

NS. 141638





DISCURSO ✓

SOBRE

A REFORMA CONSTITUCIONAL

PROFERIDO

NA CAMARA DOS DEPUTADOS

EM 25 DE ABRIL DE 1879

POR

FRANKLIN DORIA ✓

RIO DE JANEIRO

Typ. G. Lenzinger & Filhos, Olinda 31





DISCURSO

SOBRE A REFORMA CONSTITUCIONAL.

O SR. FRANKLIN DORIA. (*Signaes de attenção.*)
— Sr. presidente, quando na antecedente legislatura pela primeira vez tive a honra de fallar d'esta tribuna, eu, então o ultimo da illustre opposição liberal (*não apoiados*), declarei que, se porventura precisasse fazer a minha profissão de fé, a encerraria na reforma do systema eleitoral pelo voto directo, proveniente não só do censo, mas tambem da instrucção elementar. Por minha vez reconhecendo tal reforma como a principal de todas as outras pretendidas pelo partido liberal, na mesma occasião assignalei entre estas a reforma tendente ao desenvolvimento da instrucção. Assim, resumi o meu pensamento n'estas palavras: « Entre os problemas de cuja solução depende a prosperidade de nosso paiz, não vejo nenhum que seja mais importante do que a reforma do nosso sys-

tema eleitoral e a reorganisação do ensino primario. »

Ora, Sr. presidente, o gabinete de 5 de Janeiro, interprete dos interesses e aspirações do partido liberal, propõe-se, conforme o seu programma, introduzir nas nossas instituições o systema da eleição directa, baseada no censo e em certo gráo de luzes indispensaveis. Ao mesmo tempo o gabinete, por um de seus mais illustres membros, o nobre Sr. ministro do Imperio, nos assegura o proposito em que está, de metter hombros á reforma da instrucção primaria, bem como do ensino em geral.

Eu, pois, estimo achar-me de accôrdo com as idéas capitaes da politica do gabinete actual, cujo procedimento já lhe tem sabido conciliar a confiança e as sympathias nacionaes. O apoio que lhe tenho prestado eu, leal e coherente, não podia deixar de lhe dar ao projecto ora submettido á nossa deliberação.

Tem-se censurado, Sr. presidente, que este projecto haja emanado da iniciativa ministerial, chegando-se até a dizer que elle era o corpo de delicto da iniciativa da camara. Os que o assignamos, porém, certo não podiamos ter obedecido a nenhum motivo de condescendencia para com o governo. Como os demais membros d'esta camara, conhecemos bem as nossas prerogativas, e somos bastante zelosos da nossa independencia, para não consentirmos na mais leve usurpação ou renuncia da auctoridade que a nação nos confiou (*Apoiados.*)

O SR. JOAQUIM NABUCO. Já que V. Ex. se refere a mim, devo dizer que não ataquei os motivos de ninguém.

O SR. FRANKLIN DORIA. Pela nossa constituição, a iniciativa da proposição de qualquer projecto de lei, ninguém o ignora, pertence tanto á assembléa geral, como ao poder executivo.

O SR. MARCOLINO MOURA. Apoiado.

O SR. FRANKLIN DORIA. Mas o projecto que cada um de nós, de per si, tem o direito de apresentar, não vingará sem a cooperação da maioria da camara; sem ella, servirá quando muito para despertar o interesse do parlamento pelo assumpto proposto, de sorte que, mais tarde, se a idéa iniciada consegue ser geralmente aceita, mereça consagração legislativa.

A iniciativa parlamentar não póde ser aqui exercida com immediato proveito para a causa publica, senão pela maioria da camara ou pelo ministerio, órgão legitimo d'ella.

O ministerio, pois, como depositario da opinião da maioria da camara, tem não só o direito, mas dever especial de preparar e submetter ao parlamento todas as medidas de interesse publico transcendentés, sobretudo medidas apropriadas a melhorar as leis fundamentaes. (*Apoiados, muito bem e a partes.*)

E' assim, Sr. presidente, que, na practica do systema parlamentar, cujo exemplo mais notavel

nos offerece a Inglaterra, frequentemente, se identifica a iniciativa da camara com a iniciativa ministerial. (*Apoiados.*)

O SR. MARCOLINO MOURA. E a França quando Thiers era presidente da republica.

O SR. FRANKLIN DORIA. Seja-me permitido a respeito da Inglaterra citar algumas palavras escriptas por Todd, publicista justamente considerado entre nós :

« Alludindo ao privilegio de tomarem os membros a iniciativa individual em todos os negocios de legislação, contestou Sir Robert Peel, em 1844, que os membros do parlamento tivessem singularmente perfeito direito de propôr as medidas que julgassem vantajosas, sem a acquiescencia do governo. Novamente em 1850, Sir Robert Peel insistiu na conveniencia de dar a membros singulares oportunidade de desafiar a attenção para as grandes questões de interesse publico; porém, não obstante, concordava que era excellente principio que o dever de preparar medidas de legislação em casos taes coubesse aos ministros da corôa.

« Numerosos precedentes na verdade podem ser allegados quanto á apresentação de importantes projectos por membros singulares; porém nunca, sem o directo assentimento e cooperação dos ministros, elles obtiveram a sancção de ambas as casas do parlamento. »

Fiel á practica parlamentar alludida, o gabinete de 5 de Janeiro, elevado ao poder pela idéa da elei-

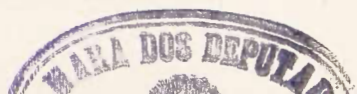
ção directa, nos propoz com inteira competencia a reforma constitucional enunciada no projecto que discutimos.

Subscrevendo este projecto todos quantos adherimos a tão auspiciosa idéa, estamos plenamente convencidos de que mantivemos illesa a iniciativa da camara. (*Apoiados e não apoiados.*)

Sr. presidente, o assumpto do projecto é a reforma dos artigos 90 a 93 da constituição, para serem nomeados por eleição directa os deputados, senadores e membros das assembléas provinciaes; é ainda a reforma do artigo 94, para que possam votar os que, sabendo ler e escrever, possuirem por capitaes, bens de raiz, industria, commercio ou emprego, a renda liquida annual nunca inferior a 400\$ rs., fixada em lei.

Esta simples exposição encerra varias questões de grande monta. Já têm sido ellas brilhantemente discutidas pelos honrados preopinantes. Quanto a mim, concorrendo ao debate, esforçar-me-hei por examiná-las, considerando principalmente a necessidade da reforma constitucional, dous pontos especiaes do processo d'esta reforma, e por ultimo a utilidade da reforma eleitoral indicada.

Sou, Sr. presidente, d'aquelles que entendem que as alterações actualmente propostas ao nosso systema eleitoral não podem effectuar-se senão mediante reforma da constituição. Tal é a opinião que o projecto traduz. E, supposto seja de esperar transijam com ella os que defendem a opinião con-



traria, parece conveniente insistir em combater esta outra opinião, ao menos para evidenciar que a reforma constitucional de que nos occupamos, é realmente necessaria.

Ha em todo o systema eleitoral dous elementos: o que respeita ao principio electivo ou ao direito de votar e ser votado, e o que se refere ao exercicio d'esse direito. De um e outro elemento depende a representação politica, mas com esta differença: que a organização do principio electivo é essencial á organização do poder legislativo; ao passo que o modo practico do direito de voto está sujeito a uma organização variavel conforme as circumstancias que a determinam.

D'esta distincção resulta a dupla natureza do systema eleitoral. Elle tem uma parte fundamental, integrante da constituição mesma, e na qual, pois, não se póde tocar senão em casos extraordinarios, por meio de precauções e formalidades excepçionaes; é a parte em que se fixam as condições do eleitorado e da elegibilidade. Tem outra parte puramente regulamentar, ao alcance da legislação commum; é aquella em que se determina o processo eleitoral.

A nossa constituição no systema eleitoral que adoptou reconhece estes dous elementos, e claramente os descremina. Proclamando representante da nação, junctamente com o Imperador, a assembléa geral, a quem é delegado o poder legislativo, a nossa constituição, no titulo 6.º, tracta da for-

mação d'este poder e lhe assigna como origem o principio electivo. Applicando tal principio, debaixo do mesmo titulo, nos artigos 90 a 96 traça as condições de capacidade, não só em relação aos votantes e aos eleitores, mas tambem aos elegiveis para deputados.

Considerando assim a nossa constituição o direito de votar e de ser votado como principio organico do poder legislativo, no artigo.97 deixa a uma lei regulamentar estatuir o modo practico das eleições.

Sr. presidente, da confusão dos dous elementos do nosso systema eleitoral têm nascido entre nós, talvez, as controversias sobre o que é ou não constitucional n'esse systema.

Datam de longe semelhantes controversias. O projecto da lei eleitoral de 19 de Agosto de 1846 foi vivamente impugnado n'esta camara durante a respectiva discussão, por causa das incompatibilidades que estabeleceu quanto aos magistrados e ás praças de pret. Mais longa e renhida contestação soffreu sob o aspecto constitucional, tanto n'esta camara, como no senado, o projecto da lei eleitoral de 19 de Setembro de 1855, porque admittia a eleição por circulos.

