

A INTENSIFICAÇÃO DE ALTERAÇÕES CONSTITUCIONAIS: A COMPARAÇÃO DE CONCEPÇÕES E MODELOS ENTRE BRASIL E ITÁLIA

Carlo Calvieri 

Università degli Studi di Perugia, Perugia, Itália 

Clovis Demarchi 

Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, Brasil 

Luciene Dal Ri 

Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, Brasil 

Contextualização: O índice de alterações de constituições nacionais por ano tem crescido desde 1950. No Brasil, observa-se o crescimento do índice de alteração constitucional, desde a década de 1930. Na Itália, a frequência da legislação ordinária em contraste com o Estatuto Albertino também se fez sentir antes do marco mundial. A anterioridade aos índices mundiais, bem como as dinâmicas políticas sensivelmente diversas fomentam a análise das concepções de constituição e de suas alterações formais, no Brasil e na Itália, visto que a dinâmica, a frequência e o conteúdo das alterações não se justificam apenas pela longevidade e pela extensão dos textos de natureza constitucional.

Objetivo: Verificar se as alterações constitucionais refletem concepções constitucionais com reminiscências de regimes autoritários do século XX.

Método: A análise das experiências constitucionais é realizada em perspectiva histórica e de direito comparado, com a análise de fontes empíricas.

Resultados: Da pesquisa colhe-se que as práticas de alterações aos textos de natureza constitucional, no Brasil e na Itália, constam de reminiscências da concepção de constituição (e de suas alterações), sob regimes autoritários, durante o século XX.

Palavras-chave: Direito Comparado; Brasil e Itália; Alterações Constitucionais.

THE INTENSIFICATION OF CONSTITUTIONAL AMENDMENTS: COMPARING CONCEPTIONS AND MODELS BETWEEN BRAZIL AND ITALY

Contextualization: The number of national constitutional changes has grown each year since 1950. In Brazil, this increase has been seen since the 1930s. In Italy, the frequency of ordinary legislation in contrast to the Albertine Statute was also apparent before the global milestone. The precedence over global indices, as well as their significantly diverse political dynamics, prompted this analysis of the conceptions of constitution and its formal changes in Brazil and Italy, considering that the dynamics, frequency, and content of the changes are not solely justified by the longevity and extent of the constitutional texts.

Objective: verify if constitutional amendments reflect constitutional conceptions with remnants of authoritarian regimes of the 20th century.

Method: The analysis of constitutional experiences is carried out from a perspective of historical and comparative law, with the analysis of empirical sources.

Results: Based on the research, it was found that the practices of amending texts of a constitutional nature in Brazil and Italy contain remnants of the conception of the constitution (and its amendments) under authoritarian regimes from the 20th century.

Keywords: Comparative law; Brazil and Italy; Constitutional amendments.

LA INTENSIFICACIÓN DE LAS ALTERACIONES CONSTITUCIONALES: LA COMPARACIÓN DE CONCEPCIONES Y MODELOS ENTRE BRASIL E ITALIA

Contextualización: El índice de cambios en las constituciones nacionales por año ha aumentado desde 1950. En Brasil, se ha observado un crecimiento en el índice de cambios constitucionales desde la década de 1930. En Italia, la frecuencia de la legislación ordinaria en contraste con el Estatuto Albertino también se ha sentido antes del hito mundial. La anterioridad a los índices mundiales, así como las dinámicas políticas notablemente diversas, fomentan el análisis de las concepciones de la constitución y sus cambios formales en Brasil e Italia, dado que la dinámica, la frecuencia y el contenido de los cambios no se justifican únicamente por la longevidad y extensión de los textos de naturaleza constitucional.

Objetivo: verificar si los cambios constitucionales reflejan concepciones constitucionales con reminiscencias de regímenes autoritarios del siglo XX.

Método: El análisis de las experiencias constitucionales se realiza desde una perspectiva histórica y de derecho comparado, con el análisis de fuentes empíricas.

Resultados: De la investigación se desprende que las prácticas de cambios en los textos de naturaleza constitucional en Brasil e Italia contienen reminiscencias de la concepción de la constitución (y sus cambios) bajo regímenes autoritarios durante el siglo XX.

Palabras clave: Derecho comparado; Brasil e Italia; Alteraciones constitucionales.

INTRODUÇÃO

A concepção de poder constituinte originário caracterizado como político, ilimitado e incondicionado, de titularidade popular e, portanto, democrático encontra, na realidade da experiência social e político-constitucional de cada país, desafios e influências que se refletem em seus textos constitucionais. As assembleias constituintes preparam constituições com base em Estados constituídos, com movimentos constitucionalistas nacionais, constituições anteriores e sociedades específicas, além da influência internacional, por meio de modelos constitucionais e do direito internacional.

A substituição constitucional e os processos constituintes podem ocorrer e, em certa medida, ser a expressão de períodos de crises ou rupturas políticas, com divergências e choques de interesses, criando textos, muitas vezes, com desajustes, omissões e até patologias derivadas de seu contexto. Tal fato desdobra-se na necessária existência da possibilidade de alteração constitucional, que pode ocorrer por meio de emendas e revisões escritas, ou por interpretação judicial, costumes e convenções, para a correção ou adequação aos contextos e às demandas sociais e políticas, em diferentes âmbitos.

Se por um lado a alteração constitucional permite a adaptação do texto constitucional, por outro pode atuar contra a sua estabilidade, na desconstrução de acordos políticos, na transitoriedade de políticas públicas que permitem a efetividade constitucional, na manipulação de regras políticas em favor de maiorias temporárias e na sobreposição do sistema político ao direito.

Em âmbito mundial, tem se observado que a despeito de constituições rígidas, houve o aumento no número de alterações constitucionais e de constituições alteradas por ano. Se o aumento do número de países e constituições, após a segunda guerra, explica em parte a constatação do citado aumento, tal fato não explica o seu contínuo crescimento nas últimas décadas.

Muito embora, a previsão de normas que regulamentem, com certa rigidez, processos de emenda ou revisão constitucional possam ser consideradas como uma forma de garantia concreta da própria constituição, Ginsburg e Melton¹ afirmam que a extensão constitucional e a “cultura de emenda” tem maior impacto na frequência de emendas do que a maior ou menor rigidez das regras processuais para a reforma constitucional.

Os resultados trazidos por Ginsburg e Melton em âmbito de direito comparado permitem o diálogo com as dinâmicas de alteração constitucional brasileira e italiana, evidenciando as diferentes concepções de constituição e de alterações que permearam e

¹ GINSBURG, T.; MELTON, J. Does the Constitutional Amendment Rule Matter at All? Amendment Cultures and the Challenges of Measuring Amendment Difficulty. **Coase-Sandor Institute for Law & Economics**, n. 682, 2014.

permeiam os respectivos contextos.

Em análise à dinâmica das constituições brasileiras, observou-se considerável número de substituições constitucionais, bem como frequência e amplitude de emendas e revisões ao texto constitucional, antes mesmo da Segunda Guerra Mundial e sob regimes autoritários. O contraponto está revestido pela experiência constitucional italiana, marcada apenas por dois textos de natureza constitucional. O primeiro é o Estatuto Albertino, uma lei fundamental proveniente do século XIX, de natureza flexível e vastamente alterado por leis ordinárias; e o atual posterior à segunda guerra mundial e de característica rígida, com alterações promovidas por leis constitucionais específicas e inicialmente raras, mas que, nos últimos 20 anos, tem tido considerável frequência de alterações.

Questiona-se, então, com base nas experiências brasileira e italiana, se as práticas frequentes ou amplas de alterações formais às constituições (ou aos textos de natureza constitucional), mesmo apresentando modelos diversos, seriam reminiscências da concepção de constituição (e de suas alterações), sob regimes autoritários, durante o século XX.

A análise das experiências constitucionais ocorre dentro de uma perspectiva histórica e de direito comparado, baseada em análise de fontes empíricas, como os textos constitucionais, as suas emendas (e outros atos normativos) e a doutrina constitucionalista de cada país.

1. O AUMENTO DAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS EM ANÁLISE COMPARADA: A EXTENSÃO CONSTITUCIONAL E A “CULTURA DE EMENDA”

Emendas constitucionais podem ser consideradas um elemento de longevidade constitucional. Conforme pesquisa de Elkins, Ginsburg e Melton² constituições com menores restrições de emendas tornam-se mais flexíveis e tem maior possibilidade de sobreviver a crises constitucionais.

Formal amendment allows adaptation to inevitable, but unanticipated, circumstances such as shifts in the balance of power among groups. In this sense, amendment operates as a substitute for constitutional replacement, and often a more desirable substitute given the higher costs of replacement.

Essa afirmação não exclui a preocupação, porém, para com o aumento no número de alterações constitucionais e de constituições alteradas por ano. O índice de alteração constitucional por ano tem crescido desde 1950. A explicação poderia estar ligada inicialmente ao maior número de constituições, devido à descolonização após a Segunda

² ELKINS, Z.; GINSBURG, T.; MELTON, J. **The endurance of national constitutions**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. p. 99

Guerra Mundial, mas se observa o contínuo crescimento do índice de alteração nas décadas de 1970 e 1980, evidenciando um contexto mais complexo³.

O aumento pode ser o resultado de alterações de contexto político, econômico e social, gerando maior pressão por mudança da constituição, mudança das regras de alteração, ocasionando maior flexibilidade das constituições, ou a introdução de constituições em lugares e tempos que são, de alguma forma, mais abertos à alteração constitucional, criando uma “cultura de emendas constitucionais”⁴.

Os autores evidenciam que constituições nacionais recentemente escritas, como a brasileira de 1988, tentam constitucionalizar quase todos os aspectos da vida pública e no caso do Brasil existe a alta frequência de alteração constitucional, sendo sua constituição emendada quase a cada ano e várias vezes no mesmo ano.

Mesmo considerando que da análise comparativa colhem-se indícios que o maior detalhamento do texto constitucional e que as constituições mais extensas criam maior possibilidade de emendas, o fator de maior impacto na frequência de alterações formais da constituição estaria, porém, no que os autores chamam de “cultura de emenda”. A “cultura de emenda” seria o “conjunto de atitudes sobre a conveniência de alteração constitucional, independentemente da questão substantiva a ser considerada e do grau de pressão por mudança”. Cada sistema apresentaria, portanto, um nível básico de resistência à mudança formal da constituição; à medida em que o nível de resistência aumenta, a frequência do processo de emenda constitucional diminui, mesmo sob condições institucionais de arranjos idênticos⁵.

A resistência à alteração constitucional basear-se-ia, então, em “barreiras” internas ao “constitucionalismo político”, sendo um elemento de oposição político-cultural à revisão constitucional e variável conforme a importância dada à constituição: se em alguns países, a constituição é tratada como um “texto sagrado”, que não deve ser tocado, exceto em assuntos de grande importância, ter-se-ia maior resistência cultural à reforma constitucional; se em outros países, a constituição tem pouco significado normativo, observaríamos maior facilidade de reforma. Então, a frequência de emendas constitucionais não estaria adstrita aos fatores institucionais ou a pressões de base, causadas por mudanças

³ GINSBURG, T.; MELTON, J. Does the Constitutional Amendment Rule Matter at All? Amendment Cultures and the Challenges of Measuring Amendment Difficulty. **Coase-Sandor Institute for Law & Economics**, n. 682, 2014, p. 4.

