

DIREITO CONSTITUCIONAL



Podem os Estados e os Municipios contrahir empréstimos externos?

Summario:

I. Breve exposição do assumpto. Soluções diversas.

II. Empréstimos publicos. Seu character juridico. Suas especies.

III. Os empréstimos publicos externos são —actos contractuaes, e não—actos de soberania.

IV. Mórmente, se contrahidos por entidades publicas não soberanas.

V. Cabem, portanto, na orbita de acção dos Estados federados e na dos Municipios.

VI. A doutrina opposta é incompativel com o systema federativo.

VII. E' esse o direito patrio vigente, corroborado pelo elemento historico.

VIII. Duvidas e objecções que tem sido oppostas a esta solução:

IX. Perante o direito constitucional patrio.

X. Perante os principios do direito internacional e da diplomacia.

XI. Perante a sciencia das finanças.

XII. Conclusão.

I

A solução em sentido affirmativo, da questão proposta na epigrapha, affigura-se-nos, sob todos os pontos

de vista, a unica acertada. Accrescentaremos, mesmo, que a este respeito nenhuma vacillação nos embaraça o espirito.

Não desconhecemos, entretanto, que diariamente se avoluma a corrente da opinião opposta, aquella que sobre tão grave assumpto restringe a acção constitucional dos Estados e dos Municipios.

E como vemos nella antes o reflexo de uma impressão passageira, talvez de uma apprehensão patriótica, do que o resultado da meditação e do exacto conhecimento dos principios basicos do systema federativo: vimos, por isso, lhe oppôr esta ligeira contestação, que submettemos á critica e á correcção dos doutos.

Além das soluções extremas, pela negativa e pela affirmativa, da these que nos propomos a estudar, conta igualmente numerosos proselytos entre os jurisconsultos, os politicos e os financistas patrios—uma doutrina intermediaria. Consiste em affirmar a competencia dos Estados e das municipalidades para contrahirem emprestimos externos. . . subordinado, porém, o exercicio desse direito á prévia autorisação do governo federal.

Esta opinião, inspirada em considerações de ordem politica, mais do que no direito, sacrifica ao opportunismo a verdade constitucional e a propria logica.

Mas, não antecipemos.

II

Tres são as fontes da receita publica, segundo a classificação de Remy (1): *a)* actos de soberania, *b)* actos contractuaes, e *c)* actos de liberalidade.

(1) V. REMY, *Traité de Comptabil. publ.*, n. 15.

A' segunda dessas categorias pertencem, entre outras especies, os empréstimos publicos (2).

Effectivamente, salvo os casos dos empréstimos de guerra, lançados marcialmente sobre os contribuintes, e que são verdadeiras extorsões, e não actos legitimos, e da emissão de papel moeda de curso forçado, em todos os demais empréstimos publicos,— intervem o Estado como pessoa juridica, como parte contractante; e não no character de poder publico, de autoridade soberana, armada das prerogativas do direito eminente.

Outra é a posição do Estado, quando se decreta o imposto. Elle age, então, como poder soberano. Ordena, exige. Aos contribuintes cumpre a obediencia: teem que pagar as taxas decretadas. Quando, porém, pretende contrahir um empréstimo, apresenta-se o Estado na scena juridica qual uma pessoa civil. Nada impõe, nem lhe é licito fazel-o; pois não se póde apropriar da fazenda alheia. Elle propõe, negocia, contracta; assignado o accôrdo, deste lhe rezultam direitos e obrigações.

Ao inverso do que occorre quanto á decretação do imposto, as relações juridicas oriundas da emissão de empréstimo publico regulam-se, entre as partes interessadas, pelos principios do direito privado.

Esse direito é o civil, se foi feita a emissão no paiz directamente pelo Estado, ou se contractada com banqueiros nacionaes; se, porém, contractada fóra do paiz com banqueiros estrangeiros: domina então o contracto e os effeitos delle decorrentes - o direito internacional. Dil-o Politis (3). E nós accrescentaremos, completando-lhe a doutrina: o direito internacional— privado.

(2) V REMY, cit., n. 16.

(3) E. POLITIS, *Les Emprunts d'État*, cap. I, *Définition du contrat*.

III

Se, em relação aos empréstimos lançados no proprio paiz, ou sob a forma de emissão de papel moeda, ou de outros titulos quaesquer com effeito liberatorio, ou de apolices, bonds do Thesouro e bonus, recebiveis nas estações de arrecadação ou acceitaveis como caução nas repartições officiaes, — pode-se questionar se o Estado age, ou não, como pessoa publica; a mesma duvida não subsiste em relação aos empréstimos externos, contrahidos embora por uma nação soberana.

A esta, com effeito, não ampara o dominio eminente senão dentro das fronteiras do seu territorio. Se se apresenta em praça estrangeira com o proposito de levantar um empréstimo, não n'ò faz, evidentemente, no character de autoridade publica; porque não lhe assiste alli a prerogativa do *imperium*, a supremacia do direito de mando. Não é um soberano em relação a subditos, governo para com governados, autoridade publica dirigindo-se a seus jurisdicionados. Não. E' uma pessoa juridica em transacção de direito privado com outras pessoas, naturaes ou tambem juridicas; mas pessoas civis, e não pessoas publicas. Não ha superior impondo a subordinado, mas accordo de vontades entre partes contractantes, eguaes perante a lei (4).

Cumpre, com effeito, não se perder de vista que as operações financeiras dessa natureza—não se tratam neim se realisam entre nação e nação.

Quem contrahe o empréstimo, já temos visto, é um Estado; mas no seu character de pessoa civil. Quem com elle contracta, quem empresta ao Estado ou nação os fundos procurados—não é outra nação. Aliás as relações, desse facto decorrentes, seriam de direito

(4) E. POLITIS, cit., cap. III.

internacional publico. Quem contracta com o Estado, na hypothese que nos occupa,—são capitalistas ou banqueiros; são, portanto, particulares: qualquer que seja a forma do contracto.

Este reparo nos ha de proporcionar uteis illações no seguimento do presente estudo.

IV

A demonstração que ahi fica sobre o character contractual dos empréstimos externos, ainda quando uma das partes contractantes é nação soberana, prevalece com preponderante razão, se, em vez de uma pessoa politica dessa categoria, quem realisa a operação—é uma pessoa juridica, sim, pessoa publica, ainda, mas destituída das prerogativas da soberania: a saber—um Estado federado ou um Municipio.

Effectivamente, em relação a estes, nem occorre a duvida que consistiria em determinar-se se são os principios do direito internacional publico ou os do internacional privado—que devem reger a operação financeira.

Os Estados, *restricto sensu*, e os Municipios não teem personalidade no convívio das nações; e pois, não são reconhecidos como pessoas—no vasto scenario do direito das gentes.

Os empréstimos externos, consequentemente, quando realisados por Estados federados ou por Municipios,—são sempre actos contractuaes dominados, quanto ás prerogativas e ás obrigações das partes, pelos principios do direito civil e do direito internacional privado.

Taes contractos são equiparaveis, nos seus effectos legaes, aos empréstimos levantados pelas pessoas juri-

dicas ou naturaes, de character civil, a saber por sociedades, companhias, instituições, fundações, empresas industriaes ou commerciaes, e pelos particulares—banqueiros, commerciantes, industriaes, agricultores, etc.

V

Recapitemos summariamente as demonstrações preliminares que até este ponto havemos produzido:

Se os empréstimos publicos não constituem actos de soberania, mas actos contractuaes ;

Se os empréstimos publicos externos não estabelecem entre as partes contractantes relações de direito publico, mas de direito privado, civil ou internacional ;

Se não se operam elles entre nação e nação, mas entre uma nação, como pessoa juridica, e particulares, uma e outros como partes contractantes, eguaes perante o direito ;

Se, nesses contractos, a posição da pessoa publica é absolutamente analogá á das pessoas juridicas ou individuaes, que realizem a mesma operação :

Segue-se que não ha fundamento juridico para, em face dos principios do direito publico, do direito das gentes e do direito civil, contestar-se aos Estados federados e aos Municipios—a faculdade de contrahirem empréstimos externos.

Na verdade, os Estados e os Municipios não são sómente—pessoas politicas, depositarias de uma parcella de poder publico e autonomas quanto ao governo local ; são tambem—pessoas juridicas, capazes de direitos e obrigações, titulares de bens patrimoniaes, e aptas para contractarem, dentro da sua orbita constitucional de acção.

Como se lhes pretende, portanto, negar sob capciosos pretextos, o legitimo exercicio dos seus direitos?!

Além de iniqua e arbitraria, á luz dos princípios geraes da jurisprudencia, não viria essa restricção de direitos solapar em seus alicerces o bem architectado edificio do systema federativo?!

E' o ponto que passamos agóra a examinar.

VI

No regimen unitario, sob qualquer fórma de governo, todos os poderes emanam do poder central, unico soberano; todos os poderes são delegação da nação. No regimen federativo, porém, ha poderes locais, que independem da soberania nacional.

Assim como todas as constituições dos povos livres reconhecem para o homem direitos fundamentaes, inviolaveis, não subordinados ao poder do povo, superiores á esphera de acção do legislador; por isso que á lei ordinaria não é dado desconhecel-os nem os restringir, mas tão sómente desenvolvel-os na legislação secundaria e lhes assegurar o exercicio: assim tambem, inviolaveis como esses direitos individuaes, acata o systema federativo prerogativas e poderes politicos de collectividades sociaes. Consagra liberdades publicas, em completa autonomia, dentro da sua esphera de acção, ao lado da soberania nacional. Taes são as immunidades e os fóros dos governos e administrações locais. Pelo mesmo principio em virtude do qual o cidadão é soberano em sua direcção pessoal, assim tambem aos habitantes de uma communa ou municipio deve caber o governo local. Do mesmo modo, aos povos de uma zona territorial, em que haja comunidade de interesses economicos, politicos, administrativos, seja departamento, provincia, cantão ou estado federado,— compete o governo respectivo, no tocante aos interesses locais, sem embargo da sua

coparticipação politica no governo da communhão nacional.

Condensando estes principios, já em 1881 escrevia o illustre Dr. Assis Brazil, em sua importante monographia de propaganda sobre a *Republica Federal* :

«Ha interesses particulares, privativos de cada municipio ou de cada provincia, e interesses geraes pertencentes a todos. Nos primeiros, o municipio e a provincia são, nem podem deixar de ser, soberanos; nos segundos é soberano o estado, que representa a união, o accôrdo de ambos, que é por ambos constituido. A diversidade dos interesses dá nascimento á consequente necessidade de autonomia; a identidade dos mesmos interesses crêa a necessidade de accordo ou união. O systema politico que garante esta autonomia nos negocios privativos e este accordo nos negocios geraes chama-se—*federação*.

A federação é um systema pelo qual os diversos grupos humanos, sem perderem a autonomia naquillo que lhes é peculiar e proprio, se associam e se subordinam ao conjuncto dos da sua especie para os fins que lhes são communs.»

E tão verdadeira, procedente e vigorosa é essa doutrina (5) que, dada a eventualidade de um movi-

(5) Sem embargo das graves divergencias, por vezes degeneradas em mera logomachia, relativamente á *autonomia* ou *soberania* dos Estados nas organisações federativas, esses principios basicos que ahi ficam são geralmente acceitos por todos os publicistas que escreveram sobre o assumpto.

Vejam-se, por exemplo, PROUDHON, *Du Principe Fédératif*, pag. 46 e seguintes. GERSCHEL, *Autonomie et Fédération*, pag. 5 e seguintes; LE FUR, *Etat Fédéral et Confederation d'Etats*, pag. 332 e seguintes; TOCQUEVILLE, *De la Démocrat. en Amérique*, vol. I, pag. 142; DUBS, *Droit Public Fédéral*, pag. 36 e seguintes; DE LA GRASSERIE, *L'Etat Fédératif*, pag. 5 a 59; PÍ Y MARGALL, *Las Nacionalidades*, liv. II, cap. I; LAVELEYE, *Essai sur les formes de gouvernement*, cap. XXXVI, pag. 171 e seguintes; ADAMS, *La Conféd. Suisse*, caps. II e IX; WILSON, *Congressional Government*. Introd.; STORY, *Const. Fed. de los Estados Unidos*, ed. e comm. de N. Calvo, tom. I, liv. II, cap. III; BARRAQUERO, *Epir. y prat. de la Const. Argent.*,

mento sedicioso que depuzesse o governo federal, ou mesmo de uma revolução, localisada na capital da União, que subvertesse a constituição da Republica, nem assim ficariam, *ipso facto*, destituídos e annullados os governos dos Estados e os dos Municipios, os quaes tem vida autonoma e se originam de instituições locais, independentes das labutações da politica federal.

Prosigamos.

Incumbe aos Estados e aos municipios proverem ás necessidades do seu governo e administração. Esse dever fundamental presuppõe necessariamente o de premunirem-se elles dos recursos necesarios para taes despezas.

Como vimos, o imposto e os empréstimos constituem—as duas principaes fontes das rendas publicas. Essa verdade tanto se applica á receita federal como á dos Estados e á dos Municipios.

Considerações de ordem economica, exclusivamente subordinadas ao criterio dos respectivos governos, determinam a preferencia, nos casos extraordinarios, de um sobre outro desses recursos, a saber—se aconselham as circumstancias o augmento de impostos ou a emissão de empréstimo, e, neste ultimo caso,—se empréstimo interno ou externo. (6)

cap. IV; PASCHAL, *Const. de los Est. Un.* ed. Quiroga ns. 288 e seguintes; COOLEY, *Gener. Principles of Const. Law.* 2.^a ed. pags. 16 e segs.; ASSIS BRAZIL, *A Republica Federal*, pag. 195 e seguintes; REYNALDO PORCHAT, *Posição jur. dos Estados Federados*.

(6) A respeito da superioridade dos empréstimos, como recurso extraordinario, sobre a aggravação do imposto, são memoraveis os seguintes conceitos de JACQUES LAFITTE, em seu opusculo intitulado *Reflexões sobre a redução da renda e sobre o estado do credito*:

«Queixa-se o contribuinte e promptifica-se a se revoltar, quando se lhe pede além de certa somma de impostos. O capitalista, ao contrario, apresenta-se espontaneamente e vem offerecer ao governo o capital de que este necessita. Difficil e perigoso é o primeiro desses processos, o outro é facil e commodo. E' que o imposto apprehende os capitaes onde elles rarêam; apre-

Concebe-se facilmente a conveniencia, a bem dos reciprocos interesses da União e das administrações locais, da discriminação das fontes de rendas quanto ás diversas especies de impostos. A competenciá cumulativa, na mór parte dos casos, depauperando a economia social e exaurindo as forças productoras da nação, prejudicaria simultaneamente a União, os Estados e os Municipios. Além disso, a respeito de algumas taxas, poderia accarretar esse systema graves perturbações para o commercio e a industria. Ora impossibilitaria tractados e convenções diplomaticas, ora affectaria a propria harmonia economica inter-estadual.

O mesmo, entretanto, não ocorre quanto aos empréstimos. Nenhuma dessas considerações prevalece nesta hypothese.

