

CAPITULO I

O Ato Adicional

Em 1831 uma revolução nacional tentara quebrar o molde antigo que comprimia o Brasil, e imitar francamente os modelos americanos. O grande prestígio desse movimento memorável é a idéia que o iluminou e dirigiu.

Havia então nos homens políticos espontaneidade, ardor, fé viva na liberdade aquecida ao sol da América. Não os retinham as falsas noções de governo que formam a triste atmosfera dos nossos dias. Alguns houve até que procuravam dar ao sistema em experiência do ato adicional o rigor lógico das instituições federais, que em germe continha. A câmara dos deputados votara que o Brasil seria monarquia federativa. Propuseram-se também, para que cada província tivesse a sua constituição particular, feita por suas assembleias; outra para que o governo fosse provisoriamente vitalício na pessoa do imperador D. Pedro II, e depois temporário na pessoa de um presidente das provincias confederadas do Brasil. Com tanta energia circulavam as novas idéias, que outra proposta, aliás igualmente rejeitada, se ofereceu para que fosse a religião negócio de consciência, e não estatuto de lei do Estado. Princípios tão energicamente afirmados, hoje espantam pelo vigor que revelam nas almas varonis da geração de 1831!!

Chegou a vez da história: reivindicuemos com altivez esses títulos do espirito nacional. Agora que os contemporâneos medem por seus efeitos o vício da monarquia centralizada, pode-se recordar-lhes a maneira como ilustres brasileiros, adeptos aliás da forma monárquica, entendiam o regimen federal.

Nessa época os dois partidos influentes, moderado e exaltado (o restaurador estava à margem), concordavam ambos em adotar as bases democráticas de um governo descentralizado; discordavam somente na *forma* da instituição central, inclinándose muitos para a republicana. Depois é que o partido do regresso, composto dos servidores de Pedro I e dos liberais convertidos, restabeleceu as teorias eupoiéas da monarquia unitária, fazendo

da forma realidade formidável. Regressamos, com efeito: voltamos desde então ao sistema imperial.

Ainda depois de 1840, depois de dilacerado o ato adicional, a muitos espíritos leais parecia que a reação era um fato transitório, que os brasileiros resgatariam bem cedo as ludibriadas conquistas da revolução. Era com estranheza e grande emoção que se via restaurado nas câmaras e no governo o sistema vencido em 1831. Debalde lutou-se, porém: cada ano, o gênio da monarquia, o ideal de um governo forte pela centralização simétrica, fazia maiores conquistas nas leis, na prática da administração, digamos mesmo, por vergonha nossa, no espírito das populações. Vinte anos depois, ainda promulgava-se a lei contra o direito de reunião, a lei afrancesada de 22 de agosto de 1860, esse diadema da onipotência monárquica. Foi o seu zênite, e o mais alto grau do ceticismo político.

Animosos preparavam-se os brasileiros em 1834 para o jogo de instituições livres. Hoje, nosso espírito cede instintivamente a uma influência perversa, que o corrompe e o degrada. Não somos um povo, somos o *Império*. Temos, temos infelizmente que fazer uma educação nova. Mas, se não foi impossível ensinar a liberdade em terra que surgia da escravidão, sê-lo-á porventura restabelecer doutrinas que já foram lei do Estado ou aspiração nacional?

§ I. — A tentativa de descentralização

A geração que elegeu a independência e influiu nos conselhos e assembleias do primeiro reinado, iniciou a obra coroada mais tarde pelo ato adicional. Idólatra da simetria francesa, a geração seguinte inspirou e inspira a política reacionária do segundo reinado.

Organizando em 1823 os conselhos de governo das províncias, a Constituinte lhes dava atribuições políticas: era, por exemplo, da competência deles deliberar sobre a suspensão de magistrados e do comandante da força armada. Os conselhos gerais no ano seguinte criados pela constituição foram a semente das assembleias provinciais. Transformando instituições decrépitas do antigo regime, a lei que aboliu o Desembargo do Paço foi uma lei de descentralização. (68) As da mesma época sobre administração da fazenda pública, juizes de paz, câmaras municipais e organização judiciária ou código do processo, acometeram e destruíram o sistema político e administrativo anterior à independência.

(68) Vassoncelos, esse homem de gênio que devia redigir o ato adicional para ao depois reputá-lo ele próprio, descreve em uma só frase a reforma descentralizadora de 1827: "As atribuições que com tanto vexame público

Mas a constituição outorgada por Pedro I atara as províncias à capital do império: os conselhos legislativos que criara, não tinham competência própria e definitiva; seus atos dependiam afinal do governo supremo ou do parlamento. Não podia tal centralização resistir à prova da experiência. Apoderou-se do assunto a paixão política que os erros de D. Pedro suscitaram: dar às províncias poder legislativo próprio foi idéia que progrediu-se rapidamente antes mesmo da abdicação.

No espírito de alguns homens ilustres, a idéia assumia as largas proporções do sistema federal. Na sessão de 24 de maio de 1832 o deputado Holanda Cavalcanti (visconde de Albuquerque) oferecia um projeto de lei para o governo das províncias, cujo art. 1.º dispunha: "A administração econômica de cada província do império não é subordinada à administração nacional, senão nos objetos mencionados e pela maneira prescrita na constituição."

Os subterfúgos dos absolutistas do senado, cuja maioria hesitante protelava o projeto das reformas votado em 1831 pela câmara temporária, provocaram o movimento de 30 de julho de 1832. Para a eventualidade de um golpe de Estado, vários chefes liberais de Minas e S. Paulo haviam preparado e fizeram circular a *constituição reformada* impressa em Pouso Alegre. "O poder legislativo, dizia o seu artigo 1.º, é delegado à assembleia geral com a sanção do imperador, e às assembleias provinciais com aprovação dos presidentes das províncias." As assembleias dava muitas das atribuições que conferiu-lhes o ato adicional, acrescentando a seguinte: "Marcar o valor das causas civis, em que tem lugar o pedir revista das sentenças ao tribunal supremo de justiça." (Art. 72, § 12.) Os presidentes, cujo ordenado aliás seria fixado pelas assembleias (art. 156), adquiriram pela constituição de Pouso Alegre as seguintes faculdades: proviam os benefícios eclesiásticos sob proposta dos prelados, nomeavam e suspendiam os magistrados da primeira instância, e em lista triplíce propunham ao imperador os que devessem servir nas relações. (Art. 154, §§ 6, 7 e 8.)

