

## **Constitucionalismo e Constituição de:**

### **Nicolla de Mateucci a Giuseppe Vergottini. Parte II.**

Resumo: Este presente artigo busca concluir o estudo sobre Constitucionalismo e Constituição. Pois, são muitos ligados e seria um erro tratá-los com hiatos, e não com irmão gêmeos siameses. E lógico, os Teóricos para o nosso estudo ficar em boas mãos não poderia ser melhor do que com os Cientistas Políticos Nicolla de Mateucci a Giuseppe Vergottini.

Abstract: This article seeks to conclude the study on Constitutionalism and Constitution. Well, there are many connected and it would be a mistake to treat them with hiatus, and not with twin Siamese twins. And of course, the Theorists for our study getting in good hands could not be better than with the Political Scientists Nicolla de Mateucci to Giuseppe Vergottini.

Segundo Giuseppe Vergottini <sup>1</sup>, as Constituições Modernas tem projetos ambiciosos. “Todo ordenamento estatal possuiu sempre um conjunto peculiar de princípios orgânicos característicos, que o distinguia dos demais, mas só em tempos relativamente recentes se estendeu e consolidou a convicção de que tais princípios deveriam, em geral, ser reunidos em um documento formal, definido como Constituição” (VERGOTTINI, 1997, 258 p.). No início as Constituições eram somente uma Barreira Documental Anti-absolutista, o foco foram três coisas: limitá-lo; fragmentá-lo e consolidar-se sobre o Absolutismo<sup>2</sup>, na verdade, a Modernidade e a Contemporaneidade buscam constantemente, não deixá-lo reviver como já houve em alguns pontos ainda que com uma forma diferente: as Ditaduras do Século XX; o Fascismo e o Nazismo. A Constituição é a representação de um Poder Político Descentralização Constitucionalmente, sendo montado um quebra-cabeça: “diversos órgãos constitucionais, sendo reconhecidas aos cidadãos, além de uma série de direitos fundamentais, adequadas garantias contra os abusos cometidos pelos titulares dos órgãos do poder político” (VERGOTTINI, 1997, 258 p.).

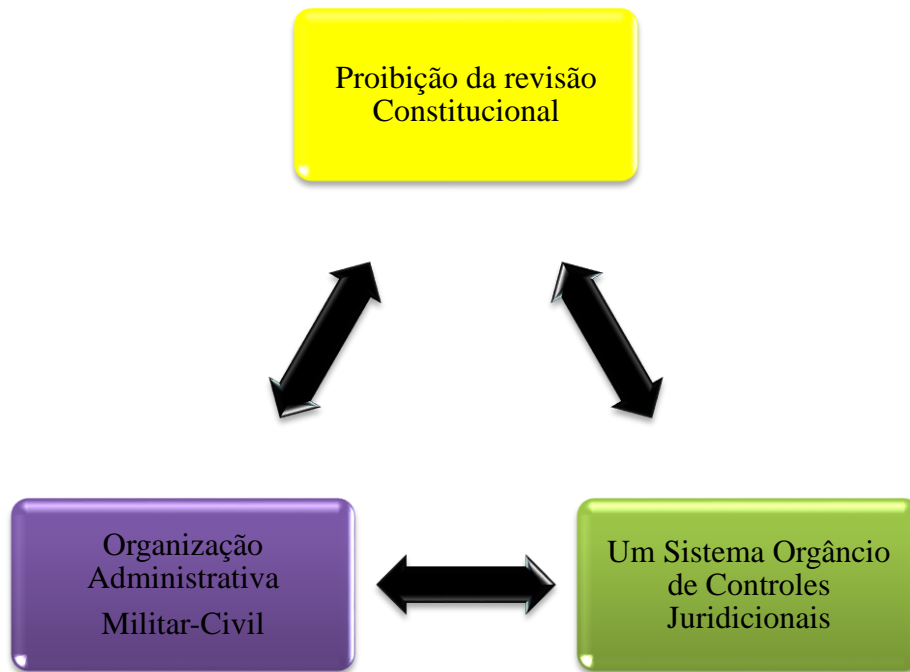
---

<sup>1</sup> Italiano de Pisa; Nascido em 18 de Outubro de 1936. Bacharelou-se em Direito no ano de 1959, e desde 1967 atua como Professor de Direito Público em Bolonha, e no Supremo Tribunal Federal Italiano. Lecionava na época Direito Comparado e o Direito Constitucional, atuou também como Presidente de Ciências Morais. Foi editor da Revista Melhor Constitucional. Vergottini atua no Direito Publico Italiano prestando serviços com seus saberes.

<sup>2</sup> Segundo Pierangelo Schiera: “Surgido talvez no século XVIII, mas difundido na primeira metade do século XIX, para indicar nos círculos liberais os aspectos negativos do poder monárquico ilimitado e pleno, o termo-conceito Absolutismo espalhou-se desde esse tempo em todas as linguagens técnicas européias para indicar, sob a aparência de um fenômeno único ou pelo menos unitário, espécies de fatos ou categorias diversas da experiência política, ora (e em medida predominante) com explícita ou implícita condenação dos métodos de Governo autoritário em defesa dos princípios liberais, ora, e bem ao contrário (com resultados qualitativa e até quantitativamente eficazes), com ares de demonstração da inelutabilidade e da conveniência se não da necessidade do sistema monocrático e centralizado para o bom funcionamento de uma unidade política moderna. A força polêmica do termo, presente desde sua aparição e nunca abafado pela sua contraditória difusão, acelerou e acentuou por uma parte o sucesso, mas também proporcionou vários equívocos sobre sua essência, tornando de uma certa maneira problemática a utilização dentro de margens rigorosamente suficientes para garantir a cientificidade requerida pela própria pesquisa historiográfica” (SCHIERA, 1997, 10 p.).

Para o Autor, a Constituição já direcionava os membros do Estado a terem direitos a Liberdades Fundamentais, que coloca o Estado como liberal, devido, a essa base era natural obter dois prismas: Oligárquico-Censitária e a Democrática. Todavia, no auge do Cientificismo, em pleno século XX, o Estado liberal passou pelos seus maiores questionamentos: “foi contestado e frequentemente superado pelo surgimento do Estado dos *soviets* e do Estado autoritário fascista e, a seguir, pelos modelos ecléticos apresentados pelos Estados de recente independência” (VERGOTTINI, 1997, 258 p.). A melhor forma para a sobrevivência desses Estados foi a não derrubada da Constituição, ao mesmo tempo, “prevendo-se que a segurança só seria garantida a quem compartilhasse a ideologia oficial, de cunho diverso, de que, por toda a parte, se torna portador um partido único” (VERGOTTINI, 1997, 258 p.). Assim, nesse modelo de Estado mexeram na Constituição para dar o ar de Democracia. “Além disso, a par da função mencionada, consolidaram-se e impuseram-se outras funções da Constituição, todas elas já presentes nas próprias Constituições liberais” (VERGOTTINI, 1997, 258 p.). A Constituição tem sua função constitucional primaz: coloca o Estado Liberal no Plano Internacional, e seus membros desfrutam de direitos e deveres plenos. “Isto explica por que, depois da independência, todos os novos Estados se apressam em se apresentar de modo formalmente inobjetével na cena internacional como dotados de uma Constituição própria. Intimamente vinculada à função constitutiva está a da *estabilização e racionalização* de um determinado sistema de poder” (VERGOTTINI, 1997, 258 p.).