Restringir, conseguintemente, a faculdade de recorrerem a taes operações financeiras os Estados e os Municipios—fôra perpetrar um gratuito attentado contra o principio federativo.

Fazer dependente do consentimento da União o exercicio desse direito, importaria, do mesmo modo, o sacrificio do systema; por isso que tal subordinação seria incompativel com a autonomia organica dos poderes locais. Seria o regimen da tutela pelo governo central, a affirmação da incapacidade dos municipes e dos cidadãos dos Estados para a gestão dos peculiares interesses dos seus Municipios e dos seus Estados. Assim, cantaria victoria o preconceito latino da omnisciencia e da impecabilidade do governo central, da sua innata sabedoria, da sua legitima supre-

hende-os nas aldeias, nas zonas ruraes, ás vezes nas mais incultas e nas mais pobres; o empréstimo, porém, vai buscal-os onde elles avultam, nas grandes cidades e nas metropoles. Toma-os o imposto onde elles custam 10, 12 e por vezes 15 %; recebe-os o empréstimo onde custam 4 a 5 % e se offerecem por si mesmos.»

macia sobre os governos locais, mesmo em negócios que a estes são privativos.

Sob o domínio de tão vexatorias restricções, poder-se-ia com razão lamentar o aniquillamento do *self government* local, do *home rule*.

Na deducção desse corollario não se veja fito de exageração. Da interdicção dos empréstimos externos podem, com effeito, eventualmente resultar para os governos locais o cerceamento e, quiçá, a impossibilidade do recurso ás operações de credito; pois, seguindo as condições economicas do meio social ou a situação financeira da praça ou de todo o paiz, concede-se que

- a) não seja preferivel,
- b) ou não seja conveniente,
- c) ou, mesmo, não seja exequivel

—um empréstimo interno, sob qualquer das suas modalidades.

VII

O artigo 65 § 2.º da Constituição da Republica (7), é ao mesmo tempo o principio basico e o ponto de partida do nosso organismo politico (8).

(7) Assim dispõe o texto constitucional:
«Art. 65. E' facultado aos Estados:

2.º Em geral todo e qualquer poder, ou direito, que lhes não fôr negado por clausula expressa, ou implicitamente contida em clausulas expressas, da Constituição.»

(8) Em seus *Comment. á Const. Fed. Brazil.*, diz JOÃO BARBALHO, referindo-se a essa disposição (*ibi*, pag. 273):

«A disposição deste art. 65 § 2.º póde-se considerar a chave mestra da federação. E' a *regra aurea da discriminação das competências*.

«O plano da Constituição Federal é o estabelecimento de um governo geral, a cujo cargo ficam os negocios de ordem nacional; com tal proposito, do complexo de poderes, que entram na esphera do governo de uma nação, separou os que tem aquelle caracter e, para enfeixal-os na mão da auctori-

Por elle se reconhecem como da competencia dos Estados todos os poderes que o estatuto constitucional não delegou á União por clausula *expressa*, ou implicitamente contida em *clausula expressa*.

Competem, portanto, aos Estados *todos os poderes* que lhes não são retirados por algum dos dous modos mencionados no texto constitucional.

Assim, quanto á acção governamental dos Estados, a competencia delles—é a regra; a sua incapacidade,—a excepção.

Partindo-se deste principio fundamental e verificado que nenhum preceito expresso nem, tão pouco, disposição resultante de clausula expressa da Constituição—prohibe aos Estados o recurso aos empréstimos externos: força é concluir-se—que o exercicio de taes operações de credito inclue-se legitimamente na orbita dos seus poderes.

Além desse argumento por inducção, de incontestavel procedencia juridica, definiu o legislador patrio, no art. 5.º da Constituição, como *incumbencia* dos Estados, proverem, a expensas proprias, ás necessidades do seu governo e administração (9).

Esse preceito e o do art. 65 § 2.º corroboram-se reciprocamente.

Na verdade, quaes os recursos de que dispõem os Estados para o desempenho dos altos deveres do seu governo e administração? A resposta é intuitiva:—o exercicio dos poderes, ou direitos que

dade central que creou para exercel-os (governo federal), teve que especificar designadamente taes poderes e declarar-os inherentes á União. *Os demais poderes, que não entram no numero desses assim separados, EVIDENTEMENTE ESCAPAM Á COMPETENCIA FEDERAL; FICAM TODOS COM OS ESTADOS.*»

(9) Constit. da Rep., art. 5.º: «*Incumbe a cada Estado provêr, a expensas proprias, ás necessidades do seu governo e administração...*»

a) lhes são expressamente delegados na Constituição da Republica, e dos que

b) lhes não são negados no mesmo estatuto fundamental.

Sobre essas largas bases e respeitadas os principios constitucionaes da União, deixou livre aos Estados o legislador constituinte regerem-se pelas constituições e leis que livremente adoptassem (10).

O recurso aos empréstimos externos não se apresenta, portanto, no nosso direito publico simplesmente como o exercicio de uma faculdade constitucional dos Estados; é mais do que isso. Constitúe para elles, em determinadas circumstancias, o desempenho de um dever legal:—o de proverem ás necessidades do seu governo e administração.

Cumpra observar que no exercicio dessa prerogativa não póde ingerir-se, sob qualquer fundamento, o governo da União. Dispõe sobre este grave assumpto em forma taxativa o art. 6.º da Constituição (11), cujas expressões aparentemente restrictivas (*ibi*, «o *Governo Federal* não poderá intervir etc.») são equipollentes de «os *poderes da União*», e não synonymas de «o *poder executivo*» (12).

(10) Constit. da Rep., art. 63: «Cada Estado reger-se-á pela Constituição e pelas leis que adoptar, respeitadas os principios constitucionaes da União.»

(11) Constit. da Rep., art. 6.º: «O Governo Federal não poderá intervir em negocios peculiares aos Estados, salvo:

1.º Para repellir invasão estrangeira, ou de um Estado em outro;

2.º Para manter a fôrma republicana federativa;

3.º Para restabelecer a ordem e a tranquillidade nos Estados, á requisição dos respectivos governos;

4.º Para assegurar a execução das leis e das sentenças federaes.»

(12) J. BARBALHO, *obr. cit.*, pag. 20, fundamenta essa interpretação e a torna incontestavel, com grande cópia de argumentos doutrinarios e outros deduzidos do elemento historico e da intelligencia dada ao texto constitucional pelos principaes collaboradores da nossa lei fundamental.

Se ao Governo Federal, ainda com o proposito verdadeiro de defender interesses nacionaes, fosse licito immiscuir-se em negocios peculiares aos Estados, haveria nesse regimen politico uma federação meramente nominal. O systema seria excellente ou detestavel, como queiram considerar; mas não seria—federativo.

O mesmo fundamento legitimaria, reciprocamente, a ingerencia dos Estados nos negocios da União, quando estes affectassem, (e é a generalidade dos casos) interesses estaduaes.

Olvidam, portanto, a propria essencia do principio federativo aquelles que, impressionados por inconvenientes inherentes a esse regimen, recuam espavoridos ante os logicos carollarios da autonomia local, e a restringem ante a acção superior e oppressiva do poder central. Não é outra a dialectica do unitarismo.

Esquecem-se esses timoratos publicistas de que— não ha regimen politico insusceptivel de abusos, nem se conhecem instituições sociaes que sejam isentas de senões. Tem-n'os, como os teem todos os systemas conhecidos, o regimen federativo. Não ha negal-o. Cumpre, porém, ponderar que elle offerece á eventualidade desses inconvenientes — amplas compensações.

Importa, por isso, que se precavenham os espiritos desejosos de acertada orientação. Não convem que o temor do abuso acarrete a eliminação, ou mesmo a restricção, da liberdade; pois o cerceamento desta com pês preventivas é o sacrificio do direito. O receio de males que possam advir de algumas prerogativas dos poderes locaes, oxalá, não venha tolher os grandiosos beneficios da instituição federativa!

Estamos plenamente convencidos de que da mais franca e desassombrada applicação do principio decentralizador, que fez a grandeza dos Estados-Unidos, de-

pende também a prosperidade e o progresso da nossa patria. Deve, por isso, sobrepujar quaesquer temores o nosso amôr a esse abençoado regimen. Será a victoria de um glorioso ideal de progresso sobre os preconceitos da idiosyncrasia latina! (13)

(13) Campos Salles, o estadista brasileiro que melhor tem comprehendido e mais vigorosamente propugnado o systema federativo, enunciava com a sua mascula eloquencia as mesmas idéas, na tribuna do Senado, em sessão de 8 de Abril de 1895. Combatendo um projecto de *regulamentação* do art. 6.º da Constituição da Republica, dizia o eminente chefe republicano:

«Eu entendo que nenhuma questão mais grave do que esta pôde-se agitar no seio do Congresso Nacional, porque é ella que penetra mais fundo no nosso organismo institucional (*Apoiados*). Se é possível um corpo politico ter coração, eu direi que neste momento estamos tocando no proprio coração da Republica Brasileira (*Apoiados; muito bem*).

Applicados os principios de accôrdo com a indole caracteristica do nosso systema, é evidente que a intervenção da autoridade federal no Estado, quando ella é facultada pelo art. 6.º, *não tem por fim qualquer modificação offensiva da sua soberania*, quer se tracte das auctoridades constituídas, quer se tracte das suas instituições. Em caso nenhum pôde a intervenção ter este alcance (*Apoiados*).

A nossa Constituição adoptou o mesmo plano (que a norte americana). Ella definio na distribuição das funcções privativas dos poderes da União, a esphera de competencia em que cada um, o Estado e a União, pôde exercer a sua soberania sem que uma possa crear embaraço á actividade da outra.

Ora, o art. 6.º estabelece as limitações quanto á autonomia do governo estadual, no que se refere aos negocios que lhe são peculiares. Fóra dessas limitações não ha nem pôde haver intervenção federal. Isto posto, de duas uma: ou o pensamento do projecto da nobre commissão está contido nas clausulas do art. 6.º, ou não; se está, o projecto é ocioso e inutil, e, portanto, não deve ser incorporado á nossa legislação; mas se não está, se amplia ou restringe o pensamento do legislador constituinte, o projecto deve ser regeitado porque é inconstitucional.»

O illustre parlamentar enfechou com chave de ouro o seu importantissimo discurso, que foi para elle mais um triumpho oratorio, e para com a nossa patria um relevante serviço; por isso que foi o tiro de honra sobre o malfadado projecto. Eis a memoravel peroração a que alludimos:

«O SR. CAMPOS SALLES—Sr. presidente, terminarei declarando que voto contra o projecto, porque vejo nelle, não uma ameaça remota, mas nm perigo imminente, para a federação brasileira, principio sobre o qual repousam todas as garantias de um amplo regimen de liberdade.

O SR. Q. BOCAYUVA—Apoiado.

O SR. CAMPOS SALLES—Voto contra o projecto, porque elle não é senão um attentado que se premedita contra o nosso systema, que é a garantia unica da estabilidade da União... (*Apoiados; muito bem*).

O SR. COELHO CAMPOS—Com effeito!

O SR. GONÇALVES CHAVES—Protesto.

Todas essas considerações que ahi ficam são applicaveis na mesma extensão á autonomia das municipalidades.

A Constituição da Republica dellas não se occupa, se não para delinear em largos traços os solidos ali-cerces da sua autonomia (14).

Tendo reconhecido aos Estados o direito de decretarem as instituições organicas que lhes aprovessem, respeitadas os principios constitucionaes da União, fôra incoherente o legislador constituinte se ultrapassasse aquellas normas geraes, organisasse os poderes municipaes e lhes definisse as respectivas attribuições.

Bastava determinar-se, como se fez, que deveria ser acatado em toda a sua plenitude o principio federativo, nas constituições e leis que os Estados decretassem:

a) já para o seu proprio governo e administração (art. 65);

O SR. CAMPOS SALLES... e no dia em que ficar a autoridade federal armada da faculdade de supprimir, quando quizer, a soberania dos Estados, é certo que teremos fecundado o germen da mais profunda anarchia no organismo da Republica. (*Muito bem*).

A minha attitudo nesta questão não é nova. Quando eu dava combate á monarchia, procurando levantar contra ella o espirito publico, appellava para a Republica Federativa como a mais segura garantia contra toda sorte de despotismo.

Destruida a monarchia, no Governo Provisorio luctei contra a intolerancia de velhos preconceitos para federalisar a justiça, completando assim a existencia harmonica dos tres órgãos da soberania no Estado e na União.

Na tribuna do Congresso Constituinte, defendendo com ardor a obra do Governo Provisorio, lancei o meu vasto programma nesta synthese:—*A União indestructivel com os Estados indestructiveis.*

E agora, que está fundada a Republica Federativa, estou firmemente resolvido a ficar em guarda para defender a todo transe a soberania dos Estados. (*Muito bem, muito bem. O orador é muito cumprimentado*).

(14) *Constit. da Republ.*, art. 68: « Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos municipios, em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse.»

b) já para o governo é a administração dos seus Municipios (art. 68).

Na conformidade desses principios basicos foi decretado em todos os Estados o direito publico municipal.

Pouco importa, para as conclusões deste trabalho, que nessas organizações constitucionaes nos vinte Estados federados que compõem a União Brasileira tenham sido, ou não, alli ou acolá, realizadas em toda a sua plenitude as aspirações do legislador constituinte. O presente estudo, com effeito, outro fito não tem a não ser o de elucidar a questão que aventamos—em face do nosso direito publico federal.

E nesse terreno, faz-se opportuno lembrarmos que, além dos argumentos decorrentes dos textos constitucionaes que temos consultado, o direito consuetudinario acóde, por sua vez, em confirmação da nossa doutrina.

Os Estados de S. Paulo, da Bahia, de Minas Geraes, do Espirito Santo, (15) e cremos que tambem os do Pará e do Amazonas—tem levantado empréstimos

(15) VEIGA FILHO, *Scienc. das Finanças*, n. 101, *ibi*: «Os Estados do Brazil que têm responsabilidade no estrangeiro são os seguintes:

—O Estado de S. Paulo, primeiro que levantou no exterior um empréstimo, que foi realiado na importancia de 714.000 £, typo 92, juro 5 % em 12 de Setembro de 1888, quando no governo da antiga Provincia o dr. Pedro Vicente;

—O Estado da Bahia, por um empréstimo contrahido em 18 de Dezembro de 1888, na importancia de 800.000 £, ao juro de 5 % e typo de 91;

—O do Espirito Santo, por um empréstimo de 700.000 libras, contrahido em 1895, ao juro de 5 % e typo de 70;

Finalmente, o de Minas Geraes, em 15 de Junho de 1897, da quantia de 35,050,000 francos, juro 5 %, typo 78.»

Nessa enumeração omitta o talentoso autor, naturalmente por ter-se effectuado posteriormente á dacta da publicação do seu livro, um segundo empréstimo externo contrahido pelo Estado de S. Paulo na praça de Londres. Foi effectuado em 28 de Abril de 1899, sob a presidencia do Sr. Coronel Fernando Prestes, com os banqueiros Henry Schröder & Co., na importancia de 1.000.000 de libras, typo 88, juro 5 %.

nas praças estrangeiras. O do Rio de Janeiro, por mais de uma vez, tem procurado fazel-o.

