

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

MUDANÇA CONSTITUCIONAL, AUTORITARISMO E
DEMOCRACIA NO BRASIL PÓS-1964

LEONARDO AUGUSTO DE ANDRADE BARBOSA

Brasília
2009

LEONARDO AUGUSTO DE ANDRADE BARBOSA

MUDANÇA CONSTITUCIONAL, AUTORITARISMO E DEMOCRACIA NO BRASIL PÓS-1964

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília para a obtenção do título de doutor em Direito.

Área de concentração: Direito, Estado e Constituição

Orientador: Prof. Dr. Cristiano Paixão

Brasília
2009

O candidato foi considerado pela banca
examinadora.

Professor Doutor Cristiano Paixão
Orientador

Professor Doutor Menelick de Carvalho Netto
Membro

Professor Doutor José Gerado de Sousa Júnior
Membro

Professor Doutor Airton Lisle Cerqueira Leite Seelaender
Membro Externo

Professora Doutora Vera Karam de Chueiri
Membro Externo

Professor Doutor Argemiro Cardoso Moreira Martins
Suplente

Para Flávia e Júlia, com amor.

Agradecimentos

Esta tese é resultado de um trabalho de pesquisa que se estendeu por mais de três anos e contou com a contribuição de diversas pessoas e instituições.

Em primeiro lugar, devo mencionar a Câmara dos Deputados. O apoio incondicional da Administração da Casa foi decisivo em todos os momentos. Sua política de recursos humanos, solidamente comprometida com a qualificação dos servidores, tornou possível minha integral dedicação às atividades acadêmicas durante três semestres. Sou especialmente grato ao líder da Minoria no biênio 2005-2006, deputado José Carlos Aleluia, que, desde o primeiro momento, apoiou como pôde o projeto, e aos Senhores Sérgio Sampaio Contreiras de Almeida, Diretor-Geral, Fábio Rodrigues Pereira, Diretor de Recursos Humanos, e José Meriderval Ribeiro Xavier, Chefe de Gabinete do Primeiro Secretário da Mesa Diretora à época da concessão de meu afastamento; todos se empenharam pessoalmente para viabilizar esta excepcional oportunidade de pesquisa.

Uma investigação que pretende se debruçar sobre a história constitucional brasileira recente não avançará muito sem recorrer aos numerosos arquivos públicos e bibliotecas de Brasília. Agradeço aos colegas do Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, em especial às equipes da Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação, da Coordenação de Biblioteca e da Coordenação de Arquivo, que atenderam com competência, eficiência e presteza dezenas de solicitações, disponibilizando grande parte do material bibliográfico e documental utilizado. As equipes da Coordenação de Preservação de Bens Culturais e da Coordenação de Audiovisual (Departamento Técnico) facultaram o acesso a um extenso banco de imagens, algumas das quais ilustram o anexo iconográfico deste trabalho, algo que somente foi possível em razão do árduo trabalho de organização e sistematização prévia desenvolvido por esses órgãos. O Sr. Felipe de Paula, então Chefe de Gabinete da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, e o Sr. Humberto Caetano de Sousa, responsável pelo arquivo do órgão, forneceram inestimável auxílio ao providenciar cópias dos documentos referentes à tramitação de todas as emendas constitucionais aprovadas entre 1964 e 1987. A pesquisa também contou com a colaboração da Coordenação de Arquivo do Senado Federal, do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC-FGV), e da Biblioteca do STF, que gentilmente disponibilizou os Anais da Constituinte de 1987-88 em versão impressa e indexada, facilitando a consulta e manuseio do material, hoje já disponível em formato eletrônico pesquisável.

A Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, instituição comprometida com a construção democrática do saber e com a sua democratização, honrou-me ao selecionar o projeto que deu origem a esta tese para integrar a segunda turma de seu recém-criado curso de doutorado em Direito, Estado e Constituição. Agradeço o apoio constante do seletor corpo docente da pós-graduação e do dedicado grupo de servidores que dão suporte as tarefas cotidianas do departamento, particularmente Helena, Lia e Euzilene. O professor José Geraldo de Sousa Jr. prestou valiosa ajuda a este trabalho, compartilhando não só as impressões que reuniu ao longo de sua intensa participação no processo constituinte de 1987-1988, como também fontes documentais privilegiadas, às

quais eu não teria tido acesso por outros meios. O professor Menelick de Carvalho Netto, cuja crítica arguta e instigante me acompanha desde os tempos da Casa de Afonso Pena, permaneceu como co-orientador desta pesquisa, função que generosamente exercera durante meu mestrado. Devo a ele – e aos colegas da disciplina “Seminário de Tese” – alguns dos *insights* mais importantes do trabalho. Espero tê-los desenvolvido a contento.

Ainda na Faculdade, registro minha gratidão aos colegas do grupo de pesquisa “Sociedade, Tempo e Direito” e do Observatório da Constituição e da Democracia, que, com sua crítica atenta e qualificada, participaram, em inúmeras oportunidades, formal e informalmente, da construção deste texto. Agradeço, em especial, ao meu irmão e colega de turma, José Eduardo Romão, pelo apoio em mais um empreendimento conjunto. Vários amigos se somam a esta lista em razão do incentivo e colaboração oferecidos, cada um a seu modo, ao desenvolvimento da pesquisa. Sou particularmente grato a Leonardo Weber, Thiago Camargo, Lucas Mourão, Thiago Silveira, Fabiano Silveira, Alexandre Bernardino, Paulo Blair, Murilo Mori, André Dórea, Vitor Chaves, Daniel Vila Nova, Daniel Vargas, Luiz Carlos e Ana Beatriz.

Agradeço, ainda, as importantes sugestões do professor Carlos Oiti Berbert Jr., que avaliou o primeiro esboço da introdução e o plano metodológico adotado. O professor Airton Seelaender, por sua vez, empenhou-se generosamente na leitura e crítica da versão preliminar deste trabalho, defendida perante a banca de qualificação em agosto de 2008. Suas observações foram essenciais em mais pontos do que é possível indicar nesse breve agradecimento. Evidentemente, a responsabilidade pelas eventuais deficiências que tenham permanecido no texto é exclusivamente do autor.

Minha mãe, Cecília, esteve (de Belo Horizonte) torcendo pelo sucesso deste trabalho e incentivando-me em todos os momentos, como sempre faz. Não tenho como agradecer-lhe o suficiente por ter, com sua dedicação diuturna, preparado o caminho que me trouxe até aqui. Em Brasília, e ainda em família, agradeço também o apoio sempre presente de Fernando e Clarisse.

Minha esposa, Flávia, acompanhou o processo de produção da tese de forma paciente e carinhosa. Além de ter prestado inestimável colaboração na reunião do material bibliográfico e documental utilizado, suas dúvidas e observações foram decisivas para dar forma a boa parte das idéias apresentadas adiante. Sou privilegiado por tê-la como companheira, interlocutora de primeira hora e, com seu amor, uma das maiores incentivadoras desse projeto, cujo resultado é, enfim, dedicado a ela e à nossa Júlia.

Reservo, antes de iniciar o texto, uma palavra ao meu orientador, professor Cristiano Paixão, cujo brilhantismo e rigor acadêmico inspiram seus alunos a lançar o olhar mais longe. Sua confiança, dedicação e amizade são responsáveis pelas qualidades que esta tese possa vir a ter.

*Io cominciai: «Poeta che mi guidi,
guarda la mia virtù s'ell'è possente,
prima ch'a l'alto passo tu mi fidi.»*

(*Inferno*, Canto II, 10-12)

Índice

AGRADECIMENTOS	5
RESUMO	8
ABSTRACT	9
INTRODUÇÃO	10
A RELAÇÃO ENTRE DIREITO E POLÍTICA INVESTIGADA A PARTIR DA ALTERAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS ESPECIAIS DE REFORMA CONSTITUCIONAL	10
A FALÁCIA DA IDENTIDADE CONSTITUCIONAL AUTÊNTICA: CONSTRUINDO NOVAS NARRATIVAS SOBRE O REGIME MILITAR E O PROCESSO DE REDEMOCRATIZAÇÃO	19
OBSERVAÇÕES SOBRE O PLANO DE TRABALHO ADOTADO	33
CAPÍTULO 1 – A “ENGENHARIA CONSTITUCIONAL” DO REGIME MILITAR: DUAS DÉCADAS DE REFORMISMO, ARBITRÁRIO E CASUÍSMO	38
1.1. ARQUEOLOGIA DO DISCURSO CONSTITUCIONAL AUTORITÁRIO: REVOLUÇÃO E CONSTITUIÇÃO NO ATO INSTITUCIONAL DE 9 DE ABRIL DE 1964	40
1.2. SUPREMACIA DA VONTADE REVOLUCIONÁRIA: A ASCENSÃO DO PODER CONSTITUINTE PERMANENTE	62
1.3. UMA CONSTITUIÇÃO PARA (PÁRA) A REVOLUÇÃO?	81
1.4. “ÀS FAVAS OS ESCRÚPULOS”: O RÁPIDO APROFUNDAMENTO DA DITADURA	100
CAPÍTULO 2 – A EMERGÊNCIA DO PROJETO CONSTITUCIONAL DEMOCRÁTICO: CONVOCAÇÃO, PROCESSO E SIGNIFICADO DA CONSTITUINTE DE 1987/1988	121
2.1. A LONGA GESTAÇÃO DO PROCESSO CONSTITUINTE	125
2.2. O PODER CONSTITUINTE EM CENA	157
2.3. UMA OUTRA HISTÓRIA?	174
2.4. O LEGADO DO PROCESSO CONSTITUINTE	204
CAPÍTULO 3 – A CONSTITUIÇÃO AMEAÇADA: REFLEXÕES SOBRE O SENTIDO DOS PROCEDIMENTOS ESPECIAIS DE REFORMA CONSTITUCIONAL À LUZ DOS VINTE ANOS DE VIGÊNCIA DA CONSTITUIÇÃO DE 1988	213
3.1. REVISÃO CONSTITUCIONAL: O SURGIMENTO DA IDÉIA NA CONSTITUINTE E SUA REINTERPRETAÇÃO NOS PRIMEIROS ANOS DE VIGÊNCIA DA CONSTITUIÇÃO	214
3.2. REVISÃO, “RECONSTITUINTE”, “DESCONSTITUINTE”	243
3.3. A ALTERAÇÃO NO PROCEDIMENTO ESPECIAL DE REFORMA CONSTITUCIONAL COMO DILEMA CONTEMPORÂNEO (1993-2008)	279
CONCLUSÃO	302
BREVE RECAPITULAÇÃO	302
A INCONTROLABILIDADE DO FENÔMENO CONSTITUCIONAL	312
BIBLIOGRAFIA	322
A) LIVROS E PERIÓDICOS	322
B) ARTIGOS DE JORNAL E REVISTA CONSULTADOS	348
C) LEGISLAÇÃO E PROCESSOS JUDICIAIS CITADOS	355
D) DOCUMENTOS CONSULTADOS	366
E) ENTREVISTA	369
ANEXO I – COMPOSIÇÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL (BANCADAS ENTRE 1962-2007)	370
ANEXO II – COMPOSIÇÃO DA ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1987-1988: BANCADAS E ÓRGÃOS	375
ANEXO III – DOCUMENTOS ICONOGRÁFICOS	395

Resumo

As constituições modernas são instrumentos jurídicos surgidos com o propósito de instaurar governos limitados, baseados na separação de poderes e na garantia de direitos fundamentais. Entretanto, na história do século XX é possível perceber que as constituições não só são incapazes de impedir a irrupção do autoritarismo como podem ser abertamente utilizadas por regimes autoritários.

Pensar esse dado aparentemente paradoxal à luz da experiência constitucional brasileira pós-1964 é o objetivo desta tese. A hipótese que orienta essa observação sugere que alterações nos procedimentos especiais de reforma constitucional apontam para momentos em que se reorganiza a relação entre direito e política. Esses momentos fornecem uma oportunidade privilegiada para analisar como práticas autoritárias procuram articular-se na experiência constitucional ou, diversamente, como encontram resistência no sentido emancipatório do constitucionalismo.

O primeiro capítulo do trabalho analisa a ditadura militar de 1964, com especial ênfase na convivência entre mecanismos formais e excepcionais de alteração da constituição e em sua interpenetração. Ao longo do regime militar, as constituições de 1946 e 1967 foram alteradas diversas vezes, ora por atos institucionais, ora por emendas constitucionais. Atos institucionais alteraram as regras regentes do procedimento de emenda constitucional e, por mais de uma vez, modificaram a própria constituição, funcionando como emendas constitucionais. Por outro lado, emendas constitucionais foram outorgadas em mais de uma oportunidade e chegaram a ser usadas para transpor comandos normativos veiculados em atos institucionais para o texto constitucional, em um jogo ambíguo entre normalidade constitucional e medidas excepcionais.

O segundo capítulo da tese aborda a Assembléia Constituinte de 1987-1988 e sua longa gestação. A reconstitucionalização do país iniciou-se sob o signo das mesmas ambigüidades que marcaram a experiência constitucional ditatorial. Entretanto, novas perspectivas de participação social outrora desconhecidas em nossa tradição política desorganizaram os modelos tecnoburocráticos e, pela primeira vez, construíram uma agenda verdadeiramente pública para o processo constituinte, colocando em questão o próprio sentido da Constituição em regimes democráticos.

Por fim, o terceiro capítulo procura refletir sobre o legado do processo constituinte de 1988 a partir das diversas tentativas, por ora mal-sucedidas, de alteração das regras que, sob sua vigência, regem a reforma constitucional. Em meio a sugestões de novas revisões constitucionais e assembleias constituintes exclusivas para a apreciação de pautas específicas de reforma, re-emergem concepções que colocam em xeque algumas das mais importantes conquistas democráticas das últimas duas décadas. O momento constituinte é um momento inaugural e, se por um lado oferece condições para sua constante atualização, por outro, não é capaz de se auto-imunizar contra interpretações autoritárias.

Abstract

Modern constitutions are designed to institute limited government and provide checks and balances over the exercise of political power and basic rights. However, 20th century history has shown that constitutions not only are unable to prevent the rise of authoritarian rule, but can also serve autocratic regimes.

The objective of this thesis is to reflect upon this apparently paradoxical fact in the context of Brazilian constitutional history. The main assumption that guides this observation is that the revision of rules governing amendments to the Constitution points out times when the relationship between law and politics has been reshaped. Times like these provide a privileged opportunity to analyze how authoritarian practices can pervade constitutional experience or, otherwise, how they are challenged by the emancipatory meaning of constitutionalism.

The first chapter analyzes the Brazilian military dictatorship of 1964, focusing on the coexistence of formal and exceptional mechanisms of constitutional change and their interpenetration. During the military rule, the constitutions of 1946 and 1967 were altered on several occasions by both institutional acts and constitutional amendments. Institutional acts altered the rules concerning the procedure of constitutional amendment and, more than once, modified constitutional norms themselves, playing the role of amendments. On the other hand, amendments were decreed by the government in 1969 and 1977 on basis of institutional acts dispositions' and were often used to resettle rules originally posed by institutional acts into constitutional text.

The second chapter studies the 1987-1988 Constitutional Convention and the historical process that allowed it to take place. The country's return to constitutional rule arose surrounded by the same ambiguities that shaped authoritarian experience. However, new perspectives of social involvement, formerly unfamiliar to our political tradition, challenged the bureaucratic elitist models of constitutional lawmaking and, for the first time, put together a truly public agenda for the Convention.

Finally, the third chapter analyzes the legacy of the constituent process of 1987-1988 from the standpoint of several ill-succeeded attempts of revising the Constitution outside the amendment process it prescribes. As suggestions of different methods for introducing formal constitutional change are brought forth, the re-emergence of autocratic, elitist and skeptical approaches of both constitutional theory and practice defy some of the most important democratic achievements of these last two decades.

The constitutional moment is a founding time: it offers the conditions for its continuous update, but is not able to immunize itself against authoritarian interpretations.

Introdução

Se é verdade que todo pensamento começa com a recordação, é também verdade que nenhuma recordação permanece segura a menos que seja condensada e depurada numa estrutura de noções conceituais dentro das quais possa desenvolver-se.

Hannah Arendt

A relação entre direito e política investigada a partir da alteração dos procedimentos especiais de reforma constitucional

O constitucionalismo não possui uma definição canônica. É comumente aceito, porém, que ele se estrutura a partir de pelo menos três exigências: a imposição de limites ao poder do governo, a adesão ao princípio do Estado de direito e a proteção aos direitos fundamentais. Normalmente, identifica-se constitucionalismo e constituição, mas há constituições que simplesmente não satisfazem as demandas do constitucionalismo¹. Ao longo do século XX, regimes autoritários valeram-se largamente de constituições em seu processo de institucionalização.

Basta lembrar, no Brasil, a Carta de 1937, outorgada por Vargas, e as de 1967/1969, a primeira, imposta pelo governo a um Legislativo vitimado por expurgos e rigidamente controlado, e a segunda, outorgada pela Junta Militar que substituiu Costa e Silva na Presidência. Em Portugal, o salazarismo perpetuou-se no poder por mais de quatro décadas a partir da adoção da Constituição de 1933, que foi submetida à consulta popular em um plebiscito no qual, curiosamente, as abstenções foram computadas como votos favoráveis ao projeto do governo². Na Alemanha, se Hitler não se valeu diretamente da Constituição de Weimar para instituir o estado nazista, também não

¹ Ver, a respeito, Henkin (1994, p. 40-41) e Rosenfeld (1994, p. 3).

² Para mais detalhes sobre o plebiscito que aprovou a Constituição Portuguesa de 1933, conferir os trabalhos de Canotilho (2003, p. 80) e Jorge Miranda (1997, p. 296).

precisou revogá-la³. Bastou-lhe recorrer ao famoso art. 48 e a um punhado de referendos⁴.

Vários outros exemplos poderiam ser lembrados nesse mesmo sentido, mas o que interessa, por ora, é frisar que Constituições não só são incapazes de evitar a irrupção do autoritarismo como podem ser abertamente utilizadas por regimes autoritários. Como observou o líder estudantil Vladimir Palmeira, em 1968, durante a “Passeata dos Cem Mil”: “A ditadura mais descarada adora leis” (VENTURA, 1988, p. 161). Governos que procuram exercer o poder de maneira centralizadora, ilimitada e à margem dos direitos fundamentais ainda assim insistem em recorrer a constituições. Por quê? Como devemos compreender esse dado aparentemente paradoxal? Desde que Constituições não são garantias, por si só, de um “bom governo”, como é possível discernir práticas “constitucionais” autoritárias e práticas constitucionais democráticas?

De um ponto de vista sociológico, as constituições modernas estabelecem limites entre direito e política, fixam regras por meio das quais um sistema provoca o outro e,

³ Pedro de Veja aponta, comentando o conceito de “fraude à Constituição”, que “Hitler conseguiu o poder, implantou a mais execrável ditadura e aniquilou a estrutura constitucional da República de Weimar apelando à própria legalidade da Constituição de 1919” (DE VEGA, 1985, p. 292). Para Michael Stolleis, a despeito do debate sobre a continuidade da Constituição de Weimar após 1933, estava claro que o estado constitucional não mais existia: “os teóricos do direito constitucional tornaram-se cada vez mais atentos para o fato de que a teoria constitucional geral e o próprio direito constitucional lidavam agora apenas com fragmentos de matéria que antes lhe competia e, no restante, eram confrontados com um exercício amorfo de poder, desprovido de regras. Na medida em que as normas constitucionais básicas transformavam-se em algo arbitrário, havia menos razão para tratá-las de forma científica” (STOLLEIS, 1998, p. 96).

⁴ A este respeito, Arnold Zurcher aponta, em 1935, que, entre as instituições políticas que compunham o então recente regime nazista, encontrava-se, “surpreendentemente” o referendo. Zurcher lembra que, em apenas 10 meses, Hitler convocou dois referendos, a mesma quantidade de consultas realizada durante quatorze anos de República de Weimar: “A primeira dica de que o senhor Hitler e seus colegas pretendiam lançar-se nesta aventura pela democracia política veio em 14 de julho de 1933. Exercendo os plenos poderes que lhe foram conferidos pelo Reichstag em março de 1933, o gabinete Alemão decretou que teria autoridade para realizar plebiscitos no futuro, acerca de questões de política nacional e também sobre leis editadas pelo gabinete. A autoridade então arrogada para si pelo gabinete foi usada pela primeira vez em 12 de novembro de 1933, quando consultou o eleitorado sobre sua opinião acerca da abrupta retirada do governo Alemão da Conferência de Genebra sobre Desarmamento e sobre sua intenção anunciada de retirar-se da Liga das Nações. Em 19 de agosto de 1934, o gabinete se valeu, pela segunda vez, de sua autoridade auto-conferida para consultar a população quando, em seguida à morte do presidente Von Hindenburg, requisitou que o eleitorado aprovasse a transferência de poderes presidenciais ao Chanceler Hitler, junto com o título oficial de *Führer* do Reich. Em ambos os casos o veredicto foi esmagadoramente favorável à ação do gabinete, e a satisfação resultante nos círculos oficiais assegura que outros referendos serão realizados tão logo alguma política pública os demande” (ZURCHER, 1935, p. 91). Zurcher estava correto: Hitler ainda convocaria mais dois referendos durante a década de 30, sempre vitorioso nas consultas (LEQUESNE, 2005, p. 2). Para uma coleção de *posters* nazistas, vários relativos aos referendos, ver: <<http://www.calvin.edu/academic/cas/gpa/posters2.htm>>, Acesso em: 26.5.2008.

ao mesmo tempo, permitem que eles permaneçam distintos⁵. A política, cuja função precípua é a produção de decisões coletivamente vinculantes, fornece ao direito uma organização institucional dotada de coercibilidade. O direito, por sua vez, tem como função própria a estabilização de expectativas comportamentais, ao passo que oferece à política justificação normativa e, com isso, permite que ela se apresente como *poder* e não como mero arbítrio (HABERMAS, 1997a, p. 170 e ss).

Isso sugere que regimes autoritários buscam construir uma narrativa de legitimação ao adotar ou mesmo manter uma determinada Constituição. Não há regime que se afirme antidemocrático, sem mais. O trabalho de Carl Schmitt é um bom exemplo. Ali, está em disputa o próprio conceito de *democracia*, por meio da crítica às instituições parlamentares. Para Schmitt, democracia é “identidade entre governante e governado”, algo que pode ser obtido com mais sucesso pelos métodos ditatoriais do que pela democracia formal burguesa (SCHMITT, 1996, p. 15-17).

Nessa mesma linha, a ditadura militar brasileira será mal compreendida se a convivência de constituições com atos institucionais ou o funcionamento (ainda que rigidamente controlado e intermitente) de instituições tradicionalmente identificadas com o regime democrático, como o Congresso e o Poder Judiciário, forem tratados como dados sem potencial explicativo ou reduzidos a mera “fachada” para o regime autoritário. Afonso Arinos, discursando no Senado Federal no dia da edição do Ato Institucional nº 2, observou: “Em matéria política (...) não existem posições de cortesia, de gentileza ou de boa vontade. Uma revolução não mantém um Poder Legislativo por não desejar vulnerá-lo, por razões de amabilidade”⁶. Em uma análise centrada no funcionamento do Judiciário no período compreendido entre 1964 e 1969, Renato

⁵ Para maiores detalhes, ver (CORSI, 2001). De acordo com Giancarlo Corsi, “a única tentativa de estudar a constituição do ponto de vista sociológico deu-se da perspectiva da teoria dos sistemas e caminha numa direção completamente oposta à noção de fundamento ou de vínculo último do direito. Resumindo, brevemente: trata-se, aqui, de se considerar a constituição como o ‘acoplamento estrutural de direito e política’, entendendo-se estes como dois diferentes subsistemas da sociedade atual. Com esta formulação - muito abstrata, como ocorre sempre quando se trata da teoria dos sistemas - pretende-se descrever a situação na qual dois sistemas são completamente autônomos e, mediante uma estrutura comum (no caso, a constituição), especificam de modo extremamente circunscrito e seletivo as possibilidades de ‘se irritarem’ reciprocamente. O termo ‘irritação’ é entendido, aqui, como capacidade de reação a situações ou eventos gerados por fatores externos; no nosso caso, basta pensar na legislação como constante fator de irritação do direito por parte da política. Diversamente do que pode parecer à primeira vista, portanto, a invenção da constituição é, sobretudo, uma reação à diferenciação (moderna) entre direito e política e uma tentativa de resolver (ou esconder!) os seus problemas: o problema da soberania política e o problema da positivação (autodeterminação) do direito”.

⁶ *Anais do Senado Federal*, Livro 14, 27.10.1965, p. 324 e ss.

Lemos sugere que esse “hibridismo político” traduz de fato uma necessidade de legitimação da ditadura e de seu projeto político institucional, centrado no fortalecimento do Executivo (LEMOS, 2004a, p. 420).

Entretanto, o direito não representa para os regimes autoritários tão-somente uma “solução mágica” para angariar apoio ou, pelo menos, dificultar oposição. Para que ele possa funcionar de maneira plausível como reserva de autoridade política é preciso que haja, antes de qualquer coisa, condições de apartar direito e arbítrio, de distinguir entre as normas vigentes e a vontade política que governa. Sem um mínimo de respeito às “regras do jogo”, o recurso da política ao direito torna-se inócuo. Da mesma forma que o poder político conserva seus potenciais de coação “aquartelados”, mas prontos para o uso, o Direito também deve permanecer presente como uma fonte de justiça. Mas tais fontes secam rapidamente se ele torna-se disponível para qualquer razão de Estado (HABERMAS, 1997a, p. 184). O direito apenas viabiliza a autoridade política porque, em um sentido muito próprio, *limita* o poder político.

É possível assumir, com base nisso, que regimes autoritários pagam um preço pela manutenção, mesmo precária, de instituições típicas de um Estado de direito. Qual é esse preço é algo que depende da análise de contextos históricos concretos. Ele pode representar – como de fato representou, no Brasil – derrotas eleitorais para uma oposição legal (mesmo com inúmeros casuísmos na legislação eleitoral), decisões judiciais desfavoráveis (mesmo com expurgos e com a criação de uma justiça especial para julgar a União), reverses na relação com entidades da Federação (mesmo com eleições indiretas para o governo e intervenções), dificuldades de arregimentar apoio político dentro das próprias elites governantes (mesmo com a ameaça de severas sanções disciplinares para dissidentes, no caso das Forças Armadas), e assim por diante.

O direito pode funcionar em prol da democracia mesmo em regimes ditatoriais, mas isso não significa que, em contextos democráticos, ele não possa ser usado para respaldar práticas autoritárias. Ao longo da década de 90, por exemplo, o Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo desenvolveu uma extensa investigação sobre o que chamou de “continuidade autoritária” no processo de transição da ditadura para a democracia no Brasil. O relatório se inicia com a afirmação de que “um dos principais paradoxos das transições, decisivo para a consolidação democrática,

é a sobrevivência de práticas autoritárias” (NÚCLEO DE ESTUDOS DA VIOLÊNCIA, 1999, p. 10). Segundo a pesquisa, o Brasil enfrenta dificuldades para institucionalizar uma democracia de procedimentos: “o processo de decisão continua limitado nas mãos de poucos, sem ampla consulta e, com frequência, é marcado pelo patrimonialismo e até mesmo pelo arbítrio” (1999, p. 25). Nesse sentido, o processo legislativo talvez seja uma das instituições mais marcadas pela experiência autoritária⁷.

