

## 1. As Constituições dos Estados-membros

Os Estados-membros têm as suas Constituições ou os seus Diplomas Magnos, denotando a sua autonomia constitucional e enunciando os traços básicos de sua vida política. Seria assim interessante proceder-se a um ligeiro estudo destes Diplomas básicos, sobretudo comparando as Constituições dos Estados-membros brasileiros e as dos **States** americanos, sôbre as quais, aliás, existe uma ampla bibliografia (1).

No que concerne aos Estados Unidos, salienta BRYCE que elas são muito antigas, e mesmo a que há de mais antigo na história política norte-americana, "porque são a continuação das cartas régias coloniais, pelas quais os primeiros estabelecimentos ingleses da América foram criados, e sob as quais seus vários governos locais foram organizados" (2).

Tais cartas coloniais enunciavam a estrutura dos governos e eram leis fundamentais, sobrepairando acima das legislaturas, pois apenas podiam ser modificadas ou revogadas pelo Parlamento inglês, juntamente com a Coroa britânica, de sorte que já existia uma dupla ordem legal desde os tempos coloniais.

Sobreveio a revolução da independência, substituindo a soberania da Inglaterra pela soberania do povo norte-americano, modelando-se Constituições que, à maneira das cartas coloniais, eram leis básicas diante do legislador ordinário ou do executivo.

Conquanto a vigente Constituição federal não exija que os **States** se organizem regulados por Constituições, no entanto os Estados Unidos, que são realmente a terra das Constituições, viram o nascimento de inúmeras Cartas básicas de suas unidades divisionárias.

A princípio alguns Estados adotaram mesmo as suas próprias Cartas coloniais, como os de Connecticut e Rhode Island, que tiveram validade no primeiro até 1818 e no segundo até 1842, eliminando naturalmente o juramento de fidelidade ao rei da Inglaterra.

A propósito da história das Constituições norte-americanas, sabe-se que o Congresso Continental de 1777 sugerira às colônias emancipadas que se

# AS CONSTITUIÇÕES DOS ESTADOS NO REGIME FEDERATIVO

*Senador Pinto Ferreira*

organizassem, e este apêlo foi atendido pelos treze Estados originários e fundadores, que promulgaram Constituições precedendo mesmo ao Diploma federal de 1787.

Connecticut e Rhode Island adotaram as Cartas coloniais. Em New Jersey, Virginia e South Carolina foram os seus Diplomas Magnos elaborados por Assembléias que não possuíam a devida autorização e não foram ratificadas pelo voto popular. Também não receberam essa sanção popular do eleitorado as Constituições de New Hampshire, Delaware, Georgia e New York, ao passo que em três **States**, Maryland, North Carolina e Pennsylvania, a ratificação popular foi simplesmente informal. Somente um Estado, o de Massachusetts, convocou uma convenção constituinte especial, mas em Massachusetts isto assim aconteceu porque a sua primeira Constituição elaborada foi rejeitada pelo povo, por ter sido obra de uma legislatura ordinária, e essa a razão pela qual foi depois convocada uma convenção constitucional, autora da Constituição de 1780, ratificada em **referendum**, numa prática que, segundo BROMAGE, foi depois difundida em todos os Estados-membros (3).

A princípio estas Constituições eram muito breves e curtas, o seu contexto era pouco extenso, como a de Virginia, que continha apenas 1.500 palavras, aproximadamente, tôdas refletindo o sistema liberal de contrôle do govêrno pelos seus representantes, porém mais tarde foi elaborada a Constituição Federal com uma superior técnica, que influenciou a feitura das novas Constituições dos **States**.

No Brasil, antes mesmo de promulgada a Constituição Federal de 1891, diversos Estados-membros passaram a organizar as suas Constituições e a promulgá-las; porém, tais Diplomas tiveram vida efêmera, logo substituídos diante das novas situações de fôrças ocasionadas pela renúncia do Marechal DEODORO DA FONSECA.

Durou cêrca de ano e meio o processo da constitucionalização do País, sendo a última Constituição a do Estado da Paraíba, de 30 de julho de 1892. A vida constitucional dos Estados acompanhou de perto a própria vida da União, perdurando até 1930.

Depois da Constituição Federal de 1934, também durou cêrca de 18 meses o processo de constitucionalização das unidades divisionárias, sendo cronolôgicamente a primeira a Constituição da Paraíba, de 12 de maio de 1935, e a última, a do Rio Grande do Norte, promulgada em 22 de fevereiro de 1936.

Em seguida à Constituição Federal de 1946, os Estados-membros brasileiros foram promulgando as suas respectivas Constituições, sendo a das Alagoas promulgada em 9 de julho de 1947, a do Amazonas em 14 de julho de 1947, a da Bahia em 2 de agosto de 1947, a do Ceará em 23 de junho de 1947, a do Espírito Santo em 26 de junho de 1947, a de Goiás em 20 de julho de 1947, a

do Maranhão em 28 de julho de 1947, a do Mato Grosso em 11 de julho de 1947, a de Minas Gerais em 14 de julho de 1947, a do Pará em 8 de julho de 1947, a da Paraíba em 11 de junho de 1947, a de Pernambuco em 25 de julho de 1947, a do Piauí em 22 de agosto de 1947, a do Rio Grande do Norte em 25 de novembro de 1947, a do Rio Grande do Sul em 8 de julho de 1947, a do Rio de Janeiro em 20 de junho de 1947, a de Santa Catarina em 23 de julho de 1947, a de São Paulo em 9 de julho de 1947 e a de Sergipe em 16 de julho de 1947. Como se vê, tôdas as Constituições foram promulgadas em 1947, sendo a primeira a do Estado da Paraíba e a última a do Rio Grande do Norte.

Assim sendo, tôdas as Constituições dos Estados-membros brasileiros são recentes. Já com respeito ao texto primitivo das Constituições estaduais norte-americanas, o seu velho texto está praticamente desaparecido, mas da época a que mais durou foi a de Rhode Island, revogada em 1842. Tanto as Constituições dos Estados-membros brasileiros, como as dos norte-americanos, são muito longas. Algumas Cartas norte-americanas têm cêrca de 75 mil palavras, como a de Louisiana, e outras mais de 100 páginas, como a do **State** de Oklahoma. Elas debatem inúmeros problemas que são devidamente regulados em uma verdadeira estrutura racionalizada.

Qual o conteúdo das Constituições estaduais norte-americanas? Examinando-se o seu contexto, verifica-se que elas se compõem de um preâmbulo, da declaração de direitos, do próprio corpo da Constituição, das medidas sôbre reformas e das disposições transitórias.

No que concerne aos preâmbulos, tôdas as Constituições dos **States** os possuem, exceção feita dos Estados de New Hampshire, Vermont e West Virginia, alguns preâmbulos muito prolixos, como os de Massachusetts, e outros breves, como os do Arizona.

As Constituições dos **States** têm também as suas declarações de direito ou **bill of rights**. Tais declarações de direito também são previstas no corpo da Constituição Federal, de sorte que os cidadãos dos **States** se encontram protegidos por duas ordens legais fundamentais, a da União e a dos Estados-membros.

Já o corpo da Constituição regula a organização e a estrutura do governo, a divisão dos poderes, o processo legislativo, espraiando-se por vários domínios, com disposições sôbre o direito eleitoral, o estatuto das corporações, a educação popular, a vida financeira, o regime de dívida pública, o direito do trabalho, os serviços de utilidade pública, a vida municipal etc.

Todos os Estados também têm suas provisões sôbre a reforma constitucional, que regulam o processo de emenda e as medidas necessárias que dizem respeito à própria mudança do texto constitucional, que não tem caráter de eternidade.

Enfim, vêm as disposições transitórias, mecanismo que assume o nome de **Schedule**, prevendo o início da vigência da Constituição, data de instalação do *Governo ou outras de conteúdo transitório*.

As Constituições dos Estados-membros brasileiros têm também uma configuração pouco mais ou menos idêntica. Todas elas possuem um preâmbulo, normas relativas à organização do Estado, as suas declarações de direitos, as normas sobre reformas e as suas disposições transitórias.

No tocante aos preâmbulos, todas se referem ao nome de Deus e têm um conteúdo sintético fazendo parte da própria Constituição, possuindo também um caráter programático.

As declarações de direitos reasseguram a inviolabilidade dos direitos fundamentais de acordo com a Constituição Federal, estando assim geralmente com um caráter sintético e breve. Nas declarações de direitos também se incluem os preceitos relativos à ordem econômica e social em todas as Constituições dos Estados-membros, isto é, os chamados direitos econômicos e sociais, as provisões sobre educação e cultura, também em todos os Estados, as sobre família e sua proteção em todos os Estados, exceto os de Goiás, Piauí e Rio Grande do Norte, havendo assim duas ordens legais de **bill of rights**.

O corpo da Constituição regula também a organização e a estrutura do Governo, a divisão dos poderes, a vida orçamentária, o ministério público, a organização municipal, o funcionalismo público, a competência tributária, o orçamento etc., numa extensão bem ampla e profunda.

Já no que diz respeito ao processo da emenda, todas as Constituições estaduais têm provisões concernentes à matéria, o que é de se supor, pois nenhuma *Carta Magna tem pretensão de eternidade*.

Enfim vêm as chamadas disposições constitucionais transitórias ou Atos das disposições constitucionais transitórias, agregadas ao fim das Constituições estaduais e regulando determinados aspectos momentâneos da vida dos Estados.

Seria agora interessante salientar a evolução das Constituições estaduais. A princípio, tanto as Constituições dos **States** norte-americanos como as dos brasileiros eram muito sintéticas, breves e mesmo lacunosas. Mais tarde elas se foram estendendo e mesmo têm hoje um conteúdo racionalizado. Não abrangem só a estrutura do Governo e a divisão de poderes, mas nelas se assiste a uma expansão no seu contexto, abrangendo diversos problemas de natureza cultural, econômica e financeira. Assim, as mais variadas questões, mesmo as da vida municipal ou comunal, problemas do trabalho e econômicos em geral, funcionalismo público, polícias, têm sido reguladas pelas novas Constituições. O mesmo acontece em algumas das recentes Constituições das Repúblicas Federadas da Alemanha, como as dos Estados Nordrhein-Westfalen, de 28 de

junho de 1950, e com 91 artigos, a Constituição da Baviera, de 2 de dezembro de 1946, com 188 artigos, a Constituição do Hesse, de 1.º de dezembro de 1946, com 108 artigos, afóra a de outros Estados alemães (4).

Na América do Norte cogita-se mesmo de criar uma espécie de Constituição-modélo do Estado, e há cêrca de 20 anos que a Liga Municipal Nacional vem fornecendo o esbôço do que se deve olhar como uma Constituição-modélo. O primeiro modélo apareceu em 1921, retificado em 1928, 1933 e 1941, sendo que esta última Constituição-modélo ideal abrange 116 seções organizadas em 13 artigos, tratando de uma declaração de direitos, sufrágio e eleições, o ramo legislativo, a legislação direta, o executivo, as côrtes, finanças, govêrno local, serviço civil, bem-estar público, relações intergovernamentais, revisão constitucional e disposições transitórias, tendo a Constituição um tamanho moderado (5).

A fim mesmo de aprimorar entre os americanos as suas instituições constitucionais, o Prof. MUNRO, em seu estudo **Uma Constituição Estadual Ideal** (6), sugere modificações segundo oito pontos de vista principais: 1.º, as Constituições estaduais devem limitar-se à essência de sua organização política; 2.º, as declarações de direitos devem ser reduzidas ao mínimo; 3.º, a estrutura governamental necessita ser simplificada; 4.º, o poder do executivo necessita de uma ampliação; 5.º, os juizes da Suprema Côrte Estadual devem ser nomeados pelo executivo e durante longo tempo; 6.º, grande parte das leis ordinárias incorporadas aos Diplomas Magnos e com valor Constitucional deve ser transferida para um código, com valor intermediário entre a Constituição e a lei ordinária; 7.º, generalidade da legislação direta; 8.º, previsão pelas próprias Constituições estaduais de métodos alternativos de revisão ou reformas, quer por iniciativa do eleitorado ou da legislatura.

Claro que nem tôdas as sugestões se aplicam ao Brasil, algumas mesmo devem ser entendidas de maneira inversa. Por exemplo, no Brasil, o governador do Estado, representando a tradição do capitão-mor todo poderoso, tem excesso de podêres, que devem ser diminuídos em favor da legislatura ou do eleitorado, ao contrário da América, onde o governador sempre foi pouco influente, e cuja força e prestígio últimamente vêm se ampliando.

Seria interessante agora discutir os problemas relativos à reforma, à revisão ou à emenda constitucional. Nos Estados norte-americanos, a maioria das Constituições prevê os processos de reforma, porém 12 Constituições são omissas na regulação das técnicas da revisão geral de seu texto por meio de convenções. Nada obstante, a prática tem admitido a revisão geral do contexto.

É verdade que, a respeito do assunto, a princípio a Suprema Côrte de Rhode Island, em 1883, decidiu que não era possível convocar-se nenhuma convenção para rever a Constituição na ausência do texto

constitucional, mas êste critério foi modificado pela mesma Suprema Côrte em 1935, quando, em **advisory opinion**, decidiu contrariamente, sustentando a validade da revisão, a ser regulada por lei ordinária, no silêncio da Constituição. Ainda em 1917, a Suprema Côrte de Indiana justificou legalmente a convocação de uma convenção constituinte, que não era prevista na Constituição estadual, desde que esta convenção fôsse antes aprovada pelo eleitorado.

Nos primeiros momentos da história constitucional norte-americana, nem sempre se cogitava do problema da reforma das Constituições estaduais. Sòmente as Constituições da Georgia, Pennsylvania e Massachusetts previam no seu texto as futuras alterações.

Outras Constituições, como as de South Carolina, Delaware e Maryland, permitiam ao legislador ordinário introduzir as emendas parciais necessárias. A maioria das Constituições estaduais silenciava a respeito.

Paulatinamente, a situação foi mudando e as técnicas das convenções para a revisão total ou das emendas parciais foram aos poucos sendo adotadas. Em 1818 e em 1819, respectivamente, os Estados de Connecticut e Alabama exigiram a ratificação popular para as emendas adotadas pelas legislaturas, ratificação popular que mais tarde foi adotada para todos os **States**. Desde 1835, quase tôdas as Constituições seguiram as sugestões dos Estados de Delaware e South Carolina, regulando o processo de emenda e de revisão, ao passo que no século XX surgiu a técnica de reforma constitucional através da iniciativa popular ratificada pelo **referendum**.