Foi o ato adicional (1834) redigido sobre a constituição preparada em 1832. Com quanta inexatidão, pois, afirmar-se-ia que ele é obra da precipitação e do acaso, concessão às paixões do dia, não fruto de idéias amadurecidas! Embora a obscureçam algumas ambiguidades e vícios, aliás de fácil reparação, abençoemos a gloriosa reforma que consumou a independência do Brasil.

Não foi o ato adicional, não, um pensamento desconexo e isolado na história do nosso desenvolvimento político. Foi elaborado, anunciado, por assim dizer, pela legislação que o precedera.

eram exercidas pelo Desembargo do Paço, são distribuídas pelos juizes territoriais, câmaras, presidentes de província, relações, tribunal supremo e ministro do Estado." *Carta aos eleitores mineiros*, 1828, p. 91.

Inspirou-o a democracia. Ele aboliu o Conselho de Estado, ninho dos retrógrados auxiliares de D. Pedro; decretou uma regência nomeada pelo povo, e permitiu que nossa pátria ensaiasse o governo eleito durante um grande número de anos; fez mais, criou o poder legislativo provincial. Não é lícito menosprezar obra semelhante.

A veemência com que os conservadores ainda acometem a reforma de 1834 é uma profanação. Não atendem que o jogo das instituições representativas dadas pelo ato adicional às provincias, não podia desde logo funcionar regularmente. Nem no primeiro reinado, nem durante a regência, era bem conhecido o mecanismo do sistema politico que sucedera ao regimen colonial. Ministros de Estado, eles próprios, mal comprehendiam as suas attribuições. Homens superiores havia então, como António Carlos e Alves Branco, como o marquês de Olinda e Vasconcelos, mas quase sós: os demais faziam o tirocinio parlamentar. Votado o ato adicional, entrou-se em divida acerca de inúmeras questões; quase se não podia dar um passo na assembleia geral por medo de intervir nas attribuições das assembleias provinciais. (59)

Referindo vários casos desse gênero, presunha o visconde de Urugual patentear a *anarquia* legislativa daquella época. (60) E o preconceito com que se defende a reacção de 1837. A história julgará por modo bem diverso esse honesto proceder das câmaras; ella dirá se era anárquico deduzir da reforma constitucional as suas consequências lógicas, e proferirá solene juizo sobre os que repudiaram as franquias provinciais e as liberdades civis conquistadas pela revolução de 7 de abril.

A prudente abstenção dos poderes gerais, escarnejada pela sãura conservadora, explica-se aliás satisfatoriamente. Era mais difficil, com effeito, determinar no Brasil o sistema descentralizador inaugurado pelo ato adicional, do que nos Estados Unidos o sistema federal. Este é mais positivo, presta-se a conclusões rigorosas. O sistema do ato adicional, porém, occasionava maiores difficuldades práticas, porque não estabelecia a federação, mas

(59) Eis aqui alguns exemplos:

A câmara dos deputados em 1836 adia certa proposta do governo sobre *habeas-corpus* até que se aditasse uma medida sobre a lei de 14 de junho de 1835 da assembleia provincial de Pernambuco.

Adia em 1837 um projeto sobre a formação da culpa até que se decidisse a questão sobre empregados gerais e provinciais. Adia, no mesmo ano, outro que elevava a renda para ser jurado, por duvidar-se da competência da assembleia geral para legislar sobre esse cargo.

O próprio senado, em 1836, adia um projeto de suas comissões relativos a juizes de paz, municipais e de direito, considerando muitos dos oradores a materia primitiva das assembleias provinciais.

(60) *Essaios de direito administrativo*, vol. 2., p. 207 e seg.

um regimen que participava de ambos os sistemas, centralizador e descentralizador. Por exemplo: na União Americana a assembleia legislativa de cada Estado promulga os códigos e organiza a magistratura. Aqui, pelo ato adicional, ficaram sendo leis nacionaes os códigos, e provinciais somente os cargos da magistratura local.

Mas se não cessasse o respeito com que as duas câmaras do parlamento encaravam outrora as attribuições das assembleias provinciais; se tão patriótica tendência se consolidasse, e não fosse a reacção de 1837 favorecida pela apostasia, a interpretação do ato adicional far-se-ia certamente em sentido inverso da lei de 1840. O que cumpria, com effeito? Cumpria entender o ato adicional à luz do principio que presidira à sua confecção: assim remover-se-iam as dúvidas, e preencher-se-ia o sistema. Mas as confusões que ocorreram na prática de instituições novas, a inexperiência dos homens públicos, a exaggeração com que fazia-se avultar os erros de funcionários ignorantes, o cálculo dos que viam com tristeza arrebratar-se da capital grande soma de poder e de influencia; — tudo concorreu precipitadamente para o descrédito do largo pensamento esboçado na reforma de 1834. Uma interpretação reclamou-se, logo dois alumnos depois, no sentido centralizador. (61)

Fora, entretanto, o primeiro impulso do próprio governo geral promover os lógicos desenvolvimentos das franquias concedidas às provincias. Citaremos um facto. Expediu o regente Feijó um notável decreto contendo instruções aos presidentes para a boa execução da recente reforma, no qual francamente firma o direito das provincias organizarem uma certa administração interna, criando agentes administrativos nas localidades. (62) Sem discutir aqui a necessidade de tais agentes, (63) con-

(61) Em 1836 o deputado Sousa Martins apresentou o primeiro projeto de interpretação; na sessão seguinte, o Sr. Paulino de Sousa (visconde de Urugual) ofereceu outro mais largo, que foi votado depois, e é a lei de 12 de maio de 1840.