No prisma de Vergottini, a Constituição é uma coluna documental e estrutural para uma Sociedade Moderna de manter. “A Constituição é um ponto firme, uma base coerente e racional para os titulares do poder político, que visam, mediante ela, dar estabilidade e continuidade à sua concepção da vida associada” (VERGOTTINI, 1997, 258 p.). É a partir dela que são: “fixadas múltiplas garantias para defesa da ideologia dominante e dos institutos constitucionais fundamentais” (VERGOTTINI, 1997, 258 p.). São múltiplas as atuações:



Segundo Giuseppe Vergottini, a Constituição que dá veracidade ao Poder Político, consequentemente, ao Novo Estado. “Isso explica que, especialmente nos Estados novos, a cada reviravolta interna decorrente de um golpe de Estado, suceda a adoção de uma nova Constituição, nem sempre com conteúdos profundamente diversos da Constituição anterior, então ab-rogada” (VERGOTTINI, 1997, 258-59 p.). A Constituição têm dois desdobramentos importantes que vale apenas ser lembrado. É uma ferramenta de Propaganda e de Educação Política. Daí se percebe como uma Constituição é transbordada de Ideologias: “como as francesas da Revolução, as socialistas e as das repúblicas islâmicas —, cujos textos contêm, não só normas organizativas, mas, sobretudo princípios de orientação e estímulos de ativação das massas” (VERGOTTINI, 1997, 259 p.). As Funções Constitucionais são semelhantes, entretanto: “seus conteúdos podem ser profundamente variados, na medida em que, na realidade concreta, a concepção que serve de base a toda forma de Estado ou regime político acaba por influenciar de modo determinante o texto constitucional” (VERGOTTINI, 1997, 259 p.).

### **Constituição: não tem como defini-la totalmente.**

Segundo Giuseppe Vergottini, a Constituição é o ponto central de qualquer sistema de normas, isso pelo viés da Doutrina Jurídica. Essa Ideologia vale para: Estados; Organizações Internacionais e Comunidade Internacional. “Qualquer ser, público ou privado, tem seus princípios básicos indispensáveis e, por isso, uma Constituição própria;

mas só os seres chamados autolegitimados se consideram portadores de uma Constituição, que vale e opera também para todos os seres *derivados* que se justificam por ela, estando diversamente vinculados ao ordenamento do ser originário e dependendo dele. Isto vale especialmente para os entes públicos abrangidos pelo ordenamento estatal” (VERGOTTINI, 1997, 259 p.). A Constituição navega entre dimensões bem semelhantes e díspares: “extrema dificuldade de definir com clareza os princípios normativos essenciais já referidos, embora abstratamente se afirme que estes não de ser os logicamente prioritários, superiores a outros princípios não indispensáveis, capazes de se revelar como permanentes” (VERGOTTINI, 1997, 259 p.).



Segundo Giuseppe Vergotinni, todavia, o que se percebe é a Constituição do Estado estando intimamente ligada a valores, mas, “diversamente condicionado por aspectos históricos e políticos que tornam difícil sua enunciação em termos absolutos” (VERGOTTINI, 1997, 259 p.). Cabendo isso, somente, no viés da hipótese normativista, que tem como base a Norma em cima de norma, ou seja, “que condiciona a produção de normas gerais, especialmente através da legislação; mas, como já tem sido observado, essa norma acaba por fazer supor uma ordem já constituída, sem explicar qual a sua base” (VERGOTTINI, 1997, 259 p.). Assim, mesmo dentro da Academia os Intelectuais de diferentes áreas: Direito; Filosofia do Direito; Ética do Direito; Sociologia do Direito, ainda que juntas não conseguem dar conta de conceituar a Constituição. “De fato, sendo normal a tendência a adotar a forma escrita como expressão da Constituição, procurou-se

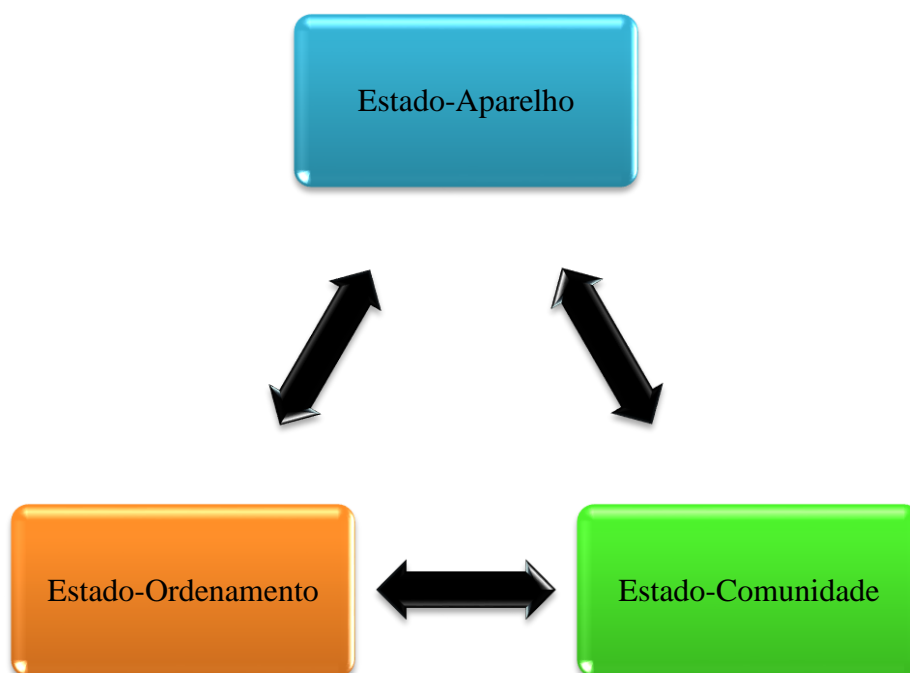
definir como constitucionais as disposições que vieram à luz seguindo procedimentos reforçados, isto é, diversos dos seguidos na legislação normal, e são da incumbência de órgãos dotados do poder constituinte” (VERGOTTINI, 1997, 259 p.). Definindo o que é Constituição não é encarcerá-la, pelo contrário, apenas será uma base construída para construindo o conceito. “A forma escrita — que é a que se impôs claramente, não obstante a permanência de Constituições predominantemente consuetudinárias” (VERGOTTINI, 1997, 259 p.).

A Constituição na Modernidade está ligada a Estabilidade da Estrutura do País, principalmente, a ideológica e a política, e navega nos prismas individuais e coletivos. Entretanto, para as visões ideológicas Direita, Centro e Esquerda bebem desse contrato escrito chamado Constituição, devido, as evoluções históricas elas têm duas variações. Primeiro, as Constituições-Balanco: estas confrontam o passado, e a partir deste chegam a um balanço político resultante. Segunda, a Constituição-Programa: “que exprimem, de modo particularmente explícito, um sistema orgânico de diretrizes a cumprir a breve, médio e longo prazos. Esta tendência propagandística tem levado a uma progressiva ponderação dos textos constitucionais, especialmente os que ampliaram as disposições em matéria econômica e social, indo mais além das simples disposições organizativas respeitantes à distribuição e uso do poder político” (VERGOTTINI, 1997, 259 p.).

