

# ESTUDOS CONSTITUCIONAES

A competencia do presidente do Senado para a promulgação dos actos do Congresso excede á esphera traçada no art. 37, §§ 2 e 3 da Constituição Federal?

Outros actos, além dos enumerados nos arts. 17, § 1º ou 90, § 3º da Constituição Federal, ha que independam da sanção do Presidente da Republica ?

*Analyse da Const. Fed., art. 38.*

Obedecendo á intimação que me faz a illustrada Commissão de Redacção da *Revista*, extracto das *Annotações* que tenho addicionado á traducção dos *Commentarios á Constituição dos Estados Unidos*, de J. Story, a que se refere a interpretação e intelligencia da Const. Fed., art. 38, visto ser questão que tanto interesse despertou e que, por assim dizer, ainda está na ordem do dia.

E' o que de melhor, assim me parece, posso fazer, para corresponder á gentileza da illustrada Commissão, que deseja valorisar-me as producções, admittindo as á honra de uma inclusão nas columnas de sua *Revista*.

---

As innovações em materia de legislação e principalmente de legislação constitucional, são sempre uma porta aberta aos azares do desconhecido, tão carregado de duvidas e incertezas, que raras vezes deixará de semear de perigos a existencia das nações, que tenham de ser por taes innovações dirigidas.

Suggere-me esta observação o facto ainda recente praticado pelo Senado brasileiro, promulgando independentemente de sanção e dentro do decennio, o decreto de 4 de Agosto do corrente anno, que estabeleceu o estado de sitio em varios pontos da Republica.

Foi evidentemente incorrecta a attitude do Senado nesse deploravel incidente, desviando-se não só dos principios e regras do systema, como ferindo disposições constitucionaes que, a meu ver, são claras e devem permanecer incontrovertidas.

Salvas as excepções dos arts. 17, § 1º e 90, § 3º, da Const. Fed., em que é firmada a competencia exclusiva do Congresso para deliberar sobre a prorogação e adiamento das suas sessões e promulgar as reformas constitucionaes, todos os mais actos legislativos estão sujeitos aos tramites prescriptos no art. 37 e seus paragraphos, e na falta absoluta de outra disposição sobre a materia, como o reconheceu a propria Commissão de Constituição e Poderes, não lhe era licito concluir por um expediente que a Constituição não faculta, mas implicitamente prohibe, e que nem soccorrido era pela pratica dos povos, que se regem por identicas disposições constitucionaes.

Ao erro a que a mesma Commissão se refere, da promulgação pelo presidente do Senado em 10 de Setembro do anno anterior de lei identica, o Senado só conseguiu juntar outro erro e que serviu apenas para aggravar o falseamento do systema. Se, na primeira hypothese, o acto se poderia até certo ponto justificar tendo em vista a urgencia do momento, em que se deliberava ao troar do canhão revolucionario dentro da bahia da Capital Federal, na segunda, nem essa circumstancia o poderia excusar ; porquanto, suffocada a revolta na cidade do Rio de Janeiro, o estado de sitio só tinha por fim não embarçar o campo de acção do governo no emprego das

medidas de repressão ainda reclamadas pelos ultimos extertores da revolução no distante territorio rio-grandense.

E' facil comprehender a precipitação de resoluções tomadas, para assim dizer, com as armas nas mãos, quando de ordinario se justifica o velho brocardo *inter arma silent leges*; e assim a circumstancia que devia actuar no espirito do Senado como advertencia para que abandonasse, por errado, o caminho encetado, é extranho que lhe servisse de incentivo para aggravação do mal ou erro. D'ahi essa presumpção do momento, cujos fundamentos me não é licito affirmar ou mesmo discutir, de que o Senado, desviado da questão juridica, deliberava sob o imperio de um pensamento politico, que lhe fazia receiar da parte do Vice-Presidente intuitos hostis á decretação do estado de sitio, respeitadas as immunidades parlamentares dos arts. 19 e 20.

