

## Princípios e Problemas de Governo

CHARLES G. HAINES

e

BERTA M. HAINES

(Trad. de Espírito Santo Mesquita)

(Continuação)

### CONSTITUIÇÃO ESTADUAL MODELO

**S**OB a orientação da *National Municipal League* uma equipe de especialistas elaborou um projeto de constituição-modélo que foi corrigido e revisto por um comitê de estudo dos problemas do governo estadual e suplementado por conclusões a que se chegou como resultado das discussões travadas nas reuniões daquela liga.

Esse projeto contém uma declaração sintética de direitos com doze artigos e dispõe sobre o direito de petição, sobre a liberdade de crença religiosa, de palavra e de imprensa; proíbe buscas e prisões arbitrárias; proíbe a aprovação de leis que afetem obrigações assumidas em contratos ou a concessão de privilégios especiais irrevogáveis, proibindo, também, o confisco de propriedades privadas para uso público sem justa indenização. O artigo que trata do processo criminal é significativo porque alguns dos dispositivos tão comuns nas existentes declarações de direitos são nêle omitidos ou alterados como, por exemplo: (Art. II)

*Em todos os processos por crime, o acusado tem o direito de defender-se em pessoa ou por intermédio de seu advogado, exigir que lhe seja comunicada a natureza e a causa da acusação e obter dela uma cópia; tomar as medidas para obrigar o comparecimento de testemunhas de defesa e ter o direito a um julgamento rápido no condado ou distrito em que é acusado da prática do crime. O direito de julgamento por um júri em todos os casos de crime deve ser inviolável; mas o julgamento pode ser dispensado pelo acusado ou pelas partes, no civil, de acordo com as prescrições da lei.*

As provisões relativas ao legislativo apresentam algumas inovações das quais as mais importantes são: 1) abolição do sistema bicameral e adoção do unicameral. O comitê que preparou o projeto de constituição achava que uma única câmara, constituída na base da representação proporcional e não muito numerosa, seria mais representativa e eficiente do que as duas do atual sistema bicameral. 2) A criação de um conselho encarregado de coletar informes e apresentar projetos ao legislativo. Esse conselho seria formado pelo governador e por sete membros do legislati-

vo. Seria um organismo de funcionamento permanente incumbido de reunir material, preparar o programa e planejar as medidas que seriam pleiteadas no período legislativo seguinte. 3) Relações mais íntimas entre o governador e o legislativo. Em primeiro lugar, o governador parece ser membro do conselho legislativo. Na verdade, êle e seus auxiliares imediatos, os chefes das secretarias estaduais, passam todos a ter o direito de tomar parte nas sessões da assembléia. Além disso, o governador e os membros de seu secretariado podem comparecer às comissões do legislativo para defender as medidas que pleiteiam e podem responder ali às perguntas que a respeito lhe forem formuladas. Com essas três modificações principais, a organização do legislativo, como existe agora nos Estados, estaria sujeita a uma revisão radical. Na opinião de muitas pessoas que discutem os pontos fracos dos atuais governos de Estado, essas três medidas assegurariam uma maior eficiência à organização e ao funcionamento do legislativo.

A constituição-modélo também introduz importantes modificações na parte referente ao executivo e à administração estadual. O governador, por exemplo, deve ser o chefe de fato das forças administrativas do Estado, como o é o Presidente da República. Cabe a êle nomear e demitir os chefes das secretarias estaduais e todos os demais servidores do Estado devem ser por êle ou pelos seus secretários nomeados. Cabe ainda ao governador elaborar a proposta orçamentária estadual. O direito de veto é mantido, com o dispositivo de que o governador pode vetar as leis de concessão de créditos no todo ou em parte ou reduzir suas verbas, sujeito nesse caso, porém, a ver seu veto anulado pelo voto de dois terços do legislativo. Para evitar o impasse entre o governador e o legislativo, introduziu-se um dispositivo autorizando o recurso ao *referendum*, pelo qual o povo poderá pronunciar-se a respeito das medidas vetadas pelo executivo e dos projetos de lei que não forem aprovados pelo legislativo no caso de pelo menos um terço da assembléia haver votado a seu favor. Extinguiu a constituição-modélo o cargo de auxiliar de governador, prevendo-se, em seu lugar, a criação de um sistema de gabinete de governo esta-

dual. Para a supervisão e o controle dos negócios financeiros a constituição cria o cargo de Auditor Estadual ou Contador-Geral do Estado cujo ocupante deve ser escolhido pela assembléia para que se sinta independente do governador e de seu gabinete administrativo. Dessa maneira, o legislativo pode manter-se em íntimo contato com as atividades do executivo estadual e de seu secretariado no que pèse a administração financeira. A constituição ainda contém normas detalhadas sobre o orçamento estadual, no que segue o sistema agora em vigor em vários Estados, como Maryland, Massachusetts e Virginia do Oeste. (1)