Depois das duvidas suscitadas ácerca das incompatibilidades eleitoraes ou parlamentares, e da eleição por pequenas circumscripções, é que surgiu a questão de constitucionalidade em relação á mudança do nosso systema eleitoral pelo da elei-

ção directa. Até certo tempo se entendêra, sem discrepancia, que a decretação da eleição directa dependia de reforma da constituição. Assim todos os projectos offerecidos a esta camara em 1835, 1846, 1852 e 1864 tiveram destino adequado aos tramites de uma reforma constitucional. Pouco a pouco, porém, se foi manifestando divergencia a respeito da necessidade de reforma constitucional, para se levar a effeito a reforma do nosso systema de eleição.

Em 1873, a questão da eleição directa foi excellentemente debatida no senado; o mesmo succedeu nos dous annos subsequentes, em uma e outra camara, por occasião da discussão do projecto convertido na lei da nossa ultima reforma eleitoral. Durante este periodo desenvolveu-se e accentuou-se a opinião de que a reforma eleitoral não era constitucional. Na sessão do senado de 1875, principalmente, mais de um senador liberal pugnou por esta opinião, com eloquencia e erudição notaveis. Não obstante, a opinião contraria continuou a ter numerosos sectarios. Foi ella que no mesmo anno de 1875 prevaleceu n'esta camara, a qual julgou objecto de deliberação o projecto que tornava a eleição directa dependente de reforma constitucional.

Isto supposto, Sr. presidente, quaes são os argumentos produzidos, não só por membros distinctos do parlamento, mas tambem por auctorizados escriptores nossos, como prova de que o nosso

systema eleitoral, na parte relativa ás condições de capacidade eleitoral, não importa materia constitucional, em face do artigo 178 da constituição? Sustenta-se de uma parte que o direito de voto não é um direito politico; de outra parte se affirma que, embora o direito de voto seja um direito politico, não está comprehendido na classe dos direitos politicos garantidos pela constituição; e que, portanto, é apenas uma função publica.

O nobre deputado por Pernambuco, no brilhante discurso que ante-hontem aqui fez ouvir, disse que havia duvida sobre a necessidade da reforma constitucional, porque, não tendo a nossa constituição definido os direitos politicos, não classificou expressamente como taes o direito de votar e de ser votado. Permitta-me o meu illustre collega observar-lhe que o silencio da constituição a respeito da definição dos direitos politicos não auctorisa a conclusão que tirou.

O SR. SOUZA CARVALHO. Eu não tirei conclusão nenhuma.

O SR. FRANKLIN DORIA. Concluiu que achava duvidoso pela nossa constituição, se o voto era direito politico. E' a isto que respondo.

Os redactores da nossa constituição beberam as suas doutrinas politicas sobretudo nas theorias de Benjamin Constant. Foi, com effeito, d'esse afamado publicista francez que traduziram litteralmente a definição do que é ou não constitucional, contida no artigo 178 da nossa constituição.

Quando Benjamin Constant entendeu que se devia inserir semelhante definição no pacto fundamental de cada paiz, teve em mira, como declarou, que se evitassem frequentes mudanças de constituição; quiz que se facilitassem as reformas d'ella, fazendo repousar as grandes bases constitucionaes sómente nas attribuições e limites dos poderes, assim como nos direitos individuaes e politicos.

« Estender uma constituição a tudo, — conforme as suas palavras, — é fazer de tudo perigos para ella, é crear escolhos para cercá-la d'estes. »

Todavia, as constituições não têm julgado indispensavel declarar as suas disposições rigorosamente constitucionaes, segundo a doutrina de Benjamin Constant. Nem mesmo as constituições portuguezas de 1822 e 1838 fizeram cabedal d'essa doutrina. Apenas a carta de 1826, traslado fiel da nossa constituição, define como ella a materia constitucional no artigo 144.

Ora, commentando este artigo, Silvestre Pinheiro o combate como inutil, diz que contém definição que não havia necessidade de fixar por lei, pois é puramente didactica.

A mesma critica, em que incorre a definição do artigo 178 da nossa constituição, poderia applicar-se á definição de direitos politicos, se est'outra fosse tambem exarada na nossa constituição. Para sabermos o que são direitos politicos, não precisavamos que a constituição os definisse. A noção dos direitos politicos é uma noção elementar de

direito constitucional, á qual todos os publicistas dão sentido claro e uniforme.

Portanto, se, no conceito dos publicistas, e nomeadamente de Benjamin Constant, os direitos politicos são os que conferem ao cidadão participação activa na direcção dos negocios do seu paiz, e se tal participação se opéra, ou exercendo o cidadão funcções proprias dos poderes constituídos, ou concorrendo para a escolha dos representantes d'estes poderes, como deixar de qualificar o direito de eleger ou ser eleito um direito politico? E' fechar os olhos ao que é obvio.

Ainda o nobre deputado a que me referi, anteriormente, no seu afamado pamphleto *O imperialismo e a reforma*, buscára outro argumento no artigo 91, § 1.º da nossa constituição.

Como esta disposição reserva o direito de voto ao cidadão brasileiro que está no gozo dos seus direitos politicos, infere o nobre deputado que o direito de voto não é um direito politico, ou que o direito politico é diverso do direito de voto.

Quando, porém, a constituição, no artigo 91, § 1.º, diz que para votar é preciso ser cidadão brasileiro e estar no gozo de seus direitos politicos, sem duvida usa d'esta ultima expressão no sentido improprio em que fôra empregada no artigo 8.º, a que se refere. Tomada no seu verdadeiro sentido, — estar no gozo de seus direitos politicos — equivale a estar no gozo dos direitos de cidadão brasileiro ou, por outra, não ter incor-

rido na suspensão do exercicio de taes direitos, pelos motivos previstos no artigo 8.º

Entendido assim, como deve ser, o artigo 91, § 1.º, o direito de voto suppõe a qualidade de cidadão brasileiro, reunida ao exercicio dos respectivos direitos, e ainda as condições especiaes de capacidade eleitoral. E' portanto, no rigor da nomenclatura do direito constitucional, um direito politico.

Sr. presidente, um dos nossos mais notaveis estadistas, em discurso proferido na sessão do senado de 1875, contestou a constitucionalidade do direito eleitoral, porque este direito não foi garantido pelo artigo 179 da nossa constituição.

A nossa constituição, comtudo, não se presta a semelhante distincção; e não me parece exacto que são direitos constitucionaes tão sómente aquelles que a nossa constituição garante.

O que imprime feição constitucional aos direitos politicos não é a fórmula expressa da garantia constitucional, mas a propria natureza d'estes direitos (*apoitados*), cujo complexo representa a somma de todas as liberdades politicas, a substancia do governo mesmo. Omitta-se a fórmula da garantia; nem por isso o direito ficará supprimido.

Algumas constituições europeas não contém garantias de direitos, das quaes aliás a nossa constituição e outras fizeram a sua decoraçào inutil e fallaz sob a influencia dos principios philosophicos de 1789. Aquellas constituições limitam-se a affir-

mar os direitos politicos indirectamente, por meio de disposições formaes e obrigatorias. N'este sentido são concebidas as constituições dos Estados-Unidos; e a actual constituição da França, do mesmo paiz que primeiro pôz em voga a famosa declaração dos direitos do homem, guarda completo silencio a respeito de tal declaração.

Se, pois, o direito de voto é direito politico, e, se o direito politico é essencialmente constitucional, que importa não tenha sido contemplado no artigo 179 da constituição?

Acrescenta-se, porém, Sr. presidente: o direito de voto é uma função, e como tal deve regular-se por lei ordinaria, de conformidade com as exigencias mudaveis da sociedade politica.

Sempre reputei o direito de voto uma função; mas entendamo-nos. O direito de voto é uma função, porque? Porque, se é exercido por quem o possui, no intuito de proteger seus proprios interesses, é tambem um encargo de confiança social, cujo desempenho deve redundar em beneficio de todos. Não pertence indistinctamente a qualquer, como um direito natural; ao contrario, a sua aquisição depende de certas condições, estabelecidas por amor do seu livre exercicio e ao mesmo tempo em proveito da communhão.

Mas, embora o direito de voto seja uma função publica, não se segue que perca o seu caracter constitucional; é sempre o direito politico por

excellencia, a condição essencial á origem e existencia do poder legislativo.

Sr. presidente, a opinião de que o direito de voto é uma função tem prevalecido entre os publicistas norte-americanos e os inglezes; mas o primeiro talvez que divulgou essa opinião foi Royer-Collard, como auctor da lei eleitoral de 1817, a qual introduziu em França a eleição directa censitaria.

Pois bem; Royer-Collard, combatendo o projecto da subsequente lei eleitoral franceza, oppõe-se a que o systema eleitoral seja alterado na substancia por lei ordinaria. Diz elle:

« Relativamente á representação, a carta poderia não instituir senão uma capacidade; instituiu duas, a de eleger e a de ser eleito.

« ... A determinação das capacidades politicas era, até certo ponto, arbitraria. A carta teria podido elevá-las, abaixá-las, multiplicar as suas presumpções, distribui-las diversamente sobre o territorio, e é permittido pensar que a egualdade teria sido mais observada, se o tivera sido menos a uniformidade.

« Fixando essas condições, a carta julgou a sociedade; seu juizo é soberano. Para reformá-lo é preciso reformar a mesma carta. »

Sr. presidente, todos os paizes de regimen constitucional assentam seu systema eleitoral nas bases de suas proprias constituições.

