstetrícia 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 diferencial e integral;

H

ILGometrkd b*criptiviaBu*«*ya*a*cíasi Dl.

Phyaica molecular. Optkaapptkada á engenharia.

Klectro-technica. Meteorologia;

IV. Calculo da* vanacúc*- Mechatuca racional;

V. Topographia. Legislação de terras c princípios gerae* de colonização;

VI. Qumica inorgânica, descripava e **analyòca**;

VII. Trigonometria espherica. Astronomia theoríca e pratica. Gcodcsia;

VIII. Mechanica applicada: cinemática a dynamica applicadat; theoriada resistênciada do» materiaca. Grapho-**estatica**;

IX. Mineralogia systcmatka. Geologia a palaontologki

X. Estudo dos materiaes de construcção e determinação experimental da **sua** resistênciada. Estabilidade **das** construeçucs. Technologia **das** profiçsões elementares c do construetor mechanic;

XI. Hvdrauhca: bquidoa a gases. Abastecimento d'agua. Exgoao». **Hydrauaca** agrícola;

XII. Estradas de íerro a da rodagem. Pontes • **via-duetoa**;

XIU. Economia politica e finanças;

XIV. Architectura. Hygicnc dos edincios. Saneamento **das** cidades;

XV. Navegação interior. Portos de mar. Pharóes;

XVI. Machinas motrizes e operatrizes, precedido o seu estudo do dos motores e industrias mechankas corres pondentes ;

XVII. Direito constitucional. Direito administrativo, contabilidade e estatística* suas applicaçõeada á engentham;

- XVIII. Exploração de minas;
- XIX. Docimasia. Metallurgia;
- XX. Chimica orgânica descriptiva analytica ;
- XXI. Physica industrial; calor e suas applicações industriaes; elec-tro-metallurgia;
- XXII. Chimica industrial;
- XXIII. Botânica systematica, especialmente do Brazil 5
- XXIV. Zoologia systematica, especialmente do Brazil, precedida do estudo complementar da zoologia geral;
- XXV. Agricultura: physica e chimica agrícolas. Agricultura geral e especial. Machinas agrícolas, Zootechnia. Veterinária—Decreto n. 3926, de 16 de fevereiro de 190.1.

* *

O curso integral da Escola de Minas comprehende um curso fundamental e um especial.

O primeiro é constituído pelas seguintes cadeiras, distribuídas em três annos de estudo:

1* ANNO

1* *cadeira*.— Revisão e CQmplemento de mathematicas.

Álgebra superior. Geometria analytica.

2^a *cadeira*.—Geometria descriptiva: linha recta, plano, triedros, esphera e projecções cotadas.

3^a *cadeira* .-^- Physica molecular. Calor e óptica applicados á engenharia.

4^a *cadeira* .-** Agrimensura. Elementos de astronomia.

5^a cadeira.— Chimica inorgânica, descriptiva e analytical : metalloides.

â^a cadeira.— Botânica systematica.

Composição e exercicios de mathematicas.

Trabalhos graphicos de geometria descriptiva.

Trabalhos práticos de physica, de agrimensura, de chimica e de botânica, e excursões.

Desenho de imitação e geometria.

2º ANNO

l* cadeira.— Geometria analytical (complementos).! : Analyse infinitesimal. Calculo das variações.

2^a cadeira.— Mechanica geral.

3^a cadeira.— Geometria descriptiva: planos tangentes e intersecções de superficies.

4^a cadeira.— Topographia superficial e subterrânea.

Legislação de terras e principios geraes de colonização.

5^a cadeira.— Physica : óptica physica (aplicações ao estudo microscópico dos mineraes e das rochas). Electricidade. Meteorologia.

6ⁿ cadeira.— Chimica inorgânica descriptiva e analytical: metaes.

Composição e exercicios de mathematicas.

Trabalhos graphicos de geometria. Desenho topographico e de aguadas, trabalhos práticos de topographia, de physica e â& chimica. I

3º ANNO

i* cadeira.— Mechanica geral (continuação). Mechanica applicada : cinemática e dynamica applicadas, theoria da resistência dos materiaes. Grapho-estatica.

3^a cadeira.— Perspectiva e sombras.

3* cadeira.— Trigonometria espherica. Astronomia, theorica e pratica. Geodesia. I

4? cadeira.—Chimica orgânica descriptiva e analytica.

5" cadeira.— Zoologia systematica, precedida do estudo complementar da zoologia geral.

Composição e exercícos de mechanica.

Trabalhos graphicos de perspectiva e sombras.

Desenhos de cartas geodésicas.

Trabalhos práticos de astronomia e geodesia, de chimica orgânica e de zoologia e excursões. ■ I O curso especial é constituído pelas seguintes cadeiras também distribuídas em três annos de estudo :

I^o ANNO

m iⁿ cadeira.— Estudo dos materiaes de construcção e determinação experimental de sua resistência. Estabilidade das construcções. Technologia das profissões elementares e do constructor mechanico.

2' cadeira.— Estereotomia e madeiramento.

3^a cadeira.— Mineralogia systematica, precedida da revisão da mineralogia geral.

4^a cadeira.— Docimasía. | •" 5^a cadeira.— Chimica industrial.

6^a cadeira.— Metallurgia.

(i'parte). 4

Exercícos e experiências sobre a resistência dos materiaes.

Trabalhos graphicos de estereotomia e madeiramento.

Trabalhos práticos de mineralogia e excursões e de docimasia.

Visitas a minas, fabricas e officinas.

2° ANNO

1* cadeira.— Hydraulica e thermodynamica. Machinas motrizes e operatrizes.

3* cadeira.— Estradas ordinárias e de ferro.

3* cadeira.— Geologia: phenomenos actuaes; petrographia; estudo das jazidas metalliferas.

4^a cadeira.— Physica industrial: applicações industriaes do calor e da electricidade.

5* cadeira.— Exploração de minas.

6* cadeira.— Metallurgia (a^B 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.

3° ANNO

1* cadeira.— Pontes e viaductos.

a* cadeira.— Navegação interior. Portos de mar. Pharóes. Hydraulica agricola. Abastecimento d'agua. Exgottos.

3* cadeira.— Arduitectura. Hygiene dos edificios. Saneamento das cidades.

4^a cadeira.— Geologia: descripção dos terrenos. Paleontologia.

5ª cadeira.— Economia politica e finanças. Direito constitucional. Direito administrativo. Estatística. Legislação de minas.

Desenho de pontes e viaductos, construcções hydraulicas e architectura.

Projectos de estradas, pontes e viaductos, architectura, exploração de minas e me tal lurgia.

Trabalhos práticos de geologia e excursões.

Visitas a estradas de ferro, pontes e viaductos, e construcções hydraulicas. *

x No «Relatório» apresentado ao Sr. Presidente da Republica, em abril de 1904, o Ministro da Justiça e Negócios Interiores, depois d' se salientar as consequências contraproducentes de reformas parciaes, incompletas e precipitadas, preconiza a idea da creação da Universidade como inilludível medida de grande alcance para os estudos como também para a aclencia e para o progresso intellertual, sujeitando a consideração do Poder Legislativo dous projectos, um organizado pelo Dr. Azevedo Sodré, e o outro pelo Dr. Leôncio de Carvalho.

De accordo com o primeiro, a Universidade abrangerá cinco Faculdades:—Faculdade da Medicina, Faculdade de Jurisprudência, Faculdade de Mathematicas e Escola de Engenharia, Faculdade de Scienciaa Physicas e Naturaea e Faculdade de Letras.

Na organização desta ultima, o Governo aproveitara o pessoal e o material do Internato do Externato do Gymnasio Nacional, os quaes serão supprimido*.

£ para a constituição da Faculdade de Sciencias physicas e naturaes serão aproveitados o pessoal e material da Escala Polytechnica, da Faculdade de Medicina, e também do Gymnasio Nacional.

O projecto Leôncio de Carvalho constituo a Universidade com os seguintes institutos:—Escola Polytechnica, Faculdade de Medicina, Faculdade de Direito, Faculdade de Letras e Dípniomacia e Academia de Commercio.

Na penúltima as matérias do curso serão distribuídas em cinco annos.

1º anno

Lingua e litteratura portuguesa, Philosophia, psychologia, lógica e moral. Lingua e litteratura latina, Lingua e litteratura francesa.

*3º anno**

Litteratura brasileira, litteratura latina, Litteratura francoza, Lingua e litteratura italiana, Philosophia, historia e critica dos systicuas philosophicos.

3º anno

Litteratura brazlleira, Litteratura italiana, Lingua e litteratura hespanhola, Lingua e litteratura grega, Lingua e litteratura inglesa»

* *
#

XLVI. Além desses estabelecimentos, que também ministram instrução technica ou profissional, a União mantém os seguintes: a Escola Nacional de Bellas-Artes e o Instituto Nacional de Musica.

4» anua

Litteratura grega, Litteratura Inglesa, Língua e Utteratura alleinã, Direito constitucional o internacional, Litteratura hespanhola.

g» anuo

Litteratura allema, Historia ua civilização; Diplomacia e historia dos tratados, Phllogia clássica e romântica, Scienoia da administração o Direito administrativo.

O gr&u de doutor ou bacharel em letras e diplomacia habilita para os togares do corpo diplomático e consular.

O ensino na Academia de Commercio sorã feito em quatro annos, comprehendendo as seguiu tes ma terias:

10 aHHO

Arithmetica pratica; Geographa e estatística industrial, commorcial e agrícola dn America o Europa, Technologia commercial, industrial e agrícola. Português e Francez, ostyle e composição sobre assumptos industriacs c mercantis»

f» «mi

Arithmetica pratica, Geographia e estatística Industrial, commercial o agrícola da Ásia, Africa o Oceania, Inglez, ostyle o composição sobre assumptos industriacs c mercantis; Technologia commercial o agrícola, Escripuraçao mercantil o corres* pondencia commercial em portugês c francês.

30 anno

Allemaol ostyle e composição sobre assumptos industriaes e mercantis. Historia do commercio o industria nos tempos antigos e na idade média, Escripuraçao mercantil e correspondência commercial em portuguez, francês e inglez ; Explicação suo cinta do direito pátrio constitucional, administrativo e civil. Direito commercial.

4» atino

Historia do commercio e industria nos tempos modernos e actuaes, Escripuraçao mercantil e correspondência commercial em portuguez, francos, Inglez e allemao.

A Escola é destinada ao ensino de pintura, de escultura, architectura e gravura de medalhas e pedras preciosas. Decreto n. 8987 de 13 de abril de 1901.

Também contribuem para o desenvolvimento da instrução—o Instituto dos Surdos-Mudos, o Benjamin

Diplomacia e historia dos tratados, Direito commercial, Economia e sciencia do fisco 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 matéria do instrução, e da liberdade profissional, dos quaes já tratei com o desenvolvimento compatível com a natureza deste livro.

Uma vez admitido quo a pr opagação da instrução é um dos deveres do Estado, sendo deficiente e incerta a acção da actividade individual em um assumpto em que o movei do interesse deve desempenhar papel secundário, e reconhecida a inconveniência da plena liberdade profissional, em um meio, como o nosso, de escassa cultura intel-leetual, me parece incontestável a vantagem da creação duma Universidade, como meio de systematização do ensino official, deixando o particular completamente livre.

Tenho, porém, sérias duvidas sobre a opportunidade da medida, quando ainda c too difficil a nossa situação financeira, e a* forças vitaes da nação se atrophiam sob a pressão dum erróneo gystema tributário, e a lavoura vegeta na rotina, confiando exclusivamente na uberidade do solo, na ignorância quaii absoluta dos modernos processos da cultura «cientifica.

É* de lamentar quo tivesse tido a existência da decantada *rosa de Malhrbe a Universidade Livre*, tao bem delineada pelo Dr. Susviola Guarch.

Sem a ensoenação official, cila teria contribuído muitíssimo para a divulgação de conhecimentos ateia, e poderia ser o centro donde partisse o nosso *nUniversity Kxtension Movmentn*, isto é, o ensino por meio do conferencias systematieamente organizadas.

Segundo o professor Stuart sao estes os traços característicos da obra *azExtensiom a 10*, os cursos por serie sobre um mesmo assumpto substituindo as conferencias isoladas; o estudo aprofundado de uma mataria, cm vez do uma dissertação superficial sem muito preparo, e sem continuação; a°, o *Syllaòttis*, summarlo impresso de todas as lições sobre o mesmo assumpto, que o *missionário* distribue pelos seus ouvintes, e que, destinado a principio a ensinar-lhes como se tomam notas e se fazem resumos, tornou-se depois um pequeno manual muito sábio, completo, condensando o essencial, indicando as fontes, as obras indispensáveis a consultar, dando conselhos sobre os trabalhos preparatórios, sobre os estudos originaes a emprehender, indicando os pontos obscuros a esclarecer pelo esforço pessoal, enumerando os assumptos de ensaios; o *Syllabics* se tornou assim o guia dos estudantes; 3°, os exercícos escriptos entregues semanalmente pelos ouvintes estudiosos; 4°, a *classe* em seguimento ao curso expositivo e dogmático, e consagrada á discussão dos textos; a provocar perguntas • objecções respondidas pelo professor.»

Mas, ainda que fosse viável a idéa da creação duma Universidade official, nao poderia ser centro universitário uma cidade cosmopolita como esta, que ofieroce inúmeras diversões o onde os interesses da politicagem exploram nao raro a natural indisciplina da mocidade,

A vida pacata o burgueza de quasi todas as capitães doa Estados ofiereceria um amblonte mais propicio á meditação e ao estudo, c os resultados obtidos no ensino compensariam amplamente as despesas da installaç&o.

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 penúltimo, 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 domésticos.

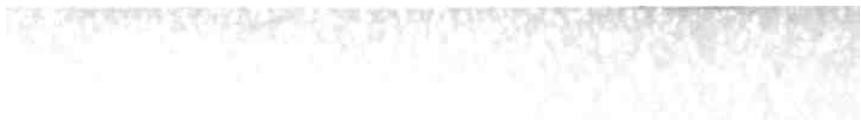
As alumnas apprendem mais: economia domestica, hygiene profissional, stenographia e dactylographia.

* * *

XLVH. 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 também a força do seu pensamento e produz uma serie de novos progressos.



As sciencias e as letras, observa Lastarria, são elementos positivos da actividade social, que inspiram não só o esforço dos que se consagram a esses estudos, como também o de todos os associados.

A humanidade, com effeito, aprende todos os dias, e deve a cada instante rectificar as suas opiniões, conhecimentos e actos, até que elles repousem sobre a absoluta certeza.

I 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 preparatórios 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 importância politica da sciencia é, pois, considerável, e o Estado não pôde 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 *letras* exercem sobre o espirito das classes cultivadas uma influencia ainda maior do que a da sciencia.

A belleza da forma tem encantos que hão 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 Buflòn, Laplace ou Dupin.

E até mesmo na Aliem anha, a terra dos pensadores, Goethe e Schiller esclareceram e enthusiasmaram círculos 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 júizo incorruptível da admiração publica, impedindo a divulgação das obras pornographicas, e prohibindoas contrafacções.

A *arte*, diz Bluntschli, é éguamente 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 tríumphos e glorias da nação. ^{1-1^}

A architectura é talvez a arte que falia melhor ás multidoes.

Uma construcção monumental de um grande estylo eleva extraordinariamente as almas e tem o cunho da immortalidade.

A magestade do Estado exige que os edificios públicos se distingam pela nobreza e grave belleza das suas

formas, 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 caracter 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 útil 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 única digna da sociedade contemporânea. *

x E' 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 vigários, funcionarios públicos e envolvidos nas luctas politicas, se esquecem de que são *fies. adorei d'a. mas*, se occupam principalmente dos negócios temporaes.

Ninguom de boa fé poderá contestar ter sido funesta á Igreja a sua alliança com o Estado no antigo regimen ; si não houvesse o padroado, não teriam sido encarcerados dous bispos eminentes, cujo único crime foi a defesa da disciplina ecclesiastica.

Só o regimen da liberdade pode dar-nos o a esperanza 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 pytho-nisa desceu da sua tripode, esquecendo o deus-natureza, o em que na tribuna religiosa brilharam Gregorios Nazianzenos ou Christostomos, 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 de S. Gregório, a mão de S. Leão, choviam sobre elles a agua do baptismo, os faziam christaos, baptisavam o berço da liberdade, da egualdade e da fraternidade, o berço do mundo moderno. » Costellar — Discursos parlamentares e políticos.

O poder publico nSo 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 indiíferença ou hostilidade contra a religião, poderoso agente de disciplina e moralização, que seria inépcia 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 também sobre a razão de Estado.

Effectivãmente, 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 indispensáveis, para a conservação da sociedade. »

A religião enrasta (qualquer que seja a opinião que se tenha sobre os seus dogmas), diz Leroy-Beaulieu, que prega a moderação nos desejos, a lueta contra a concupiscência, a assistência do próximo, a esperança indefinida no meio das provas e dos sofrimentos, que procura reconciliar o homem com a dureza da sua sorte, pôde ser considerada como uma espécie de *cimento social* de difficil substituição.

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 critério.

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 *commovAaw*.

«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 electoraes, ninguém propõe proscriver 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 Capitólio, sede 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 exigências de sectários atrazados, cujo atheismo intolerante somente 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 *respctability* e pelo amor da liberdade de consciência, que lá consiste antes em crer, evangelizar e praticar, do que em negar os dogmas e insultar os fieis; e até mesmo os incrédulos 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 ai o clero também 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 brazileirm.

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 território nacional: *centralização* e *descentralização* — LU. *Selfgovernment* e *selfadministration*. Doutrinas de Gneist, Steine Rosler —LIII. A União e os Estados. Rendas e serviços federaes e estadoaes. Relações entre a União e os Estados. Direito de intervenção. Q 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 México.— LVI. Nos Estados Unidos da America do Norte.— I — LVII. Na Suissa. *

XLIX. Os tratadistas que, na exposição do direito administrativo, prescindem de definir previamente a — *administração* —, observa Posada, se revelam faltos de lógica, porquanto não somente se privam dum critério seguro para discernir as leis administrativas, como também 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 orgânico, interno, que sirva para comprehender a administração em seu aspecto jurídico total.

i Itfeyor—"Ob clt."; Posada— *Oé cit.*"; Lobo d'Ávila —*Ob. cí*, BluntscUli—*Za Politiquei* Dra. Tobias Barreto o José Hygino—*Uma polemica*: Vivien— *Ob. cit.* Dr. Amaro Cavalcanti— *Ob. cit*; Giroa Y Garcia Moreno—*Ob. dl*; De Salis—*Lt Droit Fídèral Stútl.*

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 intermédio da acção, prosegue na execução das leis e no serviço dos interesses públicos.

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 matérias, accentuando o character 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 núcleo 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 económicos (*staatswirtschafts*), dando vida á economia politica (distincta da doutrina da administração), ora a garantia dos direitos por meio da administração 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 *fa* 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 administrativa», continua Posada, são:

i.º Sob o aspecto *orgânico*, unidade, variedade e systema, a função administrativa se realiza como ordem de condições e serviços harmónicos. ■ a.º Sob o ponto de vista *jurídico*, a função administrativa se manifesta segundo as exigências racionais a que satisfaz, su bme tu da á lei do Direito.

3." Quanto ao aspecto *politico*, a função administrativa, justamente porque tem a sua origem nas necessidades sentidaí pelo Estado de uma maneira normal e continua, origina-se também no mesmo Estado, reflectindo em suas manifestações o character indelével da *soberania*; e este aspecto dá logar á questão de saber si a Adiministracao é realmente um Poder do Estado, cujo exame não me parece ocioso, si bem gue já tenham cabido da moda

as controvérsias e discussões sobre os poderes políticos, tanto os publicistas abusaram do thetma, exaggerando as vantagens da respectiva divisão.¹

Quando se considera *Poder* uma das funções do Estado, suppõe-se que ella é essencial, exigindo uma magistratura especial, *independente* e algum tanto *autónoma*; mas nao é circumstancia indispensável que a força particular, que os funcionarios desenvolvem, provenha de

t A fimsa theoria de Montosquiou, que os espíritos superficlaos ainda centideram um axioma politico, é repellida pala scienciã politica moderna, nao somente pOrque não é susceptível de uma determinação precisa, como principalmente porque parece impossivel applical-a com resultados benéficos á. cração de uma organização politica concreta.

Si é certo, disse um magistrado superior da Carolina do Norte, que os pode res executivo, legislativo o judicial do Governo devem sempre estar separados, não é menos certo que a sciacacia do Governo é uma sciência pratica, o, portanto, si cada um devo manter com firmeza as respectivas attribuições, também nao deve esquecer que as três partes coordenadas constituem uma associação cujos membros t cem necessidade de tolerar mutuamente a occupação do que parece ser um terreno comium lidante com os domínios de cada um (*Brevrn s\ Tumer*).

O erro de Montesquieu e dos seus discipulos, observa Gooduow, consiste em considerar como poderes diferentes as manifestações do poder governamental pelo orgfto das auetoridades diflorentes.

Vendo que • mais importante funeção do Parlamento itiglez era fazer leis, elle concluiu que o mesmo Parlamento nao tinha outra missão, o que somente elle possuía essa facultade.

E, arvorando em axioma da sciancia politica o que era simplesmente um phenomemo local, aconselhou a divisão tripartida dos poderes, segundo o modelo ingloz, como condição imprescindível dum governo livre.

Entretanto a experiência continental mostra a necessidade duma diferenciação algo distincta; e não ha dous países em que se attribua exactamente a mesma esphera de acção a nenhuma das auetoridades govemamenlacs separadas.

Em uns, por exemplo, a auetoridade executiva Intervém amplamente na legislação, ao passo que em outros é nulla a sua cooperação.

Em muitos paizes, o poder legislativo luQue consideravelmente na formação da auetoridade executiva, omquanto que em outros não se faz sentir o, sua vontade na mesma formação.

A theoria de Montesquieu, portanto, carece duma solida base, scientífica e pratica, si bem que nao se possa negar a immensa e, em grande parte, benéfica influencia que ella exerceu na organização politica de todas as nações civilizadas. \\

A experiência realmente demonstra ser preferível que as diversas auetoridades se limitem a exeroer aa attribuições que a theoria assigna a cada uma ; este principio, porem, adraitte 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 raciocínios *á priori*, as generalizações inductivas, baseadas no exemplo das outras nações, difficilmente darão um resultado satisfatório.

um modo directo de quem se considera depositário da soberania.

Realmente, o requisito necessário para que se arrime 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.

Consequentemente, o que na pratica faz de uma funeçãopolitica um *Poder* do Estado é: 1º o reconhecimento da sua existência como funeção distincta; 2º a attribuição á mesma duma esphera própria; 3º, e a independência dos funcionarios que a exercem," relativamente aos outros Poderes.

Em outros termos, é indispensável que a *funeção politica* tenha um objecto próprio, 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 *espeijicar-se* em órgão adequado.

Isto posto, é preciso convir que a Administração reúne *exa. principio* todas as condições assignaladas para ser considerada um Poder do Estado.

Ella exerce uma funeção essencial do organismo politico, a qual se pôde considerar technica, exigindo, em geral, uma capacidade particular para o seu bom desempenho.

I Além disso, ella não é uma actividade *derivada* de outra, e sim originaria do Estado; o seu exercício interessa directamente ao organismo politico, o qual abrange completamente, sob o ponto de vista da sua conservação e aperfeiçoamento.

O maior obstáculo que a Administração encontra para conseguir o reconhecimento da sua *autonomia* consiste em serem as suas funções exercidas pelo Poder Executivo.

Inspirando-se nos princípios do direito administrativo francez, a doutrina corrente não reconhece na função administrativa os caracteres e condições de um *Poder do Estado*, e considera o Executivo como constituído 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 única 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 critério que se adopta para distinguir esses actos entre si não é o intrínseco do conteúdo, e sim o extrínseco do regimen jurídico particular a que respectivamente estão submettidos.

Esta distincção, porém, é incompleta, e tem, como observa Orlando, o defeito de deixar na maior indeterminação a riquíssima fonte de actividade do Estado moderno, a chamada *ingerência social* do Estado, na qual si, por um lado, não se pôde dizer que age como soberano, tão pouco pôde ser equiparado a um particular qualquer.

Posada termina o exame da questão estabelecendo as seguintes conclusões:

i.* *Governo e Administração* são duas funcções distinctas quanto ao fim.*

2.* 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." A Administração, como toda actividade do Estado que tem a sua raiz e fundamento na soberania do mesmo e a sua explicação na necessidade permanente que satisfaz., tem os requisitos necessários para especificar-se como uma funeção distincta, com caracteres technicos próprios.

* *
•

L. Emprestados á *mechanica*, diz *Bluntschli*, estas duas formulas—centralização e descentralização — indicam duas tendências oppostas do *systema administrativo*; uma que reúne todas as funcções em um chefe, do qual ellas correm para chegar ás extremidades; a outra que reclama uma independência relativa das divisões orgânicas.

Esta terminologia, porém, é pouco feliz: as partes de uma machina não gosam de independência 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.

x Considera-se da governo o acto do Poder encaminhado a direcção politica do Estado, • que corresponde à funeção social de império jurídico, a pratica execução das leia, i condensação da opinião publica, & sustentação positiva por melo da reacção coactiva, da ordem do Direito.

O acto administrativo também se caracteriza pelo seu fim, tem por intuito _____ promover, conservar e aperfeiçoar as institucões ao Estado.

Uma centralização absoluta, portanto, é impossível, e o próprio absolutismo nos dá apenas uma apparencia.

O tyranno também 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 nSo é menos absurda; ella rompe a unidade, e assim a ordem e o poder.

Convém, pois, combinar os dous princípios e procurar reconhecêl-os em uma justa relação.

Um dá ao conjuncto, 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 *selfadministration*; 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 províncias até então separadas pelas instituições e costumes, impunha a concentração de todas as forças nacionaes.

Segundo Posada, a centralização *pura* se caracteriza deste modo: iº, a administração do Estado se considera



obra do Poder central, do qual são subordinados todos os funcionarios que administram; a", os centros políticos territoriaes são dependências 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 possível dos serviços administrativos, já por meio de agentes subalternos, já pela reacção, em virtude dos recursos que supõe a subordinação hierarchica; 6º, a Administração é essencialmente *burocrática*; a intervenção do elemento *representativo* é limitada, e está sob a *vigilância* ou *tutela* do Poder central; 7º as corporações não *são pessoas* jurídicas e sim dependências do Estado; 8º, finalmente, a função administrativa depende do Poder Executivo, o qual obtém uma situação privilegiada ante o regimen judicial. A *descentralização* não é um *systema histórico* 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 d¹ A vila, significa unicamente a liberdade das localidades, dentro dos limites de suas legitimas attribuições, para gerirem os seus interesses e tratarem dos seus negócios, emancipando-se da tutela administrativa do Estado, e deixando de ser consideradas como menores, salvas as necessárias 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* e da família, e a restrição do campo onde, como escalracho, se alastra o formulário 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. ■d

AUi abre-lhe uma arena para exercer activamente as suas faculdades nas administrações locais, verdadeiras escolas primarias da liberdade, onde se educam 03 cidadãos para a vida publica.

Mal podem, porém, fructificar e prosperar estas administrações, si não teem direitos e deveres definidos com 03 recursos necessários 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 ai li um campo, em que exercitam e expandem, não se accumulam todas nas capitães, para ahi se entregarem á efervescência das luctas politicas, occupando-se em disputar o poder, quando os despeitos ou desvairamento³ não os arremessam a tentar a desorganização e a anarchia da sociedade, precursoras tristes e fataes do despotismo.

A centralização pôde dar uma feição brilhante e uma apparente robustez ao corpo social, pôde ostentar todo o apparatus da ordem material; mas, aniquilando as liber-

dades locais e individuais, esteriliza os germens da vitalidade pública, e mata os elementos da ordem moral, sem a qual é efêmero todo o poder, e fallaz toda civilização.

Quer assumam a forma republicana, quer a monarchica, conceda, largamente ou avaramente, direitos políticos, as consequências 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 obstáculo, e que não pode escapar á baixa intriga dos que o cortejam e o enganam.

Por isso, publicistas ha que julgam deverem as formas 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 Corte 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 negócios.

Educado nessa escola, sob a acção enervante do clima, o brasileiro amodorrrou, perdeu a confiança nos próprios esforços, habituou-se a appellar sempre para o Governo, arbitro supremo do seu destino, o distribuidor de todos os benefícios, como também o único responsável por todos os males.

E, como a mudança de rotulo das formas de governo não tem o poder da varinha magica das fadas, ainda perduram os funestos effeitos de tão absurdo systema, e, na

assustadora crise económica que atravessamos, a inicia*
 tiva particular, mal ensaia os primeiros passos, procura
 logo o apoio dos poderes públicos. I Os legisladores da
 Republica obedeceram á idéa fixa de não deixar vestígios
 da centralização monarchica, quebraram todos os laços
 que subordinavam as antigas províncias ao poder central,
 estabelecendo um regimen não menos absurdo e funesto.

Não tendo quem represente nos Estados a sua auctori-
 dade, a União é actualmente uma simples ficção constitu-
 cional, e deante do Presidente da Republica, cuja força é
 mais apparente do que real, erguem-se os prepotentes go-
 vernadores e presidentes dos Estados, espécie de senhores
 feudaes, quando não representam o papel da celebre bota
 de Carlos XII, da Suécia, não são apenas symbolos ou
 encarnações do poder dos donatários das capitánias. I «
 Este amesquinamento do poder central em nada be-
 neficiou a liberdade individual; pelo contrario, augmen-
 tou-se o numero dos tutores, e, quer exerça os seus direitos
 políticos, quer cumpra apenas os mais rudimentares de-
 veres de chefe de família, o brasileiro tem a certeza de
 encontrar a *próvida* mão da auctoridade a encaminhar-lhe
 os passos, e atrophando, pela desnecessidade do seu
 emprego, todo o espirito de iniciativa, tão vivaz e fecundo
 nos paizes verdadeiramente livres.

*«

LII. Os inglezes e os americanos do norte, observa
 Bluntschli, se orgulham do seu *stlfgovernment*. aquelles
 porque foram os primeiros que o comprehenderam e

applicaram, e estes porque o desenvolveram racionalmente.

O *sdfgovernment* dos primeiros, porém, tem um character aristocrático: a *gentry* nelle desempenha o principal papel, ao passo que o dos americanos é principalmente democrático, sendo exercido pelos cidadãos em geral.

I Mas, tanto um, como outro, longe de se oppôr necessariamente ao *governo pelo Estado*, significa frequentemente um modo ou género determinado de governo e administração *do Estado*; a própria Constituição pôde 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 *sdfgovernment*; os ministros inglezes, emanação da maioria parlamentar, e o presidente eleito da União, são egualmente seus órgãos, assim como também o são *ojury* e a administração da policia pelos *juizes depa*.

A expressão se applica egualmente 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 fora, 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 própria opinião publica não são seus órgãos, porque não

se *corporificam*, são apenas expressões de sentimentos e vontades individuaes, apesar da liberdade e independência com que se manifestem, e da acção que exerçam sobre a sociedade.

M Não estão de accordo os publicistas allemães (os que mais teem aprofundado o assumpto, sendo os in-glezes e americanos avessos ás explanações theoricas) sobre o conceito do *selfgovernment*.

Segundo Gneist, o *selfgover»mentè* uma administração interna dos *círculos e communas locaes*, segundo as leis do paiz, por meio de cargos honoríficos das classes superiores e médias, mediante impostos reaes da communa.

Estudando a genesis do *selfgovernment*, diz o celebre auctor:

I « A dynastia dos Tudors achou a sua missão no facto de sobrepujar a grande nobreza guerreira.

Com a força adquirida por meio desse triumpho, cila empheende a solução da dissidência entre a Igreja e o Estado, com que havia-se fechado a Idade Média.

A humanidade européa sahe dos tempos medievaes, e entra nos tempos modernos, com o pensamento fundamental de que no Estado só pôde haver *um* governo.

Depois de cumprida a sua missão politica, a Igreja devia tornar-se o que tinha sido nos primeiros séculos: — a escola autónoma 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 funções em virtude das quaes elle occupa o cimo da vida interior do Estado. *M* 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 públicos* 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 obediência para com o poder do Estado; e esse dever geral *especiali^a-se*, na segunda metade da Idade Média, nos seguintes de,,veres dos súbditos: 1º, o *dever pessoal* do serviço do *exercito* \ 2º, o *dever pessoal* do serviço da *jus-tiça*; 3º, o *dever pessoal* do serviço da *policia*; 4º, o *dever pessoal* do *imposto* em forma 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 *pes-*

soaes em funcções \ 2º, a uma transformação de prestações *pessoaes* em prestações de *dinheiro*.

Os objectos do *selfgovernement* são as funcções publicas da administração interna do paiz: —o serviço do *jurjr*, 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* \ o taxação dos impostos directos do Estado, a administração dos impostos da communa, a applicação de fundos communaes, porventura existentes, a fins e misteres públicos.

Os órgãos do *selfgovernement* formam cargos *superiores* e *inferiores*; os primeiros são as funcções *magestaticas*, que, reunindo em si um juiz e jurado (*jttdge* e *jury*) presuppõem um juizo independente do funcionario na applicação das leis a um caso dado. O direito inglcz chama esta actividade *decretante jurisdctiou*, como chama *courts* 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 função 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 secundário.

Os mais antigos tributos são pagamentos de serviços não cumpridos, ou transformados em contribuição pecuniária*

Successivamente, porém, cresce o elemento tributário com os problemas do Estado, e já no fim do século XVIII torna-se visível um certo esforço para substituir os cargos honoríficos inferiores por um funcionalismo oficial.

Como, em todo o caso, a necessidade do Estado ficou sendo o *regulador*, admitiu-se o principio de manter-se como *normal* o cargo honorífico, somente... *até o limite do possível*.

Onde, porém, relações particulares da sociedade, ou "relações locais, ou a natureza de alguns negócios do Estado não se satisfizeram com cargos de tal ordem, fez-se entrar um *complemento* por meio de funcionarios remunerados.

E' assim que ao lado dos juizes de paz estiveram, durante muitos séculos, os *Quorum* (empregados profissionais). O cargo superior de juiz nos *ç/Lssieses* fora desde longa data occupado por juristas, com elevados vencimentos. Também o cargo de juiz do eivei nunca pode ir adeante, sob a forma de uma função honorífica.

EO desenvolvimento progressivo da sociedade foi alargando continuamente os *cargos* de *profissão* e o *funcionalismo oficial*, sem comtudo perder na administração interna do paiz o equilibrio dos dois elementos — cargo *honorífico* e cargo *remunerado*.

O *selfgopemment* medieval abrangia somente *justiça*, *polícia*, *milicia* 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 estas pressupõem uma cultura especial e uma incessante actividade da pessoa.

Já, antes de Gneist, Bucher havia salientado a distinção 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 character é sobretudo local; *a participação dos cidadãos na administração local*, organismo independente, tendo o seu objecto, a sua função, o seu direito próprio», 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 negócios 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 jurídico, deve prender-se á collectividade dos membros do Estado.

A associação que limita a sua actividade, os seus fins aos próprios membros, não *administra*, assim como não o faz o indivíduo que gere o seu próprio património.

I Para que se possa dizer que uma associação administra, é necessário 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 somente o interesse privado dos seus membros, concorre com a actividade do Estado em qualquer dos domínios 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 (*frete Verwaltung*), do *selfgovernment* (*selbstv.erwaltung*).

Não se deve, porém, supôr que o *selfgvremmeiit* signifique separação do Estado e da sociedade relativa*



mente á actividade daquelle e á dos diversos órgãos desta; não, o *selfgovernment* é, pelo contrario, o resulta*do de uma ordem social que a todos impelle a coparticiparem do trabalho da vida social; é o resultado dessa sociedade *cívica* que introduz também na vida do Estado o principio da liberdade, isto é, da autonomia de cada um na unidade collectiva, principio que ahi apparece como coparticipação organizada dos cidadãos em todas as funcções cívicas, e, como autonomia delles, se manifesta na confecção da lei e na administração.

A forma orgânica, pela qual isto se realiza, chama-se alli *constituição*, e aqui *livre administração*, *selfgovernment*, o qual é, portanto, uma forma da liberdade na vida do Estado.

O único organismo possível para essa actividade dos cidadãos são os corpos administrativos (*Verwaltungskörper*).

Como, por um lado, a actividade de taes corpos é sempre participação da administração publica, e, por outro lado, só um órgão constituído por associação pôde conter em si o elemento da livre autonomia (*selbsbestimmung*) dos cidadãos, vem assim a caber a esses corpos administrativos o papel intermediário entre a autonomia do individuo e a do Estado na administração. Mas, para que de facto esses órgãos se constituam, é necessario o *reconhecimento por parte do governo* (*Anerkennung Seitens der Regierung*).

O objecto específico do *freie Verwaltung* é administrar os negócios peculiares em face do Governo, que representa o interesse publico geral.

esses peculiares devem ser satis-
ficta do ir , pois é
za da administração que o inte-
satisfação no interesse colectivo
e paralelamente a elle.

Mas, como o governo do Estado não pôde ser senão o representante daquillo que é *homogéneo* na diversidade da vida real, se faz necessário, 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 tem 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 independência ?

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 jurídica*; ella se acha, pois, em face do Governo como sujeito de direito, com actividade própria, como órgão do poder executivo, para, no circulo da sua competência, tomar resoluções em logar do poder publico.

E' esse direito que Stein denomina *autonomia*.

Em face dessa autonomia apresenta-se também o Governo investido do direito de inspecção, por força da qual faz valer as exigências 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 *Vertvaltungskorper* dos órgãos do Governo é que aquelles teem um direito subjectivo a oppôr ao mesmo Governo, e descarte se torna possível a garantia de sua independência, pois si o Governo tomar medidas contra esses corpos com infracção de uma lei positiva, a autonomia de lies 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 *frete Venvalhing* 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 coroa.

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 província, o circulo, a communa de personalidade jurídica e autonomia; este pensa que o *selfgovernment* começa somente com a subordinação dos interesses peculiares, e remoção dos embaraços que podem oppôr ao Governo do Estado os direitos próprios' das communas.

*
* »

Segundo Bluntschli, Rösler funda a *selfadminisiration* sobre a *sociedade humana*, subtrahindo-a, tanto quanto possível, á policia do Estado, sem se parai-os, comtudo, o que importaria em destruir o conjuncto e plantar a anarchia.

Elle quer que a administração social tenha *independência, universalidade e unidade*, extenderdo-se harmonicamente sobre todos os círculos sociaes, sem dispensar, porém, a fiscalização dos órgãos centraes do Estado.

E considera a *sclfadministration* como o exercício legitimo (*dierechtmassige Durchführung*) da liberdade *social* em todas as relações da vida cultural; ella dá aos indivíduos uma certa esphera de actividade e independência relativamente aos órgãos da administração e especialmente ao Estado, e uma influencia determinante sobre a composição e acção dos próprios órgãos administrativos.

* *

Depois de resumir as theorias de Gneist, Stein e Rösler, o illustre professor da Universidade de Heidelberg estabelece as seguintes conclusões:

i." E' possível distinguir-se a *selfadministration* do *selfgovernment*, no sentido da distincção mais geral da administração e do governo.

A primeira está intimamente ligada a um regímen publico livre, é admissível apenas num Estado livre; e,

reciprocamente, é administrando-se a si mesma que uma nação se torna capaz de se governar a si mesma.

%. * A *selfadministration* não se confunde com a *simple administration privada* confiada ao arbítrio individual: ella é ordenada *pelo Estado*, regulada uniformemente *pelo direito administrativo*.

Na Inglaterra, a própria *lei* entra nas maiores minudencias, mas não ha necessidade disto; na Allemanha, a distribuição do serviço é feita pelas ordenanças regias e pelos estatutos *autónomos*.

O indispensável é a organização geral pelo Estado, e a respectiva *fiscalização*.

3.* A essência da *selfadministration* é a *actividade espontânea (Sebsithätigkeit)* e o *concurso regtlartado dos cidadãos nosystema ordenado pelo Estado*.

Ella é, portanto, a *união da sociedade e do Estado*, da *liberdade civica e do dever publico*. I 4.^a E' nas subdivisões *locaes*, sem duvida, que a *self administration* se revela sobretudo activa; é principalmente nos interesses da sua *communa* que o cidadão pôde 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 província, a cousa se torna mais difficil; é, porém, possível, mesmo tratando-se de um paiz inteiro, quando os interesses *communs* attrahem o concurso activo dos homens mais competentes, reunindo os de todas as províncias.

5." E' imprescindível em toda *selfadministratton*;

a) que os cidadãos que administram sejam *pessoalmente capares*; 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; *I c)* e que a sua posição privada deixe-lhes tempo disponível.

6." Finalmente, não sendo taes qualidades a partilha do maior numero, sendo, pelo contrario, encontradas nas minorias, segue-se que a *selfadmimsiration* é antes uma instituição *aristocrática* do que democrática.

Somente os negócios simples, que não exigem educação, descanço, nem virtudes civicas assignaladas, podem ser confiados ás classes numerosas.

A própria *selfadministration* torna-se insufficiente quando se trata de negócios que exigem uma educação professional scientifica ou technica, e que absorvem *consta» temente* as forças de um homem; taes negócios não podem dispensar as funções de profissão.

* »
»

LIII. O decreto n. i de i5 de novembro de 1889 proclamou provisoriamente e decretou como a forma de governo da nação brasileira — a Republica Federativa —, constituindo as antigas províncias, reunidas pelo laço da 'federação,—os Estados Unidos do Brazil.

A Constituição Federal adoptou, no art. iº, como forma de governo, sob o regimen representativo, a Republica Federativa, constituindo-se a Nação Brasileira, por união *perpetua e indissolúvel* das suas antigas províncias, 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 províncias de direitos próprios e *irreduetiveis*, que lhes dessem o character de *Estados independentes*, concedendo-lhes apenas os poderes e prerogativas que pareceram indispensáveis á *autonomia* que deviam gosar como membros da Federação. I E' talvez mesmo o único 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 — *exercício de sua legitima soberania*— que se lê no art. 3º do citado decreto n. i, á qual não se deve attribuir outro valor senão o de mero *euphemismo*, muito *commendavel* nas circu instancias.

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 Provisório, *fixando provisoriamente asfunecões do poder estadual*, para concluir-se que ás províncias, 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 irrecusável 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 províncias não tiveram nenhuma *parte activa* na revolução

política operada, que explodiu e terminou dentro do perimetro da capital do ex-Imperio.

E as províncias, acceitando *o facto consummado*, nada mais fizeram do que obedecer e cumprir as ordens e decretos do Governo Central, que aqui se installara em consequência 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 províncias 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 Provisório, em relação ao governo dos Estados Federados, que elle havia creado. Eis tudo.

Consequentemente, parece incontestável 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 occasião de me occupar em outros capítulos, acompanharei o Dr. Amaro Cavalcanti na indicação das principaes.

a) Na *ordem interna*, tem a União *competência exclusiva* : — para decretar os impostos de importação * es-

I Só é lícito a um Estado tributar a importação de mercadorias estrangeiras quando destinadas ao consumo no seu território, revertendo, porém, o producto do imposto para o Thesouro Federal (Constituição Federal, art. 90 130),

trangeira 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. 7^o ns. 1 a 4, jj i^o ns. 1 e 2); para fixar a despesa publica e decretar os meios da receita, inclusive o levantamento de empresámos (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 territórios estrangeiros (art. 84, 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 território 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 território nacional (arts. 34, ns. 21 e 22, 48 n. i5, e l 80); para conceder amnistia (art. 34, n. 27); para fixaras forças de mar e terra, que constituem *instituições nacionaespermanentes*, destinadas á defesa da Pátria no exterior e á manutenção das leis no interior, sendo *inteira e exclusivamente* organizadas e administradas pelos poderes da 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 conflictos 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 necessárias* ao exercício dos poderes da União, bem como todas as *leis orgânicas* para a execução completa da Constituição (art. 34, ns. 33 e 34).

As leis, actos e sentenças das auctoridades da União são obrigatórios em todo o país, 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 competência exclusiva para exercer todos os direitos de Estado soberano, taes como: — para declarar a guerra e fazer a paz (arts. 34n. 11 e 48 ns. 7e8); para manter as relações com os Estados estrangeiros, nomeando os membros do Corpo Diplomático 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 competência *expressa e exclusiva*: — para decretar impostos sobre a exportação das mercadorias de sua própria produção; 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 negócios de sua economia, e a dos seus correios e telegraphos (art. 9^o).

Concorrentemente com a União, também é licito aos Estados crear outras fontes de receita, não contravindo o disposto nos arts. f e 11 n. 1 (art. 12).

I E' também facultado aos Estados celebrar entre si ajustes e convenções sem caracter politico, sujeitando-os á aprovação do Governo Federal (arts. 65 n. i° 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 aprovação do Congresso Nacional (art. 40).

E' defeso aos Estados: recusar fé aos documentos públicos, de natureza legislativa, administrativa ou judicial 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 represálias ; 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 competência sobre as matérias do direito publico internacional.

Incumbe a cada Estado prover, a expensas próprias, 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 Ministério da Justiça e Negócios Interiores, de 22 demarco 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 secas prolongadas e devastadoras, os grandes incêndios e as inundações, e outros flagellos semelhantes; e a invasão súbita do território de um Estado por moléstia pestilencial ou contagiosa, susceptível de grande expansão epidêmica, de disseminação rápida e de alta letalidade, diversa daquellas que só se desenvolvem ao favor de ausência 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 obediência aos princípios constitucionaes, a execução das sentenças do Poder Judiciário Federal.

O caracter da intervenção, portanto, é protector, e o abalizado interprete da Constituição americana affirma que essa protecção não é somente um *poder*, é um dever da União — *Power to protect 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 180,5:

«Em uma republica as auctoridades valem muito, mas o povo vale ainda mais.

Si pôde o Governo da União intervir para garantir as auctoridades, também pôde intervir para garantir o povo.

A União garante a todo cidadão da Republica certos direitos; si ella não tivesse meios para tornar eíFectiva 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 estadoal.i

« 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 território das provindas, doutrina Barraquero, é indispensável para manter a harmonia entre ellas; para defendel-as conta os ataques e usurpações duma nação extrangeira; para garantir a sua soberania e independência.

Nas Republicas federadas, a intervenção serve para manter a homogeneidade entre os Estados que as compõem; para evitar que a desigualdade das instituições, influindo sobre os costumes, torne mais frouxos os vínculos que os unem e ponha em perigo a existência 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 pode 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 benefícios do federalismo.»

« Sem uma garantia, dizia Hamilton no *Federalista*, forçoso seria renunciar á assistência que deve derivar-se da união para repellir os perigos domésticos, que ás vezes podem ameaçar a existência das Constituições locaes.

A usurpação pôde levantar a cabeça em cada Estado e calcar aos pés a liberdade do povo, emquanto 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 ruínas da ordem e da lei, sem que a União pudesse constitucionalmente vir em auxilio dos amigos e sustentadores do governo legitimo.»

«As dissensões domesticas, continua o illustre publicista argentino, as violações da Constituição, nem sempre surgem do povo, nem sempre se revestem do caracter manifesto de sedição; também 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 violência, estaria em seu pleno direito derrocando a oppressão para restabelecer o império da lei e do direito.

A razão e as conveniências publicas aconselham a intervenção do Poder Federal, por direito próprio.

Mas nesses casos, como no de requisição, o Governo da União não deve proceder sem madura reflexão, nem agir como autómato obrigado a ir para onde o chamam; não, elle deve examinar previamente as condições constitucionaes de cada caso, e prestar o seu auxilio somente

quando julgar dever fazê-lo, porque, não procedendo assim, ampararia frequentemente a fraude e a violência, julgando amparar os direitos e as liberdades do povo.»

A lição dos mestres auctoriza estabelecer-se como axiomática a seguinte conclusão, inteiramente contraria á theoria que parece gosar de direitos de cidade nas espheras governamentaes: a intervenção não tem por fim exclusivo garantir o livre exercício 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.

H

* *

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:

«E' 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 práticos da intervenção federal nos Estados, nos casos em que é ella permittida.

Essa lei contribuirá efficazmente para o funcionamento 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 possível um corpo politico ter coração, eu direi que neste momento estamos tocando no próprio coração da Republica Brasileira.»

Não me filio entre os partidários da regulamentação; pelo contrario, a considero tão inútil quanto inconveniente.

I Por mais casuistica que fosse a disposição legal, seria impossível enumerar todos os casos em que se torna indispensável a intervenção; e deante de um desses casos omissos, o Governo Federal ficaria sem os meios necessários 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 pôde 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*, libertando-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 falia em *Governo Federal*, expressão que, segundo uma interpretação arbitraria, mas que já teve voga entre nós, é equivalente a — Poder Executivo.

I Penso, porém, que a faculdade de intervir compete aos dous poderes essencialmente políticos—o Legislativo

e o Executivo—visto se tratar de uma funcção que também é de character 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 forma 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 competência 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 negócios 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 providência, 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 unitário, concentra em si uma acção prompta, rápida, desperta a ambição, que é o movei natural, principalmente na politica, das acções humanas. Quando absorvente, corrompe e avassalla o paiz, principalmente nos paizes novos em que o character nacional não está fortemente constituído; dispõe de uma enormi-

dade de recursos; é serihor 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 tendências mais absorventes.

I ...Não ha negar: a faculdade soberana de intervir nos negócios peculiares aos Estados está originariamente conferida pela Constituição ao Poder Legislativo.

E' um direito implícito que resalta incontestavelmente dos ns. 33 e 34 do art. 34 da Constituição: uma prerogativa que promana da natureza de semelhante função.

Pela intervenção supprime-se ou limita-se a soberania dos Estados, por tanto tempo quanto seja necessário para garantir a ordem, defender os próprios Estados e estabelecer o equilíbrio inter-estadoal, e garantir o principio republicano federativo.

Ora essa faculdade compete ao Poder Legislativo como o órgão 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 Camará e no Senado, como defenso-

res interessados; intervindo o Legislativo, o Estado é chamado a juízo, 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 audiência da parte compromettida. >

Sem quebra do respeito que tributo á reconhecida competência do illustre jurisconsulto mineiro, não considero *orthodoxa* a sua opinião de gosar o Poder Legislativo da supremacia no nosso mechanismo 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 insustentável a doutrina doSr. Gonçalves Chaves.

Também 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 absorção temporária 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. 5 o, e 60, como funcção judiciaria.

. Depara-se sim no art. 6º entre as disposições preliminares da organização federal, e bem de industria, como advertência de que se trata de um principio orgânico, básico, 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 judiciário?

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 Judiciário, sem interferir no acto politico, conhece dos factos que incidem na sua funcção ordinária.

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 pôde ser suspensa, é claro que, como o estado de sitio, a intervenção nos Estados só pelo Congresso pôde ser decretada.

Duvida-se, acaso, importe a intervenção em suspensão da autonomia do Estado ?

Seja uma simples tutela, limitação, suspensão, absorpção temporária da autonomia, é fora 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, pôde ser succedido, e tem a mesma efficacia.

A iniciativa deve ser do poder que no momento pôde agir na esphera de suas attribuições.

Ora, achando-se o Congresso funcionando, 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?»⁴

No mesmo sentido opinou a commissão especial da Camará dos Deputados que emittiu parecer sobre a mensagem do Presidente da Republica relativa ao *caso Fileto*.

x No *caso de Sergipe*, a Comara e o Senado reconheceram a competência do Poder Executivo para tornar effectiva a intervenção, sem necessidade de auctorização do Poder Legislativo, que intervém somente quando ha precisão de medidas extraordinárias 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.

A Constituição Federal torna a intervenção dependente de prévia requisição dos poderes estaduais somente quando se tratar de restabelecer a ordem e a tranquillidade nos Estados; nos outros três casos, a acção do Governo Federal é inteiramente espontânea,

Commentandoon. 3 do art. 6º, oDr. JoSo 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 impassível á aniquilação desse Estado.

E o caso, desde que não ha ahi governo, nem auctoridade legitima, nem ordem nem lei, é do art. 6º, § 1º. I Será então preciso restabelecer a ordem ao mesmo tempo que manter a forma republicana federativa, com a efectividade das garantias que ella offerece.

Por isso diz com acerto Barraquero que a requisição só é indispensável quando a dissensão intestina não tem comprometido 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:

«Só nos casos de perturbação da ordem a requisição é necessária 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 ame-

ricana; 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 procedência; 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.

