

## QUESTÃO CONSTITUCIONAL.

---

### Intervenção da União nos Estados.

---

Artigo 6.º da Constituição da Republica.

---

O estudo desta importante these constitucional deve attrahir a attenção dos homens competentes, que se interessam pela verdade das actuaes instituições, condição de paz, de liberdade e de progresso para a patria bazileira.

A cooperação da imprensa, as cogitações dos publicistas, o raciocinio deductivo dos jurisconsultos accumulam inapreciaveis materiaes, indispensaveis aos órgãos dos altos poderes publicos, na complexa e difficilima tarefa de desdobramento e justa adaptação das grandes normas constitucionaes, nos regimens novos.

A these de que nos occupamos resente-se ainda de vivo interesse de actualidade.

O paiz inteiro conhece os acontecimentos eleitoraes, que, o anno transacto, tiveram logar no Estado de Sergipe e que deram em resultado a investidura de dous governadores e de duas legislaturas, que se disputam o governo daquelle Estado :— factio circumscripto em seus effeitos immediatos a uma pequena fracção do sólo brazileiro, mas que, repercutindo na vida nacional, abala pelos fundamentos o regimen republicano federativo.

O congresso nacional não dissimulou a gravidade desse facto e, inspirando-se em seu patriotismo, instituiu acurado exame sobre a solução que o regimen constituido proporciona em semelhante emergencia.

Nesse intuito formularam se projectos nas duas casas do corpo legislativo; nenhum delles, porem, foi convertido em lei.

Dous destes projectos consideram a materia, de ordem puramente federal; divergem, porém, sobre a natureza das relações que ella estabelece e consequentemente sobre a determinação do órgão constitucional á que é subordinado. O 1º filia a especie ao art. 60, letra—*i*—da Constituição da Republica: é uma questão judiciaria; o 2º exclue a competencia do poder judiciario, attribuindo a materia ao congresso nacional, privativamente: é uma questão meramente politica. Dous outros projectos, consignando processos differentes, reconhecem a competencia commum dos Estados e da União.

Embora nos falleça a competencia necessaria para interferir no debate, interporemos todavia o nosso humilde parecer, não discutindo o caso concreto de Sergipe, mas, em abstracto, a hypothese figurada de dous governos em um Estado.

O direito de intervenção do Poder central nos negocios peculiares dos Estados ou Provincias-federadas tem sido, em absoluto, energicamente controvertido. Imagina-se uma instituição sempre funesta, que nullifica o systema federativo, collocando a soberania local sob a acção absorvente e incoercivel do poder central.

Não compartilhamos esse excessivo e errado zelo pelas franquias regionaes, que longe de lhes garantir a propria soberania, muito pelo contrario a condemnaria á irremediavel anniquilamento de par com o federalismo.

Nem scientificamente, nem perante os principios e normas das constituições federaes — modernas, é verdadeira semelhante doutrina.

Com effeito, a federação é menos uma criação politica do que social: tal o traço que a distingue da confederação. Ella repousa na natureza do homem e da sociedade, diz Py y Margal; e não é senão a fórmula concreta da nacionalidade. Desta derivam, portanto, os seus elementos institucionaes.

Mas que é a nacionalidade?

Ninguem a definio melhor e com mais belleza do que o illustre Novicow: « a nacionalidade é o coroamento de uma longa evolução, como a flôr é o producto do desenvolvimento da planta. »

Mas a planta se desenvolve sob a acção de leis biologicas, e o organismo social se rege por leis sociologicas; como todo organismo é composto de elementos integrantes. O homem, o primeiro delles, tem vida individual e de relação, que o leva a completar-se na familia, a familia na cidade, a cidade na communa ou no municipio, o municipio na provincia e a provincia na nação, organismo superior, que se accentúa por carecteristicos distinctivos de outros agrupamentos de povos e que resulta de determinados factores — a lingua, a historia, o territorio, a religião e os costumes.

É sobre todos ou alguns destes factores que se opéra a evolução, a qual se resolve, observa ainda o profundo publicista, em uma solidariedade mental superposta á uma solidariedade material.

Entretanto, estes elementos integrantes, que são outros tantos órgãos, subordinados pela vida de relação, têm funções individuaes e para as manter e exercer precisam de adaptar o meio aos seus fins. É justamente esta adaptação que crea as instituições juridicas e politicas, que

protegem o homem na sua personalidade, a familia, a cidade, a communa, o municipio e a provincia.