Convém notar que duas dessas operações financeiras foram realisadas no anno de 1888; portanto, —sob o regimen político da monarchia unitaria.

As Provincias de S. Paulo e da Bahia, ambas naquelle mesmo anno, sem dependencia de autorisação do governo imperial ou de licença da Assembléa Geral, contrahiram empréstimos em praças estrangeiras. Exerceram a ampla attribuição do art. 11 § 3.º do Acto Addicional (16), que facultava ás Provincias, mediante autorização das suas Assembléas legislativas, a contrahirem empréstimos com que occorressem ás suas respectivas despezas.

PIMENTA BUENO, em seo commentario a esse texto, restringe, por argumentos méramente inductivos, o direito das Provincias—unicamente ao recurso aos empréstimos internos (17); mas além de se lhe poder

(16) Acto Addic., Art. 11: «Tambem compete ás Assembléas legislativas provinciaes:

III Autorisar as Camaras municipaes e o governo provincial para contrahir empréstimos com que occurram ás suas respectivas despezas.»

(17) PIMENTA BUENO, *Dir. Publ. Brazil*, n. 227: «A disposição deste paragrapho (o § 3.º do art. 11 do Acto Addicional) é uma logica consequencia da attribuição de fixação das despezas provinciaes e municipaes, de que já tractamos, e dos meios de occorrer a ellas.

Poderão, porém, taes empréstimos ser contrahidos fóra do Imperio sem o consentimento dos poderes geraes? Entendemos que não, pois que pódem affectar por mais de uma eventualidade as relações internacionaes, que são de interesse geral, e em tal caso é visível que um governo estranho não virá reclamar, ou entender-se com os governos das provincias; nem isso seria admissivel. Consequentemente, cumpre que o poder geral seja ouvido, e consinta.»

Como se vê, a questão é a mesma que estamos estudando á luz do nosso direito publico vigente; e, como se verá, é tambem a mesma a argumentação que a dos actuaes adversarios das liberdades locaes.

Que o venerando publicista do Imperio, educado na escola da centralisação governamental, argumentasse nos termos em que o faz,—*transeat*; mas que lhe siga alguém as pegadas, alentando o mesmo acanhado ideal, e procurando justifical-o n'outro meio social e institucional, n'outra epocha, e sob o influxo de correntes de opinião totalmente diversas—é estupendo anachronismo!

oppôr que considerações de ordem geral não revogam nem restringem direito expresso, cumpre consignar que outro illustre commentador da Constituição do Imperio, o conspicuo Visconde de Uruguay, não seguiu a mesma trilha; pois não procurou cercear a competencia das Assembléas Provinciaes no exercicio do direito, que tinham, de autorisar os empréstimos de que trata o Acto Adicional (18).

Menos liberal que o inclito estadista conservador mostrou-se, em seus estudos sobre a Constituição do Brazil, o Dezembargador Rodrigues de Souza, certamente influenciado pela doutrina e pela autoridade scientifica de Pimenta Bueno e affeito como elle á escola da centralisação e do unitarismo (19).

Em 1888, pela Assembléa Provincial de S. Paulo foi autorisado o governo da Provincia a levantar um empréstimo externo (20). Passou incolume o projecto em sua elaboração legislativa e foi unanimemente ap-

(18) V. DE URUGUAY, *Estudos Práticos*, vol. II § 488.

(19) RODRIGUES DE SOUZA, *Anal. e Comment. da Const. Polit. do Imp. do Brasil.*, vol. I, pag. 382, *ibi*: «A attribuição de autorisar as camaras municipaes e o governo provincial para contrahir empréstimos, relacionada com a de legislar sobre impostos, e despezas municipaes e provinciaes, é tambem por necessidade ligada á do art. 10 § 8.º. Sem ella mal poderiam as assembléas pôr em acção os meios de melhoramento, riqueza e engrandecimento das provincias.

Havendo uma obra de necessidade, ou que promette vantagens certas á provincia ou localidade, se para leval-a a effeito não bastam impostos e redução de despezas menos necessarias, o recurso que ha é de empréstimos, a cujo respeito militam as mesmas considerações, feitas no commentario ao artigo 15 § 13 da Constituição.

Só dentro do Imperio (o grypho é nosso) podem ser contrahidos os empréstimos provinciaes, ou municipaes; porque, não sendo as provincias Estados independentes, não podem tractar com as praças estrangeiras negocios taes, que ficando sob a protecção dos respectivos governos, são susceptiveis de difficuldades internacionaes.»

Este argumento, como havemos de vêr, é totalmente imprestavel.

(20) Essa autorisação foi dada pelo art. 3.º da Lei provincial n. 55 de 22 de Março de 1888, assim redigido: «E' o governo autorisado a emittir, desde já, apolices até a quantia de sete mil contos, ao juro de seis por cento ao anno, pago semestralmente, para consolidação da divida fluctuante e para a que contrahir com o serviço de immigração; ou, se julgar mais conveniente, a

provado pelo legislador paulista. Convertido em lei, foi executada a autorisação e contractado o empréstimo, nas condições já expostas, com os banqueiros de Londres—Louis Cohen & Sons.

Nenhuma opposição, nenhum reparo foi suscitado quer pelos representantes da opposição, ardorosa então, ao governo de S. Paulo, quer pelos poderes geraes do Imperio.

A mesma tacita approvação acolheo a operação financeira, tambem realisada na praça de Londres, alguns mezes depois, pela Provincia da Bahia.

Pode-se, portanto, considerar que já no regimen politico transacto era esse o direito vigente, consagrado pelo texto constitucional e pela pratica administrativa.

VIII

Enumeremos agora algumas das mais autorisadas impugnações á doutrina que temos exposto.

Cabe o primeiro lugar, pela sua elevadissima autoridade politica, á mensagem presidencial endereçada

contrahir um EMPRESTIMO EXTERNO ou interno, applicavel exclusivamente a taes fins, ou a fazer quaesquer, outras operações de credito.»

Esta disposição, que figura na lei do orçamento provincial, originou-se de uma emenda apresentada na sessão da Assembléa legislativa de 1.º de Março de 1888 pela commissão de fazenda composta dos illustres representantes Snrs. Lopes Chaves, Rodrigo Lobato e Delfino Cintra.

Compunha-se n'aquella legislatura a Assembléa Provincial de deputados conservadores, liberaes e republicanos, e dos mais autorisados na politica paulista e brazileira, taes como, entre outros, Duarte de Azevedo, Antonio Prado, Lopes Chaves, Delfino Cintra, Rubião Junior, Pedro Vicente, Domingos Jaguaribe e, sem a mesma graduação, Almeida Nogueira, *conservadores*; Augusto Queiroz, Rodrigo Lobato, Mello Peixoto, Castilho, Ferreira Braga, Candido Rodrigues, Albuquerque Lins e Firmiano Pinto, *liberaes*; e Campos Salles, Prudente de Moraes, Bernardino de Campos e Martinho Prado Junior, *republicanos*. Pois bem. Não se levantou uma só voz, para oppôr a minima duvida sobre a competencia do governo provincial quanto ao levantamento de empréstimo externo!

ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa do anno passado.

Nesse documento official, lê-se o seguinte:

«Na ordem administrativa, julgo de meu dever invocar a vossa attenção para a faculdade *que se tem arrogado* alguns Estados de contrahirem, por sua propria autoridade, empréstimos no exterior.

Compreende-se bem quanto, em um momento dado, o uso dessa attribuição poderá ser prejudicial ao credito do paiz, á regularidade de suas finanças e até ás suas relações internacionaes.

E' prudente que o poder legislativo subordine essas operações a normas que affastem da União compromissos ou embaraços que possam sobrevir. O Congresso não ignora que um paiz, de regimen igual ao nosso, já se vio forçado *a prohibir o uso de identica attribuição*, pelas perturbações que inflingia á politica internacional e ás condições geraes de suas finanças.

Pretendemos responder a essas e a todas as outras impugnações que vamos reproduzir. Para evitar, porém, inuteis repetições, fal-o-emos com methodo, depois de expostas todas as objecções.

Convém, todavia, contestarmos desde já as duas proposições da mensagem presidencial que sublinhamos no texto acima reproduzido:

I. Não é acertado dizer-se que os Estado *se tenham arrogado* a faculdade de contrahir empréstimos externos. Reconhece-lhes esse direito a Constituição de 24 de Fevereiro, como ás antigas Provincias o outorgava o Acto Adicional.

Não se concebe que seja menos liberal e decentralisada a Republica *federativa*, do que o era o Imperio *unitario*.

Demais, as Provincias outr'ora, hoje os Estados— estiveram sempre na posse legitima desse direito: não n'ò usurparam.

II. Nenhuma Republica federativa tem prohibido aos seos Estados, Provincias ou Cantões o recurso á operações de credito no exterior. Não se encontra nas leis organicas da União Americana, á qual parece referir-se a Mensagem, nenhum preceito restrictivo das liberdades locaes (21).

Não é necessaria naquelle grande paiz autorisação federal para que possam os Estados contrahir emprestimos externos; mas tão sómente para que a União se considere solidariamente responsavel.

Quando *não autorizado*, não deixa o emprestimo de ser valido e de produzir effeitos juridicos; mas não obriga a responsabilidade financeira da União.

Essa autorisação, portanto, é buscada pelos Estados quando necessitam reforçar o seu credito. E' como que o endosso do governo federal.

Prosigamos.

Fundamentando, em breves palavras, em sessão de 27 de Dezembro de 1902, do Congresso Nacional um projecto restrictivo do direito de contrahirem os Estados emprestimos internos *ou externos* (22) adduzio o

(21) Apezar dessa referencia da Mensagem, apezar da affirmação, ainda mais cathgorica dos Drs. Escorel e Mendes Junior, estribados na autoridade de Bryce, disposição nenhuma existe na Constituição dos Estados Unidos ou nas Emendas, posteriormente insertas na mesma, vedando aos Estados ou aos Municipios os emprestimos externos.

(22) E' o seguinte o texto desse projecto verdadeiramente reaccionario: «O Congresso Nacional *resolve* (!):

Art. 1.º E' vedado aos Estados contrahir emprestimos no exterior, ou *no interior*, com os bancos, companhias e emprezas estrangeiras, sem autorisação do Congresso Nacional.

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

Sala das Sessões, 26 de Dezembro de 1902.—*Ercicio Filho.*»

Além do mais, esse projecto é incompleto, e inefficaz: Se elle têm por fito evitar incidentes que poderiam acarretar complicações internacionaes, deve-

honrado deputado por Pernambuco, Snr. Bricio Filho, as seguintes considerações:

«...A primeira das impugnações contra a medida será a sua inconstitucionalidade.

Doutores em constituições vão enxergar em sua adopção um ataque á federação, deslembrados de que a autonomia estadual se cifra á economia interna dos Estados o não póde ir até o compromettimento da soberania nacional. (*Muito bem*)

... ..

Olhemos para a federação, mas olhemos tambem para a Venezuela, lição fecunda para este continente, exemplo extraordinario para os paizes sul americanos, conselho salutar ás nações fracas, demonstração cruel da sorte que as aguarda, révelação dolorosa e significativa de que a antinomia entre o *monroismo* e o imperialismo cessa no momento em que as suas ambições e interesses se confundem, se irmanam, se misturam e se comprehendem.»

Copiósa phraseologia, mas penuria de argumentos! Releve-nos o illustre parlamentar.

Não deixaremos sem resposta nem mesmo o exemplo da Venezuela.

Entretanto, por agóra, completemos a relação dos adversarios da nossa doutrina.

ria, ao passo que veda aos Estados empréstimos externos e internos com bancos, companhias e emprezas estrangeiras, ampliar a prohibição de modo a comprehender não sómente aquellas pessoas juridicas, mas quaesquer *individualidades* estrangeiras.

Deveria mais, precaver, de modo absoluto, para que nos empréstimos internos todos os subscriptores provassem a sua nacionalidade brasileira.

E para complemento dessas precauções, declarar, por lei, a inalienabilidade de titulos da dívida publica interna a estrangeiros.

Ainda assim... não se poderia reputar segura a União contra a possibilidade de reclamações diplomaticas.

Acham-se ainda alistados entre os mesmos—dois illustres e eruditos lentes desta Faculdade, os Drs. Oliveira Escorel e João Mendes Junior.

O primeiro inserio nesta mesma Revista, no anno passado, um bem elaborado estudo sobre o assumpto, ou antes sobre uma face muito especial do mesmo. Inquierio elle, contestando uma proposição do Dr. Brício Filho,—se se poderia taxar de inconstitucional a reforma pelo mesmo deputado proposta e da qual já nos occupámos.

No esclarecido conceito do nosso illustrado collega e amigo, tal reforma, para a qual não regatêa applausos, poderia, sem attentado á Constituição da Republica, ser decretada pelo Congresso Nacional em legislatura ordinaria.

Em apoio dessa opinião, exhibe elle uma profusão de argumentos que, com a devida venia, não nos convenceram e que, por isso tentaremos refutar, guardando a ordem de classificação adoptada no *Summario* para as secções IX, X, e XI deste trabalho.

O Dr. João Mendes Junior é o autor de um importante artigo didactico dado á publicidade no *Commercio de S. Paulo* de 2 de Março do anno passado e no qual vem compendiados todos os argumentos contrarios ao exercicio do direito, pelos Estados, de contrahirem emprestimos em praças estrangeiras.

Para responder com methodo a todas essas e ás mais objecções dos trabalhos aos quaes nos temos referido, e como se repetem algumas dellas, seguiremos a seguinte ordem: estudaremos successivamente o alcance de cada argumento á luz:

- a) do direito constitucional patrio;
- b) do direito internacional e da diplomacia; e
- c) da sciencia das finanças.

IX

Os argumentos capitaes sobre os quaes se basêa a opinião do Dr. Oliveira Escorel são os seguintes:

1.º Incumbindo á União o dever de proteger os seus membros perante as nações estrangeiras, resulta-lhe necessariamente dessa incumbencia o direito implicito de inspecionar, de *contrôler* (a expressão é delle, emprestada de Le Fur) os governos dos Estados.

2.º Se os Estados, devedores a estrangeiros, deixam de honrar a sua responsabilidade, quem, a não ser a União, tem o dever de effectuar o pagamento? Ora, como a quem tem a *obrigação* (sic) de pagar se contesta o direito de intervir na realisação do contracto?!

I. Responde-se, quanto á primeira parte, que, por mais estranho que pareça a Le Fur e ao illustre cathedratico, não está subordinada a acção dos governos estaduaes ao *contrôle* dos poderes da União. Essa posição de dependencia seria a negação da propria base do systema federativo; seria o aniquillamento da autonomia dos Estados, ante a supremacia do governo federal. (23)

(23) Lamentamos que a um espirito tão lucido e perspicaz como o do nosso estimavel collega não se tenha patenteado a incompatibilidade da doutrina de Le Fur, que não comprehendio bem o systema federativo, com os principios consagrados na Constituição brasileira, da completa autonomia dos governos locais.