⁴ GINSBURG, T.; MELTON, J. Does the Constitutional Amendment Rule Matter at All? Amendment Cultures and the Challenges of Measuring Amendment Difficulty. **Coase-Sandor Institute for Law & Economics**, n. 682, 2014, p. 4.

⁵ Tradução livre dos autores de trechos constantes em: Tom Ginsburg e James Melton. GINSBURG, T.; MELTON, J. Does the Constitutional Amendment Rule Matter at All? Amendment Cultures and the Challenges of Measuring Amendment Difficulty. **Coase-Sandor Institute for Law & Economics**, n. 682, 2014, p. 12.

sociais e políticas, mas principalmente pela diferente importância dada à própria constituição, fomentando a “cultura de emenda”.

Diante da dificuldade em delinear a “cultura de emenda”, os autores optaram por ter como um de seus elementos de parâmetro a frequência de reformas da prévia constituição de cada país analisado, denotando padrões políticos e a concepção de significado normativo da constituição⁶:

Como resultado, em análise às constituições nacionais, desde 1789, os autores afirmam que a extensão constitucional e a “cultura de emenda” têm maior impacto na frequência de emendas do que a maior ou menor rigidez das regras processuais para a reforma constitucional⁷.

Os resultados trazidos por Ginsburg e Melton, em âmbito de direito comparado, permitem o diálogo com as dinâmicas de alteração constitucional brasileira e italiana, evidenciando as diferentes concepções de constituição e de alterações que permearam e permeiam os respectivos contextos..

2. O CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO

A história do constitucionalismo brasileiro denota a matriz luso-brasileira associada à dinâmica de alternâncias de regimes políticos que ocorre desde a independência nacional, desdobrando-se em textos constitucionais bastante peculiares e que refletem a influência de modelos constitucionais estrangeiros. Esse histórico desdobra-se não apenas nos textos constitucionais, mas também nas emendas que lhe são auferidas e nas polêmicas quanto ao respeito às normas de alteração constitucional, mesmo em constituições consideradas em dissonância com a realidade política e social.

2.1. O século XIX e as poucas reformas

Os dois primeiros textos constitucionais brasileiros (1824 e 1891) nascem em momentos de forte alteração política, são os mais longevos, mais curtos, e concentrados em temas voltados para a estrutura e organização do Estado, direitos individuais e políticos e

⁶ GINSBURG, T.; MELTON, J. Does the Constitutional Amendment Rule Matter at All? Amendment Cultures and the Challenges of Measuring Amendment Difficulty. **Coase-Sandor Institute for Law & Economics**, n. 682, 2014, p. 13.

⁷ Tradução livre dos autores de trechos constantes em: Tom Ginsburg e James Melton. GINSBURG, T.; MELTON, J. Does the Constitutional Amendment Rule Matter at All? Amendment Cultures and the Challenges of Measuring Amendment Difficulty. **Coase-Sandor Institute for Law & Economics**, n. 682, 2014, p. 4.

regras eleitorais, características típicas do século XIX. Eles apresentam, porém, origem e inspiração diversa, sendo o primeiro outorgado e o segundo promulgado e apresentando diferentes regimes políticos, estrutura e organização do Estado⁸. Da análise, colhe-se que ambos constam de processos de emenda constitucional, previstos ao final de seus textos, muito embora com conteúdos diversos.

O primeiro texto é semirrígido, o segundo é rígido e apresenta cláusulas pétreas, voltadas à forma republicana-federativa, e à igualdade da representação dos Estados no Senado⁹. Cada um dos textos constitucionais recebeu apenas uma reforma constitucional formal e em ambos os casos as alterações ocorreram em decorrência de momentos de crise política¹⁰.

Muito embora o ato adicional (1834) tenha contribuído para a descentralização político-administrativa, amenizando tensões e ampliando a longevidade da constituição, a alteração de 1926 manifestou tendência centralizadora e autoritária, fomentando ainda mais o movimento revisionista e a revolução de 1930, que se desdobrou em substituição constitucional¹¹.

2.2 O início do século XX e a intensificação das alterações

Os textos constitucionais brasileiros do século XX, em sua maioria, são fruto de alternâncias de regimes políticos, oscilando entre democracias incompletas, com

⁸ ARANTES, R. B.; COUTO, C. G. A Constituição sem fim. In: DINIZ, S.; PRAÇA, S. (Orgs.). **Vinte anos de Constituição**. São Paulo: Paulus, 2008. p. 38.

⁹ Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 1891, art. 90. No processo de alteração, observa-se a ampliação do rol de legitimados para a sua iniciativa.

¹⁰ O Ato adicional (1834) atendeu ao movimento liberal e teve forte impacto político, alterando e ampliando em aproximadamente 30% o texto de 1824, promovendo um processo de descentralização política e administrativa em favor das províncias. A reforma constitucional sob o império ocorreu em período regencial trino (1831-1835), por meio da Lei n. 16, de 12 de agosto de 1834. A resposta ao liberalismo que permeia o ato adicional está na lei de interpretação que não é formalmente caracterizada, porém, como alteração constitucional. SOUTO MAIOR, A. **História do Brasil**. 6ª ed. São Paulo: Editora Nacional, 1968. p. 280-298.

¹¹ A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1891) teve grande parte de sua vigência marcada por intenso debate em prol de sua reforma. A sua única alteração, em 1926, foi proposta, discutida e aprovada durante a vigência de estado de sítio, com a suspensão de garantias constitucionais e promoveu alterações em seis artigos pré-existentes, sem para tanto ampliar fortemente o texto constitucional. As alterações promoveram maior vigor aos poderes do Presidente Nacional, frustrando as expectativas do movimento revisionista que buscava melhorias em prol da democracia e do liberalismo. A alteração constitucional concerne aos artigos 6º, 34, 37, 59, 60 e 72, e dentre seus traços mais fortes está a ampliação do rol de situações que permitem a intervenção federal, bem como a restrição de casos de aplicação do *habeas corpus*. Ver BALEEIRO, A: **Constituições Brasileiras**. 3. ed., v. 2. Brasília: Senado Federal, 2012 e FAUSTO, B. **História do Brasil**. São Paulo: Edusp, 2013. p. 222-223.

constituições promulgadas e autoritarismos, com cartas outorgadas¹².

Na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 1934, o processo de alteração constitucional é mantido nas disposições gerais, ao final do texto constitucional, com previsão de duas formas de alterações formais: emenda e revisão constitucional. As formas de alteração atendem a conteúdos e requisitos de aprovação diferentes, mantendo-se como cláusula pétrea a “forma republicana federativa” e inserindo-se a limitação circunstancial em caso de vigência de estado de sítio, em claro repúdio ao contexto em que foi promovida a emenda de 1926¹³.

Por meio do decreto legislativo n. 6, em 1935, a Constituição de 1934 recebeu três emendas, todas voltadas ao fortalecimento do poder executivo, impedindo movimentos sociais e políticos contra o governo¹⁴. As citadas emendas permitiram que Getúlio Vargas implantasse o autoritarismo que se consolidou com a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 1937, e o estabelecimento do Estado Novo¹⁵.

A carta de 1937, de claro viés autoritário, não chegou nem mesmo a ser implantada em sua totalidade¹⁶. O processo de alteração formal da constituição está previsto em título específico, denotando maior importância do que nos textos anteriores, muito embora fosse mantido apenas antes das disposições transitórias e finais. Em seu conteúdo, observa-se não haver cláusulas pétreas e limitações circunstanciais, mas ampla participação presidencial. As competências do presidente da república incidem nesse processo de forma a

¹² NEVES, M. **Constituição e Direito na modernidade periférica**: uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro. São Paulo: WMF, 2018. p. 211

¹³ Em caso de emenda não é permitido a modificação da estrutura política do Estado e da organização ou competência dos poderes da soberania. A revisão permite a alteração de dispositivos específicos e vetados às emendas e requer regime de iniciativa e aprovação específico. A revisão constitucional apresentava maior rigidez em seu processo de aprovação. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 1934, art. 178. POLETTI, R.. **Constituições Brasileiras**. 3a ed. Brasília: Senado Federal, 2012. p. 41.

¹⁴ A primeira afirma que a câmara dos deputados e o senado “poderá autorizar o Presidente da República a declarar a commoção intestina grave, com finalidades subversivas das instituições políticas e sociais, equiparada ao estado de guerra”. A segunda afirma que “Perderá patente e posto, por decreto do Poder Executivo, sem prejuízo de outras penalidades e ressalvados os efeitos da decisão judicial, que no caso couber, o official da activa, da reserva ou reformado, que praticar acto ou participar de movimento subversivo das instituições políticas e sociaes”. A terceira emenda afirmava que “O funcionário civil, ativo ou inativo, que praticar acto ou participar de movimento subversivo das instituições políticas e sociais, será demitido, por decreto de Poder Executivo, sem prejuízo de outras penalidades e ressalvados os efeitos da decisão judicial que no caso couber”.

¹⁵ A Carta de 1937 apresentava imenso desequilíbrio entre os poderes. O congresso nacional foi substituído pelo “parlamento nacional”, composto, então, pela câmara dos deputados e pelo Conselho Federal. Observa-se ainda que o ‘parlamento nacional’ não foi instalado e Getúlio Vargas governou por decretos-leis (conforme art. 180 da carta).

¹⁶ A Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937 entraria em vigor após a realização de um plebiscito, que nunca ocorreu (ver arts. 175 e 187) e declara em todo o país o estado de emergência (art. 186). NEVES, M. **Constituição e Direito na modernidade periférica**: uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro. p. 187.

poder impor nova tramitação em legislatura seguinte ou plebiscito para a aprovação da reforma e, em caso de não reunião do parlamento, expedir decretos-leis sobre todas as matérias da competência legislativa da União, inclusive emendas constitucionais¹⁷.

A dissolução do parlamento e a afirmação da ditadura de Vargas, permitiu a realização de 21 emendas pelo Presidente da República, em 9 anos, sendo o maior índice de alterações até então.

Muito embora ambas as constituições da década de 1930 sejam mais extensas do que as constituições brasileiras do século XIX, não se pode afirmar que em decorrência disso houve maior frequência de emendas. As emendas são, em muito, fruto do contexto de fortalecimento do poder executivo e de transição de regime¹⁸.

2.3 O constitucionalismo pós-Segunda Guerra Mundial

O fim do Estado Novo e o retorno à democracia promoveram eleições, bem como a promulgação de uma nova constituição, em 1946, que revive muitos dos ideais da constituição de 1934, em termos de democracia e estado social, muito embora com texto menos extenso e mantendo caráter nominalista¹⁹. O processo de reforma constitucional está previsto nas disposições gerais do texto, ao final da constituição, colocando como cláusulas pétreas a federação e a república²⁰.