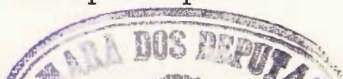
Esta regra poderá ter excepções, como, por exemplo, a França, onde algumas vezes o systema

eleitoral tem sido reorganizado por lei ordinaria. Quanto ao exemplo de Portugal, tantas vezes citado, cumpre attender a que, em 1852, aquelle paiz fez a reforma da eleição directa dentro dos limites constitucionaes; os votantes da eleição primaria, conforme o censo marcado na constituição, converteram-se em eleitores. Depois, na duvida, aquella reforma foi ratificada pelo acto adicional.

Sustentando, Sr. presidente, a necessidade da reforma constitucional em relação á reforma eleitoral proposta, eu não faço mais do que observar a distincção dos dous elementos do systema eleitoral a que no principio me referi.

Por occasião das reformas eleitoraes de 1846 e de 1855, os que arguiram de inconstitucionaes as incompatibilidades eleitoraes e parlamentares e a eleição por circulos, talvez tivessem tomado o que é accessorio pelo que é essencial n'esse systema. Actualmente os que julgam dispensaveis as formalidades da revisão constitucional para a alteração das condições do direito de voto, discorrem talvez em sentido inverso, considerando como disposições regulamentares preceitos que se enraizam no nosso direito constitucional.

Não creio, Sr. presidente, que a opinião que espóso possa concorrer para no futuro impossibilitar ou sequer embaraçar a realisação das reformas exigidas pelas aspirações do paiz e do partido a que tenho a honra de pertencer. Eu não quero a immobildade da constituição; não quero que a



constituição tudo envolva em apertados liames; o que quero é que n'ella não se toque temerariamente; é que os grandes principios constitucionaes fiquem protegidos contra faceis innovações.

Fôra para causar fundados receios deixar exposta ás manobras dos partidos e á influencia do governo a reforma eleitoral que promovemos, tão facil de ser invadida por paixões e interesses politicos encontrados.

Sr. presidente, quando o congresso nacional da Belgica discutia a constituição politica d'aquelle paiz na parte relativa ao systema eleitoral, admittida a eleição directa, cuidou de resolver a questão do censo.

Tinha a escolher entre os dous systemas: ou fixar na constituição as condições do eleitorado e de elegibilidade, ou deixar que as determinasse uma lei ordinaria.

Então Lefacqz, um dos membros d'aquelle congresso, assim se exprimiu:

« O censo é no meu entender a condição que releva collocar em primeira linha para ser eleitor. E' por causa da importancia d'esta condição que convém não deixá-la ao arbitrario de uma lei movel e mudavel: convém que as legislaturas que nos succederem não possam dispôr d'ella a seu sabor e talvez segundo os caprichos do poder. »

Insistia Forgeur, outro membro do congresso belga:

« Este ponto é grave; porque, se não temos

na constituição uma disposição que fixe o censo eleitoral, como é n'elle que repousa todo o edificio constitucional, poderia succeder que as legislaturas vindouras, modificando-o, destruíssem toda a nossa obra. »

A Belgica, Sr. presidente, evitou os escolhos apontados, consagrando na sua constituição as bases do censo. E' mais um exemplo a imitar. Se porventura resolvessemos que a nossa constituição nada tem que vêr com as condições do censo e as outras condições de capacidade eleitoral, não estaríamos livres de que mais cedo ou mais tarde uma legislatura ordinária, dominada de idéas e sentimentos oppostos aos nossos, mutilasse ou até desfizesse a grande obra da reforma eleitoral por que o partido liberal tanto se esforça.

Sr. presidente, o processo da reforma constitucional, estabelecido nos arts. 174 a 177 da nossa constituição, abre margem a duas questões capitaes.

Questiona-se primeiramente se a lei que tem de ser expedida ácerca da necessidade da reforma designará simplesmente os artigos constitucionaes reformaveis, ou ao mesmo tempo indicará o teor da reforma.

Controverte-se, em segundo lugar, se a decretação da reforma é da competencia exclusiva d'esta camara, ou se ella compete junctamente a esta camara e ao senado.

Sr. presidente, a solução d'estas duas questões envolve a interpretação de dous dos mencionados

artigos da constituição. Eu, pois, terei de inquirir para orientar a interpretação, qual a origem ou fonte proxima do nosso processo de revisão constitucional.

Isto me leva a começar por uma vista rapida dos principaes processos de natureza identica usados em varias nações.

Sr. presidente, as reformas das leis fundamentais da Inglaterra, onde o poder constituinte se confunde com o poder legislativo, fazem-se por meio dos tramites ordinarios.

As alterações na constituição do Estado allemão são consideradas como leis communs.

As modificações na constituição da Prussia quasi são objecto de leis ordinarias, porque podem verificar-se na mesma sessão, observadas apenas algumas formalidades de secundaria importancia.

Mas, Sr. presidente, em geral o modo de revisão constitucional estabelecido nas constituições dos differentes paizes está sujeito a certo numero de formalidades solemnes, destinadas a despertar o estudo reflectido da reforma, e ao mesmo tempo a provocar a respeito d'ella a expressão da vontade popular. Taes solemnidades são combinadas de accôrdo com o principio da soberania nacional nas suas relações com o poder constituinte. A applicação practica d'este principio, e não as origens ethnologicas das constituições, a que se referiu o nobre deputado pelo Ceará, é que caracte-

risa as especies mais notaveis do processo de revisão constitucional conhecidas.

Na ordem do tempo, o primeiro typo é o que nos offerecem a constituição federal dos Estados-Unidos e as constituições particulares dos diversos Estados da União. Nos Estados-Unidos a soberania é tida por inalienavel e indivisivel; considera-se uma constituição como obra que deve ser inteiramente conforme á vontade popular; por isso não se póde substituir nem alterar nenhuma constituição sem o accôrdo prévio e approvação final da nação, especialmente consultada quando a reforma se projecta e ainda depois de concluida.

O poder de revisão, segundo a constituição federal, é exercido pelos dous ramos do congresso, quando parte d'este a proposta de reforma, ou então por uma assembléa especial, que se chama *convenção*, quando a reforma é pedida por certo numero de assembléas legislativas dos Estados.

Em regra as constituições particulares confiam as reformas a uma convenção. Nos Estados, porém, cujas constituições já estão provadas por larga experiencia e carecem apenas de ligeiras modificações, estas competem ás duas camaras legislativas guardado o processo denominado *modo especifico de revisão*.

Segundo o modo especifico as duas camaras legislativas propõem emendas á constituição, e se dissolvem. Publicadas essas emendas pela imprensa com alguma antecedencia, as duas camaras são

novamente eleitas em attenção a ellas, e, se as acceitam, submettem-n'as á ratificação do povo.

A convenção americana, Sr. presidente, tem um caracter peculiar. E' uma assembléa pouco numerosa; reune-se em separado, mas ao mesmo tempo que as duas camaras da assembléa legislativa; não exerce poder legislativo, mas simplesmente funcções revisoras.

Ora, o modelo primitivo de uma assembléa unica, encarregada de modificações ou alterações constitucionaes, é justamente essa convenção americana.

A idéa d'ella foi transplantada para França em 1788, junctamente com a idéa do poder constituinte, da qual aliás Sieyès se apregooou inventor.

Mas o poder constituinte em França não foi entendido do mesmo modo que nos Estados-Unidos. Segundo os principios da revolução franceza, a soberania residia no povo, sim, mas era delegada aos representantes do povo, que suppunham possui-la em sua plenitude.

A constituinte franceza era a personificação do povo soberano; arrogava-se uma especie de omnipotencia, que sempre a fez commetter usurpações e cahir na anarchia.

De semelhante concepção do poder constituinte nasceu a constituição de 1791, que durou poucos mezes, a constituição de 1793, abolida desde o primeiro dia, e a constituição do anno III ou de

1795; constituições a cuja categoria pertence a de 1848.

Sr. presidente, em face d'estas constituições a iniciativa da reforma competia ao corpo legislativo, e a convocação da assembléa constituinte tinha lugar, só depois de reconhecida a necessidade da reforma por meio de deliberações repetidas em varias legislaturas, durante certo periodo.

A constituição de 1793, porém, exigia que a reforma fosse solicitada pelas assembléas primarias dos departamentos; e n'este caso a convocação da constituinte era immediata ao acordo manifestado pelas assembléas da republica, expressamente ouvidas.

Devo observar ainda, que o modo de revisão consagrado na constituição de 1795 offerecia um ponto saliente de analogia com o processo da convenção americana: é que a assembléa constituinte não gozava de poder legislativo; em vista dos artigos reformaveis, organisava a reforma, que ficava dependendo de ratificação popular.

A constituição dos tempos da restauração e da monarchia de Julho são omissas a respeito do modo de sua revisão. Sob o regimen das constituições do primeiro e do segundo imperio, a reforma, da exclusiva iniciativa imperial, era ratificada pelo plebiscito popular. Emfim, a actual constituição franceza, que é datada de 1875, commette a reforma ás duas camaras reunidas em assembléa nacional.

A Suíça, Sr. presidente, interpretando como nos Estados-Unidos o principio da soberania nacional, imitou fielmente o modo de revisão americano.