Seja-nos licito mais uma vez invocarmos a palavra eloquente de Campos Salles e a sua incontestavel autoridade sobre o assumpto. Dizia, em sessão do Senado, de 8 de Agosto de 1895, esse preclaro cidadão:

«Os argumentos então (em 1837) empregados em favor das reformas rectoras tinham a mesma natureza e eram em tudo semelhantes aos que agora se empregam para a pretendida regulamentação do art. 6.º da Constituição. Até os intuitos se confundem; lá pretendia-se reagir contra as franquezas provinciaes; aqui não se quer senão suprimir a soberania dos Estados. (*Contestações*).

Não tenho a menor duvida em affirmar que com este projecto o que se está pretendendo é um violento attentado contra a constituição da Republica. (*Novas contestações; muitos apoiados; cruzam-se varios apartes.*)

Além disso, bem como na Constituição americana, na brasileira não tem a União outros poderes *implicitos* a não serem os resultantes de clausula expressa, além dos poderes expressos, nos precisos termos do art. 65 n. 2, da mesma Constituição.

O *contrôle* de que falla Le Fur não é senão um euphemismo tendente a ampliar desmedidamente os casos de intervenção do governo federal. Ora esses, pela Constituição da Republica, acham-se *taxativamente* mencionados no. art. 6.º.

Ao interprete não é dado, sem deturpação do texto, amplial-os.

Passemos ao segundo argumento.

II. Se os Estados devedores deixam de pagar as suas dividas a credores estrangeiros,—nenhuma obrigação tem de o fazer a União.

Cahem por terra, conseguintemente, as frageis deducções desse supposto dever juridico.

Mas, poderão replicar-nos:—e as reclamações diplomaticas que surgiriam dessa falta de pagamento?

Em 1837 tambem se apregoava a necessidade de oppôr barreira ás ambições de autonomia das provincias, exactamente porque, dizia-se, o poder legislativo provincial praticava ousadas invasões nos dominios da competencia do poder geral. Dizia-se que, á sombra dos vagos principios do Acto Addicional, as Assembléas Provinciaes iam-se apoderando de uma faculdade legislativa absoluta, e que para evitar as perturbações geradas por estas tendencias invasoras cumpria interpretar a lei das prerogativas, afim de restabelecer o equilibrio pelo restabelecimento dos justos limites da competencia provincial.

Ora, não são de outra natureza os argumentos adduzidos pelos sustentadores do projecto. O que os nobres senadores apresentam como um grande perigo é a invasão da soberania da União pelos poderes estaduaes, e para remediar ao supposto mal pretendem annullar a soberania dos Estados franqueando a intervenção da União nos negocios que lhes são peculiares.

Por mim declaro que o que é preciso, o que é absolutamente indispensavel é que se estabeleça o mais rigoroso respeito, a mais segura garantia entre as duas soberanias; pois estou convencido de que no dia em que, por excesso de regulamentação, se lançar uma soberania sobre a outra, estará desfeito o equilibrio, e com o afrouxamento das prerogativas do poder estadual estarão desfeitos os laços da União Federal.»

Paramos aqui. para não transcrevermos todo esse substancioso discurso, no qual não ha perder uma palavra!

Daremos resposta á interrogação quando tractarmos da questão em face do direito das gentes.

Por agora, basta-nos accentuar que, na hypothese de faltar um Estado aos seus compromissos financeiros para com credor estrangeiro, se em auxilio delle acode a União e effectua o pagamento reclamado, não n'ò faz por dever juridico; mas por motivos politicos, que havemos de analysar.

Da possibilidade de adoptar a União esse alvitre, não lhe resulta o direito de ingerir-se no governo dos Estados e lhes fiscalisar a direcção, nos negocios do peculiar interesse delles.

III. Argumenta o Dr. João Mendes Junior:

Mesmo pelo texto constitucional, não é facultado aos Estados contrahirem empréstimos externos.

Essa consequencia resulta implicitamente de varias disposições expressas, segundo a doutrina do art. 65 n. 2 da Constituição.

Effectivamente, todas as attribuições referentes á economia nacional (o talentoso e abalisado lente enumera para exemplo algumas) são privativamente delegadas á União. Ora, o lançamento de empréstimos publicos pelos Estados em praças estrangeiras, o exito ou o insuccesso de taes operações, as fluctuações dos seus titulos, e as suas consequencias:—affectam profundamente o commercio nacional, o valor da moeda, o credito publico e, em occasiões anomalas, as relações internacionaes.

Como, pois, contestar-se a legitimidade da intervenção do governo federal nessa ordem de interesses?

Vamos responder com outras perguntas. E' nossa intenção patentear, por esse modo, a improcedencia e o perigo dos argumentos por inducção:

Não são sómente os empréstimos externos que affectam o cambio, o commercio, o credito publico e toda a economia social; são tambem os empréstimos internos, os impostos de exportação, os impostos sobre immoveis ruraes e urbanos, sobre o capital e a renda, sobre industrias e profissões, sobre transmissão de propriedade, etc. Logo, sobre taes objectos, embora reservados á competencia dos Estados (24): como razoavelmente se contestar a legitimidade da interferencia da União? Como se lhe negar o direito *implicito* de intervir, com o seu supremo *contrôle*, no exercicio dessas prerogativas, inconsideradamente deixadas aos governos estaduaes?

Inversamente:

As emissões de papel moeda, os tractados de commercio, os empréstimos nacionaes, a politica internacional, a guerra, etc., affectam muito directamente a vida economica dos Estados, e lhes podem difficultar ou mesmo impossibilitar o provimento ás necessidades do seu governo e administração. Logo,—como se contestar aos Estados o direiro de *contrôler* os poderes da União no desempenho das attribuições relativas a taes interesses?! Não terão os Estados, para tal mister, poderes *implicitos*, emanados das suas attribuições definidas em clausulas expressas da Constituição?

Esse embate de interrogações deve conduzir-nos á seguinte conclusão:—não importa indagar, para que fique apurada a legitimidade de uma prerogativa constitucional, se do seu exercicio podem rezultar inconvenientes; mas se ella, de facto, está consagrada pelo texto e pela doutrina constitucional.

IV. Outra objecção :

Os Estados e os municipios são autonomos, é certo; mas dentro dos limites da sua respectiva circumscripção.

(24) DR. OLIVEIRA ESCOREL, *Revista cit.*, pag. 248.

Não se concebe, portanto, como seja licito a essas entidades politicas exercerem a sua capacidade juridica *extra terminos*, contractando emprestimos em praças estrangeiras.

Resposta :

Em primeiro lugar, os emprestimos externos podem ser contractados na propria séde dos Estados e municipios.

Mas, quando o contrario se dê, nenhuma anomalia juridica haverá.

Cumpra não confundir a jurisdicção com a capacidade juridica. Fóra do seu territorio, o Estado e o Municipio não teem jurisdicção, *id est*—não exercem autoridade, não gozam de dominio eminente. Assim tambem a propria nação não exerce soberania além das suas fronteiras territoriaes.

Segue-se, porém, desse facto, que percam o character de pessoa juridica e não possam contractar?

A resposta affirmativa destoaria das normas geraes do direito.

Replicá ainda o nosso illustre antagonista:

As pessoas naturaes, sim, tem capacidade de direitos onde quer que se achem; porque a teem como attributo congenito. As pessoas juridicas, porém, creação da lei, não gozam senão de capacidade restricta, na exacta medida da sua missão. Ora, os Estados e os Municipios são constituídos politicamente para o exercicio da administração *local*. Não póde, por conseguinte, a sua acção estender-se além das fronteiras do seu territorio.

Para nós, a conclusão mais logica, ainda partindo do mesmo principio, seria a que medisse a capacidade juridica não pela área territorial, mas pelas necessida-

des da missão a preencher, isto é, na hypothese, — pelas attribuições administrativas e governamentaes dos Estados e Municipios. O limite da capacidade juridica não é a geographia, mas a necessidade social. E assim, reverte-se o argumento em apoio da nossa doutrina.

Se, por incapacidade para contractarem fóra do seu territorio, aos Estados e aos Municipios fosse vedado realisarem emprestimos externos, então pelo mesmo principio se estenderia o impedimento constitucional:

a) aos emprestimos internos por elles contrahidos fóra da sua circumscripção territorial;

b) a quaesquer outros contractos celebrados em eguaes condições.

Se assim fosse, quanto embaraço inutil e destituido de sensata explicação! Quanto obstaculo, devido a méra superstição de formalismo!

Além disso, se a capacidade da pessoa juridica devesse ficar circumscripta á esphera de jurisdicção da pessoa politica, tambem ás nações soberanas seria impossivel realisarem tratados, contractos e, na hypothese, operações financeiras—fóra da sua patria. Essa consequencia inaceitavel patentêa, por isso mesmo, a falsidade do principio.

V. Outra duvida proposta, ou antes—outra face desta mesma duvida:

Para as pessoas naturaes, a regra é a capacidade juridica; a incapacidade é excepcional. Nas pessoas juridicas, porém, dá-se o inverso: a regra é a incapacidade, a competencia é a excepção. Esta, de existencia voluntaria, não exerce senão os direitos que lhe são definidos na sua lei organica.

Responde-se:

1.º O art. 65 § 2.º da Constituição faculta aos Estados «todo e qualquer poder e direito que lhes não fôr negado por clausula expressa, etc.»; estabelece, portanto, o principio geral da capacidade delles.

2.º Mesmo, porém, acceita a doutrina exposta, ainda assim não se seguiria, para o caso vertente, a incapacidade juridica dos governos locais. Estes, com effeito, pelas instituições federativas são organisados autonomos para a gestão dos seus respectivos interesses.

Os empréstimos publicos dos Estados e Municipios, embora contractados em paizes estrangeiros, não deixam de ser actos da administração local. Esse character lhes é dado, não pelo lugar em que se realisam, mas pelo seu destino e leis de autorisação.

VI. Encarando a these sob outro ponto de vista, ponderam ainda, em opposição á nossa doutrina:

«Proibir ao Estado particular contrahir empréstimos 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*. E' 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 pessoas estrangeiras, sem ter recursos para pagal-as, e somente com a certeza de que a União, para evitar complicações internacionaes, fará o pagamento.»

Resolveremos adiante a objecção que, como se vê, é complexa. Por agora, como estamos encarando

o assumpto exclusivamente na feição que interessa ao direito publico, limitar-nos-emos a deduzir da argumentação que nos é opposta, as seguintes illações, rigorosamente logicas:

Se, como pretende o illustre antagonista, do dever que assiste á União de responder pelos actos dos Estados perante as potencias estrangeiras, lhe resulta o direito de prohibir que elles realizem emprestimos externos; segue-se pelo mesmissimo fundamento:

1.º que tambem poderá a União prohibir aos Estados os emprestimos *internos*, contrahidos, mesmo em parte, com pessoas estrangeiras;

2.º que tal prohibição se poderá estender a qualquer especie de contracto, e não somente a emprestimos, com estrangeiros, ainda que realisado no proprio Estado;

3.º E como as reclamações internacionaes poderão se originar de quaesquer actos ou omissões dos governos locaes, em que venham a ficar envolvidos interesses ou direitos de estrangeiros, segue-se que deverá a União intervir na administração policial, judiciaria, fiscal, de viação, de immigração, etc., de todos os Estados e Municipios.

E' possivel que com taes cautelas fiquem menos arriscados os interesses da União e as arcas do Theouro; mas... que será feito da autonomia local?! A que ficará reduzido o systema federativo?!

X

Examinada a questão sob o ponto de vista do direito internacional, objectam os impugnadores da nossa doutrina:

I.—Os Estados federados e os Municipios—não são pessoas de direito internacional; e pois,—não podem realizar empréstimos publicos externos.

Resposta:

Tambem as empresas, companhias, sociedades anonymas e outras, e os particulares—não tem personalidade no direito das gentes; entretanto:—podem contrahir empréstimos nas praças estrangeiras.

Segue-se d'ahi que não é necessaria, para taes operações financeiras, a condição de pessoa soberana.

II.—A Convenção de Londres de 1831 firmou o principio de que quaesquer que sejam as mutações do direito publico interno, não se alteram, por isso, as responsabilidades de direito internacional. O legislador patrio obedeceu ao mesmo principio com a adopção do art. 48, § 16 da Constituição, cuja amplitude deve abranger, não somente a União, mas todas as *pessoas de direito publico* que a compõem. (25)

Resposta:

A Convenção de Londres, como é intuitivo, tem outro fito e outro alcance. Todavia, mesmo que assim não fosse, é manifesto que o art. 48, § 16 nenhuma applicação tem á hypothese; pois expressamente se refere ás «negociações internacionaes» e aos «ajustes, convenções e tratados» (26). Ora, as operações finan-

(25) Esse argumento, salvo a sua fórma synthetisada, vêm deduzido no artigo do *Commercio de S. Paulo*, ao qual já nos referimos, sem assignatura, mas geralmente attribuido ao Dr. João Mendes Junior.

(26) Constit. da Repub., art. 48:

«Compete privativamente ao presidente da Republica:

16. Entabolar negociações internacionaes, celebrar ajustes, convenções e tractados, sempre *ad referendum* do Congresso, e approvar os que os Estados celebrarem na conformidade do art. 65, submettendo-os, quando cumprir, á autoridade do Congresso.»

A indicação nesse texto do art. 65 nenhuma relação têm com os empréstimos externos; pois elle se refere aos ajustes e convenções que aos Estados, entre si, foi facultado celebrarem.

ceiras de que tractamos não são negociadas, ajustadas, convencionadas ou tractadas pela Nação ou pelos Estados e Municipios — com potencia estrangeira; mas — com particulares.

Não estabelecem, portanto, relações de direito internacional publico; mas de direito privado.

A simples leitura do texto invocado torna evidente a sua inapplicabilidade aos casos de empréstimos estaduais ou municipaes.

III.—«Os Estados particulares da federação brasileira não tem personalidade internacional. As reclamações das potencias estrangeiras contra *falta* de um Estado particular somente 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.» (27)

A conclusão que acóde é a seguinte: Logo não podem os Estados, sem o beneplacito do governo federal, exercer qualquer attribuição susceptivel de *ocasionar* reclamações internacionaes.

Resposta:

Terá meditado o illustre publicista sobre todo o alcance da sua proposição?

No caso affirmativo, queira dizer-nos:—qual a attribuição administrativa cujo exercicio não expõe a *faltas* o poder publico o mais prudente, o mais criterioso, o mais commedido?

Por essa atrophiadora doutrina da suprema tutela do poder central, ficariam tolhidos os Estados, mesmo na orbita a mais rigorosa da sua acção constitucional:

(27) DR. OLIVEIRA ESCOREL, *Rev. cit.*, pag. 246.

a) de effectuarem, não somente contractos de emprestimos, mas quaesquer outros com empresas, sociedades e particulares estrangeiros, domiciliados embora no Brazil e no proprio Estado;

b) de lhes concederem empreitadas de obras e serviços publicos, garantir juro ou outras vantagens aos seus capitaes;

c) de effectuarem encomendas e compras nos mercados estrangeiros;

d) de subvencionarem ou auxiliarem com quaesquer vantagens directas ou isenções—serviços de navegação, transportes, viação, mineração, canalisação, abastecimentos publicos, etc., etc., de empresas estrangeiras, ou mesmo nacionaes em que fossem interessados estrangeiros;

e) de nomearem ou commissionarem estrangeiros para o desempenho de funcções publicas do Estado;

f) de promoverem a immigração para o seu territorio;

g) de exercerem a policia, distribuirem a justiça, decretarem o imposto;

h) finalmente, de se governarem e se administrarem autonomicamente.