O processo de emenda por um ato da legislatura é o mais usual e está regulado em 47 Constituições, de sorte que só ao mesmo faz exceção o Estado de New Hampshire, que só permite a reforma por convenção especial. Diversos requisitos se exigem para a adoção das emendas constitucionais, segundo informa CHARLES C. ROHLFING. Tais emendas estão assim condicionadas: **a)** em 16 Estados (Califórnia, Colorado, Georgia, Idaho, Illinois, Kansas, Louisiana, Maine, Michigan, Mississipi, Montana, Texas, Utah, Washington, West Virginia e Wyoming) a emenda depende do voto qualificado de dois terços da legislatura, ratificada por **referendum**; **b)** em nove Estados (Arizona, Arkansas, Minnesota, Missouri, New México, North Dakota, Oklahoma, Oregon e South Dakota) do voto simples da maioria da legislatura, seguida de **referendum**; **c)** em sete Estados (Alabama, Florida, Kentucky, Maryland, Nebraska, North Carolina e Ohio) a emenda está condicionada à votação de três quintos da legislatura e sucessivo **referendum**; **d)** em nove Estados (Nevada, New Jersey, Indiana, Iowa, Pennsylvania, Rhode Island, Virginia e Wisconsin) a emenda deve ser aprovada pelo voto da maioria simples da legislatura, em duas reuniões sucessivas, exigindo-se a aprovação posterior por **referendum**; **e)** em cinco Estados o processo é variável, e não incluso nas catego-

rias acima, pois Connecticut prescreve uma votação prévia com maioria simples da Câmara, aprovação qualificada por dois terços da Câmara e do Senado, na sessão seguinte, e **referendum**, assim também acontecendo nos Estados de Vermont e Massachusetts, ao passo que em South Carolina deve haver uma segunda aprovação da legislatura seguidamente ao **referendum**, e enfim Tennessee prescreve duas aprovações sucessivas da legislatura, a última por dois terços.

Assim, o processo da emenda aprovada pela legislatura e aprovada por **referendum** é muito usual. Se a princípio as emendas constitucionais dependiam quase sempre das legislaturas, é verdade que com processos formalísticos mais complicados, desde 1818 se adotou a ratificação do **referendum** para as emendas constitucionais, processo hoje universal, pois apenas o Estado de Delaware dispensa o **referendum**. No que concerne ao número de eleitores que devem votar no **referendum**, a maioria dos Estados-membros requer apenas que só a maioria do eleitorado se manifeste sobre a emenda, porém em 10 **States** se prevê a ratificação apenas pela maioria dos eleitores que comparecem ao **referendum**. Deve-se advertir que freqüentes são as emendas das Constituições dos Estados-membros; de 1900 a 1935 foram aprovadas cerca de 2.500 emendas.

Estudemos agora o problema da revisão geral da Constituição, que difere da emenda na qualidade de mudança parcial da Constituição, processo que está previsto em 36 Constituições, as outras não regulando o assunto, mas a revisão sendo permitida pela prática jurisprudencial. A propósito da emenda e da revisão, escreve OSVALDO TRIGUEIRO (ob. cit. | pág. 62): "Em teoria, a revisão constitucional difere da emenda em ser não simples revogação deste ou daquele artigo, ou acréscimo de um ou outro dispositivo, mas uma reforma substancial da Constituição, por meio de novo texto. A prática americana, contudo, tende a suprimir qualquer distinção essencial entre os dois métodos. Assim é que, em certos casos, a obra da convenção é vasada não em novo texto correto e melhorado, mas em grupos de emendas, com o intuito de facilitar a ratificação parcial da reforma, quando há pontos de aceitação duvidosa. Além disso, o processo de emenda tem sido empregado para revisões gerais, com o intuito de evitar a reunião das convenções."

O processo de revisão é mais lento e mais complicado que o da emenda, justifica-se, porque a revisão é uma mudança total da Constituição, mas a emenda é uma mudança parcial, e daí as cautelas conseqüentes. Historicamente, a primeira convenção constitucional se reuniu em Massachusetts, em 1780, e até 1940 já se realizaram 189 convenções, das quais 126 empreenderam a revisão geral da Constituição, segundo informa o Prof. HAROLD ZINK (7), em todos os Estados, menos Rhode Island.

Nos dois Estados da Georgia e Maine, as convenções constitucionais são convocadas por simples deliberação qualificada da legislatura, porém geralmente, como acontece em 34 Estados, os votos da legislatura estão condicionados ao **referendum**, e em alguns a legislatura delibera por maioria simples.

Normalmente, as legislaturas convocam uma convenção quando bem entendem, porém em alguns Estados, em número de oito, a saber: Iowa, Maryland, Michigan, Missouri, New Hampshire, New York, Ohio e Oklahoma, fazem-se consultas ao eleitorado com determinados intervalos fixos, para argüi-lo sobre a conveniência da convocação da convenção.

O tamanho das convenções constitucionais é variável, porém normalmente menor que o das Assembléias Legislativas ordinárias.

Muito freqüentemente o seu trabalho é feito através de comissões escolhidas na convenção ou por meio de comissões extraparlamentares ou comitês técnicos extraparlamentares, que apresentam os anteprojetos.

A respeito das relações entre as convenções e as legislaturas, estas correspondentes às Assembléias Legislativas brasileiras, muito se discute, a propósito, existindo três pontos de vista característicos, ora se afirmando a obediência da convenção às idéias revisionistas desenvolvidas pelas legislaturas, ora se afirmando a liberdade plena de ação do poder constituinte estadual representado pela convenção, o qual apenas será limitado pela Constituição Federal, ora se admitindo uma posição conciliatória, a mais normalmente seguida, outorgando à convenção plenos poderes para a revisão constitucional, porém sem interferir no funcionamento normal do Governo ou nas atribuições cotidianas das Assembléias.

Feita a revisão, ela é submetida à ratificação do povo, podendo apresentar-se ao eleitorado o projeto total de revisão, ou então, a fim de evitar os perigos de uma desaprovação do projeto, apenas se encaminham para apreciação do eleitorado, em blocos separados, determinados grupos de emenda que possam causar maiores controvérsias. Esta última solução pode, entretanto, comprometer a obra geral ou o plano de conjunto do projeto, apenas servindo para superar perigos de uma desaprovação total.

É de advertir-se a cautela da revisão, pois sobre ela interfere o eleitorado sucessivas vezes em quase todos os Estados, quando é consultado sobre a oportunidade da revisão, quando escolhe na eleição primária os representantes dos partidos que deverão ser convencionais, quando a estes elege definitivamente e afinal quando referenda a Constituição projetada.

Ainda pode realizar-se a revisão da Constituição através da iniciativa popular, instituição de origem suíça, iniciada por South Dakota, em 1898, na legislação ordinária, aplicada, em 1902, por

Oregon ao plano constitucional e hoje em dia admitida por 14 Estados da Federação.

A iniciativa popular para a revisão da Constituição começa por uma proposta do eleitorado, feita por um grupo ou parcela deste, que é apresentada ao secretário de Estado, o qual deverá submetê-la a **referendum** na próxima e primeira eleição. O número de eleitores a assinar a petição varia, ora é prefixado no mínimo, 10 mil em North Dakota e 25 mil em Massachusetts, ora representa uma percentagem do eleitorado, por exemplo, 8% na Califórnia, 15% em Nebraska etc.

Alguns Estados, em número de 11, a saber: Arizona, Arkansas, Califórnia, Colorado, Michigan, Mississippi, Missouri, Nebraska, Ohio, Oklahoma e Oregon adotam um processo direto de iniciativa, segundo o qual a proposta de emenda é imediatamente submetida ao povo, o **referendum** bastando para a sua aprovação, porém outros Estados, em número de três, Massachusetts, Nevada e South Dakota, exigem que a emenda seja também aprovada pela legislatura, e, neste caso, South Dakota determina que a aprovação da legislatura venha depois do **referendum**, ao passo que Nevada e Massachusetts determinam que venha antes.

A influência do eleitorado na revisão constitucional aumenta o conteúdo democrático de influência do povo, salientando BROMAGE que ela é "a marca d'água da participação popular no Governo" (8).

Vejamos agora como as Constituições dos Estados-membros brasileiros determinam o processo de revisão, visto que até agora se considerou o caso americano. A Constituição de Alagoas (art. 156) determina que a emenda seja apresentada por um terço, no mínimo, dos membros da Assembléia Legislativa, ou mais da metade das Câmaras municipais, pela maioria absoluta dos seus membros, devendo ser aprovada em duas discussões pela maioria absoluta da Assembléia, em duas sessões legislativas ordinárias consecutivas.

Na Constituição do Amazonas (art. 135) a proposta de emenda deve ser apresentada pela quarta parte no mínimo dos membros de sua legislatura, ou mais da metade das Câmaras municipais, no decurso de dois anos, revelando-se pela maioria dos seus membros, sendo aprovada pelos mesmos processos que na das Alagoas. A Constituição da Bahia (art. 26) também prevê a apresentação da proposta por um terço, pelo menos, da Assembléia, ou por 20 Câmaras municipais, manifestando-se a sua opinião no decurso de dois anos, por maioria absoluta dos vereadores, sendo aprovada pelos mesmos trâmites da de Alagoas, ou ainda mais rapidamente, considerada logo aceita, se a emenda obtiver o voto de dois terços da Assembléia nas discussões da primeira sessão legislativa. No Ceará, conforme o art. 174 da sua Constituição, a emenda deve ser apresentada por dois quintos, no mínimo, dos membros da legislatura, ou mais da metade das Câmaras municipais, pela maioria absoluta dos seus membros em cada uma delas, sendo

aprovada, se fôr aceita em três discussões e em dois anos consecutivos, pela maioria absoluta dos membros da Assembléia. Além da emenda, a Constituição prevê a revisão ou a mudança total da Constituição, depois de cinco anos de sua promulgação, com maiores formalidades e mais dificuldades. A Constituição do Espírito Santo prevê um processo idêntico ao de Alagoas, apenas a opinião das Câmaras municipais devendo revelar-se no decurso de dois anos, como se vê do art. 74 do seu contexto básico. A Constituição de Goiás, no art. 184, prevê tanto a revisão como a emenda, desde que apresentada pela quarta parte, no mínimo, dos membros da Assembléia, e aceita quando aprovada em três discussões por dois terços da Assembléia, em dois anos consecutivos. A Constituição do Maranhão prevê também tanto a emenda como a revisão, o projeto de emenda devendo ser requerido por um terço, pelo menos, dos membros da legislatura, sendo aprovado desde que obtenha o voto da maioria dos deputados presentes em duas discussões anuais em dois anos consecutivos, ou mais rapidamente, se fôr aprovado no ano da apresentação, em três discussões, por dois terços do número dos membros da legislatura. Isso no tocante à emenda, mas no que diz respeito à revisão, a proposta deverá partir de dois terços do número dos membros da legislatura ou da maioria das Câmaras municipais, e se fôr aprovada pela maioria dos deputados presentes terá o seu anteprojeto elaborado, para ser submetido à deliberação do ano seguinte, reputando-se aprovado se obtiver, em três discussões, o voto da maioria absoluta da Assembléia.

No Mato Grosso, pelo art. 139 de seu Diploma Magno, se considera tanto a emenda quanto a reforma, propondo-se a modificação do texto por um terço dos membros da Assembléia, no mínimo, e aceita em três discussões pela maioria absoluta dos seus membros e em duas sessões legislativas ordinárias e consecutivas, ou ainda pela têrça parte das Câmaras Municipais, ou ainda por 20% do eleitorado, em petição à Assembléia Legislativa, cabendo a esta decidir sôbre a alteração solicitada, pela maioria absoluta dos seus membros e em três discussões. Por sua vez, a Constituição de Minas Gerais, no art. 150 a 153, prevê a reforma por iniciativa da Assembléia, pela têrça parte, no mínimo, de seus membros, ou pela maioria das Câmaras Municipais, sendo aprovada, se aceita em duas discussões pela maioria absoluta da legislatura, em duas sessões ordinárias e consecutivas, ou ainda numa só sessão ordinária se obtiver o voto de dois terços dos membros, em duas discussões. Pela Constituição do Pará, em seu art. 128, o processo é o mesmo que o de Alagoas, apenas a metade das Câmaras Municipais devendo opinar favoravelmente no decurso de dois anos. Pela Constituição da Paraíba, conforme o art. 142, poderá a Constituição ser emendada por proposta do governador ou de um terço, pelo menos, da Assembléia Legislativa, ou por mais de dois terços das Câmaras Municipais, manifestando-se cada uma delas pelas maiorias dos seus

membros, sendo aceitas, se a emenda fôr aprovada em duas discussões pela maioria absoluta dos membros da Assembléia, em duas reuniões legislativas ordinárias e consecutivas, mas será aprovada mais rapidamente e no mesmo ano, se obtiver o voto de três quartas partes dos membros em três discussões. Já pela Constituição do Paraná, em seu art. 177, o processo é idêntico ao da Constituição do Espírito Santo.

De acôrdo com a Constituição de Pernambuco, em seu art. 182, a emenda deverá ser de proveniência da Assembléia Legislativa, sendo aceita, se reunir os votos da maioria absoluta dos membros da Assembléia em três discussões, com o intervalo mínimo de 72 horas, sendo considerada definitivamente aprovada se, no ano seguinte, em três discussões, obtiver dois terços dos votos da totalidade dos membros da Assembléia, reunidos especialmente para este fim, e no caso de aprovação deve ser remetida a uma comissão especial, nomeada pelo Presidente da Assembléia para a redação final, que será discutida e votada em um turno, em sessão da Assembléia, pela maioria dos membros presentes. Este era o primitivo texto da Constituição, que foi modificado, a fim de se permitir a emenda da mesma em um só ano, emendando-se a Constituição no tocante ao seu próprio processo de emenda, do que resultaram vivos debates na aludida corporação, tomando parte saliente nas mesmas o Deputado CLODOMIR MORAIS.

Pela Constituição do Piauí, a Constituição poderá ser emendada, se apresentada pela quarta parte, no mínimo, dos membros da Assembléia Legislativa ou mais da metade das Câmaras Municipais, revelando-se cada uma delas pela maioria dos seus membros, dando-se por aceita a emenda, se aprovada em duas discussões pela maioria absoluta da legislatura em duas sessões legislativas consecutivas, dando-se porém imediatamente por aceita, se obtiver o voto de dois terços dos membros da Assembléia em duas discussões. A dita Constituição ainda cogita da revisão, que somente poderá ser apresentada depois de cinco anos da data da promulgação do Diploma Magno, mediante proposta apresentada pela maioria absoluta da Assembléia ou de dois terços das Câmaras Municipais, e se a proposta fôr aceita pelo voto de quatro quintos da legislatura, esta mesma legislatura designará uma comissão de deputados, para elaborar o projeto, o qual, na legislatura seguinte, será submetido a três discussões e votações.