Razão sobeja tinha o senador Bocayuva quando, já na sessão de 1.<sup>o</sup> de Agosto, insistia pela definição de quaes os actos que independem da sancção presidencial, convertida como fôra essa definição em base da questão. Não valem argumentos mais ou menos brilhantes, mais ou menos engenhosos, contra o que é evidente e deve ser incontroverso; se o art. 37 estabelece a fórmula geral, a que estão subordinados para sua validade todos os actos legislativos, só aquelles que forem della expressamente exceptuados ficam della isentos. Se a Constituição não tivesse consagrado excepção alguma a essa regra geral, attentando-se para a natureza de certos actos, como, por exemplo, o adiamento ou prorogação do Congresso, o qual, ficando na dependencia de outro poder, poderia dar logar a complicações de incontestavel gravidade para a propria liberdade nacional, digo tendo-se em consideração a natureza de taes actos, ainda se

poderia lançar o silencio da Constituição á conta de inadvertencia, muito embora o perigo, de uma situação, em que se permittissem illações deste jaez em tratando-se da lei fundamental de um povo.

Mas nem este, aliás fraquissimo argumento, póde ser invocado, porque a Constituição previu as excepções e as previu para limital-as aos unicos casos da prorrogação e adiamento das sessões do Congresso e publicação das reformas constitucionaes; e, pois, se sobre outras passou em silencio, não é licito concluir de argumentos fundados na natureza especial de certas medidas, que além daquellas expressamente estabelecidas, outras excepções tambem se comprehendam. A interpretação na hypothese sujeita não póde deixar de ser restricta, visto como a latitude de intelligencia contraria viria derogar um principio fundamental que, como tal, não póde ser modificado senão por disposição expressa.

Além disto, tem aqui inteira applicação a regra de interpretação, principalmente em materia constitucional, de que — a especificação de particularidades na lei equivale á exclusão de generalidades ou, melhor, a especificação de uma cousa importa a exclusão de outras — se com este preceito se harmonizam a natureza da disposição legal, a materia sujeita, os fins e a comprehensão da lei, como no caso em questão. O principio é corrente e funda-se já no bom senso, já na conveniencia geral, produzindo salutaes effeitos nas controversias juridicas como nos proprios actos da vida commum.

Se, pois, o caso de que se trata é o de um principio geral, qual o que é firmado pelo art. 37, as excepções do art. 17, § 1º e 90, § 3º, não enfraquecem, mas augmentam a força d'aquelle principio, porque, conforme a observação de Bacon, — a excepção augmenta a força

da lei nos casos não exceptuados — e a hypothese não é de excepção, mas de regra geral.

E nem se diga, por outro lado, que a prerrogativa do *veto* está circumscripta apenas ás leis, procurando-se assim isentar da salutar restricção os actos legislativos que não revestem a sua fôrma mais solemne, como as resoluções ou deliberações, as quaes, comtudo, têm de ser obedecidas e observadas pelos mais poderes da União. Se duvida a este respeito se podesse levantar, a simples leitura do art. 48, n.º 1 a desvaneceria, dando, como dá, ao Presidente competencia privativa para «sanccionar, promulgar e fazer publicar as leis e *resoluções* do Congresso». Seja qual fôr a fôrma dos actos legislativos, se leis ou resoluções, respeitadas as excepções expressamente preceituadas, não podem ser exercidos independentemente do poder executivo; porque a Constituição consagra, além das disposições citadas, o principio director de que — «o poder legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, com a sancção do Presidente da Republica», art. 16.

Assim, dizer que a decretação do estado de sitio não é uma lei propriamente dita, mas uma resolução, não resolve e nem mesmo altera a questão; porque, como acabamos de ver, a Constituição não subordinou a formalidade da sancção e promulgação sómente ás leis propriamente taes, mas tambem as resoluções do Congresso, como expressamente preceitúa o cit. art. 48, n.º 1; por isso, quando se vença que semelhante acto constitue apenas uma resolução, nem por isso tal resolução independe da sancção e promulgação pelo Presidente da Republica.

«O honrado cidadão, que ora exerce o cargo de presidente do Senado, um dos mais eminentes espiritos da geração actual, encontrou-se embaraçado diante, de

um lado, do silencio da Constituição sobre o assumpto e, do outro, do precedente do anno anterior, em que o Senado já havia por seu presidente promulgado a lei decretando o estado de sitio de 8 de Setembro, e, pedindo conselho a seus companheiros, dizia: — «Entendeu-se, não sei com que fundamento, nem sob a opinião de quem, mas entendeu-se que esse acto não era uma lei propriamente e sim um resolução independente de sanção ».