Os dispositivos que tratam do judiciário visam ao estabelecimento de uma corte de justiça unificada, com subdivisões encarregadas da realização dos julgamentos pelos *júris* e do desempenho da função de apelação. Deve haver um chefe permanente para o judiciário assim como um conselho judiciário investido de amplos poderes de controle. As reuniões dos magistrados devem realizar-se com intervalos freqüentes a fim de estudar os métodos de aperfeiçoamento da administração judiciária. O conselho judiciário é investido de poderes para regulamentar o processo criminal e ação forense. As autoridades administrativas das cortes devem ser nomeadas pelo presidente do judiciário e confirmadas essas nomeações pelo conselho judiciário. Tais propostas, no que pèse a organização das cortes, estão de acordo com as recomendações da *American Judicature Society*, da *American Bar Association* e das associações de advogados estaduais.

A constituição-modélo não só prevê um sistema de governo autônomo para as cidades como, também, estende esse tipo de organização aos condados e às unidades governamentais em que as reorganizações administrativas estão apenas em começo. Muito embora os dispositivos dessa constituição-modélo não tenham sido ainda adotados integralmente em nenhum Estado, eles representam, de maneira conveniente, algumas das mais importantes medidas que se mostram necessárias para a reorganização do governo estadual americano segundo moldes agora bem concebidos e definidos pelos vários comités de eficiência e economia. Algumas das disposições da constituição foram tão amplamente discutidas que, depois de serem publicadas, foram, aos poucos, adotadas pelos Estados.

#### FASES DA ELABORAÇÃO E PROMULGAÇÃO DAS NOVAS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS

A elaboração de uma nova constituição estadual envolve as seguintes fases :

1. *Convocação de Convenção Constituinte* — Das quarenta e oito constituições estaduais atualmente em vigor nos Estados da União, trinta

e seis prevêem a convocação de convenções constituintes. (2) Em doze Estados não é esta medida expressamente prevista. O legislativo é tido nesses Estados como o detentor natural do poder de convocação, exceto em Rhode Island e Indiana. De fato, existem convenções constituintes que não são convocadas por força de dispositivos constitucionais, são elas realizadas, por exemplo, em Arkansas, Connecticut, Louisiana e Massachusetts. Em Mississippi não só foi convocada uma convenção como também a constituição que ali se elaborou foi posta em vigor sem a sanção do povo, tendo sido a medida apoiada pela Suprema Corte estadual. (3) Nesses Estados, sustenta-se que onde a constituição não prevê a convocação de uma convenção constituinte, o legislativo pode desempenhar a função sem submeter a questão à votação popular. Só as cortes de Indiana é que sustentaram que o legislativo não pode exercer tal autoridade. (4) A maioria dos membros da corte de Indiana baseou sua opinião no princípio geral de que o legislativo não tem poderes inerentes mas, sim, delegados. Como nenhuma autoridade para convocar essas convenções foi incluída entre os poderes que lhe foram atribuídos, esse direito, pensaram os magistrados, está reservado ao povo. Se esse princípio geral for aceito, o resultado inevitável é o de que nenhum poder possui, inerentemente, para convocar uma convenção constituinte. Mas, conforme os juizes discordantes assinalaram, essa doutrina de poderes delegados não está expressa na constituição. Isto contraria a prática comum nos Estados que é a de considerar o legislativo como detentor de certos poderes inerentes, contrariando também a opinião vitoriosa do outro grupo de magistrados, autores e estadistas.

2. *Preparação de uma Convocação de Convenção Constituinte* — O processo de elaboração de constituição mudou consideravelmente dentro dos últimos anos. Passou-se o tempo em que as constituições podiam ser elaboradas pelos membros de uma convenção que, como já se disse, "tiravam da própria idéia particular os dispositivos que lhes pareciam ser bons para o Estado" recebendo pouco auxílio de outras pessoas, exceto daquelas que tinham "seu machado particular para amolar". O método simplista de copiar os dispositivos de outras constituições ou ainda, o sistema de fazer concessões e ajustamentos comuns entre os ocupados membros de uma convenção constituinte no curto tempo que permanecem nas sessões já não são mais adequados. O método de usar outras constituições foi da seguinte forma criticado pelo magistrado Smith : "Sabem muito bem os estudiosos da história que as constituições de certos Esta-

(2) Os Estados onde não existe dispositivo sobre convocação de convenção constituinte são: Arkansas, Connecticut, Indiana, Louisiana, Massachusetts, Mississippi, New Jersey, North Dakota.