Em 1961, devido à alteração do sistema político, bem como após o golpe militar de 1964, ocorre maior frequência de emendas constitucionais. Nesse contexto, 19 das 21 emendas ao texto constitucional de 1946 ocorreram a partir de 1961, denotando a instabilidade e a instrumentalização que levaria à ditadura militar²¹.

Além das emendas constitucionais, a instalação da ditadura desdobrou-se na realização de quatro atos institucionais, como expressão do poder constituinte e colocados

¹⁷ Constituição do Estados Unidos do Brasil de 1937, art. 174 e 180.

¹⁸ NEVES, M. **Constituição e Direito na modernidade periférica**: uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro. p. 191

¹⁹ BALEIRO, A.; LIMA SOBRINHO, B: **Constituições Brasileiras**. 3. ed., v. 5. Brasília: Senado Federal, 2012. p. 11.

²⁰ Constituição do Estado Unidos do Brasil, 1946, art. 217. Para a emenda era necessário a iniciativa por membros da câmara dos deputados ou do senado federal, ou por mais da metade das assembleias legislativas dos Estados. A aprovação da emenda ocorria por maioria absoluta, em ambas as casas do congresso nacional, em duas sessões legislativas ordinárias e consecutivas; ou por maioria de dois terços em cada caso do congresso nacional, em apenas uma sessão cada.

²¹ A renúncia do presidente Jânio Quadros, em 1961, e a resistência congressista ao então vice-presidente João Goulart resultou na emenda constitucional n. 4, que substituiu a estrutura constitucional presidencialista por uma parlamentarista. O sistema parlamentarista perdurou por aproximadamente um ano e meio, mas em decorrência de plebiscito, foi revogada pela Emenda Constitucional n. 6 (1963).

hierarquicamente acima da constituição²². A legitimação indiscriminada por meio da evocação do poder constituinte permitiu que, em 1967, houvesse a outorga de novo texto constitucional, que consolidou o regime militar no Brasil, com a reversão dos princípios democráticos preconizados na constituição de 1946.

O processo de emendas constitucionais passou a ser previsto pela primeira vez dentro da seção destinada ao processo legislativo, sugerindo a normalidade de sua frequente realização. A federação e a república mantêm-se como cláusulas pétreas, bem como a restrição a emendas na vigência de estado de sítio²³.

As sobreposições à carta de 1967 iniciaram pouco mais de um ano após a sua outorga, por meio do ato institucional n. 5 que fortaleceu os poderes do presidente da república, permitiu a imposição de recesso do congresso nacional e a restrição de direitos individuais²⁴. A prática de sobreposição ao texto formal da carta teve sequência em outros 12 atos institucionais, em apenas oito meses, decorrentes de instabilidade institucional e fortalecendo ainda mais o autoritarismo do novo regime²⁵. Em 14 de outubro de 1969, tem-se o último ato institucional e três dias depois ocorre a primeira emenda constitucional, decretada pela Junta Militar que governava o País, durante o recesso forçado de nove meses do congresso nacional.

A primeira emenda constitucional editou o texto constitucional, implicando em ampla reforma da carta de 1967, impactando em 105, dos seus 189 artigos e a ampliando em outros 11 artigos²⁶. Assim como na Era Vargas, durante os dois períodos de recesso

²² Atos institucionais (AI) eram editados pelos comandantes-em-chefe do exército, da marinha e da aeronáutica ou pelo presidente da república e tinham o respaldo do conselho de defesa nacional. Ver BRITTO, C. A. O problema da vigência dos atos complementares posteriores à edição do AI-5. **Revista de Direito Processual Geral**, n. 32, p. 1-18, 1977. p. 1-18 e BARBOSA, L. A. A. **Mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964**. 2009. Tese de doutoramento, Universidade de Brasília - UNB. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/4075>. Acesso em: 20 mar. 2022.

²³ Constituição do Brasil, 1967, art. 49-52. O rol de legitimados à iniciar o processo de emenda é ampliado, em relação aos textos anteriores.

²⁴ O ato institucional n. 5, de 13 de dezembro de 1968, concedeu poderes ao presidente da república para: fechar o congresso nacional, suspender direitos e garantias do cidadão, proibir reuniões, impor a censura aos meios de comunicação e expressões artísticas, suspender o habeas corpus para crimes políticos, confiscar bens de particulares, autorizar a intervenção federal em estados e municípios e decretar estado de sítio.

²⁵ O congresso nacional foi fechado em janeiro de 1969, o congresso foi fechado novamente em 1º de abril de 1977 e duas semanas depois o presidente Ernesto Geisel emanou emenda constitucional e seis decretos conhecidos como "pacote de abril". Por meio do "pacote", as eleições diretas para governador, previstas para 1978, foram adiadas para 1982; O quórum mínimo de dois terços dos votos para aprovar emendas constitucionais no congresso foi reduzido para maioria absoluta; O mandato do presidente da república que seria escolhido indiretamente em 1978 foi estendido de cinco para seis anos; e houve a escolha indireta de um senador.

²⁶ Emenda constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969, art. 48. A emenda impactou também no processo legislativo de emendas constitucionais, excluindo a iniciativa das assembleias legislativas e aumentando o número de assinaturas de parlamentares nas iniciativas da câmara dos deputados e do senado. A votação para a aprovação também foi alterada passando de maioria absoluta, para dois

parlamentar forçado, sob a carta de 1967, o poder executivo federal ficou “autorizado a legislar em todas as matérias”, inclusive a emendar a constituição²⁷. A carta de 1967 teve 21 anos de vigência e passou por 27 emendas, sendo que com o início da transição para a democracia, em 1979, houve maior frequência dessas alterações, contando-se 15 em sete anos. A presença dos atos institucionais nos primeiros anos da carta de 1967 e a presença das emendas nos seus anos finais de transição para a democracia fortalecem a possibilidade de emendas como instrumento de adequação constitucional prévia à transição política²⁸.

2.4 A Constituição Cidadã

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, foi promulgada visando à concretização do ideal democrático e social de transição pós-ditadura. Em decorrência de seus pressupostos, o texto constitucional apresenta-se muito detalhado e extenso, constitucionalizando quase todos os aspectos da vida pública²⁹.

O seu processo de emenda, como na carta de 1967, foi colocado como parte do processo legislativo, denotando sua normalidade e possível frequência. O processo apresenta considerável enrijecimento, porém, por meio da amplitude material das cláusulas pétreas, do quórum de aprovação em cada casa do congresso nacional e das circunstâncias impeditivas de emenda. Muito embora Arantes e Couto afirmem que a rigidez da atual constituição seja considerada de nível médio para os padrões mundiais, ela é a mais rígida da experiência

terço dos votos dos membros de cada casa.

²⁷ Ver emendas n. 1 (1969), n. 7 e n. 8 (1977). A emenda número 8 trouxe dentre seus vários dispositivos, a alteração do processo legislativo de reforma constitucional, reduzindo para maioria absoluta os votos necessários para a aprovação de emendas.

²⁸ Ver emendas n. 15 e n. 26 que respectivamente promoveram o voto direto nas eleições para governador de estado e para senador da república, e a convocação da assembleia nacional constituinte.

²⁹ O antagonismo apresentado no que concerne à ampla constitucionalização e à realidade social manifesta o processo denominado por Bonavides (BONAVIDES, P. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Editores Malheiros, 2003. p. 650) de “crise constituinte”, fruto da “inadequação do sistema político e da ordem jurídica ao atendimento de necessidades básicas da ordem social, as quais permanecem insatisfeitas ou postergadas”. Diferentemente da “crise constitucional”, a “crise constituinte” não se resolveria por meio da promulgação de uma constituição ou de sua reforma, prosseguindo na instabilidade em que a “Constituição desprovida de um substrato básico de aprovação popular perde a eficácia, a juridicidade e a normatividade”. A discrepância entre a norma e a realidade social desdobra-se no que Neves (NEVES, M. **Constituição e Direito na modernidade periférica: uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro**. p. 204, 208 e 414) denomina de “uso simbólico-ideológico do documento constitucional”, completando “a transição do instrumentalismo constitucional para um novo nominalismo constitucional”, pois se trata sempre de uma possibilidade de implementação futura e sem a previsão de sua concretização. Em contraposição, para Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira (2020, p. 1) a legitimidade e a efetividade constitucional são “‘tensões constitutivas’ da própria legalidade das ordens constitucionais historicamente vigentes”, desdobrando-se na concepção da constitucionalização como promessa. Essa abordagem acredita na aprendizagem social com o direito e a política, ao longo da história, e na sua capacidade de se autocorrigir.

constitucional brasileira³⁰.

Desde sua promulgação, porém, a constituição passou por contínuo processo de críticas e, a partir de 1992, tem sido frequentemente emendada. A prática reformista utilizou, inclusive, do processo de revisão constitucional, que foi realizado fora de seu objetivo original, entre os anos de 1993 e 1994³¹. Por sua vez, o processo de reforma ordinária tem resultado em média aproximada de três a quatro emendas ao ano, sendo a maior média apresentada na história constitucional brasileira.

Por meio de emendas foram incluídos, alterados ou revogados mais de 1.150 dispositivos, dentre os artigos da constituição e dos atos dos dispositivos constitucionais transitórios, aumentando em mais de 60% o texto constitucional e duplicando a extensão dos atos das disposições constitucionais transitórias.

Arantes e Couto apontam como motivo para a sua contínua alteração o alto nível de detalhamento do texto e a colisão das normas constitucionais de vinculação da atuação governamental com a agenda dos governos eleitos³². A frequência de emendas não se justifica, portanto, no envelhecimento do texto ou na alteração do contexto social, mas no peculiar *modus operandi* de produção normativa, com consequências significativas para o funcionamento da democracia brasileira.

³⁰ [...] "o fato é que os governos posteriores a 1988 se viram obrigados a desenvolver boa parte de sua produção normativa no plano constitucional, isto é, por meio de modificações, acréscimos e/ou supressões de dispositivos localizados na própria Constituição" (ARANTES, R. B.; COUTO, C. G. A Constituição sem fim. In: DINIZ, S.; PRAÇA, S. (Orgs.). **Vinte anos de Constituição**. São Paulo: Paulus, 2008. p. 58).

³¹ A revisão foi colocada em decorrência de plebiscito para a escolha quanto à forma e sistema de governo, com clara inspiração nas constituições brasileiras de 1934 e de 1946 e no constitucionalismo português. Muito embora o plebiscito não tenha aportado alteração, as emendas de revisão constitucional ocorreram, entre outubro de 1993 e maio de 1994, em sessões unicamerais, que afastavam a "garantia federativa" e com quórum de maioria absoluta, facilitando a emenda revisional em comparação ao processo previsto no artigo 60. Para Bonavides, o processo de revisão foi marcado por desinteresse público e parlamentar, falta de coordenação política e descrédito político em meio à escândalos de corrupção e resultou em seis emendas de revisão, descritas como de "teor casuístico". Ver Paulo Bonavides (BONAVIDES, P. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Editores Malheiros, 2003, p. 650).

