

# DOCUMENTÁRIO

## Princípios e Problemas de Governo

CHARLES G. HAINES

E

BERTA M. HAINES

(Trad. de Espírito Santo Mesquita)

(Continuação)

### CAPÍTULO XIV

AS constituições estaduais têm sido porém modificadas principalmente por causa de certos progressos realizados no setor constitucional e que importaram introduzir nos mesmos assuntos que em 1800 não teriam encontrado lugar em seu texto. I) As constituições estaduais cresceram por causa da crescente desconfiança dos órgãos legislativos. Elas se transformaram num compêndio de limitações dos poderes e das atividades desses legislativos. Um grande número de constituições estaduais estabelecem, agora, limitações definidas dos seus poderes. Prevêem restrições que diminuem e confinam a sua autoridade sobre as dívidas dos governos estaduais e locais, sobre a regulamentação dos bancos e de outras empresas e outros tipos de legislação local e especial. II) Novos setores que requerem regulamentação estadual são de tal significação que exigem leis sobremodo minuciosas. Entre estes está o da educação dos serviços industriais da municipalidade, das eleições e dos partidos. III) Meios destinados a assegurar a participação do povo no governo — meios esses que são importantes para o eleitorado, como a *iniciativa*, o *referendum* e a *revogação de mandato* — são, também, previstos nas constituições estaduais. IV) Assuntos, quer fundamentais, quer não, sobre os quais o eleitorado deseja manifestar-se, foram tratados no texto das constituições estaduais.

As constituições aprovadas ou modificadas por meio de emendas durante os últimos anos podem, perfeitamente, conter dispositivos relacionados com a autonomia do governo municipal, com o sistema orçamentário, com os requisitos e condições especiais relativas à tributação, às eleições primárias diretas e às questões a respeito de legislação social e salário dos trabalhadores. Os dispositivos que regulam o governo e definem seus poderes confundem-se, assim, com matérias de lei ordinária e como o processo de emenda é mais fácil e a *iniciativa* e o *referendum* mais amplamente usados, a linha divisória entre as constituições e os estatutos torna-se cada vez menos distinta. Assim, os propósitos e as funções das constituições mudarão conforme variam os sentimentos da comunidade a respeito de questões de interesse público geral.

Recentes tentativas de emendar ou rever as constituições estaduais, a fim de modificar o caráter geral e o conteúdo dessas leis básicas, trouxe à baila certos problemas e casos que afetam seriamente o desenvolvimento do direito público, no sentido de enfrentar as modernas condições econômicas e sociais.

### DIFICULDADES E PROBLEMAS QUE A REVISÃO DAS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS ENVOLVE

*Processo de emenda* — As mesmas constituições têm sido adaptadas às novas condições da vida americana pelas convenções constituintes, pelos projetos de emendas do legislativo ou por petições de *iniciativa* com aprovação final, via de regra, por meio do *referendum* popular. As convenções constituintes são normalmente empregadas quando se trata de uma revisão completa das constituições estaduais. A maioria dos Estados determina expressamente que a convocação dessas convenções seja submetida à decisão dos eleitores e que os seus trabalhos sejam, posteriormente, apresentados ao eleitorado para que sobre os mesmos se pronunciem, aprovando-os ou desaprovando-os. As constituições de doze Estados, porém, não dispõem sobre a convocação dessas convenções, acontecendo que, até há pouco tempo, prevalecia o princípio de que nas unidades cujas constituições não tratavam do assunto, a autoridade para decidir a respeito cabia, com raras exceções, ao legislativo que nesse particular podia tomar a medida por sua própria iniciativa e critério, cabendo-lhe decidir ainda se é ou não melhor submeter a questão ao eleitorado. Sente-se, de uma maneira geral, que os trabalhos das convenções realizadas nos diferentes Estados foram satisfatórios e que essas assembleias produziram algo de qualidade superior ao produzido pelas assembleias legislativas comuns. Uma das importantes autoridades sobre matéria de convenções constituintes acredita, porém, que suas realizações práticas têm sido superestimadas. Assim, diz o Professor Dodd:

*Elas se contentam, comumente, em aceitar orientação em vez de guiar, acontecendo que só um número reduzido de idéias construtivas conseguiram impor-se nessas convenções. Elas têm imposto restrições à autoridade legislativa a fim*

de evitar a continuação ou repetição das políticas legislativas que fracassaram. Elas introduzem em suas constituições detalhes que são considerados importantes no momento. Como órgão de formulação de um eficiente plano de governo de caráter permanente elas, em grande parte, fracassaram. Muito embora, isto pode equivaler a uma afirmação de que elas estão um pouco avançadas para as idéias políticas do momento em que se reúnem. (1)

Devido às dificuldades de convocação de uma convenção constituinte e à relutância dos eleitores em aprovar a formação de órgãos com esse propósito, tornou-se necessário operar as mais importantes mudanças nas constituições, por meio do processo comum de emenda prevista na própria constituição. O processo de emenda, que era omissivo nas constituições primitivas ou por elas bastante dificultado, foi gradualmente modificado de modo a adotar-se métodos mais fáceis. Muitas limitações que restringem a emenda ainda estão, porém, em vigor em constituições estaduais. Exceto em alguns Estados — que prevêm as emendas às respectivas constituições por meio da petição de "iniciativa" — o processo de alteração da lei básica é vagaroso e difícil. Os eleitores deixam de votar freqüentemente as emendas e, regra geral, desaprovam o ato daqueles que as pleiteiam; daí a campanha de preparação psicológica e a propaganda necessária para se conseguir uma importante modificação do sistema constitucional. (2)

#### APROVAÇÃO DAS ATUAIS CONSTITUIÇÕES

As datas de aprovação das constituições atualmente em vigor nos Estados da União sugerem certas conclusões interessantes e lógicas. Embora muitas delas tenham sido modificadas nos lugares em que a medida de emenda tem sido bastante empregada, a maioria dos Estados são governados de acôrdo com leis básicas aprovadas e sancionadas há muitas dezenas de anos. Demonstra o fato das leis fundamentais dos Estados terem sido elaboradas numa época em que as condições eram caracteristicamente diferentes das atuais, com o seguinte quadro: (3)

#### GRUPO I — CONSTITUIÇÕES SANCIONADAS ANTES DE 1860

Connecticut . . . . .	1818
Maine . . . . .	1819
Rhode Island . . . . .	1842
New Jersey . . . . .	1844
Wisconsin . . . . .	1848
Indiana . . . . .	1851
Minnesota . . . . .	1857
Oregon . . . . .	1857
Iowa . . . . .	1857
Kansas . . . . .	1859

(1) *State Government*, de Walter F. Dodd (D. Appleton-Century Company, Inc. segunda edição, 1928, pág. 96).

(2) Relativamente às tentativas de revisão constitucional, vide os índices de *American Political Science Review*.

(3) Não é possível obter informes completos sobre tôdas as tentativas de reforma constitucional feitas pelos

Os eleitores de Indiana, em 1914, rejeitaram uma proposta de convocação de uma convenção constituinte destinada a rever sua constituição estadual. Posteriormente, quando o legislativo tentou elaborar uma nova constituição a ser submetida ao eleitorado, o direito de assim proceder foi-lhe negado pelas côrtes. Quando, por força de um ato do legislativo, se procurou de novo convocar uma convenção sem que a medida fôsse submetida à aprovação do eleitorado, também êsse ato foi declarado nulo pelas côrtes. (4)

Num de seus pareceres, a Suprema Côrte de Rhode Island informou à assembléia de que ela não possuía autoridade para convocar uma convenção constituinte para rever a constituição de 1842 e que tal revisão só poderia ser operada pelo legislativo com a apresentação de emendas específicas, sendo, porém, necessários três quintos do eleitorado para ratificá-las. (5)

#### GRUPO II — CONSTITUIÇÕES SANCIONADAS DE 1860 A 1880

Arkansas . . . . .	1874
Califórnia . . . . .	1879
Colorado . . . . .	1876
Georgia . . . . .	1877
Illinois . . . . .	1870
Maryland . . . . .	1867
Missouri . . . . .	1875
Nevada . . . . .	1864
Carolina do Norte . . . . .	1876
Pennsylvania . . . . .	1873
Tennessee . . . . .	1870
Texas . . . . .	1876
Virginia do Oeste . . . . .	1872

Os Estados do grupo II, têm, com mais freqüência do que os do grupo I, tentado modificar ou rever suas leis básicas; mas, em todos os casos, as tentativas foram inúteis. Tanto Arkansas como Illinois rejeitaram as novas constituições que foram projetadas e apresentadas ao eleitorado, a primeira em 1918 e a última em 1922. Da mesma forma foram rejeitadas as propostas de convo-

Estados. Quando êsses informes podem ser obtidos, porém, êles esclarecem de certa maneira a atitude do eleitorado para com as reformas de suas constituições.