Em tudo teria, para sua defeza, de intrrometer-se a União; porque do exercicio de todas essas attribuições poderiam resultar *faltas*, advir prejuizos a estrangeiros; e motivarem-se assim reclamações internacionaes.

O espectro das intervenções diplomaticas e o zêlo pelas arcas do Thesouro estariam sempre a instigar a compressor a ingerencia da União.

Logo, aos Estados compete exercerem, *jure proprio*, as suas attribuições constitucionaes, *ainda que do*

exercício dellas possam advir faltas que determinem reclamações estrangeiras.

Vamos encarar de frente a dificuldade, para a resolvermos conforme direito.

Antes, porém, reforçemos a objecção rememorando alguns acontecimentos da historia hodierna.

IV.—O exemplo da Venezuela. . . .

Para fundamentar o seu projecto restrictivo do direito dos Estados de contrahirem empréstimos externos, disse o digno deputado Dr. Bricio Filho: «Olhemos para a federação, mas olhemos tambem para a Venezuela, exemplo fecundo para este continente, exemplo extraordinario para os paizes sul americanos, etc. etc.»

Alludia o honrado representante á intervenção armada de tres grandes potencias europeas, que com o arrogante argumento dos seus canhões exigiram daquella nação americana pagamento de indemnisações.

O exemplo, porém, não é concludente; porque, não nasciam de empréstimos externos contrahidos por Estados federados as dividas reclamadas. Resultavam, em parte, de indemnisações por danos causados a cidadãos das nações reclamantes, em consequencia de actos ou omissões culposas attribuidas ao governo da Venezuela; e n'outra parte, de dividas vencidas e não pagas do proprio governo da nação.

O argumento, portanto, prova demais.

Uma folha vespertina desta cidade acaba de inserir um despacho telegraphico do Rio noticiando que, por intervenção amistosa de um representante diplomatico, dirigiu-se o governo federal ao governador do Pará — pedindo-lhe que effectue o pagamento pretendido

por um engenheiro estrangeiro por serviços de captação d'agua naquelle Estado. (28)

E' criterioso concluir-se desse facto contra a legitimidade da competencia do governo do Pará a respeito do objecto administrativo de que se tracta? E o facto da superveniencia dessa reclamação diplomatica deve induzir o governo federal a supprimir ou a cercear a acção dos poderes locais sobre esse ramo de administração?

Vejamos outro exemplo.

V.— Em consequencia da inexecução de obrigações oriundas de um emprestimo interno pelo Estado do Espirito Santo, o ministro da Belgica no Rio de Janeiro dirigio reclamações ao governo federal; e o ministro da Republica Franceza, a proposito da inexecução de clausulas obrigatorias, não executadas, de um emprestimo contractado pela Companhia de Estrada de Ferro Oeste de Minas, mas com responsabilidade conjunta do governo federal e tambem do Estado de Minas Geraes (29).

(28) *A Platéa*, em sua edição de 3 de Fevereiro ultimo, na respectiva secção telegraphica, *ibi*:

«Rio, 3 de Fevereiro.

Devido á intervenção amista do ministro da Austria, o barão do Rio Branco telegraphou ao governador do Pará, pedindo-lhe que mande pagar ao engenheiro Schuetz cincoenta contos pelas obras da captação das aguas.

Consta que o governador fez o deposito da quantia reclamada, que já se acha á disposição do credor.»

(29) O Relatorio de 1893 do Ministro da Fazenda, Dr. Serzedello Corrêa, a pag. 86 explica satisfactoriamente a apparente anomalia dessa dupla responsabilidade official solidaria n'um emprestimo de character particular:

A Companhia havia ajustado o emprestimo na praça de Londres, na importancia de £ 4.000.000. Por accôrdo por ella celebrado com o governo no Rio de Janeiro, obrigou-se a effectuar a entrada da referida quantia na Delegacia do Thesouro em Londres, ficando-lhe a mesma creditada, ao cambio de 20, para lhe ser paga annualmente no Brazil, na medida das necessidades da Companhia.

A responsabilidade do Estado de Minas ficou empenhada, porque, para o serviço da divida foi determinado o pagamento da garantia de juros concedida por aquelle Estado á importante empreza ferroviaria.

Em ambos esses casos, a intervenção diplomatica não se legitima em face dos principios do direito das gentes. Foi amistosa, foi officiosa, como a recente intervenção do ministro da Austria em favôr dos interesses de um seu compatriota, pretendente a um pagamento pelo Estado do Pará.

São relações de direito privado da alçada dos tribunaes, quando objecto de contestações. Airosamente não podem nem devem entre nações civilisadas ser derimidas por pedidos, por insinuações, e ainda menos pela pressão de ameaças.

Penetramos no amago da questão.

Ou o devedor é uma nação soberana, como no caso da Venezuela, ou, nas outras hypotheses, — Estados federados, Provincias, Municipios etc.

Para estudarmos a primeira hypothese, reproduziremos litteralmente a objecção:

VI.—«E' verdade que o direito internacional theorico não reconhece aos Estados estrangeiros o direito ou dever de exigirem de um Estado *devedor* a execução dos contractos, nos quaes figurem como credores os *nacionaes* daquelles Estados.

E' certo, porém, que os Estados estrangeiros, apoiados no chamado direito internacional PRATICO, estão diariamente a impôr pela força, pelas armas, a execução dos compromissos assumidos por um outro Estado, e a *sustentar* RECLAMAÇÕES contra offensas, e prejuizos soffridos por seus *nacionaes*». (30)

Não se compadece com o elevado senso juridico de um jurisconsulto, do merecimento de autor dessas linhas que ahí ficam, antepôr ao direito theorico, ao DIREITO, isso que, por euphemismo, elle denomina—di-

(30) DR. OLIVEIRA ESCOREL, *Rev. cit.*, pag. 244.

reito *pratico*; mas que é a postergação da justiça, a prepotencia, um escarneo ao direito!

Se taes intervenções repugnam aos principios do DIREITO, longe de as invocarmos para se reformarem as nossas intuições liberaes, profliguemol-as com a nobreza do nosso patriotismo, com a sinceridade das nossas convicções e com a lealdade e a dedicação que devemos ao culto da justiça e da verdade!

Em vez de entortar o direito, convem corrigir o torto (31).

(31) Por ocasião do conflicto da Venezuela, foi endereçado ao ministro argentino em Washington pelo illustrado publicista Dr. Drago, então ministro de estrangeiros na Republica Argentina, uma nota memorabilissima pelos elevados conceitos de direito publico e internacional que ella contém, e que interessam em parte ao objecto do nosso estudo.

Esse importante documento, cujo conhecimento devemos á gentileza do nosso distincto collega Dr. Veiga Filho, é assaz desenvolvido; pelo que o não podemos reproduzir integralmente neste lugar. Abi vão, todavia, alguns trechos delle:

«Buenos Aires, 29 de Dezembro de 1902. Sr. Ministro. Recebi o telegramma de V. Exa. datado de 20 do corrente, relativamente aos acontecimentos ultimamente occorridos entre o governo da Republica de Venezuela e os governos da Gran Bretanha e da Allemanha. Segundo V. Exa., as origens do conflicto devem ser attribuidas em parte a prejuizos soffridos por subditos das nações reclamantes durante as revoluções e guerras que recentemente se têm dado no territorio daquella Republica, e parte tambem a que certos servicos da divida externa do Estado não têm sido satisfeitos na devida oppor-tunidade.

Prescindindo do primeiro genero de reclamações, para cuja acertada apreciação ter-se-ia de attender sempre ás leis dos respectivos paizes, este Governo julgou opportuno transmittir a V. Exa. algumas reflexões relativas á cobrança compulsoria da divida publica, taes quaes as suggeriram os factos occurrentes.

A' primeira vista se observa a este respeito que o capitalista que fornece o seu dinheiro a um Estado estrangeiro têm sempre em computo os recursos do paiz em que vai operar e a maior ou menor probabilidade de que os compromissos contrahidos sejam cumpridos sem tropeço.

Para isso varia o credito dos governos segundo o seu ponto de civilisação e cultura e o seu comportamento nos negocios, e taes circunstancias são medidas e pesadas antes de ser contrahido qualquer emprestimo, tornando mais ou menos onerosas as suas condições, em connexão com dados precisos que nesse sentido os banqueiros guardam perfeitamente registrados.

Por esta fórmula sabe o credor, que contracta com uma entidade soberana, que é condição inherente de qualquer soberania não poderem ser iniciados nem cumpridos processos executivos contra ella; visto que esse modo de

Passemos agora á segunda hypothese formulada.

cobrança comprometteria a sua propria existencia, fazendo desaparecer a independencia e a acção do respectivo governo.

Entre os principios fundamentaes do direito internacional, que a humanidade tem consagrado, é dos mais preciosos o que determina que todos os Estados, seja qual for a força de que disponham, são entidades de direito perfeitamente eguaes entre si e reciprocamente credoras, por isso, das mesmas considerações e respeito.

O reconhecimento da divida, a liquidação da sua importancia, póde e deve ser feita pela nação sem menoscabo dos seus direitos primordiaes como entidade soberana; mas a cobrança compulsoria e immediata, em occasião dada, por meio da força só traria a ruina das nações mais fracas e a absorpção de um governo com todas as facultades que lhe são inherentes, pelos fortes da terra. Outros são os principios proclamados neste continente da America.— «Os contractos entre uma nação e os individuos particulares—são obrigatorios, segundo a consciencia do soberano, e não podem ser objecto de força compulsoria»; dizia o illustre Hamilton. Não conferem nenhum direito de acção fóra do do soberano.

A Republica Argentina tornou demandaveis as suas Provincias, e assim consagrou o principio de que a propria nação póde ser levada a juizo perante o Supremo Tribunal, por contractos que celebre com particulares.

O que não estabeleceu, o que não poderia de nenhum modo admittir, é que, uma vez fixada por sentença a importancia do que possa dever, se despoje da facultade de escolher o modo e a opportunidade do pagamento quem tem tanto ou mais interesse de que o proprio credor, porque vê compromettidos o credito e a honra da collectividade.

Não é esta, de maneira alguma, a defeza da má fé, da desordem e da insolvencia deliberada e voluntaria.

E' simplesmente o desejo de amparar o decóro da entidade publica internacional, que não póde ser assim arrastada á guerra, contra os altos principios que determinam a existencia e a liberdade das nações.

A cobrança militar dos emprestinos suppõe a occupação territorial para a tornar effectiva, e a occupação territorial significa a suppressão ou subordinação dos governos dos paizes a que se estende.

Não pretendemos, nem podemos pretender, que estes paizes occupem uma situação excepcional nas suas relações com as potencias europeas, ás quaes assiste o inquestionavel direito de proteger os seus subditos tão amplamente como em qualquer outra parte do globo, contra as perseguições ou injustiças de que possam ser victimas. O unico principio que a Republica Argentina sustenta... —é o principio já acceito de que não póde haver espansão territorial europeia na America, nem oppressão dos povos deste continente pelo facto de uma infeliz situação financeira obrigar qualquer delles a adiar a satisfação dos seus compromissos.

Em uma palavra, o principio que a Argentina quizera vêr reconhecido é o principio pelo qual a divida publica não póde dar lugar á intervenção armada, nem á occupação do sólo das nações americanas por uma potencia europeia.....

Esta bem acuzada e importante nota foi dada á publicidade na *Nacion* de Buenos Aires, e reproduzida no *Jornal do Commercio* de 28 de Março de 1903.

VII.—E' devedor, não uma nação soberana, mas um Estado federado, uma Província um Cantão ou Municipio (32).

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

.....

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*» (33).

Logo... a conclusão sempre esta:—faz-se necessaria a autorisação do governo federal para que possam os Estados—contrahir emprestimos externos.

Vejamos.

Se o devedor é um Estado ou Municipio, e os credores—particulares, subditos de nação estrangeira; e se entre credores e devedor surgem divergencias: não é esse litigio objecto legitimo de acção official da diplomacia. Cabe a decisão delle á alçada judiciaria.

(32) Como vimos anteriormente, essa divida pôde legitimamente ser contrahida com estrangeiro no proprio Estado ou municipio, ou em paiz estrangeiro. Não procede quanto a este ponto, a duvida suscitada pelo Dr. João Mendes, e que já refutámos, de que os Estados federados teem a sua capacidade civil circumscripta aos limites do territorio da sua jurisdicção, *intra terminos*.

Em opposição a essa doutrina, além da distincção que estabelecemos entre competencia jurisdiccional, *imperium*, e capacidade civil, eis como se exprime ANDRÉ WEIS, *Man. de Droit Intern. Privé* 2.^a ed., pag. 305:

«Et l'on admet en général que le bénéfice de cette reconnaissance (do Estado soberano); s' étend aux départements, aux communes, en un môt, aux circonscriptions administratives qui vivent de la vie de l'Etat étranger et qui se confondent, en réalité avec lui. En effet, il n'est pas de pays où l'on ne rencontre des divisions et des organes analogues, et l'on peut dire, dans une certaine mesure que les départements, et les communes constituent, comme l'Etat lui même, des *personnes civiles nécessaires* n'ayant pas besoin, pour exercer leurs droits à l'étranger, d'une habilitation individuelle et directe.»

(33) DR. OLIVEIRA ESCOREL, *Rev. cit.*, pags. 246 a 247.

As contendas sobre direitos patrimoniaes não se resolvem por solicitações ou ameaças, mas pela justiça. Fôra, por isso, incongruente a interferencia officiosa da diplomacia nessas relações de direito, a fazer pezar na balança da justiça, em favor de uma das partes, as deferencias devidas a uma nação amiga ou, como a espada de Brenno, os receios de complicações internacionaes.

Ao credor estrangeiro não outorga o direito natural nem as legislações positivas privilegios excepcionaes, nem posição superior á do nacional.

Deverá, portanto, na téla forense, pleitear pelos seus direitos; e aos tribunaes competentes pedir a condemnação do devedor refractario ás obrigações do contracto. Não se furtará, assim, ao laudo imparcial da justiça.

Aliás, á inflexibilidade dos magistrados, preferira elle as complacencias e as vistas largas da politica; sem embargo dos melindres nacionaes, tomaria por advogado e como juiz da sua pretensão o ministro diplomatico do seu paiz. Confiaria, como argumento Achilles, para apoiar a reclamação e como a *ultima ratio* da sua causa, na artilharia dos couraçados do seu governo. Do favôr ou do temor pressurosos extorquiria o que talvez por direito não alcançasse.