### **Constituição: a Materialização do conceito.**

Segundo Giuseppe Vergottini, a documentação da constitucional é “uma tentativa de cristalização dos princípios essenciais” (VERGOTTINI, 1997, 260 p.), que geralmente, nunca o seu fim é satisfatório. “É natural que o poder constituinte tente impor aos órgãos diretivos de um ordenamento linhas de ação concordes com sua concepção das relações políticas e sociais, ninguém disse que o sistema possa limitar-se a modelar seu próprio desenvolvimento por princípios conservadores” (VERGOTTINI, 1997, 260 p.). Tudo se torna imprevisível, dessarte, não é incomum você perceber contradições entre os Diretores da Constituinte e a Base. A Constituição encurva-se para conciliar a duas visões: as normas estáticas originais e as orientações rígidas políticas, “que os órgãos constitucionais formulam sob o impulso *dinâmico* das forças sociais” (VERGOTTINI, 1997, 260 p.). Esse *dinamismo* é uma espécie de mola propulsora, que gera um movimento de colisão política entre os Anseios do Povo, dos Representantes do Povo (Políticos) e a Constituição em Si. “Além da hipótese do progressivo distanciamento da

realidade constitucional dos princípios formulados, observa-se, mais genericamente, que os princípios formais representam uma parte da Constituição e que está só poderá ser compreendida acentuando os princípios substanciais” (VERGOTTINI, 1997, 260 p.). A Constituição é uma espécie de Contrato que, na sua materialidade ela justifica as relações em ambos os prismas, o formal e o substancial, “ela realça, de forma determinante, o papel desempenhado pelas *forças políticas* na fixação dos princípios organizativos e funcionais basilares para a vida de um ordenamento” (VERGOTTINI, 1997, 260 p.). Redesenha o viés político pelo caminho social, mas, não paralisa o plano pré-jurídico. A Natureza Social do Estado tende a ter em si mesmo Organização Política. “Em seu seio, pode delinear-se um elemento dominante, titular e gestor do poder, diferenciado do elemento dominado, ou então — nos ordenamentos democráticos, onde se tende a negar, pelo menos teoricamente, um contraste tão rígido — uma participação necessária de toda base social no poder político, buscando-se a maior correspondência possível entre Estado-comunidade e Estado-aparelho”. (VERGOTTINI, 1997, 260 p.). Para Giuseppe Vergotinni, ponto chave é esse, que as Normas Constitucionais tendem a preencher os três prismas:



Segundo Giuseppe Vergottini, isso mostra como o Estado está inserido no meio de bojo político imensurável. “Estas normas têm sua origem e condicionamento em um princípio original, que constitui, ao mesmo tempo, o núcleo efetivo de toda organização constitucional” (VERGOTTINI, 1997, 260 p.). O que funciona no Estado é a resultante

do Tabuleiro de Xadrez Político, e é a partir desse que direcionado a vida sócio jurídica. “Pelas razões expostas, a doutrina da Constituição material demonstra que o princípio normativo que origina e justifica um ordenamento (...) a Constituição por excelência, consiste na *força normativa da vontade política*, com aplicação realista do princípio de efetividade” (VERGOTTINI, 1997, 260 p.). A Constituição como documento têm as seguintes funções: da materialidade da vontade universal do sistema; é sustentáculo da unidade como coluna fundamental das regras constitucionais; contorna, limita e ocupa o Estado, e ela passa a ser o maior dos paradigmas documentais. “São, portanto, os princípios constitucionais fundamentais, a que aludimos, que revestem essencial importância na compreensão de uma Constituição” (VERGOTTINI, 1997, 260 p.).

### **Constituição: as mudanças.**

Segundo Giuseppe Vergottini, o grande foco das diretrizes constitucionais tanto diretas como indiretas das ações das forças políticas resume-se: “tomando esta Constituição como parâmetro, poderemos falar do problema da sua alteração e, transformação, na medida em que os processos evolutivos permitam ou não admitir a permanência dos elementos identificadores acima referidos” (VERGOTTINI, 1997, 261 p.). Presumidamente, teremos dois desdobramentos: “no segundo caso, nos encontramos diante da ação de um poder constituinte e, no primeiro, de um simples poder de revisão” (VERGOTTINI, 1997, 261 p.). O Poder Constituinte tem como qualidade, o não ligamento com a jurisdição em voga, não caminha em sentido oposto, e sim, não tem intimidade com o Poder Judiciário em nenhuma instância. Em relação ao Poder de Revisão, o fenômeno é diferente: “reconhece-se que o poder de revisão está estreitamente ligado à necessidade de garantir a Constituição, visando a adaptá-la mediante procedimentos formalmente compatíveis com a mesma e com as novas exigências, conservando-a em seus traços essenciais e evitando recorrer a expedientes extrajurídicos estranhos ao ordenamento em questão, que seriam, em última instância, expressão do poder constituinte” (VERGOTTINI, 1997, 261 p.). Na prática, o Poder Constituinte domina o Poder de Revisão. É o único Poder como força o suficiente para fazer mudanças na Constituição, na sua materialidade. Consequentemente, a: “Constituição material que, conforme se indicou, é o seu núcleo, a sua *superconstituição*, não é de discutir o reconhecimento do ordenamento anteriormente existente, mas sim o de um novo ordenamento, preparado pelo respectivo poder constituinte” (VERGOTTINI, 1997, 261



p.). A queda de braço de poder entre o Poder Constituinte e o Poder de Revisão, graficamente fica assim:



Para Giuseppe Vergottini, as alterações na Constituição Documental não é uma agressão a Constituição Material. O entendimento sobre o assunto é diversificado. “Desempenham um papel importante as modificações que se seguem a uma evolução lenta, mas progressivamente operada ao longo do tempo” (VERGOTTINI, 1997, 261 p.). Assistidas pelos Poderes: Constitucionais; a Magistratura; e a Sociedade. O grande centro do Poder de Revisão são as mudanças que acontecem mediante as sanções formais, que são permitidas pela lei, “enquanto em outros requerem formas mais complexas, diversas das comumente usadas para grande parte das leis; neste caso, os procedimentos dizem-se agravados ou reforçados, dando-se maior importância às modificações da Constituição formal” (VERGOTTINI, 1997, 261 p.). As mudanças formalizadas, geralmente, não são universais, e sim, são particulares: “o caráter derogatório das mesmas está implícito na expressão *rupturas* da Constituição com que são designadas” (VERGOTTINI, 1997, 261 p.). Quando ocorre uma sufocamento de uma Constituição, ainda de maneira temporária, e às vezes justificada. Isso deixa a necessidade de conservar a Constituição uma coisa muito mais forte, e exemplo:

Como acontece quando se instauram regimes de emergência interna e externa (estado de sítio e estado de guerra). Neste caso, as modificações concernem à organização e ao funcionamento dos órgãos constitucionais, especialmente ao

regime das liberdades constitucionalmente garantidas. A cessação do regime derogatório de emergência tira a razão de ser da suspensão; o retorno à normalidade significa a restituição da plena vigência à Constituição, que, entretanto, se havia mantido formalmente válida (VERGOTTINI, 1997, 261 p.).

### **Relações: Assembleia Constituinte e Constituição.**

Segundo Giuseppe Vergottini, a Constituição Italiana que colocou em desuso o Estatuto de Albertino. Começou a ter valia a partir de 1º de Maio de 1948: “não obstante, as profundas modificações introduzidas nas instituições constitucionais durante o fascismo e após o período de transição subsequente aos fatos de 25 de julho de 1943 tinham constituído a base do ordenamento italiano durante um século” (VERGOTTINI, 1997, 261 p.). A Assembleia Constituinte consegue uma vitória heroica, mediante, o caminho da proporcionalidade. E tem aprovação da Nova Constituição pelo Plano do Pacto Constitucional: “a que haviam dado sua contribuição expoentes partidários ligados a linhas ideológico-programáticas entre si divergentes: a inspiração liberal, católica, socialista é mais ou menos fácil de identificar nas várias normas que compõem o texto constitucional, emergindo, em geral, do conjunto estrutural da Constituição” (VERGOTTINI, 1997, 261-62 p.). O cerne do compromisso partidário constituinte é uma Constituição não-Ditadora e não-Unilateral. A chave disso era proporcionalidade: “a exigência da co-presença de todos a todos os níveis levava à generalização do princípio proporcionalista, tanto como elemento fundamental da legislação eleitoral, quanto como base da formação das decisões orientadoras dos órgãos eletivos” (VERGOTTINI, 1997, 262 p.). A Nova Constituição era naturalmente, Republicana, Democrática e Antifascista.

Segunda a interpretação que parece mais segura, o significado da qualificação democrática está na *tendência a identificar comunidade e aparelho* — mediante a valorização do corpo eleitoral pelo sufrágio universal a nível nacional e local, o *referendum*, a iniciativa particular, o direito de petição e o apelo ao povo a seguir à eventual dissolução antecipada do Parlamento — e na *tutela das minorias* — mediante a garantia indiscriminada dos direitos de liberdade e, sobretudo, do associacionismo político, do pluripartidarismo, da indefectibilidade da oposição parlamentar e do reconhecimento da potencial alternância de forças políticas antagônicas no poder (VERGOTTINI, 1997, 262 p.).