Dessa forma, o potencial emancipatório do constitucionalismo pode se afirmar em regimes autoritários, mas a faceta excludente e legitimadora do *status quo* do direito pode se revelar também em regimes democráticos. Essa situação de indefinição evoca novamente a questão colocada acima. Como pensar a distinção entre práticas autoritárias e democráticas em estados constitucionais?

Uma primeira dificuldade remete à própria delimitação da experiência autoritária. Conforme adverte Rogério Dutra dos Santos

talvez o equívoco da tradição, a qual vê no autoritarismo um conceito político suficientemente explicativo, tenha sido ignorar que o constitucionalismo antiliberal não se constitui somente como uma usina de críticas ao Estado liberal, mas pressupõe um modelo de Estado que pretende uma legitimação democrática distinta da representação parlamentar. Pode-se dizer que ele é, ao mesmo tempo: a) uma crítica ao direito, à política e às instituições liberais; b) uma aproximação constitucional vinculada à idéia de soberania como decisão personificada; c) um modelo de ordem democrática que se realiza pela mobilização irracional das massas por um César; e d) uma reorganização do Estado fundada na *administrativização* (burocratização) da legislação (SANTOS, 2007, p. 282).

Certamente sob a rubrica de “pensamento autoritário” encontram-se concepções muito diversas de Estado, política e direito, mesmo se tomarmos como referência exclusivamente o Brasil. Mario Stoppino ressalta que o autoritarismo tem múltiplos sentidos. Emprega-se o vocábulo em ao menos três contextos: para designar a estrutura de sistemas políticos, as disposições psicológicas a respeito do poder e as ideologias

⁷ A doutrina dos atos *interna corporis*, com a suposição de que o processamento regular das leis é questão corporativa, concernente apenas aos parlamentares, dá a real dimensão dessa herança. Hely Lopes Meirelles ensina que tais atos estariam relacionados à economia interna da corporação legislativa e seus serviços auxiliares, à formação dos órgãos parlamentares (como a Mesa), à elaboração de seu regimento, à fiscalização das prerrogativas e incompatibilidades de seus membros e à formação ideológica da lei. (QUEIROZ FILHO, 2001, p. 50-51). A jurisprudência do STF caminhou no sentido de identificar a interpretação das normas regimentais, inclusive pertinentes ao *processo* de produção das leis, como matéria interna ao Poder Legislativo, algo que viola frontalmente as premissas do Estado democrático de direito. Para uma discussão mais detalhada a este respeito, ver (BARBOSA, 2007), em especial o capítulo IV, acerca do controle judicial do processo legislativo.

políticas. No que se refere aos sistemas ou regimes autoritários, Stoppino frisa as mesmas características indicadas por Santos: claro privilégio à autoridade governamental e posição secundária das instituições representativas: “as instituições destinadas a representar a autoridade de baixo para cima ou são aniquiladas ou substancialmente esvaziadas” (STOPPINO, 1995, p. 94). Acrescente-se a isso que o fortalecimento das prerrogativas do governo repercute negativamente no campo dos direitos fundamentais, algo que os ideólogos da segurança nacional no Brasil não se preocupavam em esconder⁸: “A segurança nacional estaria, dado seu caráter coletivo, acima de direitos individuais e comportamentos privados” (CARDOSO; PIERANTI; SILVA, 2007, p. 35).

Assim, ainda que seja necessário estabelecer as devidas diferenças entre as manifestações políticas reunidas sob o signo do autoritarismo, há características que as aproximam, tais como a concentração do poder político, a redução dos limites impostos ao governo (não raro em prejuízo dos direitos fundamentais) e a desvalorização da democracia representativa. Todas essas tendências se opõem diretamente ao projeto do constitucionalismo. Alguém poderia dizer que esse é um projeto liberal, calcado na crítica à idéia de um poder ilimitado, que integraria a semântica do absolutismo. (CONSTANT, 1989, p. 68). Mas o constitucionalismo não se esgotou no liberalismo e atualizou-se a partir de premissas muito mais complexas⁹. O pensamento autoritário é, mais que antiliberal, *anticonstitucional*, e não apenas contrário à concepção liberal de constituição.

O pensamento de Francisco Campos – jurista que desempenhou papel decisivo tanto no Estado Novo quanto na ditadura militar – é, possivelmente, a expressão mais bem acabada das premissas autoritárias alinhadas acima. Ao justificar as opções institucionais adotadas pela Carta de 37, Campos afirmava:

⁸ O seguinte trecho do “Planejamento Estratégico”, de Golbery do Couto e Silva é representativo: “não há de fato — nem poderia haver em sã consciência — quem negue no governo a responsabilidade total e, pois, o direito incontestável de agir, orientando, mobilizando, coordenando, para tal fim, todas as atividades nacionais. E a concentração maior de poder que daí resultar, em mãos dos delegados da vontade do povo, a ampliação da esfera de atribuições reservada ao Poder Executivo, as restrições impostas aos próprios direitos de cidadania na forma prevista nos textos constitucionais são corolários iniludíveis de toda situação de reconhecida gravidade para a segurança nacional” (COUTO E SILVA, 1981, p. 21-22). Para uma introdução rápida à doutrina da Segurança Nacional, ver (CARDOSO; PIERANTI; SILVA, 2007).

⁹ Basta observar os recentes trabalhos de Habermas (1997a e 1997b), Rosenfeld (2003), Dworkin (2000 e 2003), entre tantos outros.

A incapacidade do Poder Legislativo para legislar é hoje um dado definitivamente adquirido não só pela ciência política como pela experiência das instituições representativas, em quase todos os países do mundo, inclusive nos de tradição parlamentar (CAMPOS, 2001, p. 47).

O pensamento de Campos não ficou circunscrito ao Estado Novo, como testemunha a obra do Prof. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, na qual podemos ler que, “no fundo, a inadequação do processo de elaboração das leis é a inadequação dos Parlamentos para o desempenho da função de legislar” (FERREIRA FILHO, 2001, p. 269). No mesmo sentido escreve Carlos Medeiros Silva, ainda em 1964. Segundo Silva, “a função do governo se confunde cada vez mais com a legislação” e “governar não é mais agir dentro do quadro das leis existentes”, mas “dirigir a própria legislação; governar é, em uma palavra, legislar” (SILVA, 1964b, p. 450).

Todos esses autores reforçam a idéia de um governo (Executivo) forte e centralizador, habilitado a prover as questões técnicas necessárias à gestão dos Estados modernos. A democracia representativa – e, por conseguinte, o Poder Legislativo – surge como anacronismo, um entrave, uma instituição superada, ou a ser superada, pela história.

É em Carl Schmitt, porém, que a crítica ao sistema parlamentar assume sua forma mais radical. Schmitt está interessado em apartar *democracia* e *sistema parlamentar*. Para ele, democracia nada tem a ver com a versão liberal do *government by discussion*. Ela tem um único propósito: afirmar a unidade política e “aniquilar o heterogêneo”.

Em toda a verdadeira democracia está implícito que não só o igual seja tratado igualmente, mas que, como consequência inevitável, o não igual seja tratado de modo diferente. Portanto, a democracia deve, em primeiro lugar, ter homogeneidade e, em segundo, – se for preciso – eliminar ou aniquilar o heterogêneo. (...) A força política de uma democracia se evidencia quando mantém à distância ou afasta tudo o que é estranho e diferente, o que ameaça a homogeneidade (SCHMITT, 1996, p. 10).

A violência da sugestão schmittiana está na exploração da irracionalidade da política, que se organiza por meio da oposição amigo/inimigo, igual/diferente. Francisco Campos, contemporâneo de Schmitt, concordava com ele. Os processos democráticos não tinham por objetivo convencer ninguém da verdade, mas simplesmente cooptar uma maioria que permitisse dominar o adversário, algo que se dava pela mobilização de

forças intrinsecamente irracionais. Segundo Campos, em texto de 1935: “Quem quiser saber qual o processo pelo qual se formam efetivamente, hoje em dia, as decisões políticas, contemple a massa alemã, medusada sob a ação carismática do *Führer*” (CAMPOS, 2001, p. 35).

Para o pensamento autoritário, interessa a unidade, a identidade, a homogeneidade. Instituições democráticas encarnam a “essência” do povo. Não se fundam por um ato de razão, mas por uma *decisão* que expressa opção por um modo de vida e de organização política concretos (SCHMITT, 1934, p. 87)¹⁰. A forma constitucional não merece a atenção que lhe confere o pensamento liberal, pois não passa da externalização precária daquela decisão. A Constituição, em sentido formal, “é meramente a expressão do que é fundamental” (DYZENHAUS, 1997, p. 52). A conhecida distinção schmittiana entre “Constituição” e “leis constitucionais” consubstancia essas premissas. O poder constituinte originário permanece latente, “destinado a re-emergir manifestamente, atuar como guardião da revolução e preservar o ânimo original e selvagem do ato fundacional contra aqueles que, obedecendo à letra da constituição, fraudam o seu espírito” (PREUSS, 1994, p. 156).

A recusa em opor a forma constitucional a essa “Constituição material”¹¹ pode ser percebida na justificção de Francisco Campos à limitação imposta pela Constituição de 1937 ao poder do Judiciário de declarar leis inconstitucionais. Para Campos, o *judicial review* foi uma alternativa encontrada pelos americanos para “tutelar os poderes de origem popular” e reprimir a dinâmica das instituições democráticas¹². O caráter democrático do Estado Novo fortalecia-se com a garantia de que o povo (que acabou “representado” nessa função não pelo Congresso, mas pelo ditador) seria o

¹⁰ Para um paralelo dessa concepção no pensamento de Francisco Campos: “A Constituição que veio consubstanciar os princípios e as normas essenciais do Estado Novo não podia, portanto, ser obra de combinações, coordenações e ajustamentos parlamentares. Não podia ser obra especulativa, de ideólogos ou dialetas, mas deveria ser obra política, isto é, realista. O Estado deixou de ser uma entidade para ser um fato” (CAMPOS, 2001, p. 200).

¹¹ Para uma abordagem do papel desempenhado pela distinção entre constituição formal e material no pensamento constitucional, ver (DOGLIANI, 1994).

¹² Segundo Campos, “a ideologia conservadora encontrou, assim, no Poder Judiciário, o instrumento destinado a moderar ou inibir os ímpetus democráticos da Nação. A Constituição passava, por um processo metafísico, a incorporar a filosofia dos juizes” (CAMPOS, 2001, p. 103). É dele, ainda, a célebre comparação do poder judicial de controlar a constitucionalidade das leis com o poder moderador: “É, como se vê, uma sobrevivência do poder moderador da monarquia, um resíduo monárquico que se enquistou nas instituições democráticas com o fim de embaraçar seus movimentos, naturalmente orientados no sentido das inovações, das experiências e de uma concepção criadora e liberal da vida” (CAMPOS, 2001, p. 104).

intérprete último da Constituição. “É a passagem do governo dos cenáculos para o governo do povo” (CAMPOS, 2001, p. 105).

A mesma tendência de desvalorização da formalidade constitucional é verificável na leitura de Ferreira Filho sobre as possibilidades de livre alteração do procedimento de reforma previsto na Constituição de 1988. O que importa é que a forma constitucional não seja um empecilho ao direito “do povo” de rever, reformar e mudar a Constituição. Em 1997, ele defendeu que medidas necessárias à “governabilidade e modernização do país” poderiam ser aprovadas em um processo de revisão constitucional, no qual as deliberações seriam adotadas em reunião conjunta do Congresso com “exigência, pura e simples, de maioria absoluta” para, até mesmo, “a alteração do texto constitucional por inteiro” (FERREIRA FILHO, 2005, p. 178-179). Ferreira Filho sustenta que teria sido exatamente isso o que ocorrera no processo de convocação da Constituinte de 1987-1988, algo que será discutido adiante.

Conforme assinala Gustavo Zagrebelsky, “os procedimentos especiais de reforma constitucional apresentam dupla face, uma voltada à mudança e outra à conservação”, duplicidade fadada a “suscitar o temor ou a impaciência dos partidos conservadores e renovadores” (ZAGREBELSKY, 2005, p. 44). Não é surpreendente, portanto, a extensa polêmica sobre a modificabilidade desses procedimentos especiais a partir de suas próprias regras¹³. Por ora essa controvérsia não precisa ser abordada. É fácil perceber, entretanto, que a completa disponibilidade das regras que permitem atribuir forma constitucional a determinados conteúdos normativos torna a referência à Constituição vazia de sentido.

¹³ Os argumentos mais populares em favor da impossibilidade de alteração das normas que regulam o procedimento de reforma constitucional provêm do normativismo de Merkl e Ross. Pedro de Vega sintetiza bem os argumentos de ambos os autores. Quanto a Merkl: “porque as normas de procedimento constituem a *Derogationsnorm* dos demais preceitos constitucionais e porque na hierarquia normativa não é possível encontrar uma norma superior que, por sua vez, servisse de fundamento para derrogar os preceitos nos quais se regula o procedimento de reforma, a lógica jurídica impõe que as normas de procedimento sejam consideradas imodificáveis e intangíveis” (DE VEGA, 1985, p. 279). No mesmo sentido a conclusão de Ross: “Em virtude de uma regra de lógica segundo a qual uma proposição não pode referir-se a si própria, as normas de procedimento de reforma, que não obtêm sua validade de uma norma superior e, por conseguinte, não podem ser modificadas por uma autoridade mais elevada, tampouco poderiam ser reformadas pela autoridade que elas próprias conferem ao poder de reforma” (DE VEGA, 1985, p. 281). Em sentido contrário, ver (DIAZ RICCI, 2004, p. 558): “as regras especiais do procedimento de revisão (...) não são limites propriamente ditos à reforma, porque não são irreformáveis, a menos que exista uma disposição expressa que disponha sobre sua intangibilidade, proibindo a modificação”. Entre nós, ver (FERREIRA FILHO, 2005, p. 182 e ss. e p. 252).

Alterações nos procedimentos especiais de reforma constitucional apontam para momentos em que se reorganiza a relação entre direito e política. Nesses momentos, é possível perceber o jogo entre concepções diversas de constituição, de representação e de soberania popular. Emergem embates capazes de esclarecer como uma determinada cultura constitucional afirma seu compromisso com a democracia ou cede aos apelos – sempre sedutores – do autoritarismo.

No Brasil, durante toda a ditadura militar, não só as regras destinadas a reger a alteração da Constituição foram várias vezes modificadas, como atos institucionais conviveram com normas constitucionais durante a maior parte do período. Como mencionado acima, há quem sustente que o processo constituinte de 1987-1988 não passou de uma reforma constitucional realizada após a mudança dos procedimentos especiais previstos na Carta de 1967-69. E, após a promulgação da Constituição, insiste-se diuturnamente na flexibilização das regras previstas no artigo 60, seja por meio da realização de novas revisões constitucionais¹⁴ ou mesmo da convocação de “assembléias constituintes exclusivas” para tratar temas específicos¹⁵.

Será possível compreender a riqueza desses processos e seus diferentes matizes à luz do formalismo jurídico? Será plausível afirmar, com Ferreira Filho, que “não há juridicamente solução de continuidade entre o Ato Institucional n. 5/68 e a Constituição em vigor”? Entendemos que não. Para compreender o permanente embate entre democracia e autoritarismo em nossa cultura constitucional é necessário olhar para a história.

A falácia da identidade constitucional autêntica: construindo novas narrativas sobre o regime militar e o processo de redemocratização

O debate sobre a relação entre constitucionalismo e democracia encontra-se amadurecido e organizado no campo do direito constitucional e da filosofia política,

¹⁴ A este propósito, ver a recente Proposta de Emenda à Constituição nº 157, de 2003.

¹⁵ Nesse sentido a campanha nacional deflagrada pelo Partido dos Trabalhadores para a realização de uma reforma política por via de assembléia constituinte exclusiva. Desde 2007 o partido recolhe assinaturas em apoio a um projeto de lei de iniciativa popular destinado a convocar plebiscito sobre o tema. A íntegra do projeto e sua justificação encontram-se disponíveis no sítio do partido na internet. Disponível em: <http://www.pt.org.br/portalpt/images/stories/arquivos/plebiscito%20constituente%20exclusiva.pdf>. Acesso em: 05.06.2008.

mas há pouco esforço para compreender como ele se articula concretamente em nossa prática jurídica. Salvo raras exceções, os constitucionalistas brasileiros não demonstram entusiasmo pelo estudo da história. Os manuais de direito constitucional não ultrapassam a cronologia das constituições e suas características mais gerais. Além disso, são poucos os periódicos nacionais que publicam artigos na área. Não há, ao menos em nossa produção acadêmica recente, nada remotamente semelhante à pesquisa desenvolvida por Bruce Ackerman sobre mudança constitucional nos Estados Unidos¹⁶, para fazer um paralelo com um estudo bem difundido.

Esse quadro alimenta a desconfiança de que, por trás da negligência acadêmica com nossa história constitucional, há uma crença tácita – não partilhada por esta pesquisa – de que ela “não vale a pena”, de que seu estudo é pouco importante, pouco interessante e até mesmo constrangedor para a operação do direito.

Pouco importante porque a categoria explicativa central do direito seria a validade. Para determinar se uma norma é ou não válida e, portanto, se ela deve ou não reger uma relação jurídica específica, não é necessário qualquer investigação histórica além da consulta aos diários oficiais. O conhecimento de fatos que não guardam pertinência direta com a produção da norma é indiferente para o direito. Por que seria relevante para a prática jurídica cotidiana questionar a respeito do que de fato ocorreu em determinado episódio ou, ainda, por que as coisas correram daquela forma e não de outra?

Pouco interessante porque a história constitucional do Brasil seria periférica. Vive-se aqui um constitucionalismo de segunda mão, de ilusões importadas, sem qualquer “*glamour*” ou “*pedigree*”. Talvez por isso o nome de algum estudioso estrangeiro ou a decisão de uma Corte americana, inglesa ou alemã tenha, tão frequentemente, o condão de emprestar credibilidade a novas velhas idéias. Por que deveríamos procurar reabilitar o interesse em nossa cultura jurídica e, mais especificamente, em nossa experiência constitucional?

¹⁶ A referência é aos dois volumes intitulados “We, the People”, “Foundations” (ACKERMAN, 1991) e “Transformations” (ACKERMAN, 1998). Ackerman produziu o trabalho a partir de uma extensa pesquisa histórica, envolvendo, inclusive, consulta a fontes primárias. A articulação entre história e direito constitucional domina o segundo volume do trabalho (“Transformations”), onde é analisado o período que vai da Reconstrução (Emendas XIII, XIV e XV à Constituição Americana) ao *New Deal*. Na análise dos manuscritos, Ackerman contou com a colaboração de nomes como Jack Rakove, Michael Les Benedict, Eric Foner, Richard Friedman e Henry Monaghan.

E *constrangedor*, porque, afinal, estaríamos num país que passou mais de um terço do último século sob ditaduras que se valeram descaradamente do direito constitucional para legitimar toda sorte de atrocidades. Soaria embaraçoso, ou mesmo ingênuo, defender a indissociabilidade de constituição e democracia sob tais circunstâncias. Melhor, então, fechar os olhos para a história. Afinal, há algo de relevante para a vivência em um Estado democrático de direito que possa ser apreendido por meio de uma investigação sobre a experiência autoritária?

Como toda desconfiança, esta também repousa tão-somente em uma “intuição” (para utilizar o “termo minado”, de Carlo Ginzburg) e para ser convincente é preciso mais que isso. Avançar sobre cada uma das questões levantadas acima, entretanto, extrapolaria em muito o escopo desta pesquisa. Se não cabe aqui submetê-las a um escrutínio mais analítico, é possível, entretanto, a partir das preocupações que elas registram, esboçar alguns dos pressupostos que orientam o presente trabalho e, ao mesmo tempo, justificar a opção por um estudo voltado à história do direito constitucional brasileiro.

Como ponto de partida desse exercício, podemos tomar a idéia de que o constitucionalismo brasileiro é um “constitucionalismo de segunda mão”. Em geral, essa preocupação liga-se à suposta ausência de um direito constitucional “autêntico”, condizente com o nosso contexto jurídico peculiar. Essa “tese da peculiaridade” sustenta que pensar nossa realidade a partir dos problemas suscitados pela relação entre democracia e constitucionalismo serviria apenas para confirmar algo que “já sabemos” isto é, que somos “diferentes”. A suposta inadequação das teorias jurídicas e sociológicas estrangeiras à sociedade brasileira tem sido denunciada com insistência desde autores como o Visconde do Uruguai¹⁷, Alberto Torres¹⁸ e Oliveira Vianna. De acordo com Vianna, por exemplo

¹⁷ De acordo com o Visconde do Uruguai, “o sistema administrativo da Inglaterra e dos Estados Unidos não nos é aplicável ao menos em geral, porque não se dão no Brasil certas circunstâncias especiais que o tornam exequível e eficaz nesses países. Demais, o seu princípio e base estão em oposição com a nossa organização política e administrativa atual. Seria preciso introduzir nela alterações profundas e mudar completamente o atual estado de coisas” (VISCONDE DO URUGUAI, 2002, p. 497).

¹⁸ Para Torres, “é muito fácil conceber belas instituições, mudar de programas, recebê-los de outros, aprender e aceitar teorias, fazer revoluções, sobrepor, enfim, à vida de um povo um mecanismo qualquer, rotulado com o nome de uma teoria ideológica, que passa a ser para os destinos da sociedade como a vida da cena e dos bastidores de teatros, para os espectadores e para a vida real dos atores, ou como o tumulto de enfermarias de moléstias mentais, para a realidade ordinária da existência. As coisas que ocorrem nos

das construções democráticas levantadas em nosso país – desde a Constituição Imperial de [18]24 à Constituição Republicana de [18]91, passando pelo Código do Processo de [18]32 e o Ato Adicional de [18]34 – nenhuma delas vingou, realmente, subsistir em sua pureza: todas foram condenadas ao fracasso. Busque-se, porém, a causa deste fracasso – e ver-se-á que está precisamente em que nenhuma destas construções se assentou sobre bases argamassadas com a argila da nossa realidade viva – da nossa realidade social – da nossa realidade nacional. Esta realidade nacional nos ensina muita coisa. Entre as coisas ensinadas, está esta: de que se, ontem como agora, o problema da democracia no Brasil tem sido mal posto, é porque tem sido posto à maneira inglesa, à maneira francesa, à maneira americana; mas, nunca, à maneira brasileira (VIANNA, 1927, p. 13)¹⁹.

Vianna, como é comum entre os que defendem regimes autoritários, aposta na indispensabilidade da ditadura como medida preparatória da democracia e na incapacidade da sociedade para se auto-transformar. Mudanças sociais demandam uma instância “superior” de racionalização. Quem deve tomar as rédeas desse processo e conduzi-lo de forma centralizada é o Estado (o chamado “Estado autoritário-democrático”). A “terapia autoritária” é inevitável: sem ela, não é possível criar as precondições culturais necessárias à democracia (REIS, 2006b, p. 130).

É improvável que tais expectativas ainda conformem a experiência política da sociedade brasileira²⁰. A consolidação de uma prática eleitoral dotada de alguma credibilidade, a despeito das constantes perturbações pelo abuso de poder político e econômico, mina progressivamente as possibilidades de legitimação de discursos ditatoriais. Isso não exclui, entretanto, a presença de elites políticas dispostas a reivindicar sua vocação “vianniana”, porta-vozes de um discurso autoritário mais sutil, mas nem por isso menos perigoso. E, se a proposta de um “Estado autoritário-democrático” parece demasiado afastada de nosso horizonte de possibilidades, a idéia de que a assunção radical, ou melhor, a *aceitação*, de nossa “identidade” é o caminho

teatros e nos hospícios de alienados são *fatos*, porém não são *realidades*. A nossa vida política é um cenário de fatos alheios à realidade social” (TORRES, 1938, p. 49-50).

¹⁹ Este trecho e todas as citações de “O idealismo da Constituição” tiveram a ortografia atualizada.

²⁰ José Carlos Reis, entretanto, sugere que a interpretação do Brasil de Vianna é ainda dominante em nossa sociedade (REIS, 2006b, p. 133). Mesmo assim, é importante realçar que o pensamento de Vianna tem vários matizes, muitos dos quais são objeto de controvérsia entre cientistas sociais, historiadores e juristas, como o próprio texto de Reis esclarece. É improvável que todos os aspectos de sua interpretação do Brasil recebam um grau de acolhida idêntico, seja pela comunidade científica, seja pelo público em geral. Algumas de suas proposições, entretanto, ainda se fazem presentes no país, mesmo que de forma escamoteada e não-declarada (como as de conotação racista, que dizem respeito à explicação das diferenças entre as revoluções levadas a cabo no sul e no centro-norte do Brasil) (REIS, 2006b, p. 178).

para uma organização política estável e legítima²¹ parece ainda contar com grande apelo.

Um exemplo que permite desenvolver essa linha de raciocínio pode ser encontrado no depoimento do ex-ministro do Supremo Tribunal Federal, Nelson Jobim, perante a Comissão Especial da Câmara dos Deputados encarregada de debater a Proposta de Emenda à Constituição nº 157, de 2003, que dispõe sobre a realização de uma nova revisão constitucional. De acordo com Jobim, não seria possível discutir o tema a partir de conceitos como “poder constituinte originário” e “poder constituinte derivado”, pois “a história política brasileira mostra sempre uma composição”, nunca uma ruptura frontal com a ordem anterior²². Em outras palavras, a inauguração do novo na política é algo que está “fora das condições reais da nossa vida coletiva”, para usar a expressão de Vianna. Na mesma audiência pública, o deputado cearense Vicente Arruda louvou esse traço específico de nossa tradição, lembrando que “a ruptura sempre cria divisão; e o processo histórico no qual há progresso contínuo e aperfeiçoamento, *tomando sempre como exemplo o passado*, é o que nós fazemos no Brasil” (ênfase nossa). Jobim completou: “Precisamos deixar claro que, ao conversarmos sobre reformas constitucionais no Brasil, *não podemos fugir do contexto histórico político brasileiro*” (ênfase nossa).

Para demonstrar a correção de tais premissas, Jobim passou a descrever o processo de elaboração da Constituição de 1988. Em seu depoimento, a Constituinte foi apresentada como um jogo privativo das elites parlamentares, ainda que com uma platéia ampliada. Mesmo diante da impossibilidade política de reproduzir os modelos tradicionais e elitistas de elaboração da constituição, a adoção de um procedimento alternativo, marcado pela participação popular, não é percebida como conquista de uma

²¹ Explicando a desilusão dos primeiros republicanos liberais com as vicissitudes enfrentadas pela Constituição de 1891, Vianna afirma: “todo o sistema político engenhado na Constituição assenta-se sobre um certo número de presunções que, entre nós, não tem, nem pode ter, nenhuma objetividade possível. São presunções de natureza meramente especulativa, *inteiramente fora das condições reais da nossa vida coletiva*” (VIANNA, 1927, p. 40) (ênfase nossa). E, adiante: “Os republicanos da Constituinte construíram um regime político baseado no pressuposto da opinião pública organizada, arregimentada e militante. Ora, esta opinião não existia, e ainda não existe entre nós: logo, ao mecanismo idealizado pelos legisladores de 91 faltava o sopro inspirador do seu dinamismo. Daí sua falência” (VIANNA, 1927, p. 43).

²² Trata-se do depoimento do ex-ministro à Comissão Especial destinada a proferir parecer sobre a Proposta de Emenda Constitucional nº 157/2003 (Revisão Constitucional), na audiência pública nº 0100/2006, ocorrida em 8 de fevereiro de 2006.

cidadania incipiente (como a irrupção do “novo” em nossa história política), mas como o desenlace de uma sofisticada disputa entre lideranças do Congresso, isto é, como um processo condicionado exclusivamente pela política parlamentar (ou seja, a reprodução da tradição de conciliação, do que já existia)²³. Os que pensam de forma diferente iludem-se com “afirmações idealizadas”.