Já lhe não satisfariam a insaciavel exigencia os preceitos do direito internacional e as seguranças da legislação brazileira, a mais liberal, a mais cosmopolita, a unica no mundo que prodigalisa aos estrangeiros todas as prerogativas de direito privado outorgadas aos nacionaes!

Tanto a União como os Estados podem ser chamados por qualquer particular, nacional ou estrangeiro, a responderem perante os tribunaes judicarios pelo não implemento das suas obrigações contractuaes, e

pelos seus actos lesivos de direitos. Assim em termos expressos determina a Constituição da Republica. Assim tambem dispõe de modo uniforme a nossa legislação secundaria (34).

Imaginemos, entretanto, que não seja o do Brazil o fôro competente para taes acções judiciais, e sim o da nação estrangeira ao qual pertença o reclamante: ou porque seja este o fôro do contracto, ou por outra circumstancia prevista no direito das gentes (35).

Em nada esta hypothese vem alterar as nossas conclusões.

O que reclama o direito é uma sentença, um julgamento; o seu protesto dirige-se contra a complacencia e a extorsão.

Se os juizes e os tribunaes competentes são os do seu paiz, perante elles proponha o credor acção idonea, observadas as leis de processo; e se tiver a seu favor a sentença final, execute-a pelos meios regulares, quanto ás prescripções processuaes (36) e as do direito substantivo (37).

(34) *Constit. da Republ.* arts. 59 e 62; Decr. n. 3.084 de 5 de Novembro de 1898, P. I, art. 57 let. *h*. Na hypothese, a questão nem é de direito internacional; mas puramente de direito civil.

(35) ANDRÉ WEIS, obr. cit., pags. 577 e seguintes; CALVO, *Man. de Droit Intern.*, 2.^a ed., pags. 231 e seguintes; ASSIER, *Elem. de Droit Intern. priv. ou du Conflit oes lois*, pags. 147 e seguintes; FIORE, *Diritto Internaz. Priv.*, vol. II appendices A, B e C; VATTEL, *Droit des Gens*, vol. II § 103; *ibi*, luminosa nota de Pradier-Fodéré; MARTENS, *Droit des Gens*, t. I §§ 92 e 93; SCHMALZ, *Droit des Gens europeén*, liv. IV. cap. III; liv. III, cap. III; WHEATON, *Droit Intern.*, t. I, pag. 144; MITTERMAIER, *Princ. du Droit Priv. allem.* § 109, not. 15; FÉLIX, *Droit Intern. Priv.* 3.^a ed. t. I, paginas 283 e seguintes; A. RIVIER, *Progr. du Droit des Gens*, pags. 75 e seguintes; KLUBER, *Droit des Gens*, §§ 55 a 59; HOLTZENDORFF, *Droit. Intern. Publ.* § 30.

(36) Lei n. 221 de 20 de Novembro de 1894 art. 12, § 4, e art. 17, consolidados no Decreto n. 3.084 de 5 de Novembro de 1898, P. I, art. 61, letra *c*.

(37) Alludimos á importante questão juridica de saber-se—quaes os bens ou rendas das pessoas publicas, susceptiveis de penhora.

Sem adoptarmos, com applicação aos Estados e ás Municipalidades, a doutrina por illustres publicistas e jurisconsultos sustentada quanto a cobrança

Convem insistirmos em que as observações que acabamos de fazer contra o abuso das intervenções diplomaticas são circumscriptas á hypothese de terem ellas por objecto reclamações sobre interesse financeiro de particulares.

Não contestamos nem podiamos em absoluto contestar o direito, que por vezes é um dever, dos Estados soberanos de reclamarem contra os attentados, as perseguições e as injustiças praticadas contra os seus nacionaes em paizes estrangeiros, quer pelos poderes publicos, quer por particulares com a tolerancia daquelles.

Legitima-se, então, o procedimento diplomatico, quando o governo se revéla desprenhido dos sentimentos de justiça e de imparcialidade para com o estrangeiro; deixam as autoridades de lhe garantir a segurança pessoal, ou a liberdade, a propriedade ou quaesquer outros direitos pessoases ou patrimoniaes; e lhe negam justiça os tribunaes (38).

Se, porém, outros intuitos menos elevados animam a reclamação, e, tem ella por fito exercer pressão sobre objecto de interesse privado, subtrahindo-o adrede do estudo e da sentença dos tribunaes competentes (quaesquer que elles sejam, por direito): então, esse procedimento para com um povo civilisado, assume o ca-

compulsoria contra as nações soberanas mesmo de dividas por ellas reconhecidas ou a cujo pagamento tenham sido condemnadas; concordamos, entretanto, com a opinião daquelles que consideram inalienaveis, por via de execução judicial, as rendas publicas municipaes ou estaduaes, tanto como as federaes. Têm ellas um destino legal, de ordem publica, do qual não podem ser distrahidas. A mesma isenção, porém, não se estende aos bens patrimoniaes dessas pessoas juridicas.

(38) CALVO, obr. cit., § 103: «Tout ce que les autres nations peuvent demander à un gouvernement, c'est qu'il se montre pénétré d'un profond sentiment de justice et d'impartialité, rappelle ses sujets par tous les moyens en son pouvoir au respect de leurs obligations internationales, ne laisse pas impunis les écarts dans lesquels ils ont pu être entraînés, qu' enfin il agisse en tout avec bonne foi et conformément aux préceptes du droit naturel.»

racter de um abuso da força. Torna-se arrogante prepotencia, uma arbitrariedade impropria de um governo honesto, indigno de uma nação culta! (39)

Mas, dado o caso de ter havido denegação de justiça, perfeitamente caracterisada, ao estrangeiro?

Oh! então será legitima a reclamação.

Mas, por nossa vez, perguntaremos, circumscrevendo-nos ao assumpto:—que poderia, nessa conjuntura, fazer o governo federal, dado que lhe fosse ingerir-se na administração dos Estados? Poderia revogar ou annullar ou reformar uma sentença judiciaria, que elle considerasse injusta? Poderia castigar por qualquer modo os juizes que tivessem proferido tal decisão? Em que lhe aproveitaria, pois, a sua coparticipação nos actos dos governos locais? E se dessa injustiça resultasse para a União a contingencia de pagar alguma indemnisação: como poderia allivial-a dessa responsabilidade ou desse onus a prerogativa de collaborar nas operações financeiras dos Estados e dos municipios, realisadas no exterior?

Dar-se-ia que, *ad cautelam*, a União systematicamente os prohibisse?!

Mas, ainda assim, nasceriam, quiçá, reclamações—originadas dos emprestimos internos, de quaesquer ou-

(39) H. BONFILS, *Droit Intern. Publ.*, n. 304: «Le cas de créanciers étrangers d'un État, réclamant la protection de leur gouvernement pour obtenir le paiement de leurs créances, s'est fréquemment réalisé au XIX siècle, le siècle des emprunts internationaux (Grèce, Turquie, Egypte, Serbie, Portugal, etc.) Em theorie pure, un État n'est point autorisé à contraindre un autre État au paiement de ce genre de dettes. Lord Palmerston disait fort justement dans une dépêche de janvier 1848: «Confier ses capitaux à des gouvernements étrangers, souscrire à un emprunt ouvert par un État étranger, c'est faire une spéculation financière. Le risque inhérent à toute opération de ce genre se retrouve aussi dans toute souscription à un emprunt d'État. Les prêteurs doivent prévoir l'éventualité de l'insolvabilité à l'égard d'un État, comme à l'égard d'un simple particulier.»

En fait, les gouvernements européens sont intervenus en faveur de leurs nationaux créanciers, *envers des États foibles, incapables de résister*,

tros actos administrativos ou sentenças judiciais em que se envolvessem interesses de estrangeiros (40).

VIII.— «Consentirá a União que uma potencia estrangeira occupe militarmente o *Estado* ou *Estados* devedores, impondo-lhes 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, acudindo assim em defeza do Estado ou Estados occupados.» (41)

Mas... *quid indè?*

Pretender-se-á sériamente, desta hypothese gratuita, exorbitante de todas as normas de direito, deduzir como illação a necessidade da reforma das instituições patrias?! Em vez de se profligar um abuso revoltante,

MAIS NON À L'ÉGARD D'ETATS FORTS, qui ne souffriraient pas une intervention quelconque entre eux et leurs créanciers.»

(40) Se para a politica e para as finanças da União é tão temivel o perigo dessas intervenções diplomaticas a ponto de aconselharem, como vemos, ao patriotismo brasileiro os nossos antagonistas a modificação do nosso direito constitucional e o cerceamento das liberdades locais, urge então adoptarem-se medidas mais radicaes; pois as por elles lembradas são manifestamente inefficazes.

Na impossibilidade de se expulsarem do Brazil todos os estrangeiros, fecharem-se á immigração os nossos portos, e se erguerem muralhas chinezas nas nossas fronteiras, medidas essas de incontestavel effeito para o fim almejado, . . . se exactamente não começassem desde logo por produzir em profusão o resultado temido; restaria para a defeza da União, a adopção deste triplice alvitre:

1.º Na organização administrativa, a substituição das instituições federativas pelo regimen unitario o mais centralizado, o mais concentrado possivel, de modo a immiscuir em todos os negocios locais a acção do poder publico central, do goveno geral;

2.º Na organização judiciaria:

a) o *referendum* do ministro dos negocios estrangeiros para as sentenças dos juizes e tribunaes patrios, sempre que uma das partes litigantes seja subdito de nação estrangeira; ou então

b) a decretação em lei—de que não poderá ser proferida no Brazil sentença desfavoravel aos interesses de estrangeiros, subditos de nações poderosas. Como negarem os adversarios das franquezas locais, tão mortiferas para a União, a salvadora efficacia dessa reforma!

Hão de convir, pelo menos, que ella é muito logica.

(41) DR. OLIVEIRA ESCOREL, *Rev. cit.*, pag. 252.

deprimente até, os nossos adversarios pensam em deturpar a Constituição Federal! Preferem emendar o que está certo, a impugnar o que está errado. Immolam assim o direito nacional á prepotencia estrangeira, e consentiriam que se reduzisse o Brazil á posição da China, do reino de Sião, da Turquia ou dos paizes barbarescos! . . .

Dizemos, entretanto, que a hypothese é gratuita.

Como acreditar-se, com effeito, que uma nação civilisada occupe militarmente o territorio de outra, soberana como ella, e assim lhe declare guerra, porque subditos seus com os subditos della estão em divergencia de interesses particulares?!

Já vimos antes (e este ponto ficou perfeitamente elucidado) que um Estado federado ou un Municipio, quando se apresentam em praça estrangeira a contractar emprestimo, não n'ó fazem no caracter de autoridade publica; mas no de pessôa juridica, civil.

Imagine-se, agora, que essa pessoa juridica não se chame Estado ou Municipio, mas—sociedade anonyma, empresa ou companhia, e que, com séde no paiz, se constitúa devedora de banqueiros, syndicatos, capitalistas, industriaes ou commerciantes estrangeiros. (42) E' concebivel que uma nação soberana se olvide por tal modo de todos os principios do direito, internacional para, com menoscabo da dignidade propria e do direito de soberania de outra nação amiga, invadir o territorio

(42) Ninguem ignora os avultadissimos emprestimos levantados em praças estrangeiras por importantes empresas e companhias com séde no Brazil. Um só desses emprestimos, o da companhia ferroviaria Leopoldina attingiu a £ 12.000.000! Tambem a Companhia Paulista de Vias Ferreas e Fluviaes, por occasião da transacção effectuada para a compra da ferrovia Rio Claro, realisou em Londres uma grande operação financeira.

Pois bem, dado que taes empresas venham a se achar em difficuldades para pagar as suas dividas, deverá, por isso, alarmar-se o Brazil, receioso da perda de sua integridade territorial?!

desta, e occupal-o, por não se ter ella constituido officiosamente cobradora dos credores particulares dos seus nacionaes?!

Não se poderia, sem euphemismo, dar outra formula aos motivos da insolita aggressão imaginada pelos arguentes da nossa doutrina.

A hypothese, portanto, é realmente gratuita, e o risco imaginario.

IX.— Quando é uma pessoa particular o mutuario remisso ás obrigações do contracto, o credor a acciona, a executa, penhora-lhe os bens. Sendo, porém, devedora uma pessoa publica, a saber um Estado, um Municipio: póde do mesmo modo exercer-se o direito do credor? Mormente, sendo este um banqueiro ou um syndicato de banqueiros estrangeiros?

Resposta:

Quanto á primeira parte, já temos dicto que sim. Os Estados e os Municipios podem ser accionados e processados no fôro civil, e executados em seos bens patrimoniaes; ou mesmo em suas rendas, segundo grande numero de jurisconsultos patrios.

Quanto ao final da interpeção:

Pouco importa, perante a nossa legislação civil ou commercial, que o credor seja estrangeiro ou nacional, domiciliado no Brazil ou algures. Estas circumstancias podem determinar diversidade de competencia juridiccional, mas não alteram nem a substancia do direito nem a posição juridica das partes litigantes.

XI

I.—Os emprestimos externos influenciam sobre o cambio da moeda nacional; consequentemente, sobre o

commercio, sobre a industria e o trabalho, em summa sobre toda a economia nacional. Logo, elles ultrapassam a orbita da competencia dos Estados e das Municipalidades, ao menos—quando não autorizados pelo governo federal; pois a este privativamente incumbem, pela Constituição da Republica, as attribuições referentes a tão graves interesses (43).

Se assim é, os empréstimos externos devem constituir monopólio do governo federal.

Acceitam essas consequencias os autores daquella argumentação? No caso affirmativo, terão que prohibir as mesmas operações a todas as pessoas civis, quer naturaes quer juridicas, individuaes ou collectivas.

Os empréstimos externos das grandes empresas nacionaes, de quantias superiores, por vezes, a milhões de libras, produzem os mesmíssimos effeitos que as operações de analoga natureza das pessoas publicas.

E não sómente dos empréstimos externos, mas de outras operações, quaes a venda ou a compra de grandes empresas, produzindo a immigração ou a emigração de avultados capitaes: resultam violentas fluctuações no cambio, e, portanto, grande abalo em toda a vida economica da nação. Deve, por isso, ser cerceada pelo governo a liberdade de acção dessas empresas? E como se coadunariam essas restricções com o espirito liberrimo das nossas instituições sociaes?

E depois, para haver logica, dever-se-ia do principio deduzir todas as suas consequencias, e subordinar-se á autorisação do governo, como factores das oscillações cambiaes—todas as operações financeiras e negocios commerciaes dos particulares domiciliados no Brazil com as praças e os mercados estrangeiros.

(43) Salvo a forma, esse argumento vem exposto no mencionado trabalho do Dr. João Mendes Junior, sobre «*Empréstimos externos, estaduais e municipaes.*»

Ainda, mais. Também a produção e o consumo local influenciam na procura e na oferta das mercadorias, portanto nos preços, na riqueza pública, em toda a economia social.

Logo, tendo sido confiados esses graves interesses á solicitude privativa dos poderes federaes, a estes não se póde negar competencia para intervirem na administração dos Estados e dos Municipios e até na esphera da actividade dos particulares:—em tudo quanto possa interessar a vida economica da nação.