I De sorte que, mesmo neste caso, a intervenção não precisa ser solicitada.»

«Si a Constituição prescreve quatro casos de intervenção, disse o Sr. Coelho e Campos no citado discurso de 14 de agosto, si por cila somente um de lies está dependente da requisição, não ha como dizer nos mais casos necessária essa requisição.

Unius inclusio alterius exclusio; e dahi a fatalidade lógica 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 também 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 somente do n. 3 do art. 6º, prescreveu, entretanto, três 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, suppressos de facto, obstruídos, impedidos de suas funcções por um poder de facto que, pelo emprego da força, os tolhe e annulla, havendo em consequência duplicidade, dualidade de poderes, é caso de intervir o Governo Federal por estar falseada, deturpada a forma republicana.»

Quaes serão os característicos essenciaè. da forma republicana?

< Si quizermos resolver a questão, diz Madison no *Federalista*, cap. 3g, sem recorrer aos princípios, por certo nunca obteremos solução satisfactoria.

Si, porém, para fixarmos o verdadeiro sentido da expressão, recorrermos aos princípios que servem de base ás diflerentes formas 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 temporário, a arbítrio do povo ou emquanto bem procederem.*

E' bastante para que tal governo exista que os administradores do poder sejam designados directa ou indirectamente pelo povo; mas sem esta condição *sim qua non*^ qualquer governo popular que se organize nos Estados Unidos, embora bem organizado e bem administrado, perderá infallivelmente todo o character 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 públicos, de character representativo, esses órgãos constituem o governo.»

aso

Citando este trecho, o alludido parecer da comissão especial da Camará dos Deputados conclue:

« Logo, a alteração arbitraria da representação ou dos representantes dos órgãos públicos, que constituem o governo, subverte iniludivelmente o systema politico constitucional, que já então não será mais a forma republicana federativa tal como foi instituída pelas Constituições do Estado e da União ».

« Mas estará preenchido o fim a que se destina a organização federal architectada pela Constituição, pergunta O Dr. João Barbalho, somente com a existência, nos Estados, de uma *forma* republicana,—qualquer que seja, de facto e em essência, a realidade pratica do governo? Com o nome de republica e com instituições apparentemente republicanas podem (e não será novo na historia) existir governos despóticos.

E, pois, para que em cada Estado haja o governo *democrático e livre* que a Constituição teve em vista, e não uma simulação d'elle, em ludibrio do povo, deve ficar entendido que a expressão—*forma republicana*—não designa simplesmente o aparelho formal da Republica, não comprehende unicamente a existência do mechanismo que constitue o systema republicano, mas envolve, implícita e virtualmente, também 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.»

1 Explicando o alcance da expressão— forma 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 Judiciário; esta divisão tríplice 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 pôde ser desrespeitado na organização dos poderes, como no exercido dos mesmos, na pratica ou no jogo das instituições.

Não são estes, porém, os únicos fundamentos; ha ainda uma entidade básica, característica do regimen democrático que é o município.

A Constituição reconheceu a soberania estadual para organizar os governos dos Estados, mas respeitando elles a autonomia dos municípios.

Por conseguinte, ainda é uma base fundamental da forma republicana federativa a referida autonomia. E' necessário, pois, que as Constituições estadoaes respeitem estes princípios.

Tenho, portanto, definido o que é forma republicana federativa: ella exprime — o vinculo federativo, o principio representativo e a autonomia dos municípios.»

Interpretados os dispositivos constitucionaes á luz dos ensinamentos dos mais auctorizados publicistas e parlamentares, se me afigura indiscutível que depende unicamente da vontade do Governo Federal tornar uma realidade, em todo o território nacional, a forma republicana, pondo um termo aos abusos das oligarchias. I Muitos Estados estão convertidos em verdadeiras capitánias, 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.

E' apenas nominal a autonomia dos municípios, e os direitos individuaes não encontram a menor garantia, porque a magistratura não gosa das indispensáveis condições de independência.

Nestas condições, verifica-se a hypothese prevista no n. 2 do art. 6º da Constituição Federal, e o Governo Federal pode e deve intervir *motu-proprio*, e emquanto é tempo ainda de evitar o naufrágio 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 possível 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 Goya* 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 efeito, cessou a dualidade de governo pela reurada de um dos detentores do poder, que nesta emergência 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 ausência da Camará dos Deputados é geralmente sentida, que, depois de expor magistralmente a doutrina jurídica sobre a intervenção, apresentou o seguinte projecto de lei:

«O Congresso Nacional decreta:

Art. 1.º E'o Governo Federal, constituído pelos três poderes : Legislativo, Executivo e Judiciário competente para intervir nos negócios 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 forma republicana federativa (Constituição Federal, art. 6º, n. 2).

S 1.º O Poder Legislativo decidirá, em cada caso concreto, sobre a procedência do pedido de intervenção, índeferindo-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 jurídica.

§ 2." Deliberada a intervenção, esta se fará por uma comissão mixta de seis membros, sendo três de cada Camará, para proceder a inquérito e apresentar relatório e parecer sobre o caso.

§ 3." Serão reguladas, em regimento especial, as attribuições dessa Comissão, o processo do respectivo funcionamento e methods de proceder á investigação parlamentar, observadas, porém, as seguintes bases:

a) a Comissão, ou qualquer dos seus membros que desse encargo for 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 razoável, convocando-se o Congresso Nacional em sessão extraordinária, si a ordinária não estiver funcionando ou prestes a funcionar, inteirando, para esse fim, a Comissão ao Poder Executivo de se acharem prompto relatório 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. i);

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).

§i.º A acção do Poder Executivo Umúar-se-á ao simples

restabelecimento da ordem e tranquillidade publica, abstenendo-se de qualquer acto de natureza estrictamente politica.

§ 2." O Poder Executivo, tendo feito a intervenção, submeterá immediatamente ao exame e approvação do Congresso Nacional as medidas que houver empregado. I § 3." 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 repellir 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 provisório 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 competência do Poder Judiciário Federal processar e julgar os crimes políticos 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.

Paragrapho único. Considerar-se-á despesa do respectivo Estado a que resultar da intervenção nos demais casos previstos nesta lei.

Art. 6." Revogam-se as disposições em contrario. Não é provável que este projecto seja submettido á deliberação da Camará porque o *caso* de *Goyá* já perdeu a oportunidade, ou antes já passou em julgado. (

x O parecer do Sr. Estevam Lobo foi publicado ao *Jornal ds Commnio* de 14 de agosto de 1905.

*
* «

LIV. Segundo o art. 6º da Constituição Argentina, o Governo Federal intervém no território das provincias para garantir a forma republicana do governo, ou repellar invasões estrangeiras e á requisição de suas auctoridades constituídas para sustental-as ou restabelecel-as, se tiverem sido depostas pela sedição ou pela invasão de outra provinda.

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 único 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, Córdoba, Santa-Fé e em Rioja sem auctorização do Congresso, e sem sujeitar os actos que praticou á approvacao do mesmo Congresso.

Dada a intervenção, o Governo Federal absorve os poderes provinciaes tanto quanto for necessário 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 pôde intervir no território das províncias são quatro. Em dous pôde intervir *motu proprio*; nos outros dous só á requisição da auctoridade local.

I Intervém motu próprio para garantir a forma republicana de governo e o *exercido das instituições locais*, assegurado pelo art. 5º da Constituição.

Aqui surge uma questão: Si a forma 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 locais, ainda assim pôde ter logar a intervenção motu-proprio ? I Penso que sim; e isto mesmo resulta da fórmula constitucional : « A Nação Argentina ou o Governo federal garante a cada provincia o gozo e o exercício das suas instituições locais.»

Este texto não admite outra interpretação. . .

A nação garante não só a forma republicana, mas o exercício regular das instituições; e, portanto, ainda que se conserve a forma, si o exercício regular das instituições estiver interrompido e o povo da provincia privado do gozo do exercício delias, 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 princípios constitucionaes, segundo os quaes o Poder interventor deve investir-se uni-

camente das faculdades indispensáveis ao fim da intervenção, deixando de exercel-as logo que cessem as causas que a motivaram.

As províncias, que soffreram a intervenção, teem sido victimas de profundas commoções.

Assim, em 1855, um interventor arvorou-se em governador da província 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 Es-tero, 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, ataçaram a fogueira da discórdia, e se retiraram deixando a província envolta na anarchia e na guerra civil.

Talvez seja o receio de idêntico resultado que tenha impedido o nosso Governo Federal de cumprir o seu dever de tornar efectiva a garantia da forma 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 provisório, 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 também 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 prescripções das Constituições — federal e estadoaes.

*
* * *

I LVÍ. A Constituição americana determina, no art. 4^o Secção IV, que < os Estados Unidos garantirão a cada um doS Estados da União uma forma 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 violência domestica ». ■ I 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 vários Estados do Sul; e, em 1877, o presidente Hayes teve o mesmo procedimento para reprimir os motins havidos na Pensylvania, por occasião 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 exe-

cutar a legislação do Congresso, ora em virtude dos poderes executivos discrecionarios concedidos pela Constituição.

Assim, si um Estado abandonar a forma republicana de governo, é do seu dever communicar o facto ao Congresso, afim de garantir, como o quer a Constituição, esta forma 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, naLuiziania, merecendo mais tarde o seu acto a aprovação do Congresso.»

Calvo cita os seguintes julgados da Corte Suprema relativos á 4ª secção do art. 4º 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 forma 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 obrigatória 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. 280).

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 caracter 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 competência para estabelecer e executar.

(Shorter v. Cobb, 39 Geo. 285; Hardeman v. Downer, 3o, Geo. 425)

I 5." O Congresso é o único 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 meio.

B Texas v. White, 7 Wall 700.)

I

7.º Quando um Estado rebelde redige uma Constituição que é approvada pelo Congresso, não é licito contestar a sua validade.

A acção do Congresso não pôde ser investigada, porque o poder judicial está obrigado a seguir a acção do departamento politico.

(White v. Hart, 13 Wall. 646; s. c. 3o. Geo. 3o6.)

8.º A aprovação da Constituição de um Estado rebelde pelo Congresso não converte essa Constituição em lei federal.

(Homestead Cases, 3 Gratt. 266; In re Sarah Kennedy, 2 Rich. N. S. 116; White v. Hart, 13 Wall 646; a. c. 3o Geo. 3o(5); Marsh v. Burroughs, 1 Wood. 463)

9.º Nenhum Governo particular está designado como republicano, nem está indicado de uma maneira especial a forma que ha de ser garantida.

Um Governo pôde ser republicano, ainda que as mulheres não tenham voto eleitoral.

(Minor v. Happersett, 11 Wall. 162.)

10.º Compete ao congresso determinar os meios convenientes para proteger um Estado contra a invasão ou violência domestica.

(Luther v. Borden. 7 How 1.)

11." Um Estado pôde usar do seu poder militar para reprimir uma insurreição armada, demasiadamente forte para ser dominada pela auctoridade civil.

O poder é essencial á existência de todo o Governo—, á conservação da ordem e das instituições livres, e é tão necessário aos Estados da União Americana, como a outro qualquer governo.

O próprio Estado deve determinar o grau de força que a crise exige.

Si o Governo do Estado considerar a opposição armada tão formidável que requeira o uso de sua força

militar, e a declaração da lei marcial, a sua auctoridade não pode ser questionada pelos tribunales.

O Governo estabelecido pôde 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." A Confederação garante aos cantões o seu território, 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." 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 exercício dos direitos políticos, de accordo com as formas republicanas, representativas ou democráticas.

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. i5. 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 prejuízo 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 necessárias providencias, dentro dos limites da sua competência (art 102, ns. 3, 10 e 11), ou convoque a Assembléa Federal.

1 Quando o caso fôr urgente, fica o Governo auctorizado, dando parte immediatamente ao Conselho Federal, a pedir auxilio aos outros Estados confederados, que também, 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 auctòridades federaes serão as encarregadas de velar pela observância 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 prece-

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 necessária competência; e esta disposição geral é ainda completada pelas prescrições especiais dos arts. 16 e 102, ns. 3. 10 e 11.

A minoria da comissão 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 competência da Assembléa Federal, e nem podia deixar de ser assim, visto importar numa ingerência imperativa dos poderes federaes em questões internas do Cantão, nas quaes, em épocas normaes, o mesmo Cantão é soberano.

A competência 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 justificável a intervenção enquanto o Governo do Cantão está de posse dos seus poderes constitucionaes, si esta posse não foi perturbada, nem foi praticado nenhum acto publico de violência de considerável importância.

A Assembléa Federal, porém, approvou o parecer da maioria.

Em 11 de setembro de 1890 rebentou uma revolução no Tessino, cujos intuitos eram a deposição do Governo conservador, dando lugar a uma nova intervenção federal.

CAPITULO IX

LVIII. O Presidente da Republica. Atribuições — LIX. Responsabilidade. Decreto legislativo n. 30 de 8 de janeiro de 1892. Caracter meramente decorativo desse decreto. Denuncias contra o vice-presidente Floriano Peixoto e presidente Campos Saltes — LX*. O vice-presidente — LXI. O poder executivo na Republica Argentina — LXII. No México— LXIII. Na Venezuela — LXIV Nos Estados-Unidos da America do Norte. Considerações sobre a Presidência da Republica. Importância do Senado americano no mecanismo governamental — LXV. O Conselho Federal Suisso — LXVI O *deutscher Kaiser* — LXVII O *Bundesrath*. *

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, considerarse-ha eleito o mais velho.

1 Dr. João Barbalho — *Ot. cit.* Dr. Felisbello Freire — *Ot. cit.* Wilson — *ZA Ctuvertmmt Longrasiomnil: Story — Cammentairs tur la CtusiUutim FideraU Ides Etats-Unis*; Bryco *Ot. eit*; Dr. Lúcio de Mendonça — *Paginai Jurídicas*; Barraquero — *Ot. cit.* Fur — *Ot. cit.* Cbambrun — *Is Pouvoir Vixituitif atêje VEtatt Vai»*. Buc. de NociUoa— *Ot. cit* Girony Moreno — *Ot. cit.* Ltbaad— *Ot. cit.*

No impedimento ou falta do vice-presidente, serão successivamente chamados á Presidência o vice-presidente do Senado, o presidente da Camará 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 políticos.

Si no caso de vaga, por qualquer causa da Presidência ou vice-presidencia, não houverem ainda decorrido dous annos do período 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 período presidencial; e não poderá ser reeleito para o seguinte.

Não poderá também ser eleito Presidente o vice-presidente que estiver ém exercicio da presidência no ultimo anno do período presidencial.

São inelegíveis para os cargos de presidente e vice-presidente os parentes consanguíneos e affins, nos 1º e 2º grãos, 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 independência.»

O Presidente e o vice-presidente não podem sahir do território 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). I

* . *

Compete privativamente ao presidente da Republica;
i.º Sancionar, promulgar * e fazer publicar as leis e resoluções do Congresso; expedir decretos, instruções e regulamentos para a sua fiel execução *;

i¹ - x A promulgação, diz o Or^o João Barbalho, c a affirmação publica o solemne da existência e autoridade da lei decretada e a determinação aos funcionarios competentes para que a cumpram e façam executar *Non obligat h^x nisi ritè proinu-gata*.

a Esta clausula — *fiel execução*— diz o Dr. João Barbalho, contém salutar aviso; recorda que o poder de regulamentação, discrecional quanto aos meios a preferir, tem entretanto natural limite; estes devem ser conducentes á exacta e fiel execução da lei, sem alteral-a em cousa alguma; a este propósito cumpre lembrar, com Pimenta Bueno, que o Poder Executivo commetterla grave abuso om qualquer das hypotheses seguinte*:

1.º Em crear direitos ou obrigações novas, nao estabelecidas pela lei; teria ama innovação exorbitante, uma usurpação do poder legislativo; o assim poderia o Governo crear impostos, penas e devores nao estabelecidos pela lei, e teríamos doua legisladores, tornando-se o systema constitucional verdadeira illusao.

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 c nao para accrescena-l-os ou diminuil-os; para obdecer ao legislador e nao para sobrepor a olie;

3.º Em ordenar ou prohibir o queella nao ordena ou nao prohibe, abuso cqual ao que já notamos no antecedente n. r E demais o Governo nao tem autoridade alguma para» supprlr, por meio regulamentar, as lacunas da lei, o mormente de direito privado, porque estas entidades nao sao simples detalhes ou meios de execução ;

4.º Em facultar on prohibir diversamente do quo a lei estabelece porquanto deixaria esta de sor qual fora decretada, passaria a ser diferente, quando a obri" gação 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. 337)

2.º Nomear e demittir livremente os ministros de estado *j > I

3.º Exercer ou designar quem deva exercer o commando supremo das forças de terra e mar dos Estados Unidos do Brazil, quando forem chamadas ás armas em defesa externa da União;

4.º Administrar o Exercito e Armada e distribuir as respectivas forças, conforme as leis federaes e as necessidades do Governo Nacional;

5.º Prover os cargos civis e militares de caracter federal, salvas as restricções expressas na Constituição *;

1 Preceituava a Constituição do Império ao arl. xoi g 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 inatacável a opinião sustentada pelo Dr. Felisbello Freire — *Historia)Conslitu-ciona' dií Repub'ic<t dos Estados Unidos do Brazi'*, vol« 1. pag. xof, de que o ministério, mesmo ao antigo regimen, nao era constitucionalmente considerado uma commissao parlamentar.

A questão de confiança na escolha e destituição dos ministros dependia exclusivamente do chofo do pais, cem 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 doutxiaa; estabelecendo depoií, com a habitual proficiência, a génesis do parlamentarismo.

a O Dr. João B&rbalho enumera as seguintes restrlçOes constitucionaes: o) quanto á nomeação dos empregados das secretarias das Camarás Legislativas, a qual cabo a cada uma destas (Art. 18, paragrapho único, *in fine*): - 1
 à) quanto a dos magistrados federaes, a qual depende de proposta do Supremo Tribunal (Art. 48 n. xi);
 c) quanto á dos ministros deste Tribunal, para a qual se exige confirmação pelo Senado (Art. cit. n. xa);
 d) quanto á dos ministros diplomáticos, % qual necessita de equal approvaçao (Art. e no cites.);
 <) quanto a dos presidentes dos tribunaes federaes, a qual compete aos mesmos tribunaes, recahindo a escolha em um dos seus membros (Art. 58 princ);
 l) quanto à do Procurador geral da Republica, a qual o Presidente desta só pode fazer de entre os ministros do Supremo Tribunal (Citado art. 58 jj a*);-
 t) quanto & nomeação e demissão dos empregados das secretarias dos tribunaes federaes o provimento dos ofncias de justiça, o que compete aos presidentes desses tribunaes (Art. citado, a tO);
 /*) quanto á dos membros do Tribunal de Contas que é dependente de approvaçao do Senado (Art. 8j a& alinoaj.

K ainda, com relação ao poder de demittir, ha a limitação quanto ás patentes, postos o cargos do que tratam os arts. 57, 74, 77 j.iº e 89.

6.º Indultar e commutar as penas nos crimes sujeitos á jurisdicção federal, salvo nos casos a que se referem os art. 34, ns. 28, e 52 § 2º;

7/ Declarar a guerra e fazer a paz nos termos do art. 34 n. 11 ;

8." Declarar immediatamente a guerra, nos casos de invasão ou aggressão estrangeira;

9." 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.

io.º Convocar o Congresso extraordinariamente;

11." Nomear os magistrados federaes, mediante proposta do Supremo Tribunal;

12.º Nomear os membros do Supremo Tribunal Federal e os ministros diplomáticos, sujeitando a nomeação á approvação do Senado. Na ausência do Congresso, designar-os-ha em commissão, até que o Senado se pronuncie ;

I i3.º Nomear os demais membros do Corpo Diplomático e os agentes consulares; I 14.º Manter as relações com os Estados estrangeiros;

i5.º Declarar, por si, ou seus agentes responsáveis, o estado de sitio em qualquer ponto do território nacional, nos casos de aggressão estrangeira, ou grave commoção intestina (art. 6" n. 3; art. 04 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. I

LIX. Determina a Constituição Federal, no art. 3, que o Presidente da Republica será submettido a processo e julgamento, depois que a Camará declarar procedente a accusação, perante o Supremo Tribunal Federal, nos crimes communs, e nos de responsabilidade, perante o Senado.

Decretada a procedência da accusação, ficará o Presidente suspenso de suas funcções.

Eoart. 54 considera crimes de responsabilidade os actos do Presidente da Republica,-que attentarem contra: 1.º A existência politica da União; 2.º A Constituição e a forma do Governo Federal; 3.º O livre exercicio dos poderes políticos; 4.º O gozo e exercicio legal dos direitos politicos, ou individuaes;

5.º A segurança interna do paiz;

6.º A probidade da administração; *m*

7.º A guarda e emprego constitucional dos dinheiros públicos;

8.º E as leis orçamentarias votadas pelo Congresso. Cumprindo o preceito constitucional (cit. art. 54 §tj r, 1º 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 3o 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 en-

volver 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 *anUylosaram-se*, permanecem na nossa legislação como figuras decorativas, destinadas a fazer crer no estrangeiro que o nosso Chefe de Estado é realmente responsável pelos seus actos, responde pelos abusos que commetter, quando na realidade a sua pessoa é, como a do imperador, inviolável e sagrada, não estando elle sujeito a responsabilidade alguma.

Mais cautelosa do que os pretendentes de Penélope *t* os quaes, presumindo demais de suas forças, procuraram debalde curvar o indomável arco de Ulysses, a Camará dos Deputados conhece o peso da arma constitucional susp"ensa sobre a cabeça do Presidente, e não é provável que se resolva algum dia a perturbar o plácido repouso em que jazem os alludidos decretos ns. 27 e 3o. I 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 Camará dos Deputados denuncia contra o vice-presidente da Republica, então em exercicio, pelos factos seguintes:

- i.º Reforma illegal de vários generaes do exercito e armada (decreto de 7 de abril de 1892); I 2.º Reforma, nas mesmas condições, de alguns offx-ciaes militares de terra e mar (decreto de 12 do mesmo mez e anno);
- I 3.º Demissão de lentes vitalícios de ensino superior (mesmo decreto);

4.^o Fusão dos bancos da República e do Brasil e providências 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 públicos em despesas não autorizadas por lei e excedentes ás verbas do orçamento;

7.^o E intervenção indébita nos Estados, principalmente no Rio Grande do Sul, entregue á guerra civil, producto da politica criminosa do vice-presidente da República.

No dia seguinte a Camará elegeu a commissão especial encarregada de examinar a denuncia; mas, antes de fazê-lo, o general Glycerio desempenhou a... *exquisita* incumbência de ir sujeitar á approvação 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.'

¹ Em discurso pronunciado na Camará dos Deputados (sessão de 19 de julho de 1897, 9.^a discussão do projecto fixando as forças do terra para o exercício de 1898) assim se expressou o Sr. general Glycorio:

<i> 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 pelo 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, do sua responsabilidade pessoal, visto como S. Ex. podia ser passível de uma pena; tratou-se de um processo, que poderia inhabilital-o para toda e qualquer função publica na República.

S. Ex., ouvidas algumas informações, não 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 distincio amigo o Sr. Francisco Veiga*

O Sr. Marechal não 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

O parecer da maioria da Comissão, que foi aprovado, concluía pela forma 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 Camará e o Senado funcionam sempre como tribunales judiciários, que se devem restringir, antes de pronunciar ás*uas decisões, á analyse secca e fria do que fôr allegado.

A Comissão não o entende assim.

O Senado funciona como tribunal judiciário; mas a Camará, antes de funcionar como tribunal judiciário, 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 è *ou não objecto de deliberação*. I A Comissão julga que pugna pela dignidade da assembléa que a elegeu, equiparando a extensão do poder

meu cominando; mas é precisamente porque, além de sua capacidade intellectual, além de seu saber, reúne certos traços de prudência, de imparcialidade...»

O SR. FRANCISCO VBICA :—Muito obrigado.

O SR. FRANCISCO GWCHRIO— ... que desejo que elle faça parto da Comissão: prudente e discreto, como elle é, com certeza, nao viria concorrer para desmoralizar o recurso do *empeachment* constitucional, em um processo que nascia logo ao ini-ciar-se o ensaio da Constituição da Republica.

O SR. FRANCISCO VBUSA:—Correspondi á confiança de V. E.«.

O SR. FRANCISCO GMCERIO: — F. S. Ez. disse-me: bem, acceito a explicação, e tenho noticia mesmo de que se trata de um homem de bem; porém desejava com-voico recompor a lista.

Disse eu: Mas a questão é de confiança: ti tenho de responder pelo* nuccessos da denuncia presidencial, V. Ex. deve confiar em mim, que vou dirigir a questão desde a composição da Comissão.

Sei bem que se trata de um processo contra apsssoa da V. Es.; mas siga confiadamente a mao que o conduz pelo escuro ; posso tom duvida perdel-o; si nao confia em mim, lance mao de outros amigos para a sua defesa...»

que cila tem, neste caso, á do que lhe é concedido no art. 29 da Constituição e em virtude do qual a justiça ordinária não pôde processar um dos seus membros sem sua prévia licença. I

Pelo que, a Commissao, 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;

pede á Camará 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 commissao, do qual foi relator o Sr. Brázilio dos Santos, opinou pela criminalidade dos factos arguidos, affirmando que, na maior parte delles, a maioria da Commissao reconheceria essa criminalidade.

E, referindo-sea doutrina do parecer de que o aspecto judiciário não é o único nem o mais importante nas denuncias referentes a crimes de responsabilidade perpetrados pelas auctoridades que a Constituição Federal sujeita á jurisdicção da Camará dos Deputados e do Senado, por isso que em tal juizo preponderam, muitas vezes, contrapando-se á justiça do julgamento e á com-



minação da lei penal, razões de ordem política, atinentes a supremos interesses da República, sustentou que, mesmo admitindo-se como verdadeira essa doutrina, a denúncia devia ser considerada objecto de deliberação e julgada procedente, porquanto, dentre os mais altos interesses da República, geraes e permanentes, ou transitórios e creados por extraordinárias circumstancias da actualidade política, nenhum soe sobrepujar o supremo interesse de manter a Constituição, de -resguardar a competência e autonomia dos poderes políticos e de assegurar o respeito ás garantias individuaes, o que importa defender a própria existência da República contra attentados que, como os denunciados, a desnaturam, a deturpam e a ferem de morte.

Não é menos suggestivo o histórico da 2ª denúncia, a qual foi apresentada á Camará dos Deputados, em julho de 1901, pelo Contra-Almirante Custodio José de Mello, que accusava o Presidente da República de « haver prepotentemente usado contra a sua pessoa de violências, com manifesta transgressão do § 15 do art. 5º e do art. 22 do Código Disciplinar da Armada; do art. 1º do Código Penal também da Armada, e, finalmente, do § 16º do art. 72 da Carta de 24 de Fevereiro».

O parecer da Comissão especialmente eleita para conhecer da denúncia bem deixa ver que teve em vista unicamente o lado político 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 competência jurídica.

Dous foram os fundamentos do parecer no sentido de não ser a denuncia julgada objecto de deliberação: I 1." Ser inepta, porquanto não citava uma única disposição da lei n. 3o de 8 de janeiro de 1892, em que julgasse incurso o denunciado;

2." Serem injuridicos os fundamentos da denuncia,

O primeiro desses fundamentos, porém, seja dicto com a devida vénia, não resiste á mais ligeira analyse.

Ainda mesmo que fossem applicaveis á denuncia de que se tratava as disposições processuaes ordinárias, a omissão do artigo de lei violado não seria sufficiente para qualificar-a de inepta, porquanto o Código do Processo, art. 79, não menciona entre os requisitos indispensáveis 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 qñanon* do art. 1" do Código Penal, não ha necessidade de mencionar-se a lei que qualificou, mesmo porque *netno ns igmrare debet*.

Nos Estados Unidos, como ensina Story, nenhuma forma especial foi estabelecida para o acto da aceusação; 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 existência do delicto, ou de uma declaração concludente da impossibilidade de apresentais.

Ora, o Coptra-Al mirante 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 rápido 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 árdua, tão defensável era o mesmo procedimento; sendo approved, por unanimidade, em sessão de 15 de julho. I 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 Camará resolveu não acceital-a, visto se tratar de um caso julgado III*

Seria inútil o trabalho de insistir nessas reminiscências parlamentares.

I

*

Úi

• *

LX. Wilson assignala, na sua obra—*he Gouper-nemerd 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 importância official não é comparável á do *speaker* da Camará dos Representantes; elle é simplesmente um funcionario judiciário 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.

I Segundo Story, as razões da nomeação dum vice-presidente da União, exercendo as funcções de presidente do Senado, pode resumir-se assim: o presidente do Senado deve ser escolhido fora duma assembléa onde todos os Estados estão uniformemente representados e onde naturalmente causaria ciúmes a preponderância 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 somente far-se-á sentir quando se tornar necessária, 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, ausência ou demissão do presidente da União.

Não foram outras as razões com que Hamilton justificou no«*Federalista* » a criação da vice-presidencia da União.

Çryce, 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 presidência.

Que acontece então? Sendo o cargo em si mesmo sem importância, a escolha do candidato para elle pouco interesse desperta, e é principalmente empregada pelos chefes políticos, 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 período 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.

A's vezes, como no caso do Sr. Arthur, preenche con dignamente o logar; outras vezes, como no caso de André w Johnson, perturba a vida da nação.

E' aut nullus, aut Casar.»

Pensa o Dr. Lúcio de Mendonça — *Paginas Jurídicas* — que a instituição da vice-presidencia é má, por inútil, 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 presidência 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 período 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 sufrágio 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 pôde 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-sc-lhe a nullidade politica confiando-lhe a presidência 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 apparente 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 correção 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 divergências, que infelizmente tem havido, não foram provocadas pela sede do poder.

Além disto, si fosse procedente o argumento, a sup-

pressão 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 eleger um dos seus correligionários 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 Andréw Johnson, com pretenções a César, posso citar Arthur e Roosevelt, que ninguém considera *João Fernandes*.

Entre nós, ella não é confirmada pela experiência.

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, ausência da capital, morte, renuncia ou destituição do Presidente, serão as suas funções 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:

i .* Haver nascido em território argentino, ou ser filho de cidadão nativo, si o seu nascimento tiver sido em paiz estrangeiro; I 2." Ter, pelo menos, 3o annos de idade;

3/Gosar de uma renda annual de dous mil pesos fortes ou de uma quota equivalente;

4." E ser Catholico-Apostolico-Romano. I O período 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 forma seguinte:

A capital e cada uma das províncias elegem pelo systema directo uma junta de eleitores, egual 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. I Não podem ser eleitores: os senadores, deputados e os empregados estipendiados pelo Governo Federal. I Reunidos os eleitores na capital da Nação, e nas das suas respectivas províncias, quatro mezes antes de con-cluir-se o período 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 Camarás.

Associados aos secretários 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 atingido 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 escrutínio, nem a rectificação das eleições sem que estejam presentes as três quartas partes do total dos membros do Congresso.

Todo o trabalho da apuração é feito em uma única sessão do Congresso, sendo o resultado e as actas eleitoraes publicados pela imprensa.

" O Presidente da Republica tem as seguintes attribuições:

i." E' o Chefe Supremo da Nação, e tem a seu cargo a administração geral do paiz ;

2.' Expede as instrucções e regulamentos que forem necessários para a execução das leis federaes, tendo o cuidado de não alterar o espirito das mesmas com excepções regulamentares ;

3." E¹ o Chefe immediato e local da Capital da Nação;

4.' Participa da formação das leis de accordo *co*λ a Constituição, as sanciona e promulga;

5." Nomeia os magistrados da Corte Suprema e dos outros Tribunaes Federaes inferiores, de accordo com o Senado;

6." Pode indultar ou commutar as penas por delictos sujeito á jurisdicção federal, ouvindo previamente o Tri-

bunal correspondente, excepto nos casos de accusação pela Camará dos Deputados)

7" Concede jubilações, aposentadorias, licenças e goso de montepios, conforme as leis federaes ;

8.' Exerce os direitos do padroado nacional na apresentação dos bispos, por proposta do Senado em lista tríplice;

9." Concede o beneplácito ou impede a publicação dos decretos dos concilios, das bulias, breves e rescriptos do Summo Pontífice, de accordo com a Suprema Corte, solicitando uma lei quando taes actos contiverem disposições geraes e permanentes;

10. Nomeia e remove os Ministros Plenipotenciários e os Encarregados de Negócios, 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 Camarás 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 necessárias e convenientes;

ia. Proroga as sessões ordinárias do Congresso ou o convoca extraordinariamente, quando assim o exigir algum grave motivo attinente á ordem publica ou ao progresso nacional;

i3. 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 necessárias á manutenção das boas relações com as Potencias Extranjeiras, recebendo os seus Ministros e concedendo *exequatur* aos seus Cônsules ;

i5. E' 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 represálias, com auctorização e approvação do Congresso;

19. E declara em estado de sitio um ou muitos pontos do território nacional, no caso de ataque externo, e por um período 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 pode condemnar nem applicar penas, restringindo-se o seu poder, quanto ás pessoas, a prendel-as ou desterral-as para outros sitios do território nacional, si ellas não preferirem sahir do território 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 públicos 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 ministério publico, e a integridade do tribunal que julga e condemna.

Nenhuma dessas condições existe entre nós.

A Camará dos Deputados não pode ser zelosa pelos ataques e violações a interesses que ella não representa.

Os partidos políticos se consideram solidariamente responsáveis pela conducta official dos seus membros, e a *honra do partido* impõe o dever de amparar a impunidade, defendendo-os seja qual for 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 Camará dos Deputados que os ponha a salvo de todo o perigo.

Emquantô a Camará 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 México o Poder Executivo está confiado a um presidente, eleito quatriennialmente e indefinidamente reelegível, 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 Camará 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 também 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 pode convocar o Congresso em sessão extraordinária.

A Constituição mexicana não creou o cargo de vice-presidente; no caso de impedimento do chefe da nação, substitui-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 camarás, 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 exercício, os eleitores para a nova eleição, que terá logar três 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*.

E' quadriennial o período presidencial, sendo a eleição pelo sullragio universal, em escrutínio directo e secreto, não sendo permittida a reeleição do presidente, cujo mandato termina, para o seguinte quadriennio.

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 necessários á execução das leis; nomeia e demitte os seus ministros; nomeia o pessoal diplomático e consular, com audiência do *conselho do governo*; dirige as negociações diplomáticas, e celebra tratados sujeitando-os a approvação 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 for inefficaz a sua intervenção

ofhiciosa; pode prohibir a entrada no paiz aos extran-geiros considerados prejudiciaes á ordem publica, de accordo também com o parecer do *conselho do governo* e expulsar, nas mesmas condições, os que habitarem o território 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 suf* fragio da maioria dos deputados e senadores reunidos.

O presidente da Republica, os conselheiros e os se-nadores, 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 função do *conselho*, em regra e fora dos casos já citados, é meramente consultiva.

O presidente da Republica exerce as suas funções por intermédio de seus ministros, solidariamente responsáveis perante a Camará 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.

E' substituido pelo presidente do conselho do go-verno.

* *
•

LXIV. Determina a Constituição americana no art. 2 i* secção, que o poder executivo será confiado a um

presidente dos Estados Unidos da America cujas funções, assim como as de um vice-presidente, serão exercidas durante o prazo de quatro annos, sendo ambos eleitos pela forma seguinte :

Cada Estado elege, segundo a forma 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 função remunerada e dependente da União.

Esses eleitores se reunirão nos respectivos Estados, e votarão em escrutínio, 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 sede do governo, dirigidos ao presidente do Senado, que procederá a abertura em presença de ambas as Camarás.

Apurada a eleição, será considerado eleito quem tiver obtido a maioria absoluta; e, si nenhum dos candidatos tiver attingido essa maioria, a Camará dos Representantes escolherá, immediatamente e por escrutínio, o presidente entre os três que forem mais votados.

Nessa eleição cada Estado terá um único voto.

Si a Camará dos Representantes não elege o presidente antes do dia 4 de março, o vice-presidente entrará 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 differentes Estados quando for chamada ao serviço da União.

O direito de:

Concluir tratados, de accordo e com a approvação do Senado, a qual, para ser valida, deve ser dada pelos dous terços dos senadores presentes;

Nomear os embaixadores e cônsules, os juizes da Corte Suprema, e todos os outros altos funcionarios federaes, com approvação do Senado;

Perdoar as pessoas que commetterem delictos contra os Estados Unidos, salvo o caso de *impeachment*

Convocar as duas Camarás em circumstancias extraordinárias;

Vetar os *bills* ou resoluções do Congresso, que, aliás, poderá mante l-os pela maioria dos dous terços.

O dever de:

Pôr o Congresso ao corrente da situação do paiz, propondo as medidas que julgar necessárias;

Commissionar todos os funcionários dos Estados Unidos, receber 03 embaixadores estrangeiros;

E velar pela fiel execução das leis.

As attribuições do Presidente, portanto, se dividem em quatro classes concernentes:

í.* Aos negócios estrangeiros;

- 2." A' administração do paiz;
- 3/ A' legislação;
- 4/ 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 oratórias, como amimavam 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 negócios públicos.

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 indifferente, os seus membros ' seguem o seu caminho, propondo livremente os seus *bills*.

Theoricamente, pode 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 implícitos 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.

E' 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 forma legal para a reforma é tão lenta e penosa que elles foram obrigados a adoptar uma serie de ficções commodas que permitem conservar as formas 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 inteiramente 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 único candidato em que os seus correligionários podem votar. I

Este systema é favorável as mediocridades, e tanto Bryce, como o Duque de Noailles, observam que rara-

mente os grandes homens chegam á presidência, 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. Bj 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. I « Nos dous campos políticos o accordo é quasi unanime, (dizia em 1878 *The Nacion* de New York) nem a Constituição nem o bem do paiz permittem 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 oocupar com um projecto de lei, saber como se pensa na Casa Branca. I A abstenção de Hayes, sua recusa de empregar os meios ordinários para dirigir os actos das duas Camarás, oífendeu o costume estabelecido, e perturbou seriamente o serviço publico.

Os fieis da presidência, não recebendo a sua direcção —a palavra d'ordem — estão descontentes e desmoralizados ; os políticos eméritos 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 ausência 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 seguinte:

« Todos ós direitos legislativos, *aqui definidos*, serão conferidos á um Congresso dos Estados Unidos que consistirá em um Senado e em uma Camará dos Representantes; ao passo que os termos referentes á auctoridade executiva não comporta restricções, nem reservas...»

E o próprio 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 Consitution des Etats Unis* p) que poucos escriptores ou homens públicos prestam a devida attenção 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 negócios estrangeiros. '

z Bryce reconheço que o magistrado supremo, eu antes o seu secretario de Estado, porque o presidente raramente tem tempo para consagrara politica estrangeira tuna attenção 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*

Si bem que seja o Congresso o competente, pela lei para declarar a guerra, é o executivo que tem realmente esse poder, porquê elle pode complicar por tal forma as negociações internacionaes que torne inevitável 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 critério do próprio presidente.

Os poderes de guerra do presidente Lincoln foram a tal ponto que difficilmente poderão ser excedidos em um governo de natureza despótica.

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 ali udido projecto, ou para emendal-o de accordo com as suas vistas.»

*

Uma única vez a Camará dos Representantes poz em acção o poder do *impeachment*, votando, em 24 de fevereiro de 1868, a seguinte resolução:

« Que Andréw Johnson, presidente dos Estados Unidos, seja accusado por crimes e delictos commettidos no exercício 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 Corte de Justiça, sob a presidência do *chief justice* da Suprema Corte, destacando-se dentre os discursos de accusação, pronunciados em nome da Camará 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 forma:

«Quando Andrew Johnson entrou em exercício 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 pode se subtrahir a esta obrigação sem commetter um perjúrio, e é justamente pela violação do seu juramento que a camará 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 acusou 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 condueta, 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* constituía um processo politico e não judiciário, e que as offensas politicas podiam motivar uma condemnação.

Os advogados da defesa, e o senador Fessenden, analisado jurisconsulto, se collocaram em terreno diametralmente opposto, e afirmaram que o *impeachment* somente pode ter logar quando o presidente tiver cometido um crime que possa expol-o ulteriormente a um processo criminal ordinário.

Johnson deveu a sua absolvição á disposição constitucional que exige, para a condemnação, 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 Con-

gresso não pode contar com o processo de *impeachment* para dominal-o.

Sem duvida pode dizer-se que, na realidade, o presidente não é responsável perante qualquer jurisdição; e o exercício do seu poder escapa á fiscalização do povo como á da auctoridade legislativa...»



• *

D'entre os *judgados* da Corte Suprema, relativos ao Poder Executivo, citarei os seguintes:

i." 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 forma em que cila se apresentar, sem esperar que o Congresso a qualifique.

(Idem.)

3." O presidente tem o *poder jure bellipaxa* 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 verdadeiro critério para a sua decretação consiste em verificar si as auctoridades civis são ou não capazes de, pelos processos legais ordinários, conservar a ordem, castigar os delinquentes, e fazer obedecer ás leis.

Somente na segunda hypothese, a lei marcial toma o lugar da lei civil.

(In ré Nicholas Kemp, 16 Wis. 359.)

7.^o A lei marcial não pôde surgir de uma simples ameaça de invasão.

Á 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." Á necessidade não só estabelece a lei marcial, como também limita a sua duração.

Uma vez suffocada a insurreição, estabelecido um governo provisório, e decretada uma constituição, nenhum cidadão pode 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.

Também não pode extender a lei marcial além da esphera das operações militares.

(Jones v. Seward, 40 Barb 563.)

10. Um governador provisório pode crear tribunales para a administração da justiça, os quaes são considerados federaes, recebendo a sua existência e poderes do Governo Federal.

(Scott v. Billgerry, 40 Miss. 119.)

11. Como cabeça executiva da nação, o presidente *é o* único órgão legítimo do governo geral, para iniciar e manter correspondência ou negociações com as nações estrangeiras em assumptos concernentes aos interesses do paiz ou de seus cidadãos.

I Mas os direitos políticos do povo dos diversos Estados, considerados como ta es, não estão sujeitos ás estipulações dos tratados.

I (Durand v. Hollins, 4 Blatch.451; P;erce v. State, i3 N. H. 336; S.C. 5 How. D04.)

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 responsáveis pelas consequências.

(Durand v. Hollins, 4 Blatch. 451.)

i3. Uma lei do Congresso não pode designar a pessoa que deverá exercer um cargo administrativo sujeito ao Governo.

(U. S. v. Ferreira, i3 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.)

i5. O poder de perdoar, conferido ao Presidente, não está sujeito á fiscalização legislativa; nem é licito ao Congresso limitar os effeitos do perdão, ou excluir do seu exercício alguma classe de delinquentes. (Ex parte Garland, 4 Wall 333.)

Approvando os tratados internacionaes e as nomeações dos principaes funcionarios lederacs, o Senado Americano exerce considerável influencia na administração do paiz, e é, por assim dizer, o tutor do Presidente.

Nestas occasiões elle despe o seu caracter de assembléa legislativa; se converte em nm Conselho executivo e consultivo.

(Executivt session.)

A Camará dos Representantes ficou sem voto no capitulo, diz o Duque de Noailles—*Cent ans de Republique aux Etats-Ums*—visto ter sido considerada por demais tumultuosa e movei para tomar parte na discussão de negócios tão graves que uma hora de desvairamento pode ter consequências irreparáveis.

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 estável, menos á mercê dos acasos do escrutínio, parecia reunir melhor as qualidades requeridas, e, em primeira linha, — a calma, a sabedoria e a prudência.

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, repre-

sentante natural dos Estados, personificação viva da União.

I Não se resignando a sua posição secundaria, a Camará 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 partidários 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 Camará dos Representantes.

« Sem presumir demasiadamente do meu juizo, disse elle, creio ter sufficientemente 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 princípios e os actos destinados a garantir a segurança das nossas relações exteriores.

Ninguém admittiria certamente que uma opinião racionada se subordinasse á de outrem.

Nesta convicção, eu sei como devo cumprir o meu



dever, e aceito a inteira responsabilidade do meu procedimento. »

Em março de 1796 a Camará dos Representantes voltou á carga, e sob o pretexto de esclarecer a sua consciência sobre as despesas oriundas do tratado de Jay, reclamou a communição das peças diplomáticas trocadas com a Inglaterra.

Washington não attendeu á requisição, terminando a sua mensagem pela forma seguinte:

< Attendendo ser incontestável, aos meus olhos, que o assentimento da Camará não é de forma alguma necessário 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: nao 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 Camará cedeu finalmente, votando o *kill* dando execução ao tratado,

Infructuosas foram também as suas tentativas na segunda presidência de Madison, a respeito do tratado de Gand, <e na presidência de Johnson, a propósito da cessão do território de Alaska.

LXV. A auctoridade directora e executiva superior. da Confederação Suissa, segundo preceitua o art. g5

da Constituição, é exercida por um Conselho Federal composto de sete membros, os quaes são eleitos, por três annos, pelas Camarás reunidas, d'entre os cidadãos suissos elegíveis para a Camará 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. I 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.

I Os membros do Conselho Federal têm voto consultivo em ambas as Camarás, assim como o direito de apresentar propostas sobre os assumptos em discussão.

Os principaes deveres e attribuições do Conselho são os seguintes:

i." Dirigir os negócios federaes de accordo com as leis e decretos da Confederação;

2." Velar pela observância da Constituição, leis e decretos da Confederação, assim como das prescrições dos convénios federaes; e tomar, por iniciativa própria, ou a instancias da parte, as medidas necessárias para fazel-as observar, quando não se tratar de um caso sujeito á jurisdicção do Tribunal Federal, nos termos do art. 113;

3." 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 remetidas pelas Camarás 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." Fazer as nomeações que não sejam da competência da Assembléa, do Tribunal Federal, ou de qualquer outra auctoridade;

7.* Examinar os tratados celebrados pelos cantões entre si ou com o estrangeiro, e approval-os, si for caso disto, observada a disposição do art. 85, n. 5, da Constituição';

8." Velar pelos interesses exteriores da Confederação, especialmente sobre tudo o que disser respeito á observância de suas relações inter nacionaes; ■,l

9.⁰ Velar pela segurança exterior da Suissa e pela manutenção da sua independência e neutralidade;

10. Velar pela segurança interna, mantendo a ordem e a tranquillidade publica;

11. Levantar e dispor das tropas que julgar necessárias, no caso de urgência 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 três semanas;

12. Ter a seu cargo tudo o que se referir á milícia federal, assim como os demais ramos da administração federal;

13. Examinar as leis e regulamentos cantonaes que devam ser submettidos á sua approvação; e exercer vigi-

i Essa disposição confere ao Conselho Federa I a faculdade de reclamar perante a Assembléa Federal contra o* traido» celebrados pelos oantSes, que forem incons-rtucionacs ou nao consultarem e interesse geral do palz.

lancia 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;

i5. Vigiar a gestão de todos os funcionarios e empregados da administração federal;

16. Dar conta da sua gestão á Assembléa em cada legislatura ordinária, apresentando um relatório sobre a situação interna e externa da Confederação, esubmettendo a sua deliberação as medidas que julgar úteis 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 i85o, a qual estabeleceu três acções — disciplinar, criminal e civil.

* *

LXVI. O *Prcestdium* da Confederação Allemã pertence ao rei da Prússia, que, nesse character, usa do titulo de imperador allemão (deutscher Kaiser).

A dignidade imperial não gosa de vantagens pecuniárias ; a votação da lista civil e a dotação da coroa competem exclusivamente ao Reino da Prússia; mas todos os annos a lei de finanças põe á disposição do imperador fundos tirados dos recursos do Império.

O Kaiser representa juridicamente a Confederação em suas relações com o estrangeiro; em nome do Im-

perio, elle declara a guerra, conclue a paz, celebra tratados e contracta alianças com outrps paizes.

(Constituição, art. 11, secção I^a.)

São as suas attribuições principaes :

- a) nomear o presidente do *BuKdesrath*;
 - b) convocar, prorogar, abrir e encerrar as sessões dessa corporação e do *Ityíchstag*;
 - c) promulgar, publicar e regulamentar as leis do Império, velando pela sua execução;
 - d) nomear e demittir livremente o chanceller do Império, e os funcionarios federaes, observadas, quanto a estes, as restricções legaes ;
 - e) administrar as forças federaes;
- I f) exercer na Alsacia Lorena a soberania que pertence ao Império.

* »

■ LXVII. Ao lado do Kaiser, e compartilhando das suas attribuições executivas, funciona o *Bwtdesrath*, 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 *Btmdesrath* não são funcionarios do império, e o art. i o da Constituição reconhece-lhes o character de encarregados de negócios dos membros da Confederação, preceituando o seguinte :

« E' dever do imperador garantir aos membros do *Buxdesrath* a usual protecção diplomática. >

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 acústica para transmittir ao mandante as declarações dos outros Estados.

O *Bundesrath* tem três commissões permanentes ■— a da Alsacia-Lorena, de Constituição e da *Ordem do dia*, as quaeà funcionam unicamente durante as suas sessões; e oito commissões que continuam em actividade no intervallo das mesmas sessões.

Duas delias — 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 amais importante,—a dos Negócios Extran-geiros — se compõe dos representantes da Baviera, que é o presidente, da Saxonia e do Wurtemberg e de dous membros eleitos pelo *Bundesrath*.

A Prússia tem a presidência 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 *JReichstag*, e sobre a respectiva saneção;

39»

b) estatuir sobre as prescripções e disposições administrativas necessárias á execução das leis do Império;

c) opinar sobre a nomeação dos fiscaes aduaneiros, e propor a dos seguintes funcionarios: membros da Corte de Contas e do Tribunal do Império, procurador geral e procuradores imperiaes, directores do Banco do Império, 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 território, hypothese em que ao Kaiser compe providenciar;

I e) resolver sobre a conveniência da dissolução do *Reichsiag*

f) deliberar sobre a applicação* do thesouro de guerra;

g) tornar annualmente as contas do chanceller do Império, mandando expedir-lhe a competente quitação.

Basta a enumeração das principaes attribuições do *Bundsrath* para mostrar que a preponderância do Kaiser no governo da Allemanha é devida antes á sua posição de rei da Prússia que á de *prcesidium* da Confederação.

GAPITULO X

LXVIII. Os Ministros de Estado. Atribuições e responsabilidade — LXIX. Organização ministerial actualmente em vigor. Distribuição pelos diversos Ministérios dos serviços á cargo da administração federal — LXX. O Theouro Federal e repartições dependentes. Conselho de Fazenda — LXX I. Fórmulas dos actos administrativos — LXX II. Organizações ministeriaes nos paizes estrangeiros: Chile — LXXIII. Republica Argentina — LXXIV. Estados Unidos — LXXV. Áustria-Hungria — LXXVI. Suissa. — LXXVII. Allemanha. *

•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 Ministérios em que se divide a administração federal.

Os Ministros não poderão accumular o exercicio de outro emprego ou funcção 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 acceitar o cargo de Ministro.

Esses auxiliares não poderão comparecer ás sessões do'Congresso, e só se communicarão com elle por es-

i Ribas — *Oi. dl.*: AmunAtégul Rivora — *Oi. cie.*; Stovcnn — *OS. cli.x Brycc* — *Oi. iU.t t.e Fur* — *Oi. dl. i Adam*» et Cunnlnghnm *Oi, ctí.*: Laband— *Oi, tit.i*

cripto, ou pessoalmente em conferencias com as commissões das Camarás.

Os seus relatórios annuaes serão dirigidos ao Presidente da Republica e distribuídos por todos os membros do Congresso. (Constituição Federal, arts. 49-51).

m.•
‡

Os Ministros de Estado não são responsáveis 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 prejuízo da acção da justiça ordinária.»

* *

LXIX. A Lei n. 23 de 30 de outubro de 1891 distribuiu os serviços da administração federal pelos seguintes Ministérios:

Fazenda, Justiça e Negócios Interiores, Industria, Viação e Obras Publicas⁴, Relações Exteriores, Guerra e Marinha.

E' da competência privativa do Ministério 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) A' divida publica, quer interna quer externa, e á Caixa de Amortização;

d) Aos bens do domínio federal, salvo quando especialmente reservados a misteres ou serviços de outros Ministérios ;

é) Aos lançamentos de impostos, bem como á- arrecadação, distribuição e contabilidade das rendas federaes;

f) A' escripturação relativa a pensionistas, aposentados, reformados e empregados de repartições extinctas;

x Esto Ministério, no antigo regimen, denominava-se — Agricultura, Commercio e Obras Publicas— c nao me parece que a substituição do titulo tenha sido feliz.