Só o conhecido escrupulo do honestissimo Sr. presidente do Senado diante de um precedente em má hora firmado, o levaria á consulta alludida; porque se, como todos o reconheceram, o silencio da Constituição é manifesto, isto é, se a Constituição não estabelece excepção ao principio geral, para mandar que o acto em questão, como fez em relação aos já citados, fosse promulgado pelo presidente do Senado, é claro que só esse precedente, aconselhado, como disse, pela urgencia de circumstancias que a todos os espiritos tiravam a calma e o espaço, para devidamente apurarem o fomento juridico de suas deliberações, inspiraria ao emerito cidadão o expediente de pedir conselho na apreciação de um acto cujos *fundamentos*, segundo as suas mesmas palavras, desconhecia.

Porque perde o seu character de lei propriamente, para assumir o de resolução, a decretação do estado de sitio? Se assim é por pertencer a competencia para esse acto ao Congresso e só na falta deste ao Presidente da Republica, então o argumento prova de mais, não comprehende este acto sómente, mas todos os outros actos, cuja competencia foi reservada ao Congresso e, neste caso, não sei qual das attribuições privativamente delegadas ao Congresso no art. 34 não poderá ser definida como resolução, que deve ser promulgada pelo presidente do Senado; e a meu ver o argumento sóbe de ponto,

quando se considera que em caso nenhum essas attribuições poderão ser exercidas pelo poder executivo, menos a que se refere á decretação do estado de sitio, para a qual o executivo tambem tem competencia *ex-vi* do disposto no art. 48, n.º 15 de accordo com o preceito do mesmo art. 34, n.º 21.

O argumento não soccorre semelhante intelligencia e se alguma illação é licito delle tirar ella nos levaria á conclusão opposta a que pretenderam chegar os que, distinguindo-o das leis, classificam semelhante acto como simples resolução.

Um dos mais illustres dos actuaes senadores, aliás jurisconsulto de justa e celebrada fama, via nessa dualidade de competencia para a decretação do sitio, um fundamento accetavel da doutrina firmada pelo Senado. Ao illustrado legista parecia que os arts. 34, n.º 21 e 48, n.º 15 conferiam a cada poder a exclusiva competencia para o acto, conforme fosse elle praticado pelo Congresso ou pelo Presidente da Republica; mas, em que me pese dizel-o, parece-me que este argumento é que, repetindo as suas mesmas palavras, *não é muito valente em logica.*

Ora, é facil comprehender e explicar a razão da alternativa das duas fórmulas de declaração do estado de sitio: medida de excepção e que suspende as garantias constitucionaes do cidadão, supprimindo-lhe a propria liberdade individual, ella só podia ser promettida em face de circumstancias extraordinarias, que imperiosamente a exigissem, como por exemplo a segurança da Republica, e isto mesmo nos unicos casos de aggressão estrangeira e commoção intestina, como prescreve o art. 80. Tão formidavel attribuição, que abusada ou mesmo pouco prudentemente exercida, derrocara em pouco tempo as mais solidas instituições nacionaes, só em nome da salvação publica se justifica e o unico competente para

exercel-a é o proprio povo ; mas como este a não pôde exercer directamente, era seu direito que só o fosse pelo órgão do seu mais immediato representante, isto é, do poder que entende-se o primeiro e mais proximo depositario da sua vontade soberana. Mas, do outro lado, pelas mesmas especialissimas circumstancias, em que semelhante attribuição pôde e deve ser exercida, viria ella a perder a sua razão de ser se a sua acção se não podesse fazer sentir exactamente no instante em que a reclamassem as convulsionadas condições do paiz, passadas as quaes, de mal necessario, mas benefico que é, ella se converteria em simples instrumento de tyrannia.

E' evidente, pois, que semelhante attribuição não é mais nem menos que um remedio de effeito prompto e immediato para as grandes crises nacionaes e que não poderia ficar dependente da reunião do Congresso, por sua natureza lenta e difficil, nos casos em que, durante o encerramento das suas sessões, a segurança ou salvação publica podesse correr perigo certo e grave. Era mais que logica, portanto, era irremediavel a investidura dessa attribuição no poder executivo tambem, subordinada, comtudo, á posterior fiscalisação do poder legislativo, como dispõe a segunda parte do cit. art. 34, n.º 21.

A intelligencia é esta e nem pôde ser outra : não se applica o remedio depois de passada a molestia, a menos que, em vez de curar um enfermo, se tenha em vista torturar um convaescido.