Ora, deixando de parte os governos despoticos, que desconhecem ou falseam essas instituições, atrophiando os órgãos á que servem, é certo que estes não podem attingir o seu maximo desenvolvimento senão em um regimen que, consagrando a unidade nacional, lhes deixa inteira liberdade das suas funcções proprias.

É esse o regimen organico que se denomina federação.

« Quando as cellulas se agrupam em tecidos, ellas não perdem a sua individualidade ; pelo contrario, sua vida torna-se mais intensa. Do mesmo modo o Estado não destroe as communas nem as provincias ; elle se superpõe a ellas e lhes dá uma organização particular, uma individualidade mais forte, pois que produz uma divisão de trabalho e, portanto, uma especialisação de funcções. » (Novicow — *Les Luttés entre Sociétés Humaines et leurs Phases successives*, pag. 627).

A federação é, portanto, scientificamente, a mais legitima expressão de nacionalidade.

Mas, si as funcções dos órgãos subordinados (poderes locaes), si os direitos fundamentaes dos cidadãos se alteram ou se aniquilam sob a acção de phenomenos, que lhes diminuem ou entorpecem o desenvolvimento, essas perturbações reagem sobre o organismo nacional. D'ahi a natural reacção desse organismo para eliminar os phenomenos perturbadores.

Assim, o direito de intervenção, nas condições declaradas, é um attributo do organismo nacional, a applicação da ordem juridica sobre que se baseam a solidariedade material e a solidariedade mental, tão bem definidas por Novicow.

Si desta ordem de ideias passamos ao exame das constituições federaes modernas, encontramos consagrado em

todas ellas o direito de intervenção, nos casos em que deve ser exercido pelo Poder central.

A constituição suissa, no capitulo 1º arts. 5º e 6º, assignala de modo claro as emergencias em que o governo federal tem de intervir nos negocios dos Cantões, e entre ellas enumera positivamente as violações dos direitos constitucionaes dos cidadãos, o embaraço ao exercicio dos poderes publicos cantonaes.

A constituição mexicana, art. 116, a argentina, arts. 5º e 6º e a americana, art. 4º, secção 4ª, autorisam a acção interventora do Poder federal nos Estados e Provincias, para protegel-os contra a invasão estrangeira e a commoção intestina e garantir-lhes a fôrma republicana.

A constituição brasileira é a que regularisa mais systematicamente os casos de intervenção, nas quatro clausulas do art. 6º; na 2ª dessas clausulas diz: « Para garantir a fôrma republicana federativa ».

Esta clausula na sua expressão generica abrange inquestionavelmente todas as garantias que a fôrma republicana federativa consagra na constituição escripta. Sem duvida, ferir, violar uma dessas garantias é desnaturar o regimen constituido.

« Consideram hoje os direitos e liberdades individuaes, como anteriores e superiores a toda lei escripta, assim dos governos, como dos parlamentos. Hoje em toda federação democratica é rigorosamente logico buscar no Poder central a garantia de taes direitos; não a condição, advirta-se bem, mas a garantia.—Py y Morgal. *Las Nacionalidades*, Liv. 2º, cap. 3º, pag. 136. »

Resulta do rapido exame que acabamos de fazer das constituições federaes— que o direito de intervenção do Poder federal nos Estados, em todas as circumstancias que affectam a paz publica, a defesa do territorio, a ver-

dade do regimen republicano federativo, os direitos e garantias individuaes por elle consagrados, é uma faculdade inalienável, uma dupla garantia, já da homogeneidade nacional, já da soberania dos Estados.

Estabelecidos deste modo o direito de intervenção e os seus limites, cumpre investigar si a hypothese que discutimos — dualidade de governo (dous governadores e duas assembléas legislativas) em um Estado, não havendo perturbação da ordem material, e nem se dando mudança ou modificação da fôrma de governo, affecta ou não o regimen federativo, constituindo um caso de intervenção, conforme a clausula 2<sup>a</sup> do art. 6<sup>o</sup>, citado?

A resposta affirmativa é a resultante dos principios anteriormente firmados.

Mas dirão, talvez, não se trata de invasão estrangeira ou de um Estado em outro, de garantir a fôrma republicana federativa que é mantida pelos dous governos, de restabelecer a ordem e a tranquillidade publica não alterada no Estado e nem de assegurar a execução de leis e sentenças federaes, casos unicos em que a constituição autorisa a intervenção.