A *viação* i uma das modalidades da *industria*, e num pai* *essencialmente agrícola*, nao so comprehendendo a exclusão da *agridealtara* da denominação do ministério.

Pende de deliberação da Camará doa Deputados um projecto ereando um novo ministério, da — *Agricultura, Comtturcio t Iudusiria* —, e os Interessados têm a maior confiança na eHicacla desta medida.

g) A' Casa da Moeda, a Imprensa Nacional e ao *Diário Official*;

h) Ao orçamento geral da receita e despesa publicas;

i) Aos montepios, ás caixas económicas e montes de socorro da União;

j) E aos bancos de emissão, de depósitos e descontos.

Cabe, outrosim, ao Ministério da Fazenda:

a) Dirigir e uniformizar o serviço da contabilidade geral da União, exercendo fiscalização sobre todas as repartições, dependentes ou não do mesmo Ministério, que tenham a seu cargo escripturar receita ou despesa;

I b) E centralizar e harmonizar, alterando ou reduzindo, os orçamentos parciaes dos demais Ministérios para o fim de organizar annualmente a proposta do orçamento da União, que será apresentada á Camará dos Deputados na época e na forma prescriptas pela lei da contabilidade publica,'

I São da competência do Ministério da Justiça e dos Negócios Interiores:

i O Ministério da Fazenda abriu mão inteiramente dessas duas importantes attribuições, cujo elevado alcance não apreel ou devidamente.

O Thesouro Federal, em regra, remotte ao Congresso Nacional as tabeliãs explicativas tal e qual as recebe dos diversos Ministérios sem usar o Ministro da Fazenda do direito de reduçao, 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 nao dependentes do seu Ministério, 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 Ministério da Fazenda.

O Projecto do Código de Contabilidade Publica consagra, e nem podia deixar do fazcl-o, a unificação da contabilidade geral da Republica no Ministério da Fazenda, sob a chefia do Director da Contabilidade do Thesouro Federal.

Mas as suas disposições que aliás apenas codificam as disposições lega es esparsas em diversas leis. tem suscitado a mais viva opposição dos interessados em manter os abusos do actual systema.

a) Os serviços e negócios 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;

d) Tudo o que fôr concernente ao desenvolvimento das sciencias, lettras e artes, á instrucción e á educação e seus respectivos institutos nos limites da competência do Governo Federal, e inclusive a catechese dos Índios;

- *e)* Os assumptos eleitoraes;

f) A naturalização e o registro civil;

g) Ea saúde publica, soccorros públicos, assistência aos alienados e maternidade.'

Compete ao Ministério 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 instrucción 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. 6^o);

c) A garantia de juros a empresas de vias férreas, engenhos centraes ou outras empresas para fins economicos.

^t O operoso Dr. Amaro Cavalcanti publicou, quando Ministro da Justiça e Negócios Interiores (1898) uma interessante noticia histórica dos serviços, institucões e estabelecimentos dependentes do seu Ministério.

Praza a Deus que esto exemplo seja imitado nos outros Ministério».

m 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 for da competência do Governo Federal;

l) A administração e custeio das vias férreas 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 Estatística;

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 económicas, montes de soccorro, particulares, ás sociedades anonymas, bancos de credito real e quacsquer 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 Ministérios: das Relações Exteriores, Guerra e Marinha — dispensa uma enumeração das respectivas attribuições.

* *
»

LXX. O dec. n. 2807 de 3i de janeiro de 1898, que reorganizou as repartições de Fazenda, dividiu o The-souro Federal nas seguintes directorias :

Do Expediente e Inspeção de Fazenda; de Contabilidade ; da,s Rendas Publicas, e do Contencioso.

Em todas as capitães dos Estados, excluída 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 Collecto-rias.

Nesta Capital existem, também subordinadas ao Thesouro, as seguintes repartições:

Recebedoria, Casa da Moeda, Imprensa Nacional, e Laboratório Nacional de Analyses. *

*.#

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.

1 A. Caixa da Amortização é administrada por um» Junta composta do Ministro da Fazenda, de cinco capitalistas nacionaes. e do Inspector Geral, que é o representante da mesma Junta e o executor das suas deliberações.

E, portanto, uma repartição autónoma, «m cujas resoluções o Ministro da Fazenda intervém apenas com seu voto.

Extincto o Tribunal do Thesouro, esta repartição perdeu grande parte da sua importância, porque não profere julgamentos e sim apenas informa o» papeia que o Ministro da Fazenda decide nob a sua exclusiva responsabilidade.

Passou também para o Tribunal de Contas a eucripturação dos credito* dos outros Ministérios, e assim, o Thesouro não tem supremacia sobre as outras Secretarias de Estado.

Reune-se, pelo menos, uma vez por semana, e trata em grau 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 também ao Conselho de Fazenda a regulamentação de impostos e mais matérias concercentes ao serviço de Fazenda; os Ministros, porém, privam-no systematicamente dessa attribuição, confiando-a a pessoas estranhas ao Thesouro.

Considero muito censurável este procedimento.

Em primeiro logar, não tem o Ministro da Fazenda competência para alterar .ou deixar de cumprir uma disposição de um decreto expedido pelo Presidente da Republica.

Em segundo logar, desauthorizando o Conselho de Fazenda o referido ministro declara incompetentes os directores do Thesouro, e esta condemnação, além de injusta, sen do assim proferida em globo, vai reflectir sobre elle próprio, 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 deplorável situação financeira do pai/.), como essas pessoas estranhas ao Thesouro são sempre bem remuneradas, os cofres públicos são sobrecarregados com uma despesa perfeitamente evitável.

E maior se torna o abuso quando a pessoa encarregada do serviço é um *aposentado*, isto é, um *invalido*

que a Junta de Inspeção de Saúde declarou incapaz de trabalhar!

»

LXXI. O Poder Executivo exerce ordinariamente as suas funções por meio de—*decretos, regulamentos e instruções*.¹

Os primeiros, ensina Ribas, podem ser considerados quanto:

A' sua natureza, á comprehensibilidade de suas disposições, e á origem de sua auctoridade.

Considerados quanto á natureza de sua matéria, elles se dividem em:

Ofictos 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. I

oActos de instituição, que são os que conferem funções publicas a alguém, ou o destituem delias; taes são os actos de nomeação, promoção, remoção, demissão, aposentadoria, etc.

Em relação á comprehensibilidade de sua matéria, dividem-se os decretos em:

i As deliberações do Congresso Nacional são chamadas —*trê* ou *decretas*, conforme o tou objecto,

Denomiiem-se *liU* as que contoem normas geraes o disposições do natureza orgânica ou que tenham por fim creAr direito novo»

As rosoluçOes que consagrarem medidas administrativas ou politicas, de caracter individual ou transitório, denominar-so-hão decretos.

Geraes ou *regulamentares*, que são os que teem por fim desenvolver as disposições legislativas para facilitar a sua execução.¹

I *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 delia mesma no exercício 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 obrigatória, os decretos regulamentares e especiaes se dividem em duas classes:

i.^a 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. i.º.)

2.* 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 *mstrucções* teem ordinariamente character mais tecnico e provisório; são regras dadas ás auctoridades publicas, prescrevendo-lhes o modo por que devem organizar e pôr em andamento certos serviços, e quasi

¹ Em regra, o *Decreta* no limite» a mandar observar as diapoiiçõe da *Rigulamento* que o acompanha.

sempre se referem aos que são de novo creados ou reformados, e vão começar a funcconar. I Os *avisos* são as fórmulas de que commumente 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. *

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* * quando se dirigem a empregados subalternos. I Também se fazem por meio *deportarias* as creações de alguns Jogares subalternos e as nomeações dos respectivos empregados.

As *circulares*., geralmente, contem 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. *i*

Os avisos são annualmente colligidos e impressos sob o titulo de—*Decisões do Governo*.

X Expedom-so por moio do *avisos* as *rsolutifs* presidenciae* tomadas sobre consulta do Supremo Tribunal Militar.

Os avisos nao poderão versar sobre interpretação de loi ou regulamento, cuja execução estiver exclusivamente a cargo do Poder Judiciário.—CU.Lei n. 23, art. 90.

a Os Ministros da Fazenda serviam-se de *ordens* quando se dirigiam aos inspectores das Thesourarias, como presidentes do extincto Tribunal do Thesouro.

A forma 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 também o retrato dos seus signatários.

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 enérgico 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:

i.º Do Interior; 2.º Das Relações Exteriores e Culto; 3.º Justiça e Instrucção Publica; 4.º Fazenda; 5.º Guerra; 6.º Marinha; 7.º Industria e Obras Publicas.

Os Departamentos da Guerra e Marinha são exercidos pelo mesmo funcionario.

Actualmente existem oito departamentos, tendo sido dividido em dous o da Justiça e Instrucção Publica, sem augmentar o numero de Ministros.

A citada lei de 1887 revogou, no art. 35, o decreto-lei de 1.º 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 Secretários: 1.º Do Interior; 2.º Relações Exteriores; 3.º Fazenda; 4.º Justiça, Culto e Instrucção Publica; 5.º Guerra e Marinha.

Mas actualmente são sete os ministros: 1.º, da Fazenda ; 2.º, do Interior ; 3.º, das Relações Exteriores ; 4.º Guerra; 5.º, Marinha; 6.º, Instrucção Publica; 7.º, Agricultura.

Os ministros referendam e legalisam os actos do Presidente, cuja validade depende do cumprimento dessa formalidade.

Cada ministro é responsável 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 económico e administrativo dos seus respectivos departamentos.

Apresentam annualmente ao Congresso um relatório dos negócios 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 análogo 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.

E' 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 negócios a seu cargo, de accordo com as ordens e instrucções do Presidente dos Estados Unidos; e disposições idênticas se encontram na mesma lei relativamente aos secretários 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 somente quatro ministros: o secretario de Estado» o 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' e em 1888 um secretario da Agricultura.

Estes oito secretários constituem o que vulgarmente se chama o Gabinete, o qual, aliás, se reúne excepcionalmente, quando o Presidente julga necessário discutir com os seus auxiliares reunidos alguma medida importante.

A maior ou menor preponderância do ministro na administração do paiz depende do seu próprio valor e do do presidente.

Legalmente, os secretários são simples cumpridores de ordens.

Jefferson, apesar de ter secretários 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 Monrõe e Pinckney, em 1806. Lincoln reunia raramente os seus ministros, e não os consultou 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

I Actos de 1867 e 1869 crearam una repartição de Instrucção Publica, annexa ao Ministério do Interior, cuja única funcção ceniiste em reunir e publicar informações sobre Os assumptos concernentes á educação, tarefa tto utii quanto conscienciosamente desempenhada.

partido, que, nos primeiros tempos, era considerado degrau para a presidência.

A direcção dos negócios 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 partidários.

O *Attorney-General* é não somente o accusador publico e o conselheiro permanente dos Estados Unidos, como também, até certo ponto, ministro da Justiça, exercendo o direito de fiscalização sobre a administração judiciaria federal, e especialmente sobre os funcionarios executivos da Corte chamados — *United States Marshals*, e sobre os membros do ministério 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 estaduais; e, em geral, em todas as questões de direito.'

* * ,

LXXV. Na Áustria, o ministério 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.

¹ Entre nós, o jurisconsulto official do Presidente « o Consultor Geral da Republica, logar creado pelo Dec. Lcg. n. 967 do 2 de janeiro de 1903.

Em cada departamento, o ministro age sob a sua responsabilidade individual.

Assim os ministros representam um tríplice 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 approvação do Reichsrath; e devem assistir ás sessões das duas Camarás para defender a politica do Governo, e responder ás interpeações.

Ha oito departamentos executivos:

Interior, Defesa Nacional, Cultos e Instrucção, Commercio, Agricultura, Finanças, Justiça, e Estradas de Ferro.

P Presidente do Conselho muitas vezes não tem pasta, sendo, portanto, um nono ministro.

Em theoria, os ministros são responsáveis perante as Camarás e devem pedir demissão quando perdem a confiança da maioria; mas, na pratica, isto não se observa.

As differenças de raças determinam nas Camarás a divisão dos partidos, e os próprios membros da mesma raça não adoptam projectos idênticos, nem seguem uma única direcção politica.

O Imperador aproveita-se desse estado de cousas para conservar os seus ministros, e proceder de accordo com a sua própria orientação politica.

* *
*

Na Hungria, o ministério se compõe normalmente de nove membros, quando o Presidente do Conselho oc-

cupa uma das pastas, e são: o Ministro Assistente do Rei, o do Interior, das Finanças, da Industria e Cote mercio, da Agricultura, da Justiça, dos Cultos e Instru-çãb, da Defesa Nacional, e o da Croácia e Slavonia.

Elles assistem ás sessões das Camarás, e representam as maiorias parlamentares, de cuja confiança exclusivamente vivem.

Os Magyars conservam uma maioria real nas Camarás húngaras, sabem o que querem, e são capazes de respeitar escrupulosamente a disciplina partidária.

* *
*

São communs á monarchia austro-hungara os ministérios: dos Negócios Extranjeiros e da Casa Imperial, *Kaiserlichen Hauses*; o da Guerra e o da Fazenda do Império.

LXXVI. No intuito de facilitar o exame e a expedição dos negócios, 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 negócios, tem augmentado muito a auctoridade independente de cada membro do Conselho; mas todas as questões de real interesse são examinadas e resolvidas nas sessões ordinárias 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 negócios 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:

i.º Negócios estrangeiros, inclusive o commercio; 2º Interior; 3º, Justiça e policia; 4º Militar; 5º, Finanças e portagens federaes; 6º, Industria e agricultura; 7º, Correios e Estradas de Ferro.

A direcção dos negócios estrangeiros deixou de ser confiada exclusivamente ao Presidente da Confederação, o que importava numa substituição annual; e assim adquiriu a necessária estabilidade.

Além das relações internacionaes, o departamento dos negócios estrangeiros tem a seu cargo : desenvolvimento do commercio em geral, e o preparo dos respectivos tratados; os negócios relativos á propriedade litteraria e artistica; a emigração, e a collaboração no estabelecimento das tarifas aduaneiras.

*
* #

LXXVII. Na Allemanha, o Chanceller é o único ministro imperial (*kaiserlich*), o chefe supremo de todos os ramos da publica administração, o referendário de todos os decretos e ordenanças. (Constituição, art. 17.)

A' 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 Império estão agrupadas pela forma seguinte:

I. Repartição do Interior, a qual se compõe de duas secções: a central e a dos negócios de economia politica, e delia dependem as seguintes repartições:

I de Estatística, Verificação dos pesos e medidas, Estabelecimento physico-technico de Berlim, Saúde, Arqueação dos navios; Direcção central dos *cMonumenta Germânia: histórica'*, Serviço de emigração; Inspecção dos exames de pilotos, machinistas e capitães de navios; Com missão technica de navegação marítima; Repartição Imperial do canal de Kiel: Commissão escolar, etc.

II. Repartição dos negócios estrangeiros;

I III. Marinha do Império;

IV. Correios, dividida em duas secções, oocupando-se a 2* dos telegraphos;

V. Justiça;

I

I VI. Thesouro do Império;

VII. Estradas de ferro;

VIII. E Banco do Império.

(*Bank-cnratorium*)

CAPITULO XI

LXXVIII. Hierarchia. Funcionarios e empregados públicos. Classificação — LXXIX. Natureza jurídica das relações entre o Estado e os seus empregados — LXXX. Condições geraes de investidura dos cargos públicos — LXXXI. Direitos, deveres e responsabilidade dos empregados públicos — LXXXII. Aposentadoria— LXXXIII. Monte-pio—LXXXIV. Responsabilidade do Estado pelos actos dos seus empregados. Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. *

LXXVIII. Os funcionarios públicos constituem nos Estados modernos, e especialmente nos centralizados, doutrina Posada, um organismo complexo e uniforme, constituído, todo elle e cada um dos seus ramos, sob a forma hierarchica, isto é, segundo o critério da subordinação dos funcionarios inferiores em categoria aos superiores, estando todos dependentes do respectivo ministro.

A nota característica 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 consequen-

i Posada — *Où. cit.*; Bluntschli — *Tkeori» générale de PJtat*; Ribas *Oi.eit.*; Korlcouaov — *Court de l'heerte générale du droit*; Nézaré— *THeri* jiidigae de la foneitoti fmòitque*; Ooodnow — *Ob. cit.*; Chironi — *La culpa en el derecho civil moderno*; Sourdat — *Traiti geuirat dl la ret/oiuatiliti*; Solari— *La Responsabilità della Pubblica Amministrazione per gli oiti di impero*; Grivcllé — *Pe la distinctioit dei «ciei taurorit et dei actei de fatiam*, these pour le doctorat ; Dr. Amaro Cavalcanti — *Rnpomaòilidaée civil da Estado*.

cias são: — uniformidade do serviço, dever de obediência aos superiores e direito que estes têm de fiscalizar os actos dos seus subordinados, e de intervir nas suas deliberações, decidindo os conflictos suscitados entre elles.

Sob o ponto de vista doutrinário, não se identificam os conceitos de—*funcionario e empregado publico*.

Segundo Bluntschli, a função publica é um órgão do corpo do Estado tendo a sua missão publica peculiar, e conferindo ao respectivo funcionario um poder de *determinação* própria, na sua esphera de acção, o que, aliás, não exclue a subordinação hiêrarchica~

A idéa de *funcionario* implica a de *auctoridade (imperium /*» jurisdicia)*. exerce um dos direitos da soberania. . ■

—*^Cteempregados*, pelo contrario, não têm auctoridade nem esphera de acção~pTopriasi são auxiliares e subordinados dos funcionarios, e, embora exercitem também a sua actividade na esphera orgânica dos serviços públicos, as suas attribuições, em regra, exigem apenas um mediocre trabalho intellectual.

Lançando os olhos sobre o vasto e complicado mecanismo administrativo, diz Ribas, facilmente se conhece que algumas de suas peças exercem acção de que depende essencialmente o movimento geral, e portanto são indispensáveis para que elle possa preencher o seu desuno, enquanto outras somente têm por fim facilitar e coadjuvar a acção das peças essenciaes, de modo que a sua existência não é indispensável para o movimento geral.

As funções, 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*, * e também se poderiam qualificar de *especiaes*. •

Estas funcções indirectas, auxiliares ou antes especiaes, são verdadeiras fracções do poder social implicitamente contidas nas essenciaes, mas que delias 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 própria substancia da administração, em que se encarna todo o pensamento e impulsão do poder executivo ; de modoque 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.

I A realização das funcções da auctoridade, diz Korkounov, visto a grande diversidade que existe entre ellas, exige ordinariamente a actividade de muitas pessoas e de meios materiaes.

E é por este 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. os tão 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 coltboram.

Só monte os órgãos que decidem são órgãos immediatos, directos, do poder, no sentido estrito da palavra (asai).

Os órgãos que collaboram não são immediatos, cooperam apenas com os que teem o direito de decisão.

Esta cooperação pôde revestir três formas diferentes.

Ella consiste ora no preparo do negocio pela coordenação dos diferentes 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*, *consultivas* e *executivos*.

A distribuição das funções directas ou <essências se faa em relação ás divisões territoriaes, de spçte 'qvje se disseminem por todos* os pontos do território,-passando" por uma serie de cahaes que se ramificam bierarchicamente uns nos outros.

- . A distribuição das funções. indirectas ou auxiliares é feita segundo a especialidade da matéria a que se applicam ;,e, como os seus depositários não representam senão parcialmente o pensamento ..da administração, -e '~* delia recebem o movimento somente para certos', actos essenciaes, é necessário que se agrupem e se subordinem' aos agentes directos ou essenciaes que elles estão incumbidos de auxiliar.

H

"Tanto os funcionarios directos como os' indirectos,» para poderem convenientemente preencher "a-porção de poder social que lhes é confiada, precisam de çertos serviços, que teem character 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 ofiçinas mantidas pelos cofres públicos, 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*, pofque nerthuma fracção do *poder social*" exercem, e sim apenas—*empregados públicos*.

Serviço publico é a utilidade que por meio dos seus' actos alguém prestará sociedade ou a parte delia.

Função publica é uma fracção do *poder social*, - en- •
volve as idéas de auctoridade e mando em relação aos interesses do Estado.

* Qaari3\$, ^>ojém, estes'agentes são destinados a" ser-
 viço meijrm&ite. mechariico ou, braçal, 'ajustados, pagos e
 despedidos 'em virtude de contracto meramente parti-
 *cular com o cliefe administrativo a quem estão subordi-
 nados, não lhes cabe a denominação de *empregados*
publittok' no sentido restricto^ e-sim a de meros ser- j
 &<*i [ventes, operários ou jornaleiros. ■■ I
 ^ ;. Cumpre, porém, attender-se que a phraseologia da.
 L nossa legislação administrativa não está inteiramente as-
 . sentada sobre esta matéria.

Geralmente as palavras — *empregados públicos*—de-
 ^ signani n^p^gó^esía^ classe especial de agentes da admi-
 nistração, como também todos os seus funcnionariosjj
 directos ou indirectos. '

↳ riézarad nota -falta do precisão na theoria que distingue os funcionaria propriamente dlctos
 do» simples empregados, e . Hauriou observa que no quadro geral dos funcionaria é
 impossível estabelecer uma linha de demarcação acima dft qual 4 fiquom os
 funcionarios, e em baixo os empregados.

Alem disso, continua Nézarad, essa theoria contém frequentemente um erro
 jurídico. i ■ *i

Não se pode distinguir os empregados- dos funcionaria pelo * facto de competir uni-cv
 „.l.M*U*i estes «j«IHos a auctoridade publica, porquanto * todos os «agontcs de. gestão gosam dft
 qualidade de funcionarios, e entretanto nao exercem o poder publico.

E* egualmente impossível fazer desta distincção uma questão de gruo de elevação na
 Merarchia administrativa, porque assim 'ter-se-ia de dar a qualidade de funcio-nario ao guarda-
 cam postre e recusal-a ao chefe do sacção dum ministério, sendo, aliás, a funeção social do
 segundo muito maia importante do que a do primeiro*

O mesmo argumento nos pormilte repellir o criterium deduzido do direito do decisão
 próprio» ^k

Todo agente da força publica que lavra«zm processo-verbal tem uma iniciativa mais
 considerável do que o chefe de repartição, que apenas prepara as decisões sub-mettidas A
 assignatura do ministro, ou transmite as ordens do seu chefe hierarchico aos empregados
 subalternos.

O direito disciplinar de ordem o fiscalização sobre os seus subordinados, de que J estão
 investidos os chefes de repartição, não é peculiar ao poder publico, nem diUcre do que gosam as
 administrações privadas de alguma importancjft.

Hauriou classifica de um lado o funcionario que tem um estado, IstO.é, garantias contra a
 demissão ta remoção e, do outro lado, o simples empregado sem garantias, romovivel e
 domissível *id mutum.

Esta distincção também não tem a nitidez do contornoso que constitua a força de «una, theoria
 jurídica, e o próprio Hauriou reconhece que entre os, dous typos extremos ha uma sorte de
 situações intermédia.

Assim também a palavra*—*funcionarios*—«- 'eih-, pregada algumas vezes para designar não só os que assim tecnicamente se denominam,* como quaisquer empregados públicos; e a expressão -*funções publicas* — para indicar as atribuições e actos dos cargos públicos de qualquer categoria.

Considerando os funcionarios. como elemento do organismo administrativo, explica Posada, cabe fazer estas classificações:

i.* Correspondendo ao duplo caracter representativo a "5 *tchmco* do Estado, os seus funcionarios se classificam segundo predomina nelles o primeiro ou o segundo caracter, e assim podem ser *representativos e profissionais* ou *burocráticos*; e a esta classificação corresponde de um modo bastante exacto a de funcionarios e empregados;*

t Em muitos Estados, diz Goodnow, se estabelece uma distincção entre funcionarios *profissionais* e *honorários*.

Os primeiros são os que consagram todo o seu tempo ás funções publicas, e não têm outra occupação nem podem tê-la, segundo a lei, e percebem a remuneração sufficiente para viver sem recorrer a outros meios.

A lei exige frequentemente de estes funcionarios certo preparo tecnico ou um conhecimento maior ou menor de assumptos a que se referem e «eus floaaa»

Em alguns Estados os aspirantes a cargos públicos necessitam seguir um plano completo de estudos administrativos.

Um systema de administração que descança completamente ou principalmente em funcionarios *profissionais* se denomina systema burocrático.

Nelle existe a profissão e a classe dos funcionarios ometaes, dos que se consagram à administração dos negócios públicos.

Os funcionarios honorários, pelo contrario, não consagram todo o seu tempo ao trabalho publico, se dedicam a outras occupações, das quaes tiram os meios de subsistência, ou vivem dos próprios recursos, porque o ordenado é insufficiente.

Em tal systema, a função é considerada não como meio de vida, e sim como uma honra, e não se exige dos candidatos conhecimentos especiales; e o que se chama *selfgovernment*.

Nelle não existe uma classe de funcionarios profissionais, ou é muito reduzida. e a administração fica a cargo dos membros da sociedade, que exercem temporariamente funções publicas.

A tarefa dos Governos, diz Korkounov, em todos os Estados modernos, exige um preparo tecnico; e 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 excluído nas mãos de

2.^a Attendendo-sê ás faculdades politico-administrativas que se attribuem aos funcionarios, estes se classificam em *auctoridades* e *agentes*;

.S.' 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, esladoaes e mumeipaes*;

4.^o Quanto -á constituição numérica do emprego, os funcionarios são *individuaes* ou *collegiaes*;

5." Relativamente ao character e valor das suas decisões, podem ser *activos* ou *consultivos*, conforme executem directamente, ou dêem simples conselhos;

6." Tomando-se em consideração a natureza politica das funções, os funcionarios são: *geraes*, isto é, da Administração como acção total do Estado, ou *especiaes*, de um ramo tecnico particular;

M 7.' Attendendo-se á origem da relação da função, os funcionarios são *electivos* ou de *nomeação*, podendo esta ser feita livremente ou em virtude de concurso;

8." Quanto á distribuição histórica dos serviços, os funcionarios se classificam tecnicamente segundo o departamento ministerial ou dependência da União, Estado ou Município a que pertençam;

uma classe única, e indispensável dar aos outros membros da sociedade uma certa influencia, e fazl-os também participar do alguma* funções do Estado.

E* por esta razão que o pessoal, nos diversos estabelecimentos que compõem o Estado, comprehende dous elementos '. 1.^o uma categoria de pessoas que se consagram ao serviço do Estado como a outra qualquer profissão; a.^o c. uma categoria de pessoas, que apenas representam os interesses das outras classes sociaes*

Em outros termos, na composição dos institutos, nos Estados modernos, pódo-se distinguir um cloinento *profissiona'* O usa *representativa*.

O primeiro é uma garantia de Sciência e experiência ; o segundo é um freio para a rotina e o espirito de o (asse).

9.^a Relativamente á sua condição jurídica, os funcionários são *movíveis*, quando podem ser transferidos ou privados livremente do emprego, e *imovíveis*, quando não podem sê-lo senão em casos excepcionaes, expressamente previstos em lei;- *m s*

i o.* Quanto ao tempo, os funcionários podem ser *temporários* (comissão) ou *permanentes*; *yi*

11.' Finalmente, attendendo-se á sua situação, os funcionários se dividem em *activos ou passivos*, conforme estão no exercício do emprego ou aposentados, verificada a condição de invalidez.

* *

LXXIX. Não estão accordes os escriptores sobre a natureza jurídica das relações do Estado com os seus empregados.

Uns consideram a relação sob o ponto de vista da *subordinação* do empregado, seja considerando a dieta relação *comojiMilateFQI*, 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 *A* jjiçitp puhlim* ^ tendo o empregado as regalias que o próprio 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 lógico desta opinião, diz Orlando, consiste em collocar o *que podia ser* em lugar *do que é*.»

i A relação do funcionario com o Estado, diz Goodnow, não é contractual. Os conceitos do funeção o de funcionario são **do direito publico, e não de direito privado**»

I¹ -! Uns sustentam que a dita relação participa de ambos os contractos, predominando em certos empregados o 1º caracter de locação de serviços—um subalterno, e em I 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 derogacões das normas civis (Orlando).

Depois de passar em revista todas estas opiniões, Posada affirma que em todas ellas ha elementos aproveitáveis para se definir a *relação de emprego*.

Esta relação é uma relação jurídica *sui generis*, sem nome natechnica civil; por outro lado não é admissível, no conceito reinante, a applicação das normas civis dos Códigos ás relações *contractuales* que podem resultar do emprego.

Partindo disto, o illustre publicista hespanhol considera admissível a orientação das opiniões indicadas: 1º, emquanto reconhecem o caracter *bilateral* da relação de *emprego*; 2º, emquanto admitem o seu conteúdo cqntractual; 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 exercício resulta para o Estado um serviço que determina o dever da retribuição, e da prestação das condições necessárias para que o mandatário possa cumprir a sua missão.

No iundo, 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 forma não se trata somente de *contractos civis*, porque a índole do serviço e da representação do emprego exigem solemnidade e condições especiaes.

A relação de emprego não é meramente contractual; é também uma/MMCção que, devido a razões *technicas* e a motivos práticos 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 índole 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 mérito e capacidade; por outro lado, a complexidade do systema de serviços públicos determina relações particulares reciprocas.

Em conclusão: a relação de emprego, segundo Posada, é uma relação juridiçp-politica, pela qual se estabelece a ordenação dagjFuncções profissionaesjjo Estathreexercidas 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, pôde ter uma tríplice base de direito: pôde ser creada por uma convenção análoga 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 salário convencionado.

O Estado também pôde 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 espécie, de forma 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 (*Gewaliverhaélimss*) que não provém duma decisão livre dos interessados, mas existe sem isto.

No domínio do direito privado, o exemplo mais característico é o pátrio poder e o direito, que o mesmo confere aos pais, de exigir dos filhos serviços domésticos ou technicos.

Da mesma forma 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 súbdito 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 judiciário, aceitando tutelas, etc, não é um funcionario, si bem que se mova num circulo de negócios públicos, pratique actos auctoritarios, e, conseguintemente, desempenhe funcções e sirva o Estado.

E a razão de não ser funcionario não consiste no facto de desempenhar as suas funcções de forma não permanente, e sim em ser o *dever de serviço* uma modalidade do *dever de súbdito*.

Mas existe uma terceira classe de — relações de serviços — que reúne os traços característicos das duas já estudadas, isto é, por um lado, tem por base uma convenção livre e voluntária, e, por outro lado, tem no seu conteúdo uma — relação de poder.

A historia do direito privado nos oflerece um exemplo clássico duma relação deste género 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, indispensável, si bem que sempre fosse esse o costume.

A relação entre o vassallo e o suserano não era formada por um—*dare facere praesiare oportere*—reciproco, mas pelo — *mundeburmum* (defensivo) e *Jides*.

A relação de serviço que une o funcionario ao Estado é da mesma natureza, sendo, porém, de direito publico.

Esta relação supõe um contracto que a estabelece, isto é, um consentimento especial para cada caso.

E' necessário que o Estado declare a sua vontade de tomar alguém, individualmente determinado, para o seu serviço, e que esse individuo consinta em entrar para o mesmo serviço.

Mas este contracto não é de direito obrigatório; elle funda uma relação de poder do Estado, um dever particular de serviço, de obediência, de fidelidade do funcionario, e impõe ao Estado o dever de protegê-lo e pagar a remuneração estabelecida para os seus serviços.

Aqui também o que é essencial é o dever do Estado de proteger o funcionario no exercido de suas funcções; a remuneração dos serviços é a regra, mas não é essencial.

O funcionario que falta ao seu dever de serviço não viola um contracto, commette um delicto (*vergehen*), um —delicto disciplinar—correspondente á felonía do vassallo.

Cumprir os deveres de funcionario não é se conformar com os termos dum contracto, é desempenhar o dever de fidelidade e de obediência que se acceitou.

Assim, pois, o serviço do funcionario se distingue do do súbdito, 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 critério decisivo e essencial da noção jurídica do funcionario '.

* *
*

LXXX. Às condições geraes de investidura dos cargos públicos, ensina Posada, dependem da natureza do Estado.

Sendo este de índole social, e abrangendo *por equal* a todos os seus membros, a sua organização administra-

X Nézard combate a thooria de Laband, apresentando, entre outros argumentos de somenos importância, os três seguintes:

* i. o Ai obrigações do vassallo eram sobretudo *negativas* e se resumiam no dever de fidelidade, ao passo que ai do funcionario s.lo essencialmente activas e muito mais extensas;

a.o O contracto de *itunãeburnim*, pacto de amizade, mais tarde contracto de feudo, se concluía no interesse do vassallo; a funeção publica, pelo contrario, existe sãmente porque é necessária á vida do Estado, cujo interesse está principalmente em jogo.

3«º A funeção publica é temporária e livre, o funcionario pôde aceitar 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 nfo eram *negativas*, porquanto assim nao é possível considerar o *serviço militar*, as *preitafset pecuniárias*, e em certos casos, o *ira-halho corporal*, deveres esses que nao estão implicitamente comprehendidos no da fidelidade.

E' exacto que o feudo era hereditário e irrevogavel; mas o laço feudal podia ser quebrado pela traição o pela negação ds justiça o o feudatario podia se armar contra o suserano para obter justiça ou tomar uma vingança de família.

Além disso, elle podia subtrahir-se aos ónus da vassallagem, acolhendo-se sob a protecção de um senhor mais poderoso; o o próprio suserano podia cxonerar-o de tacs ónus.

O funcionario nao pode deixar o exercício do seu cargo antes de obter a sua demissão. Isto è, o consentimento do Estado.

Nczard, 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 illogal ou se demittindo som prévio aviso.

A diversidade notada entre os Intuitos do *mundeburnium* c da funeção publica, se oxplica facilmente pela evoluç&o do conceito do Estado, actualmente tao ampliado quanto rudimentar durante o regimen feudal.

tiva obedece aos seguintes princípios: 1.º, as funções do Estado não podem ser atribuídas a nenhum dos seus membros por direito pessoal individual; 2.º, o Governo não pode excluir arbitrariamente a nenhum membro do Estado do exercício de suas funções; 3.º, as funções do Estado devem ser distribuídas e organizadas segundo as aptidões exigidas pela diversidade técnica das funções.

Estes princípios se resumem no seguinte: todos os membros do Estado devem ser admitidos, como taes, ao desempenho de suas funções, sem outra limitação que não seja a resultante das condições exigidas pelas próprias funções.

De accordo com este principio, a Constituição Federal determina, no art. 73, que os cargos públicos civis, ou militares, são accessíveis 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 públicos, entre nós, depende exclusivamente da capacidade pessoal, a qual deve ser examinada sob quatro pontos de vista, *politico, jurídico, physico e intellectual*.

A capacidade geral *politica* se resolve na necessidade de ser membro do Estado.

9 Meucci, Orlando, Posada e outros pensam que esta exigência é justificável somente quando se trata de *funções de governo*, nada tendo que ver a nacionalidade com o exercício de *funções technicas*.

Em paizes como o nosso, de escassa cultura intellectual, essa maneira de pensar é perfeitamente aceitavel.



A capacidade *jurídica* para o exercício dos cargos públicos não coincide com a civil; certas condemnacoes inibem os individuos de exercel-os, e, além disso, é indispensável que o candidato tenha o que muitos chamam — *capacidade moral* — isto é, tenha boa conducta notória.

A capacidade *ph/sica* se refere ao minimo e ao máximo da idade. *

A capacidade *intellectual* pôde ser *geral*, quando exige somente um gráo minimo de insf rucção; ou *especial* (scientifica), quando se faz precisa uma cultura technica determinada.

LXXXI. Enumerando os direitos dos empregados públicos, os tratadistas collocam em i" logar o de exercer o cargo de uma maneira regular e estável, podendo o seu exercicio ser garantido por uma acção judicial ou administrativa, no caso de demissão arbitraria.

- Stein, partindo do principio de que o Estado e o empregado se ligam por uma relação *bilateral*, sustenta que*este não pôde ser privado do seu emprego sem prévia decisão judicial.

Hauriou, pelo contrario, não admitte o direito ao emprego, afirmando que todos os funcionarios podem

i O sexo masculino, diz Meucci, era outr'ora uma condição exigida para as funcçAos publicas, o também para o desempenho das profissões liboracs; mas este principio tem soffrido numerosas excepções.

Actualmente predomina a opinião de não ser possível recusar & n. ulher a idoneidade precisa para o exercicio de algumas funcçOcs publicas; c, verificado que o sexo não a impede de attIngr a um gráo elevado de vigor mental o de caracter, pouco a pouco olla tsm conquistado o direito de exercer a sua actividade ao vasto campo dos serviços públicos, excluídos apenas aquelles em que razoes de moralidade ou necessidade de grandí força physica, como as funcçães militares, se oppõem ao seu exorcicio.

ser demittidos quando menos esperarem, sendo a nomeação um acto discrecional.

Ambas essas opiniões extremadas não me parecem aceitaveis —*in medio virtus*.

O direito á funcção somente *em termos* pôde ser reconhecido.

E' indiscutível, em principio, o direito do Estado de organizar os serviços a seu cargo, estabelecendo, como lhe apraz, as respectivas condições; e fora um absurdo impôr-lhe sempre o ónus de conservar vitaliciamente um empregado cujas funcções se tornaram desnecessárias.

Como já vimos, a accepção 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 pôde invocar outros direitos além dos expressamente concedidos pela *auctoridade*.

O reconhecimento do direito ao emprego, portanto, depende apenas do facto de ter o Estado incluído a garantia de *permanência* entre as condições que estabeleceu para attrahir ao seu serviço pessoal idóneo.

No caso affirmativo, o funcionario não pôde ser* privado das vantagens do seu cargo, ainda que sob o pretexto da slappressão 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. '

1 A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consagra esta doutrina ainda que vacillantemente, o que talvez se deva attribuir á circunstancia de nao estar a maioria dos julgadores muito familiarizada com os estudos administrativos.

O Acc. n. na deio de setembro do 1895 declarou nullo um **acto** do Poder Exe-

Si assim não fosse, o Estado, para ter facilidade em recrutar pessoal idóneo para o seu serviço, seria pródigo em promessas, e depois iria cerceando pouco a pouco as

cutivo reformando forçadamente um folhoal militar, fora dos casos previstos na et.

O de n.º 133, do 37 de novembro do mesmo anno, também declarou nullos nao somente o acto da demissão de um lento substituto do cargo vitalício que exercia no curso superior da Escola Militar desta Capital, como também o que dera provimento definitivo a uma cadeira de lento da mesma Escola, em prejuizo dos direitos daquelle substituto, embora ta** actos tivessem sido expedidos durante o estado de sitio.

O de a, 41X de *3 de agosto de 1899 reconheceu que — « os actos administrativos que nao ferem direitos civis ou políticos estão fora, da acção do poder judiciário e nao se acham comprehendidos no texto do art. 13 da lei n. sai da 1894; o que a demissão de empregados nao vitalícios nao 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 sao dignos de nota os seguintes *considerando* *:

Considerando que é o appellado, como official da Directoria dos Correios, empregado demlssivel *ad HUIUM*, c, portanto, som direito ao emprego de cujas vantagens foi privado pelo acto do Governo, a quem cabe a facultade de prover os cargos públicos nomeando o demittendo os empregados, quando o exigir o serviço publico;

Considerando quo a facultado de domittir se limita pela vitaliciedade, e quo esta, como excepção, estabelecendo vantagens por um lado e ónus por outro, ad por lei pode ser concedida, e que lei alguma a estabeleceu para os empregados do Correio;

Considerando, finalmente, quo, nao sendo vilalicio o omprego de que foi demittido o appellado, a sua reintegração cnectuada equivale a uma nova nomeação, e nao lhe dá direitos á percepção de vencimentos durante o tempo em que nao exerceu o dicto emprego.*

No mesmo sentido e também o Acc. n. 380 do ao de setembro de 1899. H

O de a. 506 de az de outubro de 1899 consagrou os segulntos princípios! te, que, sendo os empregos públicos estabelecidos para o bem da sociedade, e nao para o bem dos empregados, nada obsta ou pôde obstar a que sejam extinctos desde que es tornem inúteis ou nao mais possa custeal-os o Estado, c, portanto, a vitaliciedade do emprego nao pôde ser entendida senão como simplesmente assogu-radora do exercício do mesmo omprego, emquato este existir;

20, que, consagrado, como se acha expressamente entre nós, o direito da União de crear e supprmir empregos (Constituição, art. 34 a. 33), é bem de ver que a lei a. 463 de 25 de novembro de 1897, que extinguiu a cadeira regida pelo appellado o que fora creada por uma outra lei ordinária, nao é um acto exorbitante e de modo algum atacou a vitaliciedade garantida ao mesmo appellado pelo art. 232 combinado com os arts. 74 e 22a do decreto n. 330 do xa de abril de z800;

3*, e que, finalmente, tendo o Congresso Nacional competência para diminuir ou reduzir o* vencimentos doa funcionarios federaes vitalícios, salvo as restricções expressas na Constituição, c fora de duvida que, mandando, como mandou, pagar aos lentes e professores vitalícios, postos em disponibilidade por excederem as necessidades do ensino militar, nao os vencimentos integraes, que até então percebiam, mas apanas os ordenados, nada mais fez do que usar de um direito que lhe era próprio, porque, quem pode diminuir vencimentos pôde diminuir gratificações e até acabar com estas.

OAcç. n. 49\$ de 2 de dezembro de 1899 confirmou uma sentença que coudemnara

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 — *neminifraus sua patrocinari dobei*.

Mas, si o Estado não garantiu a permanência no emprego, é claro que o individuo, que o aceita, sabe perfeitamente que a sua permanência dependerá unicamente da vontade do Governo, e não poderá invocar o direito ao emprego, seja qual for o seu tempo de serviço.

J J O segundo direito dos funcionarios é o de ser especialmente protegido no exercicio do seu cargo, sendo essa protecção garantida pelas leis penaes.

O Código 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 auctori-

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 tempo decorrido de sua demissão até ser reintegrado no exercicio de suas funcções; mas sem a gratificação, que são é devida *pro laboré*.

A doutrina desses dous últimos Accs., parem (seja dicto com a devida vénia), além de injurídica, e muito perigosa, e, ai adquirisse entre nós foros de cidade, tornaria Irrisória a garantia da vitaliciedade concedida a certos funcionarios em virtude de ponderosas considerações de ordem publica.

O Governo encontraria na suppresão do emprego o meio fácil de se descartar de um funcionario por de mais affeito ao cumprimento dos seus deveres; ou an tão recorria resolutamente a demissão do mesmo funcionario, o qual seria sempre castigado com a perda da gratificação, durante o longo período entre a violência e a reintegração.

O próprio Supremo Tribunal Federal não tardou em repudiar a alludida doutrina, ocoahecendo, nos Accs. ns. 495 e 496, de x6 de dezembro de 1899, o direito dos empregados vitalícios de perceberem também as gratifioações, quando *involuntária-*mente afastados do exercicio dos seus cargos.

«Considerando que o appellado (diz o primeiro doa supradictos Accs.), como lente cathedratico, é vitalício, u^oo podendo perder o seu togar sonao segundo as leis penaes (art. 43a do decreto u. 329 de 12 de abril de 1890), c nao é conservado o ficar em disponibilidade com o ordenado somente e privado do exercicio da cadeira e [correspondente gratificação,..

dade, ou funcionario publico, em exercido de suas funcções, offendendo-o directamente por palavras ou actos, ou faltando á consideração devida e á obediência hierarchica; e a pena terá o augmento de um terço, si o desacato fôr praticado em sessão publica de camarás legislativas ou administrativas, de juízos ou tribunaes, de qualquer corporação docente ou dentro de alguma repartição publica.

O art. 135 estabeleceu a pena de prisão cellular por um a três 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 cditacs das auctoridades e dos quaes tiverem conhecimento.

O direito ao accesso 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.

J.-• Os logares de chefes, considerados de confiança, são de livre escolha do Governo, dentro dos limites estabelecidos pelas disposições regulamentares.

+

I Os direitos económicos 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 única para determinar o aspecto económico das prestações funcçionaes do Estado.

Ha varias formas em que não se apresenta a relação de funcção em todo o seu valor contractual.

Efectivamente o Estado ás vezes impõe como *prestação* pessoal um cargo ou funcção ao cidadão; e é claro que tal imposição tira á relação o caracter con»tractual.

Estas funcções obrigatórias, *de valor jurídico muito discutível* em muitos casos, provocam com frequência uma indemnização que attenua o effeito coactivo que se traduz em um *encargo real* para o cidadão.

Si accentua, porém, o caracter contractual económico da relação quando a funcção, sem ser obrigatória, acarreta despesas e sacrificios para quem a desempenha; e o Estado, além do ordenado estipulado, é obrigado a satisfazer taes despesas, *verbi-graia*, as de representação, de viagens, alugueis de casas, etc.

O pleno caracter económico da relação de emprego se manifesta quanto ás funcções que exigem: iº, *um preparo teóhnicO*) que representa um gasto de tempo e de dinheiro e uma applicação da actividade pessoal que absorve toda ou a maior parte da *actividade económica* do funcçionario.

Surge então, para o Estado, a obrigação de pagar o serviço que pede ao empregado.

Afixação do ordenado é uma operação económica financeira de grande jnteresse, 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 'económico e de apreciação jurídica.

O Estado, ao fixar os ordenados, deve ter em conta que se trata de remunerar um serviço cujo valor não pôde ser apreciado sob o ponto de vista da utilidade imediata que produz, sem se ter ao mesmo tempo em atenção o valor intrínseco e representativo do mesmo.

Um empregado profissional do Estado exige, sob o ponto de vista económico, 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 económico, em relação com o systema geral de meios do Estado.

Consequentemente os elementos attendiveis na fixação dos ordenados, sempre relativamente á *importância técnica e social do emprego*, são: 1º, a remuneração do serviço actualmente prestado; 2º, a *amortização* do capital de preparo; 3º, a economia possível calculada sobre* o mínimo das necessidades attribuiveis ao funcionario e á sua família, dada a posição social exigida pelo emprego.

A fixação das quantias desses elementos é, naturalmente, muito arbitraria; mas é. necessário não perdê-los de vista para que a carreira de empregado publico possa concorrer ao mercado em condições favoráveis.

Mesmo nos paizes, como o nosso, devastados pela *empregomania*, não são para desprezar os ensinamentos de Posada.

E' 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 professional* do *pretendente*.

Ninguém dirá que a burocracia olíereça no Brazil vantagens capazes de tentar as ambições do talento ; é ■'si; não fosse a gravidade da crise económica e financeira que devora as forças vitaes da nação, já teriam emigrado para outras profissões os homens de real merecimento que no frágil abrigo das repartições publicas aguardam oportunidade para abraçar outra carreira mais lucrativa.

Bem mereceria da Pátria o Governo que realizasse uma reforma administrativa com a seguinte orientação:

1^o, redução do quadro dos empregados ao estrictamente indispensável; 2^o tornar as primeiras nomeações dependentes da prova de capacidade, 3^o; garantir o accesso, sendo as vagas preenchidas mediante proposta de uma commissão que funcionaria em todos os ministérios civis, como a de promoções do Exercito; 4^o fixação de vencimentos que possam realmente prover a subsistência do empregado e de sua família; 5^o, *responsabilidade effecliva dos finccionarios*.¹

^x Nézard enumera dous direitos importantes doa funcionarios de gestão: o de *associação* e o de *coalisação* ; mas o exame desses direitos não teem entre nós vantagem pratica, porquanto o exercício do primeiro nao soffre embaraços, c o segundo está previsto pelo Código Penal da Republica.

* *

O desempenho de um cargo, doutrina Pgsada, origina duas classes de deveres : uns de caracter *lediwco*, como exigências impostas ao funcionario em virtude da indole do cargo ; outros de caracter geral, como exigências derivadas de toda a funcção pofitiSarou administrativa.

A theoria dos deveres dos funcçionarios públicos 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*.

. 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 *delicio*, e, portanto, uma sancção penal.

Os deveres de caracter disciplinar constituem a condição total do regimen administrativo, e nascem: 1°, da existência de uma ordem administrativa; 2°, da tradição burocrática; 3°, 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 *residência e assiduidade*.

51 O empregado não pôde deixar o exercício do seu cargo e se afastar da sede da repartição, sem licença dos seus superiores.

Alguns empregos, porém, como os de fiscaes e inspectores dos impostos de consumo, têm um caracter circulante ; as funcções do cargo exigem que o funcionario visite com frequência todas as localidades das respectivas circumscripções.

O dever de assiduidade não se limita ao comparecimento diário na repartição, á assignatura do ponto ; comprehende também a obrigação, imposta ao empregado, de dedicar toda a sua attenção ao serviço publico durante as horas do expediente.

d) Dever de *observar boa conducta*, mantendo o decoro da pessoa que representa o Estado.

I Como consequência desse dever, o empregado deve proceder como homem educado nas relações com o publico.

Goodnow narra um bom exemplo da importância 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 ne-

gocio a tratar numa repartição publica *tem o direito de ser tratada cortesmente, 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 cortel com quem paga os seus serviços.*

Infelizmente a nossa *americanização* não chegou ainda até ahi; os nossos empregados públicos, 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 paciência de algum moderno Job.

e) E dever de *obediência*, 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 único responsável; é este o principio adoptado na organização administrativa da França.

Outros distinguem a illegalidade manifesta da illegalidade duvidosa, e, no primeiro caso, reconhecem que o empregado não deve cumprir a ordem.

Tal distincção, porém, é muito arbitraria, não pôde servir de critério do dever de obediência*

Na Inglaterra a ordem dada em contrario ás disposições constitucionaes é nulla; e o funcionario que a executa é responsável pelo seu acto.

Na Allemanha o empregado subalterno não pôde desobedecer ao superior, mas pôde e deve fazer observações sobre a illegalidade da ordem.

A nossa legislação não converteu o empregado inferior em um mero autômato, reconhece-lhe uma personalidade capaz de discernimento; e, acima da obediência hierárquica colocou o respeito à Lei.

Declara a Constituição Federal, no art. 72 § 1º, que ninguém pode ser obrigado a fazer, ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.

O Código Penal da República preceitua no art. 212 :

«A execução de "ordem, ou requisição exigida por autoridade pública, só pôde ser demorada pelo executor nos seguintes casos:

a) quando houver motivo para prudentemente se duvidar da sua autenticidade ;

b) quando parecer evidente que fora obtida ob e subrepticiamente *ou contra a lei*;

c) quando da execução se devam prudentemente rejeitar 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 relevância dos motivos em que se fundara.

E no art. 229:

«O que executar ordem, ou requisição ilegal, será considerado obrar como si tal ordem ou requisição não existira, e punido pelo excesso de poder ou jurisdição que cometer.

São ordens e requisições ilegais as que emanam de autoridade incompetente, as que são destituídas de solennidades externas necessárias para a sua validade, *ou são manifestamente contrárias às 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 disponível para meditar em casa sobre a supremacia da LeL*

* »
»

A infracção desses deveres pode produzir uma tríplice responsabilidade: *civil, penal e administrativa ou disciplinar*.

A apuração das duas primeiras é uma função judiciaria, si bem que não seja sempre confiada ao Poder Judiciário .

O Código Penal da Republica consagrou o capitulo unico do titulo V ás malversações, abusos e omissões dos funcionarios.

A responsabilidade *civil* pode ser *interna* ou *externa*, conforme se referir somente ás relações entre o funcionario e a Administração, ou abranger também as relações de ambos com os terceiros.

A responsabilidade administrativa ou disciplinar é uma consequência da subordinação hierarchica, e deve ser considerada como uma manifestação da faculdade jurisdiccional da Administração, cujo exercício, segundo Posada, está sujeito ás seguintes condições: 1^a que o agente seja funcionario publico; 2^a, que se trate realmente duma falta commettida contra os deveres próprios da sua condição de funcionario; 3^a, e que a referida falta não constitua umdelicto.

I Orlando reduz todo» o» deveres dos empregado» publico» a um unico — ao exacto e fiel cumprimento do cargo que desempenha.

As nossas penas disciplinares consistem em reprehenção pública ou particular, diminuição do tempo de férias, suspensão e demissão.