Por absurda a consequencia, patentea-se a falsidade do principio.

II.—«O não implemento, pelos Estados e municipios devedores, das obrigações contrahidas em praças estrangeiras,—arruina o credito da nação.»

Não é verdade, ou, pelo menos, ha muita exaggeração nesse asserto.

As faltas do devedor, em tal emergencia, prejudicam tão sómente o credito delle.

E a prova, temol-a muito recente ainda. Em 1900, fazia o Estado do Espirito-Santo pontualmente o serviço da sua divida externa. (44) Desse facto o credito do Brazil nenhum influxo recebia. Dois annos depois, victimado pela tremenda crise financeira, consequente da crise economica do café, vio-se aquelle Estado em situação afflictiva, privado de recursos para o pagamento de *coupons* vencidos do seu emprestimo do anno

(44) Era, até 1899, de quatro para cinco mil contos a receita ordinaria daquelle Estado. Foi então por elle contrahido um emprestimo externo cujo serviço annual subia a 800.000 francos. Por infelicidade, porém, foram cahindo o preço e a produção do café naquella zona, e consequentemente a sua renda estadual, que baixou até 734.000\$000 em 1902! Viu-se então aquelle Estado na impossibilidade de satisfazer os seus compromissos.

Com esse facto, embora de força maior, muito veio a soffrer o seu credito. Nenhuma influencia, porém, elle teve sobre o credito da nação.

de 1899. Nem por isso, entretanto, baixou nas praças europeas a cotação dos titulos brasileiros.

Não ha, pois, ligação necessaria entre o credito da nação e o dos Estados federados; nem tão pouco entre o destes e o dos seus Municipios. Podem mesmo dar-se notaveis contrastes entre a situação financeira da União e a dos Estados ou de alguns delles, ou a de algumas das suas municipalidades. Esse reparo tambem é feito por um eximio financista italiano. (45)

Se o contrario lembram-se, por vezes, de inculcar capitalistas ou banqueiros interessados, essa opinião é suspeita; obedece a intuitos de conveniencia pessoal.

As praças financeiras possuem completo conhecimento sobre os recursos economicos de cada nação, e de cada governo local; não ignoram tambem a organização politica de cada povo, assim como os factos capitaes da sua administração. Não teem, pois, que se guiar por impressões ou concluir por inducção—para ajuizarem com segurança sobre o credito publico.

III.—«Se 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 pratica de um acto em que fica envolvida a sua responsabilidade, directa ou indirecta» (46).

(45) FLORA, *Le Finanze degli Stati composti*, pag. 26: «...molte volte ad una finanza federale ricca si contrappongono delle finanze speciale poverissime. E ciò perchè le due finanze, per quanto autonome e diversamente ordinate, attingono pur sempre e contemporaneamente alla medesima fonte, al reddito nazionale dalla cui misura esclusivamente dipende la soddisfazione dei bisogni privati e pubblici.»

(46) Dr. OLIVEIRA ESCOREL, *Rev. cit.* pag. 253.

Não sómente a União não tem a obrigação de pagar as dividas dos Estados, como em regra, o não pôde nem deve fazer. O mesmo dizemos em relação ás dividas municipaes (47).

Se as instituições locaes contractam empréstimos com Estados soberanos, taes contractos são nullos por direito, porque não teem ellas personalidade na scena internacional. Nesse caso, ás nações que com ellas tenham contractado—não cabe o direito de levantarem qualquer reclamação; ao contrario acham-se ellas em falta para com a nação á qual pertençam os Estados federados ou os Municipios contractantes, por haverem com estes directamente negociado, sem a intervenção competente do poder soberano nacional (48).

(47) Não conhecemos o exemplo de uma só nação civilisada, de governo federal ou unitario, que se tenha subordinado a essa pretendida obrigação de pagar ao estrangeiro as dividas dos seus Estados federados, Provincias, Departamentos, Condados, Cantões, Communas, Districtos ou Municipios.

D'entre os paizes de systema federativo, sabemos que essa questão foi agitada nos Estados-Unidos da Norte-America e na Republica Argentina.

Na primeira dessas Republicas varios Estados federados repudiaram as suas dividas, outros impuzeram aos credores as condições que lhes approvaram. (Vid. Leroy-Beaulieu, *Science des Fin.* 6.^a edição, vol. II pag, 552). E' natural que entre os credores prejudicados se encontrassem estrangeiros. Não consta, porém, que nenhuma potencia européa, condóida da sorte dos seus nacionaes, tenha dirigido á União Americana qualquer reclamação, acompanhada ou não do apoio de navios couraçados. . .

Tambem algumas Provincias da Republica Argentina, notadamente a de Buenos Ayres, são responsaveis por empréstimos externos ou por avultadas dividas, provenientes de emissões feitas no paiz, mas subscriptas por banqueiros de Londres.

Sómente o Banco da Provincia de Buenos Ayres, por emissão de cedulas hypothecarias, ás quaes se devem os embelezamentos da formosa capital argentina, constituiu-se devedor insolvel de capitalistas inglezes na assombrosa importancia de £ 14.000.000, cerca de 280.000:000\$000 da nossa moeda!

E' certo tambem que jámais a Inglaterra considerou a Republica Argentina responsavel por essa divida, aliás, de um estabelecimento official de credito de uma Provincia d'aquella Republica federal.

E' certo, todavia, que para exercer pressão sobre o governo argentino, os banqueiros portadores daquelles titulos desvalorizados procuravam confundir no mesmo descredito os fundos publicos daquella nação e lhe difficultrar qualquer operação financeira na praça de Londres.

(48) LE FUR, *obr. cit.* pag. 801: «S'agit-il d'un acte licite en lui même, mais interdit par la constitution fédérale et accompli malgré cela par l'un des États particuliers d'accord avec um État étranger, d'un traité, par

Se, porém, a operação de empréstimo foi realizada—com particulares—pelos Estados ou Municipios, então, as relações jurídicas della decorrentes são—de direito privado, e não de direito publico. Aos tribunales judicarios, e não á diplomacia, compete conhecê-las e julgá-las, em casos de divergencia entre as partes contractantes.

Figuremos, todavia, um caso em que de um acto ou de uma omissão dos governos locais possam legitimamente resultar reclamações diplomaticas e a efectiva responsabilidade do governo federal. Um attentado policial, por exemplo, contra algum estrangeiro.

Ninguém se afoitará a contestar, em tal hypothese, o direito, e até o dever, que legitimaria a reclamação internacional. O abuso perpetrado por uma autoridade publica importa violação de preceitos de direito publico. Pela repressão delle respondem os superiores hierarchicos da autoridade prevaricadora. E perante as nações estrangeiras—o governo federal.

Este é o responsavel, por direito internacional, embora sem meios, pela organização politica do paiz, de exercer acção directa sobre os governos locais (49).

exemple, conclu contrairement aux dispositions de la constitution fédérale, cet acte ou ce traité se trouve de plein droit frappé de nullité; cependant cet État n'aurait pas le droit de demander réparation à l'État fédéral à l'occasion de la rupture du traité. Il a en effet reconnu l'existence de l'État fédéral; il doit donc respecter la constitution que s'est donnée cet État en tant qu'elle ne présente rien de contraire au droit international; or d'après cette constitution, le pouvoir fédéral seul était compétent pour conclure le traité qui donne lieu au litige. Bien plus, non seulement l'État étranger ne serait pas fondé à demander réparation à l'État fédéral, mais le plus souvent c'est ce dernier qui serait en droit d'en exiger une de sa part, à raison de l'acte dont il s'est rendu coupable en traitant directement avec une collectivité non souveraine, qu'il savait ne pas posséder la compétence suffisante pour conclure un traité de ce genre.»

(49) LE FUR, *obr. cit.* pag. 802: «S'il s'agit de faits illicites en eux mêmes commis au détriment d'un État étranger par l'un des États particuliers, soit par les autorités qui le représentent, soit simplement par ses nationaux, mais de manière à engager la responsabilité de l'État, la situation est toute différente. En ce cas l'État étranger dont les droits ont été violés, dont par

Como se vê, o *systema federal* offerrece, de facto, essa anomalia. Dá a responsabilidade de um acto a quem o não praticou; mas essa responsabilidade, sómente perante as nações estrangeiras.

Assim é, assim deve ser; e solução diversa traria perturbações maiores no direito publico interno.

exemple les autorités d'un des États particuliers ont refusé de reconnaître les droits à lui consentis en vertu d'un traité conclu avec l'État fédéral, ou dont les nationaux ont été condamnés injustement ou exposés à des attaques injustifiées de la part de la population de l'État particulier, n'a, en ce qui le concerne, rien à se reprocher, et le plus souvent, il ne pouvait rien faire pour empêcher ces faits de se produire.

Aussi est-il fondé à demander réparation à l'État fédéral pour le préjudice à lui causé par le fait d'un des membres de cet État. Et ici il est impossible à l'État fédéral d'invoquer sa constitution pour se soustraire à l'exécution de cette obligation, car sa constitution, si elle lui permettait d'agir ainsi, se trouverait en contradiction complète avec les principes du droit international.

Certes l'État peut se dispenser d'exécuter toute obligation qui ne lui est pas imposée par le droit international tel qu'il est pratiqué par les nations civilisées, mais il s'agit ici, par hypothèse, d'une obligation provenant d'un traité, ou d'une de ces obligations qui, même en dehors de tout traité, sont strictement imposées par le droit international, par exemple de la protection des biens et de la vie des étrangers qui habitent sur le territoire de l'État. Nulle disposition constitutionnelle ne peut permettre à l'État fédéral de se refuser à l'accomplissement d'obligations de ce genre. L'État étranger auquel il opposerait dans ce but des articles de la constitution fédérale pourrait, en effet, répondre par cette argumentation décisive: ou bien tout État étranger peut invoquer les dispositions de la constitution fédérale qui reconnaissent à l'État fédéral le droit de représenter exclusivement 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 fédérale qui sont en sa faveur, il est de toute justice qu'on ne puisse pas non plus lui opposer celles qui lui sont contraires, et il peut, devant l'aveu d'impuissance de l'État fédéral, agir directement contre l'État particulier pour l'amener à la reconnaissance de ses droits. Il est inadmissible qu'un État fédéral puisse invoquer sa constitution à la fois pour forcer les États étranger à ne s'adresser qu'à lui, et pour refuser d'intervenir auprès de ses membres lorsque ceux-ci ont offensé l'un de ces États. Si les États étrangers consentent à considérer l'État fédéral comme une personne du droit international exclusivement compétente au point de vue de l'exercice des droits de souveraineté extérieure, il est nécessaire qu'ils puissent aussi s'adresser à lui pour en exiger l'exécution de toutes les obligations corrélatives à ces droits. C'est une règle incontestée du droit international que chaque État doit organiser sa législation positive de manière à se trouver en mesure de faire respecter par tous ses membres, particuliers ou collectivités publiques, les obligations internationales, qui lui incombent, et l'État fédéral se trouve soumis à cette règle exactement comme l'État unitaire.»

Não vemos effectivamente, a não ser esse, senão dois outros alvitres: ou innocentar-se do acto o governo federal, por estranho ao mesmo, deixando-se a descoberto em frente ás nações estrangeiras os governos locais; ou dar-se, como pede a logica dos unitaristas, a quem pesa a responsabilidade pelo acto—a effectiva collaboração no mesmo.

Qualquer destas soluções assignalaria um desastre. A primeira, seria o esphacelamento da unidade nacional; a segunda, a morte das liberdades locais.

Temos, portanto, de acceitar, por incoherente que pareça,—a responsabilidade exclusiva da União, no scenario do direito das gentes, pelas faltas dos Estados como poder publico, e a completa autonomia destes nos negocios do governo local. (50)

Do que ahi fica exposto, manifesta-se, por muitas razões, a imprestabilidade do argumento que funda na obrigação do governo federal de responder pelos actos dos Estados —o direito de intervir no governo destes e, quanto á hypothese, de lhes conceder ou negar autorisação para emprestimos externos.

(50) A effectividade do pagamento, pelo governo federal, de indemnizações juridicamente devidas a estrangeiros, em consequencia de acções ou omissões dos Estados ou Municipios, não deixa desamparados os direitos da União, e sem meios de defeza, como pôde parecer, a fazenda nacional.

Subrogado nos direitos do credor, pôde a União reclamar do Estado devedor o pagamento da somma despendida, ou então que por sua vez a indem-nise dos prejuizos que haja soffrido por *culpa d'elle*.

Qualquer destas soluções seria muito mais correcta, equitativa e consentanea com o direito publico federal, do que a ingerencia da União em negocios dos governos locais, o que fôra a propria negação do regimen federativo.

Além disso, esse systema não deixa de ser efficaz; porque estabelece uma satisfação, pecuniaria embora, que recahe sobre o verdadeiro responsavel por culpa contractual, ou nascida de delicto ou quasi-delicto.

Mas, qual o meio para a União, respeitada a autonomia dos poderes locais, de haver essa restituição de pagamento?

—Em primeiro lugar, os meios administrativos habitualmente efficazes, em casos taes; na insufficiencia delles, a acção judicial expressamente autorisada pelo art. 59, letra *c* da Constituição.

A nossa doutrina é a unica que concilia com o direito publico interno os principios do direito internacional, os da justiça e ainda os interesses da fazenda publica.

A' União compete, privativamente, legislar sobre o direito civil, commercial e criminal da Republica. (51). Por esse meio habilita-se ella a assegurar na legislação secundaria a brazileiros e estrangeiros a inviolabilidade dos direitos individuaes definidos no art. 72 da Constituição. Cumpre aos Estados, não sómente organisarem-se de modo a que sejam acatados esses principios fundamentaes (52), como tambem observarem as leis federaes e assegurarem a execução das sentenças dos juizes e tribunaes da União, sob pena de intervenção do Governo Federal (53).

Se, por consequinte, infringe um Estado federado esses preceitos ou furta-se ao cumprimento da sua obrigação constitucional, e rezultam da sua *culpa* lesão de direitos a estrangeiros e a consequente indemnisação pelo governo da União, o unico responsavel nas relações internacionaes: nada mais razoavel, nada mais equitativo, nada mais juridico do que—ser, por sua vez, indemnizado o Thesouro Federal pelo Estado *culposo*, do pagamento effectuado. (54)

(51) CONSTIT. DA REP. art. 34, n. 23.

(52) CONSTIT. cit. art. 63.

(53) CONSTIT. cit. art. 6.º n. 4.

(54) L. ROGER, *De la respons. civ. de l'État*, pag 43: «Il est juste que celui qui cause par sa faute un dommage soit obligé de le réparer; toute personne doit répondre de ses actes. L'équité exige que cette maxime soit appliquée à l'État.

Sans doute, la responsabilité civile de l'État n'a pour base aucune disposition legislative; mais pour l'admettre il n'est pas nécessaire de la fonder sur un texte; il suffit qu'elle soit conforme à l'esprit général de notre droit, qu'elle découle d'un principe qui ait la même valeur qu'une règle textuellement écrite dans la loi. Or tel est bien le caractère du principe que nous lui avons assigné, et que notre législateur a appliqué aux particuliers. L'absence de codification, le caractère nettement concret et pratique des lois administratives lais-

Passemos a outro ponto.