(3) Pennsylvania, Rhode Island, Texas e Vermont, Sproule x Fredericks, 60 Miss. 808 (1892).

(4) Bennett x Jackson, 186 Ind. 533 (1917).

(1) Vide, mais tarde, o Cap. XVIII.

dos foram tôdas utilizadas como modelo para a constituição de Kansas. De fato, a convenção constituinte desse Estado discutiu qual a constituição que devia ser usada como modelo. Numa votação final, a constituição de Ohio recebeu vinte e cinco votos, a de Indiana vinte e três e a de Kentucky um. Outras constituições usadas nessa oportunidade foram as de Iowa (de 1857), de Wisconsin (de 1848), de Illinois (de 1848), de Minnesota de (1857), de New York (de 1846), de Pennsylvania (de 1838) e as primitivas constituições (de Kansas, de Topeka, de Leecompton e Leavenworth"). (5) Reconhece-se que, devido à complexidade dos problemas que isto envolve, às dificuldades a enfrentar e à falta de elementos de informação, deve-se consumir tempo considerável na coleta de elementos de estudo para uso dos membros das convenções para que possam planejar as disposições propostas para uma nova constituição.

Em alguns Estados, visando a eficiente proporção dos trabalhos de elaboração de uma nova constituição, dispositivos especiais são planejados adiantadamente. Entre os que seguem, particularmente, êsse sistema estão Ohio, Nebraska, New York, New Hampshire, Massachusetts, Pennsylvania, Virginia e Califórnia.

Os arranjos feitos, em diferentes Estados, são similares, muito embora o plano adotado em Massachusetts mereça uma atenção especial. Nesse Estado foi nomeada, por força de um ato da assembléia, uma comissão encarregada de "compilar e tornar acessíveis, em forma conveniente, tôdas as informações, dados e material capazes de auxiliar a convenção a desempenhar suas obrigações". Seu trabalho representa um dos mais eficientes esforços no sentido de preparar e compilar informações e pô-las à disposição dos membros de uma convenção constituinte.

O êxito dessa comissão foi devido ao fato de ser para ela nomeados especialistas em administração, legislação e direito, os quais prepararam um plano eficiente de operações e estabeleceram regras definidas de conduta para os trabalhos. Informações foram coligidas a respeito de quase cem assuntos relacionados com constituições e po-

deres das convenções. Alguns dados foram enviados aos delegados antes da convenção se iniciar e o restante foi impresso para uso dos membros e comités da convenção durante sua realização. Além da coleta de dados, os membros da comissão prestaram assistência aos membros da convenção constituinte visando a preparação de emendas, sendo o vice-presidente da comissão nomeado consultor técnico dos comités e mantido como chefe permanente da convenção.

Seja qual fôr o método preparatório concebido e pôsto em prática para projetar uma nova constituição, parece ser, agora, imperativa a adoção de algum método para regular a coleta, resumo e sistematização dos informes, com tempo suficiente para uma competente equipe de especialistas preparar dados úteis para estudo enquanto a convenção estiver em sessão.

3. *Escolha de Delegados* — A escolha de delegados constitui uma das mais sérias dificuldades na preparação de um projeto de constituição. A não ser que sejam escolhidos homens capazes, familiarizados com as condições do Estado e que raciocinem construtiva e progressivamente, tendo em vista o futuro da unidade, e que participem de fato da convenção, seria melhor não empreender a tarefa. Há, porém, uma outra dificuldade de sérias conseqüências. Uma importante autoridade em Illinois observou há pouco que o simples fato de serem escolhidos para a convenção constituinte desse Estado homens capazes que estudaram sèriamente a constituição e lhe deram uma feição excelente, sua aceitação pelo eleitorado tornou-se difícil. "Tivessem sido escolhidos homens menos competentes, tivessem entrado na constituição idéias menos construtivas — em outras palavras, tivesse sido menos bem feita a constituição e menos avançada em suas disposições — as possibilidades de sua aprovação teriam sido muito maiores". Em suma, uma convenção mais popular, composta de homens menos capazes, poderia, pelo que parece, ter elaborado uma constituição com melhores oportunidades de aprovação. O problema é escolher homens capazes e competentes, mas, também, assegurar que o trabalho por êles executado tenha pêso suficiente e inspire confiança para garantir uma atitude favorável da parte dos eleitores.

(continua)

(5) Markham x Cornell, 18 P. (2.º) 158 (1933) e Rosa M. Purdue — *The Sources of the Constitution of Kansas*, pág. 676.