Pela Constituição do Rio Grande do Norte, a Constituição poderá ser emendada ou reformada, segundo os arts. 137 a 140 da mesma, se a proposta de emenda ou reforma fôr apresentada pela quarta parte, no mínimo, dos membros da Assembléia, e será aceita, se aprovada em três discussões, pela maioria absoluta da Assembléia, consecutivamente, em duas sessões legislativas, ou mais rapidamente numa só sessão legislativa, se obtiver o voto favorável de dois terços, no mínimo, dos membros da Assembléia. Conforme a Constituição do Rio Grande do Sul, segundo o art. 249, o processo é

idêntico ao do Espírito Santo ou do Pará, permitindo-se porê[m] uma emenda mais rápida, se a proposta obtiver na mesma sessão legislativa o voto de dois terços da Assemblêia em três discussões. Já o processo de emenda da Constituição do Rio de Janeiro, no seu art. 163, é idêntico ao do Estado do Rio Grande do Sul.

Pela Constituição do Estado de Santa Catarina se verifica, com a leitura do art. 208 da mesma, que o seu processo de reforma se identifica com os dos Estados do Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Espírito Santo e Pará. Já o art. 136 da Constituição de São Paulo mostra como, tanto a reforma como a emenda, são possíveis, mediante proposta da quarta parte, no mínimo, dos membros da Assemblêia, e será aceita quando aprovada em três discussões por maioria absoluta, em dois anos consecutivos. Enfim, na Constituição de Sergipe, o Diploma Magno será emendado se o projeto de reforma ou de emenda conseguir ser proposto pela quarta parte dos membros da Assemblêia Legislativa, ou por mais da metade das Câmaras Municipais, estas pela maioria dos seus membros e em dois anos consecutivos, sendo aprovada, se aceita pela maioria absoluta dos membros da Assemblêia Legislativa, em duas sessões legislativas ordinárias consecutivas.

Verifica-se, assim, que, no estudo comparado das Constituições estaduais brasileiras, quanto ao seu sistema de reforma ou de emenda, as leis constitucionais e estaduais têm uma superioridade intrínseca ou formal sôbre as leis estaduais ordinárias. Sômente com maiores dificuldades técnicas poderão as primeiras serem modificadas, enquanto as segundas o são por maioria simples dos membros da Assemblêia. Geralmente a proposta da emenda cabe tanto à Assemblêia Legislativa quanto às Câmaras Municipais, sômente alguns Estados, como os de Pernambuco e São Paulo, vedando tal atribuição às Comunas, e o único Estado brasileiro a permitir a proposta pelo governador é o da Paraíba, sendo também singularidade a Constituição de Mato Grosso, que admite a iniciativa popular para a revisão.

*Não se admite a emenda ou a reforma da Constituição durante o Estado de Sítio ou na vigência da Intervenção Federal, a emenda sendo promulgada pela Mesa da Assemblêia Legislativa e aditada ao texto da Constituição, todos os Estados brasileiros, sem nenhuma exceção, cogitando em seus Diplomas Magnos das medidas ou provisões de reforma, que, em geral, se assemelham.*

## 2. O Poder Legislativo nos Estados-Membros

Os Estados-Membros têm naturalmente um poder de organização política, que se revela imediatamente na sua competência exclusiva de organização dos seus poderes, tanto o legislativo quanto o executivo. Por isso, todos têm as suas Assemblêias Legislativas ou legislaturas, das quais a primeira Assemblêia instituída na América foi a da Virgínia, em 1619, quando ela era ainda colônia inglêsa.

Pouco e pouco tais Assembléias foram se popularizando nas colônias britânicas, e na opinião de GRAVES (9), eram miniaturas do Parlamento inglês, pois a Assembléia reproduzia aproximadamente a Câmara dos Comuns, tomando paulatinamente grande soma de poder.

A princípio, as Assembléias Legislativas, no desenvolvimento da história política norte-americana, tiveram um grande relêvo. Eram os únicos órgãos do poder durante a luta da independência e concentraram mesmo todos os poderes do Governo desde a revolução da independência em 1789. Delas partiu a decisão para a convocação do Congresso Continental, de cujas decisões proveio a Confederação norte-americana das 13 colônias recentemente emancipadas e então transformadas em Estados independentes. E da Confederação surgiu posteriormente, como se sabe, a presente Federação norte-americana.

No início da história política norte-americana, as legislaturas tinham uma influência decisiva, pouca era a importância do governador, que nem sequer possuía o direito de veto e outras funções administrativas de importância, visto que as Assembléias nomeavam os juizes e a maior parte da burocracia estadual. Bem o disse MATHEWS, na obra **American State Government**, que elas foram "inicialmente quase onipotentes, tanto sob o ponto de vista legislativo, como também administrativo, e mesmo, em alguns Estados, sob o ponto de vista constitucional".

Pouco e pouco, entretanto, a situação mudou. Os governadores foram eleitos pelo povo e não mais pela Assembléia, ganhando prestígio popular. Ganharam o direito de veto, influenciando na legislação. Começaram a nomear grande parte do funcionalismo. Daí a consequência exposta por BATES e FIELD na conhecida obra **Governo dos Estados-Membros**: "Emergindo da luta revolucionária como detentoras da confiança do povo, as legislaturas dos Estados têm tido uma história de prestígio e poder constantemente decrescentes." (10)

Na organização legislativa dos **States**, a quase totalidade deles adotou o sistema do bicameralismo, isto é, a organização da Assembléia legislativa dividida em duas Câmaras. Transformadas as colônias em Estados, a maioria destes orientou-se pelo bicameralismo, à exceção de Georgia, Pennsylvania e Vermont, adotando a prática unicameral, porém os dois primeiros logo a abandonaram em proveito do bicameralismo, o que aconteceu também com Vermont, em 1836. Hoje em dia, todos os Estados norte-americanos têm um legislativo dual, salvante Nebraska, que desde 1937 se orientou pelo unicameralismo.

Louva-se bastante o bicameralismo, porque permitiria uma melhor representação do povo, conquanto também muitos doutrinadores se inclinam para o unicameralismo (11). De modo geral, nos **States**, a Câmara alta compõe-se de menos membros, o seu mandato é mais

longo, é renovada parcialmente, os seus delegados representam subdivisões territoriais. Entretanto, os seus membros têm a mesma remuneração e praticamente há equilíbrio de funções legislativas.

Qual é a designação das Assembléias Legislativas? O Poder Legislativo tem o nome de legislatura em 22 Estados, de Assembléa Geral em 20 Estados, de Assembléa Legislativa em Montana, Oregon e North Dakota, ao passo que Massachusetts e New Hampshire aceitam a designação de Côrte Geral, proveniente dos tempos coloniais.

Quanto à designação da Câmara Alta, ela é uniforme e chamada de Senado. Já a Câmara Baixa é chamada de Casa dos Representantes em 40 States, Assembléa em quatro, Casa dos Delegados em dois e Assembléa Geral em um. a

O número de membros das Câmaras é variável, porém em geral é em menor quantidade nos Estados do Oeste, com representação baseada nos condados e maior nos Estados da Nova Inglaterra com uma representação baseada nas cidades. Delaware e Nevada têm 34 e 40 representantes na sua Câmara, enquanto no outro extremo, New Hampshire, tem 400 membros, a média nos Estados variando entre 75 a 150 deputados.

No que diz respeito ao Senado, em geral êles têm 38 membros. Os dois Senados menores são os de Nevada e Delaware com 17 membros em cada um, e o maior é o de Minnesota com 67 membros.

Presidente nato do Senado é o vice-governador do Estado, quando funciona a instituição, nos demais a direção cabendo a um presidente **pro tempore**, as Câmaras sendo presididas por um **speaker**, designado em cada reunião legislativa.

Com respeito ao prazo ou têrmo do mandato, êle varia desde um a quatro anos. Em 15 Estados o mandato dos senadores e deputados é de dois anos, em cinco é de quatro anos, coincidindo assim os têrmos do mandato. Em geral se atribui um mandato mais longo ao senador do que ao deputado, pois enquanto em 26 Estados o mandato do senador é de quatro anos, nos mesmos Estados, o do deputado é de dois anos. O menor prazo do mandato dos deputados ocorre em New York e New Jersey, onde os deputados são eleitos anualmente, mas em New York os senadores são eleitos por dois anos e em New Jersey por três. Poucos Estados, como os de Alabama, Louisiana, Maryland e Mississipi, dão quatro anos aos seus deputados, ao passo que 31 Estados prescrevem um mandato de quatro para os senadores.

Em 42 Estados as legislaturas se reúnem de dois em dois anos, geralmente em janeiro dos anos ímpares, mas em New York, New Jersey, Massachusetts, Rhode Island e South Carolina, isto é, em cinco States, as reuniões são anuais, interessando ao estudioso a singularidade de Alabama, cujo poder legislativo se reúne de quatro em quatro anos para funcionar sòmente 50 dias.

No que diz respeito à duração dos trabalhos legislativos, também ela é variável, pois em 21 **States** tal duração não é legalmente limitada. Nos demais, a lei os limita, desde 40 dias em Oregon a 51 semanas em New Hampshire, enquanto na Califórnia, Georgia e West Virginia, a legislatura se reúne na época legal, apresenta todos os seus projetos ao funcionar por alguns dias, suspende imediatamente os seus trabalhos, reabertos meses depois para deliberação, a isso se chamando de **split session**.

O mandato é sempre remunerado, e hoje não mais se justifica o mandato gratuito. Em New Jersey e Illinois, que são os Estados pagando melhor os seus representantes, os salários são de seis mil e cinco mil dólares por biênio, ao passo que outros, como Connecticut, pagam apenas 300 dólares por biênio. Kansas e Tennessee pagam só três e quatro dólares aos seus legisladores por dia durante o período em que a legislatura está em sessão, havendo assim Estados onde os subsídios se baseiam nos dias de trabalho, variando entre três a 10 dólares. New Hampshire remunera na razão de 200 dólares por termo. Em geral, os congressistas recebem indenização pelas suas despesas de viagem, que varia de acôrdo com a distância entre a residência do delegado e a capital. Salienta o Prof. HAROLD ZING (ob. cit. | pág. 122), que "as despesas incidentais por viver na capital do Estado podem exceder o subsídio pago por muitos Estados, exceto se o legislador se alojar em uma pensão e restringir-se a uma vida muito simples".

No uso de suas funções, os legisladores têm imunidades parlamentares, não podem ser perseguidos, nem coagidos, nem presos pelas suas opiniões expendidas por efeito da sua posição de delegado do povo. Entretanto, a dita imunidade só é respeitada durante o funcionamento da legislatura e não prevalece nos crimes de maior gravidade.

A representação se faz através de pequenos círculos uninominais, e geralmente cada distrito elege um mandatário, porém em Illinois cada distrito designa um senador e três deputados, êstes por voto cumulativo. A representação na Câmara se realiza em função de um critério conciliando a densidade demográfica e a divisão geográfica e geralmente o condado é a unidade eleitoral. Também a representação para o Senado é fixada no critério de um senador por condado.

A divisão por distritos eleitorais se organiza periódicamente por lei ordinária, ocorrendo o que se chama de **gerrymandering**, conforme à qual o partido no poder discrimina em seu proveito os distritos eleitorais, o que, agravado com as deficiências da divisão em distritos pequenos e ao voto plural, apresenta graves inconvenientes.

Segundo informa OSVALDO TRIGUEIRO, "as legislaturas sempre foram dominadas por uma maioria de procedência rural, e essa maioria tem conseguido impor-se até hoje, apesar da maioria da população ter-se deslocado para as áreas urbanas. Impondo-se a representação

por critério geográfico, e limitando-se o critério à proporcionalidade com as respectivas populações, cometem-se injustiças das mais flagrantes. Pode-se exemplificar com a cidade de Los Angeles, que, tendo 40% da população de toda a Califórnia, elege apenas um senador, entre 40. Tendo mais da metade da população de Illinois, Chicago elege apenas um terço dos deputados. No Wayne County se concentram 40% da população do Estado de Michigan, que, entretanto, elege apenas um quinto da Legislatura. Em grande número de Estados, apontam-se facilmente desigualdades desse gênero”.

É interessante assinalar nos Estados Unidos a existência de uma instituição, que é a do profissionalismo dos **lobbies**. É uma palavra inglesa significando sala de espera, vestibulo, saguão, e por analogia se designa a atividade realizada nas antecâmaras e salas do Congresso, a fim de influenciar as deliberações dos parlamentares. Em toda a parte naturalmente isso pode ocorrer, pela pressão de determinados interesses econômicos, financeiros e ideológicos. Daí o nascimento do **lobby** que se organiza, a fim de pôr-se a serviço de grupos determinados, trabalhado profissionalmente, a fim de obter o apoio dos legisladores para determinadas providências, de interesse das pessoas para quem trabalham, para o que os “lobbistas” empregam todos os seus recursos técnicos, fornecendo discursos, panfletos, estatísticas, livros, favoráveis às suas pretensões e não raro recorrendo a processos escusos.

A respeito, afirma BROMAGE (ob. cit.) pág. 232): “Os métodos dos **lobbyist** são legião. Cabalar, aparecer diante das comissões, distribuir trabalhos escritos, agitar o eleitorado nos distritos, frequentar os círculos sociais, trabalhar junto aos amigos do legislador, promover encontros com deputados e senadores, recorrer à emoção, à insinuação ou à razão, todos estes são os ardis do perfeito **lobbyist**. Pouco importa ao inescrupuloso **how the trick is turned**. O principal é poder comunicar aos interessados que a legislação desejada passou, ou que a indesejável foi enterrada na comissão.”

Por isso se procurou em certa época regular a atividade dos **Lobbyist**. Em 1877, Georgia sujeitou-o mediante uma lei a uma sanção criminal, Massachusetts regulou a matéria legislativamente, em 1890, assim também aconteceu com Wisconsin, em 1899 e 1905, salientando CRAWFORD, em seu estudo sobre **O Governo Estadual**, que 32 **States** têm a atividade dos **lobbyist** regulada (11). Assim sendo, eles trabalham legalmente para diversas organizações, civicas ou comerciais, e segundo informa GRAVES (ob. cit.) pág. 267), em New York se podem mencionar as seguintes, para as quais trabalham: **Anti-Saloon League, New York Civic League, State Charities Aid Association, Y. W. C. A., State Federation of Labour, Society for Prevention of Cruelty to Animals, American Birth Control League, League of Women Voters, State Medical Society, Otis Elevator Company, Western Union Co, Insurance Federation, N. Y. Telephone Company, N. Y. Central Railroad**.