A proposta de reforma da constituição federal é sujeita á votação dos eleitores, no caso que as duas camaras da assembléa federal divirjam a respeito d'essa proposta, ou que a reforma seja reclamada por 50,000 cidadãos. Pronunciando-se os eleitores a favor da reforma, ella é confiada á assembléa federal, depois de renovadas por eleição especial as duas camaras de que se compõe. Em sendo realisada a reforma, precisa ser adoptada pela maioria dos eleitores e das assembléas legislativas dos cantões.

A constituição de Genebra menciona tambem uma assembléa constituinte. Verifica-se a convocação d'esta constituinte, depois que o projecto para a mudança constitucional é sancionado pelo conselho geral ou assembléa unica do cantão, e ao mesmo tempo acceito pela maioria dos votantes. A reforma prevalece, se é approvada pelo conselho geral.

Resta-me fallar, Sr. presidente, de um outro modo de revisão constitucional, seguido por diversas constituições monarchicas da Europa.

Essas constituições não deixam de reconhecer o poder constituinte como inseparavel da soberania nacional.

Segundo ellas, a vontade da nação é consul-

tada pela eleição de duas novas camaras, depois de dissolvidas as duas camaras que propozeram a reforma. Na revisão não toma parte nunca uma camara unica; aquella é deliberada pelas duas camaras em uma legislatura, e na seguinte legislatura resolvida pelas duas camaras novamente eleitas. Emfim, a reforma deve ser feita de accôrdo com o chefe do Estado ou sujeita á sua sancção.

As constituições da Noruega, Suecia, Belgica, Paizes-Baixos e Dinamarca observam o modo de revisão a que acabo de referir-me.

Sr. presidente, peço que se me releve o ter eu entrado em semelhantes particularidades. Mas eu não podia deixar de recorrer á legislação comparada, em busca do nosso modelo de revisão constitucional.

Pergunto agora, Sr. presidente: será esse modelo o modo específico de revisão de algumas constituições dos Estados Norte-Americanos, como ultimamente se affirmou na tribuna d'esta camara e na imprensa diaria d'esta cidade?

Será o processo de revisão da constituição franceza de 1791, como tambem, não ha muito, sustentou n'esta camara o distincto representante pelo Ceará, o Sr. Theodoreto Souto?

Será, finalmente, o processo de revisão de qualquer d'essas constituições monarchicas contemporaneas, segundo opinião recente emittida no senado?

Eu penso que não.

O modo específico das constituições americanas assemelha-se um pouco ao nosso modo de revisão, quanto á deliberação sobre a necessidade da reforma por duas camaras legislativas, e ao adiamento da reforma para a legislatura subsequente; porém ha mais de uma differença substancial entre o processo americano e o brasileiro.

Pela nossa constituição exige-se imperativamente que o eleitor dê faculdade especial para a pretendida alteração constitucional.

Nos Estados-Unidos os eleitores, advertidos pela imprensa a respeito da reforma intentada, têm o livre arbitrio de auctorisar ou deixar de auctorisar tal reforma.

Além d'isto, depois de concluida, entre nós a reforma não precisa de ratificação popular; mas a ratificação popular é um dos caracteristicos distinctivos da reforma constitucional na União Americana.

O modo de revisão da constituição franceza de 1791 parece-se ainda menos com o processo que adoptamos.

Ella estabelecia que a primeira reforma constitucional não se podesse fazer, senão passadas duas legislaturas depois de promulgada a constituição. A iniciativa da reforma cabia ao corpo legislativo, que deliberava sobre a necessidade da reforma, em cada uma de tres legislaturas successivas, após aquellas duas. Só em uma outra legislatura era que a assembléa constituinte se podia reunir. Esta assembléa compunha-se do numero

ordinario dos deputados, augmentado, depois de eleitos, de um numero especial de deputados dos departamentos, elevando-se o total a 994 deputados, aos quaes exclusivamente competia a decretação da reforma.

Com semelhante systema a constituição franceza de 1791 tinha por fim principalmente fortalecer a auctoridade, já formidavel, do corpo legislativo contra o poder executivo; armar o corpo legislativo d'essa omnipotencia funesta, aparentemente derivada da soberania popular.

Ora, não é este de certo o character e o espirito do nosso modo de revisão constitucional.

Quanto ao processo traçado nas constituições monarchicas européas, esse, como perfeitamente ponderou o nobre deputado pelo Ceará nomeado em ultimo lugar, não podia ter sido o padrão da constituição brasileira, não só porque depois d'ella foram promulgadas algumas d'aquellas constituições, mas tambem porque todas têm uma indole politica differente, sobretudo em relação ao senado, que é temporario, e se dissolve junctamente com a outra camara, depois de resolvida a reforma constitucional.

Mas, Sr. presidente, se o nosso processo de revisão constitucional não se origina do modo especifico dos Estados-Unidos, nem da constituição franceza de 1791, nem tão pouco de nenhuma das constituições monarchicas do continente europeu, qual é então a fonte d'este processo?

Direi que é a constituição portugueza de 1822.

Esta constituição, filha da revolução do Porto de 1820, inspirou-se nas idéas liberaes da constituição franceza de 1791, bem como da constituição hespanhola de 1812. Muitos dos nossos compatriotas concorreram para a feitura d'ella, que devia reger não só em Portugal, como no nosso paiz, onde aliás não chegou a vigorar. Ora, os redactores da nossa constituição, no tocante ao nosso processo de revisão constitucional, tiveram tanto em vista a constituição portugueza de 1822, que de alguma sorte a copiaram. A proposito, darei a integra do artigo 28 d'esta constituição :

« A constituição, uma vez feita pelas presentes côrtes extraordinarias e constituintes, sómente poderá ser reformada ou alterada depois de haverm passado quatro annos, contados desde a sua publicação... Estas alterações se farão pela maneira seguinte :

« Passados que sejam os ditos quatro annos, se poderá propôr em côrtes a reforma ou alteração que se pretender. A proposta será lida tres vezes com intervallo de oito dias, e, se fôr admittida á discussão, e concordarem na sua necessidade as duas terças partes dos deputados presentes, será reduzida a decreto, no qual se ordene aos eleitores dos deputados para a seguinte legislatura que nas procurações lhes dêem especial faculdade para poderem fazer a pretendida alteração ou re-

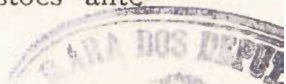
forma, obrigando-se a reconhecê-la como constitucional, no caso de chegar a ser approvada.

« A legislatura que vier munida com as referidas procurações discutirá novamente a proposta; e, se fôr approvada pelas duas terças partes, será logo havida como lei constitucional, incluída na constituição e apresentada ao rei, na conformidade do artigo 109, para elle a fazer publicar e executar em toda a monarchia. »

Quiz ler por extenso esta disposição para patentear que ella forneceu o texto dos artigos 174 a 177 da nossa constituição. Com effeito, a época da primeira reforma, a iniciativa e a discussão do projecto da reforma, a limitação da materia reformavel, o teor da lei convocatoria da assembléa extraordinaria, a promulgação da lei da reforma independente de sancção, tudo, confrontados os dous processos, é o mesmo, salvo apenas a differença, relativa a nós, da cooperação das duas camaras na proposta da reforma.

E' claro, por conseguinte, que a interpretação do nosso processo de revisão constitucional não pôde ser feita com exactidão e segurança, senão de accôrdo com o modo de revisão prescripto na constituição portugueza de 1822. A interpretação derivada de outra qualquer fonte, ou fundada em principios diversos do processo que imitamos, não pôde deixar de conduzir a consequencias erroneas.

Isto assentado, Sr. presidente, eu passarei a occupar-me da primeira das duas questões ante-



riormente enunciadas, sobre o conteúdo ou a forma da lei concernente á necessidade da reforma constitucional.

A questão sobre o modo de propôr-se a reforma constitucional foi encetada n'esta camara quando, na sessão de 1831, entrou n'ella em segunda discussão o projecto da reforma então iniciada. Este projecto, organizado por uma commissão especial, conforme as doutrinas de um outro projecto de constituição, vulgarisado como impresso na villa de Pouso-Alegre, substituiu por novos metade dos artigos da nossa constituição; pelo que oppozeram-se a que continuasse a ser discutido.

Allegava-se que a nossa constituição não auctorisava a legislatura ordinaria senão a apontar os artigos que careciam de reforma. Essa opinião era reforçada pelo seguinte raciocinio, que depois tantas vezes tem sido repetido: Se compete á futura camara fazer as reformas, traçar-lhe regras para estas, fôra trabalho de todo o ponto inutil; se, porém, a futura camara tem de subordinar-se a taes regras, então ella se tornará uma especie de machina, que terá de approvar ou de rejeitar aquillo que já estiver feito.

Em consequencia d'isto, foi preferido para a discussão o projecto apresentado pelo deputado Miranda Ribeiro.

A discussão, entretanto, renovou-se em 1832 no senado, para onde se remettêra est'outro projecto, depois de approvado aqui. Bem que elle

tivesse sido emendado, não deixava de descer a certas particularidades. E' assim que estabelecia uma monarchia federativa, a abolição do poder moderador, a temporariedade do senado, etc.

Ora o parecer da commissão especial do senado condemnou a fôrma de semelhante projecto, porque, segundo suas palavras, « prescrevia limites á futura legislatura. » O senado, de accôrdo com o parecer, emendou o projecto, e suas emendas prevaleceram, apesar da fusão das duas camaras. Foi assim decretada a lei de 12 de Outubro de 1832.