Ápezar de declarar expressamente a Constituição Federal, no art. 82, que os funcionarios públicos são estritamente responsáveis pelos abusos e omissões em que incorrerem no exercício de seus cargos, assim como pela indulgência ou negligencia em não responsabilisarem effectivamente os seus subalternos, e de ter o Código Penal cogitado de todos os referidos abusos, omissões e negligencias, a responsabilidade administrativa é a única que ainda se torna effectiva, e isto mesmo somente quando se trata de empregados subalternos.

O nosso *altofunccionarismo* é de facto irresponsável, tem a certeza da impunidade, por mais grave que seja a falta commetida, e não é outra a causa principal da *crise moral* que atravessamos.

Devido á ignorância, prepotência e incúria de funcionarios civis e militares, a União foi obrigada a pagar avultadas indemnizações; 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 sàte peccato esí vestrum, primas in tilam lapidem mittat.*

* «

LXXXII. Preceitua a Constituição Federal, no art. 75, que a aposentadoria só poderá ser dada aos func-

cionarios públicos em caso de invalidez no serviço da Nação.'

O Dec. Leg. n. 117 de 4 de novembro de 1892 exigiu, no art. 2º que a invalidez fosse provada pela inspecção de saúde, cujo termo, segundo a Circular n. 37, do Ministério da Fazenda, de 1º de agosto de 1898, deve ser assignada por três facultativos; e pro-hibiu a concessão da aposentadoria aos funcionarios que contarem menos de 10 annos de effectivo serviço publico.

1 Interpretando esta disposição constitucional, o Supremo Tribunal Federal estabeleceu oa dois seguintes principios:

1º. O Intuito do legislador constituinte foi regular as aposentadorias abusivamente *requirida** por empregados públicos e facilmente *concedidas* pelo Poder competente, em beneficio daquelles quo, aposentados, iam exercer outros empregos, recebendo do Thesouro Nacional vencimentos sem o correspondente serviço e cm damno dos cofres públicos, onerados por duos ordens de empregados, oa effectivos e os inactivos.

2º. Refrindo-se o preceito constitucional somente *l* aposentadoria *pedida* pelo empregado, o Governo pôde concedel-a *a bem da serviço públce*, som cogitar do estado de saúde do mesmo empregado.

3º. O empregado demissível *ad mtum*, que é aposentado espontaneamente polo Governo, nao soffre lesão alguma que deva ser reparada pelos meios judiciais, e no caso de reassumir o exercido do cargo, por ter sido declarado sem cfeito o acto da aposentadoria, nao 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 a de setembro de 1896, e 508 de 9 de dezembro de 1899.)

A interpretação do Supremo Tribunal, porém, nao so funda nem na lotra nem no espirito da disposição constitucional.

A palavra—*dada*— nao auctoriza a restricção feita nos alludlos Accs., porquanto a dadiva pôde ser espontânea, nao presuppOo forçadamente um pedido anterior.

E ainda que fosse possível haver duvidas a esse respeito, dosappareeriam cilas em face da disposição do art. ao8 de Dec n. 368 A, de 1 de maio de 1890, a qual expressamente determina que a aposentadoria pode sor *dada*,... por determinação do Governo, *independentemente dl felicitação*.

A nossa legislação, portanto, ja cogitava de aposentadorias *dadas* espontaneamente pelo Governo, sem pedido do empregado.

Ninguém contesta que o intuito do diapositivo constitucional tenha sido cobibir o abuso das aposentadorias *graciosas*, concedidas á individuos moços e fortes, em remuneração de serviços políticos ou de outra ordem, mas sem consultar o interesse publico.

Esse abuso, porém, podará facilmente verificar-sc aas aposentadoria* espontaneamente concedidas pelo Governo.

Supromo juiz dat conveniências do serviço publico, elle nao deixaria de invocal-as sempre que quisesse galardoar um protegido com as vantagens da inactividade.

E' de esperar que o Supremo Tribunal aproveite • primeira oportunidade para reformar a sua jurisprudência.

Esta proibição seria inatacável, 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 consequência 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 extraordinária ao empregado que, independentemente de outra qualquer condição, torne-se inhabil para o serviço, por desastre resultante do exercício de suas funcções, por ferimento ou mutilação em lucta no desempenho do cargo, por moléstia adquirida no serviço ou na pratica de algum acto humanitário ou de dedicação á causa publica.

Podem também gosar das vantagens da inactividade, seja qual for 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 consequência de mutilação ou lesão adquirida no exercício 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:

«O pratico, inclusive o pratico-mór, praticante, atalheiro, laiador, 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 igual ao

ordenado, independentemente do numero de annos que tenha servido na associação.» I 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 moléstia, causa da invalidez, é contrahida lentamente no exercício 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 é menos de 30, o ordenado será proporcional ao tempo que lhes corresponda na razão de $\frac{1}{3}$ 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 moléstia ou licença, até 60 dias em cada anno. (Dec. Leg. n. 1178 de 16 de janeiro de 1904, art. 1º SS 10 e ri.)

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* exercício tem direito ao respectivo ordenado e mais 5%, da gratificação, por anno que exceder daquelle tempo.

O aposentado considerasse incompatível para qualquer emprego publico e quando acceite emprego ou commissSo 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, atts. 4% 5% 7^o e g\)

*
—

LXXXIU. O decreto n. 942 A, de 3i de outubro de 1890, creou o monte-pio obrigatório dos empregados do Ministério da Fazenda, cujo regulamento* foi adoptado com pequenas modificações pelos outros Ministérios civis. *

O fim da instituição é prover á subsistência e amparar o futuro das famílias dos empregados públicos, quando estes fallecerem ou ficarem inhabilitados para sustental-as decentemente.

A contribuição é relativa a um dia de ordenado ou soldo mensal, excluídas 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 importância de mais um dia em cada mez, a titulo de jóia, á qual, porém, não

t Justiça e Negócios Interiores: decreto* ns. 956 c 1036, de 6 « 14 de novembro de 1890, e 2448, de 1 de fevereiro de 1897: Industria, Viação e Obras Publicai: decreto n. 1045, de ai de novembro do 1890 ; Exterior : decreto n. 1093, de zS do mesmo mez e aonos

estão obrigados os que tiverem de ordenado annual 1:200\$ ou menos; mas as suas famílias não perceberão o quantitativo destinado ao funeral,

O empregado que tiver augmento de ordenado, ou provenha de reforma das tabeliãs de vencimentos ou de acesso no emprego, embora tenha pago a referida jóia de inscrição, adeantarã também doze prestações, sem prejuízo 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 for aposentado com o ordenado inferior ao que percebia, por não ter completado, conforme a lei, os dous annos de effectivo exercido no ultimo emprego, poderá continuar a contribuir na proporção do ordenado deste, para deixar á sua família a pensão mais vantajosa.

Limitando a contribuição ao ordenado inferior, a pensão da família será na proporção deste, seja qual for a importância com que tenha concorrido durante o exercício do emprego superior.

Quando for privado do emprego por sentença, continuará a concorrer com a quota, como dantes, afim de que, por sua morte, a família tenha a pensão correspondente, inteira.

Mas, si deixar de contribuir provando impossibilidade absoluta ou miséria irremediável; si enlouquecer, ou for victima de desastre, mutilação ou moléstia que o inhabilite para qualquer occupação; ou si for demittido a arbítrio do Governo, será equiparado ao morto; e sua família, si constar de esposa ou filhos menores, ou filhas solteiras,

ou pães decrepitos e inválidos, terá direito á pensão que perceberá mesmo em vida d'elle, com o desconto de um dia em cada mez; e, depois da morte do contribuinte, a pensão continuará como nos casos geraes.

Cessando a moléstia, 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 família 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 contribuído, e cessando por conseguinte o direito de sua família á pensão.

Em regra, a contribuição só é devida pelo empregado e, portanto, cessa com a morte d'elle.

Exceptuam-se os dous seguintes casos:

i°. 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 somente na razão de um dia da pensão da viuva.

I' O Director Geral da Contabilidade e os Delegados Fiscaes,' no dia do fallecimento dos empregados quites da contribuição mensal e jóia, ou logo que seja reclamada, abonarão ás famílias destes a quantia de 200\$ para funeral ou luto.

I As famílias dos que não tiverem completado a jóia receberão 150\$, e das que não houverem concorrido com ella 100\$000.

I O pagamento da contribuição e jóia, tendo sido está recolhida adeantadamente de uma só vez, dará direito á pensão desde o dia do fallecimento do contribuinte.

I Si o pagamento tiver sido feito em prestações trimestraes, o direito á pensão se tornará effectivo depois de um anno, contado da realização da segunda prestação da jóia. «

I 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.

I O pagamento da contribuição, com jóia paga mensalmente, dará direito á pensão depois de dezoito mezes contados da inscrição do contribuinte.

I O pagamento da contribuição sem jóia (nos casos em que ella não é obrigatória) dará direito á pensão somente depois de dous annos contados também da inscrição.

1 ¹ Por falta de credito, o* Delegados Fiscaes não podem ordenar esse abono; e apuz.tr de se tratar de uma desposa registrável *i. posteriori* pelo Tribunal da Contas," o pagamento, em regra, tem lugar somente depois do julgamento da concessão do monte-pio, o que importa em receberem as famílias dos empregados publico* o quantitativo destinado ao funeral dos mesmos ás vezos mais do anno depois do fallecimento.

Si o contribuinte fallecer antes da época em que se firma o direito á pensão, a sua família, si constar de viuva, filhos e netos menores, pães ou irmãs solteiras, receberá, além da quantia destinada ao funeral ou luto, mais a que complete a importância das contribuições por elle realizadas.

A's famílias dos que fallecerem quites da jóia, antes da época que dá direito á pensão, abonar-se-ha a importância total das prestações realizadas, sem prejuizo do abono para o funeral. I

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 tljesoureiro que a rubricará, e testemunhada por dous empregados de igual categoria á do declarante, contendo:

i,° O nome da esposa em primeiras ou segundas núpcias, época e logar da celebração do casamento;

2,° Os nomes de seus filhos e filhas, legítimos 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 legítimos e os legitimados;

3.° Os nomes dos maridos de suas filhas, conforme o forem em primeiras ou segundas núpcias, e a época e o logar do consorcio;

4.° Os nomes das filhas viúvas, acompanhados dos dos finados maridos, com a data de óbito;

5.° Os nomes, data e logar do nascimento dos netos

e netas que devam representar por cabeça de seus pães fallecidos, e os nomes destes e a data do fallecimento;

6.º Os nomes dos pães do contribuinte, o logar de sua residência e as suas condições de validez e de subsistência;

7/ Os nomes de suas irmãs solteiras, casadas ou viúvas, fazendo a respeito delias as mesmas declarações exigidas para as filhas;

8." Os nomes de seus sobrinhos ou sobrinhas menores, orphãos de suas irmãs;

y." 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 família, que tiver sido in-scripto.

A declaração, feita com as formalidades legais, habilita a família 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 família 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 quacsquer outros parentes:

i.º A viuva, si não estava divorciada e vivia em família'; os filhos menores de ai annos, si já não esti verem emancipados por qualquer dos meios legaes, e os filhos solteiros que viviam na companhia do empregado, ou fora delia com o necessário consentimento, legítimos 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 a pensão será repartida com egualdade pelos filhos e filhas do contribuinte; I 2.º As filhas viugas e os netos menores ou netas solteiras, que representem pae ou mãe fallecidos, filhos legítimos ou legitimados do contribuinte;

3.º As filhas casadas e os alludidos netos e netas ;

4.º A mãe, quer seja viuva, 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 viugas, a distribuição aproveitará repartidamente, si as referidas irmãs viviam em com-

I Interpretando ossa disposição de accordo com a lei que regula o meio soldo na Exercicio, o Tribunal de Contas firmou a sua jurisprudência no sentido de reconhecer o direito da viuva á pensão quando independe de sua vontade a cessação da vida em família.

panhia do contribuinte, ou sob o amparo de sua mãe ou de seu pae invalido;

5." As irmãs solteiras exclusivamente, quando não se der a existência de mãe ou pae invalido; [.]" 6." As irmãs viúvas e os sobrinhos menores e sobrinhas solteiras, filhos de irmãs fallecidas do contribuinte, tendo os alludidos sobrinhos apenas direito á metade da pensão cuja parte representem, si forem or-phãos de pae.

São equiparados aos menores os filhos, netos e irmãos do contribuinte que, embora maiores ou emancipados, forem inválidos 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 inscripção ou por testamento, em favor das parentas consanguíneas por elle soccorridas.

As pensionistas constantes dos ns. i a 5 podem receber mais de uma pensão, com tantoque a importância de todas não exceda de 3:600\$ annuaes. *

Não perdem a pensão, em cujo goso estiverem, as filhas ou irmãs do contribuinte que vierem a casar-se.

T Sendo o fim do monte-pio prover a subsistência e amparar o futuro das famílias doí empregados e tendo o legislador fixado a quantia de 3:600\$ como o máximo necessário para a obtenção desse fim, entendeu o Thesouro Federal, muito acertadamente, que nenhuma pensão poderia exceder da referida quantia, seja qual for a importância 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 è superior a 7:300\$ annuaes reverte em beneficio da instituição do monte-pio, cuja consolidação interessa a todo o funcclonalismo publico.

Extingue-se a pensão e reverte para o monte-pio:

i.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 inválidos 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 próprias 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.

Incorre em prescripção a pensão que não for 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 prescripção 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 resolver-o, e deante dessa diversidade de doutrinas e da

deficiência das respectivas legislações, as jurisprudências, pátria e estrangeira, não adquiriram ainda a estabilidade necessária para firmar o principio regulador da espécie. As diversas doutrinas propostas, porém, podem ser classificadas em três systemas principaes, incluindo-se no primeiro todos os cscriptores que affirmam em absoluto a responsabilidade do Estado; no segundo os que sustentam a irresponsabilidade também em absoluto; e no terceiro, finalmente, os que propõem soluções intermédias.

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* — olfe-rece dissenções não pequenas sobre os fundamentos que a justificam. '

Na hypothese da injuria culposamente causada na execução de um contracto, nenhuma duvida se suscita contra a admissão desta responsabilidade tão absoluta,

i Na sua importante obra.—*ResponsabiUdada Civi' d» Estado* — cuja leitura é Indispensável aos que quizerem aprofundar o estudo de tao importante assumpto, o Dr. 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 mandatário :

1) Ou a relação é Idêntica & do *dominas negotii* e o *iiistitor*, ou a *io prepomnte* o do *preposio*;

c) A responsabilidade resulta da *garantia*, que o Estado assume, pelo acto da *no-meação* do funcionario e o dever consequente de *obediência*, que o Estado impõe aos particulares pira com o funcionario;

d) EUa resulta do *carast'rreresntativo* do funcionario, cujos actos devem ser considerados actos do representado ; ou ainda, da nao haver distincçAo entre o Estado e o funcionario, e juridicamente faltando só existir uma só pessoa ou um mesmo sujeito de obrigações e direitos;

1) A responsabilidade justifica-se, finalmente, pelo dever de protecção, que incumbe ao Estado, em relação aos indivíduos em geral.

porque se raciocina a partir da representação, que é o meio essencial pelo qual a pessoa jurídica pôde exercer as funcções inherentes á sua própria existência, 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 possível presumir que o dicto representado se proponha a tirar proveito dos benefícios injustamente proporcionados pela culpa do seu agente.

Surgem, porém, as divergências, 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, necessário para exercer a sua personalidade jurídica, e é perfeitamente devida aos cidadãos que são obrigados a obedecer ao acto do funcionario como si fosse do próprio Estado.

Outros, pelo contrario, consideram *directa* a responsabilidade do Estado, partindo, para formular a theoria, do conceito *da pessoa jurídica*, cuja existência não é fictícia e sim real.

O funcionario não é um simples representante, é o meio necessário 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 próprias directas.

Zöpfl considera o cargo publico uma relação de natureza *institoria*, e, nessas condições, apresenta como fun-

damento da responsabilidade primaria, que attribue ao Estado pelos actos ilícitos de seus funcionarios, os princípios do direito romano sobre a responsabilidade do *dominus* pelo *institor*.¹

Não me parece aceitavel a doutrina da absoluta responsabilidade do Estado.

I O defeito fundamental desta doutrina consiste em desconhecer a unidade do conceito da culpa, seja esta contractual ou aquiliana, pois ambas são aspectos duma única entidade jurídica, e, sendo assim, não se pôde aplicar a uma os princípios do direito privado, e basear a responsabilidade, quanto á segunda, no direito publico.

Não é exacto, ou pelo menos é muito discutível, que a pessoa jurídica tenha verdadeiramente o character de entidade real.

Ao contrario do que acontecia no direito romano, que originariamente reconhecia a liberdade e realidade da existência das corporações,, o direito moderno proclama

¹ Muito tarde, diz Vaccolini, foi estabelecida em Roma a *a-tio instilaria*, porque o povo romano, oocupado e distrahido pelas suas emprosas guerreiras, pouca attonção dava ao commercio e á industria, sendo o trafico mercantil pouco desenvolvido, e exercitado quasi que exclusivamente pelo *pater-familias*, limitado as necessidades domesticas, nao se praticando a compra por intermédio de outrem — *fr extraneam personam nisi adquiri potest*»

As acções *mandati directa c confraria*, instituídas posteriormente, nao podiam satisfazer as necessidades oriundas do desenvolvimento commercial, sendo limitadas a hypothese unica de nao poder um negociante dirigir sosinho todos os seus estabelecimentos, sendo obrigado a por uma outra pessoa á frente de algum negocio, assumindo para com terceiros a responsabilidade pelos actos do seu proposto, relativos i gestão.

Com a* acções institorias, porem, oa terceiros obtiveram a facultade 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 nao 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 nao se limitava As obrigações contractuaes, comprhendia também as oriundas do delieto ou quasi delieto do proposto : *id si ipse institor dteiptendi causa detraxil dolns ipsius prapone nrrrt deóet.*

Reconhecidas as vantagens das acções institorias, foram as mesmas ampliadas as relações civis, creando-ae a *a.tio utilis instilaria*.

a necessidade da intervenção do Estado na constituição da pessoa jurídica, que é, portanto, uma criação legal, cuja existência é inteiramente fictícia.

Isto não impede de se considerar o funcionario como órgão do Estado; mas, para que a sua vontade possa ser considerada a própria vontade da collectividade, é indispensável que elle a manifeste dentro dos limites permittidos pela lei.

Além disso, si o funcionario fosse o próprio Estado que quer e age, não se podendo distinguir a vontade individual da collectiva, é claro que não haveria injustiça em considerar o mesmo funcionario sempre responsável pelos seus actos, não havendo motivo para a discussão sobre a responsabilidade do Estado.

Os escriptores que deduzem a responsabilidade absoluta do Estado dos princípios que regulam a responsabilidade extra-contractual do committente pelos actos do mandatário commettem o erro lógico de dar como provado o que ainda é discutível, isto é, si em todos os casos o Estado pôde ser considerado um committente, sendo todos os seus empregados meros commissionados ou agentes.

* m *

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 património em virtude de um acto culposos dos seus empregados, elle esteja sujeito á acção *de in rem verso*.

«A pessoa jurídica, diz Savigny, não pôde commetter delictos, porque então ella não agiria como poder jurídico; e isto é assim, não porque o *modo de actividade* seja il lícito, e sim porque elle é *extranho á essência* e ao destino especial da pessoa moral.

Todo-delido verdadeiro implica *dolus* ou *culpa*, e, consequentemente, vontade e responsabilidade, e assim não pôde ser imputado ás pessoas jurídicas, da mesma forma que não o é aos impúberes e aos alienados. '.

Refutando esta maneira de pensar, diz Michoud:

< Sustentar, com Savigny, que a pessoa jurídica 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 jurídica 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;

I Invertendo a argumentação, Beseler e Gleeke, na Allemanhn, sua tentam que Estado, sendo uma pessoa moral, ser colectivo real, e dotado, como a pessoa humana, da capacidade de querer a agir.

E, portanto, pdde querer o bem, como o mal, praticar actos legaes, como illegao" • ser responsável por estes, como é obrigado por «quelles.

os meios empregados podem ser bons ou máos, lícitos ou ilícitos.

Afastar da pessoa jurídica as consequências de um 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. *, fíú*

Desde que a lei reconhece-lhe uma Vontade, essa vontade póde-se mover entre o bem e o mal, o lícito 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 exercício das suas funcções. >¹

Saredo, Mantellini e outros sustentam a irresponsabilidade do Estado, partindo do principio de que os funcionários são o Estado, a realidade do qual se comprehende nelles, e, como o mesmo Estado é o *direito organizado*, não se pôde realmente dizer que seja seu o acto do funcionário realizado *non jure*.

Mas, como observa Chironi, não é admissível esta confusão de duas entidades jurídicas distinctas; o funcionário age em nome do Estado, mas não é o Estado, o qual existe como pessoa jurídica independente, que obra, como outra qualquer, mediante a intervenção necessária de um *representante*.

¹ Michoud, comtudo, aio adoptou a doutrina de Giecke, da absoluta responsabilidade do Estado, e sustenta que, sempre que o acto tiver consequências penaes, nfto pôde ser considerado como obra de uma vontade collectiva real.

" A pena, diz olle, é justificada somente pela natureza de ser intelUgenté e livre que pertence ao homem.

A lei é impotente para attribuir essa natureza a um ser de creacao jurídica e, em geral, toda pena pronunciada contra a pessoa moral em virtude de um acto de seu representante terá o effeito de punir o innocento conjuntamente com o culpado."

I 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 responsável directo pela culpa do funcionario que o personifica.

I Os alludidos escriptores accrescentam que o Estado, como ente necessário *sui generis*, é sempre a *res publica* e não pode soffrer uma *diminutio capitis* sujeitando-se ás regras do direito commum.

Cumpre, em primeiro lugar, observar que esses escriptores não são coherentes, porquanto admitem que sejam reguladas pelo código civil as relações contractuaes entre o Estado e os particulares.

O direito publico, assevera Meucci, não é mais uma esphera de immuniidade e de inviolabilidade, uma anti-these do direito privado.

O Estado moderno tem uma função eminentemente ethica, representando a justa tutela de todos os interesses legítimos, que não podem ser prejudicados sem que elle intervenha immediatamente para promover a reparação do direito ofendido, pouco importando ao caso que o auctor do acto injusto seja uma pessoa publica ou privada. I 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 obediência ás disposições leaes 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 sup-

portem as consequências de um abuso de poder cometido por um funcionario \ e de que não seria possível admitir o principio da indemnização sem grave perigo para o orçamento, e, conseguintemente, para a prosperidade geral.

Quando as condemnações pronunciadas contra o Estado, em virtude de actos dos seus empregados, observa Cotelle, se tornarem tão frequentes que possam comprometter o património publico) esse facto indicará profuuda desorganização no corpo administrativo ; e o único remédio 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 também se me afigura a consideração de não ser applicavel, pelo direito romano, a theoria da culpa aquiliana ao poder publico.

O direito moderno, nota Solari, tendo herdado do romano o conceito da culpa aquiliana, ' adaptou-o também ás relações entre o individuo e o Estado, pela lei natural de evolução dos institutos jurídicos, que, aperfeiçoando-se com o decorrer dos tempos, tendem a estender, no interesse social, o campo das suas applicações uteis.

* *

C. Dentre as theorias intermédias se destaca, pela sua vulgarização, a que distingue no Estado duas personalidades dillerentes, relativas a duas ordens de

I Segundo Castellari, foi antiquíssimo no direito romano o principio da indemnização do damno causado pela pratica de um acto illicito; a própria lei das XII taboaa o consagrou, si bem que limitando-o aos prejuizos causado! 4 agricultura, segundo oa sutiã analisados interpretei.

funções: a *personalidade politica* e a *personalidade administrativa*, ou, melhor ainda, duas ordens de funções: de *soberania (jure imperii)* e funções de *gestão (jure gestionis)*.

Quando o Estado age no exercício de uma função política, de soberania, não responde pela culpa em que incorrerem os seus próprios agentes : o fim do acto, nesse caso, é essencialmente publico, de interesse geral, e deve ser praticado sem sofrer o menor embaraço.

Nessa hypothese, o Estado não pôde commetter uma injuria, porque é o *direito* que se revela mediante a acção do funcionario, o qual é pessoalmente responsável, quando culposamente causar um dam no.

Quando, porém, o Estado exerce uma função de gestão, obra como pessoa privada, e a sua responsabilidade está submettida á lei geral.¹

t A jurisprudência franceza ainda vae mais longo, estabelecendo distincção entre actos d» gestão praticados pelo Estado na administração do seu domínio privado, e actos da gestão relativos ao cumprimento de serviços públicos; o admittindo a applicação do direito commum sãmente no primeiro caso.

Na sentença proferida pelo Tribunal dos Confictos, om 8 de fevereiro de 1873 (*affain Ba»»*), se lêem os seguintes considerandos:

■ Considerando que a acção intentada paio Sr. Blanco contra o prefeito do departamento da (jironi», representante do Kstadj, tem por objecto fazer declarar o mesmo Estado civilmente responsável pela applicação dos ares. 138a, 1383 o X384 do Código Civil, do prejuízo resultante do um ferimento, que sua filha sofreu em virtude de acto praticado por operários em serviço da administração dos tabacos ;

Considerando que a responsabilidade que pode ser atribuida ao Estado pelos prejuizos causados AOS particulares pelo acto do pessoas empregadas no serviço publico nao pôde ser regida pelos princípios que o Código Civil estabelece para as relações entre os particulares; —que esta responsabilidade não é geral, nem absoluta, e que eila tem regras especiaes que variam segundo as necessidades do serviço, o a necessidade de conciliar os direitos do Estado com oa direitos privados...»

O Conselho de Estado também firmou a these de quo, «na ausência de disposições formaes da lei, a responsabilidade do Estado, ao CASO de culpa dos seus agentes, nao é regulada pslos princípios do direito comoium ■ n&o c geral, nem absoluta; e se modifica segundo a natureza e as necessidades de cada serviços.

Isto importa em dizer, observa áourJat, que no fundo a responsabilidade da Estado nao existe; o que ella será reconhecida somente quando a própria administração assim o entender, nao havendo regra alguma que de antemão a determine.

Mas esse arbitrio o inteiramente inadmissível.

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 irresponsável, firmou a efficacia da lei, e, em parte, garantiu os direitos individuaes contra'a omnipotência feudal ou monarchica.

Mas já passou o seu momento, e actualmente ella é repellida pelos mais abalisados escriptores e até pela jurisprudência dos paizes que mais se teem avantajado no cultivo das sciencias jurídicas.^â

Dous defeitos principaes, diz Chironi, são dignos de nota na doutrina que desconhece a unidade dos actos administrativos.

O primeiro é alncerteza invencível para determinar, em termos precisos e decisivos, como se deve fazer em toda construcção jurídica a distincção na personalidade e nas f uncções do Estado, considerado como entidade politica, soberana, ou como mera entidade jurídica: com que podem separar-se as duas ordens de funcções? Onde termina o fim politico e começa o administrativo ou jurídico privado?

x Nézard, depois de estabelecer como dogma quo o direito administrativo chogou na França a um gráo de desenvolvimento nao attingido ainda nas outras nações, *sentença* contra a qual a Allemanlia e a Itália podom apresentar embargos relevantes, ffirmar que a dualidade dos actos da administração, actos de podar o actos de gestão, consequência do duplo character do Estado, poder publico e pessoa moral, í geralmente acceita pelos auetoros, é a lei geral da todas as legislações avançadas, lendo frequentemente applicada pela jurisprudência.

Labora, porém, em equivoco o eminente publicista francez : a alludida distincção está sendo batida em toda a Unhai como provarei recorrendo aos próprios escriptores italianos, que elle declara serem ■ multo affirmativos sobre o principio da separação da gestão o do poder públicos.

O Estado, ainda quando exercita actos que parecem simplesmente jurídicos, nem por isso perde a sua qualidade essencial de entidade politica, 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 *jurídica*, sem incorrer no defeito de formular soluções, que não só peccam pela incerteza nos conceitos, como também contrariam a própria essência da entidade Estado, que em hypothese alguma perde o seu character politico: o Estado, entidade *jurídica* e não *politica*, não é o Estado, porque faltar-lhe-ia a razão que explica a sua- existência.

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 circumscripções as funções politicas e jurídicas.

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 índole do acto, a suggestão encaminhada a observar qual seja, não o seu fim *ultimo*, que é sempre o interesse pu-

blico, e sim o fim *próximo*; advertindo, < si o acto em questão somente pelo Estado deve ser cumprido, ou si a execução pôde ser confiada aos particulares ».

Semelhante investigação excederia demasiadamente dos limites impostos ás attribuições do magistrado, o qual teria, dentro dos poderes políticos constituídos, que indagar sempre si o conceito que forma 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 fácil* para o interprete, que teria de formar juízo 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 *próximo* de um fim *remoto* é um procedimento pouco lógico, 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 oppoe ao desdobramento da entidade do Estado em *politica e jurídica*, e equivale contradizer a doutrina no seu próprio fundamento.

E ainda que fosse possível a determinação exacta, certa, das funcções, 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 Es

tado não seja responsável, que ocorreu no exercício da sua função política ?

- Compreende-se que esta função é legítima enquanto é exercida dentro dos limites permitidos 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.
- I Auriti, o grande jurisconsulto que, na phrase de Solari, reunia á profundidade dos estudos jurídicos e á agudeza da intelligencia, a longa e diuturna experiência do seu ministério, perguntava, com grande pesar e evidente desanimo (no discurso inaugural que pronunciou como Procurador Geral, na Corte de Cassação de Roma, em janeiro de 1899), *onde acaba a gestão e começa o acto de império*; e, em resposta á sua própria pergunta, nobremente declarou:
- < A nossa Corte tem sido chamada a decidir múltiplos casos em que a applicação dessa distincção se apresentava difficil; mas do complexo dessas decisões, eu não pude ainda inferir um critério geral seguro para resolver todas as questões particulares, v
- «Gravíssima dificuldade, com effeito, escreve Vaccelli, 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 homogéneo.»
- 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 matérias específicas do exercício da auctoridade publica, e outros que podem corresponder ao modo comum de agir dos particulares na gestão de seus interesses.

Giriodi também reconhece quanto é árdua a tarefa de estabelecer uma norma geral que possa distinguir em todos os casos o acto do império 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 império 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 próximo ou mais remoto.

Mas, como observa Solari, esta divisão tripartida não resolve as duvidas suscitadas pela clássica distincção dos actos administrativos em duas categorias, aumentando, pelo contrario, a incerteza e a confusão.

Esta dificuldade de classificação vai todos os dias aumentando na mesma proporção em que o Estado desenvolve a sua actividade e aumenta 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 públicos.

Esta nova actividade, pergunta Solari, que Orlando chama *social*, e que, segundo "Wautrain Cavagnari e outros forma objecto da Sciencia da Administração, em qual das duas categorias deve ser collocada ?

Os actos administrativos oriundos da legislação socialista serão de império ou de gestão ?

Na impossibilidade de responder promptamente a essas interrogações, muitos defensores da alludida distincção já reconhecem que a sua theoria é insuficiente, quando se trata de actos da funcção social do Estado; e, uma vez feita essa confissão, a lógica ha de leval-os a repudiar completamente a mesma theoria, que, aliás, já não encontra abrigo na uniformidade da jurisprudência.

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 império e de gestão, não havendo razão alguma para se excluir a responsabilidade da Administração pelos actos de império, quando os mesmos forem arbitrários e illicitos.

A única 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; *discrecional*, isto é, si está comprehendido na esphera discrecional que as leis e os regulamentos deixam á Administração; ou si é *illieito*, consistindo na violação das normas jurídicas administrativas, também 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 império e actos de gestão. E isto resulta do próprio art. 1.º 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 pôde ser chamada em juizo todas as vezes que se tratar duma lesão de direito, seja o mesmo civil ou politico...»

"

A Corte de Cassação de Florença, em Acc. de 16 de janeiro de 1902, também declarou que—a publica administração, ainda que se trate de actos de império, 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 jurídica, da mesma forma que responde pelos actos de gestão, uma vez que uns e outros sejam praticados pelo funcionario no exercido das funcções próprias do cargo.

No mesmo sentido decidiu a Corte de Appellação de Nápoles, em Acc. de 18 de abril de 1902. I

* *

Depois de ter analysado magistralmente todas as theorias sobre a responsabilidade do Estado pelos actos de seus empregados, Chironi estabelece as seguintes conclusões :

«1.º Quando se trata da responsabilidade pelas faltas dos seus representantes, o Estado tem a forma juridica de committente, e os seus funcionarios são mandatários que agem dentro dos limites das attribuições que lhes confiaram.

Fora desses limites, a acção não é do *empregado*, é simplesmente um acto pessoal, ao qual o Estado é completamente estranho.

2.º Quando o funcionario age de acordo com a lei, e exercita regularmente as suas funcções, o particular não pôde 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/ Mas, quando por culpa ou negligencia do funcionario, se produzir injuriosamente um damno, sendo este fora do direito publico, não ha em rigor acto legitimo, e assim surge a obrigação da indemnisação. I

4." Na sua qualidade de committente, o Estado deve reconhecer como próprios os actos do seu empregado representante somente no caso de ter este agido nessa qualidade e no exercício das suas funcções.

Esta restricção é justificada pela natureza da relação existente entre o representado e o representante; porque somente dentro dos limites em que se conteem as faculdades attribuidas, se dá a representação e a consequente confusão das pessoas, até o ponto de apparecer no acto do funcionario a própria acção do Estado.

5/ Conseguentemente, 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 pôde haver duvida sobre a sua exclusiva responsabilidade pessoal.

O Estado não pôde ser accionado, porque deixa de ser representado, porquanto a representação somente per-

siste enquanto o representante pauta a sua conducta pelas normas que lhe tiverem imposto.

6/ 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 faculdades do empregado.

7.' Cessa completamente a responsabilidade do Estado, quando a lei estabelecer expressamente a exclusiva responsabilidade pessoal do funcconario.

8.' Em virtude da representação, o acto do funcconario, praticado no exercicio das suas funcções, è considerado acto do próprio Estado, contra o qual o ollendido tem acção *directa*.

•
9/ E' liquida a responsabilidade do Estado, quando dirige empresas industnaes, como, por exemplo, estradas de ferro, a manufactura do fumo, correios, telegra-phos, 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 últimos teem emcacia somente quando se limitam a formular as disposições opportunas para a execução da lei, sem conter cousa alguma que a contrarie ou implique critérios ou normas novas.

Não é acceitavel 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 essência, que é a função politica, para assumir a pura e simples condição jurídica do particular.

io.* Em resumo, se pôde afirmar como theoria geral a seguinte :— *a responsabilidade do Estado—committente— pela injuria causada por culpa imputável aos seus funcionarios — agentes — quando estes agem nessa qualidade e no exercido 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 indivíduos, como ao Estado : a idéa fundamental do direito, e que se resume na própria definição de Justiça:—«*Suum cuique tribuere, alterum non Icedere* »(Instit. Justin., 11, tit. I, 3).

O Estado existe em vista ou para o bem da collectividade; consequentemente, deve ter faculdades e direitos preponderantes aos dos indivíduos*.

Por isto mesmo que tem direitos superiores, como condição de realizar o bem commum — o seu exercício

não pôde ser obstado pelos indivíduos, á invocação dos seus direitos individuaes somente; succedendo, ao contrario, que a acção do Estado pôde sciente ou inscientemente, sacrificar-os, quando o bem da collectividade assim exigir.

Mas, como o bem colectivo é, em ultima analyse, o bem dos próprios indivíduos que compõem o Estado, segue-se que este também não poderá ter ou exercer direitos ou faculdades que importem, *sempre e irresponsavelmente*, em um mal do individuo.

Por conseguinte, os effeitos do mal, quando por ventura commettidos pelo Estado, devem ser distribuídos pela collectividade, do mesmo modo-que se dá com os effeitos do bem commum; ou, o que é o mesmo,— a obrigação lógica da collectividade de indemnizar o mal soffrido *individualmente* por um acto do Estado — repartida a sua quota pelos indivíduos, como exige a egualdade dos direitos e encargos, que cada um deve ter na collectividade— Estado.

Gessa, 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 análogos, fôr de effeitos relativamente pequenos, e não provenientes de

culpa ou excesso de poder por parte do respectivo agente.

e) quando o acto fôr praticado pelo agente fora de sua *qualidade de representante*.¹

A responsabilidade cessa igualmente, quanta ao damno proveniente da omissão, desde que se não provar que cila foi *proposita*, isto é, motivada por culpa ou dolo do funcionario.²

Todas estas hypotheses são talvez susceptíveis de ampliação, á vista das circumstancias do caso particular.]

• *

O Supremo Tribunal Federal, a principio, firmou a seguinte jurisprudência:

«Si a lesão assume o character criminal, a responsabilidade é exclusivamente pessoal (Código Penal, art. 25);

¹ *O representante*, segundo o Dr. Amaro Cavalcanti, age nesta qualidade; ² quando pratica o acto no exercicio das suas funcões e dentro dos limites da sua competência; ³ quando pratica o acto mesmo com *excesso de poder*, mas revestido da fuetoridade do cargo, ou servindo-se dos meios deste, isto é, meios de que não poderia dispor na occasiao ai nao se achasse na posse do cargo; ⁴ quando o cargo tenha influído como *causa occasona* do acto.

³ Em Accs. de 99 de junho de 1899 e 7 de abril de 1900 (proferidos em questões attinentes ao assalto e destruição das officinas o oscriptorio de um jornal, factos estes attribuidos a negligencia ou culpa da auetoridade policial), o Tribunal de Justiça de S. Paulo firmou os seguintes principios! 1º, que os funcclonarios e empregados públicos sao os responsáveis pelos damnos causados pela inobservância, dos deveres a que ato obrigado*; ao,que o dever do Estado de nomear funcclonarios idóneos fica satisfeito desde que a nomeação é feita nas condições preestabelecidas pela lei; 3º, que, desta sorte, o Estado nAo responde pelos actos futuros dos funcclonarios, exorbitantes dos poderes conferidos, da mesma forma que o committente não responde pelos actos dos prepostos excedentes de taes poderes; 4º, que o Estado é responsável *in adendo*, quando agindo dentro da esphora do direito, lesa direitos por actos dos seus agentes directos; 5º, que, porém, quando age por intermédio de funcclonarios creados por lei, com funcções estabelecidas nestas, nao lhe cabe responsabilidade *in omittendo*; 6º, que as obrigações nascidas do delicto conservam o character personalíssimo deste, e, con« seguintemente, ■ ma intransmitsbilidade (*Riõas—Dir. Civ.*). 7º, quo,lfinalmente, nenhuma prova havia de culpa por parte do Estado com relação ao facto de que se pedia indemnização.

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 responsável.

Si fôr accionado o poder preponente, a este compete acção regressiva contra o seu preposto.»

E, fazendo applicação desses princípios, condemnou a União ao pagamento de avultadas quantias pelas rezes, mais ou menos phantastieas, que foram arrebanhadas pelas forças militares em operações no Rio Grande do Sul; assim como condemnou também a União a indemnizar o proprietário de armazéns alfandegados pelos prejuízos decorrentes do abuso commettido pelo inspector da Alfandega da Fortaleza, Manoel Alves da Silva, recusando arbitrariamente despacho á proposta que lhe dirigiu o dito proprietário (ou cessionário), na forma da Consolidação das leis das Alfandegas, para a nomeação de um administrador para os dictos armazéns. (Accordãos ris. 335 e 375, de ao 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, prohibe absolutamente que se dê a excepção da expropriação por necessidade ou utilidade publica, sem prévia indemnização do proprietário, 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 fart. i") nos restrictos casos: 1º, de defesa do Estado; 2º, de segurança publica; 3º, de soccorro publico em tempo de fome, ou outra extraordinária calamidade; 4º finalmente, de salubridade publica;

Considerando que, em face da dieta lei, é claro e patente que viveres e mantimentos, que não são elementos de defesa', 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 vendeiras... ;

Considerando, outrosim, que o att. 18 dos de guerra punia severamente todos os furtos e assim mesmo todo o género de violências para extorquir dinheiro ou qualquer género, delidos ora previstos no livro 2º titulo 1º, capitulo 1º do Código Penal da Armada^ extendido ao Exercicio pela lei n. 612, de 29 de setembro de 1899;

Considerando que o art. 111, n. 4, do actual Código 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 el mostra-se do doe. á fl. 77, que o Governo da Republica forneceu dinheiro para alimentação das tropas destacadas

¹ Com a devida vénia, nao me parece verdadeira essa affirmação; pelo contrario, os viveres figuram entre os elementos essenciaes de defesa.

no Rio Grande do Sul, durante o período revolucionário;

... Considerando que, no caso de applicar-se á União, apesar do disposto no art. 8a do Código Constitucional, 'l as regras do direito civil relativas aos contractos de preposição e mandato e ao quasi-contracto da gestão de negócios, ella não responde por actos suppostos ou verdadeiros de seus funcionarios, quando taes actos se praticam em uma esphera completamente excêntrica do campo das funções publicas e quando são prohibidos pela Constituição, pela lei de 9 de setembro de 1826 e pelo Código Penal (art. 129 n. 3 do Código do Commercio...)'»

No mesmo sentido, e com a mesma data, citam-se os Accs. ns. 463 e 5n.

Devidamente classificados, o Br. Amaro Cavalcanti cita todos os outros Accordãos referentes á matéria.

X Fundamento não ha, nao podá haver, diz o Ur. Amaro Cavalcanti — Ob. cit.— para ser invocado o art. 8a da Constituição Federal» como rasgo de decidir pela Isenção do Estado, quanto aos abusos e omissões commettidos pelos funcionarios públicos no exercido do cargo; nao so vendo por que principio ou rogra a responsabilidade civil do Estado nao possa *coexistir* com a do funcionario, já de maneira *frinHfn'*. ou *selidaria*, J» simplesmente do maneira *subsidiaria* em dado» casos particular e,.,

81 a razão suppoata prevalecesse, olla deveria excluir, por completo, a responsabilidade do Estado, visto o art. 8a invocado nao conter nenhum *r*stri'tivo* quanto a- aua applicação aos diaferentes casos...

Mas ha quem entenda que isto possa ser *juridicamente* admissível?

Nao. Repugnaria antes da tudo com a regra seguida tradicionalmente pela jurisprudência pátria, e com um sem numero de decisões, mesmo recentes, nas quaes os trlbunae do pau toem reconhecido a responsabilidade civil do Estado, ás vezes sem allndir sequer 4 responsabilidade pessoal do funcionario.

CAPITULO XU

LXXXV. Contencioso administrativo. Seu histórico. Princípios e argumentos invocados a seu favor. Refutação. — LXXXVI. Systema *francez* — LXXXVII. Systema *belga*. — LXXXVIII. Systema *anglo-americano*. \ — LXXXIX. O nosso contencioso administrativo durante o Império. Legislação actual.— XC, O art. 13 da lei n. 221, de 20 de novembro de 1894. Histórico e critica desta disposição. Discursos do deputado Gastão da Cunha. — XCI. *Os inter dietas possessórios**¹

LXXXV. A idéa do poder administrativo judicante, isto é, da reunião das duas funcções no mesmo órgão, doutrina Meucci — *Instituione di Diritto Amministra-tipo*— não é filha de um processo racional, mas empírico, 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 poli-icas não são discriminadas e disúntas, desenvolvendo-se a acção da mesma soberania mechanicamente, sob os estímulos das necessidades occorrentes.

¹ Meucci, *i. dl.; Bluntschli, *ai. dl.*; Orlando, *Princípios di Diritto Amministrativo*; Ussing, *Le Cmtleittieux Administratif et la Juridictiatt aministrative*; Laferrère, *ti. cif.*; Sourdat, *ai. cit.*; Tripier et Monnier, *Ltt Coda Frarçais*; Goodnow, *ab. cit.*; Visconde de Uruguay, *ib. cit.*; Siredo, *Institusieni di Pro-témndrnt.*

Quem fazia a lei, julgava e geria os negócios: mas, ainda assim, havia reunião e não confusão de poderes, as duas funcções permaneciam distinctas no mesmo órgão.

Com o desenvolvimento dos Estados e multiplicação das necessidades sociaes, multiplicaram-se também os órgãos do poder, dividiram-se, *apenas materialmente*, os negócios públicos.

B Nos comidos romanos, como nas assembléas germânicas, não somente 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.

E¹ exacto que em Roma a jurisdição tinha um órgão próprio — o pretor; muitos magistrados, porém, que poderiam ser considerados administrativos, como o prefeito da cidade, o questor, o edil, o *procurator Cxsaris* tinham jurisdição nas mesmas matérias que administravam.

f1 Ás funcções se discriminavam idealmente; o jurisconsulto distinguia o *imperium* e a *gestio* 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 com mu nas 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 independência normalmente garantida; o poder, porém, intervinha no judiciário

creando tribunaes e jurisdicções privilegiadas, especiaes ou extraordinárias.

Por sua vez o judiciário frequentemente invadia o campo administrativo, como acontecia na Itália e na França, cujos Paramentos, Cortes e Senados tinham não somente jurisdicção como também attribuições de ordem legislativa, como a de registrar as ordenanças do Rei, formalidade -indispensável á execução das mesmas.

Abolidos os privilégios dos Paramentos, e as jurisdicções especiaes, a constituinte franceza consagrou o principio de serem as auctoridades administrativas e judiarias .completamente independentes umas das outras; mas no espirito dos francezes permaneceu a reminiscência dos antigos abusos, e uma certa desconfiança do poder, novamente constituído, quanto á magistratura judicante.

Além dessas considerações de ordem geral, havia a necessidade de reforçar, com faculdades extraordinárias, o poder publico a braços com a guerra estrangeira e com as revoltas internas; e havia também motivos de ordem financeira, dos quaes occupar-me-hei no numero seguinte.

Dam" a criação do *contencioso administrativo*^ pelas leis de 22 frimaire e 28 pluviose do anno VIU, em dous grãos — conselho de prefeitura e conselho de Estado .

A noya instituição fez uma rápida carreira devido á sua origem, porque a França conservou por muito tempo a primazia no estudo do direito administrativo, e á sua apparente concordância com o dogma montes» quiانو da completa separação dos poderes públicos.

Os principais argumentos invocados a favor do contencioso administrativo são os seguintes:

i ° A independência e a responsabilidade do poder administrativo, cujos actos não podem ser julgados ou fiscalizados pelo poder judiciário.

«O Estado no exercício dos seus direitos (disse Unger no discurso pronunciado na Camará dos Senhores da Áustria, em defesa da lei que instituiu a grande Corte de Justiça) não pode, em hypothese alguma, ser *parte*. O direito do Estado e o do particular, que se julga offendido, não são direitos iguaes.

Não ha uma collisão de direitos" de égua! valor sobre os quaes possa um juiz decidir qual das duas partes tem razão.»

Stahl ensina que « somente o poder próprio e soberano do Estado, isto é, o Governo, pôde decidir si as funções foram ou não exercidas legalmente; e que, si fosse possível 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 súbditos, e sim a de credor relativamente aos seus devedores, emquanto que os súbditos 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 critérios e os conhecimentos de natureza legislativa e regulamentar que se exigem para o bom julgamento dos actos administrativos, que não se encontram nos juizes ordinários.

Em questões administrativas são indispensáveis *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 matéria 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 matéria de direito publico, ha pontos obscuros ou controversos, pertence ao poder publico decidil-os; mas, para tal fim, elle não examina única-mente a espécie occorrente para applicar-lhe as regras absolutas do direito, e sim tem muito em vista *as exigências do bem publico, o que pôde ser útil ou conveniente aos interesses da sociedade.**

a Os litígios de direito publico, doutrina Bluntschli, 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 princípios do direito publico, e se inspirasse exclusivamente em deducções tiradas das leis abstractas sem ligar importância ás exigências variáveis da sociedade, paralytaria a acção do Estado e acarretaria a dissolução do mesmo.»

3." A necessidade da prompta expedição dos negócios administrativos, incompatível com a lentidão dos processos judiciários, que pode causar danos imensos e irreparáveis, 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.

i .* O primeiro argumento baseado na pretensa superioridade do Estado, que não lhe permite ser *parte* em um pleito judiciário, encerra, no dizer de Orlando, um gravíssimo e perigoso sophisma.

A administração publica não é "todo o Estado, e sim apenas uma parte delle, cujas funções são principalmente activas, e susceptíveis 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 própria administração *o respeito da lei, que é a expressão da vontade do Estado, sendo, portanto, soberana.*

Tendo cada ramo do poder publico uma esphera própria de acção, desenvolvendo-se dentro de limites legalmente traçados, nenhum delles pôde ficar em posição humilhante e subalterna.

I A própria expressão — poder administrativo sujeito álide—não é certamente exacta, observa Orlando—*Principii di Diritto QAmministrativo.*

Um poder publico, noção completamente abstracta, não pôde ser objecto de um processo judiciário.

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 pôde represental-a porque não é admissível que o poder administrativo, cuja missão principal é conservar o direito, possa violal-o e ao mesmo tempo ficar na própria orbita jurídica.

2." 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 o'Administratif et la juridiction administrative*, trad. franc. de Dareste, são tão obrigatórias e teem o mesmo valor absoluto que as que regem o direito privado; tanto num domínio como no outro, tra-ta-se de applicar o direito existente.

Não é verdadeira a afirmação 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 exercício da acção administrativa estão completamente determinados, de forma a excluir toda a apreciação arbitraria.

A necessidade de conhecimentos especiaes, technicos, não tem como consequência necessária que a jurisdição-

administrativa seja collocada fora da organização judiciaria.

Quando muito tal necessidade pôde determinar a criação de magistrados privativos, *ratione mater ice*, -o me é muito differente de um contencioso administrativo, composto de agentes administrativos, isto é, de uma administração judicante, sob as apparencias da formas processuaes.

Acha Orlando que o principal requisito de um bom juiz c ter o *sensu jurídico*, qualidade essa facilmente comprehensivel, mas difficil de ser definida, e que é o producto de estudos preparatórios geraes e, principalmente, uma longa pratica de applicar as leia.

Consequentemente, os magistrados ordinários garantem mais os próprios interesses da administração do que os funcionarios cujo mérito -principal consiste em conhecer regularmente *as praxes administrativas*.

H." Quanto á necessidade da prompta expedição doa negócios administrativos, é uma questão de organização processual, sem importância theorica.

Além disso, a intervenção do poder judiciário em taes negócios não recahe sobre o merecimento, isto é, sobre o valor *intrínseco* do acto administrativo, e sim sobre o seu valor *extrínseco*, islo é, sobre os seus effeitos jurídicos.

Na ordem physiologica, como na moral, diz Meuccit 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 critérios, aptidões e hábitos que lhe são peculiares, formando-se

na sua individualidade uma consciência, um instinto profissional, uma segunda natureza.

Ora, sendo assim, repugna ao bom senso dar-lhe uma função diversa, sobreposta, adventícia, exigindo critérios tão diferentes e tão outra aptidão como a de resolver os conflictos jurídicos.

Somente o poder judiciário deve julgar — *una lex una jtirisdictio*.

*
* * *

LXXXVI. O systema actual da legislação franceza, diz Laferrière, repousa sobre as ires idéas seguintes: 1% interdicção dos tribunaes judiciários de conhecer dos actos da administração; 2% instituição dos tribunaes administrativos ; 3", direito attribuido á administração de reivindicar, por meio de um conflicto, os negócios administrativos indevidamente submettidos ao conhecimento dos tribunaes judiciários.

1.' Esta interdicção é uma das regras mais antigas do direito publico francez, o qual sempre considerou uma necessidade governamental—assegurar a Independência das administrações publicas a respeito dos corpos judiciários.

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 competência administrativa; e que os tribunaes judiciários não podem conhecer

dos actos administrativos para interpretal-os, aprecial-os ou fiscalizal-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 alei de 16-24 de agosto de 1790 preceitua no art. i3, 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 forma 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 espécie 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 in-

demnização por um accidente causado por cavallos confiados á guarda de soldados, pelos prejuízos 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 damnos, qual é o acto de administração, quaes são as operações dos corpos administrativos que uma tal acção teria por effeito entrar, ou submeter á fiscalização dos tribunaes ? Nenhuma evidentemente; logo, as leis citadas não se applicam a esses casos e, portanto, delias não decorre a regra absoluta de que todas as acções, cujo objectivo é constituir o Estado devedor, estão subtraídas ao conhecimento dos tribunaes judiciários.