A prevalecer semelhante raciocinio o Poder nacional teria de contemplar, espectador impassivel, a mais repulsiva desordem no regimen judiciario, legislativo e administrativo do Estado, resultante da dualidade dos Poderes estadoaes, cada um dos quaes se julga o representante da soberania local.

Qual o criterio que guiaria o povo para reconhecer a legitimidade de um dos governos a não serem as affinidades partidarias dos cidadãos com os mesmos governos?

A liberdade, a propriedade, os direitos politicos vacillariam ou seriam sacrificados ás paixões de autoridades adversas. Em summa, o municipio e o Estado, pri-

vados de estabilidade, perturbados em seu desenvolvimento, veriam erguer-se a anarchia nas relações privadas e publicas, trazendo o aniquilamento das forças vivas do Estado.

Ao demais, como conciliarem-se as dependencias mutuas entre a União e um Estado assim subvertido ?

Qual dos governos estadoaes seria o legitimo perante os Poderes publicos da União nas multiplas relações entre estes e a União ?

Como se cumpririam as disposições constitucionaes do art. 59, letras *c*, *d*, *e*, e 60, letra *d*; as do mesmo art. 59, §§ 1º e 2º ? Isto em relação ao Poder judiciario da União.

Quanto ao Poder executivo, a que criterio se soccorria elle para exercer as attribuições que lhe conferem o art. 7º § 3º, e o art. 65 ?

Assim, com relação ao Poder legislativo, de que modo se cumpririam as disposições dos arts. 4º e 17 § 3º da constituição, e arts. 61 e 62 da lei de 26 de Janeiro de 1892, que engendram relações entre o legislativo federal e os Estados ?

Redarguirão, por ventura, que a hypothese discutida suppõe perturbação no jogo das instituições locaes, mas sem alteração da ordem publica ; que é uma situação impossivel de prolongar-se ; que os governos antagonicos chegarão inevitavelmente a conflictos pelas armas e que neste caso intervirá a União para restabelecer a ordem publica, de conformidade com a clausula 3ª do citado art. 6º da constituição.

Antes disto seria inopportuna e infundada a acção intentada.

Como se vê, é inteiramente destituida de fundamento a objecção. A dualidade de governo falsea os principios fundamentaes da fórmula federativa, affecta o exer-

cicio das instituições locais, quer haja ou não perturbação da ordem material : é um *casus fœderis*.

Mas, concedido que a co-existencia de dous governos em um Estado, tenha como consequencia necessaria a luta armada, ainda assim o direito de intervenção seria exercitado pelo Poder Central para garantir a fôrma republicana federativa ; isto é, — o caso estaria incluído na clausula 2.<sup>a</sup> não na 3.<sup>a</sup> do art. 6.<sup>o</sup>

Sem duvida, perturbada a ordem e a tranquillidade nos Estados, a União deve intervir, á requisição dos respectivos governos (const., art. 6.<sup>o</sup>, clausula 3.<sup>a</sup>).

Esta hypothese, porém, baseia-se no presupposto de existir um governo constituído, legitimo e como tal reconhecido pela União.

Supponha-se o rompimento de movimento armado para depôr o chefe do Estado ou a legislatura, supponha-se mesmo que o conflicto se trava entre o executivo e o legislativo : o governo do Estado (legislativo ou o executivo) reclama a intervenção federal. A União tem o dever de intervir e um criterio seguro,—a legalidade reconhecida dos representantes dos poderes estadoaes, para exercer o direito soberano da pacificação do Estado, direito que encerra todos os poderes necessarios para esse fim.

Quando, porém, a desordem material provém da dualidade de governos que emanam do voto popular, falha o criterio de uma legalidade preexistente, reconhecida pela União.

Esta anomalia pelo facto de sua existencia é uma ameaça contra o regimen federativo ; e, si ella se faz sentir pelo exercicio dos dous governos, converte-se em ataque formal contra aquelle regimen.

No caso em questão, haja ou não perturbação da paz publica, são postos em jogo interesses supremos da

federação. O Poder federal, *proprio jure*, terá de intervir de conformidade com a citada clausula 2ª do art. 6º, — para manter a fôrma republicana federativa. São duas hypotheses distinctas, classificadas diversamente na constituição.