(4) Vide o processo sôbre o caso Ellingham e Dye — 178 Ind. 336,99 N.E.1 (1912) e o de Bennett e Jackson, 186 Ind. 533,116 N.E. 921 (1917).

(5) A situação foi criticada da seguinte maneira por um autor:

"Alas what a pity our fathers didn't mention,  
That we boys, if very good, could hold a convention!  
They never said we shouldn't but didn't say we might,  
Ergo, cry the sages, You haven't got the right.  
Twas very bad, indeed, teir permission to deny,  
But infinitely worse at once to up and die;  
For thus they turned the lock and flung away the key,  
And Rhode Island's "in a Box" for all eternitee".

Richman, *Rhode Island*, pág. 322.

Retirado de uma nota num artigo publicado em "Advisory Opinion", *Harvard Law Review* (junho de 1924) Vol. XXXVII, págs. 1008 e 1009.

cação de convenção constituinte em Colorado, em 1915, Maryland, em 1907, em Carolina do Norte, em 1918, em Pennsylvania, em 1924, em Tennessee, em 1915, e no Texas, em 1919. Em novembro de 1934, o eleitorado de Carolina do Norte também teve que votar um projeto de nova constituição.

GRUPO III — CONSTITUIÇÕES SANCIONADAS  
DE 1880 A 1900

Delaware . . . . .	1897
Florida . . . . .	1885
Idaho . . . . .	1890
Kentucky . . . . .	1891
Mississippi . . . . .	1890
Montana . . . . .	1889
New York . . . . .	1894
Dakota do Norte . . . . .	1889
Carolina do Sul . . . . .	1895
Dakota do Sul . . . . .	1889
Utah . . . . .	1895
Washington . . . . .	1889
Wyoming . . . . .	1889

O eleitorado de New York recusou aprovar a nova constituição que lhe foi apresentada em 1915. Duas propostas de convocação de convenções constituintes foram feitas em Dakota do Sul, uma em 1904 e outra em 1915, mas ambas foram rejeitadas pelo eleitorado. Medida similar foi tomada pelo eleitorado de Idaho, em 1917, de Washington, em 1918, e de Nova Hampshire, em 1924. As constituições de Massachusetts, Nebraska, Ohio e Vermont foram radicalmente modificadas por meio de uma série de emendas submetidas à aprovação dos eleitores por uma convenção constituinte.

GRUPO IV — CONSTITUIÇÕES SANCIONADAS  
DE 1900 A 1925

Alabama . . . . .	1901
Arizona . . . . .	1912
Louisiana . . . . .	1921
Massachusetts (6) — 1780 — 1917	1918
Michigan . . . . .	1908
Nebraska . . . . .	1875 1920
Nova Hampshire . . . . .	1912
Novo México . . . . .	1912
Ohio . . . . .	1851 1912
Oklahoma . . . . .	1907
Vermont . . . . .	1793 1913
Virginia . . . . .	1902

Pelo quadro acima vê-se, facilmente, que os eleitores nas várias comunidades estão sempre inclinados a ver com maus olhos as tentativas de modificação de suas constituições, de uma maneira concreta. São universais o conservadorismo e a indiferença. Quando se esforça, por intermédio de comissões, especiais ou de convenção, reajustar instrumentos antiquados às novas condições e às prementes necessidades do povo, os resultados não

merecem a aprovação do eleitorado. É isto, realmente, o que tem acontecido quando se empreende mudar ou rever toda uma constituição por processos que não sejam o da série de emendas.