Em uma linha semelhante, o revelador parecer assinado pelo senador José Sarney e aprovado pela Comissão Mista responsável por apreciar a proposta que resultou na Emenda Constitucional nº 11, de 1978²⁴. Sarney clama pelo desagravo da classe política brasileira, em suas palavras, a “classe injustiçada”, que abriu os rumos da

²³ Vale a pena, aqui, reproduzir um trecho, ainda que longo, do depoimento de Nelson Jobim: “como se elaborou e por que se elaborou a Constituição Federal de 1988 no modelo feito? (...) Quando chegamos aqui em 1988, tínhamos dois modelos de fazer Constituição no Brasil. Aquele modelo de que o Governo mandava um projeto de lei, um projeto de Constituição, como foi o da Constituição de 1891, o projeto Saldanha Marinho, enviado pelo Governo Deodoro, que era o Decreto nº 500. Depois tivemos em 1934 o mesmo modelo. O Governo Getúlio Vargas envia o projeto de constituinte, saiu a Constituição de 1932 [sic]. Em 1946, José Linhares não tinha força política alguma — o ditador havia caído. O que aconteceu? Não houve projeto do Governo. Na Assembléia Constituinte de 1946, grande comissão elaborou um projeto. Era um grupo de Deputados escolhidos pela Assembléia que elaboraram e votaram esse projeto. Logo, em 1988, tínhamos duas alternativas: uma, trabalhar com o projeto do Governo; outra, criar uma grande comissão para elaborar um projeto de Constituição. O que aconteceu? Morre Tancredo. Mas Tancredo já tinha pensado nisso ao constituir a Comissão Afonso Arinos, a chamada “Comissão de Notáveis”, que elaborou um texto. No entanto, Sarney não tinha força política naquele momento. Quem a tinha era Ulysses Guimarães. Sarney estava afirmando um Governo, habilmente tentando fazer com que a transição democrática, que S. Exa. conduziu com extraordinária habilidade, pudesse suplementar o fato da morte de Tancredo. E Tancredo não queria Assembléia Constituinte, ele já queria esse modelo. Mas Sarney não tinha possibilidade de enviar um projeto, porque faltava-lhe força política. Grande parte do PMDB enxergava Sarney, naquele momento, como personagem estranho aos quadros do partido, porque ele teria vindo da Frente Liberal. Muito bem, o que se passou? Não se podia fazer o projeto de Constituição naquele momento. E aqui vem um fato curioso e histórico que alguns já não lembram mais: quando se discutiu a eleição para a Câmara dos Deputados, Ulysses sustentava que ele deveria ser Presidente da Constituinte e Presidente da Câmara dos Deputados, por motivos inclusive financeiros, já que o Presidente da Constituinte dependia de toda a infra-estrutura — e Ulysses tinha razão. No entanto, o Deputado Fernando Lyra, que havia sido Ministro da Justiça do Governo Sarney na primeira fase, resolve disputar a Presidência da Câmara dos Deputados. E aqui vem o curioso dado histórico. Ele encontra na Câmara, em 1987, um anteprojeto de Regimento Interno, cujo estudo havia sido feito pela Assessoria Legislativa da Câmara em 1986, a pedido de Ulysses. O anteprojeto previa o modelo de 1946: a criação de uma grande comissão. O que fez o Deputado Fernando Lyra? Usou esse argumento como elemento para a disputa eleitoral com Ulysses, dizendo o seguinte: “*Vocês estão vendo o que Ulysses está querendo fazer? Ulysses está querendo criar — e o Deputado Mauro Benevides sabe disso — Deputados de primeira e segunda categoria. Os Deputados de primeira categoria serão os integrantes da grande comissão*”. E dizia ele a voz pequena, e o mesmo faziam os partidários de Fernando Lyra, que seria o clube do *poire* ampliado. Lembram-se dessa história do clube do *poire* do Ulysses? E Fernando Lyra espalhou isso. O negócio pegou fogo. Foi um rastilho contra o modelo, porque grande parte dos Deputados não queria aguardar sem fazer nada, estando trabalhando os gênios da grande Comissão. Resultado: não houve possibilidade nenhuma de ter um modelo procedimental da Constituição de 1988, quer pelo modelo de 1946, quer pelos primeiros modelos de 1934 e os modelos de 1991. E tivemos que inventar aquele modelo que todos conhecem”.

²⁴ A emenda revogava os atos institucionais, mas criava um intrincado sistema de medidas excepcionais (arts. 155 a 158 da Carta de 1967-69).

história nacional em portentosos debates constitucionais, entre os quais são citados a Constituinte de 1823, a Lei do Ventre Livre e a Maioridade de D. Pedro II. No século XX, um “século de preparação”, os “porta-vozes e líderes políticos da Nação” empreenderam campanhas que permitiram ao país e ao povo “acompanhar o mundo na marcha da civilização”. Segundo Sarney, em razão da ação desses líderes “foi possível ao povo brasileiro ter consciência de sua grandeza e ser *doutrinado* para os dias presentes”²⁵ (ênfase nossa).

Castello Branco, ao tomar posse na Presidência da República em abril de 1964 após uma eleição indireta, falava em seu discurso sobre uma revolução destinada a assegurar o progresso, “mas sem renegar o passado”. O primeiro presidente do longo ciclo militar emendou, citando Rui Barbosa: “É nas classes mais cultas e abastadas que devem ter seu ponto de partida as agitações regeneradoras. Demos ao povo o exemplo, e ele nos seguirá”²⁶. A história legitima o papel das elites políticas, o agente responsável por doutrinar e conduzir o povo nessa suposta “marcha da civilização”.

Esses exemplos ajudam a ilustrar a relevância de um estudo sobre a história constitucional brasileira. Neles, o passado é religado ao presente, à operação do sistema do direito, para legitimar um determinado projeto de futuro. A solução de compromisso, a “transição por cima”, orquestrada pelas elites políticas, apresenta-se como elemento constitutivo de nossa identidade, como a saída autêntica, do ponto de vista cultural. A tradição vale mais que a própria Constituição, ela condiciona e legitima a experiência constitucional. Nos idos de 1964, o discurso de posse de Castello Branco teve boa acolhida por parte do Congresso Nacional²⁷. Em 1978, o parecer assinado por Sarney, a despeito de duramente criticado pela oposição ao regime militar, foi vencedor na Comissão e em Plenário. Em 2006, as observações de Jobim foram recebidas com

²⁵ Para a íntegra do relatório, ver o *Diário do Congresso Nacional* de 15 de setembro de 1978, p. 1.541 e ss.

²⁶ *Diário do Congresso Nacional*, 16.04.1964, p. 127-128.

²⁷ O jornalista Carlos Castello Branco registrou em sua coluna do *Jornal do Brasil* de 16 de abril de 1964: “o discurso foi bem recebido, em alguns trechos especialmente pelos intérpretes da revolução vitoriosa, em outros pelo conjunto de deputados e senadores”. Ainda segundo o jornalista, “os trechos mais aplaudidos do discurso de posse (...) foram aqueles em que [o marechal Castello Branco] afirmou que cumprirá a Constituição da República e as leis do país, das quais se disse servo” (CASTELLO BRANCO, 2007, p. 76). A frase do marechal foi, conforme os registros taquigráficos da sessão: “Defenderei e cumprirei, com honra e lealdade, a Constituição do Brasil”. Após as palmas, ele acrescentou: “inclusive o Ato Institucional que a integra”. *Diário do Congresso Nacional*, 16.04.1964, p. 127.

entusiasmo pela maioria dos parlamentares presentes à audiência pública. Se Oliveira Vianna não é mais hegemônico, ele ainda é, no mínimo, atual²⁸.

Qual é, entretanto, o sentido dessa defesa da tradição constitucional brasileira hoje? Não parece se tratar de um nacionalismo anacrônico. Descrita com bom-humor – e algum cinismo – essa tradição não é exortada, como seria o caso em um discurso nacionalista. Não se trata, também, de dizer o óbvio. Afirmações como “não podemos escapar de nossa tradição” são um truísmo acerca do qual a hermenêutica já nos esclareceu o suficiente. A impossibilidade de “fugir do contexto histórico político brasileiro ao discutir mudanças constitucionais” (à qual se referia Nelson Jobim) tem outro papel. Mais que um ponto de partida, a tradição funcionaria como um saber intuitivo, que perpassa o tempo histórico ao mesmo tempo em que o condiciona. Ela se legitima por si só. E, se revela nossa identidade, o faz com um duplo valor, ao mesmo tempo descritivo e normativo, isto é, responde, simultaneamente, à pergunta acerca de quem somos e acerca de *quem deveríamos (ou estamos obrigados a) ser*²⁹.

Por um lado, é evidente que o processo histórico brasileiro é singular e que suas peculiaridades não permitem um paralelo imediato com a Inglaterra, os Estados Unidos ou a França. É também legítimo e, em alguma medida, inevitável, que essa

²⁸ A idéia de que a Constituição deve expressar a realidade nacional e adequar-se a ela é uma marca do pensamento político e constitucional autoritário. Esse argumento não é privilégio da obra de Oliveira Vianna, ainda que ela seja, quanto a este particular, bastante representativa. Na mesma linha, entretanto, encontram-se os trabalhos de Azevedo Amaral (AZEVEDO AMARAL, 1981, p. 83) e de Francisco Campos (CAMPOS, 2001).

²⁹ A este respeito, Eric Hobsbawn afirma: “toda tradição inventada, na medida do possível, utiliza a história como legitimadora das ações e como cimento da coesão grupal” (HOBSBAWN, 1984, p. 21). Hobsbawn esclarece que o termo tradição inventada é utilizado num sentido amplo, tanto para se referir às “tradições realmente inventadas, construídas e formalmente institucionalizadas, quanto as que surgiram de maneira mais difícil de localizar num período limitado e determinado de tempo – às vezes coisa de poucos anos apenas – e se estabeleceram com enorme rapidez” (1984, p. 9). Por “tradição inventada” ele entende um “conjunto de práticas, normalmente reguladas por regras tácita ou abertamente aceitas; tais práticas, de natureza ritual ou simbólica, visam inculcar certos valores e normas de comportamento através da repetição, o que implica, automaticamente, uma continuidade em relação ao passado” (1984, p. 9). Nos discursos analisados, a tradição emerge exatamente com o propósito de legitimar um curso de ação em razão de sua ligação com o passado comum, apelando para uma identidade supostamente compartilhada. Hobsbawn aponta, ainda, que as tradições são um objeto de estudo interessante na medida em que oferecem “indícios” para a elucidação do sentido de processos históricos. Ver, ainda, (ROSENFELD, 2003). Para Michel Rosenfeld, “A identidade constitucional em desenvolvimento repousa (...) na invenção e na reinvenção da tradição. O que não significa, no entanto, que a identidade constitucional possa ser esculpida à vontade, ou que ela se encontre fadada a permanecer arbitrária” (ROSENFELD, 2003, p. 110). Entretanto, “elevar uma tradição aos mais altos níveis de abstração possíveis é tão destrutivo da tradição quanto reduzi-la à sua mais extrema especificidade” (2003, p. 104). Fica mais claro, portanto, que a tradição, ainda que funcione como ponto de partida, não engessa a história e nem condiciona de forma absoluta seus horizontes. A “reinvenção da tradição” de que nos fala Rosenfeld pode sim representar uma alteração drástica no sentido original de uma prática tradicional.

singularidade seja levada em conta no momento de compreender como idéias que aspiram à universalidade, tais como as que estruturam o constitucionalismo, são assimiladas e traduzidas em nossas circunstâncias particulares³⁰. Por outro lado, as peculiaridades e singularidades da experiência constitucional brasileira não a transformam em um fenômeno isolado, em um constitucionalismo *ad hoc*. Pelo contrário, em uma sociedade mundial³¹, o Brasil enfrenta dilemas semelhantes aos enfrentados por qualquer outro país que vive sob um regime constitucional. A comunicação sobre o direito circula e repercute de forma global, seja no que toca à operação do sistema jurídico³², seja no que se refere à sua observação pela ciência do direito. Dessa forma, a experiência constitucional brasileira e suas tradições, bem como toda e qualquer experiência constitucional, se afirmam a partir de um diálogo com as premissas gerais do constitucionalismo e não a partir de uma suposta identidade nacional naturalizada e interdita para o futuro. Como adverte Menelick de Carvalho

³⁰ Algo que é, aliás, amplamente reconhecido pelos estudiosos do constitucionalismo. Dialogando com a célebre tese de Marshall acerca do surgimento dos direitos fundamentais, José Murilo de Carvalho sugere que “os caminhos [para a cidadania] são distintos. O percurso inglês foi apenas um entre outros. A França, a Alemanha, os Estados Unidos, cada país seguiu seu próprio caminho. O Brasil não é exceção. Aqui não se aplica o modelo inglês. Ele nos serve apenas para comparar por contraste. Para dizer logo, houve no Brasil pelo menos duas diferenças importantes. A primeira refere-se à maior ênfase em um dos direitos, o social, em relação aos outros. A segunda refere-se à alteração na seqüência em que os direitos foram adquiridos” (CARVALHO, 2007, p. 11). As diferenças entre as tradições constitucionais americana e inglesa são ressaltadas, por exemplo, por Horst Dippel (1996) e Eduard S. Morgan (1988). Hannah Arendt (2001), por sua vez, dedica boa parte de “Sobre a Revolução” para explorar as diferenças entre o processo revolucionário americano e francês e suas conseqüências sobre a experiência constitucional de cada um desses países (ver, por exemplo, p. 224 e ss.).

³¹ De acordo com Niklas Luhmann, a sociedade já é um sistema mundial. Nesse sentido, “é decisiva a interconexão recursiva da comunicação – seus pressupostos são a traduzibilidade das linguagens, a comunicação mundial dos meios de massa e das redes ‘privadas’ de comunicação, além da unidade dos esforços cognitivos no sistema da ciência –, independentemente dos pontos de concentração ou interesses especial cultural-regionais que possam ser conformados; também: a economia mundial com mercados globais para seus produtos e que opera com base em créditos e, igualmente, o sistema político mundial que lança os Estados numa dependência recíproca indissolúvel – e, em relação a esse último aspecto, vale lembrar as conseqüências ecológicas das guerras modernas, o que obriga a uma lógica de prevenção e intervenção” (LUHMANN, 1999, p. 484). Agradeço ao Prof. Cristiano Paixão por esta referência.

³² A este propósito, ver (PAIXÃO, 2004). Segundo Paixão, “os ‘atentados do 11 de setembro’, como passaram a ser usualmente definidos os ataques a edificações em Manhattan e Washington, DC, logo se transformaram num fenômeno global. Além das importantes conseqüências que os atentados trouxeram ao cenário político e social norte-americano, a repercussão atingiu uma parcela relevante das esferas de produção de sentido social no mundo: instalou-se uma maior discussão em torno do fundamentalismo religioso, modificou-se substancialmente a geopolítica internacional, houve um sensível questionamento em torno da estrutura e dos meios de atuação do sistema ONU (estabelecido após o final da Segunda Grande Guerra) e entraram em xeque conceitos consolidados ao longo do século XX, como pluralismo político e religioso, multiculturalismo, democracia e direitos humanos. (...) Entre as várias alterações no plano político e social que se seguiram aos atentados, está a adoção, em vários Estados, de medidas legislativas, executivas e militares de combate ao terrorismo.” (PAIXÃO, 2004, p. 10 e 25).

Netto, “o povo não é um dado histórico naturalizado e ontologizado, é um problema, não uma solução” (CARVALHO NETTO, 2003a, p. 152).

Uma história que, em nome da tradição, aprisiona o presente e congela o futuro de maneira sub-reptícia é ainda mais perigosa quando insistimos sobre o caráter seletivo e parcial de *qualquer* reconstrução histórica, inclusive daquela operada por Nelson Jobim para legitimar seu argumento, mesmo que sem reconhecê-lo. A memória não é uma “função neurofisiológica” ou um “depósito de representações do ambiente que possa ser requisitado em diversas ocasiões” (DE GIORGI, 2006, p. 57): ela é uma construção. Como nos lembra Aarão Reis Filho, a memória é repleta de “artimanhas”. “Imersa no presente, preocupada com o futuro, quando suscitada, a memória é sempre seletiva. Provocada, revela, mas também silencia” (AARÃO REIS FILHO, 2004, p. 29). É por isso que, em História, antes mesmo de terminados os enfrentamentos nos campos de luta, já se iniciam as batalhas de memória, nas quais “os vitoriosos *no terreno* haverão de se desdobrar para garantir os troféus conquistados. E a vitória que fora sua, (...) poderão perdê-la na memória da sociedade que imaginavam subjugada” (2004, p. 30). Se a legitimidade é, como quer Hannah Arendt, um apelo ao passado (ARENDR, 1994, p. 41), é importante lembrar que esse passado não é algo inerte, pronto e acabado.

Michel Rosenfeld oferece uma interessante tradução dessas observações para o direito ao mostrar de que maneira a identidade constitucional é forjada: num processo dinâmico, não enquanto realidade estática; enquanto ausência, muito mais que presença (ROSENFELD, 2003, p. 23 e 26). Se De Giorgi nos ensina, por meio do célebre conto de Borges, *Funes, el memorioso*, que é impossível recordar sem esquecer, Rosenfeld, por sua vez, mostra que essa díade se reproduz no direito como tensão entre inclusão e exclusão. Ao reconhecer a impossibilidade de uma identidade constitucional representativa de todos os que se encontram sob o seu âmbito e, ao mesmo tempo, afirmar a necessidade de manter o ideal de integrar todas as diferenças como horizonte contrafactual da prática constitucional (2003, p. 114), Rosenfeld *descarrega as possibilidades de legitimação do direito no processo histórico de luta pela inclusão*. Nesse sentido, Peter Burke nos alerta para o fato de que “lembrar o passado e escrever sobre ele não parece mais a atividade inocente que uma vez consideramos ser” (BURKE, 1989, p. 97), enquanto Braudel nos fala das “responsabilidades temíveis” que

se encontram diante da história depois da catástrofe das guerras mundiais (BRAUDEL, 1992, p. 17).

Fazer história constitucional é, portanto, adentrar o campo dessas batalhas de memória, no seio das quais é impossível permanecer “inocente”. Isso não nos permite dizer, entretanto, que, já que toda reconstrução do passado é “parcial”, qualquer juízo sobre o passado é “tão bom (confiável, plausível, perspicaz) quanto outro” (BURKE, 1989, p. 99). O passado não pode ser acessado diretamente, mas apenas por meio de representações, categorias, esquemas. Em uma pesquisa científica, trata-se, acima de tudo, de conferir transparência, isto é, criticabilidade, às premissas que organizam esses esquemas e categorias. Recusar a existência de explicações melhores que outras (mais confiáveis, plausíveis, perspicazes) simplesmente porque todas decorrem de *representações* é recusar a responsabilidade inerente à nossa condição de seres historicamente situados, portadores de um saber sempre falível. Jacques Derrida, ao caracterizar o esforço filosófico da *desconstrução*, ressalta sua recusa à “abdição quase niilista diante da questão ético-política da justiça”, bem como

o sentido de uma responsabilidade sem limites, portanto necessariamente excessiva, incalculável, diante da memória (...) [e da] tarefa de lembrar a história, a origem e o sentido, isto é, os limites dos conceitos de justiça, de lei e de direito, dos valores, normas, prescrições que ali se impuseram e se sedimentaram, permanecendo, desde então, mais ou menos legíveis ou pressupostos. Quanto ao que nos foi legado sob o nome de justiça, e em mais de uma língua, a *tarefa* de uma memória histórica e interpretativa está no cerne da desconstrução. Não é apenas uma tarefa filológico-etimológica, ou uma tarefa de historiador, mas a responsabilidade diante de uma herança que é, ao mesmo tempo, a herança de um imperativo ou de um feixe de injunções (DERRIDA, 2007, p. 36-37).

No caso da história brasileira, assumir essa responsabilidade é, em primeiro lugar, “romper o cerco do esquecimento” (AARÃO REIS FILHO; RIDENTI; SÁ MOTTA, 2004, p. 9) e confrontar as tormentosas lembranças do período autoritário mais recente.

A recente polêmica que cercou o lançamento da publicação “Direito à Memória e à Verdade”³³, de autoria da Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos

³³ A imprensa brasileira estampou dezenas de artigos sobre o tema após o lançamento da publicação, no final de agosto de 2007. A polêmica pode ser bem sintetizada pelos artigos de Jarbas Passarinho (2007) e Marcello Cerqueira (2007), publicados no Estado de S. Paulo na primeira quinzena de setembro. Passarinho descreve o trabalho como faccioso (“É o caso desse livro, que esquece os crimes dos

Políticos³⁴, pode dar uma dimensão do desafio que o confronto com esse passado e a problematização aberta de responsabilidades, ainda hoje, representam³⁵. A “postura crítica diante do próprio” desperta sempre o medo de um “acerto de contas moral” (HABERMAS, 2001, p. 40). Diante de temas críticos, como o trazido pela publicação da Comissão de Mortos e Desaparecidos Políticos, ressurgiu o discurso do esquecimento como a terapia adequada para “superar” os traumas vivenciados no período ditatorial. Em 5 de setembro de 2007, a Revista *Veja* estampava em suas páginas artigo de Ronaldo França, sugestivamente intitulado “Passado é história”. No texto, França alertava para os riscos de, ao remexer o passado, despertar “revanchismos”. E conclui: “O Brasil, (...) já tão adiante no caminho da democracia, não pode namorar com o precipício” (FRANÇA, 2007, p. 78)³⁶.

Mais acima, afirmamos que “lembrar” e “esquecer” são movimentos indissociáveis. Se o esquecimento é, de fato, constitutivo da memória, então, para o Direito, torna-se central determinar se é possível distinguir entre o que *devemos* lembrar e o que *podemos* esquecer. François Ost nos apresenta esse dilema a partir de uma

terroristas”), e lamenta que os propósitos de esquecimento e reconciliação que, em sua opinião, marcaram a Lei de Anistia, houvessem malogrado. Os militares, que teriam respeitado a anistia, foram obrigados a conviver com uma política repleta de elementos subversivos, uns condecorados, outros até mesmo elevados à condição de ministros de Estado. Mesmo assim, esses elementos, tolerados pelas Forças Armadas, lançaram-se em um empreendimento de revisão do passado. Os militares “acabaram vendo que enorme ilusão fora confiar no esquecimento”. Já Marcello Cerqueira vê no livro um passo tímido, mas válido, para o esclarecimento dos episódios de violência institucional que marcaram o regime militar. Cerqueira atribui a responsabilidade histórica do surgimento de um movimento guerrilheiro – equivocado, em sua opinião – às próprias Forças Armadas, que romperam todos os canais de participação política. E conclui, em oposição a Passarinho, clamando por mais memória, menos esquecimento: “É o Brasil o único país do Cone Sul da América que ainda não abriu seus arquivos para a História. É direito dos vivos saber dos seus mortos. É direito do País não querer que tais fatos se repitam. A abertura dos arquivos não é um ato de revanche, mas de justiça”.

³⁴ A referência é ao livro “Direito à memória e à verdade”, lançado no Palácio do Planalto, com a presença do Presidente da República, em fins de agosto de 2007. A publicação, assinada pela Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos é o resultado de 11 anos de pesquisa e compilação de dados. A Secretaria Especial de Direitos Humanos coordenou o trabalho de publicação.

³⁵ Segundo o relatório da Comissão, “as informações [utilizadas para reconhecer casos de mortos e desaparecidos políticos] foram levantadas por familiares e advogados, tomando por base depoimentos de ex-presos políticos, de agentes do Estado e pessoas envolvidas no processo de repressão, bem como analisando reportagens da imprensa e documentos encontrados em arquivos públicos abertos para consulta. Este último fator reforça a necessidade de se permitir amplo acesso a esses e outros arquivos públicos, ou mesmo privados, para consulta e esclarecimento da realidade das mortes” (COMISSÃO ESPECIAL SOBRE MORTOS E DESAPARECIDOS POLÍTICOS, 2007, p. 17-18). Infelizmente, em 2005 o Congresso contribuiu para um revés significativo nos esforços pela recuperação de informações sobre o período ditatorial: a conversão em lei (Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005) da Medida Provisória nº 228, de 2004, que, na prática, permite manter documentos públicos sob sigilo perpétuo (BARBOSA; CARVALHO NETTO, 2007, p. 18).

³⁶ Sobre o debate político e acadêmico envolvendo o direito de conhecer o passado e problematizar abertamente responsabilidades, ver, em especial, (HABERMAS, 2001) e (MCNAMARA, 2004).

distinção entre o esquecimento que ele chama de “esquecimento-pacificação”³⁷ e as diversas formas de “esquecimento-falsário” e “esquecimento-recalque”.

Esquecimentos-falsários: mil e uma formas de mentiras piedosas da história oficial para legitimar um regime ou reforçar uma ideologia, trabalhando à vontade com a simples verdade dos fatos – basta evocar o caso da história do Japão, baseada no dogma fundador segundo o qual o imperador não conheceu nem a abdicação forçada, nem a substituição desde a criação do país pelos deuses, postulado que, é claro, só se mantém ao preço de acumular esquecimentos e “contraverdades”. Esquecimentos-recalque: através dos quais se visam esses fenômenos de amnésia coletiva, que dizem respeito aos vencedores em relação à sorte que suas conquistas, guerras, cruzadas e outros *djihad*s impuseram aos vencidos, vítimas anônimas enviadas para as masmorras da história; esquecimento dos massacres, genocídios, crimes contra a humanidade, que acarreta hoje o sobressalto da imprescritibilidade; esquecimento dos direitos do homem, de que já falava o Preâmbulo da Declaração de 1789, e que justifica a utilidade de sua lembrança periódica; esquecimento vergonhoso também destes episódios pouco gloriosos do passado, que preferiríamos não mais ver surgir (OST, 2005, p. 161-162).

O trecho de Ost deixa claro que há coisas que não *devemos* esquecer. A disputa a respeito de quais são elas não se resolve de forma simples ou antecipada. E é por seus meandros que esta pesquisa se movimenta. Por essa razão, é importante esclarecer que o direito à memória e à verdade não será jamais o direito a um saber total e final sobre o passado, mas a possibilidade de se exigir que a história institucional seja pensada também a partir de informações ocultadas ou propositadamente “esquecidas” (BARBOSA; CARVALHO NETTO, 2007).

³⁷ Ost apresenta uma série de circunstâncias nas quais o direito permite ou obriga ao esquecimento, relacionadas, em geral, à proteção da intimidade, ao desuso e a prescrição extintiva (OST, 2005, p. 156 e ss.). Além disso, recorda o exemplo da legislação francesa sobre o parto anônimo e uma instigante decisão do Tribunal de última instância de Paris, na qual se afirma que “qualquer pessoa que se tenha envolvido em acontecimentos públicos pode, com o passar do tempo, reivindicar o direito ao esquecimento; a lembrança destes acontecimentos e o papel que ela possa ter desempenhado é ilegítima se não for fundada nas necessidades da história ou se for de natureza a ferir sua sensibilidade; visto que o direito ao esquecimento, que se impõe a todos, inclusive aos jornalistas, deve igualmente beneficiar a todos, inclusive aos condenados que pagaram sua dívida para com a sociedade e tentam reinserir-se nela” (OST, 2005, p. 161). Em sentido semelhante, a decisão do Tribunal Constitucional Federal alemão no célebre caso Lebach (*BVerfGE*, 35/202). A despeito de tratar a questão em termos bastante diversos do Tribunal francês (talvez até mais questionáveis), o TCF reconheceu que “a proteção constitucional da personalidade (...) não admite que a televisão se ocupe com a pessoa do criminoso e sua vida privada por tempo ilimitado e além da notícia atual, p. ex. na forma de um documentário. Um noticiário posterior será, de qualquer forma, inadmissível se ele tiver o condão, em face da informação atual, de provocar um prejuízo considerável novo ou adicional à pessoa do criminoso, especialmente se ameaçar sua reintegração à sociedade (re-socialização)”.