Trata-se do exercicio das instituições estadoaes : em todos os povos contemporaneos que se regem pelo systema republicano federativo esse exercicio é garantido pela intervenção.

Na America do Norte, cuja constituição não é explicita sobre a especie, a intervenção do poder federal, dada a dualidade de governos em um Estado, embora conserve-se a fôrma republicana, é um direito consagrado. Entre outros factos dessa ordem notaremos o caso de Rode-Island em 1841—1842 e o de Luiziana, occorrido em 1873 (*Cooley á Story* § 1813, not. a).

Na Republica Argentina vigora o mesmo direito.

«O governo federal garante a cada Provincia não só a fôrma republicana, senão tambem o goso e exercicio de suas instituições, tem não só o direito, como o dever de intervir sempre que qualquer Provincia não gose ou não possa exercitar as suas instituições... «A intervenção do Poder federal tem por fim garantir as instituições provinciaes e assegurar aos cidadãos os *direitos e liberdades* que a constituição federal proclamou em seu favor.» (*Juliano Barraquero, —Espiritu y Pratica de la constitucion Argentina* pags. 188 e 189).

Esta sã doutrina que o illustre publicista argentino expende, deduzindo-a do art. 5º da constituição do seu paiz, é a norma traçada pela nossa na clausula 2ª do art. 6º, como fundamental condição do regimen federativo, que se desnaturaria, desde que o mecanismo das instituições locaes, perturbado em suas funcções, produzisse a desordem e a confusão em todos

os ramos do governo, deixasse ao desamparo, á mercê das paixões de governos hostis, garantias e direitos constitucionaes dos cidadãos de um Estado.

Firmado assim que a dualidade de governos nos Estados crea um caso de intervenção previsto na constituição brasileira, resta determinar o órgão dos poderes nacionaes ao qual compete o conhecimento do caso.

A estructura identica das constituições americanas e argentina obriga ao exame preferencial de suas disposições que são a fonte commum, senão o modelo da nossa constituição.

Na America do Norte o Supremo Tribunal Federal em julgados de notavel lucidez tem firmado a incompetencia do Poder judiciario para conhecer e resolver sobre materia de intervenção, privativa do poder politico. Um desses julgados (*case of Bennet*, citado por Carlier, vol. 3, pag. 193) diz : «Os tribunaes de justiça não são instituidos como guardas de direitos do povo, mas como protectores dos direitos individuaes que elles têm por missão fazer respeitar.»

Na Republica Argentina a competencia sobre a iniciativa da intervenção tem sido objecto de controversias entre o executivo e o legislativo : jamais foi considerado função judiciaria. *Barraquero*, cit., pags. 197 e 198.

Invocámos os exemplos e jurisprudencias dos povos, cujas instituições copiámos, visto que não temos ainda um passado que nol-os possa ministrar.

Entretanto, para concluir, contra a competencia do poder judiciario em relação ao assumpto, basta attender para a natureza dos actos. Com effeito, trata-se de relações de direito que affectam a vida civil, ou de relações de direitos politicos ? Na hypothese que estudamos

ha um mandato politico. Qual o titular desse direito, o mandatario ou o povo em nome do qual elle o exerce? O mandato politico é uma funcção de soberania, e esta reside no povo.

As linhas divisorias entre o que é politico e judiciario não estão traçadas por disposições legislativas, mas resultam da natureza dos direitos e das funcções que as constituições estabelecem; e é justamente essa differença essencial que determina a divisão dos grandes Poderes publicos.

O Poder judiciario federal estende-se a todos os factos judiciais de character federal e não póde invadir a esphera politica. Exerce, é verdade, funcção altamente politica pela faculdade de conhecer da constitucionalidade de leis ou actos do poder politico, quando violam disposições constitucionaes. É sempre em face de um texto expresso da constituição que o judiciario julga da constitucionalidade dessas leis ou actos.

« Não se poderia reconhecer a um tribunal de justiça (*Cooley, Treatise, § 164*) o poder de declarar inconstitucional um estatuto qualquer sob o motivo que elle contém clausula oppressiva ou porque se o considera violador de direitos naturaes, sociaes ou politicos dos cidadãos, salvo se estas offensas repousam sobre texto expresso da constituição.»

Nisto consiste a funcção politica do judiciario, tal como foi instituido na America do Norte e nas constituições federaes americanas.