Demais, esta segunda parte do art. 34, n.º 21, é uma prova, a meu ver irresistivel, de que não foi pensamento do legislador constituinte deixar ou conferir a cada um dos dous poderes a respectiva responsabilidade ou competencia, conforme fosse por um ou pelo outro declarado o estado de sitio, como ao illustre senador se afigurou. Simplesmente impossivel parece-me harmonisar a fiscali-

sação superior do poder legislativo, que *póde approvar ou suspender* o sitio que pelo executivo tenha sido declarado, com essa separação ou independencia de responsabilidade e competencia dos dous poderes na decretação do sitio ; assim como tambem evidente me parece que, em vez dessa independencia de responsabilidade e de competencia, o legislador quiz firmar em materia de tanta gravidade e, de feito a firmou, a responsabilidade conjuncta de ambos os poderes, embora a um e a outro confirme a competencia, subordinando o acto á sancção do poder executivo, quando de iniciativa do Congresso, e á approvação do poder legislativo, quando praticado pelo Presidente da Republica ou por seus agentes responsaveis, na ausencia do Congresso.

E' esta a intelligencia natural a que se prestam as palavras da Constituição de accordo com o seu sentido claro e commum, a intenção do legislador, o espirito e o fim da disposição sujeita.

O que está fóra de duvida é que, neste terreno, a argumentação chega á conclusão inversa da que foi pelo Senado approvada ; porquanto não se póde comprehender como actos, em que o poder executivo não póde de maneira alguma intervir no sentido de os praticar ou, sequer, de inicial-os, estejam na necessaria dependencia da sancção e promulgação pelo Presidente da Republica, e ao mesmo tempo o acto que, em dadas circumstancias, o Presidente da Republica por si ou por seus agentes responsaveis, póde praticar, participando assim da competencia do legislativo, independa da sancção do executivo, quando praticado pelo Congresso.

Na falta de uma disposição taxativa, que isso determine, a conclusão me parece tão illogica quanto arbitraria a distincção desta das outras attribuições encabeçadas no mesmo art. 34, para o fim de submettel a a uma excepção

adrede creada, enquanto as outras sèguem a regra geral estabelecida pelo art. 37.

Era, portanto, da maior conveniencia, como acto preliminar, a discriminação das resoluções que dependem das que independem da sancção presidencial. A este respeito já disse que as unicas excepções são as dos arts. 17, § 1º e 90, § 3º; aquelle em que o legislador constituinte diz: *só ao Congresso compete deliberar*; este em que preceitúa: *a proposta approvada publicar-se-ha com as assignaturas dos presidentes e secretarios das duas camaras e incorporar-se-ha á Constituição como parte integrante della*», dispensando evidentemente a formalidade da sancção e promulgação, para prescrever apenas a publicação, a que dá fórma especial.

Além disto, os actos que independem de sancção, sejam leis ou resoluções, tenham que nome tiverem, não são remettidos ao Presidente para os promulgar, mas para que os faça publicar, conforme a praxe introduzida pelo proprio Senado, e com elles não se entende e nem tem applicação o estatuido no art. 38. Este artigo só legisla para os dous casos especiaes:— da sancção tacita, quando o Presidente deixa decorrer o decendio sem devolver ao Congresso a proposição da lei e sem a promulgar e publicar, e da approvação por dous terços das camaras, quando dentro do decendio elle a tenha devolvido á camara iniciadora com as razões do *veto*, art. 37, §§ 2º e 3º. A disposição é expressa e taxativa, não póde ser ampliada, nem restringida.

Fez-se, porém, evidente confusão nos termos da questão e esta provém, ao que parece, das palavras *promulgar e fazer publicar* com que o legislador não exprimiu um só e mesmo acto, como já se ha entendido, mas actos distinctos e differentes.

Que é promulgar? O illustre senador Bocayuva, em

seu discurso na sessão de 4 de Agosto passado, contentava-se, quanto á excepção philologica, com a definição de Aulete, que attribuiu a Moraes, isto é, « o estado em que se acha uma lei depois de assignada pelo chefe do estado », definição que aliás não define, porque dizer que é o *estado* em que fica a lei depois de assignada, não é dizer qual seja esse estado e a definição depende exactamente da explicação do que seja semelhante estado. Perante a jurisprudencia constitucional americana uma lei depois de assignada dir-se-hia, como veremos, simplesmente promulgada ou sancionada. O proprio Aulete, porém, acrescenta mais adiante : « O acto de mandar o chefe do estado que a lei seja publicada.» Esta accepção já nos ministra um elemento novo e talvez possa dar-nos a chave da technica do nosso legislador constituinte.