Um estudo da história constitucional brasileira referente à gênese, ao desenvolvimento e à derrocada do período autoritário justifica-se pelo fato de que o debate sobre a memória do direito preexistente à Assembléia Constituinte de 87/88 é fundamental para “compreender o sentido e os principais elementos da Constituição de 1988”. Algo que

só será possível se a narrativa produzida pelo direito no período compreendido entre 1964 e 1985 for trazida à tona, pelos seus silêncios, pelos atos que corroboraram as medidas de arbítrio ou ainda pelas manifestações isoladas (mas significativas) que demonstraram formas criativas e corajosas de resistência (BARBOSA; PAIXÃO, 2008, p. 74).

Se há bons motivos para levar a cabo uma investigação sobre a história constitucional brasileira contemporânea, há também desafios particularmente difíceis envolvidos na empreitada. Entre eles está o de “fazer a história de seu próprio tempo”. Parte do período estudado, em especial, o período de vigência da Constituição de 1988, coincide com a própria experiência de vida do pesquisador e a falta do distanciamento histórico nos rouba a *retrovisão*. “Até o passado registrado muda à luz da história subsequente” (HOBSBAWN, 1998, p. 250). Para ilustrar esse argumento, Eric Hobsbawn sugere comparar uma história do século XX escrita nos anos 90 com qualquer outra produzida nas décadas anteriores. Enfim, alguém que se debruça sobre o tempo em que vive encontra-se “à mercê de movimentos de prazo relativamente curto do clima histórico”, movimentos cuja breve sucessão pode alterar radicalmente nossa perspectiva do período analisado (1998, p. 252). Os que lêem um trabalho desse tipo confrontam-se também com suas próprias memórias, mais ou menos engajadas, sobre esse tempo recente. E tudo isso desnuda o caráter necessariamente artificial, reflexivo e orientado para o presente do fazer história (constitucional).

Além disso, aquele que explora a contemporaneidade vê-se cercado por um “excesso incontrolável de fontes primárias”, produzido por uma sociedade cada vez mais burocratizada (HOBSBAWN, 1998, p. 254) e com uma capacidade quase infinita de produzir, armazenar e circular informação. Tais dificuldades não justificam, entretanto, a escassa produção acadêmica sobre os últimos quarenta anos no campo da história constitucional. A história não é um repositório de fatos extraídos do passado, mas um elemento constitutivo da experiência presente. A observação da história contemporânea é vital quando está em jogo o trabalho de recuperar e re-significar

cotidianamente as referências fundamentais do constitucionalismo moderno, tarefa que se sabe inacabada, aberta e indeterminada.

Observações sobre o plano de trabalho adotado

É a partir dessas premissas que será abordada a experiência constitucional brasileira pós-1964. Cumpre, agora, esclarecer de maneira mais analítica o roteiro que será seguido pelo texto. A pesquisa parte da hipótese de que alterações nos procedimentos especiais de reforma constitucional apontam para momentos em que se reorganiza a relação entre direito e política, e que esses momentos fornecem uma oportunidade privilegiada para analisar como práticas autoritárias procuram articular-se na experiência constitucional ou, diversamente, como encontram resistência no sentido emancipatório do constitucionalismo.

O recorte temporal adotado requer algumas explicações. Serão analisados a ditadura militar (1964-1985), a redemocratização (1985-1988) e o período de vigência da Constituição de 1988. Como a pesquisa se refere às relações entre constitucionalismo e autoritarismo, seria de se esperar que fossem analisados os dois longos ciclos autoritários vividos pelo país durante o século XX, isto é, o Estado Novo e o regime militar. Aqui, entretanto, nos limitamos ao período pós-1964.

Ainda que possamos traçar paralelos entre essas duas experiências, a ditadura militar possui suas especificidades. Entre elas, podemos citar o fato de que o exercício do poder ficou sempre a cargo dos militares (algo inédito em nossa história repleta de golpes de Estado), ainda que algum espaço tenha sido reservado aos civis, em especial às forças políticas udenistas que apoiaram a deposição de Goulart. O funcionamento do Congresso, com curtos períodos de recesso, e a realização de eleições para o legislativo, mesmo com todas as limitações decorrentes das restrições a direitos fundamentais e dos expurgos das forças políticas que faziam oposição aberta ao regime, também destoaram da lógica do Estado Novo³⁸.

³⁸ Para uma interpretação sobre o sentido do funcionamento do Poder Legislativo durante o período ditatorial, ver (KLEIN, 1978). Para a mesma análise no que se refere ao Poder Judiciário, conferir (LEMOS, 2004a).

Além disso, o momento histórico do golpe de 1964 era muito diferente. Se a orientação autoritária de Vargas correspondia a uma ampla emergência internacional de regimes de força, os militares da década de 60 tinham que se preocupar, ao menos em alguma medida, com a preservação da imagem do país no exterior (KINZO, 1988, p. 217). Ao decidir colocar o Congresso em recesso em abril de 1977 para outorgar uma reforma política e judiciária, Geisel recomendou expressamente ao Ministério das Relações Exteriores, durante reunião do Conselho de Segurança Nacional, que informasse a todo o corpo diplomático que o “recesso do Congresso Nacional é *baseado em lei*” (ênfase nossa)³⁹. A recomendação veio após uma discussão sobre como a medida seria anunciada à imprensa. O ministro da Fazenda sugerira: “O presidente da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, resolveu aplicar o artigo tal, ato complementar [sic] número tal, e está acabado”. Geisel, sem dúvida, preferia aplicar “a lei”.

O próprio Francisco Campos, nos idos de março de 1945, reconheceu, em entrevista concedida ao “Correio da Manhã”, que o desfecho da Segunda Grande Guerra “mudou a fisionomia do mundo”. Após a derrota do Eixo, Campos observou:

Não podemos, militarmente vitoriosos na guerra, deixar que subsistam motivos para sermos colocados, do ponto de vista ideológico, no campo dos vencidos. Atualizemos as nossas instituições políticas, transformando-as no sentido das correntes espirituais e culturais que já anunciam claramente a configuração do mundo de amanhã (CAMPOS, 1945).

Alguns elementos, a despeito dessas diferenças, estão presentes na gênese das duas experiências autoritárias. Personagens como Olympio Mourão Filho e o próprio Francisco Campos transitam, com papéis de relevo, pelos dois ciclos autoritários. E, em ambos, o anticomunismo desempenha um papel essencial. Como aponta Sá Motta, “a sensibilidade anticomunista foi fator chave na arregimentação contra Goulart, inclusive por permitir que a crise brasileira fosse inserida e interpretada nos termos da guerra fria” (SÁ MOTTA, p. 180)⁴⁰. Por essa razão, a despeito do complexo entrecruzamento de fatores conjunturais e processos históricos de longa duração⁴¹, é possível afirmar que o

³⁹ Ata da 52ª Sessão do Conselho de Segurança Nacional, 1.4.1977, p. 25.

⁴⁰ Para maiores detalhes, ver (SÁ MOTTA, 2006), em especial o capítulo 11, “Goulart e o perigo vermelho” (p. 157 e ss.).

⁴¹ Para uma análise sintética das diversas interpretações sobre os fatores que contribuíram para o desencadeamento do golpe de 1964, ver (DELGADO, 2004).

progressivo acirramento das tensões ideológicas na sociedade brasileira foi um dos fatores chave para o desencadeamento do golpe em 64.

Foi no confronto com o regime autoritário iniciado em 1964 que se forjou o movimento político que resultou na convocação da Constituinte de 1987-88. E é o legado dessa última experiência ditatorial que pesa mais fortemente sobre as instituições democráticas ora vigentes. Por essa razão, e também sob pena de estender a análise a uma dimensão impraticável para os fins da pesquisa, abdicou-se de levar a efeito uma investigação sobre o Estado Novo.

O primeiro capítulo da tese se dedicará à ditadura militar. Durante o período ditatorial, diversas mudanças nas regras destinadas a reger a reforma constitucional foram realizadas. A convivência entre mecanismos de alteração formal da Constituição (freqüentemente utilizados) e atos excepcionais (os chamados atos institucionais) abriu espaço para uma situação na qual a política buscava instrumentalizar o direito, tornando-o integralmente disponível à “vontade revolucionária”. Além da convivência entre essas duas lógicas distintas de mudança constitucional, o capítulo analisa o processo constituinte de 1967, convocado pelo Ato Institucional nº 4 e a outorga da Emenda Constitucional nº 1, de 1969.

O segundo capítulo da tese aborda a convocação da Constituinte de 1987-88 por meio da Emenda Constitucional nº 26, de 1985 e os debates sobre sua organização e funcionamento, além de analisar o Pacote de Abril e a revogação dos atos institucionais por meio da Emenda Constitucional nº 11, de 1978. Para alguns, a Assembléia Constituinte representa apenas o exercício do poder reformador, cujos limites ele próprio teria redefinido na Emenda nº 26, autorizando uma transição sem ruptura por meio da reforma total da Constituição (FERREIRA FILHO, 2005, p. 184). Não há dúvida, entretanto, de que o processo constituinte que originou a Constituição de 1988 foi o que envolveu maior mobilização popular na história brasileira⁴². Essa participação foi estimulada ou, ao menos, viabilizada pela adoção de regras procedimentais significativamente diversas dos modelos de Assembléias Constituintes anteriores. A despeito da convocação por uma emenda à Constituição do regime autoritário, o processo constituinte *enquanto tal* representou um momento de ruptura, e se pautou pela

⁴² A este respeito, ver, entre outros, (MICHILES, 1989).

afirmação de um sentido performativo singular, que expressava a idéia de um povo ativo, protagonista.

O terceiro capítulo da tese é dedicado ao período de vigência da Constituição de 1988, ao longo do qual ocorreram diversas tentativas de modificação das regras especiais de reforma constitucional, todas sem sucesso. Analisa-se a experiência da reforma constitucional de 1993, seu significado no contexto constituinte, as propostas de realização de novos processos revisionais e, mais recentemente, os projetos de convocação de assembléias constituintes exclusivas para tratar temas determinados da agenda política. Ainda que nascidas em um momento político muito diferente do regime militar, essas propostas reintroduzem no debate constitucional elementos que estiveram presentes naquela época, notadamente o autoritarismo, o cinismo e o elitismo constitucional (PAIXÃO, 2006).

Tradições, práticas políticas e atitudes mentais são difíceis de mudar. Ainda que de forma latente, elas permanecem norteando o imaginário da sociedade, quer por manifestações de puro irracionalismo, quer pela lembrança de um passado que se revela repentinamente idílico, confortante, feliz. No caso brasileiro, essas tradições vêm marcadas pela herança autoritária. Ainda é possível ouvir parlamentares – que foram constituintes em 1987-1988 – referindo-se ao “fracasso” ou à “ingenuidade” da Constituição vigente. As decepções com a democracia representativa fornecem um inesgotável combustível para essa curiosa nostalgia da opressão (PAIXÃO, 2006, p. 4).

Por fim, o capítulo conclusivo procura sintetizar os principais resultados da investigação e, com base neles, refletir sobre algumas questões que se colocam ao direito quando se trata de observar processos de mudança constitucional. De acordo com Luhmann (1996), “a Constituição encontra-se destinada a se tornar direito velho”. Isso não significa, entretanto, que, ao longo de sua vigência, ela esteja fadada a sofrer apenas alterações insignificantes (formais ou informais) ou em número reduzido. A história constitucional está repleta de exemplos de constituições que mudaram de forma profunda e numerosa, ou, pelo menos, de descrições da prática constitucional que apresentam tais mudanças como parte da história de *uma constituição*, da afirmação de seu projeto, e não de sua superação.

Mas o alcance e o sentido dessas alterações são eles próprios objeto de disputa. Envolvem não só concepções conflitantes sobre o direito, mas também sobre o tipo de relação que é estabelecida entre a autoridade que funda uma ordem constitucional e a

ordem jurídica constituída a partir do ato fundacional. É a esses problemas que nos dedicaremos adiante.

Capítulo 1 – A “engenharia constitucional” do regime militar: duas décadas de reformismo, arbítrio e casuísmo

A Constituição outorgada só representa uma garantia quando, pela outorga, se desprende ou desgravita do poder que a outorgou, passando a ser uma regra normativa desse mesmo poder.

Francisco Campos, em 1945.

A Revolução está viva e não retrocede.

Ato Institucional nº 2.

Os vinte e quatro anos que separam o golpe militar de 1964 e a promulgação da Constituição de 1988 constituem um período sobre o qual os juristas brasileiros pouco se debruçaram, em especial após a redemocratização. A mais longa ditadura brasileira conta, é claro, com os indefectíveis “comentários” à Constituição, como testemunham o trabalho de Pontes de Miranda ou Themistocles Cavalcanti, mas a tarefa de pensar o regime militar parece ter ficado para os historiadores e cientistas sociais. Mesmo nesse campo, levou tempo até que o “cerco do esquecimento” se enfraquecesse⁴³.

Para Aarão Reis, “são evidentes as dificuldades da sociedade brasileira em recordar o período da ditadura militar”. Essas dificuldades se localizam, antes de tudo, no fato de a ditadura ter sido produto de uma “construção histórico-social, não um acidente de percurso” (AARÃO REIS, 2004, p. 49-50). Investigações como a conduzida por René Dreifuss (2006) mostram detalhadamente quão imbricada era a teia de atores políticos envolvidos no combate ao governo João Goulart e, ocasionalmente, em sua

⁴³ Na apresentação a uma coletânea de artigos sobre os 40 anos do golpe militar, Aarão Reis, Ridenti e Sá Motta afirmam: “Em 1974, dez anos depois de instaurada a ditadura, só foi possível falar com liberdade sobre o assunto em encontros realizados no exílio (...). Mais tarde, em 1984 e 1994, quando bateram os sinos dos 20 e dos 30 anos do regime militar, a sociedade, embora já tendo recobrado as liberdades democráticas, não pareceu ainda muito propensa a debater o tema, como se estivesse mais inclinada a esquecer do que a recordar com espírito crítico um passado que, visivelmente, mais incomodava do que interessava, ou satisfazia, a imensa maioria. Em 2004, quarenta anos depois, pode-se constatar que o cerco do esquecimento enfraqueceu-se” (AARÃO REIS, D.; RIDENTI, M.; SÁ MOTTA, R. P., 2004, p. 9).

deposição⁴⁴. A polarização das posições políticas pôde ser evidenciada em diversos momentos, como, por exemplo, no confronto entre a Marcha da Família com Deus pela Liberdade, que reuniu em torno de 200 mil pessoas no dia 19 de março de 1964, e o famoso Comício da Central do Brasil (GASPARI, 2002a, p. 48), que reuniu 150 mil pessoas uma semana antes, sexta-feira, 13 (CARVALHO, 2007, p. 142). Esse contexto de polarização revela uma diferença decisiva entre 1961, quando se deu a primeira tentativa de golpe contra Goulart, e 1964: à época da “rede da legalidade” e das diversas manifestações políticas em favor da posse de Jango, as pretensões golpistas não encontravam respaldo na opinião pública (FIGUEIREDO, 1993, p. 40-41). Já em 1964, periódicos como o Jornal do Brasil, O Globo, O Estado de S. Paulo, Folha de S. Paulo e o Correio da Manhã alinhavam-se aos militares (SKIDMORE, 1988, p. 40 e 63-67), bem como uma significativa parcela da classe política⁴⁵. Mesmo a Ordem dos Advogados do Brasil “bateu palmas à deposição de Goulart” (SKIDMORE, 1988, p.

⁴⁴ Devemos mencionar aqui o complexo IPES/IBAD (Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais / Instituto Brasileiro de Ação Democrática), que constitui, no entender de Dreifuss, uma articulação política do tecnopresariado brasileiro por meio da qual “a elite orgânica da burguesia multinacional e associada evoluiu de um limitado grupo de pressão para uma organização de classe capaz de uma ação política sofisticada” (DREIFUSS, 2006, p. 174). A formação desse complexo foi orientada para a reversão de uma política estatal que poderia colocar em risco os interesses das classes produtoras. Ainda segundo Dreifuss, tratava-se de “estimular em todo o país uma reação empresarial ao que foi percebido como a tendência esquerdista da vida política. Tal reação empresarial precisaria contar com representação setorial para ser eficaz e deveria ter um sentido ‘popular’ mais abrangente, de uma forma que já estava sendo estimulada em Recife, Belo Horizonte, São Paulo e Rio pelo primeiro grupo organizado de ação empresarial, o IBAD, e já sendo desenvolvida pela militante associação de classe, o CONCLAP [Conselho Superior das Classes Produtoras]” (DREIFUSS, 2006, p. 175). O IPES chegou a gastar 100 milhões de dólares no financiamento de políticos (nas eleições de 1962), publicações e manifestações. Além do complexo IPES/IBAD, a ação da Escola Superior de Guerra contribuiu decisivamente para a formação da direita organizada da época. Segundo Wasserman, “A estruturação desse pensamento teve origem nos cursos das escolas militares norte-americanas, notadamente a *National War College*, de Washington, que auxiliou os colegas militares brasileiros na estruturação da Escola Superior de Guerra (ESG), em 1949, e durante 12 anos manteve uma missão norte-americana trabalhando nesta instituição” (WASSERMAN, 2004, p. 32). Skidmore também atesta essa influência: “Da doutrina ali ensinada [ESG] constava a teoria da ‘guerra interna’ introduzida pelos militares no Brasil por influência da Revolução Cubana. Segundo essa teoria, a principal ameaça vinha não da invasão externa, mas dos sindicatos trabalhistas de esquerda, dos intelectuais, das organizações de trabalhadores rurais, do clero e dos estudantes e professores universitários” (SKIDMORE, 1988, p. 22). Também na ESG foi desenvolvida a doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento, que desempenhou um papel central na justificação ideológica do regime militar (ALVES, 2005, p. 28). Skidmore menciona ainda a ação da CAMDE (Campanha da Mulher pela Democracia): “Num país em que a mobilização em massa de mulheres para fins políticos ainda era rara, as marchas da CAMDE podiam exercer forte impacto sobre a opinião da classe média” (1988, p. 40).

⁴⁵ Segundo Skidmore, entre os apoiadores mais influentes encontravam-se os governadores da Guanabara, de São Paulo e de Minas Gerais, Carlos Lacerda, Adhemar de Barros e Magalhães Pinto, respectivamente. “O Golpe recebeu esmagador apoio da imprensa, que salientou a atuação dos civis. Governadores de outros estados e parlamentares em menos evidência também se manifestaram em favor do golpe, recebendo com isso o benefício de valiosa publicidade” (1988, p. 44). Além disso, “virtualmente toda a UDN e metade do PSD rapidamente apoiaram a Revolução”.

63), enquanto a alta cúpula da Igreja Católica abençoou o “movimento civil e militar” (GASPARI, 2002b, p. 277). Além disso, “dezenas de ‘marchas da família, com Deus, pela liberdade’ comemorariam, em todo o Brasil, ao longo dos meses de abril, maio e junho, a vitória dos golpistas de 1964” (FICO, 2004, p. 71).

Dessa forma, o passo em direção à experiência autoritária foi desejado, defendido e celebrado por muitos. Não é surpreendente que, confrontados com o resultado histórico dessa decisão, o esquecimento surja como uma saída ao mesmo tempo comum e atraente⁴⁶. Aarão Reis, de forma provocativa, começa seu artigo sobre a ditadura e as reconstruções da memória citando uma frase de Ernst Renan: “A essência de uma nação ... é que todos sejam capazes de esquecer muitas coisas” (2004, p. 29).

1.1. Arqueologia do discurso constitucional autoritário: revolução e constituição no Ato Institucional de 9 de abril de 1964

Para a ditadura militar, o problema constitucional se inicia cedo. A emergência de um novo regime sugere o advento de uma nova Constituição. Porém, da mesma forma que em 1930 Vargas manteve em vigor a Constituição de 1891⁴⁷, em 1964 optou-se por manter em vigor a Constituição de 1946. A Constituição de 46 fora, porém, abertamente desrespeitada: João Goulart ainda se encontrava em solo brasileiro quando foi declarada vaga a Presidência da República, na madrugada do dia 2 de abril de 1964, pelo senador Auro de Moura Andrade, então Presidente do Congresso Nacional. Além disso, outras medidas que confrontavam a Constituição de 46 estavam na iminência de serem adotadas (principalmente os expurgos do Congresso, das Forças Armadas e da

⁴⁶ “Os brasileiros não devem se autoflagelar por isto (um cacoete nacional), nem se imaginar como particularmente desmemoriados, como se costuma dizer. A rigor, não se trata de algo original. Também a sociedade francesa, mais de meio século depois, ainda tem dificuldade de se colocar frente a frente com a ocupação nazista e com a reduzidíssima resistência que ofereceu ao invasor e à ocupação. O mesmo se poderia dizer, entre muitos e muitos exemplos, dos alemães em relação a Hitler e ao nazismo, ou dos russos quando pensam na ditadura de Stalin. Sempre quando os povos transitam de uma fase para a outra da história, e quando a seguinte rejeita taxativamente a anterior, há problemas de memória, resolvidos por reconstruções mais ou menos elaboradas, quando não pelo puro e simples esquecimento” (AARÃO REIS, 2004, p. 49).

⁴⁷ O art. 4º do Decreto nº 19.398, que instituiu o Governo Provisório, determinava: “Continuam em vigor as Constituições Federal e Estaduais, as demais leis e decretos federais, assim como as posturas e deliberações e outros atos municipais, todos, porém, inclusive as próprias constituições, sujeitas às modificações e restrições estabelecidas por esta lei ou por decreto dos atos ulteriores do Governo Provisório ou de seus delegados, na esfera de atribuições de cada um”.

Administração Pública⁴⁸). Seria difícil tornar plausível a idéia de que o movimento civil e militar que depusera Goulart era uma genuína “revolução” se as regras do jogo fossem mantidas tal como eram, e, caso a caso, excepcionadas. O novo regime precisava de um estatuto jurídico. Como diria mais tarde, Carlos Medeiros Silva⁴⁹, sem o Ato Institucional de 9 de abril de 1964,

não teria havido uma revolução, mas um golpe de Estado ou um revolta, destinados a substituir pessoas dos altos postos do Governo, conservando, porém, as mesmas regras jurídicas, os mesmos métodos de governo, políticos e administrativos, que provocaram a deterioração do poder, e a sua perda (SILVA, 1964a, p. 473).

Gaspari relata que, nos primeiros dias de abril de 64, “foram inúmeras as propostas de demolição das franquias constitucionais”. Várias teriam sido analisadas, algumas oriundas das instituições que já vinham articulando contra Goulart, outras da imprensa, da Aeronáutica e até mesmo de um seleto grupo de parlamentares liberais, comprometidos com o projeto político da Constituição de 46⁵⁰. O Comando Militar hesitou. É surpreendente, mas bastante significativo, que tenha sido Francisco Campos,

⁴⁸ Sobre a coação política exercida pelo regime militar, ver (FIGUEIREDO, 1978).

⁴⁹ Carlos Medeiros Silva era um colaborador de longa data de Francisco Campos. De acordo com Gaspari, o texto do Ato Institucional havia sido preparado por Silva, tendo recebido originalmente o nome de Ato Constitucional Provisório. O preâmbulo foi escrito por Francisco Campos (2002a, p. 123-124 e 341). Mais adiante, quando o Ato Institucional nº 2 aumentou de 11 para 16 o número de Ministros do Supremo Tribunal Federal, Carlos Medeiros Silva foi agraciado pelo regime militar com uma das cinco novas vagas criadas na Corte. Silva permaneceu menos de um ano no Tribunal, aposentando-se a pedido. Em seguida, foi nomeado Ministro da Justiça de Castello Branco, tendo sido o principal autor do projeto que resultou na Constituição de 1967. Ele também participou da “Comissão de Alto Nível”, que debateu com o Costa e Silva a primeira versão da reforma constitucional que, mais tarde, resultaria na Emenda nº 1, de 1969. A biografia de Carlos Medeiros Silva encontra-se disponível no sítio do STF: <http://www.stf.gov.br/institucional/ministros/republica.asp?cod_min=114>. Acesso em: 31.7.2007.

⁵⁰ Uma das primeiras propostas foi encaminhada a Costa e Silva por Antonio Gallotti, então presidente da Light e dirigente do IPES. “Golbery guardou consigo uma outra, intitulada Decreto Institucional. Previa a suspensão das garantias constitucionais por seis meses, a cassação dos direitos políticos e o banimento de Jango, de três governadores e de uma quantidade indefinida de deputados e senadores. Uma terceira proposta vinha do jornalista Julio de Mesquita Filho, proprietário d’O Estado de S. Paulo. Redigida com a colaboração do advogado Vicente Ráo, catedrático de Direito Civil da Universidade de São Paulo e ministro da Justiça no Estado Novo, foi a primeira a chamar-se Ato Institucional. Sugeriu a dissolução do Senado, Câmara e assembléias legislativas, anulava o mandato dos governadores e prefeitos, suspendia o habeas corpus e pressupunha que seria o primeiro de uma série. Um quarto projeto, chamado Ato Operacional Revolucionário, cujo texto é desconhecido, foi farejado pela CIA no dia 5 de abril. Previa o expurgo do Congresso como recurso extremo, capaz de evitar o seu fechamento. Conhece-se também um manuscrito, produzido no Ministério da Aeronáutica, em que, além dos expurgos civis, propunha-se o banimento de militares comunistas. Oito notáveis do Congresso [Daniel Krieger, Aducto Lúcio Cardoso, Ulysses Guimarães, Martins Rodrigues, Bilac Pinto, Paulo Sarasate, Pedro Aleixo e João Agripino] reuniram-se em Brasília para mais um projeto. Entre eles estava a fina flor do liberalismo do regime de 1946. (...) Tentavam fugir avançando, pois como o Congresso não se dispunha a cassar os mandatos da bancada esquerdista, firmara-se um acordo tácito segundo o qual a violência viria de fora” (GASPARI, 2002a, p. 122).

o artífice da Constituição de 1937, em parceria com Carlos Medeiros Silva, quem convenceu os militares a avançar, elaborando o primeiro Ato Institucional, o qual, é importante destacar, não era numerado⁵¹.

Reunido com Costa e Silva e um grupo de generais, Francisco Campos captou neles uma vontade de praticar a violência política, inibida pelo escrúpulo de atropelar a Constituição. Agitado, andando de um general para outro, atirou: “Os senhores estão perplexos diante do nada!”. E deu uma aula sobre a legalidade do poder revolucionário. Era o que eles precisavam ouvir. Perguntaram-lhe do que precisava para redigir uma proclamação: “Papel e máquina de escrever”, respondeu (GASPARI, 2002a, p. 123).

O movimento militar e civil que tomou o poder em 1964 se auto-intitulava revolucionário. É exatamente com essa afirmação que se inicia o preâmbulo do Ato Institucional de 9 de abril de 1964⁵²: “O que houve e continuará a haver neste momento, não só no espírito e no comportamento das classes armadas, como na opinião pública nacional, é uma autêntica revolução”. Há muito o que perguntar sobre essa afirmação, mas devemos começar questionando quem a profere, ou, como diria Derrida, quem “assina” (e em nome de quem) esse primeiro Ato Institucional.