(62) Decreto de 9 de dezembro de 1835, § 10: "Entre os objetos que muito convém promover, merece ser mencionada a criação de delegados dos presidentes em todas as povoações, como o meio mais proprio de serem breve e exatamete informados do que se passa em todos os pontos do territorio sujeito à sua administração; de inspecionarem e advertirem as autoridades locais: de fiscalizarem a conduta dos funcionários subalternos; e de assegurarem a pronta e fiel execução das suas ordens; mas para se colher toda a vantagem que desta instituição se deve esperar, é indispensavel que as pessoas nomeadas para servirem aqueles cargos, sejam escolhidas entre a classe mais estimavel dos respectivos lugares, e que contem com alguma estabilidade... O governo não duvida lembrar aqui, como modelo, os *preletos e subpreletos* criados pela assembleia legislativa da provincia de S. Paulo, persuadido que elles preenchem as necessidades da administração da provincia."

(63) V. o § IV *infra*.

signemos este pleno reconhecimento da competência do poder provincial. Ao governo não inspirava então cume a liberdade com que cada provincia constituísse sua administração interior; pelo contrario, o governo as estimulava a entrarem nesse caminho. Quão longe estamos dessa época de renascença!

Resultado de uma profunda agitação politica, as instituições do periodo regencial accusam em seus autores a mais plena consciência da liberdade. Não eram doutorinas ou recordações escolásticas, que elles punham por obra: cousa notável! espiritos formados nos estudos classicos do velho Portugal foram aqui os precusores da democracia e pregoeiros das constituições americanas, da forma federal dos Estados Unidos.

§ II. — A reacção: influencia do Conselho de Estado. Contra-reacção.

Um dos chefes da reacção iniciada em 1836 alega, para justifi-la, dois motivos principais: a insuficiência de recursos contra os abusos das assembleias provinciais, e a extensão dos excessos que cometeram até promulgar-se a lei de 1840 e ainda depois. (64) Exageração, exaggeração fatal, em ambos os casos.

Quando ao primeiro, é exatamente esse escritor quem expõe e encarece, na parte final da sua obra, a soma de poderes de que os presidentes e o parlamento estavam e estão armados contra as leis provinciais abusivas. O que há a lamentar, e ele o lamenta com razão, é a negligência de presidentes que consentiram, ou não souberam obviar tais excessos; é o descuido com que o governo deixa de promover a revogação da lei inconstitucional.

Mas acaso tem na realidade havido uma longa série de atos provinciais tão funestos à união, que devam levantar clamores épicos? Grande exaggeração nos parece affirmá-lo. Algumas leis, em negócios de pouca monta, incorrem na censura de falta de competência das assembleias; rarasimas se poderá dizer que são altamente perniciosas. A reacção clamou principalmente contra as alterações realizadas na justiça e politica pelas *leis dos prefeitos* de Pernambuco e outras provincias. Quanto a nós (permittam-nos antecipar esta reflexão), eram tais leis corollario do sistema do ato adicional, assim como a interpretação que ele carecia era a que firmasse a competência das assembleias para as promulgarrem. (65) Sem excluir essa famosa criação dos prefeitos, pode-se

(64) *Administração das provincias*, pelo visconde de Uruguai: introdução, (65) V. os caps. V, §§ 1.º e 2.º, e VII, § 1.º.

assegurar que as assembleias nada fizeram que justifique perante a historia a gravissima accusação de tentarem dissolver a união: hipérbole a que recorrem sempre os conservadores para atenuarem o golpe de Estado de 1840.

Percorremos os atos legislativos de algumas das maiores provincias no periodo de 1835 a 1840. Encontramos leis organizando as novas repartições, erigindo cadeias, fundando templos, abrindo escolas, construindo estradas e melhorando rios: aí palpitam solidamente pelos interesses locais e confiança na prosperidade futura. (66) A autonomia das assembleias despertava-lhes o sentimento da responsabilidade, estímulo dos homens públicos. Tinham as provincias iniciativa para abrir caminho ao progresso; de si mesmas dependia o seu porvir: não ficariam a desfalecer aguardando o illusório impulso do governo central.

Quando resurgiram as preocupações monarchicas do poder forte pela centralização, a coragem que as assembleias ostentaram no periodo de 1831 a 1840 refluiu de repente, deixando-as inanimadas. Voltaram as provincias à condição de pupilos: imenso prestigio tinha o tutor; os próprios liberais declaravam maior o jovem imperante. *Surge et impera*, dizia-se então: erguen-se com elleto, e tudo avassalou o principio monarchico restaurado com aplauso quase universal.

A lei chamada da interpretação foi, todos o sabem, o ato mais enérgico da reacção conservadora: limitando a autoridade das assembleias provinciais, permittiu a criação da policia uniforme em todo o império e a militarização da guarda nacional, instituições posteriormente organizadas com simetria a que só fallam os retroques propostos recentemente. Não interpretava-se, amputava-se o ato adicional; e tudo sem os trâmites de uma reforma constitucional: obra por esses dois motivos igualmente odiosa.

Se o art. 7.º dessa lei de 12 de maio de 1840 adotava uma razoável intelligência estendendo o veto suspensivo do presidente

(66) Algumas são leis mui notáveis. Entre estas, seja-nos lícito citar a de Alagoas, n.º 20, de 9 de março de 1836, que mandava levantar o mappa estatístico e topográfico da provincia. A assembleia fixaria as despesas com os necessários trabalhos geodésicos. Os engenheiros percorreriam a provincia inteira "sem dispensar a mais pequena parte dela, ainda que inculta seja, para se demarcar com *precisão astronômica* as longitudes e latitudes dos diversos municípios e mais lugares notáveis." A utilidade immediata do mappa seria a que indica o art. 4.º: "O mappa mostrará em delineação quais as estradas mais convenientes a fazer-se; a origem, curso e foz dos rios e lagos, a fim de se conhecer a utilidade que pede tirar a navegação, os obstáculos que a esta se apresentam e a projecção dos mais fáceis canaes de navegação, e finalmente os limites mais naturais dos municípios e comarcas." Eis a intelligência e a previsão com que estreava uma assembleia. Igualmente poder-se-ia apontar de outras.

no caso de ofensa à constituição: se o 5.º e o 6.º regulavam o modo da assembleia suspender ou demittir o magistrado provincial, é incontestável que os outros quatro centralizavam a policia, a justiça, a guarda nacional, e mais assumtos descentralizados pela reforma de 1834.