O historico da questão, quanto a Portugal, não deixa de ter algum interesse. A carta constitucional d'aquelle paiz, de 1826, assim como a constituição de 1838, reproduziram as formalidades do artigo 28 da constituição portugueza de 1822.

Mas Portugal nunca teve occasião de observar essas formalidades. Convocaram-se alli côrtes constituintes, depois das primeiras de 1820, em 1836 e 1851. As convocações, entretanto, foram determinadas por movimentos revolucionarios, e se fizeram por decretos reaes. Estes decretos exigiam que os eleitores, além dos poderes ordinarios, conferissem aos deputados poderes precisos para as reformas. E, como as reformas não eram previstas, como dependiam do prudente arbitrio do legislador constituinte, o sentido d'ellas não foi previamente definido.

Carecedora de precedentes, a camara dos deputados portuguezes, na sessão de 1871, aventou

a questão sobre o teor da lei de proposta de reforma constitucional. De um lado argumentava-se que o decreto para a reforma da carta devia, não só indicar os artigos reformaveis, mais especialisar o sentido das reformas. D'esta opinião era o ministro da justiça. De outro lado redarguia-se que bastava mencionar os artigos a reformar-se. Entretanto nada ficou decidido, conforme presumo.

Sr. presidente, a nossa constituição não é explicita a respeito dos termos em que deve redigir-se o projecto que propõe reforma constitucional.

E' comtudo evidente que a necessidade da reforma não pôde ser cabalmente discutida no parlamento, nem bem comprehendida pelos eleitores, de quem a lei exige faculdade especial, sem se saber de que natureza é a alteração a fazer na constituição.

A nossa constituição entendeu que a faculdade especial dos eleitores para a reforma era indispensavel, porque?

Porque, rendendo homenagem ao principio da soberania nacional, não quiz que nenhuma inovação no pacto social, em que a nação é immediatamente interessada, se fizesse sem adhesão da vontade popular. Mas, Sr. presidente, esta adhesão fôra impossivel, tornar-se-hia o effeito inutil de uma imposição absurda, se a nação não fosse esclarecida ácerca das alterações por que tivesse de passar a lei fundamental.

Depois, convém provocar o juizo do paiz a

respeito da reforma desejada, ouvindo-o pelo orgão da imprensa, que muitas vezes aconselha e guia os poderes sociaes; de modo que a reforma seja assim preparada e amadurecida por estudo calmo e vagaroso, e possa vingar finalmente, forte com a acquiescencia da vontade popular, e o anticipado assentimento da opinião publica.

Emfim, Sr. presidente, a enunciação positiva da reforma é uma formalidade consoante ao modo de revisão constitucional estabelecido na constituição portugueza de 1822. Na discussão das bases do artigo 28 que mais de uma vez tenho citado, perante as côrtes constituintes de Lisboa, muito se debateu sobre a redacção do decreto propondo a reforma constitucional, e por ultimo se assentou que neste decreto se devia explicar a natureza de tal reforma.

Peço permissão ainda para ler um trecho do discurso proferido então pelo deputado áquellas côrtes, Castello Branco :

« Resta-me, — dizia elle, — tractar da terceira questão, que se reduz a saber se as procurações que se pedem aos povos para a reforma da constituição devem ser amplas para qualquer reforma, ou muito especiaes.

« Nenhuma discussão é certamente necessaria para decidir este ponto: todos prevêm os inconvenientes em que poderíamos cair, se admittissemos procurações geraes. Deve-se pedir á nação uma procuração especial, declarando-lhe muito po-



sitivamente qual o artigo que se quer alterar e a natureza da alteração ou reforma que n'elle se pretende fazer. »

Eis aqui a interpretação genuína, bebida na fonte do nosso processo de revisão constitucional.

Sr. presidente, as indicações contidas no projecto que discutimos não importam certamente a propria reforma constitucional, de maneira que nada mais reste a fazer á futura camara.

São indicações mais ou menos analogas ás da lei de 12 de Outubro de 1832, na qual os artigos declarados reformaveis são seguidos de certos dizeres explicativos do sentido da reforma.

Mas, ainda quando na lei que preparamos para a convocação da futura camara se accumulassem pormenores a respeito da reforma; ainda quando esses pormenores fossem convertidos pelos eleitores em outras tantas clausulas restrictivas da faculdade especial que terão de dar, nem por isto o conteúdo da lei, ou o do mandato eleitoral poderia produzir o effeito de obrigar a futura camara a fazer a reforma nos termos estatuidos.
(*Apoiados.*)

Tal é, Sr. presidente, a opinião que reputo constitucional. A ella parece não terem devidamente attendido os que defendem doutrina contraria. Segundo estes, o mesmo é designar na legislatura ordinaria o sentido das reformas, que prescrever limites ao poder da futura assembléa revisora,

Mas antes de tudo, cumpre observá-lo, o poder da assembléa revisora é realmente limitado pela indicação dos artigos reformaveis. A nossa constituição não permite que a assembléa revisora estenda a revisão além d'esses artigos. As demais constituições, que, á semelhança da nossa, não submettem a reforma á ratificação popular, consagram a mesma limitação. Vejam-se as constituições republicanas francezas do fim do seculo passado, e de 1848, vejam-se as constituições actuaes da Noruega, da Suecia, da Belgica, dos Paizes Baixos, e da Dinamarca, todas declaram que a assembléa constituinte ou revisora não póde occupar-se senão dos artigos que fazem objecto especial da revisão.

Ora, Sr. presidente, semelhante limitação do poder constituinte é mais uma consequencia do principio da soberania, entendido por nós do mesmo modo por que o entendem todos os publicistas do continente europeu. Uma vez que se consideram os deputados como mandatarios da nação, cujo mandato recebem das mãos dos eleitores, reconhece-se n'estes o direito de alargar ou restringir os poderes do mandato. E' n'este sentido que escreveu Laboulaye:

« Os constituintes são apenas mandatarios a titulo particular, não tendo senão poderes definidos: nada impede a nação de reduzir o mandato segundo o seu interesse. Longe de abdicar por este sabio e prudente proceder, é assim, ao con-

trario, que, assegurando a responsabilidade de seus agentes, ella protege a sua soberania. »

Mas, Sr. presidente, o mandato eleitoral por sua natureza não é imperativo; resolve-se, na expressão da nossa constituição, em uma faculdade especial. Por conseguinte a assembléa de revisão póde acceitar ou rejeitar a reforma proposta.

Logo, porém, que aceita, está obrigada a cingir-se ao objecto da faculdade especial que lhe foi dada: está adstricta a reformar sómente os artigos comprehendidos na faculdade especial.

Não está obrigada, porém, a executar a reforma em certo e determinado sentido. O seu dever é fazê-la do modo que lhe parecer mais conforme aos interesses de seus committentes ou ao bem publico.

E' só assim que se poderá conciliar a faculdade especial dos eleitores, oriunda da soberania popular, com o poder discricionario inherente á assembléa revisora. Não a reveste d'esse poder discricionario a nossa constituição?

A nossa constituição, no artigo 177, preceitúa que a reforma proposta seja discutida, e o que se *vencer* prevaleça para a mudança ou addição á lei fundamental.

Haverá reconhecimento mais categorico do poder discricionario da assembléa revisora, quanto ao modo de effectuar a reforma?

Por outro lado, Sr. presidenté, a nossa constituição quer que a reforma constitucional seja

obra do concurso de duas legislaturas differentes, uma legislatura que resolva e outra que decrete a reforma. Se a segunda tivesse apenas de homologar o que a primeira fizesse, desapparecêra a distincção do papel que foi incumbido a cada uma d'ellas; a segunda legislatura, obrigada a aceitar a reforma tal qual fôra planejada pela primeira, mereceria aquella qualificação um pouco vulgar, mas expressiva, usada por um dos deputados da nossa constituinte de 1823: fôra apenas a *rebocadora do edificio*.

Sr. presidente, passarei agora á questão da competencia.

Estou convencido de que pertence exclusivamente a esta camara a decretação da reforma constitucional. E' a opinião que ficou victoriosa em 1834, por votação numerosissima d'esta camara, e por votação quasi unanime do senado.

Comtudo, a opinião de que o senado deve tambem intervir na reforma constitucional, ainda hoje conta defensores tão distinctos, como esforçados.

Assim pretende-se, Sr. presidente, que a constituição, no artigo 177, alludindo á seguinte *legislatura*, quiz com este vocabulo significar a assembléa geral, o corpo legislativo, e não sómente a camara dos deputados. Mas, conforme a nomenclatura da nossa constituição, o termo legislatura nunca se toma senão na accepção de periodo reservado á feitura das leis, e cuja renovação é

propriamente determinada pela renovação da camara electiva. E' n'este sentido que a nossa constituição emprega sempre a palavra legislatura em todos os artigos que a mencionam.

Quando, portanto, o artigo 177 diz que na seguinte legislatura a materia da reforma será proposta e discutida, não faz mais do que assinalar o periodo legislativo em que a reforma se fará, mas não determina por quem a reforma será feita.

Logo a interpetração litteral do texto do artigo 177 da constituição não solve a duvida. E, comquanto a noção constitucional de legislatura comprehenda o exercicio simultaneo ou a cooperação das duas camaras, nem por isso a duvida deixa de subsistir. Com effeito, o artigo 177 da constituição está subordinado ao artigo 176; e, como n'este artigo se falla da faculdade especial que os eleitores devem dar aos deputados da futura legislatura, parece mais plausivel que aos deputados é que se refere a constituição, repetindo a palavra legislatura no artigo 177.