Quem assina são os Comandantes em Chefe do Exército, Marinha e Aeronáutica. Mas eles não o fazem em nome próprio e tampouco enquanto autoridades constituídas, devidamente identificadas por suas patentes⁵³. Representam, nesse ato, o “Comando Supremo da Revolução”, que se manifesta, por sua vez, “em nome da revolução vitoriosa”. A mesma revolução vitoriosa que “se investe no exercício do Poder Constitucional”. O Ato afirma, ainda, que o único titular do poder constituinte é o “Povo”. O “Povo”, entretanto, é representado pelos “Chefes da revolução vitoriosa”: “Os Chefes da revolução vitoriosa, graças à ação das Forças Armadas e ao apoio inequívoco da Nação, representam o Povo e em seu nome exercem o Poder Constituinte”. Mas essa figura dos “Chefes” revolucionários encontra-se como que

⁵¹ Como bem observou Elio Gaspari, “não tinha número, pois seria o único” (GASPARI, 2002a, p. 136).

⁵² Publicado no Diário Oficial da União de 9.4.1964 e republicado em 11.4.1964 em razão de incorreções.

⁵³ O ato é assinado pelo General-de-Exército Costa e Silva, pelo Tenente-Brigadeiro Francisco de Assis Correia de Mello e pelo Vice-Almirante Augusto Hamann Rademaker Grünewald. É adequado frisar que, a despeito de serem autoridades militares constituídas, nenhum desses oficiais estava à frente das respectivas armas em 31 de março de 1964. Os ministros da Guerra, da Aeronáutica e da Marinha eram, à época, o General-de-Exército Dantas Ribeiro, o Major-Brigadeiro Anysio Botelho e o Almirante Cunha Rodrigues. Os três foram feitos ministros pelo Presidente interino, Ranieri Mazzilli (SKIDMORE, 1988, p. 48).

deslocada, em especial se considerarmos que havia um Presidente da República em exercício naquele momento, o deputado Ranieri Mazzilli⁵⁴.

Mazzilli era um substituto constitucional. É certo que a ele não cabia suceder o Presidente da República, mas apenas exercer a presidência até que, nos termos do art. 79, § 2º da Constituição de 1946, o Congresso elegeisse, para o restante do período presidencial, um novo titular. De toda forma, a coexistência de um Presidente da República com os “Chefes da revolução vitoriosa” causa perplexidade.

A figura dos Comandantes em Chefe das Armas é uma figura igualmente dúplice: autoridades com competências fixadas e delimitadas pela ordem jurídica vigente, mas que, ao mesmo tempo, saltam para além de sua normatividade enquanto representantes do “Comando Supremo da Revolução”, essa figura que assina o Ato

⁵⁴ Auro de Moura Andrade declara vaga a Presidência da República nas primeiras horas da manhã de 2 de abril de 1964, sem qualquer amparo constitucional, uma vez que Jango ainda se encontrava em território nacional (GASPARI, 2002a, p. 113). Ranieri Mazzilli, presidente da Câmara, é empossado até que possa ocorrer a eleição do novo Presidente e vice-Presidente. “Neste ponto a Constituição foi observada: Mazzilli tornou-se presidente em exercício. A assunção ao poder da Revolução, nascida de um ato arbitrário, estava agora seguindo a mais estrita constitucionalidade [o autor se refere art. 79, § 2º da Constituição de 1946]. Não seria este o último exemplo de semelhante esquizofrenia” (SKIDMORE, 1988, p. 46). A sessão em que a Presidência é declarada vaga é bastante tumultuada, mas demonstra que o golpe contra Jango contou com o apoio do Congresso. Os trabalhos se iniciam com uma ríspida discussão entre Auro de Moura Andrade e Sérgio Magalhães (liderança proeminente do PTB, 1º Vice Presidente da Câmara à época da Crise de 1961). Moura Andrade passa à leitura de um ofício assinado por Darcy Ribeiro, então Chefe da Casa Civil de Goulart. No ofício, Ribeiro afirma que “para preservar de esbulho criminoso o mandato que o povo lhe conferiu, investindo-o na Chefia do Poder Executivo, [o Presidente] decidiu viajar para o Rio Grande do Sul, onde se encontra à frente das tropas militares legalistas e no pleno exercício dos poderes constitucionais” (*Diário do Congresso Nacional*, 3.4.1964, p. 90). A correspondência tinha como propósito informar ao Congresso que o Presidente ainda se encontrava em território nacional. O documento, entretanto, não mereceu nenhuma consideração da Mesa. Na sessão que começara aproximadamente 2 horas e 30 minutos da madrugada, pouco mais de 200 parlamentares encontravam-se presentes. Não houve discussão sobre a declaração de vacância, mas os registros indicam protestos vindos do Plenário. As “palmas prolongadas”, mesmo que contrastadas com os “não-apoiados” revelam que uma parcela significativa dos parlamentares concordava com a estratégia golpista: “O Sr. Presidente da República deixou a sede do governo (*Protestos. Palmas prolongadas*)... deixou a Nação acéfala numa hora gravíssima da vida brasileira em que é mister que o Chefe de Estado permaneça à frente de seu Governo (*Apoiados. Muito bem*). O Sr. Presidente da República abandonou o Governo (*Aplausos calorosos. Tumulto. Soam insistentemente as campainhas*). A acefalia continua. Há necessidade de que o Congresso Nacional, como poder civil, imediatamente tome a atitude que lhe cabe nos termos da Constituição (*Palmas. Protestos*) para o fim de restaurar, na pátria conturbada, a autoridade do Governo, a existência do Governo. Não podemos permitir que o Brasil fique sem Governo, abandonado (*Palmas. Tumulto*). Recai sobre a Mesa a responsabilidade pela sorte da população do Brasil em peso. Assim sendo, declaro vaga a Presidência da República (*Palmas prolongadas. Muito bem. Muito bem. Protestos*) e, nos termos do art. 79 da Constituição Federal, investido no cargo o Presidente da Câmara dos Deputados, Sr. Ranieri Mazzilli (*Palmas prolongadas. Muito bem. Muito bem. Protestos*)”. (*Diário do Congresso Nacional*, 3.4.1964, p. 91).

Institucional de abril de 1964 e desaparece dos demais⁵⁵. Quem representa o “Povo” são os Chefes do movimento revolucionário, não o Presidente ou, ainda, o Congresso. Mas o Presidente e o Congresso continuam existindo. Quem eles representam, então?

A ambivalência que se revela na assinatura do primeiro Ato Institucional permeia todo o seu texto, estabelecendo tensões entre normalidade e exceção, ruptura e conservação, e, principalmente, plenos poderes e poderes limitados.

De acordo com o Ato Institucional, a “revolução vitoriosa” achava-se investida de “plenos poderes”, os quais o “Comando Supremo da Revolução” se apressava em limitar, demonstrando que não pretendia “radicalizar o processo revolucionário”. Tratava-se, pois, de uma revolução assumidamente não-radical. Esse discurso “revolucionário” guarda uma peculiaridade, pois, em geral, entende-se que

só podemos falar de revolução quando ocorre mudança no sentido de um *novo começo*, onde a violência é empregada para *constituir uma forma de governo completamente diferente*, para conseguir a formação de um novo corpo político onde a libertação da opressão visa, pelo menos, a constituição da liberdade (ARENDR, 2001, p. 40) (destacamos).

A nota distintiva das revoluções modernas está ligada à idéia de um “novo começo”, de uma ruptura com o passado, da possibilidade de uma “nova história dentro da História”. Esse motivo encontrava-se absolutamente ausente do discurso do primeiro Ato Institucional. O sentido do termo “revolução” para o regime militar foi captado pelo jurista do período que mais atenção dedicou ao tema, Clóvis Ramalhete. Os escritos de Ramalhete, produzidos a partir do final da década de 60, são claramente influenciados pela experiência autoritária brasileira. De acordo com sua formulação,

a revolução consiste na remoção de uma dada ordem normativa pela violência, em porção mais ou menos extensa, para a substituição dela por outra normatividade promulgada pela força e com efetividade. Se atingida e liquidada apenas a organização de poder, diz-se revolução

⁵⁵ É o Presidente da República, “na condição de Chefe do Governo Revolucionário e Comandante Supremo das forças Armadas” quem resolve editar o Ato Institucional nº 2. O documento, entretanto, é firmado pelo Presidente Castello Branco e pelos Ministros da Guerra (Costa e Silva), Aeronáutica (Eduardo Gomes), Marinha (Paulo Bosísio), Justiça (Juracy Magalhães) e Relações Exteriores (Vasco Leitão da Cunha). A fórmula se repetiu no Ato Institucional nº 3 e nº 4. Já o Ato Institucional nº 5 é assinado pelo Presidente Costa e Silva e por todos os seus 16 ministros, bem como todos os demais atos institucionais, mesmo os editados após o impedimento de Costa e Silva, pela junta provisória que o substituiu entre 31 de agosto e 30 de outubro de 1969, até a posse de Emílio G. Médici. O Comando Supremo da Revolução também assina alguns atos suspendendo direitos políticos e transferindo militares para a reserva em abril de 64 (FICO, 2004, p. 330 e ss.).

política. Mas se ataca e reforma as relações entre classes e indivíduos, será revolução social (RAMALHETE, 1974, p. 95).

A revolução é fonte de direito, e traz consigo “imaneente poder constituinte”, o qual se legitima exclusivamente pela efetividade, isto é, pela sua capacidade de se impor no plano interno somado ao reconhecimento no plano externo (RAMALHETE, 1969, p. 16). A revolução “nasce ilícita, mas o êxito a coroa de impunidade. Dando-lhe o poder, mete-a no caminho da legitimação” (1969, p. 21). Esse modelo é talhado para reverberar a afirmação do Ato Institucional segundo a qual “a revolução vitoriosa, como o Poder Constituinte, se legitima por si mesma”.

A despeito da afirmação radical desse poder revolucionário que se legitima por si só, o que se segue à promulgação do Ato Institucional, sob o aspecto da organização e exercício do poder, é uma série de providências *reformistas*. Uma das primeiras preocupações do governo *revolucionário* foi a alteração das regras de *reforma* constitucional. O Ato Institucional, em seu artigo 3º, atribui ao Presidente da República a prerrogativa de propor emendas à Constituição (algo que, na tradição constitucional brasileira, fora previsto uma única vez, na Carta autoritária de 1937⁵⁶). O mesmo dispositivo facilitava a aprovação das emendas.

De acordo com a Constituição de 1946, uma emenda constitucional seria considerada aprovada em duas hipóteses. De acordo com a primeira, “dar-se-á por aceita a emenda que for aprovada em duas discussões pela maioria absoluta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em *duas sessões legislativas ordinárias e consecutivas*”. A segunda hipótese tratava da aprovação por um quórum mais alto, pelo qual ficaria dispensado o interstício previsto na hipótese anterior: “se a emenda obtiver numa das Câmaras, em duas discussões, o voto de dois terços dos seus membros, será logo submetida à outra; e, sendo nesta aprovada pelo mesmo trâmite e por igual maioria, dar-se-á por aceita”. O Ato Institucional estabelecia que os projetos de emenda constitucional *enviados pelo Presidente da República* seriam apreciados em reunião do Congresso Nacional dentro de trinta dias a contar do seu recebimento, em duas sessões, com o intervalo máximo de dez dias. As emendas seriam consideradas aprovadas se obtivessem a maioria absoluta dos membros das duas Casas do Congresso em ambas as

⁵⁶ Dispositivo que, a rigor, nunca teve eficácia, pois, diante da supressão do Congresso durante a ditadura varguista, o Presidente editava monocraticamente as alterações à “Constituição” por meio das chamadas Leis Constitucionais.

votações. O dispositivo, como se vê, criou uma regra de reforma excepcional para as proposições iniciadas pelo Presidente, e já indicava um governo muito mais interessado em reformar – sob os auspícios de um Executivo forte e protagonista – do que propriamente em “revolucionar” algo.

O Ato contém outras contradições reveladoras. Em seu preâmbulo, denuncia que “os processos constitucionais não funcionaram para destituir o governo, que deliberadamente se dispunha a bolchevizar o País”. Entretanto, nenhuma mudança nos procedimentos de responsabilização e controle do Presidente da República é instituída. Pelo contrário, os poderes constitucionais do Congresso são cerceados, enquanto ao Presidente são atribuídas novas e mais amplas competências, de sorte que

possa cumprir a missão de *restaurar no Brasil a ordem* econômica e financeira e tomar as urgentes medidas destinadas a drenar o bolsão comunista, cuja purulência já se havia infiltrado não só na cúpula do governo, como nas suas dependências administrativas.

Aqui, novamente, fala-se em “restaurar”. E, em outra passagem:

O Ato Institucional (...) destina-se a assegurar ao novo governo a ser instituído, os meios *indispensáveis à obra de reconstrução* econômica, financeira, política e moral do Brasil, de maneira a poder enfrentar, de modo direto e imediato, os graves e urgentes problemas de que depende a *restauração da ordem* interna e do prestígio internacional da nossa Pátria.

Carlos Medeiros Silva apontava, no dia seguinte à publicação do Ato Institucional, que a “revolução” não pretendia usurpar os direitos do povo, “fonte originária do poder constituinte”. Tratava-se, tão somente, de “interceptar um processo de dissolução do poder e do Governo que se processava rapidamente” (SILVA, 1964a, p. 474). Por essa razão, a vigência do Ato era limitada no tempo e cessaria em 31 de janeiro de 1966, data inicialmente prevista para a posse do sucessor eleito de Castello Branco. Após essa data, a Constituição de 1946 voltaria a vigorar normalmente.

A “revolução” estava comprometida com a “restauração da ordem”. Assim, não era surpreendente que o Ato Institucional fosse ambíguo. Ele subvertia a tradicional oposição entre revolução e reforma⁵⁷ ao arrogar para si um poder muito superior ao que

⁵⁷ Como corretamente assinalado por Boaventura de Sousa Santos, revolução e reforma são os dois paradigmas da mudança social na modernidade. Eles se opõem, na medida em que a revolução foi pensada como exercício de um poder “contra o Estado” e a reforma como exercício de um poder “pelo Estado”. “Para o reformismo, o paradigma que acabou por dominar nos países centrais e que posteriormente veio a estender-se a todo o sistema mundial, a sociedade é a entidade problemática e,

de fato seria necessário à sua tarefa. E, a todo tempo, recordava seus destinatários que poderia fazer muito mais do que efetivamente fazia, mas contentava-se em fazer o necessário, recusava-se a “radicalizar o processo revolucionário”. Em outras palavras, os militares invocaram o poder constituinte para *não* outorgar uma nova Constituição e, quando por fim decidiram fazê-lo, em 1967, preferiram utilizar o Congresso (ainda que sob rígido controle), como será visto adiante⁵⁸. Trate-se de uma mescla improvável entre os dois tipos de ditadura identificados por Schmitt, a ditadura comissária e a ditadura soberana. A ditadura comissária “suspende a constituição para protegê-la em sua existência concreta. A ação do ditador deve criar uma situação normal na qual o direito possa valer”. Já a ditadura soberana “busca criar uma situação que torne possível uma nova constituição. A ditadura soberana invoca o poder constituinte” (BERCOVICI, 2008, p. 25). A ditadura militar hesitava entre as duas categorias, pois reivindicava o exercício do poder constituinte, mas, ao mesmo tempo, dizia-se preocupada com a restauração da ordem.

Como devemos compreender a manutenção em vigor da Constituição de 1946 pelo Ato Institucional? Zagrebelsky, lembrando o advogado Boissy d’Anglas, um dos mais ativos participantes do processo revolucionário francês no século XVIII, aponta que os conceitos de revolução e de constituição tornaram-se inimigos irreduzíveis, porque “terminar irrevogavelmente a revolução quer dizer afirmar a constituição e vice-versa” (ZAGREBELSKY, 2005 p. 39)⁵⁹. Entretanto, a afirmação da Constituição de 1946, sob a forma de uma concessão ou de mera conveniência do suposto poder constituinte autocrático, não parecia apontar para o fim da “revolução”. A outorga de uma Carta autoritária, por outro lado, traria, fatalmente, a expectativa de que o poder

como tal, objecto de reforma. O Estado, esse, é a solução do problema, o sujeito da reforma” (SANTOS, 2008, p. 1).

⁵⁸ Quanto à natureza do movimento de 1964, em 1981, Ernesto Geisel admitiu – despidoradamente – que não se tratava de revolução (GASPARI, 2002a, p. 138): “O que houve em 1964 não foi uma revolução. As revoluções fazem-se por uma idéia, em favor de uma doutrina. Nós simplesmente fizemos um movimento para derrubar João Goulart. Foi um movimento contra, e não por alguma coisa. Era contra a subversão, contra a corrupção. Em primeiro lugar, nem a subversão nem a corrupção acabam. Você pode reprimi-las, mas não as destruirá. Era algo destinado a corrigir, não a construir algo novo, e isso não é revolução”.

⁵⁹ A citação de D’Anglais encontra-se (COLOMBO, 1993, p. 204): “Ah, sem dúvida se consumou essa sublime Revolução, que concede ao homem todos os seus direitos, à Nação todos os seus poderes, ao povo toda a sua liberdade; para sempre desapareceram da face da terra os grilhões opressores que aprisionavam esse imenso Império. Se concluirá esta Constituição admirável (...), se concluirá para subsistir para sempre, como a base da nossa felicidade pública e privada. (...) Todas as feridas da Revolução serão fechadas (...) Apenas a Constituição permanecerá”.

ilimitado da “revolução” havia cumprido o seu papel e que, portanto, estava restaurada a normalidade⁶⁰. Essa intuição pode ser rapidamente confirmada pela análise das polêmicas enfrentadas pelo Supremo Tribunal Federal acerca da validade das normas constantes dos Atos Institucionais em face do advento da Constituição de 1967⁶¹.

O caráter contraditório e ambíguo do Ato Institucional aponta, ainda, para a inexistência de clareza acerca dos rumos que o movimento militar deveria adotar a partir da deposição de Jango. Segundo Carlos Fico, “no que se refere a planos de governo detalhadamente estabelecidos, há consenso historiográfico sobre sua inexistência”. A par da ânsia punitiva e de “diretrizes de saneamento econômico-financeiro traçadas por alguns ipesianos”, “tudo o mais seria improvisado” (FICO, 2004, p. 75)⁶². O que fazer? Como organizar uma transição a curto prazo para um novo governo civil? Os diferentes projetos traçados pelas forças envolvidas no golpe, em especial entre os militares, puseram em marcha tensões que repercutiram profundamente no rumo da história constitucional do período, conforme analisado adiante.

Castello Branco era um militar descrito por seus biógrafos como moderado e legalista. Recusava o papel de caudilho e percebia como desafios centrais de seu

⁶⁰ Ainda que a mera afirmação contida no Ato Institucional, de que a Constituição de 1946 permanecia em vigor, permitisse de imediato uma leitura mais consentânea com as premissas do constitucionalismo. Ainda em 1964, Ferreira Filho observava, no estudo sobre estado de sítio que lhe valeu a livre docência na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo: “É evidente que uma revolução, embora tenha por objetivo a restauração da ordem constitucional perturbada e violada por um governo aparentemente legítimo, não tem por que preocupar-se com as formas jurídicas. É de sua natureza o ignorá-las. Autolimitada, porém, por ato de ordem constitucional que mantém em vigor ou revigora a lei fundamental do país, *seria de esperar maior atenção ao que a mesma prescreve*. O Ato Institucional não desconheceu a figura do estado de sítio, conquanto não cuidasse de decretá-lo para legalizar o que se fazia, certamente com justas razões, mas com a quebra das regras constitucionais revigoradas” (FERREIRA FILHO, 1964, p. 174) (destacamos). Para Ferreira Filho, naquele momento, o Presidente da República assemelhava-se ao ditador romano, que recebia poderes extraordinários “por prazo determinado” e “para a salvação da República”. “O remédio é talvez amargo, talvez perigoso, mas ninguém poderá negar de boa fé que a crise o exigia. Como se salientou no título preliminar desta dissertação, as soluções jurídicas ordinárias não bastam para crises extraordinárias” (1964, p. 175).

⁶¹ A este respeito ver o Inquérito nº 2-GB, em que se discute a competência para julgar o presidente deposto, João Goulart, por crimes contra a União. Na oportunidade, a vigência de dispositivos do Ato Institucional é abertamente problematizada com fundamento no advento da Constituição de 1967.

⁶² No mesmo sentido, Celso Castro afirma: “Foi clara a falta de organização e coordenação entre os militares golpistas. Mais do que uma conspiração única, centralizada e estruturada, a imagem mais fidedigna é a de ilhas de conspiração, com grupos unidos ideologicamente pela rejeição da política pré-1964, mas com baixo grau de articulação entre si. (...) Apesar de muitos concordarem que era preciso fazer uma ‘limpeza’ nas instituições e recuperar a economia, não havia um projeto de governo definido dos revoltosos” (CASTRO, 2004, p. 44). Ver, ainda, (STEPAN, 1975): “Quando depuseram o presidente João Goulart, em abril de 1964, e assumiram o poder, não existia um plano comum à grande maioria dos militares sobre os seus principais objetivos políticos” (p. 157).

governo a estabilização econômica e a introdução de reformas estruturais, principalmente no sistema político, perpétuo produtor de crises. Castello Branco pertencia a um grupo apelidado de “Sorbonne”, que

defendia a livre iniciativa (embora considerando também necessária a existência de um governo forte), uma política externa anticomunista, a adoção preferencialmente de soluções técnicas e fidelidade à democracia, achando, no entanto, que a curto prazo o governo arbitrário se impunha como uma necessidade (SKIDMORE, 1988, p. 52).

Fidelidade preferencial à democracia, entretanto, não é mais que respeito às próprias conveniências políticas. Essa suposta “preferência” do marechal não o impediu de governar por um ano além do mandato tampão que ele deveria “constitucionalmente” cumprir, graças à aprovação da Emenda nº 9, de 22 de julho de 1965, a terceira promulgada pelo Congresso após o golpe.

A Emenda Constitucional nº 9 marca o início efetivo do trabalho de reforma viabilizado pelo Ato Institucional com a redução de quórum e interstícios previstos na Constituição de 1946 para a aprovação de modificações no texto constitucional. Até o advento do Ato Institucional nº 2, o cerne de tal trabalho se resumiu a dois pontos: afastar o governo de Castello da sombra da questão sucessória e impedir, nas eleições diretas aos governos estaduais, a vitória de candidatos outros que não os diretamente ligados ao regime⁶³.

Para fugir à questão sucessória, a alternativa encontrada foi ganhar tempo por meio da prorrogação do mandato de Castello Branco. A medida não partiu de Castello. O projeto original encaminhado pelo Presidente ao Congresso não fazia qualquer menção à extensão de seu mandato. A principal inovação proposta era a adoção do requisito da maioria absoluta de votos para eleição do Presidente da República⁶⁴. Há

⁶³ Foram promulgadas nove emendas à Constituição entre a inauguração do regime militar e a decretação do Ato Institucional nº 2. Apenas quatro delas não estavam relacionadas à questão sucessória e eleitoral. As Emendas Constitucionais nº 7 e nº 8 destinavam-se a viabilizar ajustes orçamentários por parte do novo governo. A Emenda nº 10 transferia para a União a arrecadação do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) e estabelecia regras para a desapropriação da propriedade rural. Por fim, a Emenda nº 11 estabelecia a proibição de instituição de benefício previdenciário sem a indicação da respectiva fonte de custeio. Para a tramitação e a documentação de todas as propostas de emenda constitucional aprovadas durante o regime militar foram consultados os arquivos do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Ministério da Justiça, deste ponto em diante referidos como ASF, ACD e AMJ.

⁶⁴ O modelo adotado pela Emenda nunca foi posto em prática. De acordo com suas regras, caso nenhum candidato obtivesse a maioria absoluta, o nome mais votado seria submetido ao Congresso Nacional. Se

relatos de que Castello teria resistido à idéia de prolongar sua permanência no cargo. Ele, enfim, aceitou a solução “levemente constrangido” (FICO, 2004, p. 73)⁶⁵. A prorrogação foi fruto de uma emenda encabeçada pelo senador João Agripino (UDN-PB) (OLIVEIRA, 2005, p. 97), mas também do temor de que políticas econômicas mais austeras, somadas à eventual presença de Carlos Lacerda (cujas relações com o regime já degingolavam) em um pleito presidencial gerassem resultados desfavoráveis aos militares e à parcela da UDN que se mantinha em apoio ao regime.

O processo de aprovação da Emenda, mesmo com os expurgos e o novo quórum introduzido pelo Ato Institucional, foi difícil (ao contrário do que afirma Skidmore (1988, p. 90)). Segundo o relato do então Secretário Geral da Mesa da Câmara dos Deputados, Paulo Affonso Martins de Oliveira,

ao término da chamada, verificou-se que faltava um voto para atingir o quórum exigido para aprovação da emenda constitucional, que era, àquele tempo, de maioria absoluta. Moura Andrade suspendeu a sessão aguardando a chegada de algum votante. Pelas normas do Regimento Comum, o presidente do Congresso deveria ter declarado que a emenda estava prejudicada, mandando arquivá-la. Naquelas circunstâncias, era impossível o cumprimento do Regimento, o que traria conseqüências imprevisíveis (OLIVEIRA, 2005, p. 98)⁶⁶.

obtivesse a aprovação da maioria dos membros do Congresso em escrutínio secreto, seria considerado eleito. Caso contrário, haveria, em trinta dias, um segundo turno com os dois candidatos mais votados.

⁶⁵ Segundo Skidmore, a estratégia de prorrogar o mandato de Castello Branco destinava-se a viabilizar uma candidatura vitoriosa ao Planalto. A perspectiva era que medidas de combate inflacionário não surtiriam efeito antes das eleições inicialmente marcadas para o final de 1965 e serviriam apenas para irritar a população: “Castello Branco recusava-se até a discutir a prorrogação do seu mandato. Comprometido com os princípios do governo legal, constitucional e democrático, ele afirmava que a prorrogação do seu mandato seria a essência da ilegalidade (...). Em julho de 1964 finalmente se rendeu” (SKIDMORE, 1988, p. 90). A este respeito, ver também os comentários de Carlos Castello Branco, na coluna de 10 de julho de 1965: “O presidente Castello Branco, aludindo a informação publicada [de que havia uma movimentação no sentido de viabilizar a prorrogação de seu mandato], diz que, na parte relacionada com sua pessoa, não endossa qualquer movimento que vise a mantê-lo no poder além do término do seu mandato atual” (CASTELLO BRANCO, 2007, p. 190). E na coluna de 23 de julho: “Não há por que duvidar da sinceridade do presidente Castello Branco quando se declara ele de maneira tão firme contrário ao continuísmo e desejoso de contribuir para pôr-se fim a uma prática que tanto tem perturbado a vida republicana. Por outro lado, não há igualmente como desconhecer a articulação de forças politicamente poderosas para a tentativa de suprimir as eleições diretas de 1966 e de manter no poder o marechal-presidente” (2007, p. 191). Ver ainda o depoimento do deputado João Agripino, autor da emenda que prorrogava o mandato de Castello: “Formulei a emenda, Sr. Presidente, tendo como consultor o Sr. Afonso Arinos. Formulei-a depois de comunicar o meu pensamento ao Líder da União Democrática Nacional, senador Daniel Krieger. Não ouvi o Sr. Presidente da República porque entendo que o assunto é da competência exclusiva do Congresso Nacional”. *Diário do Congresso Nacional*, 18.7.1964, p. 7.