Em Illinois, um projeto de constituição que representava o trabalho de vários anos de técnicos e de pessoas que possuem completo conhecimento das necessidades do Estado, foi rejeitado numa proporção de 4 votos contra 1. A convenção que elaborou a constituição de Illinois era conservadora, motivo por que só poucas emendas radicais lhe foram introduzidas. Entre as características importantes da constituição rejeitada estava a do dispositivo que permitia a substituição de um imposto sobre a renda de bens imateriais por um imposto sobre as propriedades em geral, o que permitiria a cobrança de imposto sobre todas as rendas líquidas. Devido ao fato de não ter sido aprovado o projeto, foi, pela Suprema Corte do Estado, considerado nulo um imposto estadual sobre rendas que permitia enfrentar a situação extraordinária criada pela crise. Também dispunha sobre a consolidação dos tribunais do Condado de Cook, inclusive Chicago e também sobre a simplificação da organização do judiciário em outras partes do Estado. Dava à Suprema Corte Estadual poderes para regulamentar o processo e as normas judiciárias. Pela constituição rejeitada, poderia Chicago elaborar a sua própria lei básica, podendo, assim, ter uma boa dose de autonomia de governo.

Os pontos controversos e as circunstâncias desfavoráveis que ocasionaram a rejeição final do projeto de constituição giravam em torno das questões de tributação e de representação da necessidade de votar a constituição revista em seu todo assim como do fato de que havia uma certa desconfiança da linguagem empregada nos dispositivos que vinham da antiga constituição e que foram mudados quanto à respectiva redação.

Os eleitores de Missouri aprovaram uma convenção constituinte em agosto de 1921. Essa convenção — que concluiu seus trabalhos em novembro de 1923 — decidiu submeter ao exame e discussão uma série de vinte e uma emendas em vez de uma constituição completamente revista. O fracasso do plano seguido por New York e Illinois (onde foram rejeitados os projetos de novas constituições) e a adoção de uma série de emendas que alteravam as de Ohio, Massachusetts e Nebraska, provocou, sem dúvida, essa decisão. Os eleitores ratificaram seis das emendas propostas e rejeitaram quinze. A única emenda importante ratificada foi a que introduziu certas modificações relativas às condições exigidas do indivíduo para exercer o direito de voto e outras que autorizavam o legislativo a realizar outras reformas que afetavam o processo de escolha de candidatos assim como o sistema eleitoral. (7)

(6) Vide opinião dos juizes que sustentam que a reforma constitucional de Massachusetts proposta em 1917 e aprovada pelo eleitorado não substituiu a constituição original.

(7) *The Missouri Constitutional Convention*, artigo de Isidor Loeb, publicado em *American Political Science Review* (fev. 1924, Vol. XVIII, pag. 18).

Uma comissão constituída para elaborar emendas à constituição de Virgínia apresentou seu relatório perante uma reunião extraordinária do legislativo em março de 1927. Entre as alterações propostas, estavam os dispositivos relativos à desistência de julgamento pelo acusado, a publicação de decretos usando apenas suas emendas e a fusão de condados por força de maioria de votos dos eleitores em cada um deles. A Suprema Corte foi autorizada a pronunciar-se em matéria de divisões de unidades locais e de interferir nos julgamentos finais em vez de ordenar um novo julgamento; as proibições de emissão de títulos e de levantamento de empréstimo para enfrentar o *deficit* foram eliminadas, com uma limitação definida sobre o montante dos títulos a serem emitidos. Os governos locais também tiveram permissão para isentar estabelecimentos industriais do pagamento de impostos locais durante um período de cinco anos.

Apresentando seu relatório, a comissão observou: "Grande parte do clamor público em prol de uma revisão constitucional em Virgínia é quase uma exigência de nova legislação que, se for sábia, deverá ser sancionada, legislação essa que a assembléia já tem o poder para promulgar, sem autorização expressa da constituição. O propósito de uma constituição estadual é de restringir e não de dar poderes ao legislativo — e tais restrições devem atingir, apenas, as questões fundamentais de governo — de outra maneira a constituição seria um instrumento instável com muitas disposições que não se ajustariam às condições que estão sempre mudando o que exige, pois, freqüentes emendas." De uma maneira geral, a comissão recusou incluir novas propostas de caráter principalmente legislativo.