Ainda, Sr. presidente, o nosso systema constitucional, na parte relativa á organização do poder legislativo, é invocado em apoio de que o senado deve, concurrentemente com a camara temporaria, fazer a reforma constitucional. Resumirei em poucas palavras os raciocinios que n'esta conformidade se tem enunciado.

Dizem: a constituição, no intuito de coarctar

os descomedimentos de uma camara unica, ou de moderar essa tendencia excessiva de innovações de uma camara por meio de outra, attribuiu o poder legislativo a duas camaras. Ora, não ha assumpto nenhum da alçada parlamentar, que não passe pelo cadinho da discussão e da votação em cada uma das camaras. Se isto se dá com uma lei de importância somenos, como não se dará com uma lei de reforma constitucional, de todas a mais grada?

Depois, continuam, se a necessidade da reforma constitucional precisa ser decidida pelas duas camaras, como bastará uma só camara para decretar a reforma?

Tudo, por conseguinte, concluem, demonstra que, não tendo a constituição excluido nomeadamente o senado de intervir na reforma constitucional, elle tem o direito de tomar parte n'essa reforma.

Mas, Sr. presidente, semelhantes raciocinios não condizem com os principios do direito constitucional (*apoiados*); peccam pela base, pois confundem o poder legislativo ordinario com o poder constituinte, poder extraordinario, e que designa tanto o poder de fazer uma constituição, como o de alterá-la.

Sr. presidenté, o poder constituinte é a expressão concreta da vontade nacional.

Só a nação tem o direito de declarar a lei por que lhe apraz ser governada, assim como de

auctorisar qualquer modificação d'essa lei. E' por isso que o poder constituinte não pôde ser exercido senão por vontade expressa da nação, manifestada por um mandato ou faculdade especial que ella confere a certo numero de eleitos. E' por isso ainda que o poder constituinte não pôde deixar de ser representado por uma assembléa especial, composta d'aquelles mandatarios, com exclusão absoluta de qualquer outra corporação.

Em regra, a assembléa especial é unica; mas quando ella se compõe de duas camaras, os membros de cada uma d'essas camaras devem ser eleitos designadamente para exercer o poder constituinte.

O que, portanto, Sr. presidente, caracteriza o poder constituinte, o que firma a competencia para o exercicio d'elle, é o mandato especial, ou a eleição especial, por cujo intermedio o poder constituinte é outorgado. (*Apoiados.*)

Esta theoria, Sr. presidente, não pareça que se resente das minhas recordações academicas; não repousa em abstracções, tem a mais estricta applicação ao assumpto. E' a theoria consagrada nas constituições e nas practicas dos governos representativos, já monarchicos, já republicanos, como esses a que me referi, quando fiz o ligeiro esboço dos principaes processos de revisão constitucional.

E' a theoria abraçada pela nossa constituição, que tornou a reforma constitucional dependente da faculdade especial dos eleitores.

E' a theoria proclamada por dous dos redactores da nossa constituição, os marquezes de Caravellas e de Santo Amaro, no parecer do senado de 17 de Maio de 1832, parecer ainda antehontem citado pelo nobre deputado por Pernambuco, e no qual diziam aquelles dous signatarios d'elle: « O poder de alterar o pacto social reside nos proprios associados e só póde ser exercido por seus procuradores expressamente auctorisados *ad hoc*, auctorisação que não se póde estender á delegação do poder legislativo. »

E', em summa, Sr. presidente, a theoria, cuja verdade, em 1834, foi posta fóra de toda a duvida n'esta camara, além de outros, por Bernardo Pereira de Vasconcellos, e no senado por Vergueiro.

V. Ex. sabe, Sr. presidente, que, votado aqui o acto addicional, o senador José Saturnino da Costa Pereira apresentou no senado um requerimento para que se declarasse illegal a reforma feita.

Esse requerimento foi rejeitado pelo senado em peso, tendo apenas o voto do seu auctor, que nem ao menos o sustentou.

Foi n'essa occasião que a respeito de tal requerimento dizia Vergueiro:

« O requerimento em discussão é contrario ao direito publico brasileiro e ao direito publico universal; é eminentemente impolitico e eminentemente revolucionario. Distinga-se o poder de le-

gislar do poder de constituir; aquelle é pela constituição conferido ás tres secções do corpo legislativo por uma delegação constante, emanada da soberania nacional; o poder de constituir, isto é, o de fazer ou alterar o pacto social, é inherente á nação, é inseparavel d'ella; porém, como ella não possa reunir-se em massa, é forçada a nomear, quando lhe convém, seus procuradores com poderes especiaes, que obrem em nome d'ella, e escolhendo pessoas que professem e exprimam sua opinião. Tal é o direito publico universal, reduzido a positivo na nossa constituição, que não delegou nem podia delegar ao corpo legislativo o poder de alterar o pacto social, mas incumbiu-lhe que velasse quando era necessario alterá-lo, e que n'este caso fizesse lei que ordenasse aos eleitores dessem poderes aos deputados da nova legislatura para fazerem a alteração. »

Explicando assim a natureza do poder constituinte conforme a indole da constituição brasileira, o benemerito senador liberal rematava por esta incisiva exhortação:

« Que titulos temos nós para concorrer com os deputados nas reformas, quando só elles têm poderes, e nós não? Nós temos tido a parte que a constituição nos dá nas reformas; exprimindo a necessidade d'ellas e cooperando na lei preparatoria; não temos poder para mais; elle foi dado especialmente aos deputados. »

Sr. presidente, a origem da theoria do nosso

poder constituinte é naturalmente a mesma do nosso processo de revisão constitucional.

O projecto de constituição da nossa constituinte confiava à revisão, ou, como ella dizia, a revista, a uma sala só, isto é, uma camara unica, egual em numero aos dous terços dos membros de ambas as salas e eleita como a sala dos deputados.

Ora, esta combinação, que lembra um pouco a constituinte franceza, não foi a que adoptou a nossa constituição. A theoria do nosso poder constituinte, á vista do exposto, passou da constituição portugueza de 1822 para a nossa lei fundamental.

Isto mesmo o reconheceu na *Aurora Fluminense* Evaristo, deputado por occasião da nossa primeira reforma constitucional, cuja discussão illuminou com a sua palavra eloquente, assim na tribuna como na imprensa. Escreveu o insigne jornalista :

« A constituição portugueza de 1822, d'onde foram trasladados quasi pelas mesmas palavras os artigos da nossa lei fundamental que respeitam á reforma, exigia as mesmas procurações conferindo poderes especiaes aos deputados; e, não havendo então em Portugal, segundo suas instituições, mais do que uma camara, a essa tocava o direito de fazer a reforma. A nossa constituição cónservou n'esta parte a physionomia democratica da constituição portugueza, e não será culpa da camara

dos deputados, se, obedecendo á lei, tomar sobre si o peso sublime e formidavel que o codigo fundamental fez descançar sobre seus hombros. »

Sr. presidente, entrarei agora na ultima parte do meu insignificante discurso (*não apoiados*), pedindo aos meus distinctos collegas despendam commigo mais um pouco de benevolencia.

O SR. MARCOLINO MOURA E OUTROS. Tem fallado brillantemente.

O SR. FRANKLIN DORIA. O projecto em discussão, Sr. presidente, substitue o systema da eleição directa ao systema vigente da eleição indirecta.

Ora, a eleição directa já estava adoptada em alguns paizes da Europa e nos Estados-Unidos, quando se redigiu a nossa constituição. Em Portugal mesmo a eleição directa tinha sido introduzida pela constituição portugueza de 1822.

Os redactores da nossa constituição, porém, preferiram moldar o nosso systema eleitoral pela eleição indirecta, mais ou menos conforme ao projecto de constituição da nossa constituinte de 1823. A preferencia que deram os redactores da nossa constituição á eleição indirecta talvez se possa explicar pelo empenho de corresponderem aos designios do primeiro Imperador, que lhes recomendou fizessem um pacto social proprio a lhe angariar popularidade.

Com effeito, o voto da eleição do primeiro gráo, generalisado á grande massa dos cidadãos activos, com as unicas restricções da capacidade

civil e politica e de uma renda modica, importava quasi o suffragio universal; devia, portanto, li-songear a multidão e cercar de popularidade o throno.

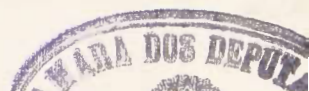
Como quer que seja, a eleição indirecta entre nós, como em toda a parte, só tem servido de embaraço á livre manifestação da vontade popular: é da eleição indirecta que tem provindo o mal principal do nosso systema representativo.

Apezar das imperfeições do systema rudimentar de eleição usado nos primeiros tempos da nossa vida politica, esse mal quasi passou despercebido, pois então havia mais ou menos verdade de eleição.

D'ahi por diante, porém, elle se tem feito sentir com intensidade, e subsiste, sem embargo dos melhoramentos por que tem passado o nosso systema eleitoral.

Todas as experiencias estão feitas: eleição indirecta por provincias, por circulos e por districtos; com incompatibilidades eleitoraes e parlamentares; com voto completo e com voto limitado, tudo tem produzido sempre os resultados mais funestos á liberdade eleitoral e á realidade do systema representativo.