³² Em termos comparativos, os dispositivos de polity na constituição brasileira de 1988 são mais numerosos do que as cartas anteriores em todas as quatro dimensões principais: Estado e nação; direitos individuais fundamentais; "regras do jogo"; direitos materiais. O aumento exponencial do texto constitucional indica o que os autores chamam de "constituição em fim" e de "constitucionalização permanente", pois enquanto vigorar a constituição de 1988 em seus moldes atuais, independentemente de políticas governamentais específicas, "a atividade de governo no Brasil seguirá ocorrendo em grande medida no plano constitucional, e estaremos fadados a uma dinâmica constituinte permanente, incapaz de pôr um ponto final no processo iniciado em 1988" (COUTO, C. G.; ARANTES, R. B. Constituição, Governo e Democracia no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 61, p. 41–62, jun. 2006, p. 43) "a constitucionalização de um grande número de políticas públicas tem obrigado os sucessivos governos - pouco importa se orientados à esquerda ou à direita, formados por progressistas ou conservadores - a ter de desenvolver suas políticas no plano Constitucional, porque a constituição as trouxe para o seu seio" (ARANTES, R. B.; COUTO, C. G. A Constituição sem fim. In: DINIZ, S.; PRAÇA, S. (Orgs.). **Vinte anos de Constituição**. São Paulo: Paulus, 2008. p. 58).

A constatação de Arantes e Couto, sob a constituição de 1988, encontra certo acolhimento na doutrina de Marcelo Neves³³ ao afirmar que “as reformas constitucionais transformaram-se em programas de governo” e recaem em “reconstitucionalização simbólica permanente”³⁴. A proposta dos autores não reduz a justificativa do fenômeno à extensão e longevidade constitucional, e permite a hipótese de cultura de emendas.

A dinâmica do constitucionalismo brasileiro encontra certa proximidade também com aquele português, com a frequente realização de alterações constitucionais no início do século XX, sob regimes autoritários, e a maior na frequência de alterações constitucionais também no início do século XXI, denotando o que Ginsburg e Melton entendem como uma concepção de pouco significado normativo da constituição³⁵.

O confronto dessa matriz luso-brasileira com o constitucionalismo italiano torna-se interessante devido às suas características, intensidades e amplitudes, permitindo o questionamento sobre elementos e reminiscências em comum na concepção de constituição e de alteração constitucional.

3. O CONSTITUCIONALISMO ITALIANO

O constitucionalismo italiano é marcado por dois modelos constitucionais antagonistas. O primeiro sendo o Estatuto Albertino, concedido pelo rei Carlo Alberto di Savoia, em 1848, como a primeira constituição do Reino da Itália, unificado em 1861; e o segundo que ocorre após a derrota da Segunda Guerra Mundial, sendo a constituição da República Italiana de 1948.

Os dois textos são profundamente diferentes entre si, não apenas pela fase histórica nas quais são adotados, pela natureza “outorgada” do primeiro texto, e promulgada do segundo, e principalmente pela diferente concepção de constitucionalismo. Ihe são implicadas, além do diferente grau de “rigidez” e, portanto, de modificabilidade dos

³³ NEVES, M. **Constituição e Direito na modernidade periférica**: uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro. p. 417.

³⁴ Duas emendas foram promulgadas durante os dois anos de governo de Fernando Collor e outras duas durante os dois anos do governo de Itamar Franco; nos oito anos de governo de Fernando Henrique Cardoso foram promulgadas 35 emendas; nos oito anos de governo de Luís Inácio da Silva foram promulgadas 28 emendas; nos pouco mais de cinco anos de governo de Dilma Rousseff foram 24 emendas; nos mais de dois anos de governo Temer foram oito emendas; e no governo de Bolsonaro até maio de 2021, tinham sido promulgadas dez emendas.

³⁵ Ver DAL RI, L.; DEMARCHI, C. As práticas luso-brasileiras de alteração constitucional: reminiscências de regimes autoritários? In: FIGUEIREDO, Carlos Eduardo *et. al.* (Orgs.). **Direito constitucional luso e brasileiro**. Curitiba: Juruá, 2022.

respectivos textos em termos da capacidade de preservar seus conteúdos³⁶.

As duas Constituições, de fato, não se distinguem apenas por sua natureza formal como fontes de direito no topo de seus respectivos ordenamentos jurídicos, mas devem ser tratadas à luz de sua matriz de “acordos” que fundamenta a forma como há uma tendência para resolver os conflitos surgidos na comunidade, por meio de um novo pacto fundador de uma ordem constitucional diferente³⁷.

Na sociedade, conflitos de interesse contínuos persistem e são alimentados, levando a uma mudança nos próprios arranjos constitucionais. É com base nisso, portanto, que a guarda concreta da “rigidez” ganha significado, que tende a variar conforme o tipo de conflito, alimentado em nível político, histórico e social, na tentativa de minar o conteúdo constitucional em vigor.

Por sua vez, a natureza dos conflitos existentes entre as diversas instâncias que reivindicam reconhecimento institucional³⁸, faz com que se proceda levando em consideração o tema da representação e não apenas as diferentes dinâmicas entre as fontes do direito.

Os dois textos constitucionais, as diferentes ideias de constitucionalismo subjacentes a eles e as mudanças a que foram submetidos ao longo do tempo serão, portanto, comparados nesta base³⁹.

3.1 O modelo estatutário entre os séculos XIX e XX: o equilíbrio instável de seus fundamentos constitucionais

A história do Estatuto Albertino, destinado a se tornar a “lei fundamental” de todo o Reino da Itália pode, numa tentativa de máxima simplificação, ser dividida em quatro períodos. A primeira, que vai de 1861 a 1876, caracterizada por Governos da chamada “Direita histórica”, uma segunda que vê o sucesso da “esquerda histórica”, que nos levará ao final do século, a terceira que poderíamos fazer coincidir com a época giolittiana e a quarta

³⁶ Sobre isso ver BRYCE, J. Flexible and Rigid Constitutions. In: BRYCE, J. **Studies in History and Jurisprudence**. Vol. I. Oxford: The Clarendon Press, 1901.

³⁷ Ver TILLY, C. **Vocabolo Conflitto**. Enciclopedia delle Scienze Sociali. Roma: Treccani, 1992.

³⁸ Ver FERRARI, F. **Studio sulla rigidità costituzionale, dalle chartes francesi al Political constitutionalism**. Diritto Pubblico, 2011. p. 24

³⁹ Note-se que, no presente trabalho, não são levadas em consideração aquelas transformações capazes de afetar o conteúdo das constituições vigentes e relacionadas com a influência da participação dos Estados em organizações internacionais e supranacionais, limitando o aprofundamento da constituição italiana em vigor às mudanças induzidas pela adoção de leis de revisão e outras leis de ordem constitucional. Tampouco as transformações relacionadas ao aumento da influência do judiciário que tanto impactou na experiência italiana (mas não menos na brasileira) no equilíbrio com os demais poderes a ponto de condicionar e não apenas a “governança” do país. Para tal reflexão, faz-se referência ao mais recente ensaio de Sabino Cassese: CASSESE, S. **Il Governo dei giudici**. Bari: Laterza, 2022.

caracterizada pelo advento do fascismo e a transformação em sentido totalitário da forma do Estado italiano. Como é fácil de se intuir, é um período histórico de mais de 80 anos que, a partir de 1861, viu os primeiros governos como expressão da burguesia democrática liberal, herdeira de Cavour. Após a renúncia do governo Minghetti e as eleições que se seguiram, houve o advento da “esquerda histórica” de matriz liberal progressista aberta às ideias de Mazzini e Garibaldi e, portanto, caracterizada por uma maior abertura democrática que, na época, levava a falar de uma espécie de “revolução parlamentar”, em contraste com os poderes do rei.

Os primeiros 20 anos do novo século viram a ascensão de uma das figuras mais eminentes da política italiana, a de Giovanni Giolitti, que formou e dirigiu seus governos tentando transformar em um sentido moderno e liberal – democrático a Itália. Mesmo diante de contradições e limites do homem e do seu tempo, devido à sua relevância, pode-se falar de uma verdadeira “era Giolittiana”. É um período caracterizado por dramáticos acontecimentos históricos, a partir do assassinato de Humberto I de Saboia, ocorrido em 29 de julho de 1900, e da entrada da Itália na guerra entre 1915 e 1918 e que tendo sido reduzida sua influência no plano político, levou à nomeação como primeiro-ministro de Benito Mussolini, em 1922, e ao advento do fascismo.

O Estado italiano se transformou, então, em totalitário e terminou tragicamente com os epígonos da derrota na Segunda Guerra Mundial.

Os quatro períodos históricos pelos quais o Estatuto passou, cada um caracterizado por elementos peculiares, marcados por profundas transformações políticas, econômicas e sociais, culminaram no abandono de todo ideal liberal que o próprio Estatuto presidiu.

A forma liberal de Estado na Itália, mesmo em suas fases históricas mais “esclarecidas” estava longe de ser considerada democrática. Observa-se, para tanto, o período da esquerda histórica e do governo Depretis, em que houve a extensão do sufrágio universal à cerca de 7% da população, ou no governo Giolitti que em 1912 com a proposta de um novo “sufrágio universal” elevou esse percentual para 23,2%. Nesse contexto, era baixíssimo o nível de representação política, com total exclusão das mulheres dos direitos políticos, mesmo com a previsão de que todos os cidadãos do reino (art. 24 do Estatuto Albertino), possam gozar de direitos civis e políticos de forma igualitária.

Essa necessária digressão rápida e aproximada, que omite muitos dos problemas históricos, políticos e sociais enfrentados na passagem do século XIX para o XX, é, no entanto, útil para entender o desenvolvimento que as forças sociais burguesas tiveram no modelo da monarquia constitucional delineada no Estatuto.

Esse modelo, de fato, como qualquer sistema dualista, estava continuamente

exposto ao risco de dissolução, caso surgissem conflitos irreparáveis. Consequentemente, era uma fórmula política baseada na “colaboração necessária” entre o rei e a câmara, pela qual um desses sujeitos, explorando sua influência, como expressão das forças sociais mais fortes, pudesse se sobrepor.

Examinando o Estatuto (artigos 3º e 65º), era inequívoca a fórmula, segundo a qual cabia ao rei tanto nomear como demitir “seus” ministros⁴⁰. No entanto, mesmo antes da unificação do Reino da Itália, consolidava-se a prática, segundo a qual a nomeação e a posse dos ministros dependiam da confiança dos Deputados. O governo do rei também precisava de um acordo com a Câmara para traduzir seus propósitos em leis, ver o orçamento aprovado, suas políticas fiscais de entrada e suas despesas. Uma câmara fraca poderia, portanto, ter cedido à vontade do rei, mas uma câmara forte poderia, muito bem, ter feito o rei e seu governo se conformarem à sua vontade.

É, pois, na Câmara que se identifica a força motriz da vida política do país, ainda que com a óbvia limitação de uma forma de Estado ainda “monoclassista” e que, durante o período da “esquerda histórica”, tende a deslocar o eixo para uma maior influência parlamentar.