Moraes definiu o substantivo — promulgação — differentemente do que lhe attribuiu o illustre senador, dizendo : « publicação por autoridade » e mais adiante referindo-se ao verbo, acrescenta : « publicar, denunciar ao publico *de sua autoridade* ou *mandado superior* » (Lisbôa, 6<sup>a</sup> edição, 1858), o que de certo modo está de accordo com a definição de Aulete emquanto acto de autoridade superior para os efeitos da publicação.

Vieira a chama, a promulgação, « a publicação solemne das leis segundo as fórmulas requeridas » e Webster ainda firma a mesma idéa, definindo-a : « O acto de promulgar ; publicação, declaração evidente. »

Diante destas autoridades, não seria licito tomar o termo promulgação como synonymo de approvação, pensamento que me pareceu transparecer de alguns dos discursos pronunciados no Senado sobre o assumpto, mas sim como significativo de um acto intermedio, mas distincto, entre a sancção e a publicação, a menos que nos julgemos autorizados, o que seria absurdo, a dar como

ociosas ou sem significação, as palavras de difficil harmonia ou interpretação, encontradas na Constituição. Se em boa hermeneutica nos é defeso tomar como ociosas as palavras de uma lei, o principio cresce de vigor, em tratando-se de lei fundamental.

Que a promulgação é e sempre foi o acto intermedio alludido, não resta em meu espirito duvida alguma, tanto mais quanto sempre foi essa a technica dos nossos publicistas. Se recorrermos ao excellento Dir. Publ. do illustrado M. de S. Vicente, veremos que alli diz-nos o emerito publicista: «A promulgação é a annunciação solemne feita ao publico da existencia da lei, é a leitura, a voz della manifestada oficialmente pela autoridade», e, referindo-se á sua necessidade accrescenta: «este é o acto que annuncia á sociedade que ella (a lei) foi sancionada». Se, pois, a promulgação é a annunciação da existencia da lei, a qual vem communicar ao publico que ella foi sancionada, não é por certo a sua approvação, mas a simples declaração official de que a lei foi approvada; não constitue e nem concorre para a approvação, que a precede, mas apenas a torna publica.

A Const. Fed., ao menos em relação áquellas com as quaes a temos cotejado, crêa especie nova no tocante a esta materia, accrescentando á palavra promulgar a phrase— *e fazer publicar*, phrase que precedida da copulativa, não póde ser interpretada como comprehensiva de um acto equivalente, que podesse substituir a promulgação.

Na constituição do imperio a fórmula e natureza da promulgação estavam claramente definidas e do seu art. 69 vê-se que a publicação era um acto secundario, que nem competia ao chefe da nação, tornando-se a lei perfeita e acabada com as unicas formalidades da sancção e promulgação.

Na constituição americana nem menção se faz de qualquer destas formalidades, sendo exigida e essencial, apenas a assignatura do Presidente da União, a qual por si só constitue e termina a sanção da lei. E' esta a intelligencia por todos os seus escriptores dada á materia e não só por seus escriptores, mas por seus tribunaes tambem, como o demonstram as decisões do Supremo Tribunal dos Estados Unidos, entre outras, especialmente na causa entre partes Gardner *v* Collector, em que decidiu que «o unico dever do Presidente relativamente á lei por elle approvada, é que a assigne, nada mais. A simples assignatura do seu nome, no logar apropriado, é o unico acto que a Constituição exige d'elle como prova da sua approvação; e praticado por elle este acto, a proposição torna-se lei». Beemp, *Notes of Constitutional Decisions*.

A promulgação é formalidade de que não cogitou a constituição americana e a publicação que a nossa Conts. Fed. incumbiu ao Presidente da Republica, é alli um acto secundario a cargo de um funcionario de categoria inferior. Como ensina Cushing, *Law and Practice of Legislative Assemblies*, sancionadas as leis ou assignadas pelo Presidente, são ellas guardadas pelo competente funcionario, por lei nomeado ou pelo uso designado para esse fim, por quem ou sob cuja autoridade são de tempos em tempos authenticadas e publicadas. E é esta a pratica invariavelmente observada, já quando o acto á approvação de ambas as camaras reúne a sanção presidencial, já quando é daquelles que independem de sanção, já finalmente quando, vetado e devolvido ao Congresso com as razões do *veto*, é approvado pelos dous terços do Senado e Camara.