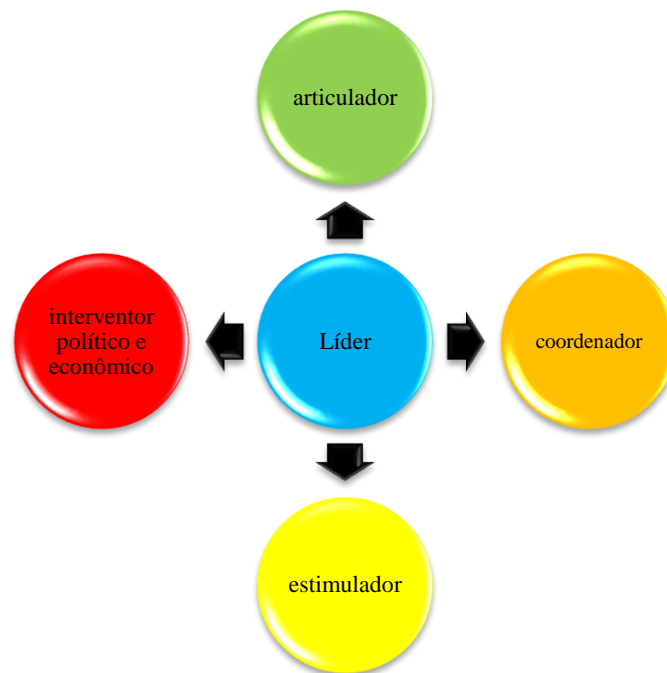
O Estado Italiano como Aparelho é Parlamentar: “admite um Governo nomeado pelo Chefe do Estado, mas que é expressão da maioria parlamentar de cuja confiança precisa gozar constantemente” (VERGOTTINI, 1997, 262 p.). Para Giuseppe Vergottini, o Governo Parlamentar é infinito ele não é uno, não tem um paradigma formal e fixo. Geralmente, a Constituição de República Parlamentar é não-tradicional: “uma vez que se reconhece ao chefe do Estado uma posição que vai além da do simples mediador imparcial entre o Parlamento e o Governo; além do poder de dissolução antecipada da Câmara, tem o do veto suspensivo em relação à promulgação das leis do Parlamento; além do poder de autorizar a apresentação dos projetos de lei do Governo, ele tem também o da mensagem, o da nomeação de senadores e juízes constitucionais, e o da presidência de importantes órgãos colegiais” (VERGOTTINI, 1997, 262 p.). Os poderes acima citados consideram o Poder Parlamentar como um Poder Independente no desdobrar do cotidiano constitucional. No prisma da Função de Orientação Política a Constituição, e os seus desdobramentos podem sofrer transformações consoantes as necessidades do Estado em todas as suas dimensões: Ordenamento; Comunidade e Aparelho. “Concerne, antes de tudo, ao corpo eleitoral, depositário da soberania, o qual, ajuizando do valor dos programas dos partidos, escolhe, pelo processo eleitoral, os próprios representantes no Parlamento” (VERGOTTINI, 1997, 262 p.).

Abrindo um adendo, que: a intervenção no estado pelo Corpo Eleitoral, só acontece, em tempos de exceção. Não é um costume das Nações Constitucionalistas esse fenômeno intervencionista, “devido à complexidade das possíveis consultas, o núcleo dos poderes de orientação assenta no Parlamento, de estrutura bicameral<sup>3</sup>; mas também este é um corpo demasiado amplo; é por isso que nele, após a aprovação de um programa

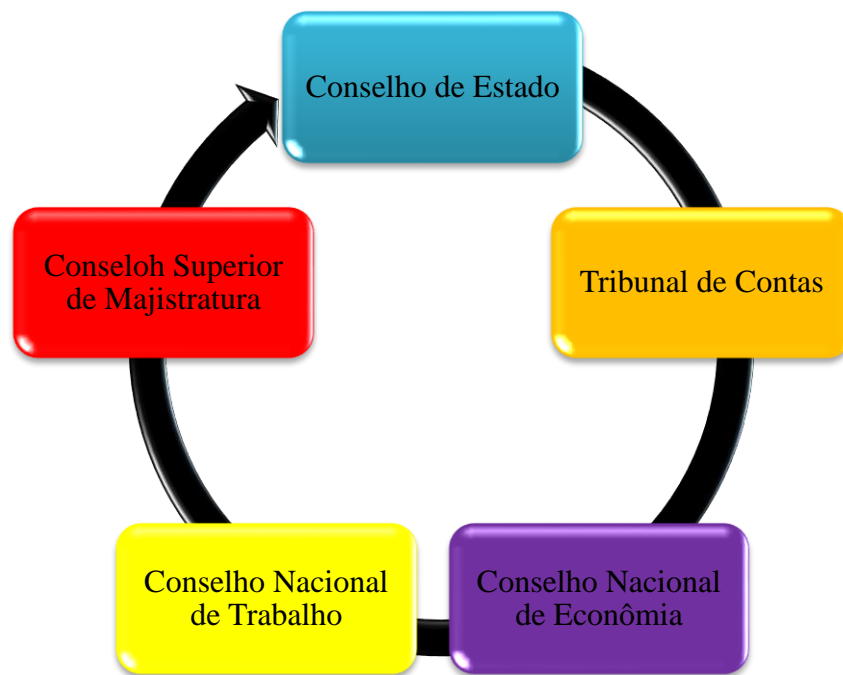
---

<sup>3</sup> “Na linguagem corrente, se costuma ligar o conceito de Bicameralismo à existência de parlamentos constituídos por duas assembleias ou câmaras (chamados, por isso, “bi-camerais”), distinguindo-o, por um lado, do monocameralismo e, por outro, do pluricameralismo, referentes respectivamente a parlamentos formados por uma única assembleia (monocamerais) e por mais de duas (pluricamerais). Desta maneira, a expressão Bicameralismo reflete o modo de ser de um certo tipo de parlamento num dado momento histórico, sem, no entanto, esclarecer as “razões” pelas quais os parlamentos em questão -são de um tipo e não de outro. A este propósito é bom observar que, nos ordenamentos positivos, a preferência por um parlamento monocameral, bicameral ou pluricameral obedece ou tem obedecido à satisfação de necessidades concretas. Em particular, para que certas exigências sejam plenamente satisfeitas e o Bicameralismo se revele como um fenômeno dinâmico, não basta a existência de duas câmaras; é necessário que as suas vontades confluem para uma única vontade.” (OLIVETTI, 1997, 117 p.).

político, se designa um colégio restrito, da confiança da maioria parlamentar” (VERGOTTINI, 1997, 262 p.). As características políticas são um Governo: “formado pelo Presidente do Conselho e pelos ministros, postos à frente de cada um dos departamentos administrativos. É ele o órgão de direção por excelência, constantemente responsável perante o Parlamento” (VERGOTTINI, 1997, 262 p.). O seu Presidente é:

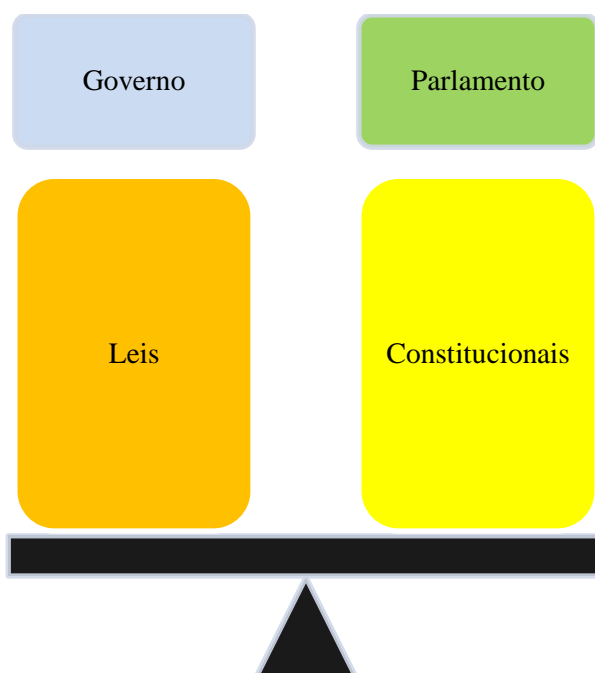


Segundo Giuseppe Vergottini, o que existe é um sistema colaboracionista administrativo contínuo. Unem-se nessa administração o Governo e a Maioria Parlamentar. Origina-se um belo casamento as Leis Parlamentares e a diretriz é Governamental. “Nesse sentido, a direção é uma direção política da maioria, porquanto ligada necessariamente ao Governo e à maioria que a exprime” (VERGOTTINI, 1997, 262 p.). Todavia, em sentido contrário tem outro tipo de Direção, a Constitucional. “Esta direção, que não se há de sobrepor à da maioria, especialmente no que respeita à consecução dos objetivos contingentes, é definida como *constitucional*, cabendo ao chefe do Estado e à Corte Constitucional ser garantes da Constituição, o primeiro inserido no processo político que tem por protagonistas os demais órgãos constitucionais, a segunda a ele extrínseca” (VERGOTTINI, 1997, 262 p.). A Constituição descreve todo o sistema, não somente a parte administrativa direcional. Ele também contempla as Instituições Auxiliares.



Para o autor, “papel abonatório atribuído ao chefe do Estado e à Corte Constitucional” (VERGOTTINI, 1997, 263 p.). Esse esquema a seguir é correspondente ao Sistema Parlamentar Constitucionalista. Isso colaborou para que inúmeras Constituições surgissem, no foco de redistribuir da melhor forma possível o poder político tanto na esfera pública como privada. “Por isso, ao lado das referências à sucessiva regulamentação de caráter legislativo, mediante numerosas *ressalvas à lei*, encontramos na Constituição normas analíticas de alguns institutos, com o fim de se evitar riscos de desvio por parte do poder político” (VERGOTTINI, 1997, 263 p.). As garantias constitucionais só acontecem, devido, ao outro fenômeno, o Pacto Político Articulado dentro do Universo Estatal. “Como indivíduo ou como participante de associações, o cidadão é posto em condições de escolher, quer no plano local, quer no plano nacional. Ao lado do Estado-aparelho, que é o mais importante gestor do poder político e expressão de toda a coletividade nacional, se apresentam numerosas entidades representativas das coletividades territoriais menores, entre as quais se destacam por sua importância as regionais” (VERGOTTINI, 1997, 263 p.). O Poder é desmontado como um quebra-cabeça, e é dividido, entre o Estado e todas as suas Instituições Flutuantes em torno de si: “entre estas últimas, segundo critérios que implicam também a *reserva exclusiva* de áreas de decisão às entidades menores, se bem que dentro do princípio do respeito à unidade nacional que exige que o Estado continue sendo a entidade soberana, embora

diversamente condicionado pelas autonomias locais” (VERGOTTINI, 1997, 263 p.). Um ponto que não pode ser deixado de lado é a Solidez Constitucional. “A rigidez constitui um obstáculo para modificações ousadas, mas, ao mesmo tempo, permite as revisões que se afiguram indispensáveis, a fim de se obter mudanças legais e não transformações radicais contrárias à Constituição” (VERGOTTINI, 1997, 263 p.). Assim, o Órgão fundado teria de ser capaz de equilibrar e garantir a unicidade:



Segundo Giuseppe Vergottini, “a Corte Constitucional, destinada a manifestar seu parecer por processos de tipo jurisdicional. Seu juízo negativo implica a anulação, para todos os efeitos, das leis do Parlamento e de atos equiparados” (VERGOTTINI, 1997, 263 p.). Observação: “lembramos a atitude do constituinte no que concerne às relações com ordenamentos extrínsecos aos do Estado: é de *separação* e recíproca independência quanto ao ordenamento da Igreja católica” (VERGOTTINI, 1997, 263 p.). Resumindo esse ponto, a Constituição Democrática dá ao Chefe de Estado a tutela das Forças Armadas, e conseqüentemente, o Poder Militar fica subordinado ao Poder Civil.

### **Constituição: o caminho histórico.**

Segundo Giuseppe Vergottini, a Constituição ganhou notoriedade e importância de maneira indiscutível, a partir do século XX, e principalmente, depois, de 2ª guerra Mundial. “As opções do poder constituinte nem sempre tiveram correspondência na

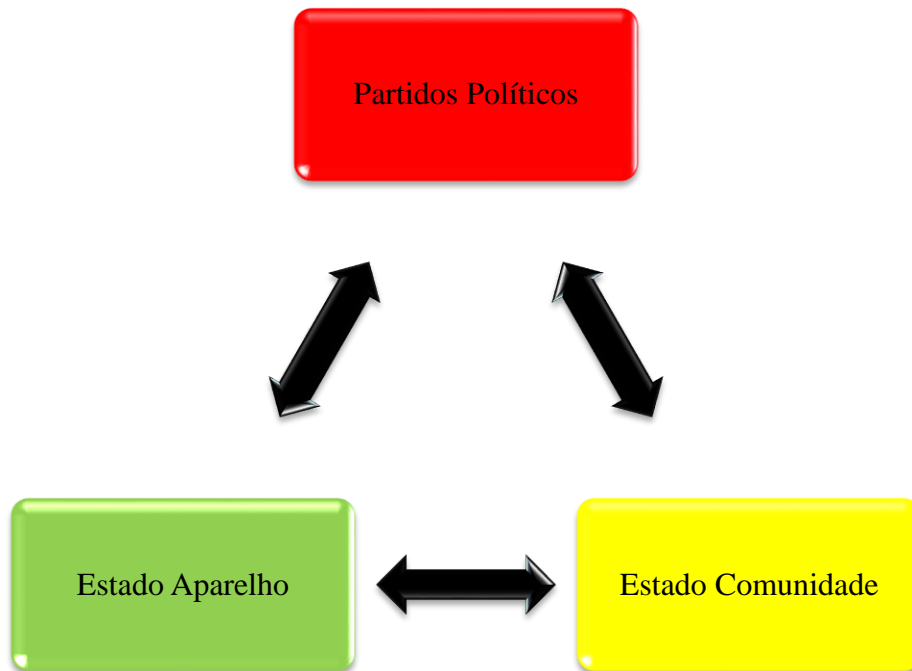
aplicação da Constituição; por isso, é conveniente fazer uma referência aos traços essenciais da Constituição material, tal qual se esboçou nestes últimos trinta anos” (VERGOTTINI, 1997, 263 p.). A Elite Política inicialmente, não se empolgaram com a aplicabilidade da Constituição dado pelo Poder Constituinte, “o que é facilmente compreensível, se se levar em consideração a rápida passagem pelos chamados partidos antifascistas de boa parte da velha classe dirigente. Isto *tez* com que se tornassem formais ou fruto de veiedade muitas das afirmações da Constituição, aliás já marcadas por compromissos que levaram a soluções normativas polivalentes ” (VERGOTTINI, 1997, 263 p.). Tanto, que isso se prova devido, a má vontade da criação de Instituição Democrática ou Divisoras de Poder Político.

Foi com muito atraso que se criaram órgãos de importância, como a Corte Constitucional (1956), o C.N.E.L. (1957). o Conselho Superior da Magistratura (1958). e se aprontou o sistema operativo das autonomias regionais — iniciado ao mesmo tempo que a elaboração da Constituição, no tocante às regiões de estatuto especial, e completado recentemente (1970), no tocante às de estatuto ordinário —, bem como se pôs em prática a previsão constitucional relativa ao *referendum* (1970) (VERGOTTINI, 1997, 263-64 p.).