⁶⁶ Este relato pode ser confirmado pela ata de tramitação da Proposta de Emenda à Constituição nº 3, de 1964 (ASF), que registra a votação da emenda aditiva nº 14, de autoria do senador João Agripino, indicando sua aprovação por 205 votos na Câmara dos Deputados. A Câmara era composta, à época, por 408 parlamentares. A emenda prorrogava o mandato do presidente Castello Branco por um ano, sob o

Resolvido o problema da prorrogação do mandato de Castello Branco, todas as atenções se voltaram para as eleições diretas ao governo de onze estados, marcadas para o início de outubro de 1965 e às prefeituras municipais. Foram aprovadas quatro emendas constitucionais entre 8 de abril e 7 de julho de 1965, todas elas destinadas a tratar da questão eleitoral.

As Emendas Constitucionais de nº 12 e nº 13, ambas de 8 de abril de 1965, versavam sobre as eleições municipais. A primeira estabelecia que os prefeitos municipais das capitais de territórios poderiam ser nomeados pelos respectivos governadores. Além disso, governadores dos estados e dos territórios poderiam nomear prefeitos de municípios onde houvesse estâncias hidrominerais naturais, quando beneficiadas pelo Estado ou pela União. A segunda determinava que os estados ajustassem suas Constituições para regular as eleições municipais conforme duas balizas. A primeira era a duração do mandato municipal, fixada em quatro anos. A segunda, a realização simultânea das eleições – para prefeito, vice e vereadores – em todos os municípios do estado em dia e mês do penúltimo ano do mandato do governador⁶⁷.

A emenda nº 13 estabelecia, ainda, regras para as eleições ao governo estadual. Os mandatos de governador, vice e deputados estaduais seriam de quatro anos, e as eleições para esses cargos ocorreriam simultaneamente, coincidindo com o pleito para Presidente da República, previsto, nos termos do art. 6º da Emenda Constitucional nº 9, de 1965, para 1966, pois o mandato de Castello Branco havia sido prorrogado até março de 1967. Onze estados encontravam-se regidos por uma regra transitória⁶⁸, em razão de

pretexto de fazer coincidir as eleições para o Poder Executivo e o Poder Legislativo da União. Ver, ainda, para o encaminhamento da votação dessa emenda, o *Diário do Congresso Nacional*, 18.7.1964, p. 7 e ss

⁶⁷ O Prof. David Fleischer identifica a Emenda Constitucional nº 12, de 1965, como uma resposta à eleição do Brigadeiro José Vicente Faria Lima à prefeitura de São Paulo, em março de 1965: “Em 22 de março de 1965, o Brigadeiro José Vicente Faria Lima foi eleito prefeito de São Paulo pela UDN, com o apoio político do ex-presidente Jânio Quadros (cassado pelo AI-1) e do ex-governador Carvalho Pinto, com 30% do voto popular, derrotando outros sete candidatos. Embora militar reformado, a eleição de Faria Lima provocou uma reação rápida por parte do governo militar: em 8 de abril de 1965 baixou a Emenda Constitucional nº 12, que previa a nomeação dos prefeitos das capitais dos estados e territórios e das instâncias hidrominerais por seus respectivos governadores” (FLEISCHER, 1994, p. 165). Não obstante, é importante observar que, diferentemente do afirmado por Fleischer, o texto não autoriza a nomeação de prefeitos das capitais de estados pelos seus governadores, mas tão-somente a nomeação prefeitos das capitais dos territórios. Além disso, Faria Lima completou seu mandato normalmente em abril de 1969.

⁶⁸ Conforme o art. 4º da Emenda, Alagoas, Goiás, Guanabara, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Rio Grande do Norte e Santa Catarina.

estar o mandato dos respectivos governadores para expirar já em 1965. De acordo com as regras da Emenda, o mandato dos eleitos em outubro de 1965 perduraria até 1971, ano a partir do qual seria possível a eleição simultânea de todos os cargos de nível federal e estadual.

Por meio da Emenda Constitucional nº 15 o regime militar procurou dar maior credibilidade às eleições estabelecendo a obrigatoriedade de entrega de declaração de bens e rendas por parte dos candidatos. Além disso, a emenda definiu um rol de condutas vedadas aos agentes públicos entre os noventa dias anteriores às eleições e a data da posse do eleito, todas elas associadas a estratégias de abuso de poder por parte dos administradores⁶⁹.

As novidades mais relevantes encontravam-se, porém, na Emenda nº 14, de 3 de junho de 1965, que estabelecia um novo regime para as inelegibilidades, e exigia, entre outras coisas, que os candidatos a governador possuíssem domicílio eleitoral de pelo menos quatro anos no estado a cujo governo concorressem. A emenda criou, ainda, a possibilidade de que novos casos de inelegibilidades fossem definidos em lei, o que ocorreu logo em seguida (por meio da edição da Lei nº 4.738, de 15 de julho de 1965). O projeto que originou a lei foi apresentado pelo governo em 22 de junho de 1965, tendo sido aprovado pela Câmara no dia 9 de julho. O projeto foi recebido pelo Senado Federal no dia 13 e aprovado no dia seguinte, sendo sancionado pelo Presidente da República em 15 de julho.

Neste ponto, é fundamental destacar que todas as emendas à Constituição de 1946 aprovadas até a promulgação da Constituição de 1967 tiveram origem no Poder Executivo⁷⁰, portanto, a partir de uma prerrogativa atribuída ao Presidente da República

⁶⁹ “Art. 222. São vedados e considerados nulos de pleno direito não gerando obrigação de espécie alguma para a pessoa jurídica interessada, nem qualquer direito para o beneficiário, os atos que no período compreendido entre os noventa dias anteriores à data das eleições federais, estaduais e municipais e o término respectivamente do mandato do Presidente da República, do Governador do Estado e do Prefeito Municipal importem: a) nomear, admitir ou contratar pessoal a qualquer título, no serviço centralizado autárquico ou nas sociedades de economia mista de que o Poder Público tenha o controle acionário a não ser para cargos em comissão ou funções gratificadas cargo de magistratura, e ainda para aqueles para cujo provimento tenha havido concurso de provas; b) contratar obras ou adquirir equipamento e máquinas, salvo mediante concorrência pública; c) distribuir ou ampliar fundos ou verbas globais, a não ser dentro do critério fixado em lei anterior; d) autorizar empréstimo por bancos oficiais ou por entidades de crédito em que o Poder Público detenha o controle do capital, a Estado ou Município salvo em caso de calamidade pública ou quando o contrato obedecer a normas uniformes”.

⁷⁰ Com exceção da Proposta de Emenda à Constituição nº 4, de 1965 (número no Senado Federal), originária da Câmara dos Deputados. A proposição tramitou na Câmara como Proposta de Emenda à

pelo Ato Institucional de 9 de abril de 1964. Além disso, nenhuma das medidas centrais de reforma adotadas pelo Congresso teria sido aprovada sem a redução do quórum de dois terços dos votos para maioria absoluta. Isso inclui a prorrogação do mandato de Castello Branco por um ano, a exigência de quatro anos de domicílio eleitoral para os candidatos ao governo estadual, a possibilidade de criação de novos casos de inelegibilidade por lei⁷¹, a Reforma do Judiciário e a Reforma do Legislativo.

De acordo com a Constituição de 1946, no caso de aprovação de proposta de emenda constitucional por quórum inferior a dois terços, mas superior à maioria absoluta, o segundo turno de apreciação da matéria apenas poderia ocorrer na sessão legislativa ordinária seguinte, algo incompatível com a agenda de um governo que possuía pouco mais de um ano e meio de mandato pela frente. Na prática, as alterações operadas nas regras de reforma constitucional pelo Ato Institucional nº 1 tornaram possíveis as mudanças casuístas pretendidas pelo regime militar. Tais alterações permitiram que o governo se impusesse sem dificuldades à minoria parlamentar. Quanto a esse ponto, Carlos Medeiros Silva esclarecia, na Revista de Direito administrativo referente ao período de abril a junho de 1964, que, “contra a inércia e a obstrução”⁷² do Parlamento, o regime adotou medidas destinadas à “aceleração do processo legislativo”:

Como o período será de menos de dois anos⁷³ e as tarefas são urgentes e complexas, o Presidente da República passou a ter a iniciativa de reformas constitucionais e estabeleceu-se um método de elaboração de leis ordinárias mais condizente com as necessidades do momento. No caso de emenda constitucional, de iniciativa do Presidente da República, a sua apreciação cabe ao Congresso Nacional, em sessão

Constituição nº 19/64 e tinha por objetivo eliminar a previsão de que três por cento da renda tributária dos estados, territórios e municípios da região amazônica seriam destinados a um plano de valorização econômica gerido pela União (ASF).

⁷¹ A Emenda Constitucional nº 14 foi aprovada na Câmara dos Deputados em primeiro turno por apenas 208 votos. Conforme observado acima, a maioria absoluta da Câmara era formada por 205 deputados e os dois terços de votos exigidos pela Constituição de 1946 para a aprovação de propostas de emenda à Constituição sem observância de interstício equivaliam a 273 deputados.

⁷² Registre-se que a crítica à obstrução parlamentar é antiga. Já na primeira década do século XX, Jellinek apontava que “a obstrução parlamentar já não é mais um mero *intermezzo* na história deste ou daquele parlamento. Ela tornou-se um fenômeno internacional que, de forma ameaçadora, coloca em questão o próprio futuro do governo parlamentar. (...) Há muito tempo atrás, os americanos passaram a recorrer a uma palavra especial para designá-la, *filibustering*, uma palavra que, lembrando ataques piratas sobre o comércio, representa de forma apta a violação ilegal da boa conduta dos trabalhos” (JELLINEK, 1904, p. 579). Em inglês, o termo *filibuster* também designa um militar que desenvolve atividades não autorizadas em país estrangeiro. Jellinek provavelmente se referia à semelhança da palavra com o termo *vrijbouter*, do holandês, usualmente utilizado para designar corsários piratas.

⁷³ Medeiros escrevia antes da promulgação da Emenda Constitucional nº 9, de 1965, que prorrogava o mandato de Castello Branco.

conjunta de suas duas Câmaras, por maioria absoluta, em duas sessões (SILVA, 1964a, p. 474).

No caso da legislação ordinária, o método “mais condizente com as necessidades do momento” estava consagrado no art. 4º do Ato Institucional. De acordo com esse dispositivo, os projetos enviados pelo Presidente ao Congresso deveriam ser apreciados em trinta dias pela Câmara e em igual período pelo Senado, sob pena de aprovação por decurso de prazo.

Retomando a questão das inelegibilidades, conforme registra Skidmore, a aprovação do projeto de lei do governo instituindo novos casos além dos previstos na Constituição, se deu não só pela ameaça do decurso de prazo, mas também por forte pressão sobre o Congresso (SKIDMORE, 1988, p. 94). A Comissão de Constituição e Justiça da Câmara chegou a opinar contrariamente aos dispositivos mais casuístas do projeto original, como a previsão de inelegibilidade de qualquer ministro de Estado que houvesse servido ao governo Goulart em sua breve fase presidencialista (a partir de 23 de janeiro de 1964 até 31 de março de 1964) e dos secretários de Estado que houvessem servido a governadores suspensos ou impedidos em decorrência do Ato Institucional. A Comissão também foi contrária a dispositivos excessivamente subjetivos, como o que previa a inelegibilidade dos que participassem da organização ou do funcionamento de partido político ou associação cujo programa ou ação contrariasse “o regime democrático, baseado na pluralidade dos partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem”⁷⁴. Mesmo em Plenário o projeto do governo enfrentou dificuldades. De acordo com Viana Filho, “cada dispositivo representou uma batalha, pois a aprovação exigia maioria absoluta em ambas as Casas, e, como os textos tinham endereços mais ou menos conhecidos, as resistências eram obstinadas”. A votação do projeto iniciou-se em 8 de julho e varou a madrugada até a manhã do dia 9. O governo, enfim, prevaleceu (VIANA FILHO, 1975, p. 313-314).

As alterações na legislação sobre inelegibilidades reproduziam o discurso de moralização envergado pelas Forças Armadas como uma das justificativas para a

⁷⁴ A discussão e votação da matéria na Câmara dos Deputados constam do *Diário do Congresso Nacional*, Seção I, 9.7.1965, p. 25 e ss. Na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara o governo foi derrotado por dezesseis votos a nove (VIANA FILHO, 1975, p. 313).

deposição de Goulart⁷⁵. Estava claro, porém, que este não era seu único propósito. Ao menos parte das novas regras havia sido pensada exclusivamente como forma de dificultar a derrota udenista nas eleições diretas para governador marcadas para outubro de 1965, inviabilizando as principais candidaturas de oposição⁷⁶, numa manobra que Lira Neto classificou como “festival escancarado de casuísmos” (LIRA NETO, 2004, p. 334):

Na esperança de aumentar as possibilidades de vitória da UDN [aliada ao regime], Castello Branco apertou o controle do seu governo sobre o sistema eleitoral. Primeiro ele conseguiu que o Congresso aprovasse uma emenda constitucional, supostamente para reduzir a ‘corrupção eleitoral’, a qual exigia que os candidatos comprovassem quatro anos de domicílio eleitoral nos estados por onde pretendessem concorrer. A segunda medida foi uma ‘lei de inelegibilidades’, aprovada pelo Congresso sob forte pressão governamental em julho de 1965, que, entre outras coisas, vetava a candidatura de quem quer que houvesse servido como ministro do governo Goulart depois de janeiro de 1963. Esta medida, como a precedente, visava os políticos opositores que o Planalto achava que dificilmente poderiam ser derrotados nas eleições que se aproximavam (SKIDMORE, 1988, p. 94).

E de fato a lei se prestou a essa finalidade. Tanto o deputado Sebastião Paes de Almeida quanto o marechal Henrique Teixeira Lott, candidatos indicados por Juscelino Kubitschek ao governo de Minas e da Guanabara, tiveram a inelegibilidade confirmada pelo Tribunal Superior Eleitoral. Lott tinha domicílio eleitoral em Teresópolis, portanto fora da Guanabara, enquanto Paes de Almeida foi declarado inelegível por abuso de poder econômico na eleição que o levava à Câmara dos Deputados com o maior número de votos de Minas Gerais⁷⁷. Tomaram seus lugares, em Minas Gerais, Israel Pinheiro e,

⁷⁵ Sobre o tema, Carlos Fico observa que a historiografia brasileira ainda não fixou o papel que esse discurso “ético-moral” das Forças Armadas desempenhou na tarefa de legitimação do regime principalmente frente aos vários grupos militares. Para Fico, uma investigação sobre o tema ajudaria a desvelar a insuficiência da contraposição entre duros e moderados, que normalmente é o cerne das explicações sobre os conflitos experimentados no âmbito dos grupos que ocuparam o poder a partir de 1964 (FICO, 2004, p. 109 e ss.).

⁷⁶ Sobre isso, ver também o relato de Viana Filho: “Desde os primeiros embates sentira-se que o remédio estaria na Lei das Inelegibilidades (...). Fora fácil afastar Hélio de Almeida: bastou um dispositivo tornando inelegíveis, até 31 de dezembro de 1965, os que houvessem sido ministros de Estado entre 23 de janeiro de 63 e 31 de março de 1964. Depois verificou-se que a malha era estreita demais, e houve que a alargar excetuando os que tivessem desempenhado mandato legislativo, ou ocupado ministérios militares. Foi o meio de não alcançar o ex-ministro Carvalho Pinto, cuja dignidade todos respeitava, e o general Kruehl, que ajudara o movimento” (VIANA FILHO, 1975, p. 313). Hélio de Almeida havia servido até meados de 63 como ministro da Viação e Obras Públicas do governo João Goulart e, juntamente com o Marechal Lott, era um dos nomes fortes ao governo da Guanabara.

⁷⁷ A propósito, ver o Recurso Especial Eleitoral nº 2.869 (Caso Sebastião Paes de Almeida) e o Agravo de Instrumento nº 2.879 (Caso Marechal Henrique Baptista Duffles Teixeira Lott), ambos disponíveis no sítio do Tribunal Superior Eleitoral (www.tse.gov.br). Acesso em: 18.6.2008. De acordo com o chefe do

na Guanabara, Negrão de Lima, que concorreram com Roberto Resende e Flexa Ribeiro, ambos udenistas. Possivelmente, o Palácio do Planalto imaginou que nenhum dos dois candidatos de oposição teria condição de vencer o pleito⁷⁸.

Porém, conforme aponta David Fleischer, a eleição solteira para governador em 1965, sem qualquer outro cargo em disputa, atraiu toda a atenção da cena política, o que acabou por atribuir-lhe um caráter plebiscitário: “sem nenhum outro cargo estadual ou municipal em jogo para ajudar a mobilizar o eleitorado, [as eleições] se tornaram um teste direto para o governo militar” (FLEISCHER, 1994, p. 165). E, diferentemente do que pensaram as lideranças governistas, tanto Minas Gerais quanto a Guanabara elegeram os candidatos de oposição⁷⁹. A vitória de Negrão de Lima e Israel Pinheiro, dois políticos da “pura cepa do conservadorismo nacional”, que nunca haviam feito oposição, salvo no curto período do governo Jango, significou, de acordo com Elio Gaspari, uma só coisa: “em eleição direta, o regime não elegeria seu candidato à Presidência da República” (GASPARI, 2002a, p. 239)⁸⁰.

A vitória da oposição em Minas e na Guanabara é normalmente identificada como a causa imediata da edição do Ato Institucional nº 2, um momento decisivo do

gabinete civil de Castello, Luís Viana Filho, a declaração de inelegibilidade de Paes de Almeida exigiu uma manobra que apenas foi possível em razão da vigência, à época, do poder de veto presidencial sobre expressões de dispositivos legais. O projeto da Lei de Inelegibilidades saiu do Congresso para a sanção do Presidente com um dispositivo que declarava inelegíveis “os que tenham *sido condenados por haver comprometido, por si ou por outrem, a lisura e a normalidade da eleição, através de abuso do poder econômico...*”. Castello Branco vetou as quatro palavras em destaque e “suprimiu” a necessidade de que houvesse condenação judicial para a caracterização da inelegibilidade (VIANA FILHO, 1975, p. 316). A batalha no Tribunal Superior Eleitoral também foi dura. O Tribunal Regional Eleitoral de Minas havia mantido o registro de Paes de Almeida. O memorial pela impugnação do registro junto ao TSE foi assinado por Pedro Aleixo, Aducto Lúcio Cardoso e José Bonifácio. Intitularam o documento “O assalto ao trem pagador”: “Era a causticante evocação do célebre crime de que fora principal personagem um tal ‘Tião Medonho’, alcunha sob a qual Paes de Almeida permitira registrar-se. (...) Em 7 de setembro o Tribunal deu provimento ao recurso. Foi um alívio para os que desejavam as eleições” (VIANA FILHO, 1975, p. 318). Para as alterações introduzidas no projeto original da Lei de Inelegibilidades pela Câmara dos Deputados, conferir o *Diário do Congresso Nacional*, Seção I, 9.7.1965 (Suplemento), p. 29, em especial a Emenda nº 33.

⁷⁸ De acordo com Skidmore: “As indicações de Negrão de Lima e Israel Pinheiro foram aceitas, talvez porque o Planalto e os líderes udenistas achavam que poderiam derrotá-los. Essas eleições assumiram a forma de acirradas disputas entre UDN e PSD, com este último conquistando logo largas faixas da oposição” (SKIDMORE, 1988, p. 95).

⁷⁹ Para uma contextualização desse momento, ver “Estado e Oposição no Brasil”, de Maria Helena Moreira Alves (2005, p. 97-109).

⁸⁰ Esta era também a opinião de Carlos Castello Branco, que no dia 5 de outubro de 1965 registrava em sua coluna no *Jornal do Brasil*: “Está claro que nenhum candidato desse governo, com as forças de que dispõe atualmente e que lhe dão certa nitidez política, vencerá uma eleição popular em 1966, a menos que imprevisíveis alterações na situação geral do país ocorram até lá” (CASTELLO BRANCO, 2007, p. 206-207).

período autoritário. O aprofundamento da ditadura, entretanto, não pode ser descrito como uma simples reação exagerada dos militares ao malogro de seus candidatos ao governo estadual (FICO, 2004, p. 74). É importante lembrar que as medidas de estabilização adotadas pela equipe de Roberto Campos na economia convertiam-se em dificuldade política para a UDN nessas eleições e em redução do apoio civil aos militares⁸¹. De acordo com Maria Helena Moreira Alves, a despeito da redução da inflação de 1964 para 1965, a política econômica dos militares havia gerado uma profunda recessão no coração industrial do país, demonstrada por uma taxa de crescimento negativa de quase cinco por cento. Lacerda havia se tornado um dos principais críticos da política liberal de Castello Branco (SKIDMORE, 1988, p. 97). Além disso, a facção a que pertencia o presidente era minoritária dentro das próprias Forças Armadas. De acordo com Alfred Stepan, “o liberalismo econômico de seu governo [de Castello Branco], uma filosofia intimamente ligada à ESG, não era a ideologia da maioria dos civis ou do quadro de oficiais” (STEPAN, 1975, p. 180).

A “linha-dura”, confrontada com o resultado das eleições, instou o Presidente a não reconhecer a vitória de Negrão de Lima e Israel Pinheiro. Castello Branco, porém, não estava disposto a chegar a esse ponto. Na noite de 5 de outubro, regimentos da Vila Militar do Rio de Janeiro colocaram seu contingente em prontidão, enquanto os oficiais no comando discutiam que medidas deveriam tomar diante do revés político recém sofrido. Não se tratava propriamente de uma rebelião, mas de um ato de insubordinação de parte da oficialidade, verbalizada por comandantes de algumas unidades (GASPARI, 2002a, p. 259). Costa e Silva, então Ministro da Guerra, surgiu como um mediador do impasse e, após uma longa reunião com Castello Branco, retornou aos revoltosos, já na tarde do dia 6, dizendo que a revolução estava para aumentar grandemente os seus poderes.

Costa e Silva teria garantido a Castello Branco que não “atiçaria ainda mais a crise”: “Fique tranqüilo, vou segurar a rapaziada”, disse, apertando a mão do presidente. Castello respondeu, agradecido: “Pois então vá lá, Costa, siga para a linha de frente” (LIRA NETO, 2004, p. 337). De acordo com o relato de Stepan, Costa e Silva teria dito

⁸¹ Alfred Stepan menciona que os militares transformavam-se em alvos da “hostilidade pública”: “oficiais hesitavam em usar seus uniformes em público. Um dado indicativo, ao nível institucional, da impopularidade do governo militar foi a diminuição dos candidatos às academias militares” (STEPAN, 1975, p. 187).

aos militares insubordinados: “Garanto-lhes, meus jovens comandantes, que sabemos para onde estamos indo. Os chefes atuais são tão revolucionários quanto os revolucionários jovens. Eu lhes asseguro que não retrocederemos” (STEPAN, 1975, p. 186). Segundo Olympio Mourão Filho, depois de Costa e Silva ter amainado os ânimos na Vila, ele retornou ao Palácio das Laranjeiras, onde “Castello o esperava ansioso e lhe caiu nos braços em pranto de comovida gratidão pela obra de apaziguamento que seu Ministro conseguira” (MOURÃO FILHO, 1978, p. 431). No inspirado aforismo de Ulysses Guimarães, “o poder é terrível, quem não o exerce é vítima dele”⁸².

Gaspari, entretanto, oferece uma versão diversa e mais crível desse fato. Com base nos arquivos pessoais de Golbery do Couto e Silva e de Heitor Ferreira, registra que Costa e Silva ligou para Castello da Vila Militar, dizendo que o problema fora adiado pois a tropa “fora dormir”, ao que Castello respondeu: “Adiado o problema, não; adiada a solução deles [dos que defendiam uma recaída autoritária]” (GASPARI, 2002a, p. 258). De toda forma, os novos governadores tomariam posse – mas, em contrapartida, o governo deveria se armar de poderes que oferecessem garantias em face de um eventual retrocesso “contra-revolucionário”.

E foi no esteio dessa busca por novos e maiores poderes que re-emergiu o problema constitucional. Mais de um ano havia se passado desde o golpe. O ciclo de expurgos proporcionado pelo primeiro ato institucional havia ficado para trás. Eleições diretas estavam previstas para o ano seguinte. Mas nada disso estimulava a sensação de que o país retornava para a normalidade. O regime militar vivia uma situação de perda da credibilidade e do apoio. O Presidente da República encontrava-se em posição difícil. Castello Branco não tinha em Costa e Silva o sucessor que desejava. Costa e Silva opusera-se à sua indicação para a Presidência em abril de 1964 (GASPARI, 2002a, p. 119-120) e, uma vez no governo, colocara-se em posição confortavelmente independente:

Costa e Silva roera com astúcia e audácia a autoridade de Castello. Se os radicais abriam uma crise exigindo a cassação do ex-presidente Juscelino Kubitschek, o ministro da Guerra tornara-se porta-voz da exigência. Quando surgia um movimento contra a realização das

⁸² Para a frase de Ulysses, ver o relato do jornalista Carlos Castello Branco (2007, p. 275). Sobre a falta de “vocaçãõ para o risco” do Presidente Castello Branco, ver a representativa frase do general Gustavo Moraes Rego, em entrevista a Gaspari: “O presidente recua, recua, até a hora em que ele sente a água do rio molhando-lhe o traseiro. Afé que ele resolve atacar” (GASPARI, 2002a, p. 137).

eleições, o ministro amparava-o. Se Castello procurava pacificar as relações dos intelectuais com o governo, seu ministro solidarizava-se com a caça às bruxas na Universidade de São Paulo. Quando o governo acertava, Costa e Silva era o seu ministro da Guerra. Quando o presidente desagradava os quartéis, Costa e Silva transformava-se em comandante revolucionário, capaz de negociar a indisciplina. Jogara nessas duas posições com maestria. Colocara-se como estuário das frustrações de todos aqueles que achavam necessário aprofundar o processo arbitrário e punitivo. Não que fosse um radical: era apenas um manipulador da anarquia (GASPARI, 2002a, p. 270-271).

Ao assumir com sucesso a mediação da crise militar, o Ministro da Guerra havia pavimentado seu caminho em direção ao Planalto. E esse caminho não poderia passar por uma eleição direta.

Poucos dias após a reunião com Costa e Silva, Castello Branco encaminhou ao Congresso, por meio das Mensagens de nº 13 e 14, o projeto de Emenda Constitucional nº 5, de 1965, e o Projeto de Lei nº 9, de 1965⁸³. O objetivo das proposições era cumprir o compromisso com a “linha dura” sem necessidade de recorrer a novas medidas de exceção, valendo-se novamente das regras excepcionais de reforma constitucional adotadas pelo Ato Institucional. Conforme aponta Maria Helena Moreira Alves, “o grupo mais esclarecido da ESG/IPES preferia assegurar a aprovação do Congresso a uma proposta que de outro modo seria imposta pela força, e portanto à custa da legitimidade do Estado” (ALVES, 2005, p. 110). Na oportunidade, o ministro da Justiça, Juracy Magalhães, informou aos líderes partidários da Câmara e do Senado que o governo não fazia pressão, ameaças ou sequer apelos, mas desejava deixar claro que a aprovação das proposições era “necessária para a preservação das instituições e a segurança da revolução”. E, falando a jornalistas no gabinete do senador Daniel Krieger, emendou: “Isso não quer dizer que o governo não tenha outros meios para alcançar seus objetivos. Outros meios, na hipótese de lhe serem negados os que pediu ao Congresso”⁸⁴.

⁸³ *Diário do Congresso Nacional*, 15.10.1965, p. 683-684.