Será interessante agora analisar o problema no regime constitucional brasileiro, para mostrar que as nossas Assembléias Legislativas nunca tiveram a força de expressão das legislaturas norte-americanas. No regime estadual brasileiro, o governador sempre foi a força mais atuante, representando a tradição do capitão-mor todo poderoso; o órgão legislativo foi um dos que mais falharam na vida política brasileira. Historicamente, assiste-se a uma marcha inversa face às instituições norte-americanas, pôsto que as Assembléias Legislativas vão conseguindo lentamente uma situação de maior prestígio e influência, ao mesmo tempo que se limitam constantemente tanto o prestígio quanto o poder efetivo dos governadores.

Durante a primeira República brasileira, os Estados-membros se organizaram ora com o legislativo dual, ora com o legislativo unicameral. Diversos Estados adotaram o Poder Legislativo com duas Câmaras, entre eles Pará, Pernambuco, Alagoas, Bahia, Minas Gerais e São Paulo, porém, em seguida à Constituição de 1946, a totalidade dos Estados se orientou pelo sistema do regime unicameral.

A designação oficialmente dada ao órgão legislativo dos Estados-membros é a de Assembléia Legislativa, por força da própria Constituição Federal, de sorte que elas têm uma designação uniforme, à maneira inversa do que ocorre nos Estados Unidos. É de outro lado, variável o número de representantes ou delegados, geralmente em Assembléias bem numerosas, sendo normalmente o mandato fixado pelo prazo de quatro anos, que é o máximo possível, *ex vi* do Diploma Magno da Federação.

É claro que tem de funcionar correlativamente o sistema do tempo ou da duração dos trabalhos legislativos, e, ao contrário do que ocorre nos *States*, o critério é diferente do Brasil, pois as legislaturas duram, em todos os Estados, quatro anos; no entanto, é variável a duração dos trabalhos legislativos no decorrer do ano. Em Alagoas, a duração desses trabalhos vai de 21 de abril a 21 de dezembro; no Amazonas, Ceará, Espírito Santo, Pernambuco e Rio de Janeiro as Assembléias Legislativas se reúnem a 15 de março de cada ano e funcionam até 15 de dezembro; na Bahia, se reúne a 7 de abril e pelo espaço de 8 meses; em Goiás e Santa Catarina, desde 15 de abril a 15 de novembro; no Maranhão, de 3 de maio a 28 de julho; em Mato Grosso, de 13 de junho a 13 de dezembro; em Minas Gerais, de 15 de março a 15 de setembro; no Pará, de 15 de agosto a 15 de setembro; na Paraíba, de 1.º de junho a 30 de novembro; no Paraná, de 1.º de maio a 30 de setembro; no Piauí, de 21 de abril a 21 de outubro; no Rio Grande do Norte, de 1.º de agosto a 30 de setembro; no Rio Grande do Sul, de 21 de abril a 15 de dezembro; em São Paulo, de 14 de março a 14 de dezembro, e em Sergipe, duas vezes ao ano, desde 1.º de maio a 31 do mesmo mês e de 1.º de setembro a 30 de novembro, reunindo-se, independentemente de convocação, porém havendo possibilidade de convocação extraordinária.

O mandato também é remunerado, como é de praxe na democracia representativa moderna; os legisladores têm as clássicas imunidades parlamentares, e a representação se realiza através da técnica da representação proporcional, critério proporcional que é geral, pôsto que a competência para legislar em matéria eleitoral é da União brasileira, ao contrário de ser atribuída aos **States**, como na Norte-América, variando o número de deputados de conformidade com a população do Estado.

Vejamos agora, numa análise de conjunto, os poderes e funções do legislativo estadual, que se resumem nas seguintes categorias: funções constituintes, legislativas, executivas e judiciárias.

Na categoria das funções constituintes, se subsumem todos os problemas relativos à revisão das Constituições, que nos **States** norte-americanos deverão ser geralmente ratificadas pelo povo, porém no Brasil independem de tal ratificação, pois não se desenvolveram as *praxes da democracia mista*.

No plano legislativo propriamente dito, cabe às Assembléias elaborar o Direito escrito. Nos Estados Unidos, a competência legislativa dos **States** é importante, sobretudo à medida em que a **Common Law** perde terreno, porém no Brasil a competência legislativa da União é bem mais ampla que a dos Estados.

No plano executivo estão aquêles atos legislativos meramente formais, mas aos quais se apontam caráter diretorial, como os atos de gestão financeira e supervisão dos serviços públicos no Brasil e na Norte-América, bem como nos **States** a aprovação dos servidores nomeados pelo governador é feita pelo legislativo.

No plano judicial, as Assembléias funcionam especialmente nos casos de **impeachment**, no Brasil havendo legislação federal a respeito, enquanto que nos Estados Unidos cabe à Câmara Baixa a instauração do processo, porém se atribui ao Senado o julgamento final.

A tarefa legislativa é, em geral, enorme, os legisladores realizam uma obra de envergadura, muitas vezes em qualidade, porém, sobretudo em quantidade, salientando DODD, no livro **O Governo dos Estados-Membros** (ob. cit., pág. 203), que, de 1900 a 1925, se apresentaram 850 mil projetos nas legislaturas dos **States**, dos quais 220 mil foram aprovados.

*Analiseemos sumariamente o processo legislativo norte-americano.*

Ele começa pela sua apresentação ou introdução, que é individual ou coletiva, daí seguindo para uma primeira leitura em plenário, que normalmente se limita à menção do título e número do projeto, o qual vai em seguida para a comissão própria, que o estudará, dando o seu parecer. Depois do parecer, processa-se uma segunda leitura do projeto, sendo apresentadas, discutidas e votadas as emendas apropriadas e, se aprovadas as emendas, vai o projeto para uma nova redação, na chamada sala de **engrossment**. Depois da

nova redação, ainda se faz uma terceira leitura ou **reading**, discutindo-se todo o projeto englobadamente, com o voto final sobre o mesmo, sempre nominativo.

Percorrido numa Câmara, o projeto é encaminhado a outra, onde segue o mesmo roteiro nas comissões e discussões etc., e, se não houver emendas, é enviado para exame do chefe do Executivo após a votação final da segunda Câmara, sancionando-o ou vetando-o o governador.

Pode ainda ocorrer o fato de a segunda Câmara emendar o projeto, e, na hipótese, torna-se necessário o seu retorno à Câmara inicial.

Esta pode aceitar as emendas e então o **bill** é encaminhado ao governador, porém, se as emendas não são aceitas, ou tudo se paralisa, ou então o **bill** é encaminhado para uma discussão conjunta das duas Câmaras. Daí advém a função conciliatória dessa comissão conjunta ou **conference committee**, que, se acha a fórmula intermediária, a encaminha para a aprovação total do projeto em ambas as Câmaras. Se nenhuma conciliação é encontrada, o projeto está perdido, pois ambas as Câmaras têm prerrogativas semelhantes.

A fim de facilitar o papel legislativo das Assembléias, além do trabalho extraparlamentar dos **lobbyists**, se encontram agências de informações e pesquisas legislativas, instituídas, por exemplo, pelo Estado de Wisconsin em 1901, New York também mantendo um corpo de técnicos para a redação de leis, com o escopo de auxiliar os legisladores. Tudo isso é justificável pelo enorme número de projetos apresentados, mencionando BATES e FIELD, no livro **O Governo dos Estados-Membros** (pág. 204), que em 1923 foram apresentados 3.862 projetos na Assembléia Legislativa de New York.

Nos Estados Unidos, o processo legislativo tem assim um ritmo desatualizado, e se afirma que as três leituras em plenário são dispensáveis. Na prática, este anacronismo está superado, porque processos novos desatendem ao cumprimento rigoroso dessa formalística, pois, às vezes, informam BATES e FIELD (ob. cit., pág. 209), lêem-se simultaneamente vários projetos de leis numa leitura realizada por diversos funcionários, que transformam o trabalho legislativo em um pandemônio. A votação nominal das deliberações também retarda vivamente o processo legislativo, às vezes numa obra espetacular, pois, menciona DODD (ob. cit., pág. 186), só em 1914 a Câmara dos Deputados de New York realizou 204 votações nominais num dia de trabalho legislativo, apesar de composta de 150 deputados. Para superar tal conseira, cogitaram os legisladores do uso de aparelhos elétricos registrando imediatamente a votação, de sorte que os legisladores apertam botões elétricos nas suas carteiras, assinalando **sim** ou **não** em quadros ao lado da mesa, com lâmpadas de duas cores diferentes ao lado de cada nome.

Nos Estados brasileiros, as suas Constituições cogitam das elaborações dos projetos de leis e resoluções, a iniciativa de tais projetos de leis cabendo ora à Assembléia Legislativa, por qualquer dos seus

membros ou comissão, ora ao governador nos casos de sua competência exclusiva. Apresentado o projeto de lei e discutido pela Assembléia, com ou sem parecer, em hipóteses determinadas, êle é encaminhado para o governador para apreciação do mesmo, podendo o chefe do Executivo sancioná-lo ou vetá-lo, porém em caso de veto é possível ainda à Assembléia Legislativa superá-lo, ou com maioria absoluta ou qualificada.

É importante ainda a atividade das comissões parlamentares ou comissões legislativas, pois tanto no Brasil como nos Estados Unidos as Câmaras estão divididas em comissões. O Prof. ZINK mostra a existência de várias comissões, como comissões permanentes, comissões especiais, comissões temporárias, comissões conjuntas, que têm um relêvo importante na vida legislativa, a ponto de se dizer que na verdade o poder legislativo está concentrado nas comissões (12).

O número de comissões é bastante numeroso, conquanto se assinale uma tendência para a sua diminuição nos recentes anos. Baseando-se nos trabalhos de ZINK, BATES, FIELD, MACDONALD e outros, poder-se-ia informar que, por exemplo, o Senado de Norte Dakota, com 45 delegados, tem 53 comissões permanentes, enquanto a Câmara de Deputados da Flórida tem 69 comissões. Em 1931, a média geral era da existência de 32 comissões por Senado e 39 por Câmara, das quais o Senado que dispõe de menor número de comissões era o de Wisconsin, com nove comissões, e a Câmara com menor número de comissões era a de Rhode Island, com 14. Muitas comissões pouco trabalham, ao contrário de outras, que têm uma atividade alarmante, porém ZINK salienta que elas não são eliminadas pelo fato de que os membros das Assembléias querem ser presidentes das comissões, sejam elas importantes ou não (13).

Um deputado pode pertencer a várias comissões, mencionando-se a singularidade de, às vezes, êle se incluir em 30 comissões, outras tantas vezes a comissão corresponde a quatro quintos da Casa, e pode ainda acontecer que tôda a casa legislativa seja transformada em comissão, o que se apresenta aparentemente como uma esquisitice, mas na realidade não o é, pois então, transformando-se em comissão, a Câmara pode esquivar-se a muitas formalidades, e nessa hipótese a Câmara é presidida pelo **Chairman** da comissão, e não pelo **Speaker**. Citando-se alguns dados estatísticos, pode-se dizer que no Tennessee cada deputado pertence a nove comissões permanentes, em Illinois o senador pertence em média a 18 comissões, excepcionalmente a 30 comissões.

No tocante ao tamanho das comissões, êle varia bastante. Na realidade, esta variação vai desde o tamanho médio nas comissões com cinco representantes em Nevada a 35 em Georgia, sendo que êstes dados valem para as Câmaras, e também no Senado é variável o tamanho médio das comissões: por exemplo, no Senado de New Jersey a média é de três senadores por comissão, mas no de Illinois ela é de 23.

Comissões importantes na vida política norte-americana são as chamadas **conference committees**, tendo em vista superar as divergências dos dois ramos legislativos, a fim de transacionar fórmulas legais para os projetos, os seus membros sendo designados especialmente para cada caso. Comenta-se que elas foram por assim dizer uma super-Câmara, funcionando secretamente, e desde que redigido pela mesma um projeto, ficam ambas as Câmaras na obrigação de aprová-lo ou rejeitá-lo em globo.

Funciona também nos **States** o que se chama de comissão permanente das duas Câmaras, ou **joint committees**, adotadas por três Estados da Nova Inglaterra, a saber, Maine, Massachusetts e Connecticut. Elas representam uma grande simplificação dos trabalhos legislativos, pois a dita comissão dá parecer sobre o projeto, destinado às duas casas legislativas, evitando assim o trabalho duplicado dos pareceres e **hearings** das duas casas.

No Brasil também as comissões têm um papel importante: o trabalho legislativo é realizado à base das comissões parlamentares, cujos membros têm importância decisiva na votação dos pareceres dos projetos, cuja aprovação preliminar pelas comissões é um passo importante na própria aceitação do projeto de lei pelo plenário.

No tocante à comparação entre o legislativo norte-americano realizado nos **States** e nos Estados-membros brasileiros, verifica-se uma situação oposta. Os governadores norte-americanos representaram historicamente o exemplo clássico de um executivo fraco, e só nos derradeiros anos eles passaram a ter uma influência mais importante na vida política. Enquanto isso, as legislaturas dos **States** sempre foram poderosas, porém a sua influência vem diminuindo com o tempo, em proveito do maior prestígio conferido ao governador e da maior influência dada ao eleitorado.

Segundo informa OSVALDO TRIGUEIRO, "explica-se facilmente a impossibilidade material, em que se encontram os governadores, de colocarem os deputados e senadores debaixo de seu comando. O governador não controla as eleições, nem decide de seus resultados.

Também não pode influir na escolha dos candidatos de seu partido, que são indicados através das eleições primárias. Além disso, não dispõe das polícias municipais para exercer pressão, o que, de resto, é de todo incompatível com o grau de cultura política do país. Por sua vez, o deputado, em regra, não precisa do governador para ser escolhido candidato; não precisa de sua influência para ser eleito em seu distrito; não precisa de seu apoio para ser reconhecido.

Acresce que o governo estadual americano não é uma cornucópia de empregos e favores materiais, num país em que as outras profissões e carreiras são mais rendosas e sedutoras do que a burocracia, os cartórios ou a advocacia administrativa".

No Brasil a situação é diferente. O governador representa a tradição do capitão-mor todo poderoso e dos presidentes de Província tão

atuantes no Império. Essa tradição consistiu em enfeixar uma considerável soma de poderes nas mãos dos governadores na primeira República. *Tão grande foi a sua influência, que se falava de uma política dos governadores, decisiva nas sucessões presidenciais.*

Essa tradição continua com o regime das intervenções durante a ditadura varguista, e só, recentemente, a influência do governador *caiu em relação ao seu prestígio e poderes anteriores.* A criação do serviço civil, de órgãos de fiscalização de contas e outras medidas tendem a diminuir o seu poder, decrescente em face das legislaturas, órgão que sempre falhou no início da nossa história republicana, e que ultimamente se emancipa, paulatinamente, da tutela prática que o executivo sempre exerceu sobre ela.