Por seu lado tambem a constituição argentina, se não se cingiu inteiramente á constituição americana, não

foi além do que estabelecia a nossa citada constituição imperial, como se depreheende do seu art. 69 : «*Approbado (o projecto de lei) por ambas, pasa al Poder Ejecutivo de la Nacion para su examen; y si tambien obtiene su aprobacion, lo promulga como Ley.*»

Desta rapida analyse ainda se póde tirar outra conclusão, isto é, que se aos termos do art. 48, n.º 1 se póde emprestar alguma synonymia, não é por certo entre a aprovação e promulgação, mas quando muito entre esta e a publicação. Todas as citadas constituições prescrevem a formalidade da sanção e, excluida a americana, a da promulgação tambem, como acto distincto e necessario ou como acto não comprehendido na sanção.

Se, pois, definindo com o M. de S. Vicente que, a meu ver, tem a vantagem indiscutivel de traduzir a technica dos nossos legistas, a promulgação é a declaração official de já ter sido a lei sancionada, é ella evidentemente um acto apenas da competencia daquelle, a quem incumbe sancionar. E' por isso que os actos que independem de sanção são remettidos ao poder executivo apenas para que os faça publicar, conforme a praxe, como disse, introduzida pelo proprio Senado que, inversamente e só por excepção, promulga por seu presidente os actos dependentes da sanção presidencial, que o poder executivo deixa de promulgar no prazo para este fim fixado pela Constituição ou aquelles que, approvados pelos dous terços das camaras, deixam igualmente de ser por aquelle poder promulgados.

Ora, no caso sujeito do decreto de 4 de Agosto, se se tratasse de materia da exclusiva competencia do Congresso, como o adiamento ou prorogação das suas sessões (resolução que independe de sanção) a remessa feita ao poder executivo seria simplesmente para os effeitos da publicação; mas não sendo desta especie, como

já demonstrado, ou mesmo no silencio da Constituição, como já disse a Commissão de Constituição e Poderes, o projecto não podia deixar de ter subido á sanção nos termos do art. 37, isto é, de accordo com o principio geral não limitado, na hypothese, por excepção alguma. Nestas circumstancias, é evidente que o presidente do Senado só podia promulgar-o nos unicos casos taxativamente previstos do silencio do Presidente no decendio, o que se não verificou por ter tido logar a promulgação dentro do decendio, ou da regeição, quando approvado pelos dous terços e novamente remettido ao poder executivo, o Presidente o não promulgasse dentro de 48 horas.

A materia do art. 38, se não é uma novidade do nosso legislador, que parece tel-a copiado da constituição argentina, art. 72, aonde se lê: «si ambas Cámaras lo sancionan por igual mayoria, el proyecto es ley y *pasa ao Poder Ejecutivo para su promulgacion*», é com certeza uma novidade introduzida no systema e sem grande razão de ser. A promulgação, como já observei, é formalidade de que não cogitou a constituição americana e menos ainda essa promulgação por autoridade, que não é a autoridade que sanciona. Como por mais de uma vez tenho manifestado e principalmente na minha *Introdução aos COMMENTARIOS de Story*, a constituição dos Estados Unidos, feita por «estadistas», como se exprime Hare, «praticos e sagazes que, embora reconhecessem a necessidade de mudanças resultantes do tempo e das circumstancias, eram bastante habeis para verem que se o futuro podia ser tirado de outra fonte além do passado, comtudo remodelar o passado seria mais prudente do que pôl-o de lado para edificar sobre novos alicerces», (*American Constitutional Law*) consubstanciou em suas disposições quasi apenas o que já praticavam os varios

Estados de accordo com as suas respectivas constituições, que por seu turno se tinham inspirado na constituição e leis inglezas.

Exceptuando, portanto, um caso unico em que as resoluções do Congresso deviam produzir effeito independentemente de sanção, tornou todos os actos do poder legislativo dependentes da sanção presidencial, como claramente se deduz do seu art. 1º, secç. 7ª claus. 3ª, em que preceitúa: «todas as ordens, resoluções ou votos para os quaes seja necessario o concurso do Senado e da Camara dos Representantes (*excepto nas questões de adiamento*) serão apresentadas ao Presidente dos Estados Unidos». E' este tambem o espirito da nossa Const. Fed. que, á parte a hypothese do art. 17, § 1º (como na americana, *questões de adiamento*) conserva quanto aos mais actos silencio reconhecido, mas não entendido pela Commissão de Constituição e mal interpretado pelo voto do Senado.