E, aliás, nunca os auctores que se tem 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 própria natureza, o processo de qualquer obrigação que se pretenda estar a cargo do Estado.

« O litigio contencioso, diz De Gerando, sempre supõe a existência 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 prejuízo devido á mesma operação.

Para que o litigio conserve o character de contencioso administrativo *é necessário que a reclamação não se funde em ai gím titulo que pertença ao direito commum.**

Esta definição, tão clara e tão precisa, condemna energicamente a opinião da administração franceza, e delia 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 forma alguma na competência do contencioso administrativo.

Importa não esquecer que na época em que foram votadas as a Iludidas leis de 1790 e do anno III era completa a anarchia dos serviços administrativos, e tão deplorável a situação financeira que a Assembléa Nacional teve necessidade de determinar que nenhum titulo creditório seria incluído na inscripção das dividas do Estado antes do exame e liquidação feitos por uma das suas commissões!

Entretanto é um ponto incontestável que a liquidação de todos os créditos 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 títulos, não pôde estatuir sobre o fundo do direito, nem contestar a existência 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 comprometido pelas decisões judicarias, o Poder Legislativo não teria mais a livre disposição dos fundos públicos, ou ficariam sem execução as alludidas decisões.

Isto não passa de uma confusão.

Si a verificação das obrigações do Estado pelos tribunaes judiciários constituísse um obstáculo á livre acção orçamentaria do Poder Legislativo, não poderíamos dizer a mesma cousa das decisões proferidas pelos tribunaes administrativos e pelos próprios ministros? Esse argumento não teria como resultado serem apresentadas *directamente* ao Corpo Legislativo todas as questões que envolvessem a responsabilidade pecuniária do Estado?

O Congresso Nacional, nessas condições, se converteria num tribunal, o que seria uma completa inversão de todos os princípios.

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 necessário para a execução da sentença, tendo em vista os recursos do Estado e sem prejuízo do serviço publico.

A's três ordens de factos distinctos—*o julgamento*, a *liquidação* e *o pagamento*— correspondem também três 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 necessários para o pagamento.

* *
•

3.' A instituição dos tribunaes administrativos, nota Laferrière, não foi uma consequência im mediata do principio da separação dos poderes.

Lembrada, desde o começo, pela commissão da Assembléa Constituinte encarregada de propor a lei de or-

ganização iudiciaria de 16-24 de agosto de 1790, foi rejeitada como acarretando complicações inúteis.

A Assembleia entendeu que os representantes da administração activa eram competentes para se pronunciar sobre todas as reclamações em matéria administrativa.

Somente no anno VIU se iniciou a organização dos tribunaes administrativos; durante o Consulado e o Império crearam-se os conselhos das prefeituras, o conselho de Estado com a sua secção contenciosa, e a Corte 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. y^o:

< O conselho de Estado cstatue soberanamente sobre todos os recursos em matéria contenciosa administrativa e sobre os pedidos de annullação por excesso de poder interpostos contra os actos das-diversas auctoridades administrativas.! (Tripier et Monnier—*Les CodesFrançais.*)

Os poderes dos tribunaes administrativos não têm a mesma natureza e nem a mesma extensão em todas as matérias contenciosas.

São, segundo os casos : poderes de *plena jurisdicção* comportando o exercício de uma arbitragem completa, de facto e de direito, sobre o litigio ; poderes de *annullação*, limitado ao direito de annullar os actos eivados de illegalidade, sem que o juiz administrativo tenha a faculdade de reformal-os ou de substituil-os pela sua própria 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 domínio publico e asseguram o seu destino legal.

*

3/ O *conflicto de attribuições* é um meio excepcional posto á disposição da administração para declinar a competência judiciaria, e Laferrière o considera a sanccão 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 judiciário até que a questão da competência tenha sido apreciada *soberanamente* pela jurisdicção instituída como arbitro das competências—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 : f, do guarda dos sellos, presidente ; 2% de três conselheiros de Estado, em serviço ordinário, eleitos por conselheiros em serviço ordinário ; 3% de três conselheiros da Corte de Cassação, nomeados por seus collegas; 4°, de dous membros e de dous supplentes, que serão eleitos pela maioria dos outros juizes designados nos números precedentes.

Os membros do tribunal dos conflictos são submettidos á reeleição triennialmente e indefinidamente reelegiveis.

EUes escolhem um vice-presidente em escrutínio 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 tribunacs administrativos; a auctoridade judiciaria é competente em principio para decidir os litígios de qualquer natureza.

Mas a lei mantém o principio da separação dos poderes entre a função judiciaria e a administração activa; e prohibe aos tribunaes qualquer decisão que usurpe ou entrave directamente o poder executivo, admittindo o con flicto como meio de assegurar esta interdicção.

A lei de 3o de julho de 1881 generalizou a competência judiciaria, mesmo em matérias completamente extranhas ao direito commum. -

Interpretando a expressão—*direitos civis*—do art. 92 da Constituição no sentido amplo, os tribunaes judiciários não hesitam em tomar conhecimento de todos os contractos, compromissos pecuniários do Estado e, em geral, de todos os actos de gestão praticados no interesse dos serviços públicos.

Segundo a doutrina corrente na Bélgica, o Estado quando pratica esses actos é considerado pessoa *civil*, em opposição á pessoa *politica* que elle representa no exercício do poder publico.

Quanto á essa qualidade, a jurisprudência tem consagrado algumas regras que Laferrière assim resume :

Ostribunaes 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 applicarao 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 Corte de Cassação, em accs. de 25 de dezembro de 1845 e 23 de janeiro de 1879, estabeleceu que, c quando a auctoridade judiciaria é chamada, seja por um particular, seja pelo ministério 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 pode pronunciar a sua annullação nem modincal-o por qualquer forma >.

A Corte 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 Corte de Cassação de 12 de junho de 1883 decidiu que, em matéria de pensões, compete ao poder executivo liquidal-as; mas que as reclamações contra as liquidações devem ser consideradas attinentes a um *direito caril*, e, como tal, da competência do poder judiciário.

Mas a competência 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 for proveniente de uma offensa aos direitos individuaes ou dos direitos peculiares aos cidadãos. I

A Corte de Cassação firmou, em diversos accordaos, a jurisprudência de que < o Estado, a província e a communa não são responsáveis pelas faltas dos seus agentes».

I 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 Bélgica.

* •

LXXXVIII. E' um velho principio do direito inglez que toda pessoa, que soffreu uma lesão, pôde dirigir-se aos tribunaes: ' I

**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.»*

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

i Na exposição do systema inglez puz especialmente em contribuição a exceleUente monographia de Ussing. •

somente se torna effectiv» nos casos de culpa grave, excesso de poder manifesto ou acto dolosamente praticado (*malicious act*).

Não existem tribunales administrativos propriamente dictos, e sim apenas jurisdicções especiaes, tendo competência em certas matérias de direito publico, como, por exemplo, *os Railway commissioners, os Commissioners of sewers, as Courts of the Admiralty, the 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 pôde ser interposto senão nos casos em que não é admissível uma acção ordinária.

Consiste numa ordem dirigida, em nome do Rei, pelo *Kings Bench* aos particulares, corporações ou tribunales 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 cortes que fazem parte da *High Court*.

O *writ of prohibition* é dirigido pelas Cortes superiores ao juiz e partes em acção perante uma jurisdicção inferior, afim de não proseguirem no feito porque o conhe-

cimento do assumpto é da competência de um outro juiz.

I O *writ of quo warranto* pôde ser interposto por qualquer pessoa, e tem por objecto a investigação do titulo legal pelo qual alguém exerce uma funcção. I

Assim, por exemplo, si houver duvidas sobre a legalidade da eleição dum conselheiro communal, será o caso de pôr em acção um *quo warranta*.

Os juizes de paz (*justices of the peace*) proferem decisões em questões administrativas.

São nomeados pela Coroa, 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. I Ás mais importantes decisões administrativas, assim como os julgamentos mais graves em matéria penal, exigem o concurso de dous ou mais juizes de paz, formando a *court of petty session*.

*
* * *

Nos Estados Unidos também não existem tribunaes administrativos distinctos, predominando o principio da *unidade* e preeminência do poder judiciário.

Adaptando a máxima ingleza da irresponsabilidade real ás suas instituições, o direito americano proclama que «*State can do no wrong*»; conseguintemente, a União não pôde ser condemnada a pagar indemnizações pelos actos culposos dos seus agentes, cuja falta é exclusivamente pessoal, e pôde dar logar a uma acção da mesma forma que na Inglaterra. *

i Mas, si um collector, em virtude de acção proposta por um contribuinte que pagou impostos superiores aos estabelecidos pela lei, for condemnado a restituir o excesso, o Governo fica obrigado a effectuar o pagamento.

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 jurisdicção de *equidade*.

Ápezar da especialidade da sua competência, esta *Court* é um verdadeiro tribunal judiciário, havendo apelação das suas decisões para a Suprema Corte, sendo que o Governo sempre pôde usar desse recurso, ao passo que os particulares somente poderão fazel-o em casos especiaes.

Quem fizer fraudulentamente uma reclamação excessiva, ou adduzir provas falsas, perde o direito a ser atendido, mesmo na parte justa do pedido.

As sentenças da Corte 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 também á *Court of claims* conhecer dos casos de força maior allegados pelos responsáveis, como justificativa do extravio de dinheiros, objectos e papeis confiados á sua guarda—L. de 9 de maio de-186b*

Soo

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," também com *appellação* para a Corte Suprema.

E uma lei de 3 de março de 1891 creou uma corte 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-corpus*.

Mas o Tribunal Supremo do districto de Colômbia, que é considerado como o herdeiro da jurisdicção do Tribunal do Banco do Rei, sendo assim uma corte de *Comtno.i lan* pôde expedir o *mandamus* não somente contra as auctoridades locais do mesmo districto como também contra todas as auctoridades federaes que agem no circulo da sua jurisdicção; e, em consequência do dicto principio, não se lhe pôde negar o *certiorari*. fl

||

1

* *

LXXXIX. Nós nunca tivemos um contencioso administrativo devidamente organizado.

Na Monarchia Portugueza absoluta, á qual vivemos sujeitos até á independência, diz o Visconde de Uruguay, não era conhecido o contencioso administrativo de hoje. Nem era necessário.

Pela sua forma 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 judiciários, e prover como entendesse conveniente.

O Conselho de Fazenda, creado pela lei de 22 de dezembro de 1761, não tinha jurisdicção contenciosa administrativa, no sentido juridico dessa expressão.

Proclamada a independência, a lei de 4 de outubro de 1831, que organizou o Thesouro Publico Nacional, dispoz no art. 91 que a jurisdicção contenciosa que exercitava o extinto Conselho da Fazenda ficaria pertencendo aos juizes territoriaes, com recurso para a Relação do Districto.

Foram, porém, tantas e tão consideráveis 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. 3i 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 judiciais, 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 necessário 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 ordinária, 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 Províncias; 3º, e de outras eguaes e diversas autorizações para reformar varias outras Repartições.

Nenhuma dessas leis indica sequer a idéa de contencioso administrativo, de julgamento administrativo.

D'entre os regulamentos convém destacar, pela sua importância, 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 Negócios da Fazenda é o chefe superior da Administração de Fazenda em todo o Império, e, além das attribuições conferidas pelas leis, regulamentos e insirucções, e das definidas no art. 5º do decreto n. 736 de 20 de novembro de 1850, competem-lhe também 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 effeitos das fianças e dos contractos celebrados com a Administração da Fazenda que tenham por objecto quaesquer rendas, obras ou serviços públicos a cargo da mesma Administração. I

§ 3º. E applicar as leis e disposições concernentes á prescripção quinquennial ou annual, ás reclamações contra o Estado por dividas passivas, seja qual for a natureza do titulo em que se fundarem, e também 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 matérias de sua competência de natureza contenciosa, terão a auctoridade e a força de sentença dos Tribunaes de Justiça» —art. 25—; e creou novos recursos para o Conselho de Estado, reconhecendo a competência deste para annuUar as decisões administrativas em matéria contenciosa proferidas pelo Tribunal do Thesouro ou pelos chefes de Repartições Fiscaes, « nos casos de incompetência, excesso de poder e violação da lei, ou de formulas essenciaes, sem que todavia a Resolução Imperial aproveite ás partes que pelo silencio tiverem approved a decisão anterior » — art. 29.

Quanto aos outros Ministérios e ás Presidências, o contencioso administrativo, na phrase do Visconde de Uruguay, era um verdadeiro cháos, no qual não penetrou um só raio de luz.

*

I 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 Adminis-*

trativo organizado, com jurisdição própria, 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 ordinário por actos administrativos pelos respectivos funcionarios ou autoridades, admitindo-se recursos das suas decisões, de uma para as outras, segundo a hierarchia delias, estabelecida nas leis.

Quanto aos actos de *fianças, tomadas de contas*, ou de *responsabilidade pelos dinheiros públicos*, etc, o seu conhecimento pertence agora ao Tribunal de Contas, reorganizado pelo decreto legislativo n. 392 de 8 de outubro de 1896, cujo art. 2^o declara que, nesses julgamentos, *ellefunciona como Tribunal de Justiça, çomjuris<* dicção contenciosa e graciosa,

**

*

XC. São estas as disposições do art. 13 e seus parographos 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.

§ 1^o. As acções desta natureza somente poderão ser propostas pelas pessoas offendidas em seus direitos ou por seus representantes ou successores.

§ 2^o. A autoridade administrativa, de quem emanou a medida impugnada, será representada no processo pelo ministério publico.

Poderão tomar parte no pleito os terceiros que tiverem um interesse jurídico na decisão da causa.

§ 3º. A petição inicial conterá, além dos nomes das partes, a exposição circunstanciada dos factos e as indicações das normas legais ou princípios jurídicos, 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 também as testemunhas e as demais provas em que o auctor se baseia, e deverá ser desde logo instruída com a prova documental, salvo demora imputável ás partes interessadas.

§ 5º. A acção poderá ser desprezada *in limine* si fôr manifestamente infundada, si não estiver devidamente instruída, si a parte fôr ilegítima, 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.

§ 6º. Admittida a acção, serão citados o competente representante do ministério 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 jurídicas, abstendo-se de apreciar o merecimento de actos administrativos, **sob** o ponto de vista de sua conveniência ou oportunidade;

b) A medida administrativa tomada em virtude de uma faculdade ou poder discrecionario somente será havida por illegal em razão da incompetência da autoridade 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 incompatíveis com as leis ou com a Constituição.

<j ii. As sentenças judiciaes 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.

§ i3. Decahindo o auctor da acção e verificando-se ter sido esta maliciosamente intentada, poderá ser coridennado nas custas em dobro ou tresdobro a arbítrio da auctoridade judiciaria.

§ 14. A Fazenda Nacional terá direito regressivo contra o funcionario publico para haver as custas que pagar.

Jj i5. 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-corporis*
- b) ás acções possessórias;
- c) ás causas fiscaes.»

* * *

Em discurso pronunciado em sessão da Gamara dos Deputados de 3i de julho de 1902, disse o illustrado Sr. Gastão da Cunha:

« E¹ sabida a origem da reforma (a do art. 13 da Lei n. 221) inspirada por um egrégio brasileiro de cuja colaboração nos trabalhos da Constituinte e Senado Federal ficaram discursos indeléveis 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 âmbito traçado ás acções possessórias para o fim de garantirem ellas também os direitos pessoaes.

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^a discussão, ficara adiada desde 1891, suggeriu a reforma ou innovação alludida, a qual, inserida

no projecto Amaro Cavalcanti, tornou-se o art. 13 da le' vigente.

A essa collaboração do eminente jurisconsulto fez referencia o actual Presidente da Republica (Annaes do Senado, sessão de 1891, vol. 3^o pag. i36).

. . . Em aparte com que me honrou hontem o illustre deputado por Pernambuco (lamento não vèl-o no recinto) refcreiu-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 antehontem.»

O meu saudoso amigo Dr. Amphiphio também 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 adversários para os exaggeros da medida proposta, seria possivel salvar alguma cousa de útil.

Conseguentemente, alguns dos paragraphos do citado art. 13 eram *carga* destinada a ser atirada ao mar na occasião da *tempestade*.

E¹ de lamentar, porém, que o eminente juriconsulto tivesse tentado essa experiência *in anima vi*h\ 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 jurídica.

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 Judiciário 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 existência de um direito (§§ 3º e 9º) a condição essencial para a propositura da acção.

Entretanto, na letra *b*) do mesmo § 9º firma jurisdicçãoj 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 justicáveis, isto é, pudessem ser protegidas por acção civil, é visto que para os tribunaes se passaria uma attribuição incompatível com a missão do Poder Judiciário.

A regra de direito universal é esta:—a administração não pôde, nem deve julgar, como o juiz não pôde nem deve administrar.

O paragrapho, a que me refiro, fala em incompetência de auctoridade e excesso de poder.

Ora, Sr. Presidente, não parece que excesso de poder e incompetência são expressões que entram uma na outra como a espécie se inclue no género?

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 incompetência, a mais absoluta que se possa conceber, diz textualmente um dos melhores tratadistas contemporâneos de direito administrativo, * 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.

I Estou convencido, senhores, de que a competência definida no art. i3 §9º offende flagrantemente o principio básico da divisão dos poderes, que-o art. i5 da Constituição quer harmónicos e independentes entre si.

E nem só ao texto do nosso estatuto fundamental offende, porque aquelle dispositivo é a expressão legal de um axioma doutrinário essencial ao regimen e como tal commum a todas as Constituições politicas, qualquer que seja a forma 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 órgãos por que ella se reparte, distribuindo as respectivas attribuições, ordenando o seu

* Orlando—*Principil di Diritto Atitministrativa*.

funcionamento simultâneo, estabelecem um systema de balanças ideaes postas em equilíbrio 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 competência, a que alludo, rompe sem duvida o equilíbrio entre os poderes, uma vez que aattribuição revogatória, de que está armada a magistratura federal, dá-lhe supremacia sobre o Executivo.

Tal attribuição conferida ao Judiciário não evitará esta consequência, tão inevitável quanto absurda: a existência de duas decisões contradictórias e egualmente soberanas.

Consequência 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 pôde ser desfeito por acto de outro poder.»

(Diário Official de 27 de agosto de 1902.)

A doutrina jurídica condemna formalmente essa competência conferida ao Poder Judiciário para annullar os actos administrativos.

No seu notável commentario da Constituição belga, diz Thonissen:

«Não é menos incontestável 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 políticos dos cidadãos; mas a decisão não fica
menos de pé... I

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 condemnacão civil ou criminal; então, si o acto está eivado de il legalidade, elles devem se abster de prestar o seu curso. » P

« A posição theorica desses princípios, doutrina Orlando — Ob. cit. — não offerece, na verdade, dificuldade 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 forma, 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 *jurtsdictio*.

Esta verdade se reforça si o principio for considerado sob o ponto de vista da divisão dos poderes.

Uma cousa é • julgar e outra administrar : uma função é *sempre* particular, a outra pôde 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 princípios geraes do nosso direito publico que estabelecem a distineção daquellas funcções.

O poder judiciário, portanto, não pôde annullar o acto administrativo; e, por deducção lógica, não poderá também, em sentido positivo, impor á administração a pratica de um acto determinado. »

< A regra, pois, de que a auctoridade judiciaria deve respeitar o acto administrativo, ensina Meucci, é verdadeira antes no sentido *negativo* do que no *positivo*.

Effectivamente, não pôde o juiz annullar, revogar ou modificar o acto em si; mas pôde negar-lhe execução e oppor-lhe, como se diz, a força da inércia, quando o acto for invocado pela própria administração, ou por um terceiro interessado, como titulo do qual julgue emanar o seu direito. >

« Quando a contestação versar sobre um direito que se pretende ter sido oífendido, diz Saredo — *{Institutioni di Procedura Civile —}* por um acto da auctoridade administrativa, os tribunaes se limitarão a conhecer dos eifeitos do mesmo acto em relação ao objecto deduzido em juízo.

I 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 tribunaes quanto ao ponto sobre o qual tiver versado a questão.

As auctoridades judiciarias applicarão os actos administrativos e os regulamentos geraes e locaes somente 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 appli-

§H

cassem um acto administrativo illegal, de duas uma: ou ellea mostrariam que ignoravam a lei, o que é inadmissível \ ou que, conhecendo-a, desprezavam-n'a ou nao: consideravam-n'a como tal, o que ainda é mais inadmissível.

Também em matéria de competência vale o principio *ex facto oritur jus*, e a illegalidade ou a injustiça de um acto da Auctoridade Administrativa, no que diz respeito ás formulas 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 matéria que entra na orbita da competencia judiciaria.

Mas, quando a auctoridade judiciaria se encontra deante de um decreto ou regulamento derogatorio da lei, não o annulla, nem o modifica •, somente declara que elle não tem efficacia jurídica no caso sujeito ao seu exame.»¹ I

E o Supremo Tribunal Federal já se manifestou sobre a inconstitucionalidade do atado § 9^o do art. 13 da lei n. 221, no Acc. n. 421 de 2,3 de agosto de 1899, do qual transcreverei dous considerandos attinentes á questão: I

< Considerando que, attenta a divisão dos Poderes Políticos da Republica, os actos administrativos que não ferirem direitos civis ou posições excluem-se da competência do poder judiciário e, portanto, do texto do art. 13 da lei n. 221, sem embargada iettra b) do seu § 9^o, evidentemente incompatível com os arts. 1ã e 60 da Constituição Federal;

¹ Além desse» escriptoreo, cuja.» obras também compulsei, o operoso deputado mineiro citou vários qutroa de nao menor auctoridade.

Considerando que, para a reparação de interesses lesos por actos administrativos em que intender violação de lei, incompetência ou excesso de poder, só ha dous recursos: o da via hierarchica, instituída no art. 410.9 do decreto n. 5y6 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 - »

*

I XCI. E' ponto controvertido no nosso direito si contra os actos administrativos offensivos do direito alheio, seja este qual fôr, são ou não admissíveis os *in-terdictos possessórios ou prohibitorios*.

Os que respondem pela negativa, fundam-se principalmente na Ord. do livro 3º tit. 78 <j 5º, que assim reza:

< Si alguém se temer de outro que o queira ofender 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 delia elle receber oífensa 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 jurisprudência, tanto no antigo como no regimen actual, (1) se firmou no sentido de limitar o uso dos interdictos possessórios aos

X Na lua exhaustiva obra *Resfontaõidads Civil ti» Estado*, p \u% Amaro Cavalcanti cita neste sentido grande numero de Accs, do Supremo Tribunal Federal e da Corte de AppellaçAo do Districto Federal.

casos de offensa feita *aposse ou quasiposse dz.cousa cor] porea ou direito real.*

Defendendo esta jurisprudência, diz o Dr. Amaro Cavalcanti :

«Não se pôde deixar de convir que, no estado actual do nosso direito vigente, essa jurisprudência firmada pelo Supremo Tribunal Federal é, incontestavelmente, a única verdadeira ou legitimamente fundada.

Não ha duvida que o individuo, lesado nos seus direitos pessoaes por actos da Administração Publica, tem o direito de recorrer ao Judiciário, pedindo remédio reparador ; e foi precisamente o exercício desse direito que a lein. 221 procurou regular de maneira conveniente.

Proponha elle, portanto, livremente a sua acção; e demonstrada a procedência delia 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 for* lavrada a decisão final, irrevogável, do Judiciário, o acto administrativo, embora impugnado, deverá ser reputado legal e valioso, em respeito ao poder independente, donde o mesmo emanara.

Fora da observância desta regra, não ha, nem pôde haver, independência de poderes eguaes e coordenados em vista da realização do bem publico.»

* *

Os escriptores que sustentam a admissibilidade dos interdictos possessórios em todos os casos de lesão de direito invocam:

a) os princípios do direito canónico admittindo a pro-jecção da posse para todos os direitos, até para os relativos a simples cargos honoríficos;

b) as opiniões de velhos praxistas portuguezes, como Pegas, Guerreiro, Strychio e Velasco, e de outros mais modernos, como Lobão, o mais notável dos jurisconsultos portuguezes, e Corrêa Telles, attestando e reconhecendo a legitimidade do uso dos interdictos possessórios, tratando-se unicamente de direitos a cousas incorpóreas;

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 possessórios aos casos de violação de direitos ás cousas corpóreas;

d) e, finalmente, a própria Ord. do liv. 3º tit. 78 § 5º, que empregou a palavra *cousas*—no sentido geral, comprehendendo não só as corpóreas, como as incorpóreas, o que, aliás, está estrictamente de accordo com a tecnologia jurídica.

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, públicos ou simplesmente civis.

«Como qualificar, pois, diz o notável advogado, o phenomeno singular da retrocessão dos juristas brazi-

leirosao romanismo justiniano sem um facto legislativo, ou uma modificação na corrente da jurisprudência, que explique o capricho desse archaismo antiscientifico e illi* beral?

Como comprehender, a não ser por um completo eclipse da critica, essa tenacidade na fé savignyana, inconciliável com a evolução do nosso direito e a realidade da vida da nossa praxe ?

Desmentida pela tradição da nossa jurisprudência, a novidade dessa theoria no direito pátrio não se sustenta melhor ante a philosophia da sua própria defesa.

Expondo o motivo lógico da noção romana, que ex* clue da posse os direitos incorpóreos, attribue Savigny essa particularidade á circumstancia de que a respeito dessa espécie de posse não se pôde verificar a intrusão turbativa, que justifica a protecção possessória. (*TYaité de la PossessioH* §§ 12 e 49.)

Semelhante restricção, porém, está intimamente ligada á theoria falsa, alluida pela*impugnação irresistível 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 exercido, na exterioridade do direito».

Ora, não se pôde negar que os direitos incorpóreos se realizam exteriormente, exercendo-se.

Não se lhes pôde negar, pois, a condição essencial da posse e da sua segurança civil: o exercicio exterior, a possibilidade de acção e a visibilidade delia.

Varia tem sido ultimamente a orientação legislativa quanto ao uso dos interdictos possessórios.

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 critério scientifico ou pelo menos já auctorizado pela uniformidade da jurisprudência pátria, ou estrangeira.

Entretanto, o Dec. Leg. n. 1180, de 11 de junho de 1904, sobre impostos interestadaes, auctoriza expressamente e regula a concessão de mandado de manutenção ou interdicto prohibitorio.

Mas quando cessarem as circumstancias de momento que inspiraram os três primeiros actos legislativos, é de esperar que vinguem os bons princípios 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 três typos clássicos : a) o do exame prévio com o veto absoluto — italiano —; b) o do exame prévio com o veto limitado — belga —; c) o do exame á posteriori — francez — XCV. Systemaa inglez ■— XCVI. A nossa organização. Dec. Leg. n. 392 de 8 de outubro de 1896 e Reg. anexo ao Dec. n. 2409 de 23 de dezembro do mesmo anno. Dualidade de funcções do Tribunal de Contas. Competência e attribuições — XCVII. Projecto de reforma. *

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. 2^o 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. 3^o reconheceu o direito do Ministro, que tivesse expedido o acto, de dar-lhe publicidade e execução, si julgasse imprescindível a medida; nesse caso, o Tribunal **registraria** o mesmo acto *sob reserva*, levando o facto ao

1 Sarrette— « *Etude sur le controle du budget de l'Etat*—»; Lavergne —«*Zit ! Controle du budget*» Besson — «*Le Controle des budgets en France et à l'étranger*» Bruno — «*Código Ético administrativo*»; Marco— *ixju'tude sur la. Cour des comptes et la comptabilité publique en Belgique*»; Laferrière — «*Traité de la jurisdiction administrative*».

conhecimento do Congresso, na primeira ocasião oportuna.

E o art. 4º sujeitou á jurisdicção do Tribunal todos os responsáveis, sem distincção de ministérios.

Na magnifica — *exposição de motivos*— que precede o citado decreto, Ruy Barbosa enumera entre os requisitos indispensáveis para que a nova instituição produzisse os seus salutaes effeitos — ser a escolha do pessoal isenta da invasão do nepotismo, de forma 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 inexpugnável solidez».

O legislador constituinte consagrou-o entre os institutos fundamentaes da Republica, estabelecendo o art. 89 da Constituição Federal o seguinte dispositivo:

< E' instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despeza e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso.¹

x A *Ultya* dosto artigo nao traduziu inteiramente os intuitos da *comissão dos vinte I um*, a qual, segundo a sua própria declaração, teve por fim, propondo A creação dum Tribunal de Contas ■ *tornar um» realidade a fiscalização da arrecadação e o emprego das rendas federais*, preenchendo assim uma das mais notáveis lacunas da nossa organização financeira, o seguindo o exemplo de outras nações cultas onde existem taes tribunais constituídos em condições de completa independência».

Os decretos, que organizaram e reorganizaram o Tribunal, interpretaram muito bom a disposição constitucional.

Afim de que nao houvesse duvidas sobre a importância politica do Tribunal de Contas e sobze a sua elevação no nosso mecanismo administrativo, o legislador estabeleceu, pua o provimento dos seus logares, o mesmo processo de investidura dos do Supremo Tribunal Federal, isto é, sujeitou as nomeações á approvação do Senado Federal.

Entretanto, ainda ha actualmente quem desconheça inteiramente a estrutura do Tribunal de Contas, a sua autonomia e independência.

Um parecer muito recente de uma das commissoes da Camará dos Deputados ne referiu a uma resolução do *Tribunal d* Cantas do Thesouro Fedefa*.\

Em compensação, a Comissão de Finanças do Senado, tio respeitada pelo valor intellectual dos seus membros, salientou, no parecer abaixo transcriptOj A elevada.

Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da Republica, com approvaçab do Senado, e somente perderão os seus logares por sentença.» -

categoria do Tribunal e salientou oa relevantísimos serviço* que clic tem prestado como fiscal da administração financeira, e come *Tribunal 4* Justiça*,

N, 70—1906.

A* Commlssão do Finanças foi presente a proposição da Camará dos Deputados, n. 15, de 1906, fixando os voncimntos annuos doa directores do Tribunal de Contas em 18:000\$ cada um, subsistente a gratificação de 3:000} ao presidente c dando-ihes o direito de gosar de ferias 33 dias durante o anno., do conformidade com o art. X19 do regulamento de as de dezembro de 1896.

Sem remontar ao decreto n. z.x66 de 17 de dezembro de 189a, que reorganlMu 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, c também para os directores e empregados do Thesouro, a Commlssão tom a expor sobre o assumpto o Seguinte :

O Tribunal de Contas foi reorganizado em 1896, em consequência do projecto apresentado e approved no Senado, sendo nesse projecto fixados es vencimentos do presidenta em ao:6oot, e dos direotores em 16:800*., o tombem os dos empregados do mesmo Tribunal»

Prevaleceu, porém, afinal uma emenda d* Camará» dando aos directores 15:000\$ e uma gratificação adicional de 3:000\$ ao presidente, dispondo mais o seguinte :—« os mais empregados perceberão vencimento* lguaes ao* que percebem o* do igual categoria e denominação do Thesouro; o secretario terá o vencimento de subdirector.►

A. proposição da Camará agora eleva o* vencimento* dos directores a i8:000\$ooo.

K comquanto houvesse antes diminuído o* propostos pelo Senado em seu projecto, n&o deixou do distinguir o reconhecer, como ainda o faz, a categoria desse elevado Tribunal, que tem jurisdicçãO própria o privativa cm toda a Republica sobre as pessoas c matérias sujeitas á auà competência) exerce jurisdleção contenciosa, processando o julgando cm única instancia e revendo a* contas de todas a* repartições, empregados e quaequer responsáveis, seja qual lbr o Ministério a que pertencerem, julgando os embargos oppostos ás sentenças por ello proferidas e admittlndo o recurso de revisão do processo de tomada de contas, tendo as suas decisões definitivas força do sentença judicial: 6 um alto tribunal de justiça com outra* muita* attribuição* no exercido do *ua jurisdleção contenciosa.

E não pôde haver confusão sobre a natureza o categoria desse tribunal que bem se caracteiisa dosde a nomeação de seus membro* que c sujeita & approvaçao do Senado, e no* crimes de responsabilidade sao julgados peio Supremo Tribunal Federal.

Nao menos relevante é a sua funeção fiscallsadora, que exercita instituindo exame prévio sobre 01 actos que entendem com a receita e despeza publicai, revendo as contas ministeriae*.

O pensamento da Camará, parece claro (e foi esse o projecto primitiva), e equiparar o Tribunal de Contas á Corte de Appellação do Dlrlrcto Federal quanto aos vencimentos.

E, attento o que fica exposto, parece de razão e justiça essa equiparação, cabendo aqui por último ponderar que o presidente e outros membros do Tribunal

O Regulamento anexo ao decreto n. 1166 de 17 de dezembro de 1892 tornou efectiva a criação do Tribunal de Contas (art. 18).

O art. 28 assim preceituava:

< O Tribunal de Contas tem jurisdicção própria e privativa sobre as pessoas e as matérias sujeitas á sua competência; 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 responsáveis por dinheiros e valores pertencentes á Republica.

No que diz respeito ao exame prévio e revisão das contas ministeriaes, as suas attribuições eram : I 1.º Examinar todos os actos ministeriaes susceptíveis de crear despesas ou interessar ás finanças da Republica;

2.º Verificar todas as ordens e contas de despesas auctori/adadas pelos differentes Ministérios, 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.

de Contas, dlipoc a lei, nflo podem exercer oulra qualquer funecao publica m comninaa, nem «aquecer que cs«e Tribunal tem preatado e continua a preatar rekvantlealmoe servi?» como fiscal da administração financeira e como Tribunal de Justiça.

A CommUsao de Finanças é, pois, de parcesr que a proposição da Camará merece a approvação do Senado.

Saladas CommllssJee, 19 de julho de 1906.— *J. Jmfim* <U AM, relator.— *füy li*r!*ia.~ AJmt» AU Wo.- F. Gtyurú.— AtUtU 4\$ Mri».— Unmlro Barcttm.*

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, communiçando tudo em seu relatório annual, dirigido ao Ministro da Fazenda ; H

5." Emitir previamente parecer sobre a abertura de créditos extraordinários e supplementares, e registrar os respectivos decretos;

6." Tomar conhecimento das auctorizações para emissão de empréstimos e levantamento de fundos, e das operações de resgate da divida publica;

7." E examinar os contractos de obras publicas, de garantias de juros e subvenções a estradas de ferro, engenhos centrac e navegação, importação de immigrants, auxílios a empresas de colonisação, construcção de docas e de edificios públicos, e, em geral, todos os de compra e venda, celebrados por qualquer dos ministérios, exceptuados os contractos para fornecimento de objectos de expediente, compra de géneros alimentícios, combustíveis e matéria 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:

1". 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. I

Em 1895 a Comissão de Finanças do Senado¹ apresentou um magnífico projecto de reorganização, cuja estrutura se aproximava do regimen belga, o qual, modificado sem vantagem ou antes com prejuízo para a causa publica, pela Camará dos Deputados, se converteu no decreto n. 392 de 8 de outubro de 1896, regulamentado pelo decreto n. 2409 de 93 de dezembro do mesmo anno, que ainda estão em vigor,

*

XGIII. A necessidade da criação do Tribunal de Contas tem sido reconhecida desde a mais remota antiguidade.

Em Áthenas havia uma Corte 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 também 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.

¹ O projecto foi assignado pelos Srs: Costa Azevedo, Leopoldo de Bulhões, Campos Salles, Leite e Oiticica, Generoso Pooce, Joaquim 4c Souza ç Ramiro Baccellos, sendo este com restricçOcs.

Os supxadietos signatários faziam parte da escol do Senado oaquella época, e, alem disso, coltaboraram na organização do projecto o senador Gomes de Castro e o Dr. Didimo Agapito da Veiga, presidente do Tribunal de Contas.

O revel também não podia receber a Coroa conferida aos que cumpriam com zelo os deveres do cargo.

Competia á Corte 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 províncias contra as malversações dos funcionarios, a responsabilidade dos meamos nem sempre era apurada pelo Senado, sendo frequente a nomeação de commissões especiaes.

Não havendo vantagem em fazer o histórico da instituição entre as nações civilizadas, lembrarei apenas que na própria Rússia, considerada o prototypo do governo absoluto, existe um admirável mechanismo para a fiscalização do orçamento, aliás confiada a um único funcionario.

Entre nós, os mais notáveis estadistas do antigo regimen assignalaram a necessidade da criação dum instituto fiscalizador, a começar pelo Marquez de Abrantes em 1838.

Em 1848, Manoel Alves Branco, um dos ministros que mais luminosos nacos 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 responsáveis, sem disúncção de ministérios, como também de « fazer subir consultas a S. M. Imperial, principalmente tratando-se de abonar despesas secretas, que apparecerem em alguma conta, ou outros negócios, que pela sua importância e gravidade pareçam merecer a imperial resolução 1, que seria logo executada .

Este projecto obteve parecer favorável da commissão de fazenda da Gamara 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 temporária. ■"

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 Camará, desse bom somno de que raramente acordavam as idéas úteis, especialmente as que podiam crear incommodos á liberdade da politicagem eleitoral.

Na sua notável obra — « Direito Publico Brasileiro », assim se expressou Pimenta Bueno:

«E¹ de summa necessidade a creação de um tribunal de contas, devidamente organizado, que examine e compare a fidelidade das despesas com os créditos 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 enfim possa assegurar a realidade e legalidade das contas. Sem esse poderoso auxiliar nada conseguirão as camarás.»

No relatório apresentado em 1878, disse o Sr. Gaspar Martins, então Ministro da Fazenda: I «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 sumciente' para tomal-as aos agentes subalternos do fisco e demais responsáveis, e o faz com escrupulosa fidelidade, é impotente contra o Ministro ordenador da despesa, de quem depende e a quem obedece.

I O Ministro presta contas a esta Camará, que, muito embora nomeie uma commissão para as tomar—a mais importante de todas as commissões, si fosse uma realidade — nada pode 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.

Os orçamentos são feitos á tesoura, ao sabor dos Ministros, que augmentam a receita, ou cortam as verbas da despesa, conforme a urgência do caso. I Os orçamentos passados, que todos se liquidaram com *deficit* de muitos milhares de contos, apresentaram na

I A alludida Directoria, cujo pessoal eslava sempre desfalcado, nunca esteve devidamente aparelhada para desempenhar a sua missão e era considerada um logar de dscanço, senão um asylo de incapazes.

E o próprio 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.

Camará *deficit* insignificante, alguns equilíbrio e outroa até saldos!

Os transportes de verbas e os créditos supplementáres, na ausência das Camarás, forneciam meios para fazer-se a despesa, independente de discussão e embaraços ; e a approvação vinha mais tarde) quando a pediam, fatalmente: era acto consuntivado!

Daqui resulta que nestes dez últimos annos..., 130.000:000\$ foram despendidos sem approvação 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. \$LJ

Por uma simples requisição dum Ministro ao seu collega da Fazenda, mandavam-se entregar a qualquer Director de Secretaria dezenas de contos,' que mais tarde eram levados á Tomada de Contas, ou com a simples approvação do Ministro, que ordenara a despesa, dispensando a prestação de contas, muito embora só ao Tribunal do Thesouro compita pelas leis tomal-as aos responsáveis; 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 Ministérios.

x Este abuso ainda continúa.

A existência do Banco da Republica, com o character semi-offloial, e a **própria lei** orgânica do Tribunal de Contas **facilitam** os mais graves casos de contabilidade occulta.

Com taes meios de despender os dinheiros públicos sem responsabilidade, que garantias offerece a lei do orça.' mento, por si só? Que dedicação, que honestidade, que zelo se pôde esperar dos funcçionarios subalternos, que testemunham o procedimento illegal e criminoso dos seus superiores ?

.... E¹, pois, de necessidade imprescindível, para a regeneração das finanças, crear um Tribunal de Contas, composto de homens de ambos os partidos políticos para cotejarem com a lei de créditos as ordens e documentos, que originarem as despesas ordenadas pelos Ministros, afim do Corpo Legislativo approval-as por lei, como por lei decreta os créditos.»

Sustentando também a necessidade da criação do Tribunal de Contas, disse o Sr. Affonso Celso (Visconde de Ouro Preto) no relatório 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.

E¹ 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 públicos, e seja o alicerce sobre que se levante a fiscalização parlamentar ».

Foi este o ultimo Ministro da Fazenda que apresentou relatório á Assembléa Geral Legislativa.

No iº volume da «Década Republicana », obra de combate ás instituições vigentes, disse o Visconde de Ouro Preto:

< Não possuíamos, é certo, um Tribunal de Contas funcionando como repartição autónoma, mas o verdadeiro tribunal de contas está nas com missões 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 sanção penal, que as leis definem.

Um tribunal de contas, em que tenham assento sumidades 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 *Década* 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 relatório 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 Império, 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 cualmente de ambos, o legislador republicano creou um instituto onde não teem assento «sumidades politicas, nem empregados de carreira dependentes de acesso • ou de aposentadoria de favor; que él autónomo, sem laços de subordinação ao Governo.

Realizou-se vantajosamente a velha aspiração dos mais notáveis 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 oocupar o logar a que tem direito na alta administração do pai/., 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 autónomo, sustentavam que a sua missão poderia ser perfeitamente desempenhada por uma *comissão parlamentar* ou pelo próprio Ministro da Fazenda.

Ambos os alvitres, porém, são inacceitaveis.

Besson, auctoridade insuspeita aos defensores das prerogativas parlamentares, se manifesta pela forma seguinte sobre a existência e autonomia de um órgão encarregado especialmente da fiscalização orçamentaria:

« E¹ manifesto que a fiscalização *preventiva* ou *prévia* excede a competência e os meios de acção do Parlamento.

Admittir os commissarios das Camarás legislativas a penetrar no próprio 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 independência 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 negócios públicos, suscitando conflictos e resistências 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.

Elias nunca terão o tempo, nem a aptidão especial, nem a liberdade de espirito necessários para assenhorar-se dos detalhes duma contabilidade immensa, que exige conhecimentos technicos e na qual os próprios iniciados encontram difficuldade em tomar pé. (Besson — « *Le controle des budgets en France et à l'étranger**.)

«Esta organização (a da comissão parlamentar), diz Sarretce—•« *Etude sur le controle du budget de l'Etat en France, en Angleterre et en Italie* »—, occulta entretanto um perigo duma natureza especial e tanto mais temivel quanto é manifesta a fraqueza em que a Constituição deixou o Poder Executivo em face do Legislativo.

As assembléas legislativas modernas, efectivamente, teem uma propensão visivel para extender incessantemente as suas attribuições; se comprazem em recordar

que representam a Nação, que assim são os depositários 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 forma representativa do que quando se encarna numa dictadura despótica.

Deante desta lamentável tendência 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 Judiciário o direito de seguir as operações de finanças.»

Em um parecer notável, apresentado em França, na sessão da Camará dos Deputados de 20 de fevereiro de 189!), em nome da Comissão do Orçamento, da qual era relator, M. Paulo Delombre demonstrou em termos irrefutáveis o erro de M. Bozerian, que sustentava a necessidade da criação duma Comissão de fiscalização dividida em Sub-Comissões funcionando permanentemente em cada ministério, com poderes de exigir esclarecimentos sobre todas as despesas realizadas ou empenhadas.

t 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 collectiva, e, por consequência, supprimir toda responsabilidade ? Não seria,

emfim, crear uma nova rodagem em absoluto desaccordo com os princípios fundamentaes do nosso direito constitucional, com o próprio regimen parlamentar?

Sise encarar o conjuncto da nova organização proposta por M. Bozerian, é fácil verificar que ella está em evidente contradicção com o principio fundamental do nosso direito publico, em virtude do qual as attribuições do poder legislativo devem ficar distinctas das do executivo.

E', 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. I

Ou a Comissão de fiscalização pretenderia exercer os poderes que lhe confere M. Bozerian, e então tornar-se-ia onnipotente, ou seria apenas uma peça inútil do mechanismo financeiro, porque, pelo simples facto de estarem reunidas sob uma denominação mais imponente, a Comissão do Orçamento, de um lado, e a Comissão 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 ministérios, constituiria junto de cada ministro um segundo poder levado, pela própria 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 des budgets.* »)

A frouxidão com que o Ministro da Fazenda, entre nós, exerce a attribuição de centralizar no seu Ministério o preparo dos orçamentos de despesa e a contabilidade publica, me dispensa do trabalho de analysar o systema que attribue-lhe exclusivamente a fiscalização prévia de todas as ordens de pagamentos e de todos os actos geradores de despesas.

XCIV. Três são os typos clássicos segundo os quaes se organizaram os tribunales de contas nas principaes nações civilizadas:—o *italiano*, o *belga* e o *francês*—sendo profundas as differenças que os separam, quer quanto ás matérias sujeitas ao exame, quer quanto á força impeditiva do veto.

QA) Na **Itália**, compete á Corte de Contas: * a fiscalização das despesas do Estado e da exactidão 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 Ministérios com o balanço geral da administração financeira, antes de serem

I A Corte tem em até* M capital do reino. t dividida em tre* secções, sendo composta de: um presidente, dois presidentes da Mesa, dos conselheiros, um procurador geral • ao chefe de contabilidade (regkialeri),

O procurador geral representa o Ministério publico • não c vitalício,

Os presidentes e conselheiros) não podem ser afastados dos seus cargos senão por decreto real. Com o parecer conforme dum comissão composta dos presidentes * vi* e presidente da Câmara e do Senado.

As nomeações, promoções e remoções dos empregados dependem de proposta da Corte em sessão reunidas.

apresentados ás Camarás; 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 Ministério do qual emanem, e seja qual fôr o seu objecto, são sujeitos ao registro da Corte de Contas.

Estão também sujeitos ao registro da Corte todos os actos que approvarem contractos ou auctorizarem despesas, seja qual fôr a forma e a natureza dos mesmos actos; e as nomeações, promoções e remoções de empregados, as concessões de estipêndios, 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 Corte 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 pôde ser removido. I

Nos outros casos, o Ministro, que tiver expedido o acto, pôde persistir na sua resolução, sujeitando o mesmo acto ao exame do Conselho de ministros; si este resolver que o decreto produza os seus effcitos, será novamente sujeito á deliberação do Tribunal, que, si entender que subsistem os fundamentos da recusa do registro, lançará o *visto com reserva*. I

A Corte de Contas é obrigada a communicar quinzenalmente ao Presidente do Senado e ao da Camará dos Deputados uma relação de todos os registros com reserva, acompanhada das respectivas deliberações.

#

B) Na Bélgica, 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 domínios, 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 importâncias recebidas.

Os recebedores das administrações financeiras são os responsáveis pela exacção da receita, e são obrigados a apresentar annualmente, antes do dia 1 de março, á Corte de Contas¹ a conta da sua gestão, sendo considerados em debito pelas quantias de menos arrecadadas.

¹ A Corte de Contas belga é composta dum presidente, de seis conselheiros* e de um secretario, eleitos de seis em seis annos, em escrutínio secreto e por maioria absoluta, pela Camará dos representantes, que pôde demittir-os em qualquer tempo.

El portanto, uma verdadeira commissao parlamentar, e assim o seu caracter de auxiliar do Poder Legislativo predomina sobre o seu caracter jurisdiccional.

Combatendo um projecto que ereava um orgao do ministério publico na Corte de Contas, disse (em sessão da Camará dos Representantes de 11 de março de 1844) um dos mais notáveis estadistas belgas, M. de Muelenaere:

« Si a Corte de Contas, como eu penso, deve ser considerada uma emanação da Camará, a evidente que, se» qual for a utilidade de existir nella um procurador geral, não tendes o direito de crear estas funções, assim como não podeis estabelecer Junto de uma secção da Camará um procurador do Governo, independentemente dos direitos que a Constituição confere aos ministros.»

As funções do ministério publico são exercidas pelo mais moço dos conselheiros.

É de praxe parlamentar a renovação do mandato dos membros da Corte de Contas, os quaes são de facto inamovíveis; um dos seus* presidentes, Fallon, exerceu o cargo durante mais de 40 annos.

Além disto, a Camará 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 Corte de Contas belga, considerando indispensável a inamovibilidade dos seus membros.

Por outro lado, os chefes, dos departamentos ministeriaes remettem á Corte 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 domínio.

A fiscalização sobre a arrecadação da receita, portanto, nada deixa a desejar.

Quanto á despesa, nenhuma ordem de pagamento pôde ser realizada sem o registro da Corte de Contas, a qual não somente examina a *imputação*, tendo muito em vista o principio da especialidade dos créditos, como também 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, comunica esta resolução ao ministro ordenador, dando os fundamentos de seu acto.

Si o Conselho de Ministros, examinando os alludidos fundamentos, entender que a despesa deve ser effectuada, assim o ordenará, communicando esta resolução á Corte de Contas, que então registrará a ordem *sob reserva*, dando de tudo conhecimento ás Camarás no seu relatório annual.

Mas a Corte de Contas belga, que se distingue pela moderação, raramente tem deixado que as cousas che-

« Não será a Camará um corpo politico (disse um illustre financista belga—Richald — *Finances d* la Belgique**) e 09 ministros não serão uma emanação da maioria ?

Ora, não ato os actos financeiros dos ministros, e portanto da maioria, que a Corte de Contas esta encarregada de fiscalizar, e talvez de criticar ?

Nós reelamos muito o espirito partidário, e si a inamovibilidade não offerece uma garantia absoluta de independência, é necessário reconhecer que é um poderoso meio de collocar os magistrados fora das luctas dos partidos.»

guem a essa extremidade, levando a sua tolerância 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 Corte, quanto ás ordens de pagamento, soffre duas excepções importantes, sendo a primeira relativa ás despesas denominadas fixas (ordenados, abonos e pensões), as quaes nom 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 Corte 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 Corte, a cuja aprovação não são submettidos os contractos celebrados pelos ministros, embora comprometam a responsabilidade do Thesouro Publico.

Compete á Corte regular e apurar as contas do Estado e das províncias, estabelecendo em sentença definitiva si os responsáveis estão quites, em credito ou em debito.

M Nos dous primeiros casos, manda expedir provisão de quitação, e dar baixa na fiança, cancellando-se a inscripção da hypotheca, e restituindo-se os depósitos feitos em caução da gestão dos mesmos responsáveis.

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 forma executória:

< 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 tribunaea de primeira instancia que promovam os actos necessários á continuação da execução; e a todos os commandantes e officiaes da força publica que prestem o auxilio que for exigido.»

Das sentenças da Corte de Contas ha recurso para a Corte de Cassação, unicamente quando tiver havido violação da lei.

Mas a Coite 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 prejuízo causado aos cofres públicos.

*
* . *

O) 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 prévio é feito no próprio Ministério ordenador, e pelo Ministro da Fazenda, cujo visto é indispensável para que seja cumprida uma ordem de pagamento. I Em cada Ministério funciona um serviço central de contabilidade e fiscalização, que se incumbe não somente de ter em dia a escripturação da receita e despesa, de forma que o Ministro, antes de assignar uma ordem de pagamento, pôde conhecer perfeitamente as forças do

credito correspondente, como também exerce vigilância sobre os ordenadores secundários, os quaes são obrigados a remetter-lhe mensalmente uma demonstração dos créditos distribuídos e dos pagamentos que effectuaram.

A fiscalização do Ministro da Fazenda passa successivamente por três 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 prováveis dos seus Ministérios, 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 créditos de que elles podem dispor no mez seguinte.

Nenhuma ordem de pagamento pôde 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 passm* 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 creditório 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 três seguintes circumstancias, hypothese em que se torna necessária uma ordem expressa do Ministro da Fazenda: 1^o, exceder a despesa ao credito distribuído; 2^o, falta de um documento essencial para justificar o serviço feito; 3^o, 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 créditos antes de pôr o seu *visto* nas mesmas ordens.

A fiscalização prévia, que o Ministro das Finanças exerce por intermédio dos agentes pagadores sobre as ordens expedidas pelos seus collegas, observa Sarrette, é muito limitada; effectua-se somente sob o ponto de vista puramente exterior e material, e nunca desce ao estudo da própria operação.

Além disto, fica sempre provisória, mesmo nos três casos em que o pagador pôde, 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 vigilância 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 orçamentários, entra em scena a Corte de Contas. '

EUa, porém, não exerce jurisdição sobre os ordenadores, a respeito dos quaes a sua fiscalização se manifesta sob um duplo aspecto: *pelas declarações de conformidade pelo relatório annual.*

Estas declarações, diz Lavergne, são em numero de duas: uma relativa ás operações do *anuo*, e a outra ás do *exercido*. 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 Corte sobre as contas individuaes dos seus jurisdictionados.