Na especie que discutimos é o regimen federativo e não disposição alguma expressa da constituição que está violado. Mas, á parte essa funcção politica, a orbita do judiciario se circumscreve ás relações de direito que regem a vida civil, é mesmo este o criterio para separar dos dominios do judiciario os dos outros dous poderes: a

estes pertencem os actos da vida politica. Tal é a distincção que faz *Carlier*, tomo 4.º, cap. 17.

*Story*, commentando o art. 3.º, secção 2.ª da Constituição americana :— «O Poder judiciario se estenderá a todos os *casos*, em materia de direito ou de equidade que nascerem da presente constituição.....» diz que por *casos* se deve entender nesta disposição os assumptos civis e criminaes. *Calvo*, *Comm.*, n.º 892.

Tem-se dito entre nós com o fim de caracterisar como judiciario o facto da coexistencia de dous governos em um só Estado — que esse facto é um litigio ou contenda entre partes e que a sua decisão será um julgamento, e o poder politico não julga. A prevalecer este argumento, os actos exclusivamente politicos, por ex. — o reconhecimento de poderes no Congresso, quando ha candidatos que disputam a eleição, devia incidir na competencia do Poder judiciario. Todos os direitos politicos em collisão pertenceriam á esphera judicial.

Nenhum constitucionalista attribue ao Poder judiciario materias exclusivamente politicas : é ponto não controvertido. Ora na especie ha questão de dous governos que se proclamam órgãos dos mesmos poderes politicos, que exercem mandato outorgado pelo suffragio popular.

Este facto perturba e anarchisa as funcções governamentaes : é uma materia essencialmente politica.

A investidura que o eleito recebe não é um direito individual ; elle a defende em nome da soberania e de nenhum modo porque interessa o seu patrimonio, um direito *pessoal*, ou lhe seja um *direito adquirido*.

Na discussão parlamentar instituida sobre o denominado caso de Sergipe, um illustre Jurisconsulto, paladino de competencia judiciaria, observou que ao Poder judiciario é permittido conhecer de assumptos que envolvem elementos politicos de indagação : assim, disse elle, o

juiz deve investigar a legitimidade da autoridade politica que decretou a prisão da pessoa, no caso do recurso do *habeas-corpus*; assim, nos crimes politicos contra o governo e as camaras, os tribunaes federaes são levados necessariamente a examinarem a legitimidade da investidura desses orgãos politicos; logo a jurisdicção dos tribunaes póde comprehender assumptos politicos nos quaes se achem envolvidos factos de ordem judiciaria.

A argumentação é especiosa. O Poder judiciario julga conforme uma norma, um criterio determinado, não tem a latitude de acção dos orgãos politicos. Na hypothese figurada de crimes politicos, o exame dos tribunaes sobre a legitimidade dos congressos ou do Poder executivo não vae até aos elementos de sua formação, limita-se a verificar o facto da constituição d'esses poderes constituídos e reconhecidos segundo os tramites constitucionaes, quaesquer que sejam os vicios de sua eleição, o judiciario ha de acceital-os, como poderes legitimos. O mesmo se dá com relação ás autoridades que decretam prisões illegaes.

De modo que os tribunaes não julgam dos elementos politicos do assumpto, investigam e constataam apenas factos que não lhes é licito modificar.

Argúe-se, tambem, de perigosa, a solução dos casos de intervenção por orgãos politicos, eivados de partidatismo, como se no regimen presidencial não fosse politica a origem da magistratura federal ou se a esta jámais se attribuissem sentimentos partidarios, tratando se de assumptos politicos.

Um dos bellos effeitos do federalismo é justamente o de attenuar, ou antes de embaraçar a acção dos partidos nacionaes no que diz respeito aos interesses locaes: federação que não realisa este postulado não é federação; todos os serviços do governo estadual se converteriam em instrumentos dos partidos nacionaes.

Demais, a que consequencias levaria a suspeição dos órgãos politicos do governo para regular questões que lhes são proprias?

O reconhecimento de poderes no corpo legislativo, o estado de sitio que outra cousa não é senão a abdicção do paiz de suas liberdades, deveriam ser confiados ás mãos impollutas dos magistrados, isto é, haveria um poder tutelar, absorvente, avassallador, no regimen de poderes limitados.