O que emerge, portanto, do exame do período estatutário é um modelo de “soberania indecisa”⁴¹, no qual o Estatuto se caracteriza por ser um texto “ambíguo” e aberto a qualquer alteração, apesar de seu preâmbulo o definir como “lei perpétua e irrevogável da monarquia”. Para confirmar esta ambiguidade de base tem-se as mesmas palavras evocativas de Cavour, segundo as quais o rei estava ligado ao Estatuto devido ao seu carácter “irrevogável e perpétuo”, mas ao parlamento e ao rei juntos era permitido qualquer poder, mesmo o de mudar o Estatuto por meio de seu acordo, expresso em lei. Tem-se, então, a visão “contratualista” do Estatuto, visto como um pacto entre o rei e a nação que, como qualquer pacto, poderia ser modificado sempre que houvesse o consentimento das partes que o desejassem. Daí o compartilhamento da “soberania” entre a representação parlamentar e o rei, resultando que tudo poderia ser feito por acordo, em base a uma lei (resultado da necessária convergência entre as duas instituições) e poderia modificar e contradizer o próprio Estatuto.

Consequentemente, a “flexibilidade” do conteúdo normativo e prescritivo do

⁴⁰ Para uma leitura atenta do texto estatutário ver: Francesco Racioppi e Ignazio Brunelli (RACIOPPI, F.; BRUNELLI, I. **Commento allo Statuto del Regno**. Torino: Unione Tipografico-Editrice Torinese, 1909. p. 727). Do aviso de Brunelli na abertura desta edição, depreende-se que o art. 81 está entre aqueles para os quais Brunelli teve que “prosseguir com o comentário ex-integro”. Sobre Ignazio Brunelli ver o vocábulo de Giovanni Cazzeta.

⁴¹ Esta é a definição trazida de Gustavo Zagrebelsky, Valéria Marceno e Francesco Pallante. ZAGREBELSKY, G.; MARCENÓ, V.; PALLANTE, F. **Lineamenti di Diritto costituzionale**. 3ª ed. Città di Castello: Le Monnier, 2019, p. 107.

Estatuto alimenta a “onipotência” paralela da lei, verdadeira fonte primária, apenas aparentemente sujeita ao Estatuto. Trata-se da concepção de constituição que é reflexo de uma sociedade antidemocrática.

É também por essa razão que nos 20 anos em que houve a transformação totalitária do Estado liberal (1925-1945) na Itália, o Estatuto mantém o seu papel, sempre subordinado a novas e cada vez mais profundas alterações tanto do Estado quanto do governo, e da própria concepção do indivíduo na sociedade, independentemente do conteúdo estatutário.

Emblemáticas nesse sentido são as palavras do ministro da justiça do governo Mussolini, Alfredo Rocco, em que o indivíduo não pode (segundo a concepção fascista) ser considerado o fim da sociedade sendo apenas o meio.

De fato, a sociedade tem seus próprios objetivos históricos de conservação, expansão, melhoria, que são totalmente distintos e que podem chegar a contradizer os objetivos dos indivíduos⁴². Daí a ideia de um Estado totalitário que deve utilizar os indivíduos como meio, em que toda a vida social consiste em fazer do indivíduo o instrumento de garantia do direito do Estado e que, por sua vez, não defende os direitos dos indivíduos. Mas daqui também as sistemáticas e inúmeras exceções ao Estatuto implementadas por meio do recurso à legislação ordinária e das profundas transformações e alterações conexas da atual constituição para um estatuto formalmente inalterado.

3.2 Os fundamentos teóricos sobre os quais se desenvolvem as mudanças que antecederam a Constituição Republicana de 1948

O que muito brevemente foi reconstruído nos parágrafos anteriores obriga-nos a olhar para as coordenadas teóricas que têm podido justificar a contínua mudança material dos múltiplos conteúdos e dos mesmos princípios constitucionais vigentes ao longo do tempo, que têm sistematicamente envolvido, mediante o uso da lei, o Estatuto do Reino.

O abade francês Seyès⁴³ em 1789, referindo-se às mudanças constitucionais, argumentou que: “[...] uma Nação não pode alienar nem proibir o direito de querer; e, seja qual for sua vontade, não pode perder o direito de alterá-la quando seu interesse assim o exigir”.

O britânico Thomas Paine⁴⁴ seguiu a mesma linha ao afirmar que “[...] cada

⁴² ROCCO, A. **La trasformazione dello Stato**. Dallo Stato liberale allo Stato fascista. Roma: La voce, 1927. p. 12.

⁴³ SEYÈS, E. J. **Che cos'è il Terzo Stato**. Roma: Editori Riuniti Univ. Press, 1992. p. 59

⁴⁴ PAINE, T. **Rights of Man**. Roma: Dover Publications, 1978. p. 121.

geração é e deve ser capaz de enfrentar todas as decisões exigidas pelas circunstâncias de seu tempo”.

Os pais fundadores dos Estados Unidos da América, Alexander Hamilton e Thomas Jefferson, também assim entendem e apresentam as emendas como uma forma de ajustes da constituição às práticas políticas, ao progresso da mente humana e ao ritmo dos tempos, permitindo a manutenção constitucional e a realização de alterações à cada geração⁴⁵⁴⁶.

Para o pensamento liberal o “direito à mudança” deveria ser remetido a um ideal de justiça, ligado às condições materiais do povo e dos regimes políticos, nos quais deve ser tomada a decisão fundamental de dar vida a uma constituição. A constituição deve, então, ser o mais aderente possível, complacente e/ou, em qualquer caso, expressão dos interesses predominantes da comunidade política em voga, naquele momento histórico.

A partir desses princípios foi alimentada a ideia de poder “emancipar” o conteúdo do pacto fundador original entre o rei e a nação, modificando-o de forma exógena por meio da lei, expressão da vontade inovadora, dos dois atores principais, o soberano e os deputados, que convergem nessa decisão.

No entanto, esse pacto não foi capaz de remediar os conflitos que cresceram no plano social, impulsionados por classes externas às decisões políticas fundamentais, que, na

⁴⁵ As contribuições de Hamilton estão no artigo publicado em agosto de 1788, no *The Independent Journal*, de Nova Iorque e coletadas como artigo 85 no *Federalist Papers*. Ver Carta de Thomas Jefferson para James Madison, JEFFERSON, T. Carta de Thomas Jefferson para James Madison, 06 de setembro de 1789. In: **The Papers of Thomas Jefferson**. Volume 15: 27 March 1789 to 30 November 1789. Princeton University Press, 1958. Disponível em: <https://jeffersonpapers.princeton.edu/selected-documents/thomas-jefferson-james-madison#notes6a>.

⁴⁶ As contribuições de Hamilton estão no artigo publicado em agosto de 1788, no *The Independent Journal*, de Nova Iorque e coletadas como artigo 85 no *Federalist Papers*. JEFFERSON, T. Carta de Thomas Jefferson para James Madison, 06 de setembro de 1789. In: **The Papers of Thomas Jefferson**. Volume 15: 27 March 1789 to 30 November 1789. Princeton University Press, 1958. p. 392-398. Disponível em: <https://jeffersonpapers.princeton.edu/selected-documents/thomas-jefferson-james-madison#notes6a>. Acesso em: 20 mar. 2022: “On similar ground it may be proved that no society can make a perpetual constitution, or even a perpetual law. The earth belongs always to the living generation”. Jefferson, vinte e sete anos mais tarde, em sua correspondência sobre a constituição estadual da Virgínia, revela a contínua defesa da limitação temporal das normas constitucionais, também em nível estadual. O autor de Monticello aproxima-se então da proposta de Hamilton ao afirmar a necessidade de prazos para a revisão da constituição, conforme a formação de novas majorias em cada geração. Nos cálculos de Jefferson, em base as tabelas europeias de mortalidade, a maioria dos adultos estaria morta em 19 anos, abrindo espaço para uma nova geração e conseqüentemente uma nova maioria. Caberia então à constituição, em períodos de 19 ou 20 anos, fornecer a oportunidade à cada geração de realizar reparos e escolher a forma de governo “que acredita mais promotora de sua própria felicidade”. JEFFERSON, T. Proposals to revise the Virginia Constitution: I. Thomas Jefferson to “Henry Tompkinson” (Samuel Kercheval), 12 July 1816. In: **Founders Online**, National Archives. Disponível em: <https://founders.archives.gov/documents/jefferson/03-10-02-0128-0002>. Acesso em: 20 mar. 2022: “I am certainly not an advocate for frequent and untried changes in laws and constitutions. I think moderate imperfections had better be borne with; because, when once known, we accommodate ourselves to them, and find practical means of correcting their ill effects. But I know also, that laws and institutions must go hand in hand with the progress of the human mind. As that becomes more developed, more enlightened, as new discoveries are made, new truths disclosed, and manners and opinions change with the change of circumstances, institutions must advance also, and keep pace with the times”.

segunda metade do século XIX, e sobretudo na primeira parte do século XX, deram vida a fortes contrastes políticos e sociais.

Assim, as classes sistematicamente excluídas de representação, jamais se referiram ao Estatuto para reivindicar seus direitos, porque nessa “Carta” não havia referência real às forças inovadoras e muito menos ao que poderia ser obtido das oligarquias no poder. O resultado é uma “natureza estática” latente do Estatuto, que se contrapõe a sua constante adaptação às mudanças políticas, econômicas e sociais, por meio dos princípios gerais do direito ordinário que o acompanham, criando um texto em constante evolução e mudança, apesar da declaração em seu preâmbulo de “perpétuo e irrevogável”.

Por outro lado, a função histórica das constituições democráticas republicanas do século XX é muito diferente, no que diz respeito à promoção social e política dos grupos sociais mais vulneráveis. Grande parte desse desenvolvimento se deve aos estudos sobre as mudanças constitucionais dos juristas alemães de Weimar⁴⁷, que tiveram muita influência também na escola juspublicista italiana.

Consequentemente, somente com as constituições contemporâneas do segundo pós-guerra o tema das mutações constitucionais assumiu outro tipo de conotação e definição de análise. De fato, a ideia do direito de cada geração de se dar uma Constituição parece ser deixada de lado, para chegar a uma concepção de mudança que se expresse com vistas a projetar as constituições e os princípios que elas promovem ao longo do tempo, por meio do fornecimento de procedimentos aprovados.

Em essência, afirma-se a aspiração a uma estabilidade tendencial dos textos, na qual o procedimento de revisão realiza as condições mínimas para garantir e proteger a continuidade do pacto constituinte e forma a ser útil para governar e regular a mudança, mantendo-o no contexto de princípios imutáveis que, na Itália, caracterizaram a nova Constituição Republicana de 1948.

A mudança de perspectiva é evidente em relação ao Estatuto anterior, que, mantendo-se inalterado em sua forma original, permitiu que a lei o inovasse profundamente, mesmo que ocasionando contradições ao seu texto. Em contraposição, a Constituição italiana de 1948 se projeta ao longo do tempo e suas modificações necessariamente passam pela utilização de procedimentos específicos aprovados e tipificados⁴⁸.