O legislativo da Califórnia, em 1929, tomou medidas a respeito de duas proposições relativas à constituição estadual. Primeiro, submeteu ao povo uma emenda de convocação de uma convenção constituinte. Esta emenda foi rejeitada pelos eleitores que não viam com bons olhos uma revisão completa da constituição por uma convenção. Segundo, o governador foi autorizado o nomear uma comissão "para investigar e pronunciar-se sobre as necessidades de revisão da constituição". O governador nomeou um grupo de cidadãos proeminentes que tinham a assistência e os conselhos de especialistas em muitos setores e preparou um projeto que reduzia a constituição, com suas cento e noventa emendas e 65.000 palavras a cerca de 27.000, apenas. Apresentando seu relatório ao governador a comissão assinalou que:

*No que pèse a substância da constituição, achamos que ela é um documento lógico da luta do povo pela preservação de seus direitos. Nela encontramos disposições adequadas que preservam os direitos naturais desse povo à proteção de suas pessoas e bens. Nela encontramos uma estrutura geral do governo, sob a qual o Estado prosperou e foi, eficientemente, administrado. Achamos que ela incorpora o princípio da autonomia da*

*gestão dos negócios locais e municipais, pela qual há tanto tempo o povo luta. Nela encontramos disposições pelas quais o povo se reservou poderes que lhe permitem controlar a legislação e pelas quais o povo insiste que ele próprio deve estabelecer os princípios de acordo com os quais eles serão tributados.*

*No que pèse à forma da constituição, achamos que suas constantes emendas geraram um mau instrumento quanto à forma, inconsistente em muitos sentidos, cheio de detalhes desnecessários, repleto de dispositivos cujo valor não é permanente e repleto de assuntos que poderiam ser, com mais propriedade, tratados pelas leis ordinárias do Estado. A comissão concorda manifestamente com o ponto de vista de que a carta necessita de uma revisão.*

Muitas disposições obsoletas foram omitidas e outras que tratavam de assuntos correlatos foram refundidas. Entre as mudanças propostas, foi exigido um número menor de assinaturas numa petição para uma lei de *iniciativa*, isto é, número menor do que para uma emenda, tomando-se as necessárias medidas para estimular a apresentação de projetos de lei de *iniciativa* ao legislativo. Com a *iniciativa*, o *referendum* e a *revogação* em vigor, a comissão recomendou a eliminação de numerosas limitações a que estava sujeito o legislativo. Foi rejeitado o dispositivo de divisão do período legislativo. Todas as referências às autoridades executivas foram omitidas com exceção das eleitas pelo povo. Para o judiciário, foi adotado o plano federal, criando-se uma Suprema Corte e outras que o legislativo pudesse mais tarde criar.

Os artigos relativos à Comissão de Estradas de Ferro e à Comissão de Acidentes nas Indústrias foram mantidos; mas a comissão recusou autorizar a tais órgãos especiais a competência para tratar de problemas relativos à água e dos pedidos de indenização por acidentes de automóveis, deixando esses assuntos para o legislativo ou sujeitos à ação direta do povo. Questões de detalhes e de natureza amplamente legislativa foram retiradas do texto na parte dedicada aos serviços industriais das municipalidades e à tributação (com poucas alterações substanciais). A comissão nomeou uma subcomissão para o estudo de todo o problema da tributação. Relativamente à educação, propôs um conselho estadual de educação (eletivo) que nomearia um diretor da instrução pública. Finalmente, mudou-se o processo de emenda para permitir ao legislativo apresentar diretamente ao povo seu projeto de revisão de qualquer artigo da constituição ou de toda ela. A constituição proposta não foi submetida ao julgamento popular, só podendo as recomendações ser postas em prática por meio de emendas separadas.

O fato de não ser aprovada a proposta de convocação de convenções constituintes e o de serem rejeitados os projetos cuidadosamente preparados de novas constituições estaduais, não significa que a lei básica estadual está numa condição estática,

muito embora em certos sentidos as atividades governamentais sejam "limitadas e bitoladas". Uma média de quase cem emendas é proposta e votada nos Estados em cada ano. Mais de metade dessas emendas, é, via de regra, aprovada pelo eleitorado. Embora só algumas delas impliquem em modificações importantes da estrutura política, por um processo gradativo antiquadas formas de organização e funcionamento são eliminadas, dando-se oportunidades a novas modalidades de processos de conduzir os negócios do Estado.

Um exame dos resultados da votação de medidas submetidas à decisão do eleitorado nos últimos anos confirma a crença de que os dispositivos constitucionais estariam confinados à estrutura da organização governamental e a definição de princípios e diretrizes fundamentais, deixando os detalhes para serem tratados pelo legislativo que seria mais eficiente e mais responsável pelos interesses públicos.

(Continua)