E nem o contrario poderia ser, a menos que se annullasse o principio tacitamente acceito pela constituição americana e expressamente consagrado pela nossa, de que o poder legislativo é exercido conjuntamente com o Presidente da Republica por meio da sanção. O principio era velho, era de longe data observado, vinha da fonte primaria de todas estas constituições, isto é, da constituição ingleza, em cujo systema o rei exerce o poder legislativo com o Parlamento, este discutindo e resolvendo, aquelle sancionando ou regeitando.

A constituição da Inglaterra, «esse composto», como diz Bryce, «de costumes, precedentes, tradições, interpretações frequentemente vagas, mas sempre flexiveis», não tem e nem autorisa semelhante formalidade. A sanção real pratica-se alli de dous modos: directa e pessoalmente pelo soberano perante ambas as casas do Parlamento

reunidas na dos lords ou por intermedio de uma commissão de lords pelo rei para este fim nomeada.

Votados os projectos de lei em ambas as camaras, afim de que recebam, na phrase de Lord Hale, o *complemento e perfeição de lei*, ficam sob a guarda do official do registro da Casa dos Lords, exceptuadas as leis de meios, que são sem formalidade devolvidas á Casa dos Commons, para que sejam apresentadas pessoalmente pelo seu presidente, o *speaker*.

Em geral só raramente se observa o primeiro modo de sancção, excepto no encerramento das sessões, quando o Parlamento é adiado pelo rei pessoalmente, menos em tratando-se de leis relativas á honra e dignidade da corôa, como a que estabelece a lista civil, porque estas são approvadas em pessoa pelo soberano e immediatamente que são votadas pelo Parlamento. Quando a approvaçãõ se faz por esta fórma, o consentimento do soberano é expresso por uma leve inclinaçãõ de cabeça, á proporçãõ que um funcionario ou secretario da corôa, *clerk of the crown*, vae lendo os titulos das leis, sendo entãõ a sancção publicada ou annunciada pelo secretario do Parlamento, no antigo francez da Normandia, pronunciando as varias formulas consagradas para cada natureza de lei.

Se se trata das leis de meios, são estas conduzidas pelo *speaker*, que pessoalmente as entrega ao secretario ajudante do Parlamento, fazendo, quando o soberano está presente, um pequeno discurso em que recapitula os principaes trabalhos da sessão e menciona as verbas votadas pelos commons. A approvaçãõ destas leis precede todas as outras.

No segundo caso ou modo de sancção, notifica-se ao Lord Chancellor, que se necessita de uma commissão para a cerimonia; o official do registro prepara entãõ duas listas das leis sob a sua guarda, destinando-se uma

ao exame do soberano e a outra ao secretario da corôa, para que as mencione no titulo de nomeação da commissão ; compõe-se esta em geral de tres ou mais lords. Esse titulo era pessoalmente assignado pelo rei ; mas para o fim do reinado de George IV, tornando-se-lhe difficil escrever, foi-lhe por lei permittido poder nomear uma ou mais pessoas, para o effeito da assignatura por meio de chancella, mas em sua presença e ordem verbal.

A sancção, neste caso, tem logar *mutatis mutandis* do mesmo modo já descripto, com a simples differença de que, lido por extenso o titulo de nomeação, os commissarios, sentados entre o throno e a mesa da Casa dos Lords, apenas fazem acto de presença, mas não exprimem o seu consentimento, como o soberano, á proporção que o secretario da corôa vae mencionando cada lei.

Sanccionadas ellas por esta fórma, os autographos são guardados na Casa dos Lords e todas ellas são publicadas posteriormente pelo impressor regio, servindo-se todos os tribunaes e particulares das cópias assim impressas.

Destas praticas tiraram os americanos o seu systema que, modificado quanto á parte processual, pois que entre elles as leis são enviadas á sancção acompanhadas de mensagens á proporção que são votadas, conservou contudo, mediante formalidades mais simples, o seu caracteristico essencial. E' assim que, além do que já sobre a materia adiantei, devo accrescentar que a approvação das leis é alli geralmente communicada ao Congresso por meio de uma mensagem (pratica que parece ter sido entre nós substituida pela publicação), não lhe sendo o authographo devolvido, mas depositado na secretaria de estado para os posteriores effeitos da publicação.