⁴⁷ A referência é de Paul Laband (LABAND, P. **Il diritto pubblico dell'Impero Germanico**, Torino: Unione Tipografico-editrice Torinese, 1914), Georg Jellinek (JELLINEK, G. **Mutuamento e riforma costituzionale**. Lecce: Pensa Editore, 2004), Hermann Heller (HELLER, H. **Dottrina dello Stato**, 1988, p. 388), Carl Schmitt (SCHMITT, C. **Il nomos della terra, nel diritto internazionale dello jus publicum europeum**. Milano: Adelphi, 1991) e Hans Kelsen (KELSEN, H. **Lineamenti di dottrina pura del diritto**. Torino: Einaudi, 1991).

⁴⁸ DE MARTINO, F. R. La revisione della revisione. Modificabilità e derogabilità dell'articolo 138. **Rivista del Gruppo di Pisa**, Catanzaro, n. 8, junho 2018. Disponível em: https://www.gruppodipisa.it/images/rivista/pdf/Francesco_Raffaello_De_Martino_-

3.3 As novidades representadas na Constituição Republicana

As inovações mais significativas que emergem da constituição da recém-nascida República Italiana no rescaldo do fim da Segunda Guerra Mundial podem ser atribuídas a uma constituição de “compromisso” ou, se preferir, de “armistício”, portanto, muito diferente de ser concebida como “Ato de dominação”.

Como tal, também, graças ao amplo consenso alcançado no processo de sua aprovação, expressa um caráter totalmente inclusivo, que permite que os conflitos ideológicos sejam trazidos de volta ao seu próprio conteúdo normativo.

Chega-se, assim, à regulação dos conflitos entre interesses inconciliáveis que se tornam, como anteriormente mencionado, uma espécie de “objeto social” da constituição, que não pretende resolvê-los definitivamente, mas visa a regular as normas e procedimentos capazes de identificar no futuro os pontos de equilíbrio entre interesses, aceitáveis para todos.

Mesmo com os limites à reconstituição do partido fascista, previstos na XII disposição transitória e final da constituição e a proibição da restauração da monarquia (art. 139 da constituição) é evidente o seu caráter absolutamente inclusivo que conseguiu fazer frente às forças políticas, que se afirmaram no final do século passado, e que eram mais ou menos veladamente hostis à própria constituição⁴⁹.

Nesse cenário de rejeição de modelos de “democracia protegida” e forte pluralismo, as três características que a colocam em clara antítese em relação aos modelos anteriores podem ser resumidas em ser uma “constituição programática em contexto pluralista”, sendo uma constituição “longa” e “rígida”. Características que não pesam pouco para os cenários de emendas futuras.

_La_revisone_della_revisone.pdf. Acesso em: 16 abr 2022, lembra como o próprio Aristóteles em *Política*, livro II.7, questionou a conveniência de mudar leis e constituições (não no sentido moderno) porque “em geral, todos buscam não o que é tradicional, mas o que é bom e natural que os primeiros homens... fossem semelhantes a quaisquer outros... de modo que seria estranho ater-se as suas decisões”. No entanto, ele mesmo alertou que a mudança exige cautela, pois “quando o útil é mínimo, assim como é ruim acostumar os homens a revogar as leis levemente ... é claro que devemos tolerar alguns erros dos legisladores e dos magistrados, o útil da mudança não igualará o dano causado pelo hábito de desobedecer aos magistrados” e ainda “... a lei não tem outra forma a ser obedecida do que o costume e isso não se realiza senão em um longo período de tempo, de modo que passar levemente das leis em vigor para outras novas leis significa enfraquecer a força da lei”. E parece supérfluo insistir na relevância de tal advertência.

⁴⁹ Si vuol far riferimento alle nuove forze politiche di centro destra, vincitrici delle elezioni del 1994 che non si riconoscono tra quelle che avevano governato nel quarantennio precedente partendo dal patto ed avevano dato vita allo stesso patto fondativo della Costituzione Repubblicana. Tanto è che in virtù di tale cesura politica molti opinionisti hanno iniziato a parlare dell'inizio di una “seconda repubblica” proprio per marcare meglio le differenze che si sarebbero dovute aspettare da tale significativa trasformazione dello scenario politico e partitico italiano dopo la dissoluzione di tutti i partiti tradizionali che avevano preso parte all'Assemblea costituente.

Sob a primeira perspectiva, a Constituição de 1948 estabelece toda uma série de objetivos voltados a garantir os direitos individuais e pessoais, compreendidos também para dar corpo a uma justiça social mais adequada, a ser implementada pelo legislador com a finalidade de incidir, modificando a realidade nacional social, ao mesmo tempo desigual e a ser reformada sem entrar em rupturas revolucionárias.

Afirma-se, então, a necessidade de colocar a igualdade substantiva ao lado da igualdade formal, dando vida a uma constituição “longa”, capaz de explicitar aqueles direitos da nova geração, de natureza social, os quais o legislador teria assumido o compromisso de efetivar.

Mas “longa” também para dar corpo a uma nova dimensão do pluralismo e das suas instituições, seja de natureza associativa, autônoma (territorial e funcional), social, cultural e educativa, religiosa e política.

Para proteger esse modelo articulado surge a terceira característica, a da “rigidez”, colocada para resguardar e proteger o contexto pluralista e inclusivo. A magnitude dos objetivos e dos novos conteúdos constitucionais, pelo seu alcance prescritivo, deve ser respeitada pelo legislador e pelos diversos poderes do Estado, para o qual se impõe a introdução do controle de constitucionalidade em forma centralizada e confiada a um órgão de garantia constitucional que, porém, entra em operação apenas oito anos mais tarde, em 1956.

Prevê-se expressamente, então, no mesmo texto constitucional, art. 138, um procedimento aprimorado capaz de alterar o conteúdo constitucional mediante a adoção de um processo legislativo confiado à dupla resolução de ambas as casas do parlamento, em um intervalo não inferior a três meses. Além disso, no caso de deliberações tomadas por maioria inferior a dois terços dos membros, mas não inferior à absoluta, está prevista a possibilidade de um quinto dos membros de cada câmara, cinco conselhos regionais ou 500 mil eleitores submeter o texto aprovado pelo Parlamento ao controle popular, por meio de um referendo de aprovação.

Há, portanto, uma tendência a marginalizar e excluir a ideia de que um novo poder “constituente” pudesse perturbar os fundamentos constitucionais da democracia republicana pluralista. Tal poder, aliás, com referência ao conjunto de princípios que caracterizam o texto constitucional, uma vez exercido e consumado, deveria ser considerado “exaurido”, pois no contexto do constitucionalismo contemporâneo, tendo ao centro a pessoa e seus direitos, a evocação de um poder constituinte deveria ser entendido como inútil (sendo suficiente para o fim de melhorar o texto do exercício do poder de revisão), ou teria significado um verdadeiro “golpe de Estado”, capaz de negar os valores mais profundos da Constituição positiva e da própria ideia de constitucionalismo que dela surge.

Os “princípios supremos” da ordem constitucional, dada a sua natureza “incomensurável” em relação a outras fontes⁵⁰, expressam de fato o que é inacessível ao poder de revisão para o qual nem sequer seria concebível a ideia de que aquilo que é proibido ao poder derivado e “constituído” possa ser confiado ao exercício de um novo poder fundador e constituinte, capaz de alterar os fundamentos da democracia republicana.

Essa perspectiva de um novo poder constituinte há, pelo menos, 40 anos não aparecia no debate político italiano⁵¹, sendo recuperada mais recentemente por aquelas forças que, em disputa com o passado, tendem a minimizar seu significado, propondo-a como solução alternativa ao “passado” constitucional⁵².

3.4 O impulso por mudanças no vigor da Constituição Republicana Italiana, entre os séculos XX e XXI

O impulso mais intenso para mudar o texto constitucional parece ter ganhado força na Itália nos últimos 30 anos. Isso, certamente, não quer banalizar a fase inicial após a entrada em vigor da Constituição Republicana, em grande parte caracterizada pela absorvente discussão em nível político e institucional sobre a necessidade de alcançar sua efetiva implementação⁵³.

O primeiro período foi, de fato, fortemente condicionado por eventos políticos internacionais e por pressões intermediárias, visando à plena realização e proteção, tanto dos direitos liberais quanto sociais, mas também o fortalecimento das instituições de garantia e contrapoder, como o Tribunal Constitucional, o Conselho Superior da Magistratura e o Sistema Regional.

Essa discussão⁵⁴ ocorria a partir da segunda metade da década de 1970, quando, na Itália, quase todos os dispositivos constitucionais mais significativos (tanto em termos de

⁵⁰ Sobre o tema ver PACE, A. **Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi**. Padova: Cedam, 2002. p.1-18.

⁵¹ Nos primeiros anos após a entrada em vigor da nova constituição republicana, de fato, o debate centrou-se no problema da implementação da constituição e certamente não na sua alteração e isto tendo em conta as características de um “programa social” que seus dispositivos oferecem ao legislador a consecução dos objetivos de justiça social subjacentes ao princípio da igualdade substancial a que se refere o art. 3, parágrafo segundo.

⁵² LUCIANI, M. Quattordici argomenti contro l’invocazione del potere costituente. **Democrazia e diritto**, n. 3-4, p. 97-107, 1996. p. 97-99

⁵³ Sobre o problema da implementação da constituição e a sua relação com a aplicação e com um esclarecimento entre os dois conceitos, ver as considerações exaustivas de LUCIANI, M. Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della costituzione repubblicana. **Rivista AIC**, n. 1, marzo 2013, p. 1.

⁵⁴ Ver entre as muitas intervenções sobre a implementação/não implementação da constituição CALAMANDREI, P. La Costituzione e la legge per attuarla. In: AA. VV. **Dieci anni dopo, Saggi sulla vita politica italiana 1945 – 1955**. Bari: Laterza, 1955.

direitos sociais, quanto de autonomias territoriais) tendia a se deslocar para um uso político mais específico do conceito de constituição “material”⁵⁵

Procura-se, então, olhar para além dos dados formais dos dispositivos constitucionais, em busca de um núcleo inspirador original, capaz de reunir todas as forças políticas que contribuíram para sua aprovação.

Nessa perspectiva, a ideia de uma constituição “comprometida” poderia ser recuperada onde a perspectiva de implementação havia destacado a utilidade do conceito de constituição “material” como ferramenta hermenêutica útil para a reconstrução de um verdadeiro “identikit” da constituição, como “concretamente percebido e praticado pelos operadores constitucionais”⁵⁶, a partir do qual a ideia de dar vida ao que, naquele período histórico, no final da década de 1970, era definido como um “compromisso histórico” entre as forças políticas constituintes, e atores do mesmo processo de implementação do Tribunal Constitucional.

O fortalecimento do núcleo fundador do sistema constitucional italiano deve-se, no entanto, a uma importante orientação do Tribunal Constitucional, que com a sentença n. 1146, de 1988, reconhecendo a maioria dos pressupostos da melhor doutrina constitucional, traça nos “princípios supremos da ordem constitucional”, implicitamente inferíveis do art. 139 da constituição, o limite que mesmo podendo ser questionado pelo próprio Tribunal é obrigado a ser respeitado pelas leis de revisão e demais leis constitucionais.