A evolução política brasileira deve ser assim orientada no sentido de precaver-se dos desmandos do poder executivo, limitando a sua autoridade constitucional, para fortalecer as legislaturas e a justiça, e nisso deve consistir a orientação da nossa vida constitucional (14).

### 3. O Poder Executivo nos Estados-membros

Os Estados-membros têm naturalmente o seu Poder Executivo, concentrado nas mãos de um governador ou de um presidente, sendo *mais usualmente empregada a palavra governador.* Na história do presidencialismo, este cargo é o mais antigo de todos, pois LORD DELAWARE, primeiro governador da Virgínia, foi nomeado em 1609, ao passo que a primeira Assembléia Legislativa norte-americana, também a de Virgínia, instaurou-se em 1619, isto é, 10 anos depois da instituição do cargo de governador.

Tais governadores, representantes do poder executivo local, também representavam a Coroa britânica. Por esta eram nomeados, exceto em Connecticut e Rhode Island, onde o governador colonial era eleito. *Representavam simultaneamente a Coroa britânica e a comunidade local, dando-se assim a identidade física em um só órgão.*

Como eles eram delegados da Coroa britânica, cujos interesses frequentemente contradiziam-se com os dos colonos, eles exerciam uma opressão política, muitas vezes se excedendo em desmandos, e daí o interesse dos primeiros constituintes em limitar suas funções. Por isso mesmo algumas Constituições iniciais, como a de Pennsylvania de 1786, cogitou de um executivo plural integrado por um conselho de 12 pessoas, *eleitas na razão de uma por condado, ao lado de um legislativo unicameral e um conselho de censores designados pelo prazo de sete anos para guardar a Constituição frente às possíveis violações, conquanto a revisão constitucional de 1790 do aludido Estado tenha extinguido tanto o executivo plural como o conselho de censores.*

No princípio da história constitucional norte-americana, desde a independência até a democracia jacksoniana (1830-1840), tantas eram as limitações aos governadores, que eles não passavam de

simples figuras decorativas, e MADISON os chamou de autênticos zeros. Eles eram designados pela Assembléia, que assim os controlava praticamente, e eleitos pelo tempo de um ano, exceto em New York.

Nôvo período é o que vai desde a democracia jacksoniana (1830-1840) até a guerra de secessão, quando se fortalece o poder executivo, mediante várias causas, entre elas se salientando a eleição do governador pelo povo, outorgando-lhe assim maior prestígio popular, a atribuição que se lhe deu do poder de veto, a duração mais longa do seu mandato, que às vêzes se prolongou até quatro anos, e a abolição do conselho executivo.

Terceiro período se intercala entre a guerra de secessão e a primeira guerra mundial, quando os governadores passaram a ser os chefes dos respectivos partidos e, como líderes partidários, possuíam naturalmente maior influência no seio da legislatura.

O derradeiro período é aquêle que vem de 1917 em diante, quando o Estado de Illinois reorganizou o seu mecanismo administrativo, numa sugestão seguida por outros States, contribuindo para a projeção política do executivo estadual.

No Brasil poder-se-ia citar a existência de duas fases simbolizando a fôrça e atuação dos governadores. A primeira vai da primeira revolução republicana, até 1946, quando o prestígio e a fôrça de atuação tanto do governador quanto do interventor são imensas, enquanto a segunda vem de 1946 aos nossos dias, quando a competência do governador vem sofrendo constantes limitações constitucionais, aumentando correlativamente o poder da legislatura e da justiça.

Vejamos agora a posição constitucional dos governadores na vida pública norte-americana. Atualmente, como bem o diz CHARLES A. BEARD, no livro *Governo e Política Norte-Americana*, "o governador é a figura central na política e na administração do Estado-membro. Ele não é mais um simples funcionário presidente, como JEFFERSON desejava que fôsse, uma não-entidade ou um servo da legislatura, como em tôdas as primitivas Constituições estaduais procuravam fazê-lo, exceto as de New York e Massachusetts. Ele agora goza de poderes constitucionais de uma elevada ordem. Ele é, ao menos na opinião pública, responsável pelo complexo trabalho técnico e administrativo de vital significado para o bem-estar público. Quase tôda convenção constitucional nova, procura alargar seu prestígio e autoridade" (15).

O governador é, atualmente, não só o líder do partido, como o intérprete da opinião pública e também um presidente potencial, e esta mesma situação tende a repetir-se no que toca à pragmática da vida pública brasileira.

Nos Estados norte-americanos, as condições para a elegibilidade do governador são mais ou menos uniformes. Abrangem a cidadania

americana e no próprio Estado, que é sempre estipulada, segundo informa ZINK. Uma residência de duração razoável no Estado também é prescrita, geralmente de cinco anos, e também afora este domicílio local se exige uma idade mínima, usualmente de 30 anos.

Normalmente os governadores, quando eleitos, já têm uma certa experiência política, tendo servido anteriormente como delegados nas convenções políticas, deputados ou senadores, **attorneys**, ou vice-governadores, antes de sua ascensão ao cargo de governador.

Geralmente todos os governadores dos **States** são eleitos por sufrágio direto, exceção feita de Mississippi, onde o método é igual ao da eleição para presidente. Geralmente a maioria relativa dos votos basta para a escolha do governador, porém em Georgia, Maine e Vermont se exige a maioria absoluta, e quando esta não se realiza, então a escolha do governador se encaminha à legislatura. No Estado de Mississippi, a eleição é feita da seguinte maneira: cada distrito eleitoral ou condado tem tantos votos quantos os seus representantes na Câmara estadual, e se nenhum candidato não obtém simultaneamente a maioria de votos do povo e de votos do segundo grau, a própria Câmara estadual designa o governador entre os dois candidatos mais votados ao cargo. Deve-se consignar que geralmente essas eleições se processam no mês de novembro dos anos pares, ao mesmo tempo que as demais eleições federais, estaduais e municipais, havendo uma coincidência entre elas e as eleições federais de presidente e vice-presidente.

Qual a duração do mandato governamental? Ele varia bastante e se abandonou o prazo anual de antigamente, em proveito de um prazo mais longo. Hoje em dia, 24 Estados fixam o prazo do mandato governamental em quatro anos, ao passo que 23 o fixam em dois anos. Massachusetts abandonou, em 1920, a prática das eleições anuais. Somente New Jersey fixa um prazo de três anos para o mandato do governador. Observa-se historicamente a tendência para o aumento do mandato, New York tendo abandonado o prazo de dois anos para o de quatro anos, desde 1937.

No tocante às reeleições, usualmente elas são permitidas nos Estados cujo mandato é bienal. New York, Michigan e Wisconsin dão exemplos de mais de duas reeleições sucessivas, no Arizona o seu primeiro governador foi eleito sucessivamente durante sete biênios, e Maryland oferece o caso de um governador que ocupou tal posição durante 16 anos, segundo informa BROOKE GRAVES, no livro **O Governo Estadual Norte-Americano** (16). Mesmo em Estados com mandatos quatrienais, verificam-se excepcionalmente exemplos de reeleições permitidas, porém, em geral, essas reeleições não são permitidas nos Estados de longos mandatos, evitando-se também em geral as segundas reeleições.

Os governadores recebem um salário, seja fixado pela Constituição, seja pela própria legislatura estadual, salário que varia. Em 1950, 14 Estados pagavam salários ou vencimentos aos seus governadores

variando entre 10.500 a 25.000 dólares, em 10 Estados os vencimentos eram de 7.500 dólares, que é também a média para os Estados da Federação, em dois Estados, inclusive o de South Dakota, é bastante modesto, pois é de três mil dólares anuais, sendo mais elevado o de New York, fixado em 25.000 dólares anuais. Além disso, os governadores recebem uma verba para representação ao lado do subsídio e muitos deles têm residência oficial (17).

O substituto eventual do governador é o vice-governador ou **lieutenant-governor**, que também é presidente do Senado na maioria dos Estados, o qual serve geralmente pouco tempo nos negócios públicos, exceto em alguns Estados como o de Louisiana, onde ele é um agente político e simultaneamente administrativo, pois dirige um dos grandes departamentos administrativos. O vice-governador, na qualidade de presidente do Senado, nele tem um voto de desempate.

Em três quartas partes dos Estados, ou mais exatamente em 35 Estados, o vice-governador é eleito juntamente com o governador para o mesmo prazo do mandato. É o substituto automático do governador, cabendo entretanto salientar que nos Estados onde inexistente o cargo de vice-governador, a substituição do governador cabe primeiramente ao presidente do Senado e em segundo lugar ao presidente da Câmara (18).

O cargo de vice-governador data dos tempos coloniais e, como se disse, encontra-se em 35 Estados da União. Nos demais 13 a sucessão é dada ao presidente do Senado, ao secretário de Estado ou ao presidente da Câmara. Em alguns Estados, com a vaga permanente do governador, o próprio vice-governador torna-se governador, porém, em outros, apenas governador interino. Em cerca de 12 Estados ele também é um membro de determinadas agências administrativas (19).

No tocante ao processo da eleição, a mesma técnica escolhida para a designação do governador é adotada para o vice-governador e de modo geral se exigem para ambos os mesmos requisitos, a fim de que possam ser candidatos aos respectivos cargos.

No que concerne à estrutura do poder executivo, ela não reflete de modo geral a organização federal, pois, segundo ensina JOHN A. FAIRLIE (20), só em poucos Estados todo o poder executivo é atribuído aos governadores. Em vez dessa centralização, há antes um fracionamento entre os vários órgãos de governo, dando margem a um autêntico executivo plural, como assinala DODD (ob. cit. pág. 230): "Criando um grupo de funcionários constitucionais, todos popularmente eleitos da mesma maneira, as Constituições dos Estados criaram, de fato, um executivo plural, embora a teoria do governo estadual americano pressuponha uma só cabeça no departamento executivo."

Quanto ao cargo de secretário de Estado, este é um dos mais importantes, e além dele existem o **attorney-general**, o tesoureiro, o auditor, e outros chefes de departamentos técnicos, como os de educação, rodovia etc.

O cargo de secretário de Estado é proveniente de eleição popular em 38 Estados da Federação, nos outros sendo eleito pela legislativo ou nomeado pelo próprio governador **ad referendum** do legislativo. Entre as funções dos secretários de Estado se mencionam a de autenticar a assinatura do governador nos atos públicos e superintender as eleições. Ele é também guardião dos papéis do Estado e exercita diversas funções um tanto desconexas umas das outras (21).

A propósito da designação do secretário de Estado, podem-se observar três tendências na vida política norte-americana, que assim destoam da prática brasileira, onde o secretário de Estado é sempre um agente de confiança do poder executivo centralizado, e demissível pela vontade do governador.

Assim, segundo a Constituição do Arizona, o governador nomeia o seu secretariado com a aprovação do Senado. Variante desse sistema é o dos Estados de Virginia e Maine, quando tal designação deve, ora ser ratificada por uma assembléia-geral formada pela Câmara dos representantes e Senado, ora está subordinada a uma aprovação do conselho governamental, eleito pelo legislativo.

Numa segunda tendência constitucional, adotada pela California, Florida, Nevada e mais de 30 outros Estados, tanto o governador como os secretários são eleitos pelo povo, sendo que em New York alguns secretários são eleitos pelo povo e outros designados pelo próprio governador.

Enfim, terceira solução é adotada por certos Estados que admitem sejam os secretários do Governo eleitos pelo próprio legislativo.

Assim em New Jersey, o "secretário de Estado" é eleito por uma sessão conjunta das duas casas do congresso; no Tennessee o "secretário de Estado" e o da "fazenda" também são eleitos pelo congresso reunido, sendo que o "secretário da Justiça" é eleito por oito anos pela "Suprema Corte" estadual. E na Carolina do Norte há um "sistema de gabinete administrativo", com poderes restritos do governador, que nem sequer tem direito de veto.

O cargo de **attorney-general** é encontrado em todos os Estados da Federação, igualmente como o de governador. E ele é eletivo em 42 States. Se a sua função hierárquica é inferior ao de secretário de Estado, pois a este pode caber eventualmente a sucessão ao cargo de governador em alguns States, no entanto as suas funções são bem mais complexas, maior é a sua responsabilidade, a sua função correspondendo de modo geral à dos secretários de Interior e Justiça da Federação brasileira, servindo além disso como consultor jurídico e procurador-geral (22).

É importante também a função do tesoureiro, que existe em 47 Estados da Federação, sendo suprimido em New York desde 1937, numa função correspondente ao secretário da Fazenda dos Estados brasileiros. Em 42 Estados norte-americanos o cargo é eletivo, o tesoureiro é independente do governador, tanto de direito como de fato, porém em parte subordinados aos chamados auditores ou **comptrollers**, que se encontram em 45 Estados da Federação ianque e em quase todos sendo eletivo (23).

Verifica-se assim um enfraquecimento da autoridade do poder executivo ou dos governadores, num verdadeiro fracionamento das funções desse poder executivo, uma autêntica desconcentração em agências, comissões ou **boards**, completamente independentes do governador. Existe uma pluralidade de serviços autônomos, usualmente providos por agentes eleitos pelo povo e com mandato mais longo que o dos governadores, ou às vezes chefes de departamentos designados por termos fixos. Tudo isso provoca naturalmente o enfraquecimento do executivo, como se verifica dos seguintes exemplos: em Illinois existiam cerca de 100 departamentos, **boards** e comissões antes da reorganização do Estado; em New York, antes de 1925, se encontravam 187 departamentos administrativos autônomos; em Massachusetts ia além de 200, enquanto os pequenos Estados possuem cerca de 50 unidades autônomas desse tipo.

O Prof. BEARD, na obra **American Government and Politics**, mostra a existência de dois tipos de organização política nos Estados norte-americanos, de acordo com a relação entre o governador e a administração, dos quais chamam de tipo consolidado e de tipo descentralizado.

O tipo consolidado é aquele que se encontra em alguns Estados que reformaram a sua administração, como Illinois, Idaho, Nebraska, Massachusetts, Washington, Ohio, California, Maryland, Pennsylvania, Tennessee, Vermont, Minnesota, South Dakota, New York, Virginia, Maine, Georgia, North Carolina (em parte), Indiana, Colorado, Kentucky e Rhode Island, e dos quais o modelo é o de Rhode Island, e onde há uma concentração do poder nas mãos do executivo.