IV.—«Se se reconhece aos Estados a faculdade *ampla* de contrahirem empréstimos com pessoas estrangeiras, elles por certo abusarão desse direito, exercendo-o mesmo na certeza de não disporem de recursos para os serviços da divida; e com isso, quem mais viria a soffrer afinal—seria a União.» (55)

Esta objecção, como as procedentes, é destituida de fundamento; porque:

1.º Não contrahe empréstimo quem quer, mas quem póde. Sem credito as pessoas juridicas, publicas ou civis, do mesmo modo que os individuos—não levantam dinheiro. O capital é prudente e suspeito. Não se deixa attrahir pela simples e muito precaria expectativa da responsabilidade subsidiaria da União, em caso de falta do mutuario contractante.

Essa repulsa, portanto, seria um correctivo áquella procura.

2.º Se a maliciosa conjectura fosse admissivel, como se explica que, até o presente, tenham os Estados e os Municipios do Brazil usado tão discreta e moderadamente dessa *ampla* faculdade que tanto aprovora os espiritos afeiçãoados á centralisação?

sent à l'interprète et à la jurisprudence un rôle bien plus étendu en droit public qu'en droit privé.

Cette théorie... a des avantages incontestables; comme la responsabilité qui en découle ne provient pas d'une règle fixe de droit positif, le tribunal qui la déterminera aura un pouvoir très large pour en apprécier les causes et en fixer l'étendue. Lorsqu'il l'admettra, il pourra tenir compte des divers éléments qui auront pour effet de l'aggraver ou de la restreindre, il pourra la faire varier avec la cause qui lui a donné naissance, c'est à dire suivant la nature et les nécessités de chaque service, les ordres donnés à l'agent qui a commis la faute, l'indépendance plus ou moins grande de ses fonctions.»

A mesma doutrina vem exposta, em sua substancia, por AUCOC, *Conf. sur l'admin.*, t. I n. 288; BREMOND, *Compét. admin.*, n. 1507; DARESTÉ, *Just. admin.*, pag. 537; LAFERRIÈRE, *Jurid. admin.* 2.ª ed. pag. 679; SOURDAT, *Trait. gén. de la respons.* t. II ns. 1299 e seguintes.

(55) Argumento do Dr. Oliveira Escorel, na *Revista* cit. pag. 248.

E qual foi o que lançou mão desse meio, sem contar com os seus próprios recursos para a satisfação dos compromissos contrahidos?

Mandam a justiça e a verdade que se responda —nenhum!

Tal facto, em honra á probidade e ao patriotismo dos brazileiros, não se deo ainda, nem se ha de dar!

A supposição em contrario é méro ardíl de argumentação.

3.º Ainda que occorressem taes abusos, não seria acertado dizer-se que é a União quem mais teria que soffrer. Não. Quer financeira, quer moralmente— mais immediato seria o prejuizo do proprio Estado ou do Municipio culpado por tão incorrecto procedimento.

E depois, sem responsabilidade, seja politica seja civil, pelo pagamento de tal emprestimo, sem mesmo o dever moral de effectual-o: a União em caso nenhum poderia ser chamada a realisal-o, na falta do devedor.

Essas proposições tem sido á saciedade demonstradas no correr desta dissertação.

V.— Mas, qual o inconveniente, poderão replicar-nos, em que, para conciliar a defeza da União com o interesse das instituições locaes, se *regulamente* por lei federal essa faculdade que assiste aos Estados e aos Municipios, de contrahirem emprestimos publicos? (56)

Resposta:

1.º Em primeiro lugar, se a reforma não trazer a restricção das prerogativas dos poderes locaes, não satisfará o intuito dos que a reclamam, não attingirá

(56) VENABLE, em sua monographia intitulada «*La Séparation des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les États.*»; BRUCE, *La Republ. Americ.*, t. I pag. 458.

o seu objectivo (57); se o fizer, será um mortifero atentado contra o principio federativo, uma violação do estatuto constitucional.

Depois, imaginemos que, victoriosa a doutrina que estamos impugnando, se tenha reformado a Constituição da Republica, pelos tramites competentes, e incluído nella a clausula da dependencia de autorisação do Congresso Nacional — para poderem os Estados e os Municipios contrahir emprestimos nas praças estrangeiras, ou mesmo no Brazil com pessoas estrangeiras.

Diante destas tres alternativas se veria collocado o Congresso:

- a) Ou systematicamente negaria tal autorisação;
- b) Ou a concederia, tambem systematicamente;
- c) Ou, então, ora a concederia, ora negal-a-ia, como lhe parecesse opportuno em seu elevado criterio.

O primeiro systema prejudicaria profundamente as instituições locais e seria fatal ao progresso do

(57) Não se invoquem, como dignos de imitação em nosso meio social, exemplos da Europa latina, onde predomina a superstição centralisadora.

Em França ao cesarismo imperial succedeo a republica unitiria, regimen opportuno talvez para aquelle paiz e aquelle povo,—mas incompativel com as condições geographicas do Brazil e exotico, talvez, nesta grande athmosphera americana.

Não obstante, mesmo assim, já na propria França vão se affrouxando paulatinamente os vinculos que ligam os braços das administrações locais; e a lei de 12 de Julho de 1898 veio assignalar uma importante victoria do principio decentralisador. Concedeo aos Conselhos Geraes dos Departamentos o direito de livremente votarem, sem o *referendum* do governo central ou seus prepostos,—emprestimos departamentaes cujo prazo de resgate não exceda de trinta annos. Vejam-se sobre esse ponto BOUCARD ET JÉZE, *Science des Finances*, ed. de 1902, pag. 315, not. 2; PAUL DUBOIS, *Finances Communales*, pag. 282; RENÉ TARGE, *Dette Communale*, pag. 29; VALFRAMBERT, *De la Responsab. des Communes*, pag. 5 e seguintes; E. MONTET, *Social. munic. angl.*, Introd.; VICTOR VASSAL, *Des Empr. des Depart. et des Comm.* pags. 5 e seguintes (*optimè*).

Na Italia deo-se o inverso. Sobre as provincias e as Communes o legislador aggravou ainda mais o peso da intervenção *protectora* do governo central.

E ainda assim, pretende justificar tal retrocesso Giorgio Giorgi, aliás um notavel jurisconsulto, muito eivado, porém, do congenito preconceito da centralisação administrativa.

paiz. O segundo exporia a graves ataques as finanças nacionaes. O terceiro, finalmente, além de impolitico, por suscitar ciumes entre os Estados e desgostos em razão do jugo oppressor da União, traria os mesmos perigos que o segundo.

Não se veja contradicção em nossa doutrina.

Se acceitamos, de espirito calmo, em toda a sua amplitude constitucional e como direito proprio destes, a prerogativa que aos Estados compete de contractarem empréstimos externos; se não vemos que desse facto possa advir politica ou financeiramente responsabilidade para a Federação: não será a mesma a nossa attitude mental,—uma vez que se tracte de empréstimos *autorizados*. Desde que na transacção collabore com o seu beneplacito, ou por outro modo mais directo ainda, o Congresso Nacional, autorisando-a ou a approvando por lei ou resolução legislativa, já não poderá esquivar-se a União de responsabilidade nella; já não a poderá repellir como negocio *inter alios gestum*.

Esta autorisação, portanto, empenha implicitamente a responsabilidade federal. Seria uma arma de defeza cujo emprego importaria nada menos que a quebra da neutralidade e envolveria na pendencia quem contra os seus resultados quizera precaver-se.

Assim, a reforma desejada como providencia salvadora, viria, ao contrario, então sim, crear uma situação fatal ás finanças nacionaes.

VI.— Mais uma objecção, que vai ser a ultima:

«Longe de constituir um mal para os Estados e os Municipios, ser-lhes-ia benefica e providencial essa intervenção tutelar da União. (58)

(58) G. GIORGI, *Delle persone giuridiche, etc.*, vol. IV, n. 285: «Due punti per altro meritano avvertenza. Il primo riguarda la conclusione dei prestiti passivi. Commentando l'articolo 162 fu detto come la facilità con

Com effeito, ou elles obterão a necessaria licença para o emprestimo, e neste caso apresentar-se-ão prestigiados perante o estrangeiro; ou não n'a lograrão alcançar, e este resultado induzirá a acreditar-se na inconveniencia da operação projectada.»

Quanto á primeira parte, é possível que, effectivamente, o facto da autorisação federal collocasse em melhor posição aos olhos dos mutuantes os Estados e os Municipios; mas porquê?—Porquê a intervenção federal na operação acarretaria, *bon gré mal gré*, certa responsabilidade para a União no emprestimo; e assim fortaleceria futuras reclamações dos credores, nos casos de impontualidade do mutuario. (59)

A intervenção, por conseguinte, seria prejudicial aos interesses da União.

Passemos, agora á seguinte parte.

A denegação da licença para o emprestimo, dizem, póde ser util ás proprias finanças dos Estados e dos Municipios; e o veto federal—um beneficio para ellas.

cui i Comuni contrassero debiti per bisogni fittizzi, postergate le piú serie considerazioni di publico interesse, determinò ultimamente il legislatore a restringere la libertà di indebitarsi, que avevano i Comuni. Neanche le Provincie furono immuni da questa pecca: e la correntezza pericolosa, a cui si abbandonavano, dovè pure essere frenato dalla legge. A ciò provvedono il citato articolo 162 (della Legge comunale) per i Comuni, e l'articolo 237 per le Provincie. Ed uguali sono le norme dei due articoli per quanto concerne gli interessi, a cui i mutui devono provvedere, gli uni nel territorio comunale, gli altri in quello della Provincia: il modo di ammortamento, i mutui larvati sotto figura di appalto.»

(59) No regimen vigente, ao contrario, a reclamação dos credores á União Federal—não teria o minimo fundamento, nem pelo direito constituido, nem segundo os *estylus mercantis* ou bancarios, nem tão pouco perante a equidade natural. Além disso, e esta consideração é relevante: está nas mãos do governo federal declarar, em termos convenientes e em occasião opportuna, antes da operação financeira, que—NENHUMA RESPONSABILIDADE LHE CABERÁ NA MESMA, em vista do direito publico interno da nação.

Este acto, em forma legal, teria o salutar effeito de desautorar préviamente qualquer futura intervenção diplomatica. E' provavel, mesmo, que evitasse todo procedimento dessa natureza.

Acceitamos a consequencia, com duas restricções apenas:

A primeira, a condição de convirem os adversarios da nossa doutrina em que, no exercicio dessa prerogativa concedida aos poderes federaes,—attenderão estes, de preferencia, aos interesses da União, quando em collisão com outros; nem para diverso fim se lhes pretende facultar essa ingerencia tutelar. Tutela immoral, porque se exerceria em proveito do tutor, e não do pupillo ou tutellado!

A segunda restricção é a seguinte:

A intervenção federal, além dos casos do art. 6.º da Constituição, poderia ser um bem para os Estados, seria, porém, para elles a protecção do freio. Obtel-a-iam com o sacrificio de uma insignificancia...—da sua autonomia!

Francamente, a compensação é insufficiente, dado que possa haver compensação á perda da liberdade.

Não era outra a dialectica dos sophistas da escravidão. No dizer delles,—era um beneficio o captivo para os proprios escravos, porquê lhes assegurava a subsistencia.

Quem não conhece a fabula do lobo e do cão de fila? (6o)

(6o) LA FONTAINE, *Fables*:

«Le loup et le chien.

Le loup déjà se forge une félicité

Qui le fait pleurer de tendresse.

Chemin faisant, il vit le cou du chien pelé.

Qu'est cela? lui dit-il.—Rien.—Quoi! rien!—Peu de chose.

—Mais encore?—Le collier dont je suis attaché,

De ce que vous voyez est peut-être la cause.

—Attaché? dit le loup: vous ne courez donc pas

Où vous voulez?—Pas toujours; mais qu'importe?

— Il importe si bien, que de tous vos repas

Je ne veux en aucune sorte,

Et ne voudrais pas même à ce prix un trésor.

Cela dit, maître loup s'enfuit et court encore.»

XII

E' tempo de concluirmos.

Do que trazemos exposto nas paginas que ahi ficam chega-se á consequencia de que—podem se resumir n'uma só todas as duvidas suscitadas contra a prerogativa dos Estados e Municipios de contrahirem emprestimos externos.

Essa objecção capital, a synthese perfeita de todas as outras, cifra-se n'uma pretendida incompatibilidade entre o direito publico e o direito internacional. Argúe-se a completa liberdade das instituições publicas locais como inconciliavel com a responsabilidade do governo federal perante as nações estrangeiras.

E assim, nessa collisão, de natureza a ameaçar a segurança e a propria existencia da nação, origina-se da suprema lei, que é a salvação do povo, uma theoria nova, com muita rhetorica e fraca dialectica exposta e applaudida por alguns escriptores.

«Do reconhecimento da indestructibilidade da União, diz Venable, decorre como consequencia—que deve existir uma força capaz de manter essa *indestructibilidade*. Esta força é o *governo nacional*, que póde exercer todos os poderes essenciaes á conservação e á protecção da sua propria existencia e á dos Estados.»

Como se vê, encaminha-se directamente esse systema a cahir na doutrina dos *poderes implicitos*, tão fatal ao regimen federativo, tão contraria ao texto expresso da Constituição brasileira!

Certo, deve estar armada a União dos necessarios poderes para manter essa indestructibilidade; não, porém, á custa da autonomia dos Estados. Tambem estes devem ser indestructiveis.

Todos os poderes e direitos da União estão definidos na lei organica da Republica, e não ha outros que se subentendam.

A autonomia dos Estados é o ponto de partida do nosso regimen constitucional.

Não é licito mutilar-se o programma federativo, synthetizado por Campos Salles nesta formula expressiva:—«*A União indestructivel com os Estados indestructiveis.*»

Nem se circumscreve ás intuições patrias o imaginado antagonismo entre as liberdades locais e a responsabilidade da soberania nacional. Ella alcançaria, se fosse procedente, todos os governos *compostos*, de qualquer forma politica de que se revistam.

O Imperio Allemão, a Austria-Hungria, a Suecia e a Noruega, a Confederação Helvetica, os Estados Unidos, o Mexico, a Republica Argentina e a Venezuela teem, como o Brazil, dentro da vasta orbita da soberania geral que, unica, representa a nação nas relações com os outros povos,—poderes com soberania ou autonomia local. A estes, em qualquer dessas organizações politicas—, não é vedado contrahirem emprestimos em praças estrangeiras ou com banqueiros de outra nacionalidade.

E, não obstante,—essas nações vão vivendo, esses povos progridem, estão prosperando; e a união nacional, nesses paizes, permanece—indestructivel, como são indestructiveis as liberdades locais! . . .

Fechemos, portanto, ouvidos ás suggestões do medo, indignas de um grande povo; e conservemos, os brazileiros, em toda a sua pureza—as liberaes intuições da nossa patria!

S. Paulo, Março de 1904.

J. L. DE ALMEIDA NOGUEIRA.