Pela sua declaração geral do exercicio, a Corte atesta que ha conformidade entre essas mesmas sentenças e as operações consig íadas nas contas de exercicio dos ministros ordenadores.

Esta segunda declaração regula definitivamente a situação do exercicio.

i O seu pessoal é o seguinte : um presidente que dirige o conjunto de todo o serviço, preside as deliberações das Camarás reunidas e pode igualmente presidir uma delias; três presidentes que dirigem os trabalhos das três Camarás em que se divide a Corte ; 18 conselheiros-diroctores, repartidos pelas três Camarás e que sao os únicos que teem voto deliberativo em todos os negócios; 90 conselheiros referendários encarregados de verificarem as contas e fazer o relatório nas sessões, e 25 auditores que auxiliam 00 referendari JO, e 15 dos quaes podem ser auetorizados por decreto especial a fazer directamente relatórios as Camarás.

As funeções do ministério publico sao desempenhadas por um procurador geral, auxiliado por um advogado geral.

Sao inamovíveis apenas os presidentes, os conselheiros e auditores, estes somente enquanto estão auetorizados a apresentar relatórios ás Camarás,

O relatório, apresentado anualmente ao Presidente da Republica é organizado por uma comissão composta 'dos presidentes, do procurador geral e de três conselheiros-directores, sendo a sua redacção discutida e approvada em camará.

Tem como annexos as duas declarações geraes e uma tabeliã 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.

I A Corte exerce a sua jurisdicção sobre todos os que manejam os dinheiros públicos'; mas o julgamento tem por objecto unicamente as obrigações pecuniárias, não attinge á própria pessoa do responsável, não pôde impor penas criminaes, no caso de malversação.

Mas si a jurisdicção é assim limitada quanto á pessoa do responsável, diz Laferrière, cila é plena e inteira no que diz respeito ás contas e ás obrigações decorrentes das mesmas.

A sentença da Corte estabelece definitivamente a situação do responsável, 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 executória⁴, é transmitada ao Ministro das Finanças, que a faz executar sobre a caução prestada pelo responsável e, quando fôr neces-

i Ainda que nem mandato legal, ou tam character officlal, gestão occulta ou d« facto.

■ a Esta fórmula foi estabelecida assim pslo art. 53 do decreto de a8 de setembro de 1807 : « Mandamos c ordenam:»! a todos os omela.es de justiça, que esta virem, que a executem, e a todos os eommandantes e outeiaes da força publica que prestem o auxilio que for legalmente requisitado. *

sario, sobre os seus bens immoveis, gravados para esse fim duma hypotheca legal em virtude do art. 2121 § 3º do Código Civil.

A contabilidade de materiaes não está sujeita ao julgamento da Corte de Contas, e sim apenas á sua fiscalizaçao puramente administrativa, análoga á que ella exerce sobre a conta moral dos ordenadores, e que não dá logar a acto algum de jurisdicção sobre o responsável.

Das sentenças da Corte 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 formas 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 único funcionario—*opaymaster-general*— o qual tem a sua conta corrente no Banco de Inglaterra, que é o caixa do Estado.

A fiscalização do orçamento britannico, diz La vergue, pertence a três órgãos :

iº, Conselho da Thesouraria; 2º, o *exchequer and audil départment*; 3º, e o *Committee of public accounts*.

O Conselho comprehende duas espécies de commissarios : 1º, os de ordem politica, o primeiro lord da The souraria e um certo numero de *júnior lords*; um commissario de ordem financeira, que é o chancellor do The-

j

souro (*Exchequer*), verdadeiro Ministro da Fazenda, e que tem um secretario parlamentar (*financial secreiary*)

,

encarregado de defender perante a Camará dos Com-muns os *estimales* para o exercito, marinha e serviço j civil, e um secretario permanente (*permanent secretary*), que é um funcionario entranho á politica e de conside-rável importância, devido aos seus conhecimentos tech-nicos.

O *exchaquer and audit depariment* funciona sob a direcção dum *general-auidior-contróller* e do seu adjuncto nomeados por carta régia e que não podem ser demittidos senão em virtude duma representação formal de uma das Camarás.

O pessoal inferior é de cerca de 200 agentes, divididos em duas categorias; o serviço de direcção (*directing brandi*) e o serviço de verificação [*examining brandi*].

O *exchequer and audit depariment* não entra em acção, quanto ás contabilidades elementares, sem provocação do Conselho da Thesouraria. I

E', portanto, intermittente 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 Mi-nistérios, pelo *accountingafficer*.

A missão principal do *general-auiditor<onroller* con-siste 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 remetidos pelos responsáveis.

O seu exame não tem por objecto as questões indivi-duaes, e sim as contas geraes apresentadas pelos prin-cipaes ramos do serviço ou pelos departamentos minis-

teria es, em nome do *accounting officer* para esse fim designado.

O *Audit-office* também não examina particularmente cada uma das despesas que figuram nas contas de apropriação.

Quanto aos Ministérios da Guerra e da Marinha, elle se contenta de proceder por ensaio (*/es/*), examinando minuciosamente apenas a sexta parte da despesa, e, quanto ao resto, o Controller se limita a verificar si os créditos concedidos para cada capitulo (*vote*) não foram excedidos.

Mesmo para os serviços civis a Thesouraria pôde dispensar o exame detalhado.

Uma vez verificada pelo *Audita*, exactidão das contas, o Controller as remette, com o seu relatório, para a Thesouraria, que, por sua vez, transmite todas as peças á Camará dos Communs, que sujeita-as ao exame duma commissão permanente denominada— *Committee of public accounts*.

Es ia 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.

E¹ 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 relatório que o *chairman*

apresenta á Mesa da Camará, e no qual circunstanciadamente expõe a gestão financeira, denuncia as faltas committidas reclamando a necessária repressão, e formula as propostas de reformas que o exame das contas de apropriação suggerem á Commissão. * ■

Os responsáveis estão sob a immediata dependência do *General-Auditor-CoHtroller*, que annualmente manda os seus agentes procederem a verificações no próprio logar da gestão.

No caso de não ser encontrada nenhuma irregularidade, o Gontroller envia ao responsável uma provisão de quitação.

No caso contrario, faz um relatório 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: 1^o, a harmonia que reina entre o systema orçamentário, o de apuração de contas e o de fiscalização, sendo todos três concebidos em um plano de conjuncto e funcionando em um accordo perfeito; 2^o, a estreiteza dos laços que prendem uns aos outros os três órgãos de fiscalização, a frequência das suas relações, e o contacto directo existente entre elles e os administradores fiscalizados; 3^o, a simplicidade do processo do *Audit officee* a concentração nas suas mãos de

i Ksto relatório é o remate da fiscalização parlamentar ; a Camará do» Conunum nao vota nenhum *titl* homologando an conclusões do mesmo relatório, o somente em circumstanaias excepcionaes tem condemnado formalmente os abusos nelle denunciados.

todo o trabalho de verificação preparatória 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 idêntico, nunca perdido de vista — garantir a eficácia da fiscalização parlamentar.

São estas as mais importantes lacunas do mesmo systema : 1º, a insufficiencia da acção da Commissão parlamentar quando se trata de intimar um responsável 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 executória; 2º, a responsabilidade pecuniária dos *accounting officers* difficilmente se torna effectiva, mesmo porque não ha verdadeiramente julgamento de contas; 3º, e a defeituosa organização do *Audit office*, porquanto o *General-Auditor- Controller* não pôde desempenhar satisfatoriamente as funcções do antigo *board of audit* nem tem a auctoridade moral sufficiente para exercer uma fiscalização effcaz 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 necessárias condições de independência.

O funcionamento do systema inglez, conclue Lavergne, não é possível 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 Coroa.

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 Camará 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 funcções do Tribunal de Contas' está consagrada no art. 2º do Dec. Leg. n. 392 de 8 de outubro de 1896, cujo § 1º assim dispõe :

x O seu pessoal deliberativo se compõe de quatro membros ? o presidente e três directores com voto, os quaes são nomeados livremente pelo Presidente da Republica com a approvação do Senado.

Depois de nomeados, só perderão os seus logares si o Senado nao approvar a nomeação, e dada a approvação, só por sentença condemnatoria, em crime a que es-toja imposta esta pena.

Nao 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.

A approvação do Senado devera ser solicitada, em mensagem do Poder Executivo dentro de três dias, a contar da nomeação, ou, ai esta se verificar no intervallo das sessões, nos primeiros quinze dias da reunião do Congresso ; exgotadon esses prazos, o Senado pode conhecer das nomeações independentemente de mensagem, desde que cilas estejam publicadas no « Diário Official ».

O ministério publico é representado no Tribunal por um bacharel ou doutor em direito nomeado pelo Presidente da Republica e demissivel *ad nutum*.

O representante do Ministério Publico e o guarda da observância 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 própria, e, no interesse da lei, da justiça e da fazenda publica, tem Inteira liberdade de acção. ■ (Regulamento annexo ao decreto n. 3409 de 33 de dezembro de 1896, art. 81.)

Basta notar que a observância das leis fiaeas deve ser praticada pelo Governo, para salientar o absurdo de ser demissivel *ad nutum vim* funcionario a quem por irrisão se reconhece personalidade própria e *lutara iöcredadi dt afia* no desempenho do seu papel de guarda da observância das leis fiseaes, que podem ser vio-

«Funciona o Tribunal de Contas :

i°) Como fiscal da administração financeira;

2°) Como Tribunal de Justiça com jurisdição contenciosa e graciosas. »

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.

i) Compete-lhe em relação á receita:

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 exercício e as demonstrações da receita arrecadada, que o Ministério 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,

ladas pelo próprio Governo, e dos interesses da Fazenda, não raro sacrificados às conveniências do momento.

Por uma estranha anomalia, o legislador collocou o fiscal sob a completa dependência do fiscalizado, numa eterna lucta entre o cumprimento do seu dever e o instinto de conservação.

E' exacto que a circumstancia com que tem procedido os Ministros da Fazenda depois da reorganização, não procurando influir de forma alguma no desempenho das funções do representante do Ministério Publico, tem attenuado os inconvenientes da citada disposição, que nem por isso deixa de ser extravagante.

Nem se diga que não demissiveia ad » «i» todos os representantes do Ministério Publico, nos tribunales judiciários, porquanto a identidade de denominações não corresponde a de funções.

Uns funcionam perante os tribunales judiciários, cuja única missão é applicar a lei aos casos occorrentes, sendo o Governo raramente parte ; ao passo que o outro exerce as suas funções num tribunal de natureza mixta, que é fiscal da administração financeira, apreciando diariamente a legalidade dos actos dos Ministros, muitos dos quaes elle julgam indispensáveis á boa marcha da administração, fazem questão da approvação e a convertem numa questão pessoal I

valores e bens pertencentes à Republica, seja qual fôr o Ministério a que pertençam.

Exceptuam-se as cauções que as leis e regulamentos mandam tornar effectivas por meio de deducção dos vencimentos dos responsáveis, as quaes continuam a ser prestadas de conformidade com as mesmas leis e regulamentos .

2) Gabe-lhe em referencia á despesa:

a) velar por que a applicação dos dinheiros públicos se dê de conformidade com as verbas do orçamento da despesa; e os créditos especiaes e addicionaes regularmente abertos;

b) instituir exame sobre as distribuições dos créditos, 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 créditos supplementares e extraordinários, a qual o Governo deverá submeter previamente ao Tribunal, para o eifeito 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 Ministérios, 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 exercidos com os resultados das contas dos responsáveis e com as auctorizações legislativas.

Para maior facilidade e exactidão desse confronto, os balanços devem trazer em annexos uma classificação de despesa, segundo os responsáveis que as tiverem levado a eíleito;

g) e expor em relatório 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 legais, 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 *ko citado relatório animal*.

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 occorresse 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 prejuízo.

Além disso, havendo uma mensagem especial do Tribunal sobre uma despesa ou um acto attinente á arrecadação da receita, nem sempre seria fácil pôr uma pedra em cima da mesma mensagem.

Comprehendendo isto, o *leader*, nessa época, da Camará dos Deputados, que era um dos candidatos prováveis á presidência da Republica, fez passar a emenda transferindo a comunicação para o relatório, cuja publicação não pôde deixar de ser demorada porque elle aprecia também as operações do trimestre complementar.

Nestas condições, o Congresso Nacional, tendo conhecimento do acio 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 *Jacto OHSUtmado*, 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 d\$ pagamento.

Em todos os outros casos, o veto do Tribunal é absoluto, como já tem tido occasião 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 *válvula de segurança* que a Camará dos Deputados abriu num mechanismo destinado á mais rigorosa fiscalização orçamentaria.

Devido a uma emenda de ultima hora, *as despesas de character reservado e confidencial serão registradas desde que o credito d% consignação respectiva as comporte.* (Cit. Dec. Leg. n. 392, art. 2^o, s gr.)

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.

Gonsequentemente, basta que o Ministro ordenador lance no aviso a nota de *reservado e confidencial* para tornar registráveis quaesquer despesas illegaes.

* * '

O Tribunal exercita a sua jurisdicção contenciosa: 1.
Processando, julgando em única instancia 'e revendo as
contas de todas as repartições, empregados e

I Ai delegacias fiscaes, as contadorias militares, as repartições dos correios e telegraphofl e **outras** organizam os processos **da tomada de** contas **dos** seus empregados

quaesquer responsáveis que, singular ou collectivamente, houverem administrado, arrecadado e despendido dinheiros públicos ou valores de qualquer espécie, inclusive em material, pertencentes á Republica, ou por que esta seja responsável e estejam sob sua guarda; bem assim dos que deverem prestar ao Tribunal, seja qual for o Ministério a que pertencerem, em virtude de responsabilidade por contracto, commissão ou adeaniamiento.

2. Suspendendo os responsáveis 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 responsáveis 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 três mezes, findo o qual serão os documentos, que tiverem servido de base á decretação da medida coer-

obiervando os tramites estabelecidos nos diverso* itens do g ao do art. 30 do cit. Dec. Leg. n. 3ga, de 8 de outubro de 1896, isto é, ordenam a citação inielal do responsável, confeccionam a conta corrente da accordo com o art- 43 do regulamento de contabilidade de 36 de abril de 183a, e o tomador da conta faz um relatório minucioso, expondo a situação do responsável, assignalando as Irregularidades, defeitos e vícios da escripturaçAo 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 grão de responsabilidade do funciouario, e remetem o processo directamente ao Tribunal de Contas para o julgamento definitivo»

eiva, 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 competência conferida ao Tribunal por esta disposição não prejudica a do Governo e seus agentes, na forma da segunda parte do citado art. 14 da lei n. 221, para ordenar immediatamente a detenção dos responsáveis por saldos não recolhidos, e provisoriamente a do responsável com o alcance fixado pelo Tribunal, até que este delibere sobre a prisão, sempre que assim o exigir a segurança da Fazenda Nacional*.

1 Competirá á Justiça Federal conhecer da legalidade da prisão dos responsáveis, ordenada pelo Governo e seus agentes, ainda que por meio de *leitat-corporis*?

O Supremo Tribunal Federal firmou a sua jurisprudência no sentido de não poder a alludida prisão administrativa exceder do três mezes, máximo estabelecido pelo art. 3º n. 3, do Dec. Leg. n. 393, de 8 de outubro de 1896, para a prisão ordenada pelo Tribunal, e, *per pari iuris ratio*, extensiva a qualquer outra da mesma natureza.— Accs. do a4 de maio o 34 da julho de 1899.

E, portanto, a Justiça Federal tem concedido *leitat-corporis*, um* 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 respeitados Ministros do Supremo Tribunal, os Srs. Macedo Soares o Pereira Franco, ambos de saudosa memoria,

O referido art. 14 da lei n. asi, mantendo a competência da auctoridade administrativa para* ordenar a prisão de todo o qualquer responsável pelos dinheiros o 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 noa devidos prazos, declara expressamente que *não i admittitur O concessão de kfbau-corporis por autoridade judiciaria, salvo si a petição do impetrante vier instruída com documento de quitação ou deposito de alcance verificado*, ou em termos mais claros, alo impetrante puder provar a inexistência ou desaparecimento do desfalque.

Consoquintemente, a referida jurisprudência seria legal somente na hypothese da ter sido o art. 14 da lei n. asi derogado pelo Dec. Leg. n. 39a, do 8 do outubro de 1896; mas, nem expressamente nem tacitamente, se deu tal derogação.

Como confessa o citado aco. do 34 de julho de 1899, a Justiça Federal resolveu estender, *per paritatis ratio*, uma disposição peculiar ás prisões ordenadas pelo Tribunal de Contas; tal extensão, porem, é absolutamente inadmissível em materia penal, como reconheceram os Srs. Macedo Soares o Pereira Franco, justificando os seus votos vencidos.

B tanto o Doo, Leg. n. 393 não cogitou de derogar a disposição do art. 14 da lei a. Ml que, na a* alínea do n. 3, do art. se, declarou expressamente que seria orde-

' 4. Impondo multas aos responsáveis remissos ou omisso- sos em fazerem a entrega dos livros e documentos para o ajuste de contas nas épocas marcadas nas leis, regula-

nada a detenção provisória do responsável alcançado, até fut o Tribunal dtUBere sobre a dieta
prisão*

Duas sflo ai conclusões a tirar de uma disposição tão clara e terminante:

1.» E" da exclusiva competência do Tribunal de Contas deliberar sobre a legali-
dade das prisões ordenadas pelo Governo e seus agentes responsáveis ; "

a. Antes do Tribunal deliberar as mesmas prisões devem ser mantidas, não tendo
aplicaç&o a espécie a disposição relativa ao prazo de três inezes, que se refere & prisão
ordenada pelo Tribunal, quando o alcance já foi julgado por sentença, ou pelo menos está
devidamente verificado, nflo havendo, portanto, receios de ser demorado o início 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. 39a si cila tivesse realmente limitado a três meses a duração
da prisão administrativa, porque somente quem não tenha noção alguma de um processo de
tomada de contas poderã admitir a possibilidade de, em tão curto prazo, serem effectuadas as
diligencias o pesquisas administrativas necessárias ao descobrimento da fraude, organizar-se no
Tribunal o respectivo processo, -aer o responsarei 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 julgamento definitivo, passar este em julgado, podendo então ter logar a
remessa de uma copia authentica do accordão proferido ao respectivo Procurador da Republica.—
Citado Dec. Leg. n. 39a, de 8 de outubro de 1896, art. 40, § iO.

O art. 14 da loi n aai prohibiu a concessão de *ltabeas-cor\$ti&* aos responsáveis em alcance,
levado por considerações de ordem publica tao valiosas como as que inspiraram a *restricçf*lo
contida na ultima parte do art. 47 do Dec. n. 848, de ir de outubro de iSço^HHBfeneuto as
prisões ordenadas pelas auctoridadea militares ; em ambos os casottorfa* Inconveniente c
intempestiva a intervenção do Poder Judiciário ante* de terminadq, o processo administrativo Ou
militar.

E si os trlbunaes militares nflo reteem indefinidamente em prisão os indivíduos dessa classe,
protelando caprichosamente a organização dos respectivos processos, me parece lógico admitir
também que as auctoridadea administrativas e principalmente o Tribunal de Contas nflo
prolongarão a prisão dos responsáveis além do tempo necessário para garantir os interesses da
Fazenda Nacional.

Dependerá o processo paio crime de peculato da fixação prévia do alcance pelo
Tribunal de Contas T *

Respondem pela negativa o Sr. Dr. Lúcio de Mendonça e quasi todofe 09 Procuradores
Seccionaes.

Emittlndo parecer, como Procurador Geral da Republica, em uma appellaçao cri-
minal, assim se manifestou o distincto magistrado:

l

a Essa necessária dependência, que a sentença ainda imagina, é, nflo cessaremos de repetir,
uma grande confusão de idéas em matéria de competência.

A verificação de alcance pelo Tribunal de Contas só c Indispensável para a determinação da
responsabilidade civil, e só nesta ordem da relações faz cousa julgada a sua sentença.

Para os effeitos criminaes nflo; ahi é completamente livre de sua intervenção a aççflo dos
trlbunaes judiciários.

Porque, a lei diz que se presume commetid > o Crime de peculato quando o responsável
alcançado nflo entra com a importância do alcance no prazo que lhe e marcado,

mentos, instruções e ordens relativas ao assumpto ou nos prazos que lhes forem designados.

não Be segue que tal crime nao ponsa ser de outro modo descoberto, verificado, processado e punido*

O peculato, como qualquer outro crime, está sujeito aos meios communo e regulares de provil de processo.»

Apesar da auctoridade do patrono, cata opinião nao é verdadeira, e tem sido con-demnada pela jurisprudência pátria o estrangeira e pelos mais abalisadoí criminalistas.

Somente o Tribunal de Contai tem competência para fixar definitivamente a situação do responsável; e, emquanto elle nflo profere o oeu julgamento, nao está *legal-mentl* verificada a existência de uma subtracção, consumo ou extravio de dinheiros públicos ou valores de qualquer espécie, pertencente á Republica, ou por que esta seja responsável e estejam sob sua guarda.

Conseqüentemente, somente depois de ter o Tribunal administrativo tornado incontestável a existência do delicto, pdo ter logar a Intervenção do Poder Judiciário.

A Unha de demarcação entre os dous poderes é assim traçada: — um verifica o facto material da infracção, o outro, como ensina Haus, aprecia-lhea 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 — *a Précis de Droit Criminei*».

O Supremo Tribunal Federal sancionou esta doutrina nos seguintes *considerandos* do acc. de 31 de outubro de 1900 :

• Considerando que a Constituição do Brasil, noart. 89, instituiu um tribunal especial ao qual compete, entre outras funções, tomar e julgar definitivamente as contas doa responsáveis por valore* pertencentes á Fazenda Nacional (Dec. leg. n. 39a, de 8 de outubro de 1896, arts. 30 e 50) ;

Considerando que é só pela tomada de contas que se pôde conhecer si ha saldo a favor do responsável ou da Fazenda, e noa termos do dec* n. 657, de 5 de dezembro de 1849, só depois de decorrido Inutilmente o prazo assignado vei alcançado e preso ou nao administrativamente, para dentro delle faz ie seu *deficit*, 6 que se lhe instaura o respectivo processo crime ;

Considerando que a precedência necessária do processo summario de" prestação de contas, cuja obrigação nasce da guarda ou administração de bens alheios nao contraria a divisão preserlpta pela lei n. a6r, de 3 de dezembro de 1841, art. 68, entre a acção penal e a civil ordinária para a indemnização do mal causado pelo delicto commum;

Considerando, em summa, que o appellante, assim como não pôde ser condemnado menos deve ser desde já absolvido de um crime funcional, *cuja existência ou «-existência depende de prévia averiguação feita em luizo privativo, averiguação que i a bate directa do processo e cuja la:una não Be pode supprir indirectamente pelo dito das testemunhas.»*

Não c outra a lição dos mestres t

« E' um ponto de jurisprudência constante actualmente, ensina Nypels, e a doutrina egualmente admite queaapuracão daa contas não pode ser feita senão pela auctoridade administrativa competente, e que, **l a auctoridade judiciaria for provocada ante» da verificação de alcance, deve demorar o julgamento ati que a administração liquide ar contas do funcionario e fixe a cifra do deficit.**

• Quando um responsável pelos dinheiros públicos, diz Hofman, é processado, em virtude dos arts. 169 e seguintes do Cod. Pen., a questão de saber si *ha deficit* real, questão que não pode ser resolvida senão depois de uma previa liquidação das contas, e prejudicial e deve ser enviada d decisão da auctoridade administrativa campe-

ou dos seus fiadores em quantidade suficiente para segurança da Fazenda. -

6. Fixando a revelia o débito dos responsáveis que não apresentarem as suas contas, os livros e documentos de sua gestão.

7. Mandando passar quitação aos responsáveis correntes em suas 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 alegação de força maior feita pelos responsáveis, nos casos de extravio dos dinheiros públicos e valores a seu cargo, para ordenar o trancamento das contas dos responsáveis quando, por esse motivo, tomarem-se illiquidaveis, TM

10. Julgar os embargos oppostos ás sentenças por elle proferidas, e admitir a revisão do processo de tomada de contas em virtude de recurso da parte, ou do representante do Ministério Publico.

* * .

As sentenças e julgamentos de character contencioso teem a forma de accordão, e são lavrados pelo relator no intervallo das sessões.

tinte, solvo si o deficit for confessado paio próprio responsável, ou já tiver «Ido verificado pela administração competente para faze 1-0.n

Ora, entre nós, o Tribunal de Contas é o único Juls da gestão do responsável, cuja situação nenhuma outra austeridade podó fixar definitivamente; logo o inicio do procedimonto criminal dependo do julgamento do mesmo Tribunal de Contas.

Dessas sentenças são admissíveis os seguintes recursos:

a) o de embargos opposios no decendio da intimação, por petição, na qual se exponha o fundamento do recurso com a maior precisão; I

b) ode revisão interposta também por meio de petição devidamente instruída com os documentos demonstrativos de sua procedência, dentro do prazo de cinco annos.

Este recurso só pôde 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 prescrição 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 logar dentro de òo dias, sob pena de ficar perempto o recurso.

O de revisão pôde fundar-se somente :

a) em erro de calculo nas contas ; I *b)* na omissão, duplicata ou errada classificação de qualquer verba do debito ou do credito;

c) em falsidade do documento em que se tenha ba seado a decisão; I

d) na superveniencia de novos documentos com efficacia sobre a prova produzida.

I 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 forma se procede no recurso interposto pelo representante do Ministério Público, quanto aos erros ou enganos prejudiciaes ao responsável. I

* ■

As decisões administrativas, segundo a letra do citado Dec. Leg. n. 3çja, são definitivas e irrecuráveis.

Mas o Tribunal resolveu equiparal-as ás suas decisões de character judiciário, admittindo, portanto, os dous alludidos recursos de embargos e de revisão.

Dous são os fundamentos principaes da resolução do Tribunal:

i°. Ensinam todos os praxistas e determina expressamente a Ord. do liv. 3°, tit. 75, princ, que as decisões proferidas contra direito expresso nunca passam em julgado, e podem ser annuUadas por meio de embargos á execução, emquanto esta segue os seus termos, ou da acção rescisória, si a mesma execução estiver finda.

Ora, a revisão do processo é o meio administrativo que corresponde á acção rescisória, e o Tribunal não pôde recusal-a sempre que a parte allegar com bons fundamentos que a decisão proferida collide com o preceito de lei que regula a espécie.

Injustificável também seria a recusa dos embargos oppostos dentro do decendio, quando a decisão não produziu ainda os seus effeitos. fl

2°. As nossas praxes administrativas sempre reconheceram o direito de reclamação das partes; não sendo assim de presumir ter sido realmente a intenção do le-

gislador tornar irrecorríveis 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 copia autentica do accordao do Tribunal, a qual é enviada ao representante do ministério 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 accordao, são julgados pelo Tribunal de Contas, ao qual o processo é devolvido.

Quando referentes ao processo da execução, o respectivo juiz seccional tem competência para julgal-os.

* *

XCVII. O Projecto do Código de Contabilidade Publica, ora sujeito ao estudo da Camará dos Deputados, altera a organização do Tribunal de Contas nos seguintes pontos principaes:

a) separa o corpo deliberativo do instructivo^â;

X O corpo deliberativo constará de um presidente e de quatro juizes, com 8 denominação de ministros, um dos quaes, que for graduado em direito, será designado pelo "Presidente da Republica a preencher as funcçOes de representante do ministério publico, pelo tempo de dous annos.

O presidente e OK demais ministros não poderão exercer outra qualquer funcçao, nem aceptor commissao que os possa deslocar do exercicio de seus cargos.

O corpo instructivo ficará sob a immediata inspecção do presidente, sob a chefia de três directores, para cuja nomeação terão preferencia, *dada a egualdade d* idoneidadndt*, os actuaes sub-directores.

b) crêa nas capitães dos Estados uma delegação do Tribunal composta de um a três funcionarios, segundo a importância e o movimento das repartições fiscalizadas ;

c) confere ao Tribunal a faculdade de executar as suas sentenças.

Considero a reforma tão necessária quanto urgente; mas seria um erro enxertal-a no Código de Contabilidade, onde a complexidade das matérias tornaria difficil um exame aprofundado, como exige a situação do Tribunal.

Si bem que accitavel 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.

CAPITULO XIV

XCVIII. Nacionaes e estrangeiros—XCIX. Direitos do cidadão — C. Legislação eleitoral, pátria e estrangeira — CI. A naturalização. Exame do respectivo processo, no direito pátrio e no estrangeiro — CII. Protecção dos estrangeiros. A intervenção diplomática. Seus abusos — CHI. Direito de expulsão do território nacional. Discursos do deputado Medeiros e Albuquerque e do senador Gomes de Castro. *

XCVIII. A Constituição Federal, attendendo «aos votos da consciência jurídica 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 território nacional, nos termos seguintes²:

¹ Vicomte Combes de Lestrado — a *Droit Politique Contemporain* »; Prevost. Paradol — « *Za Franu Nomielle* »; Stuart MUI — * *Le Gouvernement Sefirc-sentatif* » • *Revue de Droit Public et de la Science Politique* 1904, 11. 40; Eugène Pierrc — « *Trailê de Droit Politique Eleetora! et Parlementaire* »; Bryco — ■ *Ob. cij.* » —; Giron y Garcia Moreno — « *Oi. cit.n* »; — Laband — *tOb. cit.n* — Agustin de Vedia — ■ *Soberania y Justicia n.*

a O projecto do constituição da *Republica de Piratinin*, que, na phrase feliz do Dr. Peliabello Freire, é o borco hiotorico do direito republicano, consagrava os seguintes princípios para a segurança dos direitos Indlviduaes : Uberdade de imprensa, prohibição de vínculos, abolição da nobreza, liberdade do industria o comnfercio, instrueção primaria gratuita, soccorros públicos, direito de representação anto os poderon nacionaes, liberdade de acção limitada apenas pela prohibição expressa em lei, e direito de denuncia o aecuaação por crimes de responsabilidade.

Quanto & liberdade de consciência, porém, o alluddo projecto deixava muito a desejar, porque, estabelecendo uma religião dominante — a catholicea —, permittia ás demais unicamente *cultos domeeti*.

wil I

568

1º. Ninguém pode ser obrigado a fazer, ou deixar de -
fazer alguma cousa, senSo em virtude de lei;

2º. Todos são eguaes perante alei.

A Republica não admitte privilegio de nascimento,
desconhece foros de nobreza, e extingue as ordens ho-
notificas existentes e todas as suas prerogativas e re-
galias, bem como 03 títulos nobiliarchicos e de conselho
•,

3º. Todos os indivíduos e confissões religiosas podem
exercer publica e livremente o seu culto, associando-se
para esse fim e adquirindo bens, observadas as dis-
posições do direito commum;

4º. A Republica só reconhece o casamento civil, cuja
celebração será gratuita;

5º. Os cemitérios terão character secular e serão admi-
nistrados 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;

6º. Será leigo o- ensino ministrado nos estabeleci-
mentos públicos; I

7º. Nenhum culto ou igreja gosará de subvenção orn-
ciai, nem terá relações de dependência ou alliança com
o Governo da União, ou dos Estados;

8*. A todos é licito associarem-se e reunirem-se li-
vremente e sem armas ; não podendo intervir a policia,
senão para manter a ordem publica *;

I Pensa o Dr. João Barbalho — Oh. cit. — quo os ns. 8, 9 e 13 devem, com re-
lação a oextrangeiros, entender-se com certa restricção.

« O exercido do direito, diz elle, reconhecido nesses três citados paragraphos,
de livre manifestação do pensamento pela imprensa, de representação aos poderes

9°. E' permittido a quem quer que seja representar, mediante petição, aos poderes públicos, denunciar abusos

públicos o de livre associação, não pôde, quanto a assumptos e fins políticos, ser permittido senão aos nacionaes.

Os estrangeiros, na qualidade de hospedes, nada (cem que vêr com o governo da casa ; si este não lhes agrada, ou procurem outro pais que entendam sor melhor governado ou calem-se e nao se Intrometiam nem procurem influir na direcção do que nao lhes toca.

Merecem bom gazalhado, si bem procedem ; mas sua intrusão nos negócios públicos, além de ser invasão no domínio das prerogativas próprias e privativas do cidadão do paiz, pode vir em certos casos a crear difficuldades ao Governo nacional.

Esta restricção encontramol-a justificada pelo sábio professor da Universidade de Munich, Von Holtzendorf, nos seguintes termos ;

«As liberdades, de que temos falindo, mantem estreitai relações com uma classe de direitos, que se denominam políticos, porque vinculam-se á qualidade de cidadão e nao 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 excluídos do direito privado.

Comquanto, mesmo nesta matéria, deva 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 políticos nao 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 reelama das leis uma acção negativa, ao passo que esta suppOe a influencia positiva do individuo na formação do Estado.»

(*Principias de Politica*, trad. do Dr. A. II. de Souza Bandeira, Rio, 1885, pag. 309.)

E* evidente que não se advoga aqui a prohibição aos estrangeiros das discussões puramente doutrinarias e scientificas sobre matéria politica, mas tão samente 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 desobediência ás leia do pais, & mudança das instituições, etc.

Ainda que tudo isso se faça nos termos os mais tompertes e commedidos, seria inépcia toleral-o.

A hospitalidade que auctorisasse essa immixtão c impertinência seria mal entendida c nociva, a sobretudo derogatoriA do direito em virtude do qual ao cidadão, e nao ao forasteiro, 6 que cabe a Ingerência, tal como a lei a faculta e pelos meios que ella estabelece, nos negócios públicos.

Nem com relação a seu próprio paiz se poderá tolerar ao estrangeiro a imprensa politica e as associações e congressos que o hostilitem.

E" fácil imaginar as complicações de (ordem internacional que dahi promanariam.

Emigrados políticos e anarehistas teriam assim melas de constluirem-so, no pais onde so viessem refugiar, elemento do perturbação das boas relações delia com nações amigas e quiçá de subversão delias*

A Suissa, o paiz hospitaleiro por excellencia, o refugio e asylo doa que so expatriam, tem dado constantes exemplos desse limite imposto á sua proverbial to-

das auctoridades e promover a responsabilidade dos culpados ;

io. Em tempo de paz, qualquer pôde entrar no território nacional ou delle sahir, com a sua fortuna e bens, quando e como lhe convier, independentemente de passaporte;

II. A casa é o asylo inviolável do individuo; ninguém pôde 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 forma prescriptos na lei *;

12. Em qualquer assumpto é livre a manifestação do pensamento pela imprensa, ou pela tribuna, sem de-

leraneia nesta mataria, quer pela necessidade de acautelar sua segurança interna, quer por consideração do respeito e amizade ás outras nações.»

Si se tratasse *de jure constituindo*, o não *de jure consituito*, nao teria duvida cm subscrever quasi todos os conceitos do illustrado Dr. João Barbalho.

Mas, excepção feita dos ns. 38 e ag, 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 últimos quanto ao exercicio dos mesmos direitos.

O legislador constituinte declarou expressamente que a a *todos* é licito associarem-se o reunirem-ae livremente* que « e permittido a quem quer que seja representar mediante petição aos poderes públicos, denunciar abusos das auctoridades e promover a responsabilidade dos culpados» e que em qualquer assumpto *è livre* a manifestação do pensamento pela imprensa, ou pela tribuna, *sem dependência dl censura*, respondendo cada um pelos abusos que commetter.»

Deante de termos tão claros e terminantes, nao sei como admittir a interpretação do Dr. João Barbalho em virtude da qual 09 *todos* do n. 80 passam a ser unicamente os brasileiros, e são excluídos os estrangeiros da expressão *a quem quer que seja* do n. 90.

Generosamente o illustre commentador da nossa Constituição permittte aos estrangeiros *as discussões puramente doutrinarias* * *teientificat totre matéria politica* I

Mas quem estabelecerá o estalão pelo qual ae possa conhecer si a discussão ainda é puramente doutrinaria e identifica T

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 *consideraões practicas*, si a Constituição não permittte a censura prévia?

O anarchismo é uma doutrina, e creio que o illustrado Dr. João Barbalho encontraria dlmculdade ai fosse encarregado de *qualificar* um artigo dum jornalista filiado a esta seita. A

I *Afy houseis my eastle* é um dogma na Inglaterra, o paiz onde maia desenvolvida ostá a consciência jurídica do povo.

pendência de censura, respondendo cada um pelos abusos que commetter, nos casos e pela forma que a lei determinar.

Não é permittido o anonymato;

i3. A' excepção do flagrantedelicto, a prisão não poderá executar-se senão depois de pronunciado o indiciado, salvos os casos 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 idónea, nos casos em que a lei a admittir.

15. Ninguém será sentenciado senão pela auctoridade competente, em virtude de lei anterior e na forma por cila 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 previa. ¹

As minas pertencem aos proprietários do solo, salvas as limitações que forem estabelecidas por lei a bem da exploração deste ramo de industria.

18. E'inviolável o sigillo da correspondência ³

¹ Esta garantia constitucional ae tornou uma ficção em face do art. 133 do Regulamento Sanitário. <^^

³ O Código Penal trata dos crimes contra a inviolabilidade do segredo no cap. IV do tit. IV do livro II, o o art. 194 pune com a perda do emprego e com a multa

ig. Nenhuma pena passará da pessoa do delinquente.

20. Fica abolida a pena de galés e a de banimento judicial.

I 21. Fica igualmente abolida a pena de morte, reservadas as disposições da legislação militar em tempo de guerra.

22. Dar-se-á o *habeas-corporis* sempre que o individuo soffrer ou se achar em imminente perigo de soffrer violência, ou coacção, por illegalidade ou abuso de poder.

23. A' excepção das causas que, por sua natureza, pertencem a juízos especiaes, não haverá foro privilegiado .

24. E' garantido o livre exercício de qualquer profissão moral, intellectual e industrial. I

25. Os inventos industriaes pertencerão aos seus autores, aos quaes ficará garantido por lei um privilegio temporário, ou será concedido pelo Congresso um premio razoável, quando haja conveniência 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 mechanic.

Os herdeiros dos autores gosarão desse direito pelo tempo que a lei determinar.

27. A lei assegurará também a propriedade das marcas de fabrica.

de xoo£ a õoojfi a auetoridade que de posse do carta ou correspondência particular utilizal-a para qualquer intuito, seja embora o da descoberta do um crime, ou prova deste.

O art. 195 prohibe que sejam admittidas om juiso as cartas obtidas por meios criminosos.

*28. Por motivo de crença ou de função religiosa, nenhum cidadão brasileiro poderá ser privado de seus direitos civis e políticos, nem eximir-se do cumprimento de qualquer dever cívico.

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 ' e os que accei-

() Applicanda esta disposição constitucional, a Junta Eleitoral de Recursos do Estado do Maranhão, em sessão de 18 do fevereiro de 1893, da qual tive a honra de ser presidente, mandou excluir do alistamento eleitoral do município da capital do mesmo Estado a monsenhor João Tolentino Guedelha Mourão, que allegára a sua qualidade de sacerdote para se isentar do onua de ser testemunha.

Foi esta a sentença da Junta :

< Vistos e examinados estes autos, etc.!

Considerando que do doe* de fl. ao, que instrue o presente recurso, se evidencia ter monsenhor João Tolentino Guedelha Mourão, citado para depor como testemunha, em dias do abril de 189a, respondido á citação, por officio de 8 do referido mez e anno, declarando *não poder comparecer em audiência secular, forque em sida qualidade de sacerdote, mais ainda — vigário geral da diocese — a isso o impedia um /receita, que citou, da constituição do Arcebispado da Bahia, e si por violência fosse compellido a comparecer em audiência, a sua profissão o obrigaria a guardar silencio, resultando disso apenas um ataque inuti'. aos cânones da Igreja Catholica* (citado doe. de fl. ao, que é o próprio orneio de monsenhor Mourão) ;

Considerando que, em virtude dos arts, 85 e 95 do Código do Processo Criminal, cumpria a monsenhor João Tolentino Guedelha Mourão o dever indeclinável de acudir á citação, não podendo a Constituição do Arcebispado assegurar-lhe privilegio de espécie alguma perante as leis da Republica, em consequência da completa separação da Igreja do Estado, estabelecida pelo decreto n. 1x9 A, de 7 de janeiro de 1890 e confirmada pela Constituição Federal, que, a todos garantindo a mais perfeita liberdade religiosa, a ninguém permite, em seu art. 7a, \ 38, é por motivo de crença eximir-se do cumprimento de qualquer dever cívico»;

/

Considerando que monsenhor Mourão, em consequência 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 políticos por força das terminantes disposições do § 39, do art. 79 da Constituição Federal e art. 10, g a°, a. 6, lettrar, da lei eleitoral n. 35, de a6 de janeiro de 1893 ;

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 jurídica, julgou dever, no referido jj 39, do art. 73, que deu origem 4 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 políticos áquelles que por taes factos se mostrassem rebelde* á mesma' ordem legal, ou simplesmente a ella se revelassem suspeitos (P. Bueno, *Direito Publico Brasileiro*, n. 64a e *Direito Internado***, Secção I — Da perda de nacionalidade — pag. 43 ; Bluntschli, *La Politique*, traducção francesa de 1879,

SH

tarem condecorações ou títulos nobiliarchicos estrangeiros perderão todos os direitos políticos.

pags. 14a « 170; *Theorie de i'Etat*, traducção franceza de 1881, pags. 193 e 301);

Considerando que a disposição da lei fundamental do art. 73, § 39, consubstanciada no art. 1º, § a), n. a, letra c, da lei n. 33, citada, comprehende não só os ónus peculiares aos cidadãos brasileiros, como também os que são extensivos aos estrangeiros;

Considerando que o preceito constitucional do art. 73, § 39, não estabeleceu propriamente uma pena no sentido jurídico, e sim taxou uma incapacidade legal *incapacidade de pleno direito* que se realiza independentemente de sentença e que se torna efectiva pela prova cabal dos factos que a lei declarou arrastarem, como effeito necessário, a perda de todos os direitos políticos (Mourlon, *Sepeitions da Cede Civil*, na. xoa, 103, 171, 173 e 184; Pacifici Mazzoni, *Insitusione dl Dirilto Civil» italiano*, liv. I, tit. II, cap. I, secção V do tomo ao; *Prdita deli» citta- dinanza*, Gaston de Bourge— *Dictionain de la Politique* par M. Blocfc, palavra — *Droii Politique* — Conselheiro Autran, *Direita Publico Positivo Brasileiro*, nota ao § 13a);

Considerando que a Constituição Federal, depois de declarar, no art. 71, §2 10 e a", bem como no art. 7a, f 39, os casos de suspensão e perda dos direitos políticos, Kmitou-se no 2 3º daquelle artigo a incumbir á lei ordinária 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 ordinária, não precisa de processo especial para se tornar efectiva, ao exercita por força do próprio preceito institucional, e assim não é propriamente uma pena no sentido jurídico, mat verdadeira incapacidade legal *de pleno direito*;

1

Considerando que assim o entendeu o legislador ordinário que, longe de transportar a matéria do citado art. 73, § 39, para as *disposições penais* da lei n. 35, de 36 de janeiro de 189a, onde foram classificados criminosos diversos factos, a muitos dos quaes correspondem penas que affectam directa e unicamente o exercicio dos direitos políticos, reuniu-a, sob o titulo — *Doe e'itores* —< ás matérias Institucionaes dos arts. 69 a 71, que a Constituição enfeixara sob a rubrica — *Doe qualidades da cidadão brasileiro* — collocando desta sorte as hypotheses dos referidos preceitos no verdadeiro dominio do direito constitucional;

Considerando que os preceitos institucionaes dos arts. 71, f aº e 73, § 39, consubstanciados no art. 10, g aº, a. 3, letra* a, b, c o d, da citada lei ordinária n. 35, contém providencias da mesma natureza e que necessariamente bio de ser applicadas pela mesma forma;

Considerando que o § ao do art. 70 da Constituição do antigo regimen consagrava disposição análoga a do art. 71, § ao e uma parte do § 39 do art. 79 da actual, ou antes, perfeitamente idêntica ao consubstanciado no art. 10, § ao, n. a, letras t e d da referida lei eleitoral, sendo que a disposição da letra c, que corresponde & outra parte do preceito institucional do art. 73, § 39, esta equiparada a dos demais membros desse artigo, não simplesmente pelos seus effeitos, 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. 70, J a) da Constituição decahida foi sempre entendido como taxando uma Incapacidade legal que se tornava efectiva independentemente do sentença, conformo vantajosamente argumenta Silveira da Motta em sua obra — *Apontamentos juridicos* — palavras — *direitos politico** e < *idadão brasileiro*, — tanto assim que o Código Criminal, posterior 4 Carta Constitucional, embora classificasse criminosos factos análogos aos do citado preceito constitucional do art. 70, § ao, não definiu como crime a matéria desse artigo

3o. Nenhum imposto de qualquer natureza poderá ser cobrado senão em virtude de lei que o auctorize.

fazendo-lhe corresponder como pona a incapacidade quo a lai fundamental instituirá, nem o fez jamais qualquer outra lei ordinária, comquanto a questão se tivesse, por vezes, agitado perante os poderei) constituídos do então ;

Considerando quo o Poder Executivo do Império, apoiado em accordos resoluções do Conselho do Estado, sustentando quo aa hypothosos do art. j'°, % ao da Carta independiam do sentença e os applicavam por força do próprio preceito constitucional, tornou, por diversas vezes e por simples docrotos, effectiva a porda dos direitos políticos, fazendo valer o texto constitucional, como se pode constatar entre vários outros casos, do decreto de 4 de janeiro de 1834," cuja integra é a seguinte :

« Chegando ao conhecimento da Regência Permanente que Francisco Gomes da Silva e António Mariano de Azovedo toem acceitado empregos do governo português, sem a necessária licença deste Império, a mesma Regência, em nome do Imperador o Senhor O. Pedro II, ha por bom declaral-os incurso na disposição do § 30 do art. 70 da Constituição e consequentemente destituídos dos direitos do 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 políticos, par força do jj a° do art. 70 da Constituição, João Frederico do Carvalho e Moura, quo havia sido nomeado em Loanda official de vários corpos, etc. (Silveira da Motta, obra e logares citados) ;

Considerando que assim procedia o Poder Executivo, aio porque fosse isso attribui&co sua exclusiva, que nenhuma lei ou disposição lhe outorgara, mas porque sendo a perda dos direitos políticos, nos casos taxados na lei fundamental, *uma incapacidade dê pleno direito*, impunha-sc á consideração de qualquer poder ou auctoridade a cujo conhecimento chegasse petos moios legaes ; c, finalmente.

Considerando que foi regularmente interposto o presente recurso, damos ao mesmo provimento, firmados no art. 72, § 39 da Constituição Fcdoral o no art. 10, l ao, n. a, lettra c, art, as, ns. x e a e arl. a6 principio e j xo, lottra 6, da cilada lei eleitoral o. 35, de 36 de janeiro de »8oa — para o fim do ser monsenhor João Tolentino Guedelha Mourão eliminado do alistamento eleitoral deste município.

Nos termos do § 7° do art. 36, a. a, da citada lei n. 35, •ajam estes autos devolvidos á respectiva Commissao Municipal para os devidos cAfeitos.

Sola das audiências do Juízo Federal, em S. Luiz do Maranhão, 18 de fevereiro de 1893.— *Augusto Olympio Viveiro* de Castro*— *VrBano Santos*, vencido. Noguei provimento ao recurso, por entender que a matéria do seu fundamento nao 80 acha comprehendida na disposição do art. 7a, § 39 da Constituição Federal. — *José JBarreto Costa Rodrigues*.

A Commissao 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 —• Ministério da Justiça e Negócios Interiores ^- Directoria Geral do interior — ia Secção — Capital Federal, 35 de janeiro de 1894.

Ao Sr. Governador do Estado do Maranhão — A Commissao Municipal da Capital deste Estado submettou á consideração do Governo Federal, em officio de 39 de abril da año passado, as duvidas quo so lho offorocoram por occaslao de

31. E' mantida a instituição do Jury.

tratar da eliminação de monsenhor Dr. João Tolcentmo Guedelha Mourão, do quadro dos eleitores activos daquelle município.

Em principio de 1892 o referido monsenhor, tendo sido intimado pela auctoridade respectiva para depor em um inquérito policial, oficiou a essa auctoridade declarando, em resposta, não poder comparecer em juízo, sem licença de seu prelado, nos termos do aviso n. 43, do 5 de julho de 1844, acrescentando que, à 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 objectivamente concedida; mas decorridos alguns mezes, o quando, não sã a Commissão Municipal, como a Junta Eleitoral exerciam as suas funções, o cidadão Augusto Vespucio Cascaes interpôs recurso, pedindo a eliminação do mesmo monsenhor.

A junta, invocando então os §§ 38 e 40 do art. 7a da Constituição da Republica, deu, por maioria de votos, provimento ao recurso para mandar que o recorrido fosse eliminado do alistamento eleitoral.

A commissão municipal, entretanto, recebendo a sentença, teve duvida em dar-lhe execução, por parecer-lhe ;— que a junta exorbitara de suas attribuições decidindo em matéria para a qual não lhe deu competência a lei n. 35, de 36 de janeiro de 189a; outrossim, que monsenhor Mourão podia dispensar-se ou pedir dispensa do comparecimento em juízo 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 Código Penal e 95 do Código do Processo, visto não se tratar de um ónus publico, mas somente de uma omissão processual; que ainda no caso negativo, sob a allegação de crença para isentar-se do ónus imposto por lei, não podia a junta fulminar o alludido sacerdote com a exclusão do eleitorado, sob pretexto de perda dos direitos políticos, som que anteriormente as justiças ordinárias houvessem proferido sentença condemnatoria ; que, finalmente, da circumstancia de ter o Poder Executivo usado de sua faculdade em alguns casos, durante o regimen decahido, não se deve deduzir a competência das actuaes juntas de recurso,

1

O que tudo examinando, declaro que, tratando-se de um recurso interposto nos termos rigorosos do art. 36 da lei n. 3\$, não lhe cabia, na conformidade do art. 27 da dita lei, senão fazer no alistamento as necessárias alterações, excluindo o contestado, em observância da sentença exequenda, e que não pode deixar de ser considerado tumultuário todo acto da commissão tendente a verificar si os julgadores commetteram injustiça ou excederam a sua jurisdicção, porquanto estes erros ou acto de alçada criminal, e neste caso só podem ser reparados por meio de acção proposta pela parte offendida perante os tribunals* competentes, ou constituem causa cível, e nesta hypothese deve o offendido pedir o remédio que a Constituição da Republica offerece em «eu 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 competências na esphera das leis do processo, devo todavia acrescentar, quanto à commissão municipal, cujas attribuições são puramente administrativas, para seu governo, que a junta eleitoral não privou ao monsenhor Mourão de todos os seus direitos políticos, o que com effeito se poderia unicamente verificar por um acto expedido por qualquer dos poderes, Executivo ou Judiciário, e que fosse revestido de todas as solennidades legais declarativas da interdicção politica do cidadão Inhabilitado não só para o exercicio do voto, mas também para o gozo 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 à perda dos direitos políticos, nem se encontrando no antigo regimen nenhuma praxe consagrada pela jurisprudência do extincto Conselho de Estado, que fixasse a compo-



■* - • ¥ « £

I XCIX. Segundo o art. 69 da Constituição Federal, são cidadãos brasileiros:

tenda de um dos dous poderes ou da ambos ao mesmo tempo para decidir sobre esse Assumpto, é erro presuppôr para toes casos a jurisdicção das justiças ordinárias, quando se nao cogita de crimes, de questões patrinioniaos ou de causas que envolvam discussão sobre o estado das pessoas.

A Junta Eleitoral do Maranhão, provocada como foi, na conformidade do citado art. 96 da lei n. 35, exerceu uma funeção própria mandando eliminar do quadro dos eleitores activos a 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 legaes exigidos para a posse do diploma de oleitor, nada obstando, portanto, a que se verifiquem todas as questões de facto das quaes virtualmente se dsduz 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 as annos, anaSphabeto, mendigo, praça de pret, religioso de ordem regular, etc, não sa lhes podó recusar o conhecimento de outros factos apprehensivos c que se provam de plano c verbalmente, como sejam a naturalização em pais estrangeiro, a acci-tfção 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 ónus imposto p:las leis.