Em Rhode Island, por exemplo, o governador é verdadeiramente o agente principal responsável pela administração, pois tanto o **attorney-general** como o tesoureiro e o secretário de Estado, não obstante escolhidos pelos eleitores, têm apenas funções limitadas, constituindo três departamentos entre os 11 existentes no Estado, dos quais os outros oito chefes são designados pelo governador (24).

No chamado tipo descentralizado, que é o mais comum, o governador não tem a força nem a atuação atribuída aos governadores nos Estados do tipo consolidado; o governador aí é apenas um entre vários agentes políticos de categoria, não é mesmo chefe da administração geral do Estado, pois o auditor, o secretário de Estado, o tesoureiro e outras autoridades estatais importantes não são nomeados pelo governador, nem ele pode demiti-los, e os seus

podêres estão prescritos pela lei, havendo, inclusive, uma falta de cooperação na administração (25).

Façamos agora uma ligeira análise do Poder Executivo na vida constitucional brasileira. Ela difere profundamente da prática norte-americana, pois o governador dos Estados brasileiros, cuja tradição de força e poderio remonta ao capitão-mor ou governador da Capitania e ao antigo presidente de Província, é um órgão autêntico de poder, uma realidade política estável e predominante, que nunca foi controlada satisfatoriamente pelos outros órgãos.

A tradição brasileira se consolida no princípio de um executivo uno, ao qual se atribui o inteiro poder administrativo, numa organização semelhante à da Argentina e do México, tendente a um possível caudilhismo, e assim discrepante, seja da forma suíça, onde o governo dos cantões é colegiado, seja das formas canadense, australiana e alemã, de natureza parlamentarista, seja do tipo norte-americano, onde existe, freqüentemente, um executivo plural nos **States**.

A designação atualmente usada é a de governador. A Constituição de 1891 não lhe dava título oficial, de sorte que ora se adotava o nome de presidente ou de governador. Durante o período constitucional de 1889 a 1930, os Estados de Amazonas, Pará, Piauí, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Alagoas, Bahia, Paraná e Santa Catarina usavam a designação de governador, os outros Estados preferiam a de presidente, porém se Paraná e Rio Grande do Norte adotaram a princípio o nome de governador, depois passaram ao de presidente.

Os governadores na primeira República sempre imitavam o papel político do Presidente da República e exerciam prerrogativas estaduais semelhantes às do dito Presidente da República, tinham um palácio para sua residência, exerciam o comando das forças públicas, eram o chefe da política local e formavam uma miniatura de gabinete com o seu secretariado estadual.

Atualmente as condições de elegibilidade do governador dos Estados-membros da Federação brasileira são mais ou menos idênticas.

Exige-se a cidadania nata brasileira, o uso e gozo dos direitos políticos e outras formalidades prescritas pela legislação eleitoral e uma idade mínima entre 30 e 35 anos. Os Estados de Alagoas, Mato Grosso, Pará, Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo exigem 35 anos mínimos para candidatura ao cargo de governador. Já os Estados de Amazonas, Bahia, Ceará, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio de Janeiro e Sergipe prescrevem 30 anos, enquanto o do Maranhão determina a idade mínima de 25 anos.

Geralmente todos os governadores são eleitos pelo sufrágio direto, o que se justifica em face de uma própria determinação do Diploma Magno federal, de sorte que é impossível, constitucionalmente, a eleição indireta do governador pela legislatura.

No tocante ao prazo do mandato governamental, êle é mais uniforme que o da Norte-América, pois não pode ser superior a cinco anos, por fôrça da Constituição federal. Nos Estados de Alagoas, Maranhão, Mato Grosso, Paraíba, Pará, Rio Grande do Norte e Santa Catarina o mandato governamental é de cinco anos. Nos Estados do Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, São Paulo e Sergipe, o mandato governamental é de quatro anos.

Em todos os Estados brasileiros é proibida a reeleição do governador.

Normalmente, os seus salários são fixados pela própria legislatura e se lhes concede um palácio para a sua residência oficial, tendo o governador prerrogativas oficiais importantes decalcadas do modêlo federal.

A substituição dos chefes dos executivos estaduais cabia tanto ao vice-presidente ou ao vice-governador estaduais durante o Diploma Magno de 1891, mas êste sistema foi abolido com a Constituição de 1934, confiando a substituição do governador, nos seus impedimentos e vagas, aos presidentes das Assembléias Legislativas. Já a Carta de 1946 criou a designação oficial de governador, deixando margem, entretanto, a que as Constituições estaduais adotassem ou não a figura constitucional do vice-governador.

A maioria dos Estados-membros da Federação brasileira criou esta entidade constitucional. Assim acontece com as Constituições estaduais de Alagoas, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio de Janeiro, São Paulo e Sergipe, que criaram o dito cargo de vice-governador. Já as Constituições estaduais do Amazonas, Bahia, Paraná, Pernambuco, Rio Grande do Sul e Santa Catarina, não criaram a dita função. Mas nos casos em que ela existe, as condições de elegibilidade do vice-governador se identificam com as do governador.

O mandato de vice-governador tem o mesmo prazo que o de governador, de quatro ou de cinco anos, conforme o caso, e semelhantemente ocorria no período de 1889-1930, onde o mandato quadriennial se adotou em todos os Estados, tanto para o governador como para o vice-governador, para o presidente como para o vice-presidente dos Estados, exceto no Rio Grande do Sul, onde o mandato era de cinco anos.

Alguns Estados-membros, como o de Pernambuco, cuja Constituição não cogitava do cargo de vice-governador vieram, mediante uma emenda constitucional, a admitir a função de vice-governança, o caso em Pernambuco tendo sofrido reparos de diversos comentaristas e jurisconsultos.

A emenda constitucional cogitou da criação do cargo de vice-governador de Pernambuco, que seria eleito pela própria legislatura e não pelo voto direto, tendo a Assembléia designado ao deputado

OTAVIO CORREIA DE ARAUJO para a dita função. As oposições coligadas divergiram deste roteiro, *procurando, através da orientação do Sr. CID SAMPAIO, depois eleito governador do Estado em rumorosa campanha, justificar a inconstitucionalidade desta eleição por processos indiretos, admitindo tão-sòmente a possibilidade da eleição pelo voto direto.*

Justificava-se esta opinião, ao sentir dos comentaristas que debateram o problema em Pernambuco, pelo fato de que a Constituição federal brasileira estabelece em seu art. 134 a exigência do voto direto, acompanhada pelo Código Eleitoral no art. 46, bem como a competência para legislar em matéria eleitoral é da União e não dos Estados-membros. A legislação constitucional da União e a legislação federal constante do Código Eleitoral adotando o sistema do voto direto, seria razoavelmente de admitir que só fòsse possível a eleição direta e não indireta do vice-governador de Pernambuco, que, porém, foi designado indiretamente pela Assembléia Legislativa do Estado.

Entretanto, já o Supremo Tribunal Federal havia decidido em caso quase semelhante, quando discutiu a matéria da Constituição do Ceará, que atribuiu à Assembléia Legislativa, na primeira investidura, a eleição do vice-governador.

Foi relator do acórdão relativo ao Ceará o Ministro ANIBAL FREIRE, que votou favoravelmente à constitucionalidade da eleição de vice-governador pela Assembléia Legislativa, acompanhado dos votos dos ministros HAHNEMANN GUIMARÃES, GOULART DE OLIVEIRA, OROZIMBO NONATO, CASTRO NUNES, BARROS BARRETO e LAUDO DE CAMARGO. Votaram em favor da inconstitucionalidade, e acertadamente, os ministros RIBEIRO DA COSTA, LAFAYETTE DE ANDRADA e EDGAR COSTA (vide acórdão em *Direito*, 1947, vol. XLVII, páginas 153-194).

Como se disse, o vice-governador é o substituto eventual do governador, nos Estados onde existe tal cargo. Onde não existe o cargo de vice-governador, o substituto do governador é o presidente da Assembléia Legislativa, no Amazonas (e depois deste o vice-presidente da mesma Assembléia e o presidente do Tribunal de Justiça); o presidente e o vice-presidente da Assembléia Legislativa, no Paraná; o presidente da Assembléia Legislativa, no Rio Grande do Sul e o presidente da Assembléia Legislativa (e depois deste o presidente do Supremo Tribunal de Justiça), em Santa Catarina. Na Constituição da Bahia dá-se a eleição pela Assembléia Legislativa em caso de vaga, o que nos parece um dispositivo inconstitucional, ao passo que nos casos de licença, falta ou impedimento, o governador é substituído pelo presidente ou vice-presidente da Assembléia Legislativa, e afinal pelo presidente do Tribunal de Justiça.

Nos demais Estados da Federação onde há o cargo de vice-governador, nos casos de vaga do dito vice-governador, êle é substituído pelo presidente da Assembléia Legislativa nos Estados de Alagoas, Ceará,

Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio de Janeiro, São Paulo e Sergipe. Na falta, ausência ou impedimento do presidente da Assembléia Legislativa, a figura constitucional convocada é o 2.º-vice-presidente da Assembléia Legislativa ou o presidente do Tribunal de Justiça do Estado.

Debatendo o problema do poder do governador no Brasil, sabe-se que ele é tradicionalmente contrário ao executivo plural. O próprio governador designa o seu secretariado, entre eles os mais importantes, sendo os secretários da Fazenda, Interior e Justiça, Agricultura, Viação e Obras Públicas, Saúde, Educação etc. O secretariado é nomeado pelo governador e pelo mesmo demissível de acôrdo com a vontade do governador.

Quando se organizou constitucionalmente o Rio Grande do Sul, um dos seus dispositivos constitucionais declarava que somente os membros da Assembléia Legislativa poderiam exercer as funções de chefe do secretariado e que os secretários de Estado dependeriam da confiança da Assembléia Legislativa, devendo demitir-se quando tal confiança fôsse negada pela própria Assembléia. O Supremo Tribunal Federal Brasileiro, em acórdão pronunciado a respeito, opinou pela inconstitucionalidade dos tais dispositivos. Não nos parece de todo acertada a rigidez doutrinária desta ortodoxia presidencialista, que se procura impor aos Estados brasileiros. No regime presidencial norte-americano, que é a pátria do presidencialismo, verifica-se como diversas constituições estaduais exigem a ratificação do secretariado por uma Assembléia-geral formada da Câmara dos Deputados e do Senado ou a própria aprovação só do Senado. No Brasil, seria viável esta alternativa, de ratificação do secretariado por parte da Assembléia Legislativa, e seria mesmo um dos processos mais adequados para a diminuição do exagerado poder executivo que se tem atribuído aos governadores dos Estados brasileiros. Não se trata de instituição parlamentarista, porém de medida compatível de existência com o presidencialismo, e mesmo necessária ao melhoramento do presidencialismo brasileiro.

A respeito dos governadores brasileiros, escreveu o Prof. OSVALDO TRIGUEIRO, em seu livro **A Descentralização Estadual** (págs. 65-66):

“Decorridos 400 anos de vida política, a situação do poder executivo local permanece de certo modo inalterada. Em tôda a nossa história, o poder executivo é o único poder de fato, inamoldável a tôdas as tentativas de equilíbrio ou de coordenação com os demais. Sob as várias transformações políticas, por que tem passado o país, êsse fato não sofreu mutações substanciais. Quer seja nomeado pelo Govêrno central, quer seja localmente eleito (o que era, de certo modo, uma forma de nomeação indireta, revogável por deposição ou intervenção), o poder dos governadores foi sempre enorme, e contra êle as fórmulas de contrôle legal sempre se revelaram ineficientes.

Em certo sentido, o poder dos governadores era maior que o dos presidentes, porque êstes tinham que ceder à resistência passiva e às críticas dos órgãos legislativos, sempre de **standard** cultural mais alto que o dos órgãos locais, e curvaram-se eventualmente às decisões supremas do poder Judiciário. Isso é tanto mais certo quanto era, em via de regra, menos arriscado ficar em oposição à política federal do que à situação do Estado em que se desejasse viver em paz. Um observador europeu escreveu que se deve à América Latina a invenção dos presidentes, o que, sendo embora uma contingência natural das condições do seu desenvolvimento político, constituiu sempre o maior obstáculo ao aperfeiçoamento das instituições representativas. A observação de ANDRÉ SIEGFRIED não saiu do campo propriamente presidencial, e aí êle talvez haja sido generalizador em demasia. Se êle, todavia, houvesse ampliado seu estudo até a cena dos governadores, sua crítica teria sido decerto mais acerba, e sem dúvida fundada em melhores razões."

*Vejamos agora a maneira como pode um governador perder o seu mandato tanto no direito público norte-americano como no brasileiro.*

No direito público brasileiro conforme os casos da renúncia voluntária e do **impeachment**, aos quais se agrega o do **recall** no direito público norte-americano.

O **recall** apenas funciona no direito estadual norte-americano, sendo um processo de afastamento do governador ou de outros agentes, destituídos por eleição popular, sem que lhe seja imputado nenhum ato delituoso. Êle é utilizada em cêrca de 12 Estados para a destituição dos principais agentes políticos, mas não se trata de arma de utilização eficaz, salientando-se que apenas um governador foi afastado por êsse processo, o de North Dakota, em 1921.

O **impeachment**, ou impedimento, existe em todos os Estados norte-americanos, com exceção do Oregon, que veda o seu uso. Na América do Norte, cabe à Câmara dos Deputados apresentar formalmente a acusação contra o governador, enquanto que o Senado realiza o julgamento. Esta é a norma dos Estados norte-americanos, com algumas exceções. Por exemplo, em New York a Câmara acusa mas o órgão de julgamento se compõe do Senado e da Côrte de Apelação.

Já em Nebraska, que tem a singularidade do regime unicameral, o único Estado assim organizado nos E.U.A., a Câmara acusa, mas quem julga é a Côrte Suprema Estadual.

Segundo informam BATES e FIELD (ob cit. | pág. 240), "em nossa história, apenas 10 governadores, até o presente, foram submetidos ao **impeachment**. Cinco dêsses casos podem ser considerados, de certo modo, anômalos, pois que se verificaram no tumulto da reconstrução, nos Estados do Sul. Os casos mais recentes foram os de Sulzer, de New York, em 1913; de Ferguson, de Texas, em 1917; de Walton, de Oklahoma, em 1923. Em alguns casos, os governadores anteciparam-se ao julgamento, renunciando em virtude da acusação".

No Brasil, durante o regime da Constituição de 1891, nos Estados bicamerais, adotavam êles, freqüentemente, a acusação pela Câmara dos Deputados e o julgamento pelo Senado, ao passo que nos Estados unicamerais a acusação era feita pela Assembléia Legislativa e o julgamento era pelo Superior Tribunal de Justiça de cada Estado ou por um tribunal misto especial.