« O exercicio dos poderes politicos, escreve Carlier, (tom. 4.º, pag. 126) póde dar logar a abusos sem duvida alguma, mas a opinião publica e a curta duração da delegação destes poderes no regimen republicano federativo moderam se não contém completamente as suas más tendencias. O verdadeiro remedio para estas eventualidades reside nas eleições periodicas.»

Em summa, um Poder constitucional, que não haure nas correntes populares a sna força, que tem por condição de independencia a vitaliciedade, não será jámais um órgão legitimo das necessidades politicas : é incompetente para apreciar interesses méramente politicos.

Por outro lado, não se encontra na constituição brasileira, como em nenhuma outra federal, texto algum que na lettra ou no espirito autorise a competencia do judiciario para a materia de intervenção. Assim que, os arts. 59 e 60 delimitam a orbita desse Poder e nas attribuições ahi conferidas não é possivel incluir-se a competencia para os casos de intervenção.

Conferil-a ao Supremo Tribunal Federal, originaria e privativamente, é violar a constituição nas disposições expressas do art. 59, que determina casos especiaes, por isso mesmo inampliaveis, segundo o principio que a concessão de um poder para casos especificados importa a exclusão desse poder para outros casos. A vontade do

legislador constituinte seria illudida com postergação da justiça que amplia e não restringe as garantias dos recursos. (*Walker, On american Law*, pag. 117, *Calvo á Story*, n.º 933).

O congresso nacional pôde sem duvida ampliar a competencia commum do Poder judiciario federal, mas classificando os novos casos por sua natureza judiciaria, nunca porém confiar ás justiças assumptos méramente politicos. Seria subverter a divisão dos Poderes. O juizo politico, ou o *empeachment* não é uma excepção constitucional, porque não é senão uma instituição politica sob fórmias judiciarias.

Verificada assim a inhabilidade jurisdiccional do Poder judiciario para exercer o direito de intervenção conhecendo dos respectivos casos, cumpre ver á qual dos órgãos politicos, o executivo ou legislativo, pertence esse direito.

A constituição suissa o attribue expressamente no art. 85 á Assembléa Federal ; a constituição argentina, nos arts. 5º e 6º e a brazileira, no art. 6º, empregam a mesma locução : esse direito é conferido ao « Governo Federal » ; a americana, no art. 4º, secção 4ª, diz que pertence aos « Estados Unidos ».

E' manifesto que esse modo de enunciar — não se refere ao ramo politico na accepção restricta do poder executivo, como se evidencia de diversos artigos da nossa Constituição, por ex.: o 8, o 66, n.º 2, o 84, em que essa locução significa o conjuncto dos Poderes que representam a soberania nacional ; é neste sentido que os publicistas dizem :—«fórmias de governo.»

Será, porém, o Poder executivo o órgão a que por suas funções deve competir a iniciativa da intervenção?

Nos Estados Unidos o Presidente *Jonhson* praticou a intervenção á revelia do congresso federal e este facto

figurou como capitulo da famosa accusação contra elle promovida perante o congresso. *Lincoln*, em um manifesto (1863) considerou esse direito como privativo do Presidente.

Eram excepçionaes, então, as condições em que funcionava o regimen federativo na America do Norte; mas essas pretensões não firmam precedentes interpretativos da verdadeira doutrina constitucional, que está baseada principalmente em decisões do Supremo Tribunal Federal. Reproduziremos uma dessas decisões :

«O reconhecimento da *legalidade* de um governo estadual é por sua natureza politico e está confiado ao ramo politico. Compete ao Congresso decidir de que especie é o governo estabelecido em um Estado ; porque, como os Estados Unidos garantem a cada Estado a fórmula republicana de governo, o congresso deve necessariamente decidir que governo está estabelecido em um Estado antes de poder determinar se é ou não republicano. A sua decisão obriga todos os outros ramos do *governo* e não pôde ser controvertida em tribunaes judiciais». Neste mesmo julgado, proferido ao tempo em que presidia a Suprema Côrte Federal o *chief-justice—Taney*, se estabelece—que «compete ao congresso dispôr ácerca dos meios convenientes para a effectividade dessa garantia:— que o direito de decidir (nos casos de intervenção) reside no congresso e não nos tribunaes » ; diz ainda o celebre Taney: «a Constituição dos Estados Unidos até onde dispoz para o caso de uma emergencia destas e autorizou o Governo federal a intervir nos negocios domesticos de um Estado, tratou do assumpto como de natureza politica e collocou o poder nas mãos daquelle ramo. (Beermp., *Nates of Constitutional Decisions* ao art. 4.<sup>o</sup>, sec. 4.<sup>a</sup> da Const. dos E. Unidos, pag. 308).