Usando de igual faculdade, na falta de acto expresso do Congresso Nacional, assim procedeu o Governo Federal deruittado por decreto do is da abril do 1893, independotemen te de processo promovido perante as justiças ordinárias, a Henrique Lownds do posto de tenenle-ooronel do ao regimento da cavallaris da guarda nacional desta Capital, por ter accoitado o titulo nobiliarchico concedido pelo Rei de Portugal.

O que tudo declaro para communicardea & commissão municipal da capital dosse Estado.

Saúde e fraternidade.—*Cassiano do Nascimento.*

Quatro annos depois. Monsenhor Mourão propoz uma acção rescisória da sentença da Junta Eleitoral, c tendo o Juiz Seccional julgado improcedente a mesma acção, cile 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 eivei, 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 excluía do alistamento de eleitores do Município da capital como incurso na perda doa direitos políticos, por se haver recusado a depor ermo testemunha em Juizo secular, allegtndo motivo de crença religiosa, nos termos do artigo setenta c dous, paragrapho vinte e nove da Constituição e artigo primeiro, paragrapho segundo numero dous, lettra—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 do folhas noventa o uma que o appollante foi, pelos motivos que allegou, dispensado pela auetoridada policial que o mandara citar, de vir pe-

i°. Os nascidos no Brazil, ainda que de pae estrangeiro, não residindo este no serviço de sua nação ; fl

rente «lia depor como testemunha; que assim, nao chegou a verificar-s "do iua parte rocuBa do cumprir dever cívico ou ónus imposto aoa cidadãos, tanto que nao soffreu processo por desobediência, em que pelo nao comparecimento para depor em Juizo incorreria, na forma do artigo noventa o cinco do Código do processo criminaí; o assim nao houve senão intenção ou ameaça de recusar-sc, mas nao a efectiva recusa, que daria logar A applicar-se a saneção do preceito constitucional;

AcCORDAM SM DAR PROVIMENTO A APPELLAÇÃO PARA, REFORMANDO A SENTENÇA A BOLHAS SESENTA U OITO VERSO, ANNULLAR A RBpBRIDA DECISÃO DA JIWTA 8LBITO-RALDO MARANHÃO, PARA O PISI DE SER Assegurado AO APPELLAHTB O SEU DIREITO POLITICO

VIOLADO POR AQUELLA DBCISAO ! CONDA MNAM A tí NI AO NAS COSTAS. Supremo Tribunal Federal, Seis de maio de mil oitocentos noventa e sois.—Aquino o Castro P. Lúcio de Mendonça.—Pereira Franco—Plndahiba de Mattos.—Américo Lobo.—

Tendo o Appellante cumulado duas acções, uma simplesmente prejudicial, o outra para a anulação da decisão da Junta Eleitoral que o excluiu do alistamento dos elitores, e havendo ello, no final de suas razoes de appellação, pedido o julgamento da procedência da primeira acção, dei provimento ao seu recurso tao sãmente para o declarar no gono do seus direitos politico*, e jamais para dar ganho de cauta a outra acção incompatível com o artigo treze da lei numero _duzonto e vinte e um, como demonstrei ao voto separado a folhas cincoenta o três. —H. do Espirito Sinto.

Votoi de accordo com o voto supra.—José Hygino. Dou provimento a apollação, além dos fundamentos do Accordam, porque a perda da nacionalidade é pena que Só pôde ser imposta pelo Poder Judiciário e mediante processo regular. Figueiredo Júnior —A decisão da Junta Eleitoral do Estado do Maranhão, cuja nulidade pede o Appellante Seja judicialmente decretada, estatuii sobre dous pontos : Primeiro, a perda dos direitos políticos do Appellante *ex-vi* do artigo astenia e dous, para-grapho vinte o nove da Constituição, pela recuaa, motivada em crença religiosa, de depor como testemunha em um inquérito policial. Segundo, a sua consequente eliminação do alistamento eleitoral.— Este segundo ponto nao ma parece que possa ser objecto de acção judicial, desde que, segundo a lei expedida nos termos da Constituição, artigo setenta, para regular a matéria, uma vez esgotados os recursos pela dita lei facultados, nenhum meio ha de fazer incluir no alislameuto encerrado o cidadão injustamente excluído. Quanto, porém, à parte da referida decisão, declarativa da perda dos direitos políticos do appellante, indubitavelmente assistia a os te, já pelo nosso antigo direito, já pelo artigo sessenta, leitra—A—da Constituição, a acção prejudicial que intentou para vindicar as suas prerogativas de cidadão brasileiro, acção que julguei precedente, nao só pelo motivo adduzido no accordao, como principalmente pelo seguinte :— Primeiro, incompetência da Junta Eleitoral; porquanto, nao obstante a deficiência de disposição expressa a respeito e som embarga dos abusivos precedentes invocados, eo ao Poder Judiciário cabo, por implícita attribuição, a facultade 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 o a capacidade civil ;—Segundo, ser a prestação de testemunho perante a autoridade publica uma obrigação commum a todos os sujeitos a sua juuisdlcção, nacionaes ou estrangeiros,—ao passo qua a pena do artigo setenta a dous, paragrapho vinte e novo da Constituição, unicamente se applica conformo a Utteral disposição do texto aos que allogam motivo de crença religiosa para. se isentarem dos ónus impostos aos cidadãos. Ora, esta expressão nao poda ser entendida na especie senão no seu sentido procrio o estricto do membro da associação politica nacional. ja porque tal interpretação é a mais adequada a liar-

a\ Os filhos de pae brasileiro e os illegitimos de mãe prazileira, nascidos em paíz estrangeiro, si estabelecerem domicilio na Republica;

monisação das duas disposições próximas, a om manifesta correlação do citado paragrapho vinte a nove c do paragrapho vinte oito, ja porque é ainda a que melhor se coaduna com a própria matéria do paragrapho vinte nove, em cuja pena, — porda dos direitos políticos—só os cidadãos propriamente ditos podem incorrer, donde ro-sulta que a extensão de tal pona a esquivança de deveres, não particularmente inh-rentes a esta qualidade, mas communs a nacionaes o estrangeiros, importaria punir pela mesma falta com maior rigor aquellea do quo estes, iniquidade que nada autoriza a afnrmar estivesse no espirito do legislador constituinte e que só com transgressão d» regra da hermenoutica—odiosa reatrigenda—pôde o interprete attribuir-lhe.—Macedo Soares, vencido.

Confirmei, pelos seus jurídicos fundamentos, a sentença appellada, pelos magis-iraeas considerando da decisão da Junta Eleitoral, folhas oito, sustentada pela mesma sentença, folhas sessenta e oito verso. Com effeito, tendo eido o Appellante intimado, de ordem do Chefe de Policiado Maranhão, para depor como testemunha em um inquérito policial, sahiu-so com o ofncio, folhas sete, dizendo que não *podia* nem devia comparecer em audiência secular, e nella dopdr como testemunha, sem licença especial da *autoridade evlesiastka superior*, conforme um proceito das constituições do Arcebispado da Bahia ; e concluiu pedindo ao Chefe de Policia dispensa de comparecimento, mesmo porque, accrescentava, ai comparecesse violentado debaixo de vara, guardaria silencio.

Novo espécimen *do Jesus atitem taceòat*, invocado por um famoso bispo brasileiro da monarchia.

E o Chefe de Policia, sem consciência do seu regimento, sem consciência do seu dever de guarda da Constituição e das leis vigentes *tx vi* delia, em vez de cumprir o preceito categórico *do* artigo noventa e cinco do Código 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 desobediência, o Chefe de Policia por criminosa condescendência, annuiu a, illegal niiegação do A ppsl-lante e, dispensando nas! eia, dispensou o comparecimento da testemunha e relevou o Appellante de Ir a sua presença debaixo de vara e de aujeital-o ao processo de desobediência *vi* 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 clarao a positivos da Constituição da Republica, artigo setenta e dous, paragraphos vinte e oito e vinte e nove.

Vinha assim a ficar o Poder Judiciário da Republica subordinado ao beneplácito da Igreja, de qualquer bispo, sensato ou fanático, sempre que necessitasse do depoimento de um padre para esclarecer a Justiça, crime ou civcl, para fazer prova em processos de qualquer ordem.

E depjla de tão manifesta desobediência do Appellante a cumprir um dever cívico, e do eximisse do cumprimento de uma obrigação impjatit pelas leis pro-cessuuae, vem o Accordão ditando que o Appellante não teve — « senão intenção ou ameaça de recusar-se » — como si no crime da desobediência houvesse tentativa ou fosse possível ameaça.

Acrescenta o Accordão que tanto não houve da parte do Appellante recusa de cumprir um dever cívico, isto é, uma obrigação Imposta pelas leia civis, que elle não foi processado por desobediência. Esqueceu-se, porem, que o Chefe da Policia, concordando com o Appellante que padre não é sujeito ás leia civis do pai* senão

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;

emquanto o consentir o bispo, dispensou na lei e mandou o padre em paz, fazendo-lho a vontade caprichosa o rebelde em prejuizo da justiça civil da Republica*

A questão foi collocada neste p: : —Tratando-se de direitos políticos. Invoca o Appellante o accosta-se á Constituição da Republica : tratnddo-se, porém, de deveres civicos, exigidos pela Constituição da Republica, o Appellante furta-se a cum-pril-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 fnncção religiosa nenhum *cidadão brasileiro* poderá ser privado de seus direitos *civil e políticos*, nem eximir-se do cumprimento de qualquer *dever civicor*. L " Eis ahí o direito de librdade religiosa garantido psla Republica, e a correlata obrigação de conformarem-se todos com as leis da Republica, si quizerem gonar livremente dos seus direitos.

E no paragrapho vinte e novs diz: «Os que allegarem motivo de crença religiosa com o fim de se isentarem de qualquer ónus que as leis da Republica imponham aos cidadãos... perderão todos os direitos políticos ••

Eis ahí 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 Incompetência do julso e por incompetência da acção.

O paragrapho vinte e oito applica-ne ao *cidadão lrasileiro*; o paragrapho vinte e nove a *tolos os cidadãos*, isto è, a todos os habitantes do território *ay* Brasil*

E, neste sentido, vemos applicada a palavra *cidadão* no artigo sessenta, letra *d*, da Constituição, isto è, *nacionais e tstrangitos* interessados em litígios com um Estado, ou com outros Estados diversos, dada a diversidade das leis destes. Ora o Apnellanto e cidadão brasileiro (e si não é, mas sim romano, dos autos não consta). Eatí, pois, sujeito is citadas disposições da Constituição da Republica. Quanto ao mais, reporto-me as doutíssimas e jurídicas razões dos despachos e sentença reformados pelo Accordao.

O único fundamento do supra tranacripto Accordao foi nño ter havido «senão intenção ou ameaça de recusar-se, mos não a effectlva recusa que daria lognr a applicar-se a saneção do preceito constitucional.

Consegiilntemente, o Accordao reconheceu que, si efectivamente tivesse havido a recusa, seria legal o acto da Junta Eleitoral exclui ndi Monsenhor Mourão do respectivo alistamento.

Os competentes, porém, dirão sinto houve realmente allogneao da crença religiosa para se isentar dum ónus legal na afliraução de Monsenhor Mourão **de não puder comparecer em audiência secular, porque ma sua gua' idade de sacerdote, mais aluda, vicário geral da diocese, a isso o impedia utm preceito da Constituição do Arcebispado da Bahia.*

5.º Os estrangeiros que possuírem 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.

Oart. 71 preceitua que os direitos de cidadão brasileiro suspendem-se :

- a) por incapacidade physica ou moral;
- b) e por condemnação criminal, emquanto durarem os seus effeitos.

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 § 3" deste art. 71,0 Dec. Leg. n. 5bg de 7 de junho de 1899 regulou pela forma seguinte as condições de perda e reacquição dos direitos políticos e de cidadão brasileiro : '

Axt. 1.º. (Enumera os dous casos supracitados).

Art. 2.º. Ao Poder Executivo compete conhecer dos casos previstos na presente lei, afim de os pronunciar por decreto.

Art. 3.º. Readquire os direitos de cidadão brasileiro o nacional desnaturalizado, que obtiver sua reintegração por decreto, também do Poder Executivo, uma vez que esteja domiciliado no Brazil.

1 Oa 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 indivíduos para com o Estado, quer sejam ou *•Hrtitos fo iti:os* propriamente dicton, quer outros direitos para com o .Estado na enphera da legislação administrativa.

S i°. Para este fim, o pretendente dirigirá petição documentada ao Presidente da Republica, por intermédio do ministro do interior, ou do governador ou presidente do Estado em que residir, com a firma devidamente reconhecida, podendo a respeito daquella ser ouvido o procurador geral 4a Republica.

S 2°. O brasileiro, que assim readquirir a sua qualidade, gozará desde logo de todos os direitos que exclusivamente pertencer aos cidadãos brasileiros.

Ari. 4°. 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 collectivo da desnaturalização.

Árt. 5°. Perdem todos os direitos políticos:

(Enumera as duas hypotheses previstas no citado S 29 do art. 72 da (Constituição.)

Art. 6°. O Poder Executivo é competente, do mesmo modo, para impor esta pena por decreto expedido pelo Ministério do Interior.

Art. 7°. Readquirem os direitos políticos :

§ i°. 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 ónus impostos aos cidadãos pelas leis da Republica, e de que se tinham já libertado.

§ 2°. Os brasileiros desnaturalizados que, por um termo idêntico, affirmarem que teem renunciado á condecoração ou titulo que haviam acceitado, devendo ser transmittida ao respectivo governo estrangeiro a communição da occorrença pelas vias diplomáticas regulares.

§ 3º. Quer em uma, quer em outra hypothese, o poder executivo, a quem será remetida copia do termo que fôr assignado perante o governador ou presidente do Estado, expedirá decretos confirmando as alludidas afirmações :

Art. 8º. Revogam-seas disposições em contrario.»

* * * •

O parographo único 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 pôde ser feita por navios nacionaes.

Art. 2º. Entende-se por navegação de cabotagem a que tem por fim a communicação e o commercio directo entre os portos da Republica, dentro das aguas destes e dos rios que percorram o seu território.

Art. 3º. Para um navio ser considerado nacional exige-se :

1) que seja propriedade de cidadão brasileiro ou de sociedade ou empresa com sede 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...» '

1 O Regulamento deita lei está annexo ao Dec, n. «304 de a de Julho de 1896.

Conseguentemente, 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 exercício 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 somente serão admittidos a votar os cidadãos brasileiros maiores de 21 annos que se alistarem na forma da presente lei—art. 1.º.

Não podem alistar-se eleitores:

- 1, os mendigos ;
- 2, os analphabetos;
- 3, as praças de pret, exceptuados os alumnos militares de ensino superior;

I Este artigo é tão claro e terminante que parecia não dar logar a duvidas sobre a impossibilidade de haver em todo o pais mais de um alistamento eleitoral, porquanto em todas as eleições *somente serão admittidos a votar os cidadãos alistados de accordo com a IH federal.*

Entretanto «s governos estadoaes, decretando, pela própria auctoridade, a inconstitucionalidade da alludida disposição, resolveram manter os respectivos alistamentos estadoaes e municipaes, tendo alguns a *condescendência* de modelarem a sua legislação eleitoral pela federal I

4, os religiosos de ordens monásticas, companhias, congregações ou comunidades, de qualquer denominação, sujeitas a votos de obediência, regra ou estatuto que importe a renúncia da liberdade individual— art. 2.º.¹

Do alistamento — O alistamento dos eleitores será preparado em cada município por uma comissão especial composta, na sede da comarca, do juiz de direito ou do seu substituto legal em exercício; nos municípios que não forem sede de comarca, da autoridade judiciária estadual de mais elevada categoria, e onde não houver autoridade judiciária estadual, do ajudante do procurador da Republica, como presidente, só com voto de qualidade ; dos quatro maiores contribuintes domiciliados no município, 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 três cidadãos eleitos pelos membros electivos do governo municipal e seus immediatos em voto, em numero igual.

Nas capitães e onde não houver contribuintes do imposto sobre propriedade rural, servirão os dous maiores contribuintes do imposto de industrias e pro-

¹ Esta exclusão nao me parece justificada e é attentatoria da Uberdade de consciência.

Separada a Igreja do Estado de forma tao radical que nenhum culto pode ter relações de dependência ou alliança com o Governo, o sacerdocio ae tornou uma profissão como outra qualquer ; e nao sei em nome de que direito o Estado vae esmerilhar 01 votos KM *effeim civis* que o candidato a eleitor possa ter feito.

E ai aa congregações ou communities nao tiverem existência jurídica, por nao terem cumprido as disposições do Dec. Leg. n. 173 do 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 ónus Imposto por lei aon cidadãos acarreta a perda de todos oa direitos politicas, nao será uma iniquidade privar o cidadão desses mesmos direitos unicamente pelo facto da sua profissão religiosa, cuja natureza especial o Estado nao reconhece?

fissões (estabelecimentos commerciaes) e outros tantos do imposto predial urbano — arts. 3^o e 9^o.

O cidadão, que quizer alistar-se, apresentará pessoalmente, á commissão requerimento por elle cscripto 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 residência no município 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.'
2. A de saber ler e escrever, escrevendo o alistando perante a commissão e no acto de apresentar o seu re-

I Respondendo • varias consultas a titulo de simples manifestação duma opinião Individual, o ex-Mnlstro 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 *** /mia, por meio d* justificação perante a auctoridade judiciaria federal ou He certidão ds onde consto haver tido O alistando gua 'fificado jurado na revisão de IQ03 ».

El porém, tnaectavel esta intelligencia restrictlva da lettra expressa da lei.

Na falta da certidão de idade, o legislador julgou suITI ciente a exhibição de *qualquer documento que prove a maioridade civil*!, não sendo, portanto, indispensável > justificação nem a qualidade de jurado na revisão de 1003.

Mas, ainda que houvesse necessidade de justificação, nao se comprchende a exigência de ser elia dada perante auctoridnde judiciaria federal e nao estadual, quando o registro civil está a cargo da magistratura estadual, e a ella confiou a lei eleitoral a presidência 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 co da vida política:

« I. Justificação, pelo depoimento de duas testemunhas, *perante qualquer juiz dm eivei*, inclusive o de orphAos, o de casamentos e o juht de paz.

II. Titulo ou certidão com que se prove a nomeação, posse ou exercido, em qualquer tempo, de cargo publico, para o qual exija a lei maioridade, ou de matricula, qualificação ou assento offlcinl de que conste a idade.

III. Attestado dos pães ou tutores, nfto havendo contestação*

IV» Qualquer documento que em direito commum seja acceito por valioso para substituir a certidão de idade.

V. Attestado de qualquer auctoridade que em razOo do officio tenha perfeito conhecimento da pessoa, nao estando esta sob o poder ou administração de outra.

VI. Exame de peritos nomeados pelo juiz competente para conhecer da capacidade dos pretendentes.»

Etts ultimo meio de prova, aliás, é uma resurrelçfto dft velha doutrina dos Sebinlanos.

querimento, em livro especial, seu nome, estado, filiação, idade, profissão e residência.

3. A de residência, por attestado de qualquer auctoridade judiciaria ou policial do respectivo município e, no caso de recusa, por declaração de três cidadãos commerciantes ou proprietários, residentes no município.

Para que se considere o cidadão domiciliado no município é necessário 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 município, 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 própria, 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 :

a) no caso de alistamento indevido, por qualquer cidadão do município;

b) no de não inclusão no alistamento, somente pelo próprio prejudicado — arts. 32 e 33.

Das eleições —A eleição ordinária para os cargos de Deputados e Senadores se fará em toda a Republica, no dia 3o de janeiro, finda a anterior legislatura, mediante sullragio 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 ocasião, votará o eleitor em cédula separada para cada uma delias.

A eleição ordinária para Presidente e Vice-Presidente da Republica será feita no dia i de março do ultimo anno do período presidencial, por suffragio directo da Nação e maioria absoluta de votos, votando o eleitor em dous nomes, escriptos em cédulas distinctas, sendo uma para Presidente e outra para Vice-Presidente.

No caso de vaga da Presidência ou Vice-Presidencia, não havendo decorrido dous annos do período presidencial, a eleição para preenchimento da vaga se effectuará dentro de três mezes depois de aberta.

A eleição será por escrutínio secreto, mas é permitido ao eleitor votar a descoberto, apresentando duas cédulas, 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 possível, população igual, respeitandose a contiguidade de território e integridade dos municípios.

Os Estados que derem sete Deputados ou menos constituirão um só districto eleitoral.

Quando o numero de Deputados não for perfeitamente divisível 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 districtosj cada um dos quaes elegerá seis Deputados.

Cada eleitor votará em três 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 Gamara, ou quando o numero de vagas a preencher no Districto fôr de cinco ou mais Deputados, o eleitor poderá accumular' todos os seus

I O problema da representação dos minorias já é mais do que secular, e imiu» meras sao as fómulas propostas para resolver-o.

Exporei resumidamente os principaes sys temas.

O do voto de simples pluralidade, defendido por Condorcet em 1793 e por Emílio de Girardin sob a segunda Republica, consiste em nao permittir que seja inscripto mais de um nome em cada cédula, seja qual for o numero dos deputados a elegor.

Em virtude deste systema, numa circumscripção de três deputados, o tendo cada eleitor um único voto, serão representados os três partidos mais importantes.

Mas elle offende o principio da representação proporcional, sejam quaes forem as combinações partidárias.

Campagnole, em um estudo documentado, suppe 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 Uberdade d) encolher o seu candidato, o que importa na falseamento do systema representativo, não descarregarão os seu» votos em um único nome, dividiendo-o, por exemplo, pela forma seguinte •

Maioria 60.000 votos.

A. as.000 votos eleito.
 B. 14.000 » D
 C. ra.000 o »
 D. ia.000 » »

votos ou parte dellcs em um só candidato, escrevendo o nome do mesmo candidato tantas vezes quantos forem os votos que lhe quizer dar.

Minoria 40.000 Votos.

E. 3.000 votos eleito.

F. 9.000 • »

G% 8.000 n »

Isto é, um quinto da representação para uma minoria que tem os dous quintos de eleitorado.

Mas este resultado nerã a excepção, observa o Visconde Combes de Lestrade BA sua importante obra— *Dril Politijut Cmiemforam*.

As maiorias, que toem consciência da sua força, difficilmente se resignam ao jugo duma disciplina ferrem.

Aproveitando-se do segredo do escrutínio, o eleitor vota no candidato do partido que merece Cs suas aympathiai; e, como as minorisn sao corapellidas a obediência pelo nstincto de conservação, o resultado pode ser este :

Maioria 60.000 votos.

A. 35.000 votos eleito.

I

B. 8.500 » derrotado.

C. 8.500 » a

/>. 8.000 > o

Minoria 40.000 votos.

St ka,ooo votos eleito.

F. 10.000 D ■

C 9.000 • »

Hw 9.000 n »

ato i, os dous quintos de eleitores elegendo os quatro quintos de deputados.

O ayBtema do voto plurinominal limitado, segundo o qual a cédula deve conter menor numero do nomes do que o das vagas a preencher, ao recommonda pela sua simplicidade, o c o mais geralmente adoptado.

Mas, entre nós, elle nao produziu os resultados esperados em beneficio das minorias, sendo quaaí que Inutilizado pelon celebres *rodízios*, por moio doa quaes chegámos a, perfeição de designar o partido do Governo os representantes da opposiç&o l

Para impedir o falseamento do systema, a novissima lei eleitoral combinou-o com o de. *aceumutação*, permitlndo ao eleitor dar todos os seus votos ou parte dellcs a um só candidato.

Segundo Prevost-Paradol — « *La France Nouvelle* » — ao systema do *vet» acumulado* se approxlma mais do que outro qualquer da exacta justiça, e satisfaz plenamente a consciência; mas, ainda que seja muito grande esta vantagem, cl lo tem outras que o recomreendam não menos vivamente ao legislador.

Deixa intacto o direito das maiorias eleitoraos a dominar o Parlamento, o decidir da direcção dos negócios, porque em todos os collegios dous deputados sobre três sao garantidos á maioria dos eleitores.

A energia do Parlamento nao é de forma alguma enfraquecida, e ©lia continua a representar a vontade da nação, reflectindo com mais fidelidade o estado da sua intel-ligencia.

Ao mesmo tempo, este systema oferece ás minorias um refugio inviolável contra estas correntes irresistíveis da opinião, ás quaes está sujeito o siuTragio universal.

Nao se vê mais, com este modo de eleição, estas minorias desanimadas, irritadas

No caso do eleitor escrever em uma cédula um nome único, só um voto será contado ao nome escripto.

e entregues ás amargas reflexões que inspiram a impotência absoluta e ou sentimentos confusos duma grande injustiça.

Nós vemos, pois, no *voto accimlado* O mais feliz e o mais engenhoso desenvolvimento do systema representativo, a reparação oportuna duma evidente e desagradável injustiça no modo actual de formação das nossas assembléas electivas, e o meio infallivel de reproduzir nessas assembléas a imagem completa e fiel do vastol corpo que as produz, sem destruir o ascendente da maioria, o sem tirar-lhe a energia necessária ao governo dum grande povo. »

O systema do *voto graduado*, que teve a honra de ser discutido por sábios do valor de Condorcet, Laplace, Lacroix e Borda, determina « o valor desigual dos suf-fragios por uma progressão arithmetica »»

O eleitor pode dar ao primeiro candidato inscripto um sufragio 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 igual ao dos representantes a eleger, este numero diminuindo de uma unidade para cada candidato até o ultimo, que recebe somente um voto*

Esto systema é muito complicado, e ainda não foi applicado em paiz algum -

Stuart Mill—*Gouvernement Représentatif*— expõe, com grandes elogios, o systema Andree-Haro 2

* Calcula-se o quociente pela forma ordinária (isto é, dividindo o numero de votantes pelo dos representantes a eleger), o eleitor vota apenas num nome, e o candidato e eleito, desde que reuniu o quociente.

Mas eis a Innoação :

O voto do eleitor, nao podendo, em principio, aervir senão a um candidato, o eleitor poz na sua cédula o nome do candidato preferido; mas, como pôde acontecer que mais de n votantes (n sendo o quociente) procedam da mesma forma, 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 cédula, uma vez que elle nao tenha attingido ao quociente. •

Além de outros inconvenientes, este systema também tem o de ser muito complicado, e a isto se deve attribuir o facto de nao ter sido ainda experimentado, apesar da incontestada auctoridade do seu patrono*

Muito interessanteo systema inventado por um publicista tcheco K. Sladjcowsky segundo o qual a eleição se faz pelo escrutínio de lista, e a maioria obtém a totalidade das cadeiras ; concede-se, porém, á> minoria tantas cadeiras supplementares quantas vezes cila tiver obtido o quociente, que é calculado dividindo-se o numero de votos da maioria pelo numero de cadeiras primitivamente attribuidas ao collegio.

Si a cédula contiver maior numero de* votos do que aquelles de que o eleitor pôde dispor, serão apurados somente, 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 município, não podendo nenhuma delias exceder de »50 eleitores, nem conter menos de 150.

As mesas serão organizadas por uma Junta composta do i° supplente do substituto do juiz seccional, como presidente, sem voto, do ajudante do procurador da Republica, também sem voto, dos membros effectivos da commissão de alistamento e dos seus respectivos suplentes.

No Districto Federal funcionará o i° procurador seccional e na capital dos Estados o procurador da Republica.

E' 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 firrrlas por tabellião publico, e instruido com certidões que provem serem os signatários eleitores da respectiva secção, não podendo recahir a

Assim, uma circumscripção tem 8 deputados a eleger, e comparecem 33.000 eleitores, repartidos em quatro grupos: ia. 000, 5.000, 3.000 e 3.000.

O primeiro grupo elege es saus 8 candidatos, e, portanto, o quociente é 13.000 -4-83=1.500.

O segundo grupo terá 3 deputados, o terceiro 9 o o quarto x.

Este systema, diz o Visconde Combes de Lestrade, é talvez o único que introduz na representação proporcional uma exactidão approximada, não exigindo dos escrutinadores aptidões machemáticas excepcionaes.

Tem, porém, q defeito de trazer para o organismo politico uma innovação radical: a variabilidade do numero dos eleitos.

E basta isto para condemnal-o.

A combinação da nossa lei eleitoral é simples, nao offerece dificuldades praticas, e garantiria a representação das minorias, si fosse honestamente executada

indicação em cidadão que não seja eleitor no município, nem conter cada orneio mais de uma apresentação.

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 5 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 1^o, 3^o, 5^o, 7^o e 9^o mais votados, e supplentes os 2^o, 4^o, 6^o, 8^o e 10^o decidindo a sorte, si houver empate.

As mesas eleitoraes se reúnem na véspera 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 cscripto em cédula collocada cm 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 cédula, será, não obstante, apurada.

A cédula 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 cédula.

Serão apuradas cm separado as cédulas 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 cédulas apuradas em separado serão rubricadas pela mesa, e remettidas á Junta apuradora do districto.

Não serão apuradas as cédulas:

a) quando contiverem nome riscado e substituído 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 envolucro;

c) quando se encontrar mais de uma dentro de um mesmo envolucro, quer estejam escriptas em papeis separados, quer no próprio envolucro.

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 município, 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 próxima, sendo seus votos tomados em separado e ficando-lhes retidos os títulos 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 sede dos districtos, excepto os da Capital dos Estados e *do* Districto Federal, do iº supplente *do* subs-

tituto do juiz seccional, como presidente, só com voto de qualidade, e dos presidentes dos conselhos, camarás ou intendências municipaes da respectiva circumscripção eleitoral, ou dos seus substitutos legaes em exercicio. Na falta do i° supplente e dos seus immediatos, presidirá a Junta o presidente do governo municipal da sede do districto.

II. Na Capital dos Estados, do substituto do juiz seccional, como presidente, também só com voto de qualidade e dos presidentes dos conselhos, camarás ou intendências municipaes da respectiva circumscripção eleitoral ou dos seus substitutos legaes em exercicio.

Na falta do substituto do juiz seccional, a presidência 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 offererem.

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 nulidades de eleição ou da inelegibilidade dos cidadãos votados, devendo mencionar as duvidas que forem en-

contradas 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 números anteriores, deixará de apurar as duplicatas, mencionando na *acta* a *occorrencia*, e as *remetterá* ao poder verificador—Arts. 90 a 104.

Da elegibilidade — São condições de elegibilidade para o Congresso Nacional:

1 ° estar na posse dos direitos de cidadão brasileiro e ser alistavel como eleitor;

2 °, para a Camará 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 nulidade 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:

i°. Em todo o território 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;

i) 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 reducção 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 circumscrições onde exerçam as suas funções — as auctoridades policiaes.

Estas causas de inelegibilidade vigoram até três mezes depois de cessada a função publica — arts. 106-108.

Das nullidades — São nullas as eleições:

iº. Quando feitas perante mesas constituídas por modo diverso do prescripto em lei;

■f Quando realizadas em dia diverso do legalmente designado; I

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 :

i*. Quando feitas em logar diverso do designado pelo poder competente;

2º. Quando começarem antes da hora marcada.

A Camará 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 — E' considerado constrangimento illegal, salvo o caso de flagrante delido, 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 terminarem 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 deaccordo com esta lei, serão considerados insubsistentes os que tiverem sido anteriormente organizados, e nullos, para todos os effeitos, os títulos 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 circunstancia de ter sido escravo — Emenda i5" á Constituição, promulgada em 3o 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 *Wroming* concedeu também 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 também a residência, durante algum tempo, no Estado e no districto em que se requer o alistamento.

Ninguém pôde ser eleito membro da Camará dos Representantes sem ter a5 annos, e sem justificar a residência durante sete annos no território da União; para a elegibilidade do senador, a edade é elevada a 3o annos, e a residência á nove annos.

* *

Na Suissa, cada cantão regula a sua organização eleitoral, observando os seguintes principios estabelecidos

pelos arts. 9º e 10º e 12 da lei federal de 28 de março de 1877, que regulamentou os arts. 45 e 47 da Constituição :

iº. Todo cidadão suíço que tiver completado 20 anos de idade e não estiver privado dos seus direitos políticos» poderá tomar parte nas eleições e votações federaes.

2º. O suíço estabelecido, e o residente por mais de um anno, gozarão 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 somente nos seguintes casos pôde ser privado dos seus direitos políticos:

- a) por sentença judicial em matéria criminal ou correccional;
- b) no caso de interdicção por prodigalidade, demência 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 assistência publica, emquanto durarem.

Mas a legislação cantonal poderá supprimir as restricções ao direito eleitoral mencionadas nas letras *c* e *d*.

São elegiveis, para a Camará Nacional, todos os cidadãos suíços seculares e que sejam eleitores.

Exceptuam-se:

- iº. Os membros da Camará dos Estados;
- 2º. Os membros do Conselho Federal;
- 3º. Os empregados federaes.

Não podem ser eleitos para a Camará dos Estados os membros da Camará Nacional e do Conselho Federal.

* * *



Segundo o art. 20 da Constituição do Império Alemão, « o *Reichstag* emana do sufrágio universal directo em escrutínio secreto ».

Para ser eleitor basta, em principio, ter a nacionalidade allemã e a idade de 25 annos, sendo excluídos somente os fallidos, os condemnados por sentença e os que recebem soccorros públicos.

São elegíveis todos os eleitores que tiverem um anno de residência, sendo incompatível com o mandato de deputado ao *Reichstag* cargo de delegado no *Bundesrath*.

As circumscripções eleitoraes são estabelecidas e alteradas por lei.

Aterrada com os progressos do socialismo, a Camará dos Senhores da Prússia 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 sufrágio universal foi nas mãos de Bismarck uma arma de guerra contra a Áustria, em 1867, e que o grande chanceller esperava supprimil-o logo que se tornasse inútil.

I Sabendo que o *Reichstag* nunca consentirá na supressão do sufrágio 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 Império com uma assembléa eleita sobre outras bases.

A¹ frente desta campanha collocou-se recentemente o illustre professor de Heidelberg, Iagmann, que á uma indiscutida competência scientifica reúne a experiência de sua carreira politica, porque durante dez annos representou em Berlim o governo badense, quer como agente diplomático 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 proprietário, locatário, empregado ou agente, uma casa, ou uma parte distincta da casa, sujeita á taxa dos pobres: é o censo de habitação.

E' também eleitor o occupante, por mais de um anno, como proprietário ou locatário, duma propriedade, edificada ou não, cuja renda não seja inferior a £ 1 o.; 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. 25o.

São eleitores os funcionarios ou empregados que gozarem de certas condições de independência e occuparem, em virtude das suas funcções, um aposento distincto.

São elegíveis para a Camará dos Communs todos os cidadãos maiores, gosando dos seus direitos civis e políticos, exceptuados os membros da Camará dos Lords, os magistrados e os ministros da egreja official.

* *

Em França, o art. iº da lei constitucional de 25 de fevereiro de 1875 estabeleceu que a Camará dos Deputados seria eleita pelo suffragio universal; e, como consequência 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 políticos.

São *temporariamente*, incapazes de ser eleitores:

a) Os indivíduos 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 violências contra o representante da auctoridade ou da força publica, ou pelos delictos previstos nas leis sobre ajuntamentos e clubs e no art. iº 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, demência ou loucura furiosa, emquanto 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, emquanto não se reabilitam.

São *perpetuamente* incapazes de ser eleitores:

a) Os indivíduos privados dos seus direitos civis e políticos, em consequência duma condemnação á penas afflictivas e infamantes, ou simplesmente dessa natureza;

b) os condemnados, pelo menos a três mezes de prisão, por fraudes no negocio de jóias ou de substancias alimentícias;

c) os que forem condemnados por terem vendido géneros alimentícios ou medicamentos contendo misturas prejudiciaes á saúde, seja qual fôr a duração da prisão;

d) os condemnados, seja também qual fôr o tempo da prisão, pelos crimes, de roubo, abuso de confiança, subtracção commettida pelos depositários dos dinheiros públicos, manobras tendentes a evitar o serviço militar, vagabundagem, mendicidade ou ultrajes aos bons costumes;

e) e os condemnados pelo menos a três mezes de prisão por delictos eleitoraes, e pelos previstos nos artigos 439,443 a 447 e 452 do *Code Penal*.

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 Camará dos Deputados, independentemente de censo, uma vez completa a idade de 25 annos.

Os membros das famílias que reinaram em França não podem exercer nenhum mandato electivo.

São também inelegíveis para a Camará dos Deputados todos os militares de terra e mar, inclusive os marechaes e almirantes, em serviço activo.

O art. 12 da citada lei de 3o 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.

Somente podem ser votados os cidadãos francezes que tiverem completado quarenta annos de idade e estiverem no gozo dos seus direitos civis e políticos.

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*¹.

* *

*

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:

¹ Ao leitor, que quier se aprofundar no estudo da legislação eleitoral estrangeira, recomniendo r. magnifica obra da Kugene Pierre — *uTraiti de Droit Politique Electoral et JParlemeittaire* n, **que** foi o meu guia neste rápido exame que acabo de fazer.

Art. i. ° São considerados cidadãos brasileiros (Constituição, art. 69 §§ 1 a 6):

I § 1 °. Os nascidos no Brazil, ainda que de pae estrangeiro, não residindo este a serviço de sua Nação.

§ a°. Os filhos de pae brasileiro e os illegitimos de mãe brasileira, nascidos em paiz estrangeiro, si estabelecerem domicilio na Republica.

§ 3°. Os filhos de pae brasileiro, que estiver em outro paiz ao serviço da Republica, embora nella não venham domiciliar-se. I

§ 4°. Os estrangeiros que, achando-se no Brazil a i5 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 i5 de maio de 1890.

I § 5°. Os estrangeiros que possuírem 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°. Os estrangeiros que requererem a naturalização, de accordo com a presente lei.

Art. 2°. Os estrangeiros naturalizados gosarão de todos os direitos civis e políticos e poderão desempenhar quaesquer cargos ou funcções publicas.

Parapho único. Exceptuam-se os cargos:

I. De Presidente e Vice-Presidente da Republica.

ÍÍ 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 subtrai 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 necessárias 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. Residência no Brazil pelo tempo de dous annos, no mínimo.

IV. Bom procedimento moral e civil, provado por documento official.

Art. 6º. O requisito de residência 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 género de industria útil 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 repar-

tições officiaes, e bem assim os attestados passados por qualquer auctoridade judiciaria, municipal ou policial da União ou dos Estados.

Art. 8º. O título 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 nei Estados se organizará:

S iº. Perante a secretaria competente do governo estadual, que o transmittirá ao Ministério do Interior para os effeitos da concessão e registro do titulo, que será reenviado ao Governo referido, afim de ser entregue ao naturalizando.

§ aº. 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. io. Na secretaria competente do Governo estadual haverá também um livro próprio ao registro de títulos 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 *títulos declaratórios de cidadão brasileiro*

aos que o requererem por si, provando as condições do art. i% §§ 2º, 3º, 4º e 5º desta lei. I

§ iº. O Ministro do Interior é o competente para assignar os títulos 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 § 4º da Constituição, equivalem á títulos declaratórios de cidadãos brasileiros os seguintes documentos expedidos até a data desta lei:

- 1) Os títulos de eleitor federal;
- 2) Os decretos e portarias de nomeação para cargos públicos 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 homicídio, furto, roubo, bancarrota, falsidade, contrabando, estellionato, moeda falsa e lenocínio.

Art. 14. Ficam isentos de quaesquer custas, sellos e emolumentos os papeis referentes á naturalização de estrangeiros ou prova de ser cidadão brasileiro.

Art. i5. 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 território 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 9 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 o 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 e 150, de 12 de julho de 1871; e estabeleceu no art. 2º que a naturalização seria concedida por portaria e isenta de qualquer imposto na forma 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 jurisdicção, é cidadão dos Estados Unidos e do Estado em que residir, não podendo Estado algum fazer ou executar leis que restrinjam osprivelegios ou as imunidades dos cidadãos americanos.

Segundo as leis actuaes, a naturalização não pode ser concedida sem que o estrangeiro prove a sua residência, 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 príncipe 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 residência.

Mas a naturalização não confere o direito de voto, sobre o qual os Estados legislam soberanamente, havendo alguns que o concedem aos immigrants depois de uma residência de menos de três annos.

* *

*

Na Suissa, o estrangeiro que desejar adquirir a qualidade de cidadão de um cantão ou de município, deverá requerer ao Conselho Federal a devida auctorização, provando:

1^o, que tem o seu domicilio na Suissa por mais de dous annos;

2^o, que as suas relações com o seu paiz natal não são de natureza a originar um prejuízo qualquer á Confederação pelo facto da sua admissão na nacionalidade suissa.

Á naturalização se estende á mulher e aos filhos menores do naturalizado, salvo si elle declarar expressa-

mente 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 delia dentro do dicto prazo.

A nacionalidade suissa não se adquire pelo simples consentimento do Conselho Federal, é indispensável 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 Império Allemão de 1 de junho de 1870, dispõe o seguinte no § i°:

« 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 Império a simples troca de nacionalidades no interior do mesmo Império.

HWDHfciff!?

As condições para se obter a naturalização em qualquer Estado allemão são as seguintes:

a) ter o candidato capacidade de contractar, segundo o direito deseupaiz; ou exhibir o consentimento de seu pae, tutor ou curador;

b) completa ausência de antecedentes judiciários, e uma reputação illibada;

c) ter uma habitação pessoal ou um estabelecimento, no logar em que pretende residir;

ã) 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 letras *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; apezar de serem apenas quatro os requisitos enumerados na lei federal, era licito aos Estados exigir dos súbditos da Austria-Hungria, Turquia, Pérsia e Marrocos a prova de estarem libertos da sua sujeição.

Quando um estrangeiro entra para o serviço do Império 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 exercício 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 residência exigida pela letra c da citada lei do Império de 1870. *

* *

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 diplomática, 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, — <r *Soberania y Justicia* » assim doutrina:

« Admitte-se a intervenção diplomática unicamente em um Estado onde, por exemplo, se prendessem sem motivo os viajantes e os sujeitassem á escravidão; onde

1 Segundo o »rt. 20 da Constituição Argentina, o estrangeiro obtém a naturalização residindo dous annos continuo* na Republica; mas a auctoridade pôde diminuir esse prazo, em favor do estrangeiro que o solicitar, allegando e provando ter prestado serviço á Nação.

O art. 67 incluiu entre ** attribuições do Congresso Nacional a de votar Leis geraes para toda a Nação sobre a naturalização e direitos do cidadão (a. II).

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 próprios dos paizes civilizados, não ha exemplos recentes de semelhantes attentados.

« O que pôde acontecer, e muitas vezes acontece, é soffrer o estrangeiro no paiz em que reside, não em consequência de actos próprios da auctoridade, e sim pelos crimes ou violências privadas, pelos ataques e atropelos de outros individuos.

I

Em tal caso, compete ao Estado, em cujo território for praticado o delicto, reparar a injustiça; e assim procedendo, elle não somente exercita um direito e cumpre um dever, como também vela pelo seu próprio interesse.

Até mesmo o seu instincto de conservação o impellirá a reprimir severamente esses attentados.

E', portanto, um direito do Estado repellir a ingerência de auctoridades estrangeiras na sua administração judicial.

A intervenção diplomática, que tem por objecto a protecção do estrangeiro levado ante os tribunaes, é um principio falso, inventado pelas nações fortes contra as fracas, inconciliável com as instituições modernas e com a independência do poder judiciário, estéril e ruinoso para os protectores e protegidos.

E' um principio que tende a desaparecer nos domínios da civilização, porquanto não se concebe um paiz regularmente organizado que negue protecção ao extran-

geiro, 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, favoráveis ou não ao estrangeiro, ellas o obrigam egualmente, e, conseguintemente, para o exercício 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 jurisprudência 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.'

A protecção do estrangeiro não é somente uma disposição de nossas leis, e sim um principio constitucional que quasi torna inúteis os tratados que a consignam; mas a protecção egual ao cidadão, e não o privilegio, nem no fundo dos direitos, nem na forma de expol-os: a protecção legal, não a protecção diplomática.

¹ A citada disposição do art. 73 da Constituição Federal nos da o direito de affirmar a mesma cousa.

A doutrina de uma protecção especial, além de inexata, tem, como consequência inevitável, os mais deploráveis erros e extravios.»

A chance! laria chilena já havia sustentado em 1861 que, si o estrangeiro adquire direitos á protecção do Estado ao qual se incorpora, a sua situação não pôde ser melhor que a do nacional.

São os tribunaes dopaiz que o devem amparar sempre que os seus direitos forem violados.

Nem é outra a lição dos internacionalistas, desde Vattel aos mais modernos, como Bliintschli, Fiore e outros.

Todos reconhecem que uma sentença regular deve ser inatacável, e que examinar a justiça de uma causa concluída é atacar a jurisdicção que tiver examinado o assumpto.

Alguns tratadistas admitem a intervenção diplomática somente no caso de uma *evidente e palpável denegação de justiça*, de *uma violação manifesta das regras e formas processuaes*, de *uma distineção odiosa feita em prejuízo do estrangeiro*.

Mas Fiore, respondendo á carta-circular que o illustrê diplomata Carlos Calvo (que era também uma auctoridade incontestada em questões internacionaes) dirigiu aos seus collegas do *Instituto de França* e do *Instituto de Direito Internacional* a propósito da celebre nota com que o ministro das relações exteriores da Republica Argentina, Drago, protestou contra a pirataria européa na Venezuela, disse o seguinte:

« Considero a ingerência 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 forma*, nos actos administrativos de um Estado estrangeiro...»

E' esta a verdadeira doutrina, proclamada, aliás, pelas *grandes potencias* nas suas relações reciprocas, embora ellas a desconheçam quando suppoem que o adversário não pôde responder-lhes com a convincente argumentação dos canhões de grande alcance.

Agustin de Vedia illustra a sua obra com grande copia de exemplos destinados a mostrar que as intervenções diplomáticas 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 deplorável 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 diplomáticos, que eu prefiro não acompanhar o illustre publicista argentino nessas dolorosas excavações históricas.

*
w, *

CHI. A Gamara dos Deputados approvou, em 1903, o seguinte projecto;

«Art. i". O estrangeiro que por qualquer forma compromette a tranquillidade publica, pode ser expulso de parte ou de todo o território nacional.

Art. 2". São causas bastantes para a expulsão:

i°, a reincidência em crime ou delicto previsto em leis federaes, depois de cumprida a sentença; *M 2%* a insumciencia de recursos para prover á sua própria subsistência;

*M 3**, os interesses da alta politica, concernentes á ordem e segurança publicas.

Art. 3°. O acto da expulsão terá forma 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 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 orn-ejai o motivo da expulsão, dando-se-lhe o prazo de três a trinta dias, antes de tornar-se effectiva a medida decretada.

I Art. 5." Dentro do prazo assim marcado, podem elles interpor recurso ou para o próprio poder que a ordenou, si a h ypothese for a do 3° caso do art. 2°, ou para o Poder Jud-ciario Federal, si a bypothese fôr a dos ns. i° e 2^o do mesmo artigo. Só nestes últimos o recurso terá effeito suspensivo.

Parapho único. O recurso ao Poder Judiciário constituirá na justificação da falsidade do motivo allegado, feita perante o juiz seccional.

Art. 6°. O estrangeiro que regressar ao território da União, de onde houver sido expulso, será punido com a pena de um a três annos de prisão.

Art. 7^o. Revogam-se as disposições em contrario.

Camará dos Deputados, 11 de junho de 1903 — F. de Paula O. Guimarães, Presidente.— SManoel de Alencar Guimarães, 1º Secretario.— Thoma\ Pompeu Pinto Accioly, 2º Secretario.»

*

Defendendo este projecto, pronunciou o deputado Medeiros e Albuquerque dous importantíssimos discursos, que constituem o trabalho mais completo sobre o assumpto, que existe na nossa litteratura jurídica.

A argumentação do illustre representante de Pernambuco pôde ser synthetizada nas quatro proposições seguintes :

1. Cada nação tem um direito absoluto para admitir ou expulsar, á sua vontade, os estrangeiros.

Em apoio desta affirmação, elle invocou os pontífices do direito internacional, citando largamente os respectivos trechos.

2. Os tres poderes do Estado já manifestaram a sua opinião de ser legal a medida da expulsão do estrangeiro.

Documentam está asserção, além de vários actos do antigo regimen, os arts. 400 e 403 do Código Penal, dous decretos do Poder Executivo e alguns Accordãos do Supremo Tribunal Federal.

3. 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 pôde cassal-a, sempre que entender conveniente aos interesses nacionaes; e, uma vez privado

da *residência*^ não pôde o estrangeiro gosar das vantagens da alludida equiparação. *

4*- Além disso, o que a Constituição quiz assegurar aos estrangeiros, no citado art. 72, foi o exercício de todos os *direitos civis* de que gosam os nacionaes; mas não podia, por forma alguma, dar-lhes direitos políticos.

E por *direitos políticos* não se pôde entender somente 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 vénia, não considero procedente a argumentação do operoso deputado pernambucano, o que procurarei demonstrar analysando cada uma de per si as suas proposições.

i*. 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 indivisível, nem ha um typo único 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

1 O Sr. Medeiros a Albuquerque desenvolveu este argumento em uma — *ordem d* dia*, publicada na «Noticia». Junho — 1905.

extrangeiros, 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 existência dum Estado que tenha renunciado o exercício desse direito, acautelando por outros meios a sua segurança.

Conseguentemente, o nosso legislador constituinte, garantindo ao extrangeiro o direito de residência no paiz, não violou os *cânones do Direito Publico*.

2*. Quanto á auctoridade da manifestação dos três poderes do Estado, não posso acceital-a senão á beneficio de inventario.

Os dous decretos expedidos no actual regimen sobre expulsão de extrangeiros, e citados pelo Sr. Medeiros e Albuquerque, são do governo do Marechal Floriano Peixoto, que, segundo o testemunho irrecusável do Sr. Casiano do Nascimento, tinha o costume de guardar a Constituição numa gaveta, sempre que a gravidade da situação exigia, no seu entender, esta providencia.

E' de presumir, portanto, que a nossa lei básica 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 evidentíssima a fragilidade da sua inducção.

A approvação em globo dos actos praticados durante o estado de sitio (dado como provado que o Poder Legis-

lativo tenha competência para conceder tal aprovação, o que se me afigura muito discutível), é um acto de exclusiva confiança politica.

Mas, ainda que não fosse, da aprovação do acto não deduzir-se-ia fatalmente o reconhecimento da sua legalidade, porquanto a recusa da aprovação do acto sob o fundamento da sua illegalidade deveria ter como consequência 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.

àk iQuanto á jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o Sr. Medeiros e Albuquerque reconhece que ella tem *variado* em torno de três 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 jurisprudência 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, iilógicos.

Si da alludida equiparação não resultasse a impossibilidade absoluta de ser o estrangeiro expulso do território nacional, o Governo não teria necessidade de lei para exercer essa faculdade, que resulta da própria 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 obstáculo para praticar esse acto de soberania, e esse obstáculo, que realmente existe, é de ordem constitucional, não pôde ser removido pelo legislador ordinário. I 3^a. A terceira proposição pecca contra a lógica, não passa dum circulo vicioso.

Com effeito, afirmar que o direito de residir no paiz é uma concessão do Poder Publico, que pôde cassal-a sempre que entender conveniente aos interesses nacionaes, e que, uma vez privado da *residência*, não pôde o estrangeiro gosar das vantagens da equiparação, é dar como provado justamente o que está em questão, porque — *privar do direito de residência—e — expulsar do território nacional o estrangeiro já estabelecido no mesmo território* — são expressões equivalentes.

4*. E' incontestável que por—*direitos políticos* — não se pôde entender somente 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 forma alguma os *attribulos 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 negócios públicos.

Taes são: a aptidão para o exercido dos cargos públicos, o direito de ser jurado, o de votar e ser votado e os accessorios do direito eleitoral, etc.

*
• • •

Sujeito o projecto approved na Camará dos Deputados ao exame da Commissão de Justiça e Legislação do Senado, foi esta de parecer que a proposição devia ser acceita cm suas linhas geraes, refundindo-a com as emendas formuladas sobre o estudo que delia fez, e apresentou o seguinte •

SUBSTITUTIVO

Projecto M. /<y, igo3

O Congresso Nacional decreta :

Art. 1º. O estrangeiro que por qualquer motivo compromette a segurança nacional ou a tranquillidade publica, pôde ser expulso de parto ou de todo o território nacional.