As recentes Constituições estaduais, em seguida ao movimento democrático de 1946, também cogitaram da responsabilidade do governador e dos secretários de Estado. Em algumas Constituições, como a de Alagoas, a acusação provém da Assembléia Legislativa e o julgamento é feito pelo Tribunal de Justiça do Estado, em outras, como a do Amazonas, o julgamento é feito pela própria Assembléia Legislativa, tanto quanto a acusação. Já na Bahia, a acusação parte da Câmara baixa e o julgamento é feito por um tribunal especial composto de cinco desembargadores e de cinco deputados. Nos demais Estados, o processo de **impeachment**, de modo geral, segue tais modelos de acusação pela Câmara dos Deputados, e o julgamento do governador, pelo Tribunal de Justiça ou por um tribunal especial, cabendo entretanto consignar que existe uma legislação federal sôbre o **impeachment**, a cujos pressupostos básicos deverão estar submetidas as normas estaduais concernentes ao julgamento político.

Quanto às funções dos governadores, podem elas ser tripartidas em executivas, legislativas e administrativas. Esta mesma distinção se aplica tanto aos Estados-membros brasileiros como aos **States** americanos ou às Províncias argentinas.

As funções executivas "são as que o governador exerce como **head of the state**, representando-o como um todo em sua capacidade corporativa, bem como exercendo supervisão quanto à realização da política formulada e decretada pelo ramo legislativo do Govêrno", na informação de BATES e FIELD (ob. cit.) pág. 242). Elas abrangem naturalmente a própria personificação do Estado em suas relações com a União, os demais Estados e outras corporações de direito público interno, o comando das fôrças armadas estaduais, a corporificação cerimonial do Estado etc.

Nos **States** norte-americanos os governadores podem também comutar penas e conceder perdão aos criminosos comuns. Era uma prerrogativa real que aos mesmos se transmitiu. Isto tem importância na América do Norte, pois o direito penal é da competência dos Estados-membros, e não da União, como no Brasil. Em alguns Estados norte-americanos, como em Tennessee e Vermont, o governador pode perdoar sem nenhum obstáculo ou formalidade. Em 20 Estados, o governador concede indulto, porém devendo justificar a sua ação perante as legislaturas, e em 16 Estados o poder de conceder indultos depende da manifestação formal de outros agentes, que são geralmente constituídos por um **board** de perdões. Muitos abusos foram cometidos pelos governadores, prejudicando a repressão da criminalidade, como em Arkansas, onde o governador DAVIS perdoou uma pessoa por dia, em média, durante os seus seis anos de govêrno.

No Brasil, durante a primeira República, também os governadores podiam indultar criminosos e comutar penas, entretanto, atualmente, este poder já não lhes é concedido.

No domínio administrativo, os governadores supervisionam de um modo geral os serviços públicos, nomeiam e demitem os servidores públicos, têm uma atuação básica na supervisão administrativa local. O poder de nomear ou de demitir está hoje regulado por normas concernentes ao serviço civil, limitando tal poder e também a demissão de funcionários, que se tornam estáveis, como no Brasil, através de dispositivos constitucionais. Em muitos **States**, os agentes políticos mais importantes são eleitos, ao passo que também altos funcionários têm também caráter eletivo, entretanto, no Brasil, o secretário de Estado é da confiança do próprio governador. Na América do Norte, o poder de nomeação está desconcentrado entre vários órgãos e autoridades, e, segundo a informação de HOLCOMBE (ob. cit. pág. 334), havia em New York 17 maneiras diferentes de designar os chefes de serviço e oito de demitir-los, antes da reorganização administrativa datada de 1924. Ainda nos **States**, as demissões, em regra, devem ser aceitas e ratificadas pelo mesmo modo pelo qual se fazem as nomeações. De outro lado, tem crescido bastante nos **States** a influência do governador na gestão dos dinheiros públicos.

Agora deve-se examinar a competência legislativa do governador, na sua cooperação com as legislaturas na elaboração das leis, que consiste sobretudo na apresentação de mensagens, na convocação de sessões especiais ou extraordinárias e no poder de veto, agregando-se ainda, nos **States**, o poder que é dado ao governador para adiar as reuniões legislativas e, no Brasil, a iniciativa de determinados projetos de leis.

Nos Estados Unidos, as mensagens podem ser de diversos tipos, entre elas se discriminando três modalidades, isto é, a mensagem de abertura dos trabalhos legislativos, mensagens especiais e mensagens de encerramento. A primeira abrange uma vista geral dos negócios públicos e as recomendações para resolvê-los, enquanto as mensagens especiais cogitam de assuntos extraordinários e urgentes, e as mensagens de encerramento são empregadas por ocasião da suspensão dos trabalhos legislativos, quando o governador assim os tem por necessários. No Brasil, o governador tem a competência de remeter mensagens às Assembléias, por ocasião da abertura da sessão ordinária, dando conta da situação do Estado e solicitando as providências que julgar necessárias. Nada obsta a que também êle encaminhe mensagens especiais, conquanto não estejam previstas no texto das Constituições estaduais como as primeiras, mas não lhe é possível deliberar para a suspensão dos trabalhos legislativos com mensagem de encerramento para este efeito.

Nos **States**, o chefe do executivo pode convocar as Assembléias Legislativas para as sessões especiais; em alguns dêles, a iniciativa

depende exclusivamente do governador; em outros, a convocação pelo Executivo está ainda subordinada à aprovação de certo número de legisladores, devendo consignar-se a hipótese especial de o governador convocar apenas o Senado para aprovação dos atos da governança. Já no Brasil, pode o Executivo convocar extraordinariamente a Assembléia Legislativa, que assim funcionará além dos seus prazos regulares de trabalho.

Em nenhum dos Estados-membros da Federação norte-americana ou brasileira pode entretanto o chefe do Executivo dissolver as legislaturas. Esta instituição é própria do parlamentarismo e não dos governos presidenciais. Entretanto, em alguns **States** norte-americanos, em muitos d'êles mesmo, pode o governador adiar o funcionamento da legislatura quando o Senado e a Câmara não se acordem sôbre a data de encerramento.

Enfim, é interessante examinar o poder de veto, que representa uma ampliação do poder executivo em face do poder legislativo, visto que a princípio êle não se encontrava na maioria dos Estados norte-americanos, na época de sua revolução da independência.

O veto pode ser definido como a desaprovação dada pelo chefe do Poder Executivo a um projeto de lei vindo da legislatura. É uma alta prerrogativa constitucional do governador e lhe aumenta consideravelmente os poderes diante da legislatura.

Nos Estados Unidos, inicialmente, só as primeiras Constituições de New York e Massachusetts adotaram o veto. Depois êle passou a ser utilizado em todos os Estados, exceto o de North Carolina.

Nove Constituições estaduais admitem só o veto total, isto é, o veto deve ser empregado contra o projeto em sua totalidade.

Entretanto, êste dispositivo do veto total, também adotado pela Constituição Federal, não funciona isoladamente, pois, em 1861, a Constituição dos Estados Confederados admitiu a espécie do veto parcial. Esse veto parcial utilizado contra os orçamentos de despesas foi imediatamente adotado pela Georgia, em 1861, pelo Texas, em 1866, e hoje é permitido em 38 **States**; entretanto deve-se salientar que o veto parcial se refere tão-só aos orçamentos, à matéria orçamentária, exceção feita dos **States** de South Carolina e Washington, onde o veto parcial pode ser admitido para tôda a legislação, orçamentária ou não-orçamentária. Acontece ainda que, em alguns **States**, o governador, em vez de vetar parcialmente o orçamento, extinguindo determinadas despesas, apenas procura reduzi-las: a Suprema Côrte da Pennsylvania admitiu a legalidade dêsse processo, porém em outros Estados o judiciário reputou esta medida como inconstitucional.

As legislaturas aprovando os projetos, tornam-se êstes projetos em leis através da sanção governamental, ou do seu silêncio, se o

governador não se pronuncia dentro de um determinado curto prazo. Dentro dêste prazo pode vetá-lo e devolver o dito projeto à legislatura, a qual, entretanto, poderá rejeitar o veto do executivo, geralmente podendo fazê-lo por maioria qualificada. A respeito do destino dos projetos de lei enviados ao governador, variam os princípios relativos ao mesmo: em alguns Estados, se o governador não aprova o projeto, êle é tido como vetado, e se lhe dá o nome de veto de bôlso (*pocket veto*), mas em outros Estados a inversa funciona, isto é, se o governador não vota o projeto no prazo constitucional, êle se transforma em lei. Em Virgínia, Massachusetts e Alabama admite-se a seguinte situação: o governador pode aceitar um projeto em linhas gerais, mas diverge dos detalhes e então encaminha o projeto novamente para as Câmaras, com as suas sugestões de emenda, e se a Câmara as aceita por maioria simples, o projeto volta normalmente à sanção do executivo. Já com respeito ao número de veto feito pelo Executivo, varia êle de acôrdo com o prestígio do governador diante da legislatura, em alguns Estados o montante tem atingido cêrca de um sexto ou um quinto dos projetos de lei passados pela legislatura.

No Brasil, durante o regime de 1891, os Estados, em sua maioria, adotavam o princípio do veto global, mas as legislaturas podendo rejeitá-lo por maioria qualificada; alguns Estados porém permitindo o veto parcial para tôda a legislação, orçamentária ou não. Sob o regime de 1934, os Estados adotaram o veto parcial, e êste é o sistema admitido presentemente no país. Tôdas as Constituições Estaduais posteriores a 1946 aceitam o princípio do veto total ou parcial. Entretanto, as Assembléias Legislativas podem pronunciar-se contra o veto do governador, a maioria dos Estados brasileiros exigindo pronunciamento da maioria qualificada da legislatura, com exceção de três, Pernambuco, Piauí e Rio Grande do Sul, admitindo a maioria simples. É desaconselhável esta prática do veto parcial usado desbragadamente, pois mutila os projetos de lei, e nem mesmo a prática norte-americana a inspira, pois nela geralmente o veto parcial se aplica só em matéria orçamentária.

Através do veto tem aumentado vigorosamente o poder do governador, e mesmo a concessão dêsse direito de veto representa uma marcha da ampliação da fôrça e do prestígio do Executivo, que, no Brasil, sempre existiu, a partir inclusive do regime de 1891.

Outra prerrogativa básica da governança é o exercício do poder regulamentar. Admite-se geralmente a doutrina da separação ou distinção de poderes, vedando-se a delegação da autoridade legislativa ao poder executivo. Entretanto, permite-se uma legislação administrativa na decretação de normas subsidiárias e complementares, de conformidade com os pressupostos e os limites traçados pelo próprio poder legislativo.

Daí advém a explicação da natureza do poder regulamentar, a fim de preencher os detalhes da legislação, exercido pelo próprio poder executivo. JAMES HART conceitua o poder regulamentar como "a autoridade legal, de funcionários administrativos ou agenciais de governo, de prescrever regras discricionárias e regulamentos de aplicabilidade geral e efeitos legais, ou de determinar a existência das condições sôbre que leis contingentes devem tornar-se operantes" (26).

É claro que se necessita dessa complementação, pois o poder legislativo não pode prever uma legislação perfeita em seus detalhes, algumas lacunas subsistem, surgindo automaticamente a urgência da sua complementação. O exercício do poder complementar tem mesmo crescido nos últimos anos, à medida em que se torna mais amplo o domínio da atividade estatal. Se o poder legislativo é exercitado a fim de elaborar as normas legislativas gerais, já o poder executivo elabora os regulamentos e **ordinances**, prevendo os diversos modos de execução das leis ou os detalhes do seu processo, possibilitando mesmo uma administração mais flexível, nesta época de interferência do Estado na vida social. Afirma-se, então, que não existe propriamente senão uma legislação regulamentar, própria do executivo, e não exatamente uma delegação legislativa.

Isto acontece tanto no plano federal como no plano estadual, num aumento gradativo desde o século XX. Em 1936, o Governo federal norte-americano já havia concedido a 115 autoridades federais o poder regulamentar, êste exercício do poder regulamentar estando discriminado em cerca de mil provisões legais e mais ou menos 70 proclamações executivas. No plano estadual norte-americano, isto é, no regime dos **States**, o poder governamental, entretanto, é menos conferido a um governador, porém freqüentemente está descentralizada em várias autoridades ou agências administrativas. Já no regime estadual brasileiro, é atribuição do governador expedir decretos, regulamentos ou instruções para a fiel execução das leis, prevista nos diversos textos das Constituições estaduais.

Importa agora salientar a posição política dos governadores dos Estados no regime presidencial. Na América do Norte, a sua posição política era de relativa fraqueza e, com o correr dos tempos, passou a ser prestigiada. No Brasil, os governadores sempre gozaram de um grande prestígio e fôrça política.

MADISON dizia na Convenção de Filadelfia, em 1787, o seguinte:

"A experiência demonstra uma tendência em todos os nossos governos de lançar todo o poder no **vortex** legislativo. Os executivos dos Estados são pouco mais do que zeros. As Legislaturas são onipotentes. Se nenhum freio efetivo fôr encontrado para as usurpações destas, uma revolução será inevitável" (27). Ainda, em 1846, se afirmava na Convenção Constitucional de New York: "O chefe do Executivo é uma espécie de governador nominal, que se mantém

desligado dos negócios e interesses do Estado, de braços cruzados, olhando para frente, como uma sentinela" (28).

Hoje em dia, entretanto, esta posição já está bastante mudada e cada dia se fortalece a posição política do governador, em face da reorganização administrativa dos **States**, da liderança partidária e do próprio prestígio do executivo, aumentado um tanto em função da perda de influência das legislaturas. Muitos governadores mesmo, sobretudo aqueles que assumiram tal posição em Estados estratégicos, como New York, Ohio, Indiana e outros, podem aí encontrar a sua escada de ascensão para a presidência da República. Assim aconteceu com CLEVELAND quando governador de New York; MCKINLEY, na governança de Ohio; WILSON, como governador de New Jersey e FRANKLIN DELANO ROOSEVELT, como governador de New York, cuja eleição em 1928 lhe assegurou a ascensão à Casa Branca, todos eles despertando o interesse nacional pela sua atuação na governança estadual.