Para o autor, deve se pensar como era a Legislação antes da Constituição, com o objetivo de acabar com as leis anticonstitucionais de modo que elas não sobrevivessem na Era Constitucional. “O enorme atraso com que se decidiu pôr a funcionar a Corte Constitucional foi causa do agravamento dessa situação, dado que a magistratura, que se tornara árbitro das decisões respeitantes à constitucionalidade das leis” (VERGOTTINI, 1997, 264 p.). Um parêntese deve ser aberto que, a Corte Constitucional agia segundo o caso analisado. “começou a fazer distinção entre as normas constitucionais imediatamente preceptivas e as normas preceptivas de eficácia diferida ou simplesmente programática, restringindo sensivelmente o número daquelas e reduzindo praticamente a letra morta boa parte da Constituição” (VERGOTTINI, 1997, 264 p.). A posição da Corte Constitucional era que: “o princípio da ilegitimidade constitucional das leis que estavam em conflito com as próprias leis ditas programáticas da Constituição” (VERGOTTINI, 1997, 264 p.).

Na Itália, por exemplo, a lógica de funcionamento do Sistema Partidário não era neutro em relação à Constituição, isso gera uma não alternância partidária no poder, “no

controle do aparelho estatal, tal como ocorre em outros ordenamentos de Governo parlamentar” (VERGOTTINI, 1997, 264 p.). De início, a questão é: o que acontece na lógica Partidária Pluralista Contemporânea? Isto é, qual a relação dos governos com os Partidos? No viés constitucional o Partido é a Ponte entre a Comunidade e o Aparelho, graficamente fica assim:



As funções dos Partidos são inúmeras: “sendo significativo o papel desempenhado pelos seus programas na seleção da representação parlamentar por parte do eleitorado; os programas dos partidos exercem, além disso, um papel importantíssimo na definição da plataforma programática do Governo, em fase de confiança. Escolhida a representação, esta deveria desvincular-se do eleitorado e, portanto, teoricamente, também dos partidos” (VERGOTTINI, 1997, 264 p.). Conclusivamente, falando o Governo munido de autoridade e confiança teria simplesmente de pôr em prática o que foi definido pela maioria “dado como existente enquanto não lhe for retirada a confiança, ou por voto parlamentar expresso, ou por uma evidente e repetida rejeição de iniciativas governamentais” (VERGOTTINI, 1997, 264 p.). Tudo isso deveria ter mão condutora do Presidente do Conselho: “dotado de amplos poderes de direção e coordenação e em posição de clara preferência em relação aos ministros que integram o Gabinete” (VERGOTTINI, 1997, 264 p.).



Segundo Giuseppe Vergottini, “de fato, os partidos — que deveriam ser o meio pelo qual os cidadãos contribuem democraticamente para a fixação da política nacional” (VERGOTTINI, 1997, 264 p.). Isso é mera teoria, na prática o Céu Republicano Democrático não tem o Céu de Brigadeiro, e nem tão pouco, as suas Nuvens de Algodão Doce: “na realidade, a todo controle no que se refere à sua democracia interna e aos seus modos de financiamento, tendo-se revelado frequentemente como instrumento do poder de restritas e sólidas oligarquias burocráticas fortemente centralizadas — têm-se manifestado como os maiores centros de controle, não só da comunidade como do aparelho estatal” (VERGOTTINI, 1997, 264 p.).

Essa prática é anticonstitucional, pois, a Constituição coloca os Partidos noutra prisma, estes são as Colunas Basilares da Política, centros gravitacionais do Poder Político. Pela Constituição os Partidos têm um conjunto infindáveis de funções: “mas, se desviaram do espírito com que haviam sido concebidas como válidas e indispensáveis: em vez de pô-las ao serviço dos interesses gerais da coletividade, orientando-as a uma “política nacional” definida, os partidos fizeram delas muitas vezes um instrumento para a satisfação de interesses predominantemente setoriais” (VERGOTTINI, 1997, 264 p.). Todavia, os Partidos não deixam de ser importantes na montagem do Parlamento, “por eles condicionada não só através dos programas apresentados, como, sobretudo, através do incontrolável poder de seleção e designação dos candidatos propostos em lista aos votantes” (VERGOTTINI, 1997, 264 p.). Após a composição Parlamentar de Deputados e Senadores, o que se segue é a submissão partidária, ou seja, a disciplina do partido<sup>4</sup>. Outro ponto a ser lembrado na relação Governo-Parlamento deve ser percebido a grandeza sumária do Partido Político como Instituição: “é preciso chamar a atenção para a importância do papel dos partidos de maioria, que tira significação a muitas das normas sobre o poder de direção do Presidente do Conselho” (VERGOTTINI, 1997, 264 p.).

O paradigma Italiano tem uma Pluralidade Política Partidária no interior do Governo. “Acentuou a tendência à negociação cotidiana sobre decisões importantes entre as direções partidárias — não apenas em matéria de diretrizes, mas, com frequência, em

---

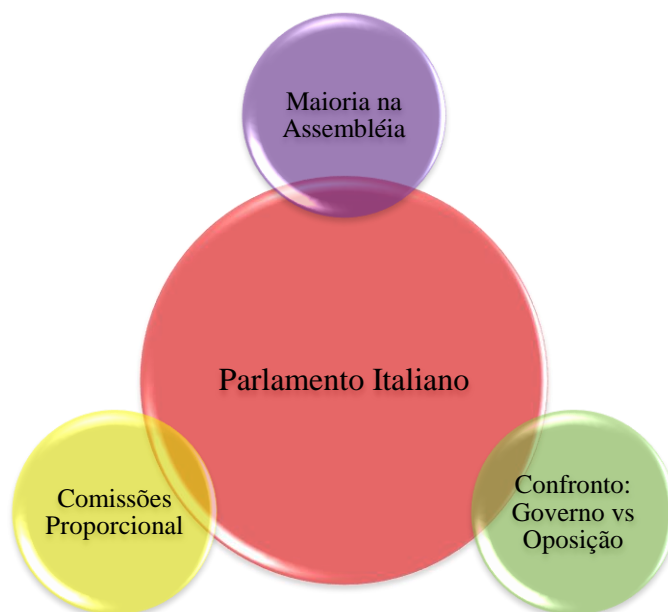
<sup>4</sup> “mais ou menos rígida conforme a organização interna do mesmo — que restabelece a favor do partido, não dos eleitores, o mandato imperativo. O respeito pela disciplina do partido é condição indispensável para a reconfirmação do eleito por parte dos eleitores, após sua reinscrição na lista de que só o partido é árbitro” (VERGOTTINI, 1997, 264 p.).

matéria simplesmente administrativa — e aumentou de forma cada vez mais preocupante a instabilidade do ministério” (VERGOTTINI, 1997, 264-65 p.). Outro ponto que não deve ser esquecido é o Gabinete, “se tem revelado como centro de registro das opções partidárias e o Presidente, mais como mediador e conciliador de contrastes entre os ministros de diversos partidos e das suas inumeráveis correntes, do que como centro de orientação visando à realização do programa do Governo” (VERGOTTINI, 1997, 265 p.). A Liderança Partidária é Opositora do Parlamento no viés Constitucional. Nem é amigo e nem pouco adversário, e é sim, um Representante das vontades do Povo diante do Governo. “O entendimento, que tende a radicar-se, faz deles os árbitros indiscutíveis da decisão sobre a oportunidade de apresentar o pedido de demissão do Governo” (VERGOTTINI, 1997, 265 p.). Para Vergottini soma-se: “as crises, agora sempre extraparlamentares, tendem a apresentar-se de tal maneira, que tiram às oposições o poder de crítica e censura da ação do Governo no Parlamento” (VERGOTTINI, 1997, 265 p.).