N'estas condições o systema da eleição indirecta não podia deixar de ser condemnado, como foi. No ultimo decennio a necessidade da eleição directa tornou-se uma aspiração nacional, reconhecida pelos dous partidos organisados do paiz.



E', portanto, geral o accôrdo a respeito das vantagens da eleição directa, cujo systema o projecto pretende inaugurar entre nós. (*Apoiados.*)

Tambem a opinião dominante é sem duvida pelo voto directo restricto. Nós não podemos deixar de preferir o voto directo restricto ao suffragio universal. O nosso paiz, por mais que digam, não está preparado para o suffragio universal. O suffragio universal depende de certo gráo de civilisação e de luzes, que ainda estamos longe de possuir. Nos paizes em que lavra a ignorancia pelas classes populares, o suffragio universal transforma-se em demagogia, ou em arma predilecta do cesarismo; é o motor da anarchia, e ao mesmo tempo a materia inflammavel da guerra civil. (*Apoiados.*)

Eis porque Stuart Mill, sectario do voto popular esclarecido, diz que o suffragio universal deve ser precedido do ensino universal.

Já se vê, pois, que as divergencias que se suscitam a respeito do projecto, recahem sobre a natureza e o alcance das condições de capacidade eleitoral.

Sr. presidente, estamos quasi todos certos de que o direito eleitoral não é um privilegio innato, mas uma funcção social. Eu accrescentarei que, se ha paiz em que o voto mereça ser assim qualificado, é o nosso, onde o direito eleitoral até se converte em dever, imposto com a sancção penal de uma mulcta. Portanto, nada mais natural do

que regular as condições necessárias para o conveniente exercicio da função eleitoral. Fixando-as, o legislador não faz mais do que attender a uma necessidade de ordem publica elevada. (*Apoiados.*) Assim, o projecto expressamente contemplou entre as condições de capacidade eleitoral, não só a instrução elementar, como a renda liquida, á qual já se refere a nossa constituição.

Ora, estas bases, consideradas em abstracto, serão realmente efficazes? Quanto á renda, a questão parece ociosa. A renda, desde longa data figura em todos os systemas de voto directo restricto, como o signal mais valioso de independencia do cidadão e do seu interesse pelos negocios publicos. Resta, pois, a instrução primaria.

A instrução primaria, Sr. presidente, como requisito do direito eleitoral, V. Ex. tem-na ouvido incorrer nas censuras de mais de um dos oradores que me precederam, e ainda hoje provocou a reprovação vehemente do nobre deputado por S. Paulo. Mas, Sr. presidente, colloquemos a questão no verdadeiro terreno. Qual é a primeira garantia da validade moral e legal do voto? E' que o votante possa avaliar quaes são os interesses vitaes do seu paiz, ou pelo menos do seu campanario; que possa comprehender quaes são as qualidades intellectuaes e o character d'aquelles que se apresentarem como capazes de advogar estes interesses; que possa finalmente elegê-los, tendo a certeza do cumprimento da sua vontade. (*Apoiados.*)

Decididamente o analphabeto não está no caso de votar por semelhante modo. (*Apoiados.*)

Se o analphabeto mal póde apreciar os seus proprios negocios, como ha de ajuizar dos negocios publicos, de ordem mais difficil e complicada? Se o analphabeto mal póde reger a sua casa e os seus haveres, como ha de ser ouvido sobre a direcção do governo do Estado? Depois, se a nossa legislação já recusa ao analphabeto o direito de julgar os seus pares, como, sem incoherencia, lhe manterá o direito de pesar com o seu voto na balança politica? (*Muito bem.*)

Ainda admittido que o analphabeto tenha certa intelligencia intuitiva, certa experiencia practica para fazer uma escolha acertada, pergunto eu: não fica elle na dependencia de outrem, a quem pede para escrever a sua lista? Pois bem; se a sua confiança fôr trahida, elle não terá meio de verificar por si mesmo que o enganaram; se a sua vontade fôr fielmente satisfeita, tambem elle não poderá por si mesmo ter consciencia d'isto.

O votante analphabeto é simplesmente o portador automatico de uma lista eleitoral. (*Apoiados.*)

Por tudo isto eu entendo que o projecto, exigindo a instrucção elementar como condição de capacidade eleitoral, eleva ao mesmo tempo o valor politico do voto e a dignidade do cidadão. (*Muito bem.*)

O nobre deputado por S. Paulo que fallou antes de mim, para justificar sua repugnancia a

esta condição, amparou-se com uma passagem de Stuart Mill.

Eu sinto que o nobre deputado não se ache presente para desfazer perante elle o engano em que laborou.

Se ha publicista que encarece a condição de capacidade eleitoral proveniente da instrucção elemental, é Stuart Mill. O nobre deputado citou a passagem do eminente publicista inglez, desvirtuando-lhe o sentido, sem querer, estou certo. Devo, entretanto, em homenagem á verdade, e para restabelecer o sentido d'ella, reproduzi-la em sua integra. Na obra *O governo representativo* diz Stuart Mill :

« Eu considero como totalmente inadmissivel que uma pessoa participe do suffragio sem saber ler e escrever, e, ajunctarei, sem saber as primeiras regras de arithmetica. Pede a justiça, ainda quando d'isto não depende o suffragio, que os meios de adquirir este saber elemental possam estar ao alcance de todos, seja gratuitamente, seja por um preço que não exceda ao que podem dar os mais pobres, até aquelle que ganha o seu pão. Se assim fôra realmente, não se cuidára mais em dar o suffragio a um homem que não soubesse ler, como a um menino que não soubesse fallar, e então não seria a sociedade que o excluiria, mas a sua propria preguiça. »

Segue-se agora o trecho citado pelo nobre representante por S. Paulo.

« Quando a sociedade não tem preenchido o seu dever tornando este gráo de instrucção accessivel a todos, *ha n'isto muita injustiça, mas é uma injustiça a que é preciso cada um resignar-se.* Se a sociedade negligenciou cumprir duas obrigações solemnes, a mais importante e a mais fundamental das duas deve ser desempenhada primeiro; o ensino universal deve preceder o suffragio universal. »

O nobre deputado por S. Paulo verteu o primeiro periodo d'este trecho assim :

« Quando a sociedade não cumpriu o seu dever, tornando este gráo de instrucção accessivel a todos, *ha por certo injustiça em privar do voto os que não sabem ler e escrever, mas cumpre que se resolva.* »

Assim o sentido é muito differente.

Sr. presidente, a exigencia da instrucção elemental como requisito de capacidade eleitoral, vem tornar ainda mais imperiosa a obrigação urgentissima da propagação do ensino popular.

Em todos os paizes, Sr. presidente, que têm feito reformas eleitoraes destinadas a ampliar o direito de voto, essas reformas têm sido auxiliadas de medidas conducentes a ampliar a instrucção do povo.

Bastará recordar o exemplo da Inglaterra, onde aliás nem o ensino primario é obrigatorio em absoluto, nem a instrucção elemental é requisito do voto.

No principio d'este seculo estava muito atrasada a instrucção popular n'aquelle paiz; as escolas eram pouco frequentadas; a instrucção primaria via-se entregue exclusivamente aos cuidados de associações religiosas e philantropicas.

Fez-se entretanto a reforma eleitoral de 1832. Até então a instrucção não tinha tido notavel desenvolvimento; mas já no anno seguinte o governo inglez começou a promover a diffusão do ensino popular sob a direcção do Estado, concedendo-lhe a primeira subvenção. Esta subvenção importava apenas em 20 mil libras. Levando avante a sua idéa, em 1839 o governo creou uma administração especial para as escolas, á qual já confiou uma subvenção de 30 mil libras para as despesas com o ensino publico.

Effectuou-se a segunda reforma eleitoral da Inglaterra em 1867. Tendo gradualmente augmentado a dotação do ensino popular pelo Estado, verifica-se que em 1869 essa dotação elevava-se a uma somma enorme, superior a 800 mil libras ou a 20 milhões de francos.

Emfim, dous annos antes da ultima reforma eleitoral de 1872, o governo da Inglaterra promulgou a lei de 9 de Agosto de 1870 (*Elementary education act.*) Esta lei, apresentada em nome do governo ao parlamento, e por este votada, imprimiu ao ensino impulsão decisiva e tão vigorosa, como elle nunca tinha recebido. Organizou o systema de subvenções de modo a activar por meio d'ellas

incessantemente a multiplicação das escolas primarias; impôz de certo modo o ensino obrigatorio; em summa confiou a um conselho local electivo a satisfação de todas as necessidades da instrucção popular.

Entre nós, Sr. presidente, a garantia constitucional do ensino gratuito a todos já impunha ao Estado gravissima responsabilidade. Esta crescerá, logo que a constituição exigir que o eleitor saiba ler e escrever. Quanto maior fôr o numero das escolas publicas e dos alumnos que as frequentarem, tanto mais se alargará o numero dos futuros eleitores. (*Apoiados.*) Ao contrario, se o governo deixasse a instrucção popular permanecer na situação de abatimento e atrazo extremo em que até hoje tem jazido, não poderíamos esperar consideravel augmento do eleitorado, por maior que fosse o esforço, por mais energica e zelosa que fosse a acção dos particulares em favor do ensino.