No Brasil, é enorme a força política dos governadores, e, durante anos, no regime de 1891-1930, desenvolveu-se uma política dos governadores controlando as eleições presidenciais nacionais. Estados estratégicos como os de São Paulo e Minas Gerais dominaram neste período a política nacional, ao contrário do que ocorreu durante o Império, quando os **premiers** eram, sobretudo, do Norte. De Minas vieram presidentes como AFONSO PENA, WENCESLAU BRAZ e ARTUR BERNARDES; de S. Paulo, outras figuras de renome como RODRIGUES ALVES, PRUDENTE DE MORAIS, CAMPOS SALES, WASHINGTON LUIS (êste, fluminense, mas tendo feito carreira política em São Paulo); do Rio Grande do Sul proveio GETÚLIO VARGAS, todos eles tendo sido, antes, governadores de Estado. A força política desses Estados, o seu grande eleitorado e a sua vitalidade econômico-financeira foram naturalmente o suporte dessas candidaturas, apoiadas nas máquinas partidárias dos grandes Estados, em desproveito sobretudo dos Estados do Norte.

Cotejando a situação política do governador na América do Norte e no Brasil, afirmou OSVALDO TRIGUEIRO, em brilhante obra sobre o assunto, intitulada **O Regime dos Estados na União Americana** (pág. 171):

*"Bem pesadas as condições da vida política estadual, e comparados os governadores com seus predecessores da Colônia, ou com seus homônimos da América Latina, a conclusão a tirar é que, no ambiente americano, há completa inexistência de causa e condições capazes de permitir o uso, e, sobretudo, o abuso do poder pessoal.*

O governador americano não exerce qualquer espécie de ascendência sobre o poder judiciário, que é, em geral, eletivo. É-lhe igualmente impossível dominar a cena eleitoral, pois que lhe faltam meios de utilizar o dinheiro ou a força nas eleições, ou de deturpar os seus

resultados. Para a dispensa de favores, êle não está convenientemente aparelhado: por si só, êle quase nenhuma autoridade possui no que respeita ao provimento dos cargos, ao contrôlo dos pagamentos ou aos contratos com a administração. Além disso, ciosas de suas atribuições, as legislaturas jamais lhe delegam poder para abrir o mais insignificante crédito, ou para fazer a mais inocente transferência de dotação orçamentária. E tudo o mais é nesse estilo.

Não possuindo o poder que paga e que prende, os governadores americanos não possuem, dessa função, realmente, senão o título, o prestígio simbólico e a dignidade hierárquica. Tem-se de certo modo a impressão de que os americanos vêem sempre diante de si o espectro dos governadores coloniais, para impedir que êles permitam concentrar numa só pessoa uma soma substancial de poderes.

Assim, os governadores americanos desiludem, por completo, os voluptuosos da autoridade e os teóricos que só acreditam no presidencialismo como sinônimo de braço forte. Os Estados americanos demonstram, em exemplo, que só não é paradoxal por ser anglo-saxão, que o bom govêrno não está necessariamente ligado à idéia do poder sem freios, confiado aos homens providenciais."

#### 4. O Poder Judiciário nos Estados-membros

No regime constitucional da separação de poderes, outorgando-se ao Estado-membro o poder da auto-organização, automaticamente se lhe atribui ainda um poder judiciário, funcionando ao lado do executivo e do legislativo. As Constituições estaduais assim prevêm sempre o funcionamento do poder judiciário e isto, no Brasil, já acontece de longa data.

Entretanto, o judiciário no Brasil, ao contrário do que ocorre na América do Norte, não tem tido o prestígio que deve ter pelo exercício de suas sábias funções. Foi provavelmente o poder judiciário um dos que mais falharam em nossa história republicana, um poder fraco, sem o prestígio outorgado aos demais poderes, especialmente nos Estados-membros, onde sempre vingava um pagamento minguado dos vencimentos dos juizes, vivendo numa situação prática de servidão econômica.

A Constituição de 1946 procurou superar estas deficiências do aparelhamento judicial dos Estados brasileiros, garantindo-lhe determinadas prerrogativas e vantagens previstas no próprio texto da Constituição federal, isto é, no seu art. 124.

## NOTAS

- 1 — A respeito dos Estados-membros norte-americanos e de sua estrutura, vide a seguinte bibliografia: FRANK G. BATES e OLIVER FIELD, *State Government*, New York, 1939; ARTHUR BROMAGE, *State Government and Administration in the United States*, New York, 1936; A. E. BUCK, *The Reorganization of State Governments in the United States*, New York, 1938; WILLIAM CARPENTER e PAUL STAFFORD, *State and Local Government in the United States*, New York, 1936; FINLA CRAWFORD, *State Government*, New York, 1934; JOHN DICKINSON, *Administrative Justice and the Supremacy of Law*, Cambridge, 1927; WALTER F. DODD, *State Government*, New York, 1928; F. K. GOOCH, *Manual of Government in the United States*, New York, 1939; W. BROOKE GRAVES, *American State Government*, New York, 1936; ARTHUR HOLCOMBE, *State Government in the United States*, New York, 1931; AUSTIN F. MACDONALD, *American State Government and Administration*, New York, 1936, e *Federal Aid*, New York, 1928; JOHN M. MATHEWS, *American State Government*, New York, 1934, e *Principles of American State Administration*, New York, 1927; JAMES POLLOCK, *Readings on American Government*, New York, 1927; PAUL REINSCH, *Readings on American State Government*, Boston, 1911; SCHUYLER C. WALLACE, *Our Governmental Machine*, New York, 1924. Sobre a Constituição e o regime dos Estados, vide também: WILLIAM BENNET MUNRO, *The Government of the United States*, New York, 1946, págs. 589-756, e EARL L. SHOUP, *The Government of American People*, Ginn and Company, Boston etc., 1946, págs. 637-826. Sobre o Direito Público dos Estados Latino-americanos, vide: MANUEL ANDRADE, *Constitución Política Mexicana*, México, 1941; DANIEL ANTOKOLETZ, *Derecho Público Constitucional y Administrativo*, Buenos Aires, 1939; PABLO CELIS BRICEÑO, *Elementos de Derecho Constitucional y Constitución de la República*, Caracas, 1939; J. A. GONZALEZ CALDERÓN, *Derecho Constitucional Argentino*, Buenos Aires, 1923, bem como *Introducción al Derecho Público Provincial*, Buenos Aires, 1913, e *Curso de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, 1943; JUAN P. RAMOS, *El Derecho Público de las Provincias Argentinas*, Buenos Aires, 1915-1916; RAFAEL BIELSA, *Derecho Constitucional*, Buenos Aires, 1954.
- 2 — JAMES BRYCE, *The American Commonwealth*, New York, 1933, pág. 297.
- 3 — BROMAGE, *State Government and Administration in the United States*, New York, 1936, pág. 14.
- 4 — Vide: GELLER — KLEINRAHM, *Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen*, Goettingen, 1950; ZINN-STEIN, *Die Verfassung des Landes-Hessen*, Berlin, 1954; NEBINGER, *Kommentar zur Verfassung fuer Wuerttemberg-Baden*, Stuttgart, 1948; NAWIASKYLEUSSER, *Die Verfassung des Freistaates Bayern von 2. Dezember 1946*, Muenchen, 1.º vol. em 1948 e 2.º vol. em 1953.
- 5 — HAROLD ZINK, *A Survey of American Government*, New York, 1950, pág. 584.
- 6 — WILLIAM MUNRO, *An Ideal State Constitution*, in *The Annals of The American Academy of Political and Social Science*, 1935; vol. 181, pág. 1.
- 7 — Vide: CHARLES C. ROHLFING, *Amendment and Revision of State Constitution*, in *The Annals*, 1935, vol. 181, pág. 180; HAROLD ZINK, *ob. cit.* pág. 565.
- 8 — BROMAGE, *State Government and Administration in the United States*, New York, 1936, pág. 97. A respeito da reforma, revisão e emenda das Constituições, vide: W. L. BRANDSHAW, *Missouri's Proposed New Constitution*, *American Political Science Review*, vol. XXXIX, págs. 61 e segs., fevereiro, 1945; C. N. CALLENDER, E. W. CARTER e C. C. ROHLFING, *The State Constitution of the Future*, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. CLXXXI, setembro, 1935; J. Q. DEALY, *The Growth of American State Constitutions*, Boston, 1915; W. F. DODD, *The Revision and Amendment of State Constitutions*, *The Johns Hopkins Press*, Baltimore, 1922; W. L. GODSHALL e outros, *State Constitutional Development*, *American Political Science Review*; ROGER HOAR, *Constitutional Conventions: Their Nature, Powers, and Limitations*, Little, Brown & Company, Boston, 1917; M. B. MCCARTHY, *The Widening Scope of American Constitutions*, *Catholic University of American*, Washington, 1928; W. McCLURE, *State Constitution-Making*, Nashville, 1916; V. A. O'ROURKE e D. W. CAMPBELL, *Constitution-Making in a Democracy; Theory and Practice in New York State*, Baltimore, 1943; C. C. ROHLFING e E. W. CARTER, *State Constitutions, Provisions for Amendments and Conventions*, *Council of State Governments*, Chicago, 1935; A. B. SAYE, *Georgia's Proposed New Constitution*, *American Political Science Review*, vol. XXXIX, págs. 459 e segs., junho de 1945; República dos Estados Unidos do Brasil, *Constituições federal e estaduais*, Textos vigentes. Ministério da Justiça e Negócios Interiores, Serviço de Documentação, Rio, 1952.
- 9 — W. BROOKE GRAVES, *American State Government*, pág. 171; MATHEWS, *American State Government*, New York, 1934, pág. 214.
- 10 — FRANK BATES e OLIVER FIELD, *State Government*, pág. 174.
- 11 — Vide: GEORGE W. NORRIS, *The One-House Legislature*, in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 1935, vol. 181, pág. 50.

- 12 — Vide ZINK, ob. cit. pág. 630 e segs.
- 13 — AUSTIN F. MACDONALD, *American State Government and Administration*, New York, 1936, pág. 217.
- 14 — A respeito da importância do poder legislativo nos Estados-membros, escreve R. V. SHUMATE, in *A Reappraisal of State Legislatures*, *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, vol. 195, janeiro, 1938, pág. 196: "But even a practical enumeration of the functions which are still performed by the States should convince an objective student that the state legislature is as important now as it ever was, and that it will remain important as long as we retain even a vestige of the federal system." Sobre o assunto do poder legislativo: W. BROOKE GRAVES, *Our State Legislatures*, *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, vol. 195, janeiro, 1938; ROBERT LUCE, *Legislative Assemblies*, Houghton Mifflin Company, Boston, 1924, Chaps. 2, 5, 10-16; D. E. Mc HENRY, *A New Legislature of Modern California*, Haynes Foundation, Los Angeles, 1940; B. C. UTECHT, *The Legislature and the Texas People*, Naylor Company, San Antonio, 1937; HARVEY WALKER, *Law-making in the United States*, New York, 1934, Chaps. 8, 19; A. E. BUCK, *Modernizing Our State Legislatures*, *American Academy of Political and Social Science*, Philadelphia, 1936; J. P. CHAMBERLAIN, *Legislative Processes; National and State*, New York, 1936, capítulos 6, 8, 10-11, 14, 16; ROBERT LUCE, *Legislative Procedure*, Boston, 1922, capítulos 5-8, 9-10, 21-22, 25; T. H. REED, *Legislatures and Legislative Problems*, University of Chicago Press, Chicago, 1933; C. I. WINSLOW, *State Legislative Committees*, The Johns Hopkins Press, Baltimore, 1931; ALBÉRICO FRAGA, *Do Poder Legislativo*, Bahia, 1928, com uma minuciosa análise do problema na primeira República brasileira.
- 15 — CHARLES A. BEARD, *American Government and Politics*, New York, 1946, pág. 623.
- 16 — BROOKE GRAVES, *American State Government*, pág. 300.
- 17 — Sobre o subsídio dos governadores, vide ZINK, ob. cit., pág. 592. BRESSLY S. SIKES e JOHN E. STONER, *Bates and Field's State Government*, New York, 1954, pág. 271: "At the present time, about one-fourth receive \$10,000; seven receive between \$4,500 and \$10,000, and the remainder range upward to a maximum of \$50,000 paid the governor of New York."
- 18 — ZINK, ob. cit., pág. 613: "Three fourths of the states provide lieutenant governors who are chosen in the same manner must possess the same general qualifications noted in the case of the governor. It might be supposed from their title that these officials would be charged with assisting the chief executive but this is not the actual situation in most instants. Lieutenant governors succeed to the post of governor in cases where the person elected to that position dies or is entirely incapacitated; they may take over the responsibilities of the office temporarily if the chief executive has to absent himself from the state for any purpose, though this is not always the case. The chief function of the lieutenant governor in most of the states where he is encountered is to serve as presiding officer of the senate, and hence he is ordinarily occupied in public duties only a comparatively short time every two years. However, Indiana has made him a full-time state employee, giving him the headship of one of the major administrative departments."
- 19 — CHARLES A. BEARD, ob. cit., pág. 642: "About three-fourth of the states have a lieutenant governor who is the legal successor of the governor in case of the death, impeachment, or disability of the latter. The lieutenant governor is also generally president of the senate, with a vote in case of a tie. In those states where there is no lieutenant governor, it is the common practice to designate the president of the senate as the successor in case of a vacancy in the office of governor."
- 20 — JOHN FAIRLIE, *The Executive Power in the State Constituent*, in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 1935, vol. 181, pág. 59.
- 21 — BEARD, ob. cit., págs. 642-643.
- 22 — BEARD, ob. cit., pág. 643.
- 23 — Vide OSVALDO TRIGUEIRO, *O Regime dos Estados na União Americana*, pág. 158 e segs.
- 24 — O assunto foi pacientemente examinado por BEARD, ob. cit., págs. 628-633.
- 25 — Vide ainda BEARD, ob. cit., págs. 628-633. A respeito da posição do governador, vide: C. J. ROHR, *The Governor of Maryland; A Constitutional Study*, Johns Hopkins Studies, in *History and Social Science*, vol. I, págs. 303-475, Baltimore, 1935; LESLIE LIPSON, *The American State Governor*, University of Chicago Press, Chicago, 1939; J. A. PERKINS, *American Governors, 1930-1940*, *Nat. Mun. Rev.*, XXIX, março 1940, págs. 178-184; R. S. CHEEK, *The Pardoning Power of the Governor of North Carolina*, Duke University Press, Durham, 1934; C. JENSEN, *The Pardoning Power in American States*, University of Chicago Press, Chicago 1922; C. P. PATTERSON, *American Government*, Boston, 1933, capítulo 34.
- 26 — JAMES HART, *The Exercise of Rule-Making Power*, in *President's Committee of Administrative Management*, Washington, 1937, pág. 319.
- 27 — Apud PAUL S. REINSCH, *Readings of American State Government*, Boston, 1911, pág. 18.
- 28 — CRAWFORD, *State Government*, New York, 1934, pág. 162.