Na Republica Argentina, o paiz das intervenções pelo executivo, são largos os abusos deste poder, attribuidos á falta de leis reguladoras da materia e ao espirito de um partidarismo subversivo; mas, segundo o testemunho de seus mais notaveis publicistas, é ponto assentado que a iniciativa da intervenção pertence ao Congresso.

« Esta faculdade que por sua natureza compete ao Congresso tem sido exclusivamente exercida pelo Poder Executivo, que, interessado na composição dos governos provinciaes, ha esmagado a autonomia das Provincias e as envolvido na anarchia e na guerra civil. » — (*Barraquero. obr. cit., pag. 196*).

A opinião do General Mitre, um dos collaboradores da actual constituição, opinião manifestada no Senado Argentino, é que a intervenção é um acto complexo — de iniciativa do Congresso e de execução pelo Presidente da Republica.

No mecanismo da nossa constituição a faculdade de intervenção se delinea como prerogativa do Congresso Nacional. As attribuições privativas do Presidente estão definidas no art. 48, e a faculdade de intervenção não foi enumerada entre ellas, estando entretanto a de declarar o estado de sitio, na ausencia do Congresso.

A faculdade de intervenção, como prerogativa do Poder Executivo, unitario, de acção preponderante na administração civil e militar do paiz, e por isso mesmo de tendencias absorventes mais ameaçadoras, constituiria um perigo para as liberdades publicas, sem correctivo na lei, pois que o *juizo politico* seria um freio quebradiço nas mãos do Presidente, que intervindo arbitrariamente nos Estados, teria o cuidado de preparar pela eleição de suas creaturas ao Congresso a impunidade de todos os attentados que houvesse praticado ou autorizado.

Tem-se objectado que essa prerogativa não está explicitamente incluída entre as attribuições privativas do Congresso.

E' preciso, porém, ter em vista uma observação fundamental. Os poderes que derivam do art. 34 da constituição não são os unicos que pertencem ao Congresso: outros lhe são também conferidos, — quaes a reforma da constituição, (art. 90) a fixação de subsidio para o Presidente e Vice-Presidente, Senadores e Deputados, (arts. 46 e 22) a eleição do Presidente da Republica, dado a eventualidade do art. 47 § 2º, a formação de novos Estados ou a annexação de uns em outros (art. 4º) e finalmente a faculdade de intervir nos Estados conforme o art. 6º

*Carlier* na sua obra sobre a constituição americana (tom. 2º, pag. 120) observa que os poderes enumerados nos 17 paragraphos do art. 1º, sec. 8ª (attribuições do Congresso) não são as unicas que a constituição explicitamente confiou ao Poder Legislativo; indica outras esparsas n'aquelle *Acto* e entre ellas assignala a faculdade de intervenção.

E' ao Poder Legislativo, ao qual está commettida pela Nação a suprema direcção do paiz, através da mobilidade dos acontecimentos, que convém a prerogativa de intervenção.

O Congresso a par de funcções legislativas as tem méramente politicas, quaes a de perdoar ou commutar as penas impostas a funcionarios publicos por crimes de responsabilidade, a amnistia.

Este accumulo de funcções legislativas e politicas do Poder Legislativo que encontramos nas constituições americanas, se deparam em outras, por exemplo a franceza. (*Th. Aumaitre—Droit Constituit*).

A faculdade de intervenção ou se considere acto legislativo ou meramente politico é, em todo caso, uma prerrogativa do Congresso.

Mas como a exerce ou deve exercel-a ? Decidindo em especie ou regulando em geral a materia ? O Poder executivo co-participa do acto em nome de uma delegação, como opinou no Senado Argentino o General Mitre, ou no exercicio de uma attribuição coustitucional ?

A constituição nos ministra as respostas a estas interrogações.

De feito, si a intervenção é uma faculdade constitucional commettida ao Congresso (art. 6.º da constituição) ahi estão as disposições dos n.ºs 33 e 34 do art. 34 que confere ao Congresso os poderes necessarios para dar vida a essa faculdade. Prival-o dos meios de o tornar effectivo, seria extinguil-a.