Para Giuseppe Vergottini é comum a não alternância partidária no Governo Parlamentar. “Em contraste com o que se verifica em outros ordenamentos de Governo parlamentar” (VERGOTTINI, 1997, 265 p.). Essa peculiaridade não é em vão. “Isso deriva do caráter heterogêneo da sociedade, que deu origem a partidos políticos entre si não substituíveis no controle do Estado, por causa da insuficiente legitimação dos partidos de esquerda, como consequência da criação de acordos que tendiam a excluí-los da formação dos Governos” (VERGOTTINI, 1997, 265 p.). A solução encontra foi: o giro de coalizões políticas de maioria, e “associando a oposição na formação das decisões políticas, pelo menos nas de nível parlamentar, ao mesmo tempo que se ampliava a área da intervenção das assembleias e das comissões, em prejuízo das competências do Governo” (VERGOTTINI, 1997, 265 p.). O equacionamento se deu dessa forma, e consequentemente, a “contestação da regra da decisão política autossuficiente da maioria governamental, para a substituir ou completar com um método de decisão que envolvesse o concurso de todos os partidos — excetuada a direita chamada arco constitucional<sup>5</sup> —, com base em seu peso parlamentar” (VERGOTTINI, 1997, 265 p.). O Parlamento Italiano seus adjetivos principais são:

---

<sup>5</sup> “Este método levava, pois, à introdução do princípio da transação ou do compromisso entre os diversos partidos da maioria e da oposição, em vez ou a par do princípio majoritário” (VERGOTTINI, 1997, 265 p.).

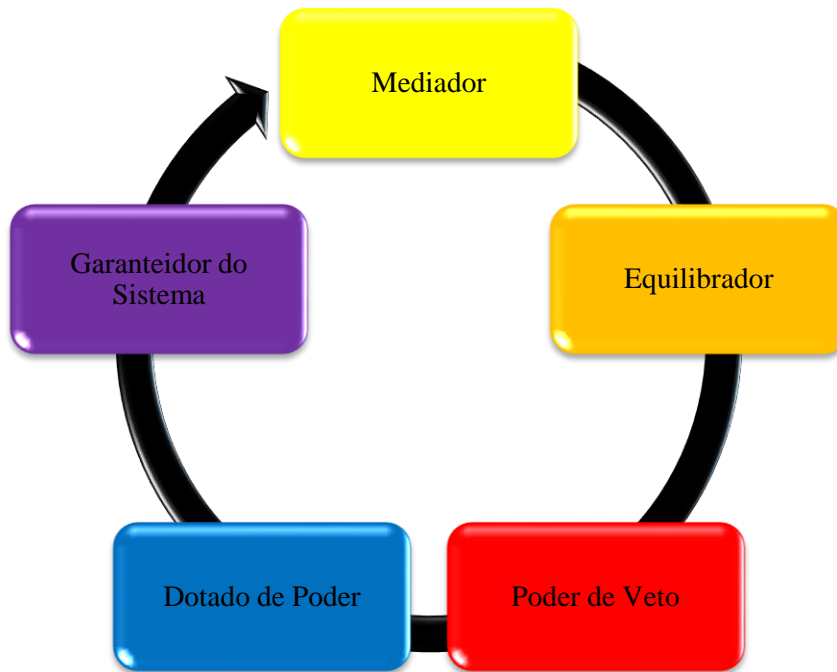


Segundo Vergottini, o último adjetivo é uma exceção: “só se dá em casos de legislação marginal, havendo uma certa tendência a remeter à assembleia as decisões mais importantes, sempre que se torne problemático para a maioria impor seu ponto de vista e ela não esteja disposta a transigir” (VERGOTTINI, 1997, 265 p.). Os números não mentem tudo o que foi descrito acima, a maioria é insuficiente para governar uma Nação, e a oposição não deixa isso passar em branco. “Nas quatro primeiras legislaturas (1948-1968), foram aprovados 84% dos projetos governamentais e 18% dos projetos parlamentares. No total, um quarto da legislação aprovada é de origem parlamentar e, desta, 14% proveio do P.C.I. As propostas parlamentares que obtiveram maior sucesso são as apresentadas conjuntamente pela D.C., P.C.I. e outros (um terço das propostas de origem parlamentar)” (VERGOTTINI, 1997, 265 p.). As Emendas Parlamentares são a materialização de uma Oposição forte e que se faz importante, principalmente, no tocante a criação das leis. “Especialmente nas comissões deliberativas, a influência efetiva das emendas do P.C.I. tem sido de grande relevância na modificação das iniciativas governamentais. No período de 1948-1971, conforme cálculos, um quinto das emendas propostas (unidade = artigo de texto) passou” (VERGOTTINI, 1997, 265 p.). A não competência da Maioria Governamental faz o governo direcionar para um caminho diferente. Agora, a sua arma principal é decreto-lei:

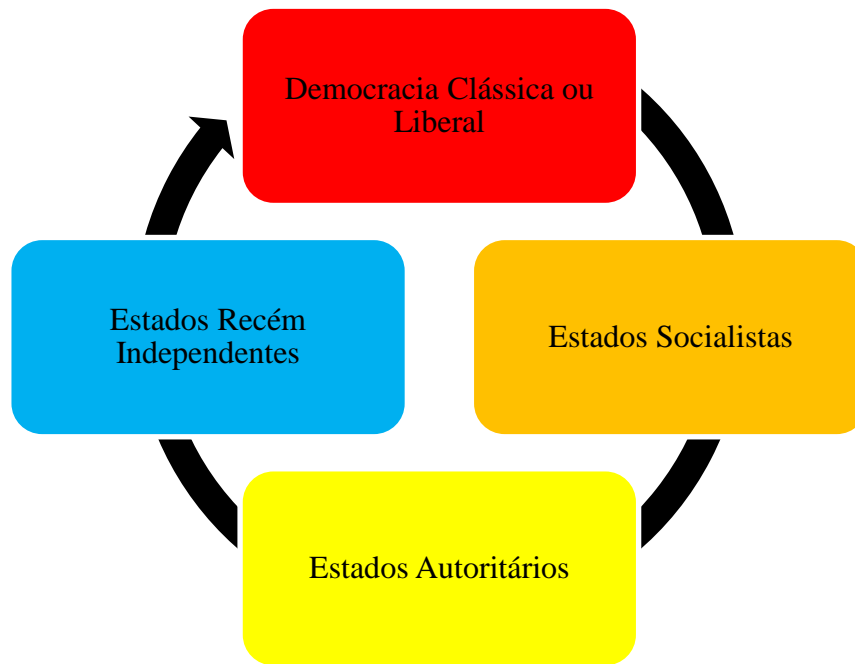
“222 no período da primeira à quarta legislatura (1948-1968); 193 no período da quinta à sexta (1968-1976); 143 nos quase três anos da sétima (1976-1979). O decreto-lei tornou-se, pois, uma iniciativa de lei reforçada. Mas o outro

aspecto do problema é a incidência das manipulações parlamentares durante as discussões: 70% dos decretos da quinta e sexta legislaturas sofreram emendas; nas quatro primeiras só 40%. Considerado o acordo compromissório entre maioria e oposição no Parlamento, é preciso dizer, no entanto, que tal acordo concerne, em regra, a matérias não controversas, suscetíveis de uma mais fácil concordância (medidas setoriais, disciplina referente ao *status* e à posição econômica dos adscritos à administração pública, incentivos, etc), quer sejam de iniciativa parlamentar ou governamental. A legislação fundamental não entraria nesse acordo” (VERGOTTINI, 1997, 265-66 p.).

