

# REGRAS DE EMENDAMENTO CONSTITUCIONAL NO BRASIL EM PERSPECTIVA HISTÓRICA

Autor: Felipe dos Santos Oliveira (felipesoliveira@usp.br)

Orientador: Prof. Dr. Rogério Bastos Arantes (rarantes@usp.br)

Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas/Universidade de São Paulo

A pesquisa tem por pretensão o exame da política constitucional dos regimes republicanos anteriores à 1988, abrangendo, portanto, as Constituições de 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967-69. A definição de “política constitucional” é apresentada por Arantes e Couto (2019, p. 36), como sendo “toda atividade do sistema político que tem a Constituição como objeto e particularmente aquela que resulta em alterações constitucionais, seja pelo emendamento formal, seja por interpretação judicial dos tribunais”. O trabalho tem por fundamentação teórica o neoinstitucionalismo. Sob tal perspectiva, as Constituições são tratadas como variável dependente dos processos de elaboração da carta, e como variável independente os processos desencadeados por suas características intrínsecas (ELSTER, 1995). Nesse sentido, o neoinstitucionalismo se propõe a verificar os motivos as quais o constituinte e a maioria política que compõe o processo de *constitution-making* determinam as regras que regem o funcionamento do Estado, e as razões das escolhas constitucionais. A relevância para o neoinstitucionalismo é avaliar quais fatores ocasionam a substituição de uma Constituição por outra. Entende-se que mecanismos de emendamento – alterações formais à carta – possibilitam uma renegociação dos termos com os atores políticos relevantes de forma mais simplificada e menos danosa ao desenho institucional de um regime democrático qualquer. Elkins, Ginsburg e Melton concluem que, para um constante processo de renovação dos acordos políticos, é necessário que as Constituições sejam: resultados de processos inclusivos, a partir dos interesses das minorias e das maiorias; que contenham regras flexíveis de emendamento; e que cubram a maior quantidade de tópicos relevantes da vida social o possível. Dessa forma, o desenho institucional da Carta garantiria uma permanente renegociação dos termos, permitindo sua longevidade e evitando processos de rupturas institucionais. Assim, analisa-se os mecanismos institucionais presentes em cada carta que permitem as alterações constitucionais, bem como o problema do emendamento constitucional foi apresentado na história do constitucionalismo brasileiro, relativo à frequência por Carta.

## Métodos e Procedimentos

A pesquisa é orientada a partir de duas hipóteses, as quais são concorrentes na literatura comparada. A mais tradicional e assentada dentro do campo de estudo afirma que as taxas de emendamento são relacionadas à arquitetura institucional, como a própria regra de emendamento e o controle constitucional. Também incluímos o quão constitucionalizadas estão os dispositivos que tratam de políticas públicas (aqui, denominado como *policy*) em cada Constituição. Ginsburg e Melton (2015), por sua vez, propuseram uma nova forma de análise empírica, estabelecendo que a melhor forma de prever a taxa de emendamento de um determinado país é verificando a taxa da Constituição anterior deste país, o que ficou conhecido por “cultura do emendamento”. Dessa forma, o enfoque passa a ser padrões histórico-culturais que influenciam na rigidez das cartas, a partir dos regimes as quais as Constituições estão inseridas. Tsebelis (2017) faz um movimento contrário a essa explicação, retomando as variáveis institucionais como de principal relevância para a explicação da questão, demonstrando que Constituições longas tendem a ser alteradas em uma taxa superior as Constituições mais enxutas, mesmo que as regras de emendamento sejam rígidas. Assim, examina-se as hipóteses concorrentes, de olho na suposta “cultura do emendamento” mas também na interação dos mecanismos institucionais – regra de emendamento - com o grau de constitucionalização de *policy* nas respectivas cartas. Foi feita pesquisa histórica dos debates constituintes e das produções à cada época, observando as regras de alteração constitucional e as emendas por Constituição.

## Resultados

Como descoberta que permeia os resultados desta pesquisa, observou-se que tanto a regra de emendamento quanto a quantidade de *policy* constitucionalizada foram importantes para as taxas de emendamento das Constituições analisadas. Nesse sentido, pouco se atribuiu a fatores culturais a taxa de emendamento. A primeira carta republicana estabeleceu o processo de alteração constitucional como “reforma”, o que chamou atenção durante a pesquisa. A regra era bastante rígida e exigia aprovação de 2/3 dos parlamentares e com 3 discussões em cada casa legislativa, além de mecanismos de iniciação também mais rígidos (o início da tramitação via assembleias estaduais era inviável). O que se verificou é que, a partir de 1934, há uma adaptação na regra de emendamento que permite com que ocorra uma maior flexibilização à alteração constitucional. Então, em 1891, apesar da carta ter sido inspirada na constituição

americana, que nominalmente utiliza o termo “*amendment*”, a carta brasileira acaba se referindo ao processo como reforma, mantendo o restante do processo idêntico. Mas acabou que parte dos atores relevante se mostraram insatisfeitos com a complexibilidade da regra. Na constituinte de 1933/34, então, os atores políticos observam essa questão e passam a pautar a discussão na tentativa de flexibilizar a regra, o que conformou a diferenciação entre revisão e emendamento. Então o primeiro processo dizia respeito a questões mais gerais da carta, como a forma de governo, as regras do jogo, ou seja, questões de *polity*, e o segundo para questões mais específicas e controversas. Também se observou que houve na Carta um crescimento acentuado de *policy* constitucionalizada (indicação ao gráfico)

### **Conclusões**

Ao retirar-se o termo “reforma”, a Constituição de 1934 alternou em duas a possibilidade de alteração: a revisão, de dispositivos referentes ao cerne político do texto (ou, como nos referimos aqui, referentes à *polity*); e a emenda, para questões mais triviais, definidas pelo resultado da preferência política de dada geração, e que é passível de ser alterada conforme as preferências vão se alternando. Dessa forma, a Constituição de 1934 se mostrou pioneira na possibilidade de alteração de termos de *policy*, ainda que os textos que sucederam a carta de 1934 não fizesse distinção entre o que poderia ser suprimido, alterado ou adicionado (com exceção, obviamente, das cláusulas pétreas. A alteração da regra ao longo das Constituições foi de extrema importância para que se observasse um aumento no número de emendas conforme novos textos eram adotados. A atual regra permite com que os atores políticos tenham disposição para alterar o texto conforme as preferências políticas mudam, sem com que o texto escravize as gerações futuras. Em síntese, diante dos resultados obtidos, a hipótese neoinstitucionalista se mostra mais pertinente ao caso do constitucionalismo brasileiro. Foi um fator relativo à normatividade da regra, e uma identificação por parte do legislador constituinte da necessidade de flexibilização da regra, que se mostrou crucial para a adaptação da regra nos textos seguintes.