Mas é evidente como essa postura veio a reforçar a diferença entre “poder constituinte” e “poder constituído”, em que o primeiro foi o único a se colocar como verdadeiramente original, enquanto o segundo resultou da mesma vontade constitucional e, como tal, pela rigidez da Constituição, que só poderia ter sido solapada por uma violação explícita e flagrante de sua legalidade⁵⁷.

É nesse contexto que se pode observar as múltiplas tentativas que, em nível político, alimentaram o desejo de realizar uma revisão significativa da Constituição italiana. De fato, critica-se a sua tendência para potenciar a mediação política e, portanto, os modelos de “democracia mediada”, em detrimento de perspectivas abertas a modelos de democracia direta ou imediata com, como pano de fundo, a procura de maior estabilidade dos executivos e com um olhar para formas de governo do tipo presidencialista e arranjos territoriais abertos a solicitações do tipo federalista, às vezes misturadas com o modelo completamente

⁵⁵ MORTATI, C. **La Costituzione in senso materiale**. Ristampa, Milano: Giuffrè, 1998.

⁵⁶ Esta é a citação trazida em Sergio Bartole (1995, p. 112).

⁵⁷ Ver LUCIANI, M. Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della costituzione repubblicana. **Rivista AIC**, n. 1, marzo 2013.

antitético e inconstitucional da chamada “secessão”⁵⁸.

Para tentar traduzir o forte debate político e institucional envolvendo não apenas intelectuais e estudiosos⁵⁹, mas também os grandes políticos da época de Cossiga a Craxi e De Mita, mesmo de tendências diferentes, com atos de câmara única, foi estabelecida uma comissão bicameral “para as reformas institucionais”, com a tarefa de elaborar um articulado projeto de revisão⁶⁰. Tal experiência também se repetiu nos anos 1990, com a tarefa de examinar as propostas ainda no parlamento e chegar a um projeto orgânico capaz de proceder à revisão apenas da segunda parte da constituição.

Entre os elementos mais significativos desse período estava a Lei Constitucional n. 1º, de 6 de agosto de 1993, que introduziu, ainda que temporariamente, procedimento derogatório parcial aquele do art. 138 da constituição, impondo a obrigatoriedade do referendo popular confirmatório.

No entanto, os anos em que essa tentativa foi concretizada foram de grave crise de legitimidade de toda a classe política, decorrente dos eventos de corrupção que chegaram ao noticiário como “Tangentopoli” e que marcaram o fim dos grandes partidos tradicionais, bem como o destino e o fracasso dessa tentativa de reforma. Com ela também se desvaneceu a ideia de atribuir poderes constituintes reais às câmaras para emendar a constituição⁶¹.

No final dos anos 1990, tem-se a mais recente tentativa de iniciar uma reforma pelo caminho iniciado pelas comissões bicamerais, que, mesmo nesse caso, não conseguiram fazer uso da sua tentativa de reforma constitucional. Problemas de forma e substância

⁵⁸ Ver o trabalho elaborado do chamado “Gruppo di Milano” inspirado no problema das reformas constitucionais Gianfranco Miglio: MIGLIO, G. **Verso una nuova Costituzione**. Milano: Giuffrè, 1983.

⁵⁹ A primeira tentativa de revisão constitucional remonta à comissão bicameral presidida pelo deputado Aldo Bozzi, da qual tomou seu nome. O trabalho envolveu 40 parlamentares (divididos igualmente entre os dois poderes do parlamento), e durou 50 sessões. O relatório final aprovado pela comissão, em janeiro de 1985, previa a revisão de 44 artigos da constituição. Apesar das boas intenções, faltou à bicameral poderes referentes à assembleia e instrumentos de ligação com os trabalhos das comissões permanentes relevantes. O exame parlamentar e a transposição das propostas para projetos de lei foram deixados à iniciativa dos grupos políticos individuais, que, no entanto, não chegaram a um acordo. A segunda tentativa remonta a 1992, na bicameral presidida primeiro por Ciriaco De Mita e depois por Nilde Iotti, e envolveu 60 parlamentares. Ao final das 60 sessões, a comissão aprovou um texto de reforma que abrangia 22 artigos. No cerne da proposta estava a ideia de introduzir um governo “neoparlamentar”, reformando vários aspectos do poder executivo. A reforma, apresentada às duas câmaras em janeiro de 1994, foi abandonada devido ao término antecipado da legislatura. A última bicameral foi criada em 1997 e foi presidida por Massimo D'Alema. Os 70 membros se reuniram em 71 sessões e, eventualmente, conseguiram levar o texto para a assembleia. A câmara discutiu a provisão de janeiro a junho de 1998, até que os trabalhos fossem suspensos devido a fortes divergências entre os diversos partidos políticos envolvidos. Após três tentativas de trabalhar sobre uma reforma estrutural da constituição de forma bipartidária e compartilhada, o parlamento abandonou o caminho das bicamerais.

⁶⁰ Veja para uma discussão sobre o conteúdo e o trabalho <https://www.camera.it/parlam/bicam/rifcost/dossier/prec07.htm>

⁶¹ Ideia defendida pelo próprio Presidente da República da época, Francesco Cossiga, que por esta e todas as suas atitudes sofreu inquérito parlamentar, posteriormente arquivado.

impediram de buscar um discurso compartilhado.

Após esses 20 anos, o parlamento tomou outro caminho. Nos anos seguintes, as várias maiorias aprovaram unilateralmente inúmeras reformas ao texto constitucional. Essas reformas começaram com golpes majoritários, que seguiram a orientação do governo no poder e abandonaram a ideia do trabalho bipartidário necessário para mudar a constituição. Obviamente, esses textos não são reformas tão substanciais quanto as tentadas pela bicameral (e serão objeto do próximo referendo), mas representam mudanças importantes. Entre as mais importantes estão a reforma do Título V, em 2001, implementada com o referendo popular constituinte no governo Berlusconi, e aprovado pela maioria de centro-esquerda na legislatura anterior, e também a introdução do orçamento equilibrado na constituição em 2012 sob a liderança de Mario Monti, neste caso, porém, caracterizada por uma votação quase unânime das duas casas do parlamento.

Durante a 17ª legislatura, o governo então presidido por Matteo Renzi promoveu uma reforma articulada da constituição que mudaria o modelo bicameral do parlamento italiano que se transformaria em um bicameralismo imperfeito e assimétrico, identificando o Senado da República como câmara representativa das instâncias regionais e locais e também supostamente modificando as mesmas disposições do Título V, revisadas em 2001. No entanto, um projeto de reforma tão complexo foi rejeitado pelo referendo popular em dezembro de 2016.

Quanto às leis constitucionais aprovadas na 18ª legislatura: A primeira, lei constitucional n. 1º, de 19 de outubro de 2020, modificou os artigos 56, 57 e 59 da constituição, reduziu o número de parlamentares. A lei foi confirmada pelos eleitores no referendo popular realizado em 20 e 21 de setembro de 2020. Em 4 de novembro de 2021, a lei constitucional n. 1, de 18 de outubro de 2021, que alterou o artigo 58, parágrafo primeiro, da constituição, reduziu de 25 para 18 anos a idade de eleição dos membros do Senado da República. A terceira lei de alteração da constituição, a lei constitucional n. 1º, de 11 de fevereiro de 2022, inclui a proteção ambiental entre os princípios fundamentais da Constituição.

Além disso, vários outros projetos de lei que alteram a constituição estão sob análise parlamentar. Dentre estes, foi aprovado na câmara o PDL Cost. A.C. 1173 - A.S. 1089 que altera o artigo 71 da constituição sobre iniciativa legislativa popular (primeira deliberação em 21 de fevereiro de 2019). Com 213 votos a favor, 5 contra e 13 abstenções, o Senado, em 22 de março de 2022, aprovou em primeira deliberação o projeto de lei constitucional que altera o artigo 33 da constituição, sobre atividade esportiva, no texto proposto pela comissão (A.S. 747).

Para alguns projetos de leis constitucionais, o exame na comissão do Senado foi

encerrado. Se trata da PDL. A.S. 852 que altera o artigo 75 da constituição, concernente à introdução de um vínculo para o legislador de respeitar a vontade popular expressa com o referendo abrogativo, do qual se concluiu o exame no referendo de 26 de maio de 2021 e a PDL Cost. A.S. 1124, que altera o artigo 99º da Constituição, relativo ao Conselho nacional da economia e do trabalho, cuja apreciação foi concluída no referendo de 25 de junho de 2019.

Observa-se que, em 40 anos, de 1948 a 1998 (ano em que a última bicameral encerrou), as leis emendando a constituição foram sete e certamente não particularmente significativas; nos 20 anos que se seguiram, a frequência de alterações foi ampliada chegando ao total de 11 alterações. Assim, cerca de 60% das leis de reforma constitucional foram aprovadas após a bicameral, uma a cada dois anos, o que confirma as premissas de que partiu esse trabalho. É evidente uma aceleração significativa do movimento que visa a alimentar a reforma e as pressões transformadoras da constituição italiana, mas a esperança é que em nenhum caso possa ser alimentada a tendência de minar seus fundamentos democráticos e pluralistas e seus valores de igualdade e liberdade, sendo protegida de toda reminiscência e derivação de tipo autoritário e neonacionalista.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As constituições nacionais apresentam como característica quase “universal” a previsão de processos de alteração ou reforma de seus textos. A alteração constitucional pode ser considerada salutar ao permitir a adaptação do texto constitucional à dinâmica social, como defendido originariamente por Seyès, Paine, Hamilton e Jefferson. Deve-se considerar que a frequente alteração constitucional, porém, pode atuar contra a sua estabilidade, na desconstrução de acordos políticos, na transitoriedade de políticas públicas trazendo entraves à sua implementação e ao desenvolvimento de instituições com previsão constitucional, na manipulação de regras políticas em favor de maiorias temporárias e na sobreposição do sistema político ao direito, fomentando diferenças políticas e insegurança jurídica.

Mesmo considerando que os movimentos constitucionalistas nacionais historicamente sempre apresentaram incidência da dinâmica e das rupturas políticas, por meio da substituição ou alteração dos textos constitucionais, é indiscutível que há a maior incidência de alterações durante o século XX.

A maior frequência de alterações ao texto das constituições no Brasil surge na década de 1930, antes do crescimento da média mundial, indicada por Ginsburg e Melton, a partir de 1950. Muito embora os textos constitucionais brasileiros da década de 1930 sejam mais extensos do que aqueles anteriores, eles não se encaixam na perspectiva de que a frequência de emendas esteja vinculada apenas à sua extensão ou longevidade, mas refletem

na ruptura política e o regime autoritário. A dinâmica política desdobra-se ainda nas polêmicas quanto ao respeito às normas de alteração constitucional.

Historicamente, no Brasil, a maior frequência de alterações formais ocorreu em períodos de transição de regime e anteriormente à substituição constitucional, mas sob a atual constituição brasileira, essa constatação não se confirma. Observa-se, nesse contexto, que desde 1992, houve intensa frequência de alteração constitucional no Brasil, com seus picos nos anos de 2000 e 2014, em governos com posturas político-ideológicas diversas.