⁸⁴ O comentário de Juracy Magalhães está registrado na coluna de Carlos Castello Branco, de 21 de outubro de 1965, no *Jornal do Brasil* (CASTELLO BRANCO, 2007, p. 213). Juracy Magalhães havia sido empossado no dia 19 de outubro. No dia 11 do mesmo mês o então ministro da Justiça Milton Campos renunciara, confrontado com a tarefa de elaborar os “outros meios” a serem utilizados pelo governo no caso de derrota no Congresso. A este propósito, Osny Duarte Pereira comenta: “O Ministro da Justiça, Sr. Milton Campos, recusou-se a assinar a mensagem ao Congresso em que o Presidente da República reclamava mais poderes. O Sr. Roberto Campos partia para os Estados Unidos e o Sr. Juracy Magalhães, embaixador em Washington, chegava para assumir a Pasta da Justiça” (PEREIRA, 1967, p. 294). Ver, ainda, o registro de Viana Filho, que narrou assim o pedido de exoneração do então Ministro

Os projetos encaminhados pelo governo permitiam que o Presidente decretasse a intervenção federal nos estados para “prevenir ou reprimir comoção intestina grave” e também para “assegurar a execução das leis federais”. Além disso, a proposta de Emenda Constitucional excluía da apreciação judicial os atos do Comando da Revolução e outros atos do governo praticados com base no Ato Institucional. Na exposição de motivos das propostas, havia um ultimato ao Congresso, que vinha, até então, obediente, na expectativa do “retorno à normalidade democrática”:

A observação da atualidade política, e das contingências possíveis de divisar em futuro não remoto, aconselha a adoção de medidas que permitam ao Governo Federal, como é de seu precípua dever, a posse de instrumentos legais adequados à defesa das instituições democráticas. Cumpre prever e prover, pois, do contrário, seríamos passíveis de grave censura, por omissos em relação a fatos que podemos ter como notórios. Nisso, aliás, não fazemos mais do que acompanhar os sentimentos gerais da Nação. (...) Ignorá-los seria impossível. Máxime quando o que almejam reflete perfeita e integralmente os próprios objetivos do Governo. Não há, pois que transigir ou adaptar-se a qualquer orientação que não seja a do próprio Governo revolucionário⁸⁵.

O discurso de Castello Branco sintetiza com maestria o traço distintivo do autoritarismo: um governo que encarna a vontade (ou os “sentimentos gerais”) da Nação, refletindo-os, representando-os de forma perfeita. Uma identidade absoluta entre governante e governado. Nesse sentido, o recurso ao Congresso revela uma dupla contradição performativa. Em primeiro lugar, porque o Ato Institucional de 9 de abril de 1964 tratava de esclarecer que a “revolução não procura legitimar-se através do Congresso. Este é que recebe deste Ato Institucional, resultante do exercício do Poder Constituinte, inerente a todas as revoluções, a sua legitimação”. Em segundo, porque se nada havia a transigir ou adaptar na orientação do governo revolucionário, não poderia haver propósito algum em encaminhar as propostas à deliberação do Legislativo. Como votar algo que não pode ser rejeitado?

da Justiça: “Milton Campos, no tom de voz que por vezes parecia um sussurro, respondeu, como se agradecesse: ‘Presidente, não quero que o senhor tenha impressão de falta de solidariedade da minha parte, mas vou fazer uma observação a que o senhor não precisa responder, pois sei que o seu constrangimento é idêntico ao meu. Ocorre que o ministro pode se afastar quando tem constrangimento, o Presidente não pode fazê-lo’. Castello conservou-se em silêncio” (VIANA FILHO, 1975, p. 331). O fato é narrado da mesma forma por Milton Campos ao jornalista Carlos Castello Branco (CASTELLO BRANCO, 1996, p. 154).

⁸⁵ *Diário do Congresso Nacional*, 15.10.1965, p. 683.

Mais que um álibi para sua “boa-fé” na democracia e seu compromisso com a legalidade, Castello buscava uma forma de conter o avanço da “linha dura”, uma vez que a adoção de uma nova medida de exceção certamente viria a fortalecê-la e, por consequência, a enfraquecê-lo. Em *off*, o ministro Juracy Magalhães explicava a alguns repórteres a “exata situação” de Castello Branco e seu governo perante a linha-dura: “Não se está dizendo ao Congresso: se você não fizer isso, eu te quebro a cara. O que se está dizendo é: se você não fizer isso, eles nos quebram a cara” (LIRA NETO, 2004, p. 344). Não por outra razão, Viana Filho afirmara que as lideranças do PSD que se mostraram infensas à proposta de emenda constitucional remetida pelo Presidente não compreendiam que Castello era “o anteparo à ditadura” e, por essa razão, “involuntariamente, faziam o jogo da linha dura” (VIANA FILHO, 1975, p. 341).

Na 91ª Sessão Conjunta do Congresso Nacional, em 26 de outubro de 1965, a proposta de emenda constitucional foi posta em discussão. Deputados compararam insistentemente o projeto com o ato de Plenos Poderes outorgado a Hitler pelo Parlamento alemão, sob clara coação. O senador Arthur Virgílio (PTB-AM), por fim, desafiou:

Se querem degradar-nos perante o mundo, se querem aviltar-nos perante o povo civilizado implantando a ditadura, que o façam, Sr. Presidente, e assumam a responsabilidade perante a História (*Muito bem! Palmas.*). Mas que cessem com a farsa, cessem com a impostura (*Muito bem!*) dessas leis que são, assim, a legalização da ditadura, votadas por nós. Arranquemos pois a máscara. Que se implante a ditadura, mas não com as leis do Congresso Nacional. Que se liquide com a liberdade, mas não com nosso apoio e nosso voto⁸⁶.

Pressentindo a derrota, principalmente na Câmara dos Deputados, os parlamentares que apoiavam o governo esvaziaram o Plenário, impedindo a apreciação das propostas⁸⁷. O deputado Doutel de Andrade provocou a bancada da UDN: “Quero perceber nesse comportamento do governo o reconhecimento público e formal de sua primeira derrota”⁸⁸. O líder do governo, deputado Pedro Aleixo, que viria a ser Vice-Presidente da República na chapa de Costa e Silva, imediatamente tentou minimizar o discurso do líder petebista. Apressou-se em comparar o revés à “Retirada da Laguna”,

⁸⁶ *Diário do Congresso Nacional*, de 29.10.1965, p. 755. A discussão dos projetos pode ser encontrada a partir da p. 752.

⁸⁷ Castello Branco teria ligado para o líder do governo, deputado Pedro Aleixo, e dito: “Retire nossos senadores e deputados do plenário, para que não haja votação. Não quero editar algo que o Congresso tenha previamente rejeitado” (LIRA NETO, 2004, p. 344).

⁸⁸ *Diário do Congresso Nacional*, 29.10.1965, p. 768.

episódio da Guerra do Paraguai no qual uma coluna do Exército Brasileiro, atingida por uma série de doenças e castigada pelos ataques do Exército inimigo, foi forçada à retirada após ter invadido o território paraguaio até a cidade de Laguna⁸⁹. De fato, mesmo sofrendo esse revés inicial, o Exército brasileiro e seus aliados terminaram a guerra vitoriosos, após um dos conflitos mais sangrentos do continente. A tentativa de aprovar parte do que viria a ser o Ato Institucional nº 2 por meio de uma emenda constitucional e de um projeto de lei terminou com uma derrota do governo no Congresso. O governo, entretanto, como já anunciava o ministro da Justiça, Juracy Magalhães, tinha “outros meios para alcançar seus objetivos”. Ao lançar mão deles, Castello Branco “estabeleceu o critério que a Revolução seguiria nos anos seguintes” (SKIDMORE, 1988, p. 133). Um dia depois da “Retirada da Laguna”, em 27 de outubro de 1965, foi editado o Ato Institucional nº 2.

1.2. Supremacia da vontade revolucionária: a ascensão do poder constituinte permanente

O Ato Institucional nº 2 nasce numa situação de crise generalizada. Conforme relatado acima, a situação dentro das Forças Armadas estava longe de refletir unidade de comando e disciplina. Além disso, o governo perdia progressivamente o apoio civil, ao ponto de militares hesitarem em usar seus uniformes em público (STEPAN, 1975, p. 187). De acordo com Olympio Mourão Filho, no final de 1965, “o povo não ansiava outra coisa que se ver livre da proteção do Exército, Marinha e Aeronáutica, e seus intoleráveis órgãos de espionagem” (MOURÃO FILHO, 1978, p. 430).

A relação com o Congresso não poderia estar bem. Os principais ideólogos do regime defendiam o fortalecimento do poder Executivo às custas das prerrogativas do Legislativo, como Golbery (1981) e Carlos Medeiros Silva (1964b). Havia também os expurgos, recentes demais para serem esquecidos: só na primeira lista, em abril de 1964, foram quarenta parlamentares, quase a metade deles do PTB (ALVES, 2005, p. 75). A

⁸⁹ O episódio foi popularizado pelo relato de Alfredo d’Escagnolle Taunay, o Visconde de Taunay, que serviu à coluna na condição de ajudante da Comissão de Engenheiros. Taunay, um dos fundadores da Academia Brasileira de Letras, era, à época, estudante de Engenharia na Escola Militar e, junto aos demais alunos, foi mobilizado logo no início da guerra do Paraguai. Com base em suas notas de campanha redigiu “A Retirada da Laguna”, inicialmente publicada em edição francesa (1872) e, posteriormente, em edição brasileira (1874), traduzida pelo próprio autor. A obra encontra-se disponível no sítio www.dominiopublico.gov.br.

rejeição da Proposta de Emenda Constitucional encaminhada por Castello Branco como “alternativa” a um novo Ato Institucional mostrava que a fantasia de normalidade envergada pela ditadura militar havia se esgarçado de forma irreversível. Em entrevista à televisão, na noite de 24 de outubro de 1965, o Ministro da Justiça Juracy Magalhães afirmava que a idéia de Castello Branco de conciliar a Revolução com as instituições democráticas “é compatível à tentativa de fazer sorvete quente (...). Chegamos a um ponto que não é mais possível conciliar esses dois fatores. Vai ser muito difícil daqui por diante”⁹⁰.

Com o Judiciário, o quadro não era mais animador. Durante o início do regime militar o STF impôs derrotas significativas ao governo⁹¹. A cada novo *habeas corpus* concedido, os radicais da linha dura viam uma condenação da revolução. Nos dias que precederam a edição do Ato Institucional nº 2, quando minutas do novo documento já eram produzidos a todo vapor pelos juristas ligados ao regime, o então presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Ribeiro da Costa – que era filho de um General-de-Divisão – mandou seu recado: “já é tempo de que os militares se compenbrem de que num regime democrático não lhes cabe papel de mentores da Nação”. Costa e Silva respondeu: “o Exército tem chefe, não precisa de lições do Supremo” (GASPARI, 2002a, p. 271). Em tréplica, no dia 25 de outubro de 1965, o Supremo Tribunal Federal decidiu alterar seu Regimento Interno para estender o mandato de Ribeiro da Costa na presidência da Corte até o término de sua judicatura⁹².

⁹⁰ A frase está nos comentários de Osny Duarte Pereira à Constituição de 1967, sem maiores indicações de fonte (PEREIRA, 1967, p. 294).

⁹¹ De acordo com o Relatório Brasil: Nunca Mais: “Em episódios importantes como os da perseguição política a que estavam submetidos o ex-governador Miguel Arraes, de Pernambuco, o ex-presidente Juscelino Kubitschek, o ex-governador goiano Mauro Borges, o deputado cassado Francisco Julião, o jornalista Carlos Heitor Cony, o padre Tomás Domingo Rodrigues, de São João da Boa Vista (SP), sindicalistas, estudantes e muitos outros cidadãos, o STF lavrou memoráveis decisões em defesa do Direito. ‘Habeas-corpus’ impetrados pelos indiciados em IPMs, ou réus de processos já iniciados, eram acolhidos pelos ministros, seja para libertar os detidos, seja para desclassificar os delitos para a Justiça Comum, seja para garantir o direito a foro especial, seja para travar a ação penal por inexistência de crime. E não foi por outro motivo que o presidente Castello Branco, com a força dos Atos Institucionais, aposentou membros daquela Corte, alterou sua composição para nomear ministros afinados com o Regime Militar e determinou a competência exclusiva da Justiça Militar para julgar civis acusados de crimes contra a Segurança Nacional”. (PROJETO BRASIL NUNCA MAIS, 1988, p. 187-188).

⁹² Ribeiro da Costa havia sido eleito para a presidência do Tribunal no biênio 1964-1965. Ele se aposentou em 5 de dezembro de 1966. Para maiores detalhes, ver a biografia do ministro Ribeiro da Costa, disponível no sítio do Supremo Tribunal Federal. Disponível em: < <http://www.stf.gov.br/portal/ministro/presidente.asp?periodo=stf&id=124>>. Acesso em: 2.7.2008.

Pouco antes da edição do Ato Institucional nº 2, o governo Castello Branco encontrava-se à beira do abismo. Costa e Silva considerava as medidas propostas pelo presidente ao Congresso excessivamente “tímidas”. Era necessário recorrer a um remédio mais amargo, mas, em sua opinião, mais eficaz. O ministro da Guerra já havia solicitado a Vicente Ráo a minuta do novo ato institucional, a qual repassara à consideração de um Castello Branco hesitante (LIRA NETO, 2004, p. 340)⁹³. A idéia de ser forçado a um novo ato institucional angustiava-o⁹⁴, mas era tratada como uma alternativa concreta pelo Presidente. Há registros de que o documento recebeu sugestões de Francisco Campos⁹⁵ e de que, além da minuta elaborada por Vicente Rao, Carlos Medeiros Silva teria oferecido uma versão do documento em 23 de outubro a Luís Viana Filho. A redação final teria tomado forma pelas mãos do jurista Nehemias Gueiros, sintetizando as contribuições anteriores (VIANA FILHO, 1975, p. 348-349), e as sugestões diretas de Costa e Silva e dos demais ministros militares (em especial Golbery do Couto e Silva). O Ministro da Justiça recém-empossado, Juracy Magalhães, coordenava os trabalhos⁹⁶. A célebre redação do preâmbulo teria sido finalizada na sala do general Geisel, no Palácio do Planalto. De acordo com Elio Gaspari:

Numa das noites de sua gestação [do Ato Institucional nº 2], Golbery e o jurista Nehemias Gueiros, encarregado de colocar as idéias em linguagem legal, estavam trancados com o general Geisel em sua sala do palácio do Planalto, quando por fim concluíram a redação do preâmbulo e o entregaram ao coronel Moraes Rego para que fosse corretamente datilografado. Com as folhas de papel na mão, o tenente-coronel passou por uma sala onde estavam alguns oficiais e se pôs a ler-lhes a obra: – A Revolução foi um movimento... – começou Moraes Rego. – A Revolução é um movimento – corrigiu o capitão Heitor Ferreira, sublinhando o ‘é’. Moraes Rego parou, olhou para o

⁹³ Para detalhes sobre a participação e as posições de Vicente Rao, ver (VIANA FILHO, 1975, p. 337).

⁹⁴ Uma nota de próprio punho de Luís Viana Filho registra, em 19 de outubro, que Castello, ao discutir o documento, “prefere não chamar Ato 2 e sim emergência” (VIANA FILHO, 1975, p. 348).

⁹⁵ Para a participação de Francisco Campos na redação do Ato Institucional nº 2, ver (VIANA FILHO, 1975, p. 349) e, ainda, as indicações contidas no sítio do CPDOC da Fundação Getúlio Vargas: <http://www.cpdoc.fgv.br/nav_historia/htm/biografias/ev_bio_franciscocampos.htm>. Acesso em: 30.7.2007. Ainda segundo o CPDOC/FGV, Campos considerou “fraca” a versão final do Ato Institucional nº 2. “Com isso a Revolução não se agüenta”, dissera (VIANA FILHO, 1975, p. 352).

⁹⁶ A este respeito ver também o relato de Elio Gaspari (2002a, p. 259). Uma outra contribuição, descartada por Castello Branco, teria sido preparada por Gama e Silva, o primeiro ministro da Justiça do regime militar, a pedido de Costa e Silva: “Radical, ele enviara um projeto de Ato Adicional, suspendendo o funcionamento do Congresso, das Assembléias Legislativas, das Câmaras Municipais e decretando a intervenção federal em todos os estados e territórios. Representava a implantação de uma ditadura. Castello preferiu guardar o projeto, recebido de Costa e Silva, e do qual somente mais tarde, quando já inútil, deu conhecimento a Juracy Magalhães” (VIANA FILHO, 1975, p. 351). De acordo com Viana Filho, o original dessa sugestão estaria em posse de Nehemias Gueiros.

capitão e foi à sala de Geisel. Pouco depois, voltou. Rindo, disse a Heitor: ‘Garoto, tu não pareces de cavalaria.’” (GASPARI, 2002a, p. 259).

Quando a recusa da Câmara dos Deputados em chancelar as medidas propostas pelo Presidente no dia 26 de outubro precipitou os acontecimentos, o ato institucional já estava preparado (VIANA FILHO, 1975, p. 337-347). Ele era bem “menos tímido” do que as medidas que tramitavam no Congresso.

O preâmbulo do Ato Institucional nº 2 é a certidão de nascimento da doutrina do poder constituinte permanente da revolução: “Não se disse que a Revolução foi, mas que é e continuará”. A sugestão de Heitor Ferreira havia sido certa. O poder constituinte de que se achava investida a “revolução” não se exaurira. Ele era “próprio do processo revolucionário” e, para atingir seus objetivos, deveria ser “dinâmico”:

A autolimitação que a Revolução se impôs no Ato Institucional de 9 de abril de 1964 não significa, portanto, que, tendo poderes para limitar-se, se tenha negado a si mesma por essa limitação, ou se tenha despojado da carga de poder que lhe é inerente como movimento. (...) A Revolução está viva e não retrocede. Tem promovido reformas e vai continuar a empreendê-las, insistindo patrioticamente em seus propósitos de recuperação econômica, financeira, política e moral do Brasil.

Aqui, tal como no Ato Institucional de 9 de abril de 1964, percebe-se o discurso vacilante entre revolução e reforma. Novamente declara-se em vigor a Constituição de 1946, mas agora com uma diferença. O primeiro ato institucional restringia sua vigência a um período determinado. O segundo, como é possível verificar pela leitura do art. 29, introduziu modificações definitivas no texto da Constituição. Em outras palavras, o Ato Institucional nº 2 concebia a si próprio como instrumento revolucionário e, ao mesmo tempo, mecanismo de reforma constitucional. Em um mesmo e ambivalente movimento, afirmava e suspendia a vigência constitucional. Afirmava, dizendo-o expressamente em seu art. 1º e também ao revogar ou introduzir alterações em dispositivos constitucionais (art. 33 e arts. 2º a 12). Suspendia, por exemplo, ao estabelecer eleições indiretas para a Presidência da República (art. 26), autorizar a imposição unilateral do estado de sítio pelo Presidente (art. 13), possibilitar novos expurgos nos órgãos políticos, judiciários e administrativos (arts. 14 e 15), limitar a liberdade de associação (art. 18), possibilitar a suspensão de direitos políticos (art. 16), fragilizar o federalismo (art. 17) e excluir da apreciação judicial os atos praticados pelo

comando revolucionário e pelo governo (art. 19). É interessante observar que Carlos Medeiros Silva, autor de um dos esboços do ato, sugeriu, ao passá-lo às mãos de Viana Filho, que ele fosse outorgado na forma de uma emenda constitucional (VIANA FILHO, 1975, p. 349), solução que seria, posteriormente, adotada por Geisel no Pacote de Abril, em 1977.

A relação entre o viés revolucionário e reformador do discurso do Ato Institucional reflete-se, como não poderia deixar de ser, na introdução de novas alterações no procedimento especial de alteração da Constituição. O Ato Institucional de 9 de abril estabelecera um rito especial para a reforma iniciada pelo Presidente da República, reduzindo quórum e interstícios. O Ato, entretanto, vigia apenas até 31 de janeiro de 1966, conforme seu art. 11 (data em que, inicialmente, terminaria o mandato tampão de Castello Branco). A caducidade dessa regra colocava em risco a agenda de reformas dos militares, pois a aprovação rápida de emendas constitucionais exigiria a concorrência de dois terços de deputados e senadores, número que o governo não fora capaz de alcançar em nenhuma das medidas críticas que aprovou no período. Por essa razão, o Ato Institucional nº 2 reiterava, em seu art. 21, a regra introduzida em 1964 pelo primeiro ato institucional.

O art. 21, entretanto, compunha a parte “transitória” do novo ato institucional, a qual, de acordo com o art. 33, teria vigência apenas até 15 de março de 1967 (quando terminava o governo de Castello Branco, de acordo com a alteração introduzida pelo art. 6º, parágrafo único, da Emenda Constitucional nº 9, de 1964). Uma regra permanente foi, então, incorporada ao texto da Constituição de 1946 (art. 2º e art. 29 do Ato Institucional nº 2), assegurando ao Presidente da República iniciativa em matéria de emenda constitucional e tornando definitivas tanto a redução do quórum de aprovação de dois terços para maioria absoluta, quanto a supressão da necessidade de interstício entre primeiro e segundo turno. Por essa regra, entretanto, as emendas seriam apreciadas separadamente pela Câmara e pelo Senado, e não mais em sessão conjunta do Congresso Nacional. Permitia-se, por fim, que a redução de quórum e interstícios aproveitasse também as proposições de autoria dos parlamentares e das Assembléias

Legislativas dos Estados⁹⁷. Tanto o Ato Institucional de abril de 64 quanto o Ato Institucional nº 2 reservavam o rito facilitado de tramitação das emendas às proposições iniciadas pelo Chefe do Executivo. Essa prerrogativa seria utilizada com sucesso pelo presidente Castello Branco por mais cinco vezes em um período de um ano. Após o Ato Institucional nº 2, as emendas constitucionais propostas pelo governo seguiram uma agenda quase exclusivamente voltada à reforma do Estado, com alterações no funcionamento do Judiciário, do Legislativo e do sistema tributário nacional.

Seguindo a tendência prefigurada desde o início do regime militar, o Ato Institucional nº 2 debilitava maciçamente o Congresso Nacional. Ao Presidente da República era agora permitido editar “atos complementares”, destinados a regulamentar o disposto no ato institucional, introduzindo no ordenamento normas de estatura legal por ato monocrático do Chefe do Executivo, completamente à margem da apreciação do Congresso⁹⁸. Foi o caso, por exemplo, do Ato Complementar nº 1, baixado concomitantemente ao ato institucional. De acordo com Marcelo Cerqueira,

era uma típica lei penal. Fixava sanções penais contra os que se manifestassem sobre assuntos de natureza política se já cassados fossem; prescrevia penas de prisão e penas pecuniárias para os proprietários de empresas que veiculassem informação quando transgredissem o Ato; atribuiu ao Ministro da Justiça poderes para aplicar as medidas de segurança que o Ato definia, admitido recurso ao Poder Judiciário sem efeito suspensivo (CERQUEIRA, 1997, p. 108).

⁹⁷ Essa regra foi aplicada uma única vez, na aprovação da Emenda Constitucional nº 21, de 30 de novembro de 1966. Todas as demais emendas aprovadas no período eram de iniciativa do Presidente da República e, como se sabe, em 15 de março de 1967 entraria em vigor uma nova Constituição.

⁹⁸ A este respeito, Afonso Arinos observou: “Clareou-se assim, com o Ato nº 2, de 1965, a situação constitucional em que entrou a revolução do ano anterior. O Poder Constituinte permanente foi acrescido do poder de leis complementares, de natureza constitucional. Ficaram, de tal forma, os dois níveis da legislação constitucional enfeixados, potencialmente, nas mãos do Executivo revolucionário: os textos constitucionais propriamente ditos (Atos Institucionais) e a legislação de caráter constitucional subsidiária (Atos Complementares)” (FRANCO, 1976, p. 157). Ver, ainda, as anotações de Osny Duarte Pereira à Constituição de 1967: “Sob o ponto de vista do Direito Constitucional, leis ordinárias com o nome de Atos Complementares representam um crime inexprimível. Mas, que fazer? O presidente Castello Branco, no Ato Institucional nº 2, reservara-se o direito de baixar decretos-leis apenas sobre *segurança nacional*. O Congresso Nacional votara dispositivos sobre inquilinato, aliás encomendados por ele próprio, que iriam provocar uma catástrofe nacional, em matéria de locação de prédios. Urgia revogar a insensatez. Esperar pelo pachorrento Congresso? Sob o pretexto de que a matéria implicava em assunto de segurança nacional, revogou parcialmente os preceitos que encomendara e o Congresso servilmente satisfizera. Houve, então, a grita da burguesia proprietária contra o absurdo. A solução encontrada, daí por diante, foi legislar como Ato Complementar em qualquer matéria. Nisso havia outra violação, desta feita ao Ato Institucional, pois ato complementar se destina a esclarecer ou regulamentar matéria constitucional; nada mais. Entretanto, o caos jurídico instalara-se no País” (PEREIRA, 1967, p. 302).

Da mesma forma, o Ato Complementar nº 4, de 20 de novembro de 1965, fixou regras para a constituição de agremiações partidárias provisórias após a dissolução de todas as treze siglas então existentes pelo Ato Institucional nº 2 (CHACON, 1998, p. 188 e 191). O ato permitia a constituição de agremiações que teriam as atribuições de partidos políticos enquanto estes não se constituíssem de forma definitiva. Tais agremiações deveriam contar com, pelo menos, 120 deputados e 20 senadores. Considerando que o Congresso era composto, à época, de 409 deputados e 66 senadores, havia espaço para a constituição de até três agremiações. Não obstante, conforme apontado por Skidmore, “os organizadores pró-governo rapidamente aliciaram 250 deputados e 40 senadores” (SKIDMORE, 1988, p. 105). As dificuldades em arregimentar quadros para a formação do partido de oposição levaram o governo a prorrogar o prazo inicialmente fixado para o registro de novas organizações⁹⁹. Na prática, tornou-se tão difícil o adimplemento pela oposição do número de parlamentares exigidos pelo Ato Complementar que “dois senadores já comprometidos o a Aliança Renovadora Nacional (ARENA) foram ‘persuadidos’ por líderes do governo a se alistarem temporariamente no MDB” (FLEISCHER, 1994, p. 167). É claro que, para o governo, não interessava um sistema unipartidário (ALVES, 2005, p. 114), apenas a garantia de maioria na Câmara e no Senado.

O Ato Institucional também conferia ao Presidente a prerrogativa de decretar o recesso do Congresso Nacional (art. 31), hipótese na qual caberia a ele competência legislativa plena. Em funcionamento o Congresso, o Presidente poderia exercer atividade legislativa por meio da edição de decretos-leis sobre matéria de segurança nacional (art. 30)¹⁰⁰ e, ainda, remeter ao Congresso projetos de lei com regras especiais

⁹⁹ Vide o Ato Complementar nº 6, de 3 de janeiro de 1966.