O art. 34 nos numeros citados estabelece : n. 33 — « Decretar as leis e resoluções necessarias ao exercicio dos poderes que pertencem a União ».

N. 34 — « Decretar as leis organicas para execução completa da Constituição ».

D'estas attribuições a 1.ª é mais restricta do que a 2.ª : diz respeito tão sómente aos poderes conferidos pelos Estados á União ; a 2.ª abrange todo o mechanismo constitucional. Entretanto, ou se attenda á generalidade da 2.ª, ou ás limitações da 1.ª, os meios de se fazer effectiva a faculdade de intervenção, como attributo constitucional, estão previstos em uma e outra.

Ora, se a decretação da intervenção compete ao Congresso, é certo tambem que o acto só se completa pela execução ; e n'esta phase escapa ao dominio do orgão legislativo para cahir, em pleno, no do executivo. O Congresso é o pensamento director, o executivo a acção : taes são as linhas geraes divisorias dos dous poderes ;

não ha delegação, cada um d'elles se exercita na orbita que a constituição lhe traçou.

Mas a intervenção do Poder Federal é o julgamento de pendencias estadoaes pela soberania nacional e com tal respeito ás prerogativas dos Estados que, permittindo a constituição ao executivo, em circumstancias dadas, a suspensão das garantias constitucionaes, veda, entretanto, ao Congresso em funcções constituintes (art. 90) deliberar sobre materia que tenda a abolir a forma republicana federativa, da qual é parte componente a autonomia dos Estados. Como para o estado de sitio, aliás não mais ponderoso que a acção interventora, o executivo só poderia decretal-a em face de disposição constitucional expressa ; mas esta não existe.

Esta suprema relevancia do direito de intervenção reclama por isso mesmo do Congresso o emprego de meios que garantam o acerto e a verdade das medidas que tem por fim realisar o acto interventor.

E' assim que a medida fundamental para garantia da autonomia dos Estados é a regulamentação do art. 6º da constituição. O Congresso por uma lei geral, na ausencia de factos occurrentes, determina de modo preciso todos os casos de intervenção.

Dado, porém, o caso occorrente, o Congresso tem de examinal-o em todos os seus elementos de maneira a assegurar uma decisão justa e a sua completa execução.

Ora os factos variam em suas circumstancias. D'este exame complexo resulta que ao Congresso cumpre decidir em cada caso especial, unico meio de assegurar a completa apreciação dos factos, e que igualmente lhe cumpre traçar normas geraes, o processo a seguir na informação dos mesmos factos.

Mas ha ainda a attender ao cumprimento da deliberação do Congresso por parte de um outro Poder que na execução é possível falseal-a.

Esta ordem de interesses reclama por sua vez que em lei geral sejam traçadas as attribuições da autoridade interventora; não basta a responsabilidade inherente aos actos do executivo: os seus poderes devem ser delimitados por lei.

Resultado d'estas observações:— as respostas ás perguntas feitas formulam-se da seguinte maneira:

O Congresso exerce a faculdade do art. 6º da constituição applicando os meios que lhe conferem os poderes implicitos dos n.ºs 33 e 34 do art. 34 do mesmo Acto.

A iniciativa e a decretação da intervenção do Poder Federal nos negocios peculiares dos Estados compete ao Congresso: ao executivo, não por via de delegação, mas no exercicio de função privativa, cabe a execução do acto do Congresso. O Congresso decide em especie apreciando o facto occorrente e, por lei geral, define os casos de intervenção, regulamentando o art. 6º da constituição, estabelece as normas geraes que devem presidir á investigação dos casos occorrentes e traça os poderes da autoridade interventora.

Chegamos ao termo d'este ligeiro e deficientissimo estudo sobre materia de tanta ponderação e não o fecharmos sem enunciarmos o seguinte conceito. Para consolidar a Republica Federativa ha mister o povo brasileiro de duas leis,— uma que regule o estado de sitio, outra a acção interventora da União nos Estados. Todos os espiritos comprehendem os males gravissimos d'essa lacuna em a nossa legislação. Os direitos individuaes e politicos dos brasileiros, os direitos dos Estados ficam á mercê do Poder Executivo e dos seus agentes.

Nos regimens novos não é raro que os factos creem direitos e muitas vezes esses direitos não são senão o falseamento das instituições.

Ouro Preto, 20 de Dezembro de 1894.

GONÇALVES CHAVES.

---