Chegou, por tanto uma época em que, mais que nunca, é preciso que o governo pague ao povo a divida sagrada do ensino gratuito contrahida pela constituição. E' preciso que dentro em pouco os Brasileiros na sua quasi totalidade não possam dizer: « Somos ignorantes por culpa do governo, que tem o encargo da nossa instrucção; somos de mais a mais uns cidadãos engeitados a quem o governo sequestra o direito de voto, privando-nos das luzes que nos deve. (*Muito bem.*)

Sr. presidente, a maneira por que o projecto determina a renda do eleitor, sinto dizê-lo, no meu conceito carece de reconsideração.

Segundo o projecto, essa renda será de 400\$ rs. no minimo. Compreende-se que o pensamento do projecto foi evitar que a legislatura ordinaria, a quem incumbe fixar a renda liquida, marcasse renda inferior a essa quantia. Mas, em consequencia de semelhante restricção, a legislatura ordinaria não ficaria inhibida de elevar a renda a mais.

Ora, a renda que fôr superior a 400\$ rs., não será conforme á renda da constituição, renda cujo maximo é justamente 400\$000 rs.

Mas, Sr. presidente, o que o partido liberal sempre quiz foi a eleição directa, com o censo da constituição. Basta admittir, portanto, como o projecto admite, a possibilidade de exceder-se a este censo, para que a opinião do partido liberal fique exposta a ser desattendida na practica.

Assim, no meu humilde entender, em vez de ser 400\$ rs. o limite minimo, parece-me que devia ser o maximo.

Mas n'este caso conviria fixar-se outro limite minimo para que a lei ordinaria não podesse descer abaixo do censo minimo, estabelecido na constituição.

O minimo a escolher não póde ser outro senão o censo do votante, conforme a constituição.

Sr. presidente, o nobre deputado pelo Rio

de Janeiro que derramou a luz de sua bella intelligencia sobre a presente discussão, encetando-a citou as palavras do Sr. conselheiro Zacarias, de saudosissima memoria, para prova de que o partido liberal sempre tinha querido o censo do votante, como base do direito de voto.

Eu poderia ás palavras d'aquelle preclaro estadista accrescentar as palavras de outro não menos preclaro, o Sr. conselheiro Saraiva, e ainda as do sempre lembrado Sr. senador Pompeu. Todos elles expressamente se pronunciaram em 1875, no senado, pelo censo do votante devidamente definido.

Lerei em todo o caso o que disse no seu discurso o Sr. senador Saraiva:

« A base conservadora é a do Sr. Torres Homem; creio que nenhum conservador quererá elevar mais o censo do eleitorado, do que o fez o Sr. Torres Homem, que exige o censo do eleitorado actual. A base liberal é o censo do votante, presumida pela posição, pelas profissões, pelo imposto, etc. »

A' vista do exposto, se o projecto em sua integra tem de servir de norma á assembléa revisora, opinião que aliás não aceito senão com a restricção que indiquei, parece conveniente que desde já se emende o projecto...

O SR. JOAQUIM NABUCO. Se se emendar não passa no senado.

O SR. FRANKLIN DORIA... fixando o limite

maximo e o minimo da renda, correspondentes ao censo maximo e ao minimo da constituição, e deixando-se á lei ordinaria graduar entre estes dous limites extremos a renda que tiver de prevalecer.

UM SR. DEPUTADO. Este minimo não exclue ninguém.

O SR. FRANKLIN DORIA. Não teria duvida em adoptar por emquanto o censo permanente de 400\$ rs., definido pelas respectivas presumpções legaes. Mas estimaria que não houvesse possibilidade de ser a renda elevada ácima d'essa quantia.

O SR. ZAMA. Desde que ha a condição de saber ler e escrever, não me preoccupo com a renda.

O SR. FRANKLIN DORIA. Sr. presidente, o alvitre que eu simplesmente indico, approxima-se um pouco da opinião emittida aqui, não ha muito, pelo nobre deputado por Pernambuco, o meu illustrado amigo o Sr. Buarque. Referiu-se elle, com o mais fino criterio, á constituição da Belgica. Esta constituição, no artigo 47, decreta que todos os deputados serão eleitos directamente por cidadãos que pagarem o censo determinado pela lei eleitoral, não sendo superior a 100 florins, nem menor de 20 florins.

Ora, o que se deu na Belgica? Começou-se, como observou o nobre deputado a quem me re-

firo, por fixar-se o censo maximo, mas afinal, em 1848, prevaleceu o minimo.

Como quer que seja, Sr. presidente, um censo calculado sobre renda liquida superior a 400\$ rs. não só fôra contrario á aspiração liberal, mas tambem á aspiração conservadora.

Sr. presidente, julgo completamente infundada a impugnação tenaz que o projecto tem soffrido, no supposto de que exclue do direito de voto a um grande numero de cidadãos a quem a nossa constituição presentemente o confere.

Quando se tracta de uma reforma eleitoral como a que desejamos, o que é que se deve ter em mira? Certo, não é o numero de cidadãos que ficarão privados de votar, mas a capacidade dos eleitores. Se quaesquer cidadãos não forem aptos para eleger, pouco importa que não intervenham no governo do paiz por meio da eleição.

E' injusto tirar o direito de voto a quem não está em condições de exercê-lo com liberdade e proveito para a causa publica? Possuirá taes condições a massa dos cidadãos activos que votam nas nossas eleições do primeiro gráo? O que são na maior parte os nossos votantes da eleição primaria, obcecados por crassa ignorancia, alheios de qualquer convicção ou sentimento politico, e arrastados á urna pelo engodo do interesse ou pelo temor da força?

Pois nós havemos de conceder a homens taes capacidade politica igual á que se confere aos ci-

dadãos mais ou menos esclarecidos, moralizados e independentes?

(Trocam-se apartes entre os Srs. Joaquim Nabuco e Moreira de Barros.)

Sr. presidente, ao nobre deputado por Pernambuco, que tão impaciente se mostra com a idéa de se negar aos analphabetos o direito de voto...

O SR. JOAQUIM NABUCO. Respondi a um aparte do nobre deputado por S. Paulo, que tão aristocratico se tem mostrado nesta questão.

O SR. FRANKLIN DORIA: — ... e aos outros nobres deputados que se têm tornado de alguma sorte os paladinos da ignorancia na questão do direito de voto, eu opporei ainda algumas palavras de Seaman. A este publicista americano, estimado entre nós, pedirei o resumo da critica do direito de voto exercido pelas maiorias simplesmente numericas:

« Dar a franquia eleitoral a pessoas que não têm nem comprehensão nem intelligencia sufficiente para pensar e julgar por si mesmas do character e capacidade geral dos candidatos aos cargos, não é dar-lhes nenhum poder real; mas é conferir um poder auxiliar aos ambiciosos e aos chefes de partido, os quaes fazem dos eleitores de pouco espirito e ignorantes simples instrumentos, afim de que lhes executem os desejos, votem como os aconselham e conforme os dirigem. A tendencia de semelhante systema leva a

degradar o direito eleitoral e todo o organismo das eleições populares; a fazer da politica um commercio e um simples jogo; a desafiar os apellos ao espirito de partido e aos preconceitos de conventiculo; a acoroçoar os estratagemas de partido e a demagogia; a corromper a legislação do paiz e toda a administração do governo e a desmoralisar o povo. »

ALGUNS SRS. DEPUTADOS. Muito bem, perfeitamente.

O SR. FRANKLIN DORIA. Sr. presidente, emquanto o systema eleitoral consagrado no projecto procura eliminar da indevida participação na direcção do paiz os incapazes, evita que com elles sejam confundidos os capazes, como até agora tem succedido em virtude do systema eleitoral vigente. Até agora, nem todos os cidadãos que possuem as condições necessarias de capacidade eleitoral gozam do direito de eleger; ao contrario, este direito pelo systema actual cabe relativamente a um numero mui restricto de cidadãos.

Se ha exclusão odiosa, Sr. presidente, é esta. Ella importa, no regimen representativo, uma iniquidade sem nome, um attentado, o maior attentado aos fóros do cidadão. (*Apoiados.*)

O SR. LOURENÇO DE ALBUQUERQUE. Muito bem.

O SR. FRANKLIN DORIA. Ora o systema da eleição directa, elevando ao eleitorado todos quantos indistinctamente se mostrarem idoneos,

fará com que, pela primeira vez no nosso paiz, tenha completa applicação, no tocante á funcção eleitoral, o dogma da egualdade politica.

Mas este beneficio inestimavel não é o unico que nos augura a reforma eleitoral que almejamos.

Ella tambem firmará o direito eleitoral, tornando-o independente das conveniencias de occasião e pondo-o fóra do alcance dos esbulhos e das cavilações de partidos (*muito bem*); communicará vitalidade á eleição, interessando immediatamente n'esta o eleitor; fazendo desaparecer o intermediario entre o eleitor e o eleito, os ligará solememente pelos laços da confiança e da responsabilidade reciprocas (*apoiados; muito bem*); e por este modo, Sr. presidente, dando influencia decisiva ao cidadão no manejo dos publicos negocios, concorrerá para a felicidade da patria, graças a mais fecunda e a mais preciosa de todas as liberdades politicas, a liberdade eleitoral. (*Muito bem; muito bem. O orador é felicitado por todos os Srs. deputados e ministros presentes.*)