¹⁰⁰ É interessante observar que a limitação material a questões de “segurança nacional” não impediu que os decretos-leis expedidos com fundamento no Ato Institucional versassem sobre os mais diversos temas. Um exemplo importante pode ser encontrado no Decreto-Lei nº 19, de 30 de agosto de 1966, que tornava obrigatória a adoção da *cláusula de correção monetária nas operações do Sistema Financeiro de Habitação*, substituindo o sistema de reajustes anteriormente fixado em lei. Os “considerandos” do Decreto-Lei justificavam a adoção na medida com base na “diversidade de critérios preconizados pelas leis que regem a matéria”, razão pela qual “sua aplicação tem gerado dúvidas e incertezas sobre ponto de suma importância na vida das classes menos favorecidas, o que pode acarretar intranquilidade social”. Por essa razão, avaliava o Presidente da República que era urgente a “promulgação de norma legal que ponha fim ao estado de incerteza decorrente das dúvidas e fatos acima referidos, e que desta forma restitua a tranqüilidade social a *que está indiscutivelmente ligada a segurança nacional*” (destacamos). Na Representação nº 1.288-3/DF, o Supremo Tribunal Federal definiu a “interpretação prévia” cabível aos dispositivos referentes ao reajuste do financiamento imobiliário, detendo-se especificamente sobre o Decreto-Lei nº 19, de 1966. Na oportunidade, o Tribunal asseverou que os decretos-leis possuíam a

de tramitação. De acordo com essas regras, o Presidente, se julgasse urgente a medida, remeteria o projeto de lei à apreciação do Congresso Nacional em sessão conjunta, a qual deveria ser ultimada no prazo de trinta dias (art. 5º, § 3º). Se não houvesse urgência, os projetos originados no Executivo começavam seu trâmite pela Câmara, que dispunha de quarenta e cinco dias para apreciá-los. Findo este prazo sem deliberação, passava o projeto à consideração do Senado, que dispunha de outros quarenta e cinco dias para a revisão. Se o Senado não concluísse seu trabalho nesse prazo, o projeto seria dado por aprovado. Se, por outro lado, oferecesse emendas, a Câmara disporia de mais dez dias para apreciá-las. O decurso de prazo tinha por consequência a aprovação das emendas aprovadas no Senado (art. 5º, §§ 1º e 2º)¹⁰¹.

Essas regras tornavam o exercício de uma oposição efetiva praticamente impossível, anulando o papel da minoria parlamentar. A aprovação por decurso de prazo dispensava o governo da tarefa de formar uma maioria sólida na Câmara e no Senado, e permitia que entrassem em vigor normas jurídicas que não haviam sido objeto de consideração pelo Congresso. Normas cujo escopo não contara com o mínimo de debate parlamentar.

Além do claro desprestígio ao Congresso no que se referia ao processo legislativo, o novo ato institucional reabria a possibilidade de cassação de mandatos parlamentares em todos os níveis da federação. O Ato Institucional adotava a regra de que, aos cassados, não seria dado substituto, “determinando-se o quórum parlamentar em função dos lugares efetivamente preenchidos” (art. 15, parágrafo único). Como observa Maria Helena Moreira Alves,

este artigo permitia ao Executivo transformar os legislativos *qualitativamente*, cancelando os mandatos eleitorais de membros da

mesma estatura hierárquica que a legislação ordinária e, portanto, em caso de antinomia, valeria o critério cronológico (lei posterior revoga lei anterior). Nenhum questionamento a respeito da evidente extrapolação dos limites materiais impostos ao Decreto-Lei pelo próprio Ato Institucional foi levantado. Apenas frisou-se que, enquanto manifestação do poder revolucionário, esse decreto lei extrapolava a apreciação judicial, tendo sido convalidado pelo art. 173, II da Constituição de 1967 (a propósito, ver o voto do relator, Min. Rafael Mayer).

¹⁰¹ Menos de um mês após a outorga do Ato Institucional nº 2 o Congresso aprovaria uma reforma do Poder Legislativo (Emenda Constitucional nº 17, de 26 de novembro de 1965). A despeito da expressa previsão do Ato Institucional nº 2, de que o seu art. 5º passava a integrar o texto da Constituição, as regras inscritas nos §§ 1º e 2º foram incorporadas ao art. 67 da Constituição de 1946. Curiosamente, a regra especial do § 3º (urgência presidencial e apreciação conjunta em sessão do Congresso Nacional no prazo de trinta dias) permaneceu apenas no texto do Ato Institucional. Ver, por exemplo, o Projeto de Lei nº 2, de 1966 (CN), *Diário do Congresso Nacional*, 23.3.1966, p. 74.

oposição, e *quantitativamente*, na medida em que o governo passava a obter maioria pela simples cassação do número necessário de parlamentares opositores. Técnica semelhante foi utilizada algumas vezes para assegurar o controle sobre as Assembléias Legislativas (ALVES, 2005, p. 113).

A prerrogativa seria providencial. David Fleischer explica que o novo sistema bipartidário produziu conseqüências indesejáveis para o regime. Em alguns estados tidos pelo governo como vitais para a “segurança nacional”, como o Rio de Janeiro e o Rio Grande do Sul, o MDB logrou maioria nas Assembléias Legislativas. Ocorre que o Ato Institucional nº 3, de fevereiro de 1966, instituiria o sistema de eleições *indiretas* para o governo estadual¹⁰², as quais exigiam a aprovação da maioria absoluta dos membros do órgão legislativo estadual ao novo governador. Dessa forma, Castello Branco se viu “forçado a cassar um número suficiente de deputados do MDB para ‘criar’ maiorias para a ARENA” em ambos os estados (FLEISCHER, 1994, p. 168).

O Ato Institucional nº 2 não representou um golpe apenas no Poder Legislativo. Todos os contratempos experimentados pelo regime em sua relação com o Judiciário devem ter convencido os militares de que a mera outorga de atos institucionais e complementares não seria suficiente para manter em segurança a “obra revolucionária”, questionada pontualmente por meio de manifestações públicas de magistrados (como o Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Ribeiro da Costa) e pela própria atuação das Cortes Superiores (em especial o STF e o Superior Tribunal Militar¹⁰³). Era necessário interferir de maneira mais profunda sobre as instituições judiciais, que insistiam – ainda que de forma errática e episódica – em negar a chancela exigida pelas forças revolucionárias para suas decisões.

Em primeiro lugar, o Ato Institucional nº 2 aumentava o número de ministros do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal Militar e do Tribunal Federal de Recursos. O STF passava a ser composto por dezesseis ministros, contra os onze previstos na Constituição de 1946. O STM passava de onze para quinze ministros e o TFR, de nove para treze juizes. Com a oposição no Congresso fragilizada, os nomes

¹⁰² Apenas onze estados haviam elegido seus governadores em 1965.

¹⁰³ A respeito da atuação do Superior Tribunal Militar no período compreendido entre 1965 e 1969, ver a coletânea de decisões “Justiça Fardada: o General Peri Bevilacqua no Superior Tribunal Militar (1965-1969)”, organizada por Renato Lemos (2004b). A obra contém uma valiosa introdução, de autoria do organizador, sobre as contradições provocadas pela submissão das instituições democráticas a um contexto institucional ditatorial.

escalados para compor o Supremo Tribunal Federal não deixavam dúvidas de que o *court-packing* militar tinha como propósito impedir qualquer resistência institucional significativa às medidas julgadas necessárias pelo regime para a estabilização e reforma das instituições nacionais¹⁰⁴.

A lista dos cinco novos ministros era encabeçada pelo mineiro Carlos Medeiros Silva, cuja afinidade com os militares era evidente. Participara da redação dos dois primeiros atos institucionais e participaria, em breve, da elaboração do anteprojeto da Constituição de 1967, já na condição de Ministro da Justiça de Castello Branco. Oswaldo Trigueiro havia sido governador da Paraíba e deputado udenista. Logo em abril de 1964, Castello Branco o nomeara Procurador Geral da República, função que, à época, só poderia ser exercida por um jurista de confiança do regime. Prado Kelly, por sua vez, havia sido deputado pela UDN e presidente da sigla. Aliomar Baleeiro era deputado federal udenista pela Guanabara quando foi nomeado ministro do Supremo e fora um dos críticos mais ferozes do governo Goulart. Por fim, Adalício Nogueira era um jurista dedicado à magistratura e ao magistério. De todos os nomeados, era o que possuía vinculação menos explícita à UDN e aos militares.

Uma segunda medida adotada por Castello Branco foi recriar a Justiça Federal de primeiro grau, que existira entre 1890 a 1937, quando foi extinta pelo Estado Novo. A Constituição de 1946 previra o Tribunal Federal de Recursos, mas as causas em que a União era interessada permaneciam, em primeiro grau, sob a competência da Justiça

¹⁰⁴ À época, uma comissão de juristas havia sido destinada a propor reformas no sistema judiciário. A comissão, que inaugurou seus trabalhos na gestão de Milton Campos no Ministério da Justiça, sugeriu o aumento da composição do STF. A justificativa alegada pela Comissão foi o acúmulo de processos no órgão máximo do judiciário nacional: “Considerou, em consequência, imprescindível a formação de uma terceira turma, para dar vazão ao saldo copioso dos recursos extraordinários, cujo vulto como se frisou, excede de 50.000 e que tenderá, pela progressão demográfica, a ultrapassar em muito os índices anuais até hoje registrados. Com o funcionamento regular de três turmas, toda essa carga se aliviará gradualmente na esfera de cada qual (...)”. Ver a Mensagem nº 19, de 1965 (CN) (nº de origem: 902), de 4 de novembro de 1965 (AMJ). A medida, entretanto, foi recebida com desconfiança e indignação por vários parlamentares. O senador Josaphat Marinho comentava, antes do envio da proposição ao Congresso: “A Constituição é expressa e limitativa ao declarar que a composição do Supremo Tribunal Federal somente pode ser alterada por iniciativa da própria Corte. O Ato Institucional deu, é certo, atribuição ao Presidente da República para propor Emendas à Constituição. Mas o mesmo Ato Institucional, em seu art. 1º, proclamou que a Constituição Federal permanece em vigor, com as limitações constantes daquele documento discricionário. Entre as restrições impostas à Constituição, nenhuma atinge a competência privativa do Supremo Tribunal Federal de sugerir alteração no número de seus membros” (*Diário do Congresso Nacional*, Seção II, 20.8.1965, p. 2.746).

Estadual. O Ato Institucional nº 2 deslocou essa atribuição para a Justiça Federal¹⁰⁵. A nova redação do art. 105 da Constituição de 1946 previa, ainda, que os juízes federais seriam nomeados pelo Presidente da República com base em lista quántupla, preparada pelo Supremo Tribunal Federal. Entretanto, o art. 20 esclarecia que o *provimento inicial* dos cargos de juiz federal seria feito diretamente pelo Presidente, recaindo a nomeação sobre “brasileiros de saber jurídico e reputação ilibada”.

Em terceiro lugar, o governo aprovou no Congresso uma reforma do Poder Judiciário. A exposição de motivos, assinada pelo Ministro da Justiça, Juracy Magalhães, valia-se do trabalho de uma comissão de juristas designada durante a gestão de Milton Campos. Prado Kelly fora o relator dos trabalhos da Comissão que, desde aqueles tempos, identificava como principal tarefa da nova legislação solucionar a “sobrecarga imposta ao Supremo Tribunal Federal”¹⁰⁶. A reforma instituiu exceções às garantias básicas de independência da magistratura, consagrando a possibilidade de remover ou colocar em disponibilidade magistrados por razões de “interesse público”¹⁰⁷.

Além disso, criou a possibilidade de atacar a legislação federal por meio de uma ação direta, denominada de “representação contra inconstitucionalidade de lei ou ato de

¹⁰⁵ A redação dada pelo Ato Institucional nº 2 ao art. 105, § 3º, da Constituição de 1946 ficou assim: “Aos juízes federais compete processar e julgar em primeira instância: a) as causas em que a União ou entidade autárquica federal for interessada como autora, ré, assistente ou oponente, exceto as de falência e acidentes de trabalho; b) as causas entre Estados estrangeiros e pessoa domiciliada no Brasil; c) as causas fundadas em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro ou com organismo internacional; d) as questões de direito marítimo e de navegação, inclusive a aérea; e) os crimes políticos e os praticados em detrimento de bens, serviços ou interesses da União ou de suas entidades autárquicas, ressalvada a competência da Justiça Militar e da Justiça Eleitoral; f) os crimes que constituem objeto de tratado ou de convenção internacional e os praticados a bordo de navios ou aeronaves, ressalvada a competência da Justiça Militar; g) os crimes contra a organização do trabalho e o exercício do direito de greve; h) os *habeas corpus* em matéria criminal de sua competência ou quando a coação provier de autoridade federal não subordinada a órgão superior da Justiça da União; i) os mandados de segurança contra ato de autoridade federal, excetuados os casos do art. 101, I, i, e do art. 104, I, b”.

¹⁰⁶ Utiliza-se aqui a publicação em avulso da Mensagem nº 19, de 1965 (CN) (nº de origem: 902), de 4 de novembro de 1965 (AMJ). A mensagem original foi publicada no *Diário do Congresso Nacional*, 6.11.1965, p. 800. De acordo com a Comissão, “na alta Corte, os recursos extraordinários já passam de 58.000; os agravos de 35.000; os mandados de segurança de 15.000; os *Habeas Corpus*, de 42.000; um acervo de 150.000 causas. O esforço despendido no julgamento delas excede as possibilidades humanas, ao atingirem a cifra anual (como em 1964) de 7.849 feitos”.

¹⁰⁷ O § 4º, acrescido ao art. 95 da Constituição de 1946 dispunha que “ocorrendo motivo de interesse público, poderá o Tribunal competente, pelo voto de dois terços de seus membros efetivos, propor a remoção ou a disponibilidade do juiz de instância inferior, assegurada, no último caso, a defesa”.

natureza normativa, federal ou estadual”¹⁰⁸. O objetivo da representação era “a definição da controvérsia constitucional sobre leis novas, formando precedente que orientaria o julgamento de processos congêneres”, aspiração que não contou com muita atenção por parte da doutrina à época (MENDES, 2000, p. 37). O projeto original previa que as decisões do STF que declarassem a inconstitucionalidade de leis seriam dotadas de eficácia *erga omnes*. Essa cláusula, entretanto, foi rejeitada pelo Congresso. A eficácia contra todos das decisões em sede de controle concentrado permaneceu dependendo da intervenção do Senado até meados da década de 70, quando foi, finalmente, reconhecida como ínsita aos julgados da Corte¹⁰⁹.

A representação contra inconstitucionalidade manteve-se, nesse período, como “uma *função supletiva* e uma *função corretiva* do modelo incidente ou difuso”

¹⁰⁸ A lei estadual já podia ser objeto de ação direta nas hipóteses de declaração de inconstitucionalidade interventiva (art. 8º, parágrafo único da Constituição de 1946).

¹⁰⁹ Foi nesse momento que teve início uma polêmica que ainda guarda atualidade, sobre a necessidade de pronunciamento do Senado Federal para a suspensão de eficácia de lei declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal. O projeto encaminhado pelo governo previa que “a lei ou ato de natureza normativa, consideradas inconstitucionais em decisão definitiva, perderão a eficácia, a partir da declaração do Presidente do Supremo Tribunal Federal publicada no órgão oficial da União”. Como se vê, o dispositivo não distinguia a declaração proferida em sede de controle na via de exceção ou de ação (representação de inconstitucionalidade). Caberia ao Presidente do Senado, de acordo com a nova redação proposta ao art. 64 da Constituição de 46, tão-somente “fazer publicar no *Diário Oficial* e na Coleção das Leis a conclusão do julgado que lhe for comunicado”. A comissão especial que analisou o projeto no âmbito do Congresso censurou a medida, que acabou rejeitada por maioria no próprio Senado Federal (39 votos contrários, dos 66 senadores, *Diário do Congresso Nacional*, 2.11.1965, p. 917). Porém, como se sabe, a jurisprudência da Corte caminhou no sentido de atribuir eficácia *erga omnes* e caráter objetivo ao processo da *representação contra inconstitucionalidade da lei em tese*. Já em 1966, no julgamento do Mandado de Segurança nº 16.519-DF, o Ministro Luiz Gallotti afirmava: “as decisões judiciais, em nosso sistema, têm seu alcance limitado às partes em litígio, salvo nos casos de representação do Procurador-Geral da República sobre inconstitucionalidade em tese (inovação trazida pela Constituição de 1946)”. Essa posição, porém, consolidou-se apenas nos anos de 1974/1975 (MENDES, 2000, p. 42). Conforme observa Gilmar Ferreira Mendes, “o maior mérito da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, sob o império das Constituição de 1946 (Emenda n. 16, de 1965) e de 1967/69, está relacionado com a definição da natureza jurídico-processual do processo de controle abstrato. A identificação da natureza objetiva desse processo, a caracterização da iniciativa do Procurador-Geral da República como simples impulso processual e o reconhecimento da eficácia *erga omnes* das decisões de mérito proferidas nesses processos pelo Supremo Tribunal Federal configuraram, sem dúvida, conquistas fundamentais para o mais efetivo desenvolvimento do controle de constitucionalidade no Brasil” (MENDES, 2005, p. 82). Hoje, se está clara a desnecessidade de pronunciamento do Senado diante de decisões adotadas pelo STF em via concentrada, a questão permanece aberta no que se refere à participação da Câmara Alta no controle pela via incidental: “É certo que a admissão da pronúncia de inconstitucionalidade com efeito limitado no controle incidental ou difuso (declaração de inconstitucionalidade com efeito *ex nunc*), cuja necessidade já vem sendo reconhecida no âmbito do STF, parece debilitar, fortemente, a intervenção do Senado Federal – pelo menos aquela de conotação substantiva. É que a ‘decisão de calibragem’ tomada pelo Tribunal parece avançar também sobre a atividade inicial da Alta Casa do Congresso. Não resta dúvida de que o Tribunal assume aqui posição que parte da doutrina atribuía, anteriormente, ao Senado Federal” (BRANCO; COELHO; MENDES, 2007, p. 1.030-1.031). A este respeito ver também (MENDES, 2004) e (FERREIRA, 2007).

(MENDES, 2005, p. 82) e sua importância política não é semelhante à que hoje se confere ao plexo de instrumentos processuais típicos do controle concentrado de constitucionalidade. De toda maneira, a reforma do Judiciário de Castello Branco havia inflado o Supremo Tribunal Federal com juristas próximos ao movimento militar e, ao mesmo tempo, atribuído à Corte nova e relevante competência. Não há dúvida de que uma jurisdição constitucional exercida por meio do controle abstrato pode representar um ganho do ponto de vista da proteção dos direitos fundamentais. Mas, em um contexto no qual a independência do Poder Judiciário estava em xeque, era provável que ela gerasse desconfiança pelos evidentes riscos de abuso.

A Câmara dos Deputados e o Senado, entretanto, não parecem ter percebido na manobra uma ameaça. O tema sequer foi abordado diretamente nas discussões do projeto. Mas não deixa de ser interessante observar que, se a votação da matéria na Câmara foi tranqüila (o projeto alcançou com folga mais de dois terços de votos favoráveis), a aprovação no Senado só foi possível em razão das regras excepcionais aprovadas pelo Ato Institucional¹¹⁰. No primeiro turno, a proposta obteve apenas trinta e quatro votos, exatamente o quórum necessário para a aprovação. No segundo, contou com o apoio de trinta e oito dos sessenta e seis senadores. A doutrina constitucional da época, por sua vez, percebia no controle concentrado um ganho. Celso Agrícola Barbi, comentando especificamente a Emenda Constitucional nº 16, observa que

com o novo campo aberto ao exame das leis contrárias à Constituição, adiantou-se um grande passo no aperfeiçoamento do instituto e no aprimoramento dos meios destinados a manter a supremacia efetiva da Constituição Federal sobre o restante do ordenamento jurídico do país (BARBI, 1968, p. 41-42)¹¹¹.

¹¹⁰ Para os resultados da votação do projeto em primeiro turno, ver o *Diário do Congresso Nacional*, 24.11.1965, p. 916-917, e, em segundo turno, *Diário do Congresso Nacional*, 25.11.1965, p. 920-921. Cumpre destacar que a mesma situação foi verificada na Reforma do Poder Legislativo (Emenda Constitucional nº 17, de 26 de novembro de 1965). Enquanto a Câmara chancelou o projeto do Executivo com mais de dois terços de seus votos, a aprovação no Senado só foi possível em razão do quórum de maioria absoluta, atingido com trinta e nove votos em primeiro turno e com quarenta votos em segundo turno. Para os resultados, ver *Diário do Congresso Nacional*, 25.11.1965, p. 924 e ss.

¹¹¹ Barbi, na realidade, não mostrava muita preocupação com o contexto político da adoção da medida, como é possível depreender de um trecho na mesma página, no qual ele situa o controle abstrato da legislação federal como meio de evitar a imposição de leis inconstitucionais pela prerrogativa do Congresso de rejeitar vetos presidenciais a normas que o Chefe de Governo tenha julgado contrárias à Constituição (BARBI, 1968, p. 42). No mesmo sentido, Afonso Arinos, escrevendo em 1968, afirma que “apesar de todas as suas falhas, nenhum processo de limitação do Legislativo se afirmou mais adequado e forte do que o da revisão judicial da constitucionalidade das leis” (FRANCO, 1968, p. 74).

Como mencionado acima, as medidas adotadas pelo Ato Institucional e pelas reformas constitucionais subseqüentes destinavam-se a assegurar ao regime “tranqüilidade” para concretizar a agenda revolucionária, reduzindo a capacidade de oposição institucional por parte do Congresso e do Judiciário. Ainda que o conjunto dessas medidas tenha afetado a independência desses poderes, não é correto supor que os parlamentares e magistrados simplesmente se resignaram, sem opor qualquer resistência à vontade “revolucionária”. A oposição legal no Congresso encontrava-se bastante debilitada, mas ainda funcionaria ao menos como espaço institucional para a repercussão de denúncias de abusos e arbitrariedades praticadas pelo regime. O Judiciário, por sua vez, ainda tinha condições para um embate mais incisivo. Mesmo em casos delicados, autoridades indicadas pelos militares manifestaram-se contrariamente aos interesses governamentais. Adauto Lúcio Cardoso, por exemplo, havia sido uma liderança proeminente da UDN e um dos articuladores do golpe em 1964. Como ministro do STF, durante o julgamento do “Caso João Goulart”¹¹², alinou-se com aqueles que defendiam que era o próprio Supremo a autoridade competente para julgar o presidente deposto por crimes supostamente cometidos contra a União no curso de seu mandato (BARBOSA; PAIXÃO, 2008, p. 66). A decisão sobre o órgão competente era relevante porque Jango seria submetido ou à jurisdição do STF ou da recém-criada Justiça Federal de primeiro grau, composta por magistrados indicados pelo Presidente da República sem a chancela ou opinião de nenhuma outra autoridade. Há pouca dúvida de que, na segunda hipótese (que acabou prevalecendo), as chances de um julgamento imparcial para o ex-presidente seriam reduzidas.

Um exemplo de como o Judiciário foi capaz de opor alguma resistência à ditadura pode ser encontrado nas chamadas cláusulas de exclusão de apreciação judicial, regras que auto-imunizavam os atos institucionais, bem como a seus atos

¹¹² No Inquérito 2-GB, discutia-se se Jango, alvo de um Inquérito Policial Militar, deveria ser julgado pelo Supremo Tribunal Federal ou pela Justiça Federal. À época, vigia a Súmula 394, a qual determinava que “cometido o crime durante o exercício funcional, prevalece a competência especial por prerrogativa de função, ainda que o inquérito ou a ação penal sejam iniciados após a cessação daquele exercício”. Além disso, em março de 1968, quando o caso foi ao Plenário do STF, a Carta de 1967 já havia sido promulgada. Nela, a competência para julgar o presidente da República por crime comum permanecia com o Supremo (art. 114, I, a). Entretanto, Jango havia sido submetido à sanção de suspensão de direitos políticos pelo prazo de 10 anos, prevista no art. 10 do Ato Institucional nº 1, sanção essa que acarretaria simultaneamente a cessação da prerrogativa de foro por função (segundo o Ato Institucional nº 2, art. 16, I). Como a Constituição de 1967, em seu art. 173, I, aprovou e *excluiu de apreciação judicial* os atos praticados pelo Comando Supremo da Revolução e os atos do Governo federal baseados no AI-1 e no AI-2, apresentou-se a dúvida acerca de qual seria a autoridade competente para o julgamento.

complementares e os demais atos baseados neles, contra eventual censura do Judiciário. Quase todos os atos institucionais previram esse dispositivo¹¹³, pelo qual a intenção do Executivo de cercear a ação dos demais poderes da República ficava evidente¹¹⁴. A cláusula sintetiza bem a natureza *anticonstitucional* dos regimes autoritários, pois atinge, simultaneamente, os três pilares do constitucionalismo. Suprime uma garantia básica dos cidadãos (inafastabilidade da prestação jurisdicional), obscurece os limites impostos ao exercício do poder político e abala o edifício institucional baseado no princípio da divisão de poderes. Até por isso, a cláusula de exclusão de apreciação judicial guarda em si a contradição à qual nenhuma tentativa de instrumentalizar a Constituição pode escapar.

Direitos fundamentais (como o direito à prestação jurisdicional) são mais que barreiras contra a ação arbitrária do poder de majorias ocasionais; eles são *pressuposto* para o exercício legítimo do poder. Criar um mecanismo jurídico destinado a negar eficácia a direitos fundamentais é jogar o direito contra si próprio, é dissolver as condições sem as quais o exercício do poder simplesmente não pode se legitimar. As conseqüências da aplicação de cláusulas de exclusão de apreciação judicial podem ser tão teratológicas do ponto de vista de um ordenamento jurídico fundado na supremacia da constituição que o aplicador simplesmente não vê condições de dar curso a seu comando normativo. O Recurso Extraordinário nº 67.843-DF, julgado pelo Supremo

¹¹³ As exceções são o Ato Institucional nº 10, de 16 de maio de 1969, o Ato Institucional nº 9, de 25 de abril de 1969, o Ato Institucional nº 8, de 2 de abril de 1969 e o Ato Institucional nº 4, de 7 de dezembro de 1966. O AI-4 simplesmente convocava a Constituinte de 1967. O AI-8 alterava a Constituição de 1967 para atribuir ao Poder Executivo dos estados, Distrito Federal e municípios com mais de 200 mil habitantes, competência para promover reforma administrativa em sua estrutura por decreto. O AI-9 estabelecia regras para a desapropriação para fins de reforma agrária. O AI-10, por sua vez, acrescentou sanções aos que foram atingidos pelas disposições dos Atos Institucionais 1, 2, 5 e 6.

¹¹⁴ Da mesma forma, as Cartas de 1967 e de 69 preocuparam-se em aprovar e excluir de apreciação judicial os “atos do Comando Supremo da Revolução de 31 de março de 1964”. Além dos atos praticados diretamente pelo “poder revolucionário”, as Cartas autoritárias ratificaram e excluíram da apreciação judicial: a) atos praticados pelo governo federal com base nos Atos Institucionais e Complementares (art. 173, I da Carta de 1967 e art. nº 181, I da Carta de 69); b) resoluções das Assembléias Legislativas e Câmaras de Vereadores que cassaram mandatos eletivos ou declararam o impedimento de Governadores, Deputados, Prefeitos e Vereadores, com fundamento nos Atos institucionais; c) atos de natureza legislativa, expedidos com base nos Atos Institucionais e Complementares; d) e até mesmo a correção monetária que incidiu até 27 de outubro de 1965 sobre vencimento, ajuda de custo e subsídios de componentes de qualquer dos Poderes da República em decorrência da desvalorização da moeda e elevação do custo de vida. A própria Emenda Constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978, que determinou a revogação dos Atos Institucionais e Complementares naquilo em que estivessem em contradição com a Constituição, ressaltou os efeitos dos atos praticados com base neles, os quais permaneciam excluídos de apreciação judicial.

Tribunal Federal após a entrada em vigor da Constituição de 1967, oferece um exemplo que pode ajudar a esclarecer essas afirmações.

Debatia-se nesse processo o seguinte: o artigo 124, I da Constituição