A execução da lei de 1840 excedeu da expectativa dos seus autores. Apurou-a, requistou-a o Conselho de Estado na mesma época restabelecido. Instituição alguma, neste segundo reinado, há sido mais funesta às liberdades civis e às franquezas provinciais. Dali Vasconcelos, Paraná e outros estadistas, aliás eminentes, semearam com perseverança as mais atrevidas doutrinas centralizadoras. Fizeram escola, e tudo que de nobre e grande continham as reformas, pervertreu-se ou desapareceu. Nos Estados Unidos há um tribunal, a corte suprema, que preserva a inviolabilidade da constituição, já impedindo que as assembleias dos Estados transponham a sua esfera, já opondo-se às invasões do congresso. Mas a corte suprema oferece as garantias de um poder independente: o nosso Conselho de Estado, porém, criatura do príncipe, dedicou-se à missão de ajeitar as instituições livres ao molde do imperialismo.

Amesquinhar o poder criado em 1834 foi o pensamento constante da reação. Fácil fora citar uma longa série de consultas e decisões do governo que confirmam esta apreciação. Em alguns casos não se duvidou mesmo desprestigiar a instituição das assembleias. Aponhamos fatos. Algumas têm, no exercício de seu direito positivo, suspenso ou demittido juizes: como procede então o governo imperial? perdoa a pena, anula o decreto da assembleia, subtrai-lhe, portanto, a faculdade conferida pelo ato adicional.⁽⁶⁷⁾

Tudo se há posto em dúvida. Pode, por exemplo, haver lei sem pena para os transgressores? Pois bem: até contestou-se às assembleias o direito de imporem penas correctionais. Na Bélgica era esta uma questão há muito resolvida: por direito expresso, as assembleias provinciais podem lá, para assegurarem a execução das suas leis e ordenanças, decretar prisão ou multa. Aqui pretendeu-se que nem nos regulamentos da instrução pública, nem nos da força policial e outros, cabia-lhes prescrever meios coercitivos especiais.

Nem a insignificância dos objetos permitiu que o governo se abstivesse do hábito contraído de tudo disputar às provincias. Chama o Conselho de Estado e o governo expede aviso para que se não guardem, nos arquivos criados pelas provincias, originaes

(67) V. os casos deste gênero referidos nos §§ 512 a 515 da obra citada do visconde de Uruguai.

ou cópias autênticas de atos do governo geral, nem mesmo atas de eleições para deputado ou senador!

Este espirito delirante de uma reação que não recuava sequer diante do infinitamente pequeno, tocou ao zêrite quando os decretos de 1860 concentraram no poder executivo o direito de autorizar a incorporação das sociedades anônimas.

E mais longe que seus antecessores devera de ir o gabinete de 16 de julho. Seus delegados suspendem leis sancionadas e promulgadas. Uma circular de 1868 determina aos presidentes que não sancionem lei alguma criando novas comarcas, e lhes declara que o governo não proverá de juizes as que não obstante se criarem. A reação afronta a legalidade, desafia as provincias.

Grande serviço pudera prestar um ministério liberal, esclarecendo a intelligência das reformas de 1834. Longe de ainda admitir dúvidas em certos assumtos, como sejam alguns dos que devia estudar a comissão parlamentar proposta em 1861 — cum-pria-lhe instruir os presidentes sobre a verdadeira doutrina em muitos dos pontos litigiosos. A exemplo da regência que expedira instruções para a execução do ato adicional, por que não se havia remover da mesma forma dúvidas suscitadas pelo espirito de partido? Para isso não fora mister lei; hoje a tarefa da lei é muito maior e diferente: é alargar as bases do ato adicional, ou completá-lo.

Instruções bastavam para reivindicar a boa doutrina dentro dos limites do direito vigente. Al está a razoável jurisprudência admittida em muitos casos pelo próprio autor da lei reacionária, o visconde de Uruguai. Seu livro, estampado em 1865, é, em alguns pontos, reação contra a reação de 1840. Já no título pre-liminar, já em capitulos especiais que combatem exagerações do Conselho de Estado, patencia-se a benéfica influencia que o estudo das instituições americanas exercera no espirito do autor.

Feitas as devidas reservas, consideramos os *Estados práticos sobre a administração das provincias* como um protesto da reação contra si mesma. Elle se elaborava na época do universal predomínio do imperialismo, quando a idéa liberal perdia-se nas amplificações de uma vulgar logomachia política. É que, dentre os lugares comuns, um existe cuja verdade a história contemporânea atesta todos os dias: não morre a idéa liberal, resiste e sobrevive à ruina dos seus representantes, e acaba por dominar os próprios vencedores. Eis aí um destes, e dos mais notórios, emitindo opiniões contrárias às doutrinas do seu partido — do governo imperial. O visconde de Uruguai sustenta, com efeito, que podem as assembleias:

Legislar sobre aposentadorias, jubilações e reformas dos empregados provinciais, já por medida geral, já por decretos especiais (§ 407):

Conceder pensões por serviços feitos à provincia, assim como o governo e assembleia gerais as concedem por serviços ao Estado (§ 411);

Estabelecer o processo que hão de observar na decretação de suspensões ou demissões de magistrados (§ 521);

Permitir aos seus estabelecimentos litterarios e scientificos conferirem o grau de bacharel (§ 172);

Lançar, nos regulamentos sobre instrução, penas contra as contravenções, embora não prevenidas fossem pelo código criminal (§ 173).⁽⁶⁸⁾

Condena também o autor da lei de 1840 cada um dos expedientes administrativos, lembrados pelo Conselho de Estado, para se embaracar ou mutilar a limitada faculdade das assembleias quanto à divisão civil e judiciária (§ 165);⁽⁶⁹⁾

Finalmente, é ao illustre publicista americano Story, que elle pede as salutarres regras de interpretação, com que repele as res-trições postas por temerárias consultas às mais claras attribuições das assembleias; e então escreve estas palavras: "O fim do ato adicional (fim santo e justissimo) foi depositar nas provincias sufficiente força, suficientes meios, bastante autoridade para poderem por si aviar, sem as longas morosidades de um só centro, certos negócios provinciaes, e a respeito delles, uma vez que se

(68) Ainda recentemente, por aviso de 19 de junho de 1861, desconheceu o governo este direito, sem o qual nada valeriam os regulamentos provinciaes de qualquer natureza.

(69) Não obstante, pecha esse autor uma lei geral que prescrevesse as regras de divisão segundo o número de habitantes, a superficie e a riqueza de cada parte do territorio, e o modo de se verificarem tais circumstancias. E não é idéia abandonada; repete-se no projeto de reforma municipal apresentada em 1869 (art. 12). Uniforme para todo o Brasil, preocupação do sistema francez, fora inconstitucional semelhante lei de divisão administrativa. Pretendem os conservadores que o poder geral, por isso que paga o função-nário, deve intervir na criação do emprego. Nós no contrario entendemos que, uma vez que portence, nem pode deixar de pertencer à provincia a faculdade de criar o empregado pela divisão das circumscriptões, pertença-lhe tambem pagar os respectivos funcionários. E, se os paga, é lógico que os nomeie, é logico que legisle a respeito das suas attribuições. Assim, o poder provincial viria a comarca, e por isso deve pagar e nomear o magistrado. O mesmo dizemos do pároco. Com effeito, até 1842 os juizes de direito ou todos os juizes territoriaes foram nomeados pelo presidente das provincias, e por estas pagos. Os párocos o foram até 1848. Propoendo um senador em 1861 emenda ao projeto dos vencimentos da magistratura para só se tomarem effectivas as novas criações de comarcas depois de votados os fundos pela assembleia geral, bem se lhe ponderou que a incongruencia não era do ato adicional, pois que leis geraes posteriores é que aliviam as provincias dessas despesas com juizes e párocos, produzindo a desarmonia actual.

convessom nas raas da constituição, torná-las independentes até da assembleia geral". Pesese bem esta frase: nos negócios meramente provinciaes, o poder legislativo provincial não tem superior; mas quantos abusos contra esta sã doutrinal e não da assembleia geral, porém do poder executivo.

§ III. — Precedentes estabelecidos pela reacção.

Inútil para o leitor penetrado da idéia que domina a lei das reformas de 1834, fora lastimoso o exame de cada decisão do governo oposta à indole das nossas instituições provinciaes. Indiquemos, entretanto, algumas das doutrinas do Conselho de Estado para assinalar melhor o ponto a que chegou a reacção, e a tenacidade com que disputa o terreno conquistado.

Criar-se, ninguém o contesta, uma administração provincial separada da geral. O seu primeiro agente é a secretaria: pois bem, depois de se converter o secretario em empregado nacional, contestou-se às assembleias o direito de organizarem a repartição de que elle é chefe.

Ainda mais: o que são officios de justiça senão cargos eminentemente municipaes? Pois bem: está decidido que só ao governo central pertence prover os officios de justiça, separar os que estão reunidos, reunir os que foram separados, tornar pervalivo o que é cumulativo, e *vice-versa*.

Não é a cadeia estabelecimento local? não declara o ato adicional que às assembleias compete construir casas de prisão e correção, e estabelecer o seu regimen? (Art. 10 § 9.º.) Pois duas restrições fizeram-se, depois de 1840, a esta positiva attribuição dos poderes provinciaes. Primeiro, devolveu-se aos chefes de policia, delegados do poder executivo, a faculdade de nomear e demittir os carcereiros; e, depois, ficou pertencendo ao governo marcar os ordenados dos de todo o imperio. E, entretanto, às assembleias é que compete regular a nomeação dos empregados das prisões e fixar os seus ordenados. Esão os carcereiros convertidos em funcionários geraes; não deve isto maravilhar-nos, porquanto avisos há, baseados em consultas do Conselho de Estado, mandando submeter à approvação do governo imperial o plano das obras de prisões!

Quando se não pretexa a natureza do cargo, recorre-se a uma sutileza em razão da matéria. Compete, é certo, às assembleias criar estabelecimentos de instrução; mas, segundo o Conselho de Estado, não podem ellas abrir um curso de obstericia, nem conferir às mulheres que o frequentarem diplomas de habi-

litação nessa arte. Minas, Alagoas, Ceará, Bahia e outras provincias legislaram sobre boticas e sobre o exercicio da farmacia e da medicina. Que abusos clamou o Conselho de Estado: não está, disse ele, a materia regulada pelo governo geral, e preventivamente deixar plena liberdade ao exercicio de todas as profissões; mas, continue ou não o actual regimen preventivo, não é dos poderes centrais que deve depender o regulamento da salubridade publica. Estender às provincias a autoridade de uma junta de hygiene da capital é manifesta usurpação. O fiscal da saúde pública é a municipalidade. Na própria França, o decreto de 25 de março de 1852 (art. 2.º) delegou aos prefeitos, sem mais dependencia do ministro, a policia sanitária e a industrial. Como admitir, em nossa terra extensissima, que a patente de farmaceutico dependa dos provedores das capitais de provincia, ou do ministro do império sob parecer da junta central? Por que razão também é o governo do Rio de Janeiro que nomeia um medico commissario-vacinator para cada provincia?

São do mesmo genero os embarços postos às leis provinciais que, sob proposta das municipalidades, mandam nos domingos fechar officinas e casas de commercio. Entretanto, estas moralizadoras medidas pertencem à policia local, e sua legitimidade parece incontestavel quando a regra se não estende aos chamados dias santos. Reduzidas ao domingo, tem elas caracter meramente hygienico, sem intenção religiosa, nem offensa da liberdade dos cultos. É por haver deslocado a questão, que o Conselho de Estado as considera privativas do poder geral com accordo do ecclesiastico, conforme os decretos da igreja admitidos no império. Decretos da igreja invocados hoje para regular interesses temporais sujeitos ao governo civil de cada localidade! (70)

Constituida nas provincias uma administração separada, a quem pertence senão às assembleias, sob proposta das câmaras, regular as questões concernentes ao trabalho, suspensão dele no dia de descanso, numero de horas segundo as idades, hygiene das officinas, e policia da industria e commercio? Não o permite, porém, a centralização actual; e de fato não há administração separada, nem as provincias se governam por si mesmas. Cargos e funções, negócios municipais ou interesses provinciais, tudo lenamente foi absorvido na monstruosa jurisdicção central.

Desse trabalho perseverante apenas dão mui ligeira idéa os exemplos que citamos. Muitos outros e mais graves referiremos

(70) A câmara municipal do Rio de Janeiro, em um recente edital (15 de novembro de 1869), parece dividir da sua competencia, limitando-se a *convidar* os seus municipaes à guarda do domingo; e, pela mesma confusão de idéas do Conselho de Estado, apelando para o sentimento religioso dos catholicos, estende o convite aos dias santificados.

ao tratar de obras públicas e impostos; (71) ver-se-á então que, ainda depois de mutilado o ato adicional, não cessara, todavia, a tarefa das consultas e avisos.

É deploravel que o próprio autor dos *Estados práticos*, que com tanto acerto afastava-se algumas vezes das exagerações do Conselho de Estado, siga muitas outras a trilha da rotina. (72) Entretanto, sustentando doutrina que na actualidade merece recordar-se, condena energicamente a usurpação que o governo geral algumas vezes praticara suspendendo leis provinciais sancionadas ou legalmente publicadas (§ 612). Que espanto não causaria ao chefe da reação de 1840 o arbitrio com que, não o poder executivo central, mas os presidentes, delegados do actual ministerio, suspenderam por si sós leis provinciais atentado que não causa maior estranheza, que o escândalo da sua impunidade.

Ao governo, porém, não aos presidentes entende o escritor citado que deve uma lei conferir a faculdade de revogar provisoriamente, até decisão da assembleia geral, a sanção dada por aqueles funcionarios às resoluções offensivas dos direitos de outras provincias, dos tratados ou da constituição (§ 629). Quanto a nós, nem essa lei seria necessaria: para reprimir quaisquer excessos, basta a faculdade que a assembleia geral tem de revogar as leis provinciais em casos semelhantes. Demais, só uma grande confusão de idéas pode inspirar tal doutrina em nosso regimen: a assembleia provincial é ramo do poder legislativo; como pode então o executivo revogar uma lei provincial? Argumenta-se com o exemplo da Bélgica; mas a sua organização é diferente da nossa. A lei belga permite certamente ao governo suspender os atos do conselho ou assembleia contrários às leis e regulamentos de administração geral, ou que ferirem o interesse público, que contiverem excesso de attribuições, e que ofenderem os direitos dos cidadãos. Nestes casos, porém, o *governador* não está investido do direito (diz o escritor a quem tomamos estas informações) de pronunciar-se sobre os atos do conselho; limita-se a recorrer para o governo. As medidas votadas pelo conselho não dependem da sanção do governador. Na Bélgica, portanto, o poder central goza da faculdade da revogação, porque não tem o governador o direito de veto: as duas faculdades não devem coexistir. Entre nós, acima da assembleia provincial e do presidente, para conter

(71) Parte III, caps. V e VI.

(72) Omitindo as próprias regras de interpretação que adotara, adertiu esse autor a clamorosas restrições. Ou seja tratando de obras públicas, ou referindo contestações relativas a impostos, assuntos de que tanto dependem a vida e a prosperidade das provincias, admite ele opiniões manifestamente ilegais. Basta dizer que transcreve sem exame nem censura o aviso de 4 de janeiro de 1860. (V. Parte III, cap. V, § 1.)

os excessos da primeira e corrigir a negligência do segundo, só pode haver uma autoridade superior, o parlamento nacional. Todavia, não desistem os estadistas da escola conservadora de medidas, que, como essa, reforcem o sistema montado pela reação. Querem corô-lo com algumas reformas francamente unitárias. Vejamos até onde se estendem as suas aspirações.

§ IV. — Novos projetos centralizadores: conselhos de provincia, agentes administrativos.

Não bastou converter em departamento francês a provincia do ato adicional, amesquinhando a sua autonomia legislativa: pretende-se agora conferir a delegados do poder executivo o conselho e a ação em negócios puramente provinciaes e até municipaes. Sob os nomes de conselhos de provincia e de agentes administrativos, tem sido vulgarizada, quer por meio de projetos de lei, quer por certos livros, esta nova tentativa de centralização. Tal é para o mal enorme que oprime as provincias, a solução proposta pelos doutorinhos da escola imperialista. Examinemos esses complementos das leis pelos conservadores promulgadas durante o actual reinado.

Será necessário, por ventura, criar conselhos, da nomeação do governo imperial, que preparem os negócios a decidir pelos presidentes, e julguem em primeira instância questões contenciosas?

Em nosso conceito, semelhantes conselhos trariam os seguintes manifestos inconvenientes: aumentar a excessiva influencia do governo central, mediante novos funcionarios dele dependentes; dificultar o processo dos negócios, cujo andamento é hoje demasiado lento; entorpecer a ação do presidente e diminuir-lhe a responsabilidade; anular praticamente as assembleias provinciais.

Demais, sejam ou não úteis os conselhos, é evidente a inconstitucionalidade da sua criação por lei geral. Teriam eles que preparar ou discutir, na maior parte dos casos, negócios provinciaes ou municipaes; ora só ás assembleias pertence criar funcionarios com attribuições sobre negócios que não cabem na competência do governo geral. O parlamento não poderia decretar isso sem ofender o máximo desprezo pelo sistema da constituição reformada em 1834.

Invoque-se embora o pretexto de que os conselhos seriam auxiliares dos presidentes só no preparo e despacho daqueles assuntos da administração geral, cujo processo se faça nas provincias: para tão pouco não é mister uma nova corporação. Se-

gundo a natureza desses negócios, até hoje aos presidentes não faltou a consulta do inspector de fazenda, do procurador fiscal, do procurador da coroa onde há relação, de magistrados, dos directores de arsenais, do comandante de armas, e de outros funcionarios. Quer ouvidos isoladamente, quer em sessões periódicas que a prática poderia estabelecer, as informações e auxilio que os presidentes carecessem, deles alcançariam facilmente sem dar-lhes o carácter pomposo de um conselho formal e obrigatório.

Uma lei da Constituinte (20 de outubro de 1823) organizara os conselhos chamados de presidência, que, compostos de seis cidadãos maiores de 30 anos, reuniam-se por dois meses annualmente. Estas corporações, que aliás precederam aos conselhos gerais criados pela constituição, duraram até 1834, sendo então suprimidas (lei de 3 de outubro), porque já estavam decretadas as assembleias provinciais. Na mente do legislador, as assembleias, substituindo os conselhos gerais, dispensavam os de presidência. Como, pois, se havia agora de restabelecer por lei ordinária uma instituição excêntrica do sistema da reforma constitucional de 1834?

E a propósito: com que ousadia avança a reação montárquica o conselho de presidência e o conselho geral eram ambos corporações *electivas*: seus membros eram nomeados da mesma forma por que se elegem os deputados: quase meio século depois, pretende-se conferir ao poder executivo a nomeação dos conselheiros de provincia.

Inútil para os negócios gerais, inconstitucional quanto aos provinciaes, qual o objecto da nova entidade senão robustecer a monarquia centralizada?

As próprias assembleias é que poderiam criar, para auxiliares dos presidentes, conselhos meramente provinciaes. Em 1858, reformando-se a administração da provincia do Rio de Janeiro, estabeleceu-se que os chefes das repartições seriam reunidos e ouvidos pelo presidente, quando entendesse preciso. Assim, sem maior dispêndio, sem o atropelo de mais um intermediário entre o povo e a administração, assentou-se a prática de conferenciarem os presidentes com chefes dos diversos serviços administrativos sobre os negócios que por sua importância o mereçam.

Mas diz-se: "As questões do contencioso administrativo carecem nas provincias de um tribunal de primeira instância, sendo a segunda o Conselho de Estado; e os projectados conselhos preencheriam esta missão." Mais um sofismal Carecemos, não de tribunais de primeira e segunda instâncias para o chamado contencioso administrativo, mas de erradicar esta parasita franceza enxertada no regulamento do Conselho de Estado. Além disso, para o julgamento de questões contenciosas relativas a negócios

puramente provinciais, ainda felizmente não foi suprimida a competência dos juizes ordinários. Nos negócios gerais da fazenda já existe o processo contencioso, quer perante as tesourarias, quer perante o tesouro; e de sobra se tem regulado e centralizado esta parte do assunto. Querer aplicar o mesmo sistema a todas as pendências entre a administração e os particulares, originadas nas provincias, não é aliviar, é oprimir os cidadãos.

Abandone-se a prática franceza, fique competindo aos tribunais o julgamento do contencioso geral, seja nas provincias, seja na corte a sede da questão. A Inglaterra e os Estados Unidos não conhecem o contencioso administrativo, e nem por isso os seus sistemas de governo parecem piores que o nosso.

O que se pretende, pois, senão aumentar funcionalismo supérfluo, sem necessidade positiva que o demande, por mera imitação dos conselhos de prefeitura de França?

Os publicistas da escola conservadora criaram uma prevenção exagerada contra a organização administrativa das nossas provincias. Ela contém lacunas certamente; mas, para preenchê-las, a solução dos liberaes é mui oposta e diversa, é completar e fortificar o sistema do ato adicional, rodeando-o de instituições efficazes, como seriam os senados provinciais e as comissões permanentes, de que abaixo trataremos. (73)

Duas palavras basiem para julgarmos dos projetados agentes administrativos. (74)

Executores das posturas municipais, auxiliares dos presidentes, seriam, como estes, nomeados por decreto do imperador. Sua inconstitucionalidade, porém, é manifesta.

A constituição e o ato adicional entregaram, às câmaras, corporações de eleição popular, os negócios municipais. Ora há, com efeito, urgência de reformar a instituição municipal, não no sentido centralizador, mas no sentido inverso, resstituindo-lhe a autonomia e tornando mais prática a execução das suas deliberações. O agente administrativo, nomeado pelo imperador ou pelo presidente, para o fim de intervir nos negócios municipais, seria a derradeira conquista do imperialismo.

(73) Cap. II.

(74) É antiga a idéa de tais auxiliares. O projeto de constituição da assembléa constituinte criava em cada distrito um subpresidente. No da administração provincial (1826), Feijó institua em cada vila a mesma autoridade, proposta, em lista triplex, pelas câmaras municipais ao presidente. Ver-gueiro, no das municipalidades (do mesmo anno), dava-lhe o nome de intendente municipal, igualmente apresentado pelas câmaras, mas em lista quadrupla. O projeto da câmara temporária para as reformas constitucionais (1831) dizia no § 12: "Nos municipios haverá um intendente que será melo o mesmo que o presidente nas provincias." Todos estes projetos, porém, eram anteriores ao ato adicional. Depois dele, citaram alguns provincias profetos com atribuições mais amplas que as simplesmente administrativas: vede o cap. V, § 2.

Mas, dizem, os presidentes não têm agentes subordinados que os auxiliem nos negócios gerais ou provinciais. Em nosso entender, é exagerada e inexacta esta afirmação.

Dentre os assuntos propriamente gerais, cita-se, como exemplo justificativo, o recrutamento. Mas não se tem feito até hoje este bárbaro serviço por meio da policia ou de commissários especiais? e não deve ele desaparecer em breve diante da condenação universal?

Os serviços de caráter geral nas provincias têm todos elles chefes próprios, administração particular, sujeita aos presidentes; a fazenda, o exercito, as capitarias de portos, a guarda nacional, as obras públicas etc., todos esses ramos da administração, os dirigem agentes subordinados ao presidente da provincia. Não são, pois, os negócios gerais que carecem de um novo intermedário. Só a preocupação do sistema francez, só um falso amor da simetria, como notou-o J. J. Rocha condemnando em 1858 o projeto da comissão presidida pelo Sr. Uruguai, só a falta de plena consciência das nossas instituições nacionais, explicam esse plágio dos subprefeitos de França.

Quanto aos negócios provinciais, cumpre advertir que, se tais agentes fossem mister, só as assembléas poderiam criá-los. Não supomos, porém, que a experiência recomende a criação de um agente administrativo que concentre em cada divisão da provincia, seja o municipio, seja a comarca, seja outra qualquer, a superintendência de todos os negócios que nessa divisão se tratam. Teriam certamente as assembléas competência para fazê-lo, mas a lei da divisão do trabalho opõe-se a tal novidade. Em cada distrito de uma provincia são de natureza muito diversa os seus próprios interesses: há as obras públicas, há a instrução, há a arrecadação dos impostos etc. Fora mais útil delegar isso tudo a um só agente em vez dos funcionarios especiais, engenheiros, coletores, inspetores, que hoje desempenham tais funções? Não nos parece. (75)

Entretanto, seja ou não mais conveniente isso do que a prática até hoje seguida, fique bem assinalado o caráter odioso de um ato do parlamento que assim intervisse no governo interior das provincias. Supérfluos quanto aos negócios gerais, os agentes administrativos seriam, como os conselhos de presidência, perniciosos por aumentarem o pessoal dependente do governo, e ilegais por usurparem um direito até hoje respeitado. Em 1867, porém, entenderam-se que ainda se podia renovar a tentativa que dez annos antes fallhara. Para a obra reaccionária

(75) Sustenta a competência das assembléas, mas admite a conveniência dos novos funcionarios o Sr. Coms. Ribas, *Direito Administrativo*, p. 197. O governo geral já havia reconhecido essa competência em 1835 (§ 1 *supra*).

não falece, com efeito, a perseverança que tanto tem faltado ao verdadeiro progresso e às reformas liberais. Em longas sessões do Conselho de Estado discutiu-se um sistema de projetos centralizadores, com agentes administrativos e conselhos de presidência. O espírito desses projetos era o da centralização francesa: a fonte, a legislação contemporânea de Portugal, onde houve também, entre as notabilidades políticas, quem, prestando-se a esmagar as liberdades locais, coadjuvasse a incorrigível tendência absorvente dos príncipes. Havemos ver tomarem-se aqui por modelo as imitações portuguesas de regulamentos franceses? aqui onde, por largos anos, estudara-se a organização dos Estados Unidos como o ideal dos povos modernos?

§ V. — Missão do partido liberal.

A ilegalidade das doutrinas e dos precedentes estabelecidos pelos governos conservadores não é mais duvidosa para nenhum espírito esclarecido, para alguns dos nossos próprios adversários. Alargou-se a targa dos liberais da nova geração. Cumpre-lhes agora, não já disputar ao Conselho de Estado e aos avisos do governo fragmentos de concessões liberais; cumpre-lhes propor o regresso ao espírito genuíno do ato adicional; cumpre-lhes exigir as consequências lógicas que dele soberam tirar algumas províncias antes de 1840.

Quanto a nós, não nos limitaremos a pedir a execução da lei e o abandono de práticas perniciosas; vamos também propor o complemento do sistema esboçado no ato adicional. Este sistema supõe nas províncias um poder legislativo e uma administração próprios: que falta para que funcionem com regularidade? até onde devemos chegar no empenho de reabilitá-los? quais as circunstâncias da descentralização que os liberais promovem?

Responderemos apresentando, uma a uma, cada instituição provincial, não conforme uma teoria preconcebida, mas segundo os traços que nos legaram os estadistas de 1831. Tal é o nosso método. Em vez de oferecer reformas sem filiação histórica, preferimos inspirar-nos nas tradições de um passado memorável. Em questões que interessam à liberdade, reconhecida e consagrada outrora, mas aniquilada hoje, imensa força tem o partido que clama pela restauração das leis mutiladas. Se faltassem exemplos, o da Hungria contemporânea patentearia a vantajosa posição de um povo que exige, em nome do direito análogo, não em nome somente da teoria política, o restabelecimento de suas instituições esmagadas.

A doutrina liberal não é no Brasil fantasia momentânea ou estratagemma de partido; é a renovação de um fato histórico. Assim

considerada, tem ela um valor que só a obcecção pode desconhecer. Como a França voltando-se agora para os princípios de 89, nós voltamos a um ponto de partida bem distante, o fim do reinado de Pedro I; queremos, como então queriam os patriotas da independência, democratizar nossas instituições.

É tempo! De sobra temos visto uma nação jovem oferecer aos olhos do mundo o espetáculo da decrepitude impotente. Na América, onde tudo devera de ser novo, pretendem que o despotismo se perpetue perpetuando a centralização. O que somos nós hoje? somos os vassallos do governo — da centralização. Pergunhamos o que a sua pátria dizia em iguais circunstâncias o autor da *Democracia na América*.

"Algumas nações há na Europa, escreve Tocqueville, onde cada habitante considera-se uma espécie de colono indifferente ao lugar que habita. Sobrevêm as maiores mudanças no seu país sem o seu concurso; não sabe mesmo precisamente o que é passando; tem disso apenas uma vaga idéa; por acaso ouviu ele referir-se o acontecimento. Ainda mais: a prosperidade da sua povoação, a policia da sua rua, a sorte da sua igreja e do seu presbitério, não lhe importam; cuida que essas cousas todas lhe não respeitam de nenhum modo, e que pertencem a um estrangeiro poderoso chamado governo. Quanto a ele, o habitante, goza de tais bens como usufrutuário, sem espírito de propriedade, sem projeto algum de melhorá-los... Quando as nações chegam a tal ponto, é forçoso que mudem de leis e de costumes, ou que pereçam; pois a fonte das virtudes civicas está nella esgotada; aí se encontram vassallos, já não se vêem cidadãos. Tais nações estão preparadas para a conquista. Se não desapparecem da cena do mundo, é que semelhantes ou inferiores a ellas são as nações que as cercam... Mas, acrescenta o mesmo illustre publicista, se não depende das leis reanimar crenças que se extinguem, das leis depende interessar os homens nos destinos do seu país. Das leis depende despertar e dirigir esse vago instinto da pátria que jamais abandona o coração do homem, e, prendendo-o aos pensamentos, ás paixões, aos hábitos diurnos, fazer desse instinto um sentimento reflectido e duradouro. E não se diga: é tarde demais para tentá-lo; pois as nações não envelhecem da mesma sorte que os homens. Cada geração que surge no seio delas é como um povo novo que vem oferecer-se à mão do legislador."