Art. 2º. São também causas bastantes para a expulsão:

1º. A condem nação ou perseguição pelos tribunaes estrangeiros por crimes ou delictos de natureza commum.

2º. Duas condemnações, pelo menos, pelos tribunaes brazileiros, por crimes ou delictos de natureza commum.

3º. A vagabundagem, a mendicidade e o lenocínio, competentemente verificados.

Art. 3º. O Poder Executivo poderá impedir a entrada no território da Republica de todo estrangeiro cujos

antecedentes autorizem a incluí-lo entre aquelles a que se referem òs artigos anteriores.

Art. 4º. O acto da expulsão terá a forma 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 esta-doaes.

Art. 5º. O Poder Executivo communicará em nota omcial ao estrangeiro que qui/.er expulsar o motivo da deliberação, concedendo-lhe o prazo de três a trinta dias para realizal-a, e podendo, como medida de segurança publica, ordenar a sua detenção até o momento do embarque.

Art. 6". Dentro do prazo que for concedido, pôde o estrangeiro recorrer para o próprio poder que ordenou a expulsão, si a hypothese for a do art. iº, ou para o Poder Judiciário, si a hypothese for a do art. aº. Somente neste ultimo caso o recurso terá eíTeito suspensivo.

Parapho único. O recurso ao Poder Judiciário consistirá na justificação da falsidade do motivo allegado, feita perante o juiz seccional.

Art. 7'. O estrangeiro que regressar ao território da União, de onde houver sido expulso, será punido com a pena de um a três annos de prisão.

Art. 8". Revogam-se as disposições em contrario.

Sala das Com missões, i de setembro de iyo8.— *J. L. Coelho e Campos.* — *Thoma\ 'Deljino*, relator.—*J. M. Metello.*— *A. P. Nogueira ç/iccialy.*

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 extraordinária de expulsar estrangeiros residentes no paiz, do qual destacarei os seguintes trechos : o 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 números 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 idêntica á dos nacionaes ? Por que nenhum texto oprohibe?Mas também 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 pôde ser tudo; lógico, não é, com certeza.

Querem os defensores do projecto justificá-lo com os exemplos dos paizes estrangeiros.

Com effeito, seriam admissíveis os exemplos, si as circumstancias desses paizes fossem as nossas. Não o são; ao contrario, são diversíssimas.

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 território 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 ódio 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 indispensável 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 pôde estar na entrelinha a diversidade dessas mesmas condições? I Mas ha os princípios... e agora lembrarei ao honrado senador pelo Paraná que tanto os invoca, um principio que ainda não vi contestado. E' principio corrente que em matéria de competência, a que não é concedida é recusada. Á qual dos poderes públicos deu a Constituição a faculdade de expulsar estrangeiros residentes no Brazil? A nenhum. Logo, nenhum pódearrogal-o.

Somos um povo de poderes limitados; a Constituição enumerou em artigos e paragraphos as attribuições que ella julgou prudente ou necessário confiar ao poder publico ; de balde 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 mandatário 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 ? D Pretende-se justificar esta audácia 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. E' este o meio de não cahir no arbítrio.

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—E' um direito de soberania.

O SR. GOMES DE CASTRO — Mas a Constituição é também um acto da soberania.

I O SR. RDY BARBOSA — A Constituição é a definição da nossa soberania.

O SR. GOMES DE CASTRO— E' o que me vale; estou agora mais animado. S. Ex. ouviu, é um acto de soberania, e podia esta, entre diversos princípios e doutrinas, escolher a que lhe parecesse mais conveniente á nossa situação e ás nossas necessidades.

I No art. -j% está encarnado o pensamento do constituinte. Entendeu este, de accordo com as tendências 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 única diíferença a estabelecer devia limitar-se aos direitos politicos, porque são estes os que a Constituição crêa, e cujo exercício interessa particularmente á existência dos poderes públicos.

Tenho até aqui tratado unicamente da expulsão do estrangeiro; mas o projecto dá também ao governo a faculdade de prohibir a sua entrada no paiz. E o nobre senador pelo Paraná acha também que isto está de accordo com os princípios, desde que se trata de anarchistas, de homens perigosos. E para assegurar melhor o exer-

cicio de tão formidáveis attribuições, arma o governo do direito de applicar a pena de três 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 princípios e da soberania, e contra texto expresso da Constituição, que só ao Poder Judiciário confiou a incumbência 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, non. iodo art. 72 dispõe a Constituição: «Em tempo de paz, *qualquer* pôde entrar no território 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 princípios, *menos os anarchistas*. Estes só entrarão si o Governo quizer. I Anarchistas... Mas, senhores, quantas vezes as condições de um paiz convertem o individuo de índole mais ordeira em um verdadeiro anarchista ? O verdadeiro revolucionário não é o que perturba a paz, e ataca a auctoridade, é sim quem esgota pelas violências a paciência humana, e força a empunhar as armas para salvar a honra e a vida. (*oApoiados.*) Governos violentos e tyrannicos, situações intoleráveis, a exaggeração dos impostos, a penúria 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 pátria não encontra mais os estímulos que o impelliam á desordem ?

Temos um solo vastíssimo e deserto, queremos po-voal-o; não devemos, pois, fechar os nossos portos a quem nos procura, só porque na pátria que abandona, porque não soube ou não pôde retel-o, ganhou fama de anarchista, ou não pôde exhibir attestações de pureza virginal, de obediência passiva ás ordens da auctoridade, de cumprimen-^{*}to dos deveres civicos!

A planta, que não pôde vegetar no terreno pátrio, por falta do necessário amanhã, pôde tornar-se melhor no terreno alheio, na phrase do poeta, si nesse encontra as condições desejáveis.

Sr. Presidente, não darei a Governo nenhum as formidáveis attribuições que contém o projecto, embora possam justificar-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.» ^{*J}

» »

Este discurso causou no Senado tão profunda impressão que o Sr. Thomaz Delfino se apressou a requerer, em nome da Commissão de Justiça e Legislação, que a proposição, com os substitutivos, fosse ás Com-missões 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, volumeII.)

Na pasta de uma destas Comissões o alludido projecto dorme desde então o som no do esquecimento.



*nr

'ligp

-<<r

CAPITULO XV

CIV. Organizações administrativas dos Estados— CV. Pará — CVI. Maranhão— CVH. Pernambuco — CVIII. Bahia —CIX. Rio de Janeiro — CX. S. Paulo — CXI. Minas Geraes — CXII. Rio Grande do Sul — CXIII. Organização municipal do Districto Federal. 1

CIV. A Constituição Federal, como já vimos no capítulo VIII, não permite que o Governo da União intervenha em negócios 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 princípios constitucionaes da União e assegurada a autonomia dos municípios, 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 princípios 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 capítulo não sahirei dos limites do Direito Administrativo,

i Fellsbello Freire — *As Constituições dos Estados e a Constituição Federal*
Revista de Legislação e Leisfederacs e dos respectivos Estados.

examinando summariamente como os mesmos Estados elaboraram o seu *direito interno*.

I 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 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,' o Poder Executivo é confiado exclusivamente ao Governador do Estado.

No impedimento ou falta do Governador, assumirá o governo:

i°. O Presidente do Senado;

2°. O Presidente da Camará dos Deputados;

3°. Os Vice-Presidentes do Senado-e da Camará 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

1 Promulgada em agosto de 1904.

que esta disposição tenha produzido a perpetuidade de um partido no poder, o que constituia o seu mais grave inconveniente a reear.

Sob o ponto de vista pratico, ella não tem a menor importância.

A prohibição da reeleição tem por intuito impedir que o governador use da sua auctondade em proveito da sua candidatura, viciando assim a pureza das urnas.

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, ninguém poderá sustentar que semelhante *praxe*, tão suavemente introduzida no nosso *direito costumeiro* seja mais conforme com os verdadeiros princípios republicanos, e contribua mais vantajosamente para a educação politica do nosso povo do que a innovação paraense, que pelo menos tem o mérito da franqueza, dispensa o governador da inglória tarefa de procurar títeres que perpetuem o seu dominio, escolha, aliás, não isenta de riscos.

Segundo oart. 36 da Constituição, são crimes de responsabilidade os actos do governador que attentarem contra:

- 1º. A existência politica da União;
- 2º. A Constituição Federal e a do Estado;
- 3º. O livre exercicio dos poderes políticos ;
- 4º. O goso e exercicio legal dos direitos políticos ou individuaes;

5°. A segurança interna do Estado; 6°. A probidade da administração; 7°. Aguarda e emprego constitucional dos dinheiros públicos.

A lei n. 38, de 19 de agosto de 1892, definiu esses crimes.

*

Organização dos serviços administrativos.—O art. i° do Dec. n. 996, de 16 de abril de 1901, creou três secretarias de Estado sob as denominações de: Secretaria de Estado da Justiça, Interior e Instrução Publica; Secretaria de Estado da Fazenda; Secretaria de Estado das Obras Publicas, Terras e Viação.^â

Pelas referidas secretarias correm todos os negócios do Estado, ficando, porém, a cargo do gabinete do Governador a correspondência do mesmo e o protocollo das leis e decretos.

I 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. i°, § i", da lei n. 749, de 25 de fevereiro de 1901, ha as seguintes auctoridades de segurança:

Um chefe, três prefeitos na capital e um em cada districto judiciário no interior; sub-prefeitos e seus suplentes, e os agentes.

Na capital, os prefeitos deverão ser doutores ou bacharéis em direito e contarão o tempo de serviço para o quadriennio judiciário.

1 O art. 39 da reforma constitucional manteve **cata divisão**.



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 públicos 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 obrigatório para os funcionarios públicos estadoaes, incluídos entre estes os operários das officinas mantidas pelo Estado, constantes dos quadros ordinários, e que perceberem salários diários. (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 indispensáveis requisitos para o perfeito desempenho do referido serviço.

* *
*

Organização municipal—O art. 67 da Constituição declara que o municipio será autónomo e independente na gestão de seus negócios, 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 funcções 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 funcções.

O cargo de intendente também 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:

1.º A todos os bens do património dos municípios destinados a uso e gozo commum dos municípes, rendimentos e rendas publicas municipaes;

2.º. As despesas a cargo dos municípios e meios de occorrer a taes despesas;

3.º. A's obras, trabalhos e serviços de utilidade commum dos municípios;

4.º. Aos estabelecimentos fundados pelos municípios, por elles sustentados ou destinados á utilidade commum dos municípios;

5.º. A' polícia 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 município seria autónomo e independente na gestão de seus negócios, «em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse » — Constituição Federal, art. 68.

O Governador pôde suspender e o Congresso do Estado annullar as resoluções dos Conselhos Municipaes que oflenderem a Constituição e leis estadoaes e da Republica, direitos de outros municipios, constituírem objectos extranhos á competência e attribuições municipaes ou forem evidentemente gravosas em matéria de imposto. *

Os intendentes municipaes prestam as suas contas perante o Tribunal de Contas. (Constituição, art. 78 n. 1.)

CVI. Nd Maranhão, o Poder Executivo tem por chefe o Governador do Estado, que será eleito por suífragio directo do eleitorado e servirá por quatro annos, não podendo ser reeleito para o seguinte período governamental.'

I Subcrevo inteiramente as seguintes considerações adduzidas pelo Dr. Felis-bello Freire na sua interessante monographia, ■ As Constluções doa Estados e a Constituição Federal» a respeito dessa attribuição :

■ Essa prerogativa, que pertence a um outro poder, nao emana, como uma consequência natural, da attribuição de que gosam os corpos legislativos de dotarem os mu* nicipios de suas constituições.

Ella é a expressão de supremas funcçOes interpretativas de que somente o Poder Judiciário pôde ser investido.

Só as Cortes Supremas, as Cortes de Justiça, mesmo dos Estados, compete annullar os actos dos municipios, quando contrários ás lelse constituições dos Estados.

Só assim se pode comprehender a maehina do governo do Estado sob a influencia do regimen. Essa competência entregue aos corpos legislativos, corpos eminentemente poli ticos, annulla a autonomia do município, que nao pôde coexistir com a intervenção legislativa, exercendo-se tao 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 município. Isso fica entregue ao Poder Judiciário, competência que nao fere o principio da autonomia, da mesma forma que annullade dos actos das auctoriddes federaes, pela justiça federal, nao invalida a soberania dos poderes constituídos da Republica.

E essa tendência é tao accentuada hoje que a Constituição da Califórnia já concede aos poderes locaes a prerogativa de elaborarem a sua própria carta de governo, limitando-se a legislatura estadual a approval-a ou rejeitol-a, sem, entretanto, poder alterar o seu texto. Nao deixa de ser uma bclla conquista da liberdade e da autonomia do município.

E' para esse ideal que gravitam as aspi rações locaes. »

a A Constituição do Maranhão foi promulgada em aS de julho de 189a; já houve duas reformas constitucionaes datadas de 7 de março de 1898 e de 9 de maio de igoi.

Na occasiao da eleição do Governador far-se-á a de três 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:

- i.º O presidente do Congresso;
- 2.º O presidente da Camará Municipal da Capital do Estado.

Perderá o cargo o governador ou vice-governador em exercicio que acceitar empregos ou commissoes remuneradas ou*qualquer funcção 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:

- i.º. Attentar contra a existência politica do Estado;
- 2º. Attentar contra a Constituição do Estado e respectivas leis;
- 3º. Attentar contra o livre exercicio dos poderes políticos;
- 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 procedência ou improcedência da accusação, não podendo ser preso senão depois de condemnação passada em julgado.

A pronuncia, porém, tem por effeito a suspensão do exercício do cargo.

I 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 modéstia 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 omcial de gabinete.

A Constituição de 1892 não reconheceu o direito de aposentadoria para os funcionarios públicos; mas o art. 20 da reforma constitucional de 1892 permittiu que a lei ordinária 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 exercício do cargo por invalidez, provada em inspecção de saúde, feita por cinco médicos nomeados pelo Governador.

Quando a invalidez for notória poderá ser concedida a aposentadoria, independentemente de requerimento do funcionario, mediante inspecção de sete médicos.

Com a5 annos de serviço, o empregado tem direito ao ordenado integral; si tiver menos de 25 annos, o ordenado será proporcional, na razão de'« por anno de serviço.

Cada anno que exceder de 25 dará direito ao augmento de'» 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 3o annos de serviços prestados em qualquer logar, sendo io delles em cargos federaes ou estadoaes exercidos no Estado ou na antiga provinda.

Os serviços prestados no Maranhão serão avaliados na razão de '/*» dos vencimentos por anno; e os outros na razão de 7*. 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 benefício dos funcionarios que se invalidarem em consequência de moléstias contagiosas ou loucura 4 .■

E'difficil descobrir qual o fundamento dessa excepção.

Se nos afigura mais razoável estabelecer a aposentadoria especial em beneficio do empregado que, seja qual for o seu tempo de exercicio, se inutilizar em consequência de um acto de serviço.

A hygiene tem merecido dos poderes públicos 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 sanitário é estadual e municipal.

O primeiro compreende:

i°. O estudo scientifico de todas as questões relativas á hygiene;

2*. O estudo da natureza, etiologia, tratamento e prophylaxia das moléstias transmissíveis que, por sua natureza, possam tornar-se endémicas ou epidemicas, enzooticas ou epizooticas;

3*. As pesquisas bacteriológicas, chímicas e bromató lógicas que interessam á saúde publica;

4°. A execução em todo o território do Estado de quaesquer providencias de natureza aggressiva ou defensiva, que tenham por fim impedir a importação de moléstias transmissíveis e a diminuição das existentes;

5.° A inspecção rigorosa do serviço sanitário a cargo dos municípios;

6°. A fiscalização do exercício da medicina, da pharmacia, arte dentaria e obstetrícia;

7°. A organização da estatística demographo-sanitária do Estado.

O serviço sanitário municipal compreende:

i°. O saneamento local em seus detalhes, como canalização de exgottos e aguas pluviaes, enxugo do solo, abastecimento d'agua, illuminação publica, calçamento, arborização, conservação, asseio e irrigação da via publica, latrinas e mictórios públicos, remoção e incineração do lixo, hygiene dos prédios e tudo quanto possa constituir causa de insalubridade;

2°. A fiscalização da alimentação publica exposta á venda;

3°. A organização e direcção do serviço de assistência publica.

*

Organização municipal — Oart. 78 da Constituição preceitua que qualquer núcleo de população, com acquiescencia do Congresso, poderá constituir-se em município, e incorporar-se ou annexar-se a outros municípios, mediante a mesma condição; e oart. 79 reproduz o art. 68 da Constituição Federal.

A administração municipal é exercida por uma camará, á qual compete a deliberação, e por um intendente encarregado de executar as suas resoluções.

As attribuições das Camarás 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 :

1 °. Quando forem contrarias ás leis do Estado ou da União;

I 2". Quando forem offensivas dos direitos de outros municípios.

Quando não estiver reunido o Congresso, o Governador poderá suspender taes posturas e decisões; mas, desde que aquelle se reúna, dar-lhe-á communição do occorrido para que resolva definitivamente —■ Reforma constitucional de 1898, art. 18. *

1 Commentando esta disposição, "o desembargador Cunha Machado, deputado federal pelo Maranhão, reconhece que sao muito justas as considerações feitas pelo Pr. Pelisbello Freire, e que a «iludida Intervenção torna fraçilissima a base da organização do Estado (o município) em face dos princípios do regimen democrático o do próprio art. 68 da Constituição Federal.



No caso de duplicata em eleições municipaes, o Congresso tomará conhecimento delia, de modo que os novos eleitos assumam o exercido dos cargos no primeiro dia do respectivo período.

I E quando por motivo imperioso não for isto possível, considera-se prorogado o mandato dos vereadores, intendentés e sub-intendentés do quadriennio que finda, até a deliberação do Congresso e consequente posse dos reconhecidos.

O *

I 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 inelegível para o quadriennio seguinte. *m* Na falta ou impedimento do Governador servirá em seu lugar:

- 1.º O Presidente do Senado;
- 2.º O Presidente da Camará.

No impedimento de ambos os substitutos, assumirá provisoriamente a administração do Estado um dos vice-presidentes do Senado ou da Camará na seguinte ordem:

- O 1º vice-presidente do Senado;
 O 1º vice-presidente da Camará; /;
 O 2º vice-presidente do Senado ; I Oi'

vice-presidente da Camará. *

Nesta ultima hypothese, cada uma das Camarás reunir-se-á cinco dias depois daquelle em que se tiver dado a vaga ou impedimento do governador, independente-

1 A reforma constitucional de 1904 extinguiu o enrgo de Ttce-governtdor.

mente de convocação, e elegerá novo presidente, que assumirá o governo, conforme a ordem acima estabelecida.

I Para este fim, as sessões de ambas as casas do Congresso se realizarão á hora regimental, seja qual for o numero de senadores ou deputados presentes.

Vagando, por qualquer motivo, o logar de governador, o substituto legal mandará immediatamente procederá nova eleição, que se realizará impreterivelmente no sexagésimo 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.

Quarenta dias depois da eleição reunir-se-á o Congresso Legislativo e procederá á apuração, qualquer que seja o numero de congressistas presentes.

O período do novo governador eleito terminará no dia em que se completarem quatro annos precisos, a contar da data do reconhecimento.

M

1 Para que o governador possa ser accusado é preciso que a Camará 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

..*

i Decretada a procedência da accusação, ficará detde logo o governador afulpenno de suas fonccões — Reforma constitucional de 1898.

Resolvida a procedência 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 ultteriores 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.

H • # *

Organização administrativa — A reforma constitucional de 1904 dispõe que, para auxiliá-lo na administração, o governador poderá nomear um secretario geral ou até tres secretários de Estado, escolhidos entre os cidadãos mais notáveis por suas habilitações e experiência dos negócios públicos.

O governador preferiu nomear um secretario geral, ao qual parece applicavel a disposição do art. 61 da Constituição, que declara que os secretários de Estado não serão solidariamente responsáveis pelos actos do governador, e sim individualmente pelos que expedirem em seu nome.

Todos os funcionarios públicos do Estado e dos municípios, qualquer que seja a classe e a categoria a que pertencerem, serão responsáveis civil e criminalmente, perante as Justiças do Estado, por prevaricação, abuso ou omissão no exercicio de suas funções; 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 públicos em caso de invalidez no serviço do Estado.



6so

* #
#

Organização municipal — Declara o art. 88 da Constituição que os municípios são pessoas civis, autónomas, e como taes gosam de todos os direitos-necessários á sua vida administrativa e económica.

I Os direitos e prerogativas dos municípios serão exercidos em cada um delles:

- i°. Por um Concelho Municipal; I
- 2°. Por um prefeito;
- 3°. Por juizes de districto¹.

Haverá em cada município 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.

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 triennialmente, nos municípios do interior, ao mesmo tempo e pela mesma forma que for 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 approvação 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 três annos, podendo ser reeleitos.

Das deliberações dos Concelhos Municipaes que, porventura, offendam a Constituição e leis do Estado ou sejam tidos por contrários aos interesses dos respectivos municipios, cabe recurso para o Congresso do Estado ou para o Governador, nos intervallos dos 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 for 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 políticos, 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.

I Emquanto não fôr organizado o Tribunal de Justiça Administrativa, de que tratam os arts. n5 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 município do Estado.

* *

CVIII. Segundo o art. 45 da Constituição ' do Estado da Bahia, o Poder Executivo é delegado a um go-

t Promulgada em a de julho de 1891.

vernador eleito por suffragio directo do Estado e cujo mandato durará quatro annos, não podendo ser reeleito para o quatricinio seguinte.

No exercicio de suas funcções assumirá inteira responsabilidade pelos actos que praticar por si ou por intermédio dos seus secretários.

M No impedimento ou falta do Governador, passará o governo do Estado em primeiro logar ao presidente do Senado, em segundo ao da Camará 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 Camará dos Deputados.

Logo que a Camará 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:

- I 1.º. Contra a Constituição e as leis; I
- I 2.º. Contra o livre exercicio dos poderes políticos;
- 3.º. Contra o gozo e exercicio dos direitos individuaes e políticos dos cidadãos;
- 4.º. Contra a tranquillidade e segurança do Estado;
- 5.º. Contra a probidade da administração e moralidade do Governo;
- 6.º. Contra a guarda e emprego constitucional dos dinheiros públicos.

jgr-

*

Organização administrativa —O decreto n. 126»de 21 de março de 1902 distribuiu todas as funcções de ordem governamental ou administrativa da competência do Poder Executivo do Estado ou subordinadas a essa competência, 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 secretários 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 negócios sujeitos á sua direcção e superintendência, resolvendo e decidindo todos os casos regidos por expressas disposições de lei ou regulamento.

A auctorização do Governador relativamente aos actos praticados pelos seus secretários se presume *júris et de jure*, desde que o acto ou decisão seja publicado na folha official, si não for 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 thesou-reiros e exactores de rendas publicas, os commissarios ' e sub-commissarios de policias e officiaes da brigada policial.

Serão de acesso as nomeações de official-maior, i°% I a^eS^0* officiaes ou escripturarios, sendo as promoções feitas na razão de dous terços por merecimento e de um terço por antiguidade de classe.

H Os cargos de amanuenses e 4^{os} escripturarios serão preenchidos mediante concurso que versará sobre as seguintes matérias : língua vernácula, leitura, analyse e redacção sobre assumpto omcial; língua franceza, leitura e traducção; aríthmetica, até proporções; geographia, especialmente da Bahia; historia, especialmente do Brazil; legislação, Constituições Federal e Estadual e leis orgânicas do Estado; e especialidades da repartição em que houver a vaga.

Os funcçónarios públicos ' que se acharem em estado de invalidez absoluta, physica ou moral, serão aposentados com ordenado e gratificação si tiverem servido por mais de 3o annos, com todo o ordenado por mais de 25 annos, e com ordenado proporcional por mais de dez annos.

i Ou c>mmissarios de policia da capital deverão ser bacharéis em .ciências jurídicas, podendo, todavia, o encarregado do serviço da policia do porto deixar de aer diplomado, quando assim convier ao mesmo serviço.

X A lei n. *«, de xa de agosto de xSoa, considera funcçónarios públicos para os elleitos da mesma lei, todos aquelles que exercerem logares creadoa pelo Poder Legislativo, sujeitos a pagamento de títulos e que perceberem vencimentos pelos cofre* do Estado.

Será computado integralmente o serviço prestado em repartições outr'ora geraes, mas actualmente pertencentes ao Estado —Decreto n. i, de 24 de abril de 1896, art. 27.

Nenhum funcionario terá direito á aposentação com os vencimentos accrescidos em tabeliãs novas, sem que haja decorrido, pelo menos, o período de um anno de exercício.

Quando o vencimento do empregado consistir somente em gratificação, dous terços delia 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 tabeliã dos vencimentos.

* *
«1

Tribunal de Conflictos e QÁdmivàstrativo — E' composto de dous membros do Tribunal de Revista, designados por eleição dentre os seus pares, e de três jurisconsultos notáveis, com dez annos, pelo menos, de pratica forense, nomeados um pela Camará 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 :

i°. Resolverem primeira instancia:

a) Os conflictos positivos e negativos das auctoridades judicarias com as administrativas do Estado ou do Município, 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 contrários á sua Constituição.

Como Tribunal Administrativo é da sua competência:

1º. Decidir, em primeira e única, ou segunda e ultima instancia, as causas do contencioso administrativo do Estado, excepção feita dos executivos ;

2º. Conhecer dos agravos 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 responsáveis por dinheiros ou eifeitos públicos, comprehendidos os estabelecimentos, companhias, associações ou indivíduos 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, subsídios, subscrições ou outro encargo de character particular, com determinação expressa de serem applicados a logradouros, estabelecimentos, melhoramentos ou obras publicas.

Nas decisões finais, se mandará, segundo as circunstancias, 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 legais ou outras penas disciplinares, e mandando-se responsabilizar os agentes de delictos.

5º. Julgar da idoneidade e sufficiência das fianças reais ou fidejussórias 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 constituídas em moeda corrente ou títulos a ella equiparados, hypotheses estas que tomam dispensável o julgamento do Tribunal.

6º. Julgar, nos casos de reforço de garantia hypothecaria, quando os immoveis hypothecarios tenham perdido ou diminuído do valor preestabelecido. I 7º. Julgar as reclamações sobre lançamentos, arrecadações, isenção de encargos ou impostos, multas fiscaes ou resultantes de leis ou regulamentos administrativos, e restituições.

8º. Julgar a desapropriação por necessidade ou utilidade publica.

9º. Proceder aos inventários 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 le-

gado; mas, neste caso, a sua competência 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 legatários.

10. Julgar as justificações de incêndio, inundação de cartórios de coliectores, extravios de papeis, livros ou quaesquer objectos sob aguarda daquelles e de outros responsáveis para com a Fazenda do Estado.

11. Tomar conhecimento das denuncias por sonegação ou diminuição de impostos.

12. Liquidar as pensões ou montepios a cargo do Estado.

I E, em geral, tudo quanto directa ou indirectamente possa interessar á fazenda e bens do Estado e dependa de intervenção judiciaria, não sendo a matéria da competência dos Tribunaes ou juizes communs.

O Tribunal tem o direito de requisitar da Administração e seus agentes as informações e documentos necessários ao exercício de suas attribuições.

* *

Organização municipal — O governo municipal se compõe:

- i°. De um Conselho deliberativo;
- 2°. De um Intendente, encarregado das funcções executivas ;
- 3°. 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.

I 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 Conrlictos.

I Haverá em cada districto administrativo rural uma junta de eleição popular, composta de três ou mais membros, segundo a importância e a população do logar, cabendo a presidência e as funções executivas da mesma junta a um administrador, eleito do mesmo modo e na mesma occasião.

Compete á junta districtal:

1.º. Enviar ao Intendente, como elemento *para* o preparo da proposta do orçamento do município, um demonstrativo da receita e despesa prováveis do districto;

2.º. 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 com-

pleta fiscalização na execução das posturas, decisões e serviços;

3°. Administrar os bens do distincto; 4°. E exercer as attribuições que lhe forem commet-tidas pelo Governo municipal. Compete ao administrador:

i°. Presidir a junta, sem tomar parte nas suas deliberações;

2°. Convocal-a extraordinariamente quando julgar conveniente;

3°. Offerecer á sua deliberação as bases para o demonstrativo da receita e despesa districtaes;

4°. Fiscalizar, no uso de attribuições próprias, as obras e serviços municipaes referentes ao distincto, dando de tudo sciencia á junta, para os fins legais;

5°. 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:

i°. Quando forem contrarias ás leis do Estado e federaes;

2°. Quando forem offensivas dos direitos de outros municípios;

3°. E quando forem manifestamente gravosas em matéria de impostos, havendo representação assignada por cem munícipes 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 — Constituição¹, art. 40.

No caso de impedimento ou vaga durante o período presidencial, será o Presidente substituído successivamente por três vice-Presidentes, classificados na ordem da votação; e, no impedimento destes, assumirá o governo:

iº, o Presidente da Assembléa Legislativa; aº, o Presidente do Tribunal da Relação — Ref. Const., art. n.

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 também 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 consanguíneos e affins, até ao 4^o grau civil, do Presidente ou do Vice-Presidente que houver exercido o Governo no ultimo anno.

¹ A Constituição foi promulgada em 9 de ab til de 1892, e a Reforma Constitucional em 18 de setembro de 1903.

São crimes de responsabilidade os actos do Presidente do Estado que forem contrários:

- iº, á existência politica da União ou do Estado; 2º á Constituição Federal, ádo Estado e ás leis deste; 3º, ao livre exercício dos poderes políticos ; 4º, ao goso e exercício legal dos direitos políticos e individuaes;
- I 5º, á segurança interna do Estado;
- I 6º, á probidade da administração; I
- I 7º, á gestão legal dos dinheiros públicos.

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 ordinário, depois de auctorizada a acusação pela maioria dos deputados presentes.

Declarada procedente a acusação, tanto nos crimes communs como nos de responsabilidade, o Presidente será suspenso do exercício de suas funções.



* *

Organização administrativa — Os diflerentes ramos dos serviços do Estado estão reunidos em uma única Secretaria, dirigida por um Secretario Geral do Estado, de nomeação e im mediata confiança do Presidente, que não é responsável pelos actos que subscrever e sim apenas pelos que expedir exclusivamente com a sua assígnatura.

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 responsáveis por dinheiros do Estado;

b) ás aposentadorias, jubilações e reformas;

c) ás cauções e fianças.¹

Segundo o art. 55 da Reforma Constitucional, nenhum cargo ou emprego é vitalicio, salvo os do Poder Judiciário e os officios e serventias de justiça, como taes de-

¹ A Reforma Constitucional iiupprimiu o **Tribunal de Contai**, aliás muito bem organizado, e que se impunha **ao respeito publico pela illintração e integridade dos** seus membros.

clarados na Constituição ou na mesma Reforma; sem prejuízo do direito á aposentadoria que os funcionarios já tivessem adquirido.

I 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 públicos do Estado.

I Paragrapho único. Esta disposição não compre-hende:

1º. Os empregados e funcionarios que na dita desta lei contarem mais de dez annos de effectivo exercício 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 ¹, os quaes, decorrido o prazo de dous mezes e depois de submettidos 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

¹ Esta salutar disposição, que só por excepção figura na legislação federal, deve ler extensiva a todo o funcionalismo publico.

será concedida nos casos de invalidez do funcionario, supressao de emprego e de demissão não fundada em faltas que sujeitem o empregado a esta pena.

Art. 4º. O funcionario só pôde ser declarado invalido para os efeitos desta lei por impossibilidade absoluta e permanente de exercer as suas funcções:

a) Por moléstia incurável ou lesão insanável do cérebro, dos órgãos da visão, da audição ou da palavra, ou dos membros toraxicos ou abdominaes;

b) Por estado valetudinário produzido por moléstia incurável.'

Art. 5º. A invalidez será provada em duas inspecções de saúde, feita com seis mezes de intervallo, por duas juntas diversas, compostas de três médicos nomeados pelo Governo, e só será reconhecida, si os pareceres das maiorias das juntas forem accórdes.

§ 1º. Os relatórios dos médicos deverão concluir declarando positivamente ser a moléstia 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 Ministério 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 inactivi-

1 Estas alineaos *a* e *i* sao inúteis e inconvenientes.

O empregado que está impossibilitado *ainluta* 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.

dade senão com o assentimento da maioria do Tribunal, que para tal fim poderá ordenar todas as diligencias que julgar necessárias.

Art. 6º. A aposentadoria, jubilação ou reforma será concedida com ordenado ou soldo por inteiro ao empregado que contar mais de 30 annos de serviço, ou 25, sendo professor, official ou praça do Regimento Policial, e com 0 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 três, 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 acerescidos em tabeliãs novas só poderão vigorar para as aposentadorias, jubilações ou reformas, decorrido o período de três annos após a sua decretação.

Art. 7º. Os empregados existentes na data do citado decreto n. 2521 terão direito:

1º. A' aposentadoria com o ordenado e gratificação por inteiro, si contarem mais de 60 annos de idade e 351 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. A' jubilação com ordenado e gratificação por inteiro, si contarem mais de 35 annos de exercicio effectivo

de magistério e se acharem impossibilitados, por moléstia, de continuar a exercel-o.

Art. 8º. O funcionario publico que contar mais de 65 annos de idade e mais de 4o de serviço, somente 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 3o 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 addicional correspondente á metade da gratificação ordinária.

Dahi em diante e por todo o tempo que mais servir a gratificação addicional será igual á ordinária. I 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 approvaço da Assembléa Legislativa, ficando

dependente da referida aprovação o preenchimento effectivo da respectiva vaga. *

O art. 5º da Reforma Constitucional veda á Assembléa Legislativa — derogar ou dispensar, para casos particulares, o processo e as condições estabelecidas para a concessão das aposentadorias.

* *

Organização municipal —E' 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 autónoma, excepto no que for de interesse geral do Estado e common a mais de um municipio, e tem duas ordens de funcões, deliberativas e executivas.

As primeiras são exercidas pela Camará Municipal, composta de tantos vereadores quantos forem os districtos e mais sete, todos eleitos pelo municipio.

As funcões executivas são exercidas:

1*. Em regra, pelo Presidente da Camará Municipal, eleito por maioria absoluta de votos;

2º. Pelo Prefeito, de nomeação do Presidente do Estado e demissivel *ad nutum*:

M

a) nos municípios em que o Estado tiver sob a sua responsabilidade pecuniária serviço de character municipal ;

b) nos municípios que tiverem contractos celebrados com abono ou fiança do Estado.

1 Esta lei n. Jia constituo um excellento arcabouço, que pode ser aproveitado pelo legislador **federal** quando tratar de regular as aposentadorias.

As funções dos vereadores durarão três annos e serão gratuitas.

Compete á Camará o reconhecimento dos poderes de seus membros.

Compete ao Presidente do Estado suspender e á Assembleia 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 município;

c) versarem sobre objecto extranho á sua competência ;

d) forem tomados ou resolvidos em sessões ordinárias celebradas fora da época própria; — extraordinárias, 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 munícipes prejudicados, incumbindo ao Ministério Publico representar os incapazes ou ausentes.

* *
*

CX. O Poder Executivo, no Estado de S. Paulo, é exercido por um Presidente, ¹ o qual é substituído em seus impedimentos ou falta pelo vice-presidente.

¹ A Constituição foi promulgada em 14 de julho de 1891; o a Reforma Constitucional em 9 de julho de 1905.

P No impedimento ou falta do vice-presidente, assume o Governo:

- i°, o Presidente do Senado;
- 2°, o da Camará dos Deputados;
- 3°, o vice-presidente do Senado;
- 4°, o vice-presidente da Camará dos Deputados. -

O Presidente e o vice-presidente exercerão o cargo pelo tempo de quatro annos, não podendo ser reeleitos para o quadriennio seguinte.

São também inelegíveis para o quadriennio seguinte:

i°. O Vice-Presidente que occupar o governo no ultimo anno do quadriennio;

M 2°. E os ascendentes e descendentes e os parentes consanguíneos 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 sulíragio directo dos eleitores do Estado.

O Presidente, depois que a Camará dos Deputados resolver sobre a procedência 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 ordinária definir.

O vice-presidente está sujeito ao mesmo processo. •

* * *

Organização administrativa —O Presidente é auxiliado por secretarips 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 extinta pela lei n. 778 de 28 de junho de 1901, e restabelecida pela de n. 9,554 de 20 de dezembro de 1905.

Segundo o art. 60 da Reforma Constitucional, a aposentadoria só poderá ser concedida aos funcionarios públicos 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 for 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. I Os funcionarios publico; são responsáveis pelos abusos e omissões que commetterem no exercício do cargo, bem como por não promoverem a effectiva responsabilidade dos seus subordinados.

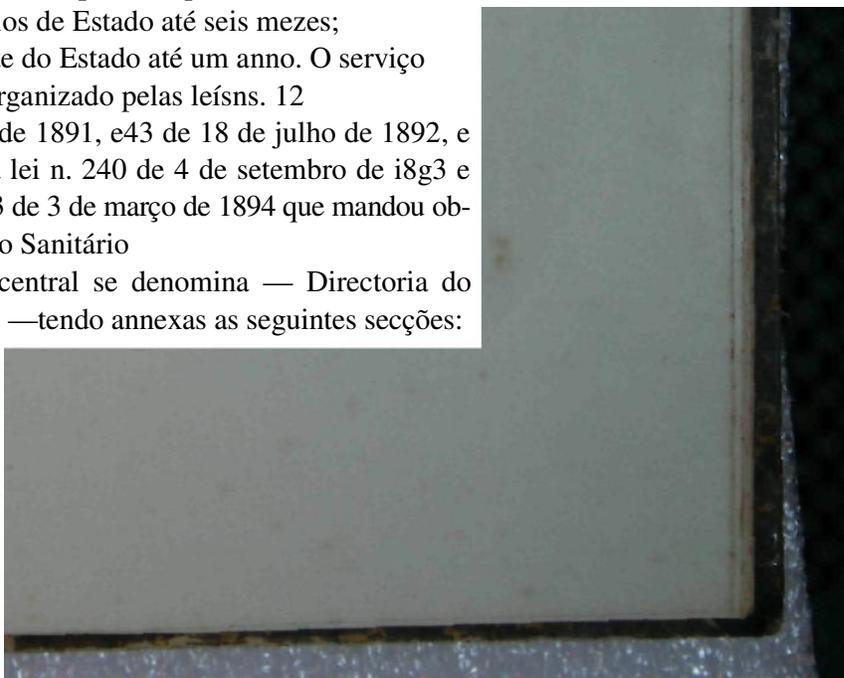
Todos devem prestar, no acto da posse, o compromisso de bem desempenhar as funcções dos respectivos cargos.

As licenças são reguladas pela lei n. 495 de 30 de abril de 1897, e são competentes para concedel-as:

- a) os secretários de Estado até seis mezes;
- b) o Presidente do Estado até um anno. O serviço sanitário foi organizado pelas leisns. 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 — Código Sanitário

A repartição central se denomina — Directoria do Serviço Sanitário, —tendo annexas as seguintes secções:



- a) O Instituto Bactereologico;
- b) O Laboratório 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 sanitário como seu consultor tecnico em todos os serviços da competência profissional do mesmo engenheiro. H A lei n. 13 de 7 de novembro de 1891 tornou obrigatoria a vaccinação e a revaccinação em todo o Estado, por meio da vaccinação animal, sob pena de multa de io\$000 a ioo\$000, conversível, na falta de pagamento, em um a três dias de prisão.

Estas penas serão dobradas, em caso de reincidência.

*

*Organização municipal*¹ — O poder municipal divide-se em legislativo e executivo.

O primeiro é exercido por uma camará composta de vereadores, eleitos por suffragio directo, e cujo mandato dura três annos, podendo ser renovado.

Os eleitores municipaes serão os que servirem para as eleições estadoaes.

Compete ás Camarás Municipaes o reconhecimento

¹ Reforma. Constitucional, parte a», arta. 50 e 54 : lei n. 16 de 13 de novembro de 1891 e decreto n. 86 de 09 de julho de 189a, que regulamentou a referida lei»

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 Camarás compete ao Intendente que, dentre os vereadores, fôr annualmentç eleito para esse fim pelas mesmas Camarás, o qual poderá^ ser reeleito.

Os eleitores municipaes poderão annullar as deliberações e actos das auctoridades municipaes, sendo para isto necessário que um terço, pelo menos, dos mesmos eleitores, o proponha ao presidente da mesa eleitoral da i^a 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 cédula fechada com uma das palavras — *sim* ou *não*, conforme entenderem que deve ser mantida ou annullada a resolução municipal. ■

I A nullidade deverá ser approvada pelos dous terços dos eleitores.

As deliberações e actos das municipalidades também poderão ser annullados pelo Senado:

i^o, quando contrários á Constituição Federal, á do Estado, e ás leis da União e do Estado;

2^o, quando offenderem direitos de outros municípios.

O Presidente do Estado, no intervallo das sessões legislativas, poderá suspender, em qualquer desses douâ casos, a execução das deliberações e actos municipaes.

CXI. Oart. 48 da Constituição do Estado de Minas Geraes' confia o poder executivo a um cidadão, com o titulo de Presidente, cujo mandato dura quatro annos, não podendo ser reeleito, nem eleito vice-presidente para o período seguinte.

Na falta 'ou impedimento do Presidente, exercerá o governo o Vice-Presidente, eleito na mesma occasião e pelo mesmo período.

Na falta ou impedimento deste ultimo, serão chamados á substituição, sucessivamente, o Presidente do Senado, o Presidente da Camará, 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 período presidencial, far-se-á nova eleição e o eleito servirá até o fim do mesmo período.

No caso de faltar menos de um anno, preencherá o resto do tempo o substituto legal.

Não pôde também ser eleito presidente ou vice-presidente o cidadão que exercer o governo no ultimo anno do período 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 existência politica do Estado, contra a Constituição e as leis, contra o

I Promulgada a 15 de Junho de 1801 ; leis adicionaei modificativas : n. 5 de 13 de agosto de 1903 e B. 8 de «7 de julho de xooj.

livre exercício dos poderes políticos, contra o livre exercício dos direitos individuais e políticos, contra a segurança interna e tranquillidade do Estado, contra a probidade da Administração e contra a guarda e emprego legal dos dinheiros públicos.

O Presidente do Estado será submettido a processo e julgamento, depois que a Camará dos Deputados declarar procedente a accusação, perante a Relação, por crimes communs, e perante o Senado nos de responsabilidade. Decretada a procedência da accusação, fica o Presidente suspenso de suas funcções.

Compete a qualquer cidadão oliendido, ou a seu representante legal, o direito de queixa ou denuncia, mas esse direito prescreve passados três annos, quanto aos crimes de responsabilidade, observando-se, quanto aos communs, as regras geraes de prescripção.

O Senado não pôde impor outras penas que não sejam as de suspensão e demissão do emprego com declaração de inhabilitação para servir qualquer outro ou sem esta 5 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 Secretários de Estado, os quaes, porém, nos crimes communs, são processados e julgados pelo Tribunal da Relação independentemente de decreto de accusação da Camará dos Deputados.

* *

*

Organização administrativa—O Presidente é auxiliado pelos Secretários de Estado, que lhe subscrevem os actos

e presidem as respectivas secretarias, cujo numero não pôde exceder de quatro, *ex vi* do paragrapho único do art. 60 da Constituição. ■

Alein. 6 de i6de outubro de 1891 creou três secretarias: a do Interior, a de Finanças e a de Agricultura, Commercio e Obras Publicas, cujos regulamentos baixaram com os decretos ns. 587, 588 * 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 i3 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 três secções annexas ás Secretarias das Finanças e do Interior.

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. io5 vedou a concessão de pensões, e o art. 106 permittiu que fosse creado e organizado por lei ordinária, e sem ónus para os cofres públicos, 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, le¹

¹ A lei n. xSa de 24 de julho do 1896 deu nova organização & Secretaria, da Agricultura.

addicional á Constituição, n. 5, de 13 de agosto de 1903, e lei n. 378 de 17 de setembro, também de 1903.

As funções legislativas são exercidas pelas Câmaras Municipaes, compostas de 7 a 15 membros, com a denominação de vereadores.

São elegíveis para os cargos de vereadores os estrangeiros maiores de 21 annos, sabendo lêr e escrever, com residência e domicilio no município por mais de quatro annos, que forem contribuintes dos cofres municipaes.

As funções executivas são exercidas pelos presidentes das Câmaras 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 competência das Câmaras 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 município 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 cartório ou perante a Relação.

Si a decisão do recurso fôr contraria ao cidadão reconhecido pela Câmara Municipal, o presidente desta fará immediatamente as devidas communicacões, e convidará

o cidadão reconhecido no accordão a entrar no exercício do mandato.

Nesse caso servirá de diploma a certidão do accordão, deante da qual, sob pretexto algum, se recusará a posse.

A administração dos municípios 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 competência dos conselhos é relativa á decretação da receita a despesa próprias do município e dos serviços puramente locais, que não contravenham os interesses geraes do Estado.

Os recursos e auxílios fornecidos pelo Estado não estão sujeitos á inspecção e deliberação dos conselhos, e são applicados pelos Prefeitos, na forma das leis e regulamentos do Estado, a cujo Governo prestam contas.

Das leis, actos e decisões das Camarás Municipacs, contrários á Constituição e ás leis, haverá recurso para o Poder Legislativo ou para o Poder Judiciário, conforme os casos.

A Reforma Constitucional de 1934 declarou que são da competência cumulativa do Estado e do município 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 período seguinte, salvo si merecer o suffragio de três quartas partes do eleitorado. '

Dentro dos seis primeiros mezes do período presidencial, o Presidente escolherá livremente um vice-presidente, que será o seu immediato substituto no caso de impedimento temporário, no de renuncia ou morte, perda do cargo e incapacidade physica.

Não poderá ser escolhida, sob nenhum pretexto, pessoa da família 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. *

No impedimento ou falta do vice-presidente, serão successivãmente chamados a exercer a presidência os secretários de Estado, na seguinte ordem: o dos negócios do interior e exterior, o dos negócios da fazenda, e o das obras publicas.

i A Constituição foi promulgada em 14 de julho de 1891.

a Esta disposição da constituição [rio.granden.se](#), que attribue ao Presidenta a designação do seu successor, tem sido vivamente combatida como attentatoriados principioa básicos da Constituição Federal, e inspirada pelo sectarismo positivista que preconiza a chamada dictadura scientlfica.

Ji tive occaaião de confessar as minhas crenças catholleas, e a minha índole essencialmente conservadora não se harmoniza com o radicalismo rubro de alguns dos próceres rio-grandensea no período 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 naclonaea, tenha o direito de indicar o seu *altir ego*, a pessoa que ella julgar capaz de executar sem vacillaçGes o seu plano de governo.

E* um caso de substabelecimento de mandato, admitido no nosso direito civil, e que, sem inconveniente, pode ser enxertado no nosso direito constitucional.

O vice-presidente *tlitúo* não poderia ter programma diferente do presidente, mas faltar-lhe-ia talvez a energia necessária para executal-o.

Praticamente, o resultado não differiria do estabelecido na constituição rio-grandense ; o vlee-presidento seria um *homem* do presidente, lendo pela sua cartilha, quando não fossem ambos *sacristães* do mesmo vigário.

O vice-presidente sucedendo ao presidente, em virtude de renúncia ou morte deste, perda do cargo ou incapacidade física, exercerá a presidência até a terminação do período 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, funcionando por parte da justiça publica o Procurador Geral do Estado.

O Presidente será criminalmente responsabilizado pelos actos que attentarem contra:

- i°. A Constituição e a leis devidamente promulgadas;
- 2°. O funcionamento legal da Assembléa dos Representantes e da magistratura;
- 3*. O exercicio regular das liberdades politicas do cidadão;
- 4°. A tranquillidade e segurança do Estado;
- b°. A probidade e decoro da administração; H 6°.

As leis orçamentarias votadas pela Assembléa e a applicação escrupulosa dos fundos nellas consignados.

As penas decretadas pelo tribunal especial consistirão em perda do cargo, declaração de incapacidade para o

exercício de qualquer emprego ou funcção publica no Estado, além de multa pecuniária.

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 ordinária 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 sufragios dos membros presentes.

Compete ao Presidente promulgar as leis que entender necessárias, 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 municípios.

1 Após o decurso de três 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 qual quer cidadão habitante do. Estado.

Examinando cuidadosamente essas emendas e observações, o Presidente manterá inalterável o projecto, ou modificall-o-á de accordo com as que julgar procedentes.

I 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 Secretários de Estado, que presidem as respectivas secretarias, assim denominadas: do interior e exterior, da fazenda e das obras publicas.

Estes secretários, nos crimes communs, serão processados e julgados de accordo com as leis penaes, perante as justiças ordinárias, sem immuniade 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 públicos são estrictamente responsáveis pelos abusos e omissões que commetterem no exercício dos seus cargos, dos quaes serão destituídos, em virtude de sentença condemnatoria proferida no processo a que forem submettidos, de accordo com as prescripções leaes.

Não ha distincções entre os funcionarios públicos de quadro e os simples jornaleiros.

• *

Organização municipal — Reflecte fielmente a do Estado.



O poder municipal é exercido, na sede de cada município, 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 município mediante suffragio directo dos cidadãos, de quatro em quatro annos.

O intendente publica também os projectos de leis que julga necessários, e, depois das formalidades acima expostas, as promulga, sendo obrigado a revogal-os, quando assim reclamar a maioria dos eleitores do município.

Compete ao Conselho elaborar a lei orgânica municipal, a qual não pôde ser reformada senão em virtude de proposta fundamentada do intendente ou de representação de dois terços dos eleitores municipaes.

CXIII. No Districto Federal J as funcções legislativas são exercidas pelo Conselho municipal composto de *io* intendentes, cujo mandato dura dois annos im-prorogaveis.

Ao Conselho eleito compete a verificação dos poderes de seus membros; e, sempre que, no exercício 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

ⁱ O Dsc. n. 5160 de 8 de março do 1904 appiovou a Consolidação das leis federacs sobre a organização municipal do Districto Federal.

preencher a vaga ou vagas resultantes das nullidades, prevalecendo, entretanto, as eleições dos outros candidatos.

A faculdade de legislar do Conselho soffre as seguintes restricções:

1ª. Não pode inserir nos seus orçamentos quaesquer dispositivos não referentes á fixação da despesa e da receita e á arrecadação desta.

3ª. 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. I 3". Não pôde auctorizar compromissos pecuniários que não possam ser satisfeitos em 5o annos e cujo serviço de juros e amortização annuaes seja superior á renda de um anno proveniente do imposto predial. I 4*. E' prohibida, sob pena de nullidade, a criação de emprego, cargo ou qualquer funcção municipal vitalícia.

O poder executivo municipal é exercido pelo Prefeito, nomeado por decreto, d'entre os cidadãos* brazileiros de reconhecida competência, e demissivel *ad nuium*.

Compete ao Prefeito:

a) apresentar pessoalmente, por occasião da abertura de cada sessão ordinária, um relatório circumstanciado de todas as occorrencias que se tiverem dado no intervallo de urria sessão á outra, propondo nessa occasião as medidas que julgar opportunas;

J>) 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 período provisório em que tiver administrado o districto;

d) fazer arrecadar as rendas municipaes por empregados de sua confiança e de accordo còm o ultimo orçamento approved pelo Conselho;

e) ordenar as despesas votadas pelo Conselho e autorizar o pagamento delias pelos cofres municipaes.

As ordens de pagamento deverão sempre conter a indicação do artigo e paragrapho do orçamento que as autorizar, e nenhuma despesa será realizada sem serem presentes os documentos que a comprovem;

j) formular a proposta do orçamento que deve ser apresentada ao Conselho no dia da abertura da sua sessão ordinária, 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 município, 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, contrários ás leis federaes, aos direitos dos outros municípios 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 necessários á abertura, rectificação e alargamento de praças e ruas, continuando em vigor, para os outros casos de desapropriação, o disposto no art. 15 § yº da lei n. 85, de 1892 V;

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 públicos 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;

1 Esta disposição consagra a competência do Conselho para resolver a respeito.

o) organizar a escripturação, arrecadação e guarda da receita, assim como os serviços necessários á execução e fiscalização das obras;

p) resolver sobre a propositura, desistência 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 território 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 município;

t) organizar a estatística 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*.

J.



Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)