Dessa forma, não parece ser a extensão, o detalhamento ou o tempo de vigência do texto constitucional o que mais influencia em sua alteração. A compreensão do fenômeno parece estar mais próxima ao que Arantes e Couto denominam de *modus operandi* constitucional de produção normativa, que se aproxima à “cultura de emendas” trazida por Ginsburg e Melton e que, no Brasil, se inicia e fortalece sob regimes autoritários.

A dinâmica do constitucionalismo brasileiro encontra, então, certa proximidade com aquele italiano, no mesmo ponto em que se aproxima daquele português, ou seja, na frequente realização de normas de impacto constitucional, no início do século XX, sob regimes autoritários, e na maior frequência de alterações constitucionais no início do século XXI (em suas constituições historicamente mais rígidas), denotando a intensificação de uma “cultura de emenda”, que implica em uma concepção desvalorizada da constituição, sob o ponto de vista normativo.

Muito embora o significado e a função das emendas e das revisões constitucionais no Brasil e na Itália pareçam ter sido alterados no tempo, ainda observa-se uma forte sobreposição do caráter político àquele jurídico. Se a maior longevidade das constituições nacionais democráticas do segundo pós-guerra atesta uma concepção salutar de alteração que permita projetar as constituições e os princípios que elas promovem ao longo do tempo, realizando as condições mínimas para garantir e proteger a continuidade do pacto; há de se considerar reminiscências de uma concepção político-autoritária de constituição, por meio do impacto da pressão governamental sobre o texto constitucional, refletida em suas alterações, amplitude e frequência, em prol de regimes políticos ou planos de governo.

A hipótese apresentada neste artigo de que as práticas frequentes ou amplas de alterações aos textos de natureza constitucional, seriam reminiscências da concepção de constituição (e de suas alterações), sob regimes autoritários, durante o século XX é bastante sugestiva para o Brasil e encontra certo respaldo na intensificação da promulgação de leis ordinárias em contraste com o Estatuto Albertino, na Itália. Muito embora no século XXI, as constituições democráticas de ambos os países tenham apresentado maior média anual de alterações constitucionais, a origem dessa dinâmica ainda é encontrada em pressões governamentais que encontram respaldo majoritário (e não necessariamente pluralista) no

parlamento.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ARANTES, R. B.; COUTO, C. G. A Constituição sem fim. In: DINIZ, S.; PRAÇA, S. (Orgs.). **Vinte anos de Constituição**. São Paulo: Paulus, 2008.

ARANTES, R. B.; COUTO, C. G. Construção Democrática e Modelos de Constituição. Dados **Revista de Ciências Sociais**, v. 53, n. 3, 2010.

ARANTES, R. B.; COUTO, C. G. 1988-2018: Trinta anos de constitucionalização permanente. In: MENEZES FILHO, N.; SOUZA, A. P. (Orgs.). **A Carta. Para entender a Constituição brasileira**. São Paulo: Todavia, 2019.

BALEIRO, A: **Constituições Brasileiras**. 3. ed., v. 2. Brasília: Senado Federal, 2012.

BALEIRO, A.; LIMA SOBRINHO, B: **Constituições Brasileiras**. 3. ed., v. 5. Brasília: Senado Federal, 2012.

BARBOSA, L. A. A. **Mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964**. 2009. Tese de doutoramento, Universidade de Brasília - UNB. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/4075>. Acesso em: 20 mar. 2022.

BONAVIDES, P. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Editores Malheiros, 2003.

BRASIL. Constituição. **Lex**: Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm.

BRASIL. Constituição. **Lex**: Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRITTO, C. A. O problema da vigência dos atos complementares posteriores à edição do AI-5. **Revista de Direito Processual Geral**, n. 32, p. 1–18, 1977.

BRYCE, J. Flexible and Rigid Constitutions. In: BRYCE, J. **Studies in History and Jurisprudence**. Vol. I. Oxford: The Clarendon Press, 1901.

CALAMANDREI, P. La Costituzione e la legge per attuarla. In: AA. VV. **Dieci anni dopo, Saggi sulla vita politica italiana 1945 – 1955**. Bari: Laterza, 1955.

CASSESE, S. **Il Governo dei giudici**. Bari: Laterza, 2022.

CAZZETTA, G.; BRUNELLI, I. In: BIROCCHI, I. et al. (Orgs.). **Dizionario biografico dei giuristi italiani**. Bologna: Il Mulino, 2013.

COUTO, C. G.; ARANTES, R. B. Constituição, Governo e Democracia no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 61, p. 41–62, jun. 2006.

DAL RI, L.; SCHMIDT, F. A construção dos direitos fundamentais no Brasil: entre Constituições estrangeiras e Direito Internacional. **Revista Justiça do Direito**, v. 33, n. 3, p. 139-164, 2019.

DAL RI, L. Compromisso internacional ou constitucionalismo? A construção de direitos ao nacional e ao estrangeiro no Brasil. In: FIGUEIREDO, Carlos Eduardo *et. al.* (Orgs.). **Direito constitucional luso e brasileiro no âmbito da pacificação social**. Porto: Juruá, 2020.

DAL RI, L.; DEMARCHI, C. As práticas luso-brasileiras de alteração constitucional: reminiscências de regimes autoritários? In: FIGUEIREDO, Carlos Eduardo *et. al.* (Orgs.). **Direito constitucional luso e brasileiro**. Curitiba: Juruá, 2022.

DE MARTINO, F. R. La revisione della revisione. Modificabilità e derogabilità dell'articolo 138. **Rivista del Gruppo di Pisa**, Catanzaro, n. 8, junho 2018. Disponível em: https://www.gruppodipisa.it/images/rivista/pdf/Francesco_Raffaello_De_Martino_-_La_revisione_della_revisione.pdf.

ELKINS, Z.; GINSBURG, T.; MELTON, J. **The endurance of national constitutions**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

FAUSTO, B. **História do Brasil**. São Paulo: Edusp, 2013.

FERRARI, F. **Studio sulla rigidità costituzionale, dalle chartes francesi al Political constitutionalism**. Diritto Pubblico, 2011.

GINSBURG, T.; MELTON, J. Does the Constitutional Amendment Rule Matter at All? Amendment Cultures and the Challenges of Measuring Amendment Difficulty. **Coase-Sandor Institute for Law & Economics**, n. 682, 2014.

HELLER, H. **Dottrina dello Stato**, 1988.

JEFFERSON, T. Carta de Thomas Jefferson para James Madison, 06 de setembro de 1789. In: **The Papers of Thomas Jefferson**. Volume 15: 27 March 1789 to 30 November 1789. Princeton University Press, 1958. Disponível em: <https://jeffersonpapers.princeton.edu/selected-documents/thomas-jefferson-james-madison#notes6a>.

JEFFERSON, T. Proposals to revise the Virginia Constitution: I. Thomas Jefferson to “Henry Tompkinson” (Samuel Kercheval), 12 July 1816. In: **Founders Online**, National Archives. Disponível em: <https://founders.archives.gov/documents/jefferson/03-10-02-0128-0002>.

JELLINEK, G. **Mutuamento e riforma costituzionale**. Lecce: Pensa Editore, 2004.

KELSEN, H. **Lineamenti di dottrina pura del diritto**. Torino: Einaudi, 1991.

LABAND, P. **Il diritto pubblico dell'Impero Germanico**, Torino: Unione Tipografico-editrice Torinese, 1914.

LUCIANI, M. Quattordici argomenti contro l'invocazione del potere costituente. **Democrazia e diritto**, n. 3-4, p. 97-107, 1996.

LUCIANI, M. Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della costituzione repubblicana. **Rivista AIC**, n. 1, marzo 2013.

MIGLIO, G. **Verso una nuova Costituzione**. Milano: Giuffrè, 1983.

MORTATI, C. **La Costituzione in senso materiale**. Ristampa, Milano: Giuffrè, 1998.

NEVES, M. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: Ed. Acadêmica, 1994.

NEVES, M. **Constituição e Direito na modernidade periférica: uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro**. São Paulo: WMF, 2018.

PACE, A. **Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi**. Padova: Cedam, 2002.

PAINE, T. **Rights of Man**. Roma: Dover Publications, 1978.

PAINE, T. **Rights of Man**. Roma: Dover Publications, 1999.

POLETTI, R.. **Constituições Brasileiras**. 3a ed. Brasília: Senado Federal, 2012.

RACIOPPI, F.; BRUNELLI, I. **Commento allo Statuto del Regno**. Torino: Unione Tipografico-Editrice Torinese, 1909.

RESCIGNO, G. U. **Interpretazione e Costituzione**. Diritto Pubblico, 2011.

ROCOO, A. **La trasformazione dello Stato**. Dallo Stato liberale allo Stato fascista. Roma: La voce, 1927.

SCHMITT, C. **Il nomos della terra, nel diritto internazionale dello jus publicum europeum**. Milano: Adelphi, 1991.

SEYÈS, E. J. **Che cos'è il Terzo Stato**. Roma: Editori Riuniti Univ. Press, 1992.

SOUTO MAIOR, A. **História do Brasil**. 6ª ed. São Paulo: Editora Nacional, 1968.

STRONATI, M. In: RACIOPPI, Francisco **Dizionario biografico degli Italiani**, vol. 86. Roma: Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 2016.

TILLY, C. **Vocábulo Conflitto**. Enciclopedia delle Scienze Sociali. Roma: Treccani, 1992.

ZAGREBELSKY, G.; MARCENÓ, V.; PALLANTE, F. **Lineamenti di Diritto costituzionale**. 3ª ed. Città di Castello: Le Monnier, 2019.

INFORMAÇÕES DO AUTOR

Carlo Calvieri

Doutor em Pesquisa in Direito Público. Professor titular de Direito Constitucional e Direito Econômico Público na Universidade de Perugia. Professor dos Cursos de Doutorado e Mestrado em Ciência Jurídica da UNIPG. Perugia – Itália.. E-mail: carlo.calvieri@unipg.it.

Clovis Demarchi

Doutor e Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí. Professor na graduação em Direito e no Curso de Doutorado e Mestrado em Ciência Jurídica da UNIVALI/Brasil. Líder do grupo de pesquisa em Direito Educacional e Normas Técnicas e membro do grupo de pesquisa em Direito, Constituição e Jurisdição. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9819761828844957>. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-0853-0818>. Endereço eletrônico: demarchi@univali.br..

Luciene Dal Ri

Doutora em Direito pela Università degli Studi di Roma La Sapienza (2009) e Mestre em Estudos Medievais pela Pontifícia Università Antonianum (2006). Professora no Programa de Mestrado e Doutorado em Ciência Jurídica e no Curso de Mestrado Profissional Internacional Conjunto em Direito das Migrações Transnacionais, da Universidade do Vale do Itajaí e da Università degli Studi di Perugia (Itália). E-mail: luciene.dalri@univali.br.

COMO CITAR

CALVIERI, Carlo; DEMARCHI, Clovis; DAL RI, Luciene. A intensificação de alterações constitucionais: a comparação de concepções e modelos entre Brasil e Itália. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí (SC), v. 28, n. 3, p. 554-584, 2023. DOI: 10.14210/nej.v28n3.p554-584.

Recebido em: 17 de abr. de 2022

Aprovado em: 08 de ago. de 2023