Particularmente, segundo Vergottini o que há na experiência Italiana é uma desconfiança ideológica dentre ambos os lados partidários – isso é um câncer dentro do sistema político italiano, e que acaba interferindo no sistema lhe causando uma imobilidade político-institucional, devido, ao não acordo. “Esta não se resigna a ser excluída da possibilidade da alternância no poder e tende a condicionar o Governo, no âmbito parlamentar onde está presente, com atos constitucionais” (VERGOTTINI, 1997, 266 p.). Assim, a decisão política fica nas Mãos da Proporcionalidade. “As comissões parlamentares deliberativas são o lugar ideal para o método pactuai, enquanto que, na assembleia, subsiste o confronto dos papéis e a aplicação da regra majoritária. A indefinição em torno da legitimação do Governo conduz à indefinição das regras decisórias, bloqueando e diferindo as decisões mais importantes, enquanto se chega ao compromisso sobre decisões marginais” (VERGOTTINI, 1997, 266 p.). Tudo isso colabora para restauração e de um super valor da Corte Constitucional e do Parlamento: “não porque estes órgãos estejam totalmente desvinculados dos partidos, mas porque a Constituição previu dispositivos de organização que auxiliam, onde quer que seja, o desejo de desenvolver uma ação independente dos interesses particulares e mais concorde com as necessidades de toda a coletividade nacional” (VERGOTTINI, 1997, 266 p.). Traz uma involução a Constituição, e o Poder está novamente nas mãos do Chefe do Estado. O Presidente tinha os seguintes Poderes:



Para Giuseppe Vergottini, dentro do contexto “tornou-se evidente a importância da estabilidade setenial do chefe de Estado, compatível com a alternância, mesmo profunda, do equilíbrio das maiorias parlamentares e com a renovação integral dos órgãos do Parlamento no fim das legislaturas” (VERGOTTINI, 1997, 266 p.). Não há brechas para eleição Parlamentar. A representatividade toma uma nova dimensão, que têm dois desdobramentos mais comuns. “A primeira tendência revela-se no período em que os Governos monocores e estáveis davam ao Presidente do Conselho, apoiado pelo *seu* partido, um papel efetivo de chefia; a segunda tendência se consolida com a instauração de Governos de coalizão, governos débeis e instáveis” (VERGOTTINI, 1997, 266 p.). Segundo Giuseppe Vergottini, as Constituições da Atualidade se encurvam em algumas direções, mas, as vivências constitucionais são infinitas e díspares. A constituição acabou bebendo, influenciando e tomando formas muito diversas e inimagináveis. Assim, as Constituições são de Direita à Esquerda respeitando as suas diversidades. As mais comuns são:



O paradigma constitucional que vem desde a Revolução Francesa passou um abalo após, a Primeira Guerra Mundial: “modelo constitucional clássico, desenvolvido na esteira das primeiras Constituições do século XVIII, a francesa e a americana, e influenciado pela experiência constitucional britânica” (VERGOTTINI, 1997, 266 p.). A racionalização da Constituição nesse contexto mundial uma proporção como nunca mais vista, elas tendem a corresponder novas perspectivas para uma Nova Sociedade, tanto que esse tremor das Democracias Liberais deu oportunidade para Novos Regimes que até então, não tiveram espaço na contemporaneidade, como exemplo o Estado Fascista e o Socialista.

“As Constituições democráticas elaboradas e sancionadas na Europa depois de 1918 procuraram, quase sempre, adaptar às necessidades peculiares as experiências do Parlamento britânico e francês, dando algumas preferências à assembleia, outras ao Governo, em especial ao chefe do Estado. Entre as numerosas Constituições apresentadas pelos países da Europa centro-oriental, báltica e balcânica, mereceram sempre um interesse particular a alemã, de 1919 (Constituição de Weimar), a austríaca e tchecoslovaca, de 1920, e, mais tarde, na península ibérica, a Constituição republicana espanhola, de 1931. Muitas dessas Constituições tentavam, não só oferecer uma disposição “racionalizada” da organização constitucional, como também garantir, ao lado dos tradicionais direitos à liberdade, os chamados direitos sociais” (VERGOTTINI, 1997, 267 p.).

A Segunda Guerra Mundial trouxe a tona novas Constituições baseado no viés de um Estado Liberal-Democrático. “Preocuparam-se em ampliar as garantias sociais, bem como as das autonomias territoriais. Exemplos desta fase são a Constituição francesa de 1946, a italiana de 1947, a alemã de 1949” (VERGOTTINI, 1997, 267 p.). Na década de 1950 a Constituição Gaullista faz nascer um Presidencialismo-Parlamentar, e reafirma o Poder Executivo. A Rússia Soviética viveu um fenômeno a parte. “A Constituição stalinista de 1936 — especialmente depois de uma primeira fase caracterizada por textos constitucionais provisórios, num período que vai de 1945 a 1948, e viu sobreviver precariamente institutos próprios de ordenamentos precedentes — tornou-se o modelo das Constituições adotadas pelos países da Europa oriental pertencentes à esfera de influência russa” (VERGOTTINI, 1997, 267 p.). Enquanto, a Tchecoslováquia tomava um rumo Anti-russo. A Rússia conseguiu algumas Nações seguidoras:

entre 1947 e 1954, a Bulgária, a Hungria, a Polônia, a Alemanha oriental e a Romênia amoldaram-se fielmente ao modelo russo de 1936, enquanto no período pós-staliniano surgiam novos textos a adaptar os princípios do socialismo às exigências nacionais. Há, enfim, experiências particulares em outros países, como a Iugoslávia que, desde 1946, vem atualizando com frequência as suas Constituições, de acordo com o mudar das exigências políticas internas, e a China que, após a lei orgânica do Governo popular de 1949 e a Constituição de 1954, muito próxima do modelo russo de 1936, adotou, em 1975 e 1978, novas Constituições (VERGOTTINI, 1997, 267 p.).

Segundo Giuseppe Vergottini, depois dos anos de 1950, o Mundo dividiu-se em duas Constituições mais comuns: As Constituições Socialistas e as Constituições Clássicas. “Geralmente se evocam às experiências constitucionais da Itália fascista e da Alemanha nacional-socialista como típicas do Estado autoritário. A elas se juntam as dos Estados da Península Ibérica e as de mais alguns Estados europeus anteriores ou contemporâneas ao segundo conflito mundial” (VERGOTTINI, 1997, 267 p.). Toda essa efervescência Constitucional gerou um fruto que foi a Constituição de 1933 de Portugal. A vivência Constitucional das Ex-Colônias, ou seja, das Nações de Terceiro Mundo é amarga, e foi debaixo do Autoritarismo, que só não foi mais agudo pelo papel protetor de Igreja Católica, principalmente, na América do Sul. Em suma, para o autor:

“as numerosíssimas Constituições adotadas estão, muitas vezes, inspiradas, não só em opções originais, como também na ideologia liberal ou socialista;

mas as soluções orgânicas previstas dão vantagem ao critério da concentração do poder num líder nacional, que é ao mesmo tempo chefe do executivo e chefe do partido único, imposto quase por toda a parte. As formas de garantia da autonomia individual e coletiva, quando previstas, estão destinadas a manter-se meramente nominais” (VERGOTTINI, 1997, 267 p.).

Em suma, o Constitucionalismo é um fenômeno quase indescritível, de tão fabuloso e magnífico que é. O cerne é trazer à tona a visão de homens tão notáveis e formidáveis como Nicola de Matteucci e Giuseppe Vergottini, a Ciência Política é um assunto muito rico, e eu como Historiador me sinto até incapaz de dar conta desse assunto. Por isso, não abandonei a nenhuma Doutrina Política, apesar de me simpatizar pelo assunto.



BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política I.* ; tradução: Carmen C, Varriale et al. Coordenador de tradução: João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacais. - Brasília: Editora Universidade de Brasília, 11ª ed., 1998. Vol. 1: 674 p.

BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política I.*; tradução: Carmen C, Varriale et al. Coordenador de tradução: João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacais. - Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1ª ed., 1998. Vol. 2: 674 p.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. Editora Malheiros. 10ª Edição, revista e atualizada, 9ª tiragem. Composição: Helvética Editorial. Capa: Vera Lúcia Amato. 1994, 616 p.