E nos casos, em que o projecto de lei não é devolvido e nem sanccionado pelo Presidente (é a hypothese

do art. 37, § 2º, prevista pelo art. 38 da Const. Fed.), o Congresso é avisado de que elle tornou-se lei independentemente de sanccão, sendo do mesmo modo depositado o authographo no referido archivo. Esse aviso é de ordinario dado por meio de mensagem, podendo ser substituido por um certificado. Assim tambem, quando acontece adiar-se o Congresso antes de expirado um decendio, geralmente se envia com a lei á camara, aonde ella tem origem, uma mensagem no começo da sessão subsequente, se antes o Presidente, respondendo á mensagem de communicacão do adiamento, não menciona as leis guardadas para ulterior deliberação.

Como já accentuei, as leis vetadas e devolvidas ao Congresso, uma vez approvadas pelos dous terços de ambas as camaras, são enviadas directamente para o archivo da secretaria de estado para os devidos effeitos, entre elles, o da opportuna publicacão.

Contra esta pratica só um caso se conhece, mas que não patrocina o systema que instituimos e que, por desaccôrdo com as disposições constitucionaes daquella republica, não foi repetido; ainda assim nesse caso, apenas o Congresso, por votacão de ambas as camaras, resolveu que o secretario do Senado apresentasse ao de estado certa lei approvada pelos dous terços, acompanhada de certidões extrahidas das actas da Camara e do Senado de como a lei tinha seguido todos os tramites prescriptos para aquella hypothese.

E' evidente, portanto, que a formalidade da promulgaçãõ é acto desconhecido da legislaçãõ constitucional ou pratica parlamentar dos Estados Unidos; e uma vez que a nossa Constituiçãõ a consagra, inspirada por certo em outra fonte que não a constituiçãõ daquelle povo, não nos pôde ella ministrar subsidio, para soluçãõ de questões que a seu respeito se suscitem.

Menos ainda nos podem servir, ao que me parece, os precedentes que vemos uma ou outra vez praticados por outros povos, entre os quaes aliás o regimen parlamentar ainda não é planta acclimada e cuja pratica de governo não póde fazer invejosos. Outras fontes não temos fóra das disposições da mesma Const. Fed., cujos termos sobre o assumpto claros e precisos, se entendidos lealmente, não podem deixar duvidas.

As unicas excepções ao principio geral são as previstas nos arts. 17, § 1º e 90, § 3º; esta em que não se trata de lei ordinaria, mas sujeita á fórma e regras especiaes, mediante as quaes o Congresso exerce poderes constituintes e resolve soberanamente em nome do povo, como unico órgão de sua verdade incontrastavel e definitiva; aquelle em que entra em jogo a independencia de um dos tres grandes poderes politicos da nação, condição de toda a harmonia do systema.

Coordenados, mas não dependentes, o poder legislativo seria o unico fóra desta regra fundamental, se a prorogação e adiamento de suas sessões dependesse de qualquer dos outros poderes coordenados. Se o executivo não podia, armado de um decreto de dissolução, como no passado imperio entre nós e como nas monarchias parlamentares, onde a ficção constitucional em realidade tira do povo a soberania, para encarnal-a na pessoa do monarcha, digo não podia remover a seu talante os representantes da nação, removendo com elles muitas vezes os mais efficazes obstaculos ás invasões da liberdade publica, podia emmudecel-os, vetando lhes as resoluções de prorogação em momentos de igual gravidade. As excepções consagradas, portanto, são um corollario logico da organização e uma garantia necessaria de principios basicos, em que assenta todo o systema politico.

Mas estas excepções, que representam as unicas

resoluções do Congresso que independem de sanção, a seu turno independem também de promulgação e, remetidos ao poder executivo, são por elle publicadas necessariamente ou elle terá violado abertamente a Constituição.

Resta o art. 38 ; é de accôrdo com a sua disposição que o presidente do Senado póde promulgar as leis do Congresso, mas não o póde fazer senão nos casos taxativamente permittidos e expressamente indicados do art. 37, §§ 2º e 3º ; estes casos podiam comprehender a lei decretando o estado de sitio, mas sómente em uma das duas hypotheses : do silencio do Presidente no decendio ou da não promulgação dentro de 48 horas quando, vetada, tivesse sido approvada pelos dous terços de ambas as camaras.

Novembro de 1894.

THEOPHILO RIBEIRO.

---