

DIREITO CONSTITUCIONAL

«O Congresso Nacional resolve:

«Art. 1.º E' vedado aos Estados
«contrahir empréstimos no exterior, ou no
«interior, com os bancos, companhias e em-
«presas estrangeiras, sem autorização do
«Congresso Nacional.

«Art. 2.º Revogam-se as disposições
«em contrario.

«Sala das sessões, 26 de Dezembro
«de 1902. *Bricio Filho.*»

DIARIO DO CONGRESSO NACIONAL
DE 27 DE DEZEMBRO DE 1902.

Apresentando o projecto acima transcripto, disse o illustre deputado Dr. Bricio Filho:

«A PRIMEIRA DAS IMPUGNAÇÕES CONTRA ESSA MEDIDA
«SERÁ A SUA INCONSTITUCIONALIDADE; ENXERGARÃO EM SUA
«ADOÇÃO UM ATAQUE Á FEDERAÇÃO».

Nem inconstitucionalidade, nem ataque á federação.

Tratando da intervenção de um Estado em favor de *seus nacionaes* para obter a execução de compromissos contrahidos com elles, diz PRADIER FODERÉ: (1)

«Ha ainda um outro caso em que os nacionaes «invocam a protecção de seu governo contra os Estados estrangeiros: é quando *elles se tornam credores destes Estados, e encontram difficuldades para obter o pagamento do que lhes é devido.*»

E' verdade que o direito internacional theorico não reconhece aos Estados estrangeiros o direito, ou dever de exigir de um Estado *devedor* a execução dos seus contractos, nos quaes figuram como credores os *nacionaes* d'aquelles Estados.

E' certo, porém, que os Estados estrangeiros, apoiados no chamado direito internacional PRACTICO, estão, diariamente, a impôr pela força, pelas armas, a execução dos compromissos assumidos por um outro Estado, e a *sustentar* RECLAMAÇÕES contra offensas, prejuizos soffridos por seus *nacionaes*. Temos nesse sentido exemplos e muito recentes.

Ora, dado que um Estado particular da federação brasileira não tenha recursos para pagar a importancia de um emprestimo que contrahio com um *estrangeiro*, quem responde pela execução desse contracto á potencia estrangeira que veio em auxilio do credor, reclamando o pagamento?

Não ha muito tempo, em uma correspondencia do Rio, publicada em um dos jornaes desta cidade, li o seguinte:

«O ministro britannico ponderou ao governo que «*os seus patricios não podiam ser lesados* de tal maneira, «e que *quanto a contractos com administrações publicas não comprehendia que umas fossem idoneas e outras*

(1) *Droit International Public.*, vol. 1, pag. 620.

«*não, divididas assim em estadoaes e federaes, quando, afinal, para o contractante estrangeiro, eram todas bra-sileiras.*»

«A mesma coisa, mais ou menos, disse o ministro da França na questão sobre a falta de pagamento do «*coupon*» do Espirito Santo.»

Foi a resposta, *mutatis mutandis*, que tambem deu o ministro da Italia em Washington, quando, reclamando contra o lynchamento de alguns italianos, em *Nova Orleans*, em 1891, e pedindo a punição dos culpados, os Estados Unidos declararam que não podiam dar essa satisfação á Italia; porque o Estado da LUISIANA gosava de *autonomia* em relação a sua organização judiciaria e em relação ao julgamento dos autores d'aquelles factos, e das autoridades culpadas por negligencia no cumprimento de seus deveres.

Os Estados Unidos deram essa resposta, allegando tambem que—*o governo federal não tinha na Constituição Federal disposições que lhe permittissem reclamar obediencia das autoridades do Estado da Luisiana.*

«A este argumento, diz Le Fur, (2) o representante da Italia em Washington, M. Fava, respondeo «*com razão:*»—

«Que son gouvernement n'avait pas
«à s'occuper de cette particularité ren-
«trant dans le droit interne de la répu-
«blique américaine, que *pour lui* il n'y
«avait qu'une personnalité juridique en
«jeu, *l'État fédéral lui même*, qui seul
«était représenté en Italie, seul avait des

(2) *État Fédéral et Confédération d'États*, pag. 812. *Journal de Droit International Privé*, 1891, pag. 1147 e 1156.

«droits et des obligations au point de
«vue international, et seul par consequent
«avait à assumer *la responsabilité des*
«*actes accomplis sur tout l'ensemble de*
«*son territoire*».

Nos paizes sob o regimen federativo, nos quaes somente a *União* tem personalidade internacional, os Estados particulares que compõem a federação, não têm responsabilidade directa com os Estados estrangeiros.

A *União* responde, perante as potencias estrangeiras, não só *pelos seus proprios actos*, como *pelos actos dos Estados particulares que compõem a federação* (3).

Os Estados particulares da federação brasileira não têm personalidade internacional.

As reclamações das potencias estrangeiras contra *falta* de um Estado particular, sómente podem ser dirigidas á *União* que é quem tem, pela Constituição Federal, personalidade internacional. *Art. 34 ns. 5, 11, 12 e 15, art. 48, ns. 12, 13 e 14.*

As potencias estrangeiras não podem fazer reclamação alguma aos Estados particulares.

«Exerce o Poder Executivo o Pre-
«sidente da Republica dos Estados Uni-
«dos do Brazil, *como chefe electivo da*
«*Nação*».

«Compete *privativamente* ao Pre-
«sidente da Republica:

«*Manter as relações com os Estados*
«*estrangeiros.*» *Arts. 41 e 48 n. 14 da*
Constituição Federal.

(3) *Le Fur, obr. cit.*

† E' a *União*, portanto, que tem a obrigação de responder ás potencias estrangeiras pelos ACTOS dos *Estados* e, portanto, pela execução dos compromissos assumidos por um Estado particular para com um *estrangeiro*.

Pouco importa a disposição da Constituição Federal, que diz: «*Incumbe a cada Estado prover, a expensas proprias, ás necessidades do seu governo e administração.*» ART. 5.

A isto podem ainda responder as potencias estrangeiras:

«L'État étranger auquel il oppo-
«serait dans ce but *un des articles de*
«*la constitution fédéral*, pourrait en effet
«répondre par cette argumentation déci-
«sive: *ou bien* tout État étranger peut
«invoquer *les dispositions de la consti-*
«*tution fédéral* qui reconnaissent à L'ÉTAT
«FÉDÉRAL *le droit de représenter exclu-*
«*sivement ses membres à l'étranger* et
«le forcer à assumer les obligations qui
«sont la contre-partie nécessaire de ces
«droits; *ou bien*, si l'État étranger ne
«peut invoquer les dispositions de la
«constitution fédéral qui sont en sa fa-
«veur, il est de toute justice qu'on ne
«puisse pas non plus lui opposer celles
«qui lui sont contraires, et *il peut*, de-
«vant l'aveu d'impuissance de l'État
«fédéral, *agir directement contre l'État*
«*particulier* pour l'amener à la reconnais-
«sance des ses droits.

«*Il est inadmissible* q'un État fédéral
«*puisse* invoquer sa constitution à la
«*fois* pour forcer les États étrangers à

«ne s'adresser qu'à lui, et pour refu-
«ser d'intervenir auprès des ses mem-
«bres. (4)

Proibir ao Estado particular contrahir emprestimo com *pessoa estrangeira*, sem autorisação da UNIÃO, é um direito que cabe a esta, e que resulta do facto de ser a UNIÃO quem responde pelos actos dos Estados perante as potencias estrangeiras que reclamam a execução de compromissos assumidos para com os seus *nacionaes*. É o meio que tem a UNIÃO de defender o Thesouro Nacional contra os ataques dos Estados que se consideram com a faculdade *ampla* de contrahir dividas com *pessôas estrangeiras*, sem ter recursos para pagal-as, e sómente com a certeza de que a UNIÃO, para evitar complicações internacionaes, fará o pagamento.

E não é sómente desse facto que decorre o direito que tem a UNIÃO de tomar as providencias necessarias no sentido de refrear os actos dos Estados, relativos a emprestimos, *ainda quando a UNIÃO, não tivesse pela Constituição Federal a obrigação de responder ás potencias estrangeiras pelos ACTOS de um Estado particular da federação brasileira para com um estrangeiro.*

O emprestimo, embora contrahido por um Estado da federação, envolve o credito da UNIÃO, da Nação.

O não pagamento por um *Estado* de suas dividas, a não satisfacção dos seus compromissos não traz desmoralisação sómente para o Estado devedor. Esta desmoralisação alcança a UNIÃO, abala, faz desaparecer mesmo o credito da Nação.

E' muito conhecida a situação dos Estados Unidos da America do Norte, quando alguns dos seus *Esta-*

(4) *Le Fur, obr. cit., pag. 803.*

dos repudiaram as suas dividas, e outros allegaram não poder fazer o pagamento.

«Plusieurs États, d'ailleurs prospères, ont donné l'exemple d'une *banqueroute affrontée*. C'est en Amérique dans la première moitié de ce siècle, que la théorie de la *repudiation* des dettes nationales s'est affichée et pratiquée avec le plus de sans façon. L'État de Mississipi donna ce pernicieux exemple, sous prétexte que ses emprunts n'avaient pas été contractés suivant tous les formes légales et qu'ils avaient été viciés per la speculation.

«En 1848, quatre États, le Mississipi, la Florida, le Michigan et l'Aransas, avaient repudié leur dette; cinq autres États, tout reconnaissant la légalité et la valeur de leurs engagements, se mirent en retard pour le payment des intérêts.» (5).

O procedimento desses Estados, repudiando as suas dividas, fugindo á execução dos seus compromissos, allegando falta de recursos para a solução de suas dividas, foi imitado por outros Estados. Estava aberta a banca-rotta.

A situação dos Estados trouxe o descredito para a UNIÃO que por muito tempo não pôde levantar empréstimos na Europa. A esse respeito diz Leroy Beaulieu: (6).

«Il en resulta dans toute l'Union, en 1841, une baisse énorme d'emprunts

(5) *Finances, Leroy Beaulieu, vol. 2.º, pag. 524, Science des Finances.*

(6) *Leroy Beaulieu, obr. cit., pag. 524.*

«d'Etat: la dépréciation fut s'environ 20
«p. 100.

«Le président Tyler, dans son mes-
«sage de décembre 1842, se plaignait
«de n'avoir pu placer un emprunt en
«Europe, quoique le taux de l'intérêt pro-
«posé fût beaucoup plus favorable aux
«prêteurs que celui qui est en usage dans
«vieux monde.

«Le crédit de cette grande répu-
«blique a été longtemps affecté par ces
«antécédents.»

A divida dos Estados era, em 1825, de.
12.790,728 dollars, em 1842, de 203.777,916 dollars,
em 1870 352.866,898.

«Esta somma immensa que augmentava sempre,
diz Bryce, (7) espantou o povo, e alguns Estados re-
pudiaram a sua divida. A diminuição da divida total
que se elevava, em 1880, para 38 Estados e tres ter-
ritorios, á somma de 290.326,643 dollars, era devida
em parte a esse repudio.

Em 1890, a somma total (para 44 Estados e dois
territorios) era de 223.107,883 dollars.

As dividas municipaes augmentaram, sobretudo
nas grandes cidades, com uma perigosa rapidez.

O mal augmentou até o dia em que o doente
se aterrorisou e procurou remedio, inserindo na Cons-
tituição clausulas que limitavam o poder dos legisla-
tivos em relação a empréstimos. Infelizmente o mal
foi percebido bastante tarde para que os novos Estados
podessem aproveitar da experiencia de seus predeces-
sores. Durante 45 annos, os Estados que fizeram

(7) *La République Américaine*, 1901, tom. 2, pag. 152.

uma Constituição, inseriram nella uma Secção que limitou o poder da legislatura e das assembléas locais em materia de empréstimo.»

Si os *Estados* no Brasil, sempre que tenham necessidade de dinheiro para prover ás suas necessidades, forem contrahindo empréstimos, por entenderem que no «EMPRÉSTIMO» está a *única solução* da sua *crise economica e financeira*, qual será o futuro da federação brasileira, da nação brasileira?

E si os *Municípios* que gosam também de *autonomia* garantida pela Constituição Federal resolverem contrahir empréstimo no exterior?

O Estado de S. Paulo, calculando o perigo, a responsabilidade a que ficaria exposto, si deixasse o *município* com o direito de, *livremente*, contrahir empréstimo, declarou *pela lei n. 16 de 13 de Novembro de 1891*:

«Art. 44. Poderão os municípios
«fazer operações de credito para as ne-
«cessidades dos serviços e obras mu-
«nicipaes, bem como contrahir empre-
«stimos, *contanto que o serviço do paga-
«mento dos juros e da amortisação a que
«se obrigarem annualmente não consuma
«mais do que a quarta parte da renda
«municipal.*

«§ unico. *Dependerão de consen-
«timento do Congresso os empréstimos com
«estabelecimento de credito que tenha a
«sua séde no estrangeiro.*

Si a UNIÃO não pagar a divida que contrahiram um, dois, tres, dez *Estados* com *estrangeiros*, allegando que nenhuma responsabilidade tem pelos actos dos *Estados*, qual será a consequencia, desde que os *Estados* também não paguem as suas dividas?

E' o descredito da nação inteira no exterior.

Consentirá a UNIÃO que uma potencia estrangeira occupe militarmente o *Estado* ou *Estados* devedores, impondo assim pelas armas a execução dos seus compromissos? Não, porque o Governo Federal tem o dever de repellir a invasão estrangeira, conforme é expresso na Constituição Federal, *art. 6.º*, indo assim em defeza do *Estado* ou *Estados* occupados.

Si a UNIÃO não tiver forças para repellir a invasão estrangeira? Será ella obrigada a pagar a divida dos *Estados*, para manter a soberania no territorio brasileiro.

Os *Estados* não podem invocar em seu favor a disposição do art. 65 da Constituição Federal que diz:

«E' facultado aos Estados:

«2.º Em geral todo e qualquer
«poder, ou direito que lhes não fôr
«negado por clausula expressa ou im-
«plicitamente contida nas clausulas ex-
«pressas da Constituição.»

E não podem os *Estados* invocar essa disposição, para *excluir* a intervenção da UNIÃO em contracto de emprestimo com pessoa *estrangeira*; porque não se trata de *negocio* que interesse *exclusivamente* ao *Estado* contractante.

O *Estado* não tem o direito de crear uma situação que pode comprometter os interesses da nação, sem autorisação desta.

LE FUR, referindo-se aos Estados particulares na federação diz:

«Il ne peut évidemment dépendre
de *chacun d'eux* de placer *l'Etat fédé-
ral* dans une situation telle qu'il se

trouve forcé de soutenir contre *un Etat étranger* une guerre rendue nécessaire par la conduite d'un de ses membres à l'égard de cet Etat.»

E, tratando LE FUR do caso em que os Estados particulares são sujeitos ao «controle» do Governo Federal, diz :

«Quando este direito de «controle» não se acha mencionado na Constituição Federal, *resulta elle necessariamente* do facto de que—o *Estado federal é o unico encarregado de proteger os seus membros perante os Estados estrangeiros*».

De modo que, ou se admitta que a UNIÃO é quem responde directamente perante as potencias estrangeiras pelos actos dos *Estados*, desde que estes não têm personalidade internacional, ou se admitta, que somente os *Estados* respondem pelos seus ACTOS, o certo é, porém, que—si os *Estados* não executam os seus compromissos, quem vem a pagar as suas dividas é a UNIÃO, para evitar complicações internacionaes. Ora, não se comprehende que a UNIÃO tenha a *obrigação* de pagar aos credores estrangeiros as dividas dos *Estados*, quando estes não tenham recursos para o pagamento, e não tenha o direito de regular a practica de um acto em que fica envolvida a sua responsabilidade, directa, ou indirecta.

«O parlamento inglez, diz Hare, tem a liberdade de tomar o caminho que julga bom para assegurar o bem estar da nação. «O parlamento inglez não procura saber—*si tem o poder de fazer tal ou qual lei*—procura somente saber—*si a lei está em harmonia com os principios e si se adapta ás circumstancias*.»

Nem porque uma Constituição tenha feito silencio sobre *detalhes* a respeito de poderes que cabem ao Congresso Nacional, nem por isso pode ser negado ao Congresso Nacional o direito de legislar sobre providencias que julga necessarias aos interesses da Nação.

«Ha poderes que não estão mencionados na Constituição, porém que são d'uma maneira tão evidente inherentes ao Governo Nacional que é preciso consideral-os como implicitos.» (8)

A Constituição Federal Brasileira não nega ao *Governo Nacional* o uso dos poderes *implicitos*.

No Congresso Constituinte, o Dr. João Barbalho apresentou ao art. 10 do projecto da Constituição o additivo seguinte :

«Sómente deixa de ser da competência dos Estados aquillo que nesta Constituição é *expressamente* reservado á União como indispensavel á existencia della.

«*Sala das sessões, 18 de Dezembro de 1890. JOÃO BARBALHO.*» (9)

Este additivo foi rejeitado. (10)

O Dr. João Barbalho, agóra, em seu «COMMENTARIO Á CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA, pag 273, referindo-se áquelle additivo, diz :

«Visava dar a maior expansão ao principio autonomico; mas seguramente ia além do pensamento do seu autor, pois, redigido como se achava, *tolhia*

(8) *Bryce, obr. citada, vol. 1, pag: 537.*

(9) *Annaes do Congresso Constituinte, vol. 1, pag. 244.*

(10) *Annaes cit., pag. 327.*

«á União o uso dos poderes implícitos, e
«sem elles a sua missão seria muitas
«vezes prejudicada.

«Tal se dera tambem nos Estados
«Unidos Norte-Americanos, por occasião
«da X emenda das addicionaes á Con-
«stituição d'quella republica. Não se
«admittio a inserção da palavra -- *ex-*
«*pressamente*—, considerando-se que um
«dos grandes defeitos da confederação
«fôra a clausula que prohibia o exerci-
«cio de todo o poder não expressa-
«mente delegado, o que manietava o
«congresso e o tinha levado a usar de
«alguns poderes não outorgados, mas
«que *as circumstancias tornavam neces-*
«*sarios*. STORY, *Comment.* § 1.051, edição
«CALVO.»

«Do reconhecimento da *indestructibilidade* da UNIÃO
decoorre a consequencia—deve existir uma força capaz
de manter essa *indestructibilidade*. Esta força é o
Governo Nacional que pode exercer todos os poderes
essenciaes á conservação e á protecção da sua propria
existencia e da dos Estados.» (11)

S. Paulo, Março, 1903.

Dr. Oliveira Escorel.

(11) *Venable, La Séparation des Pouvoirs entre le Gouvernement fé-
déral et les États. Bryce, obr. cit., vol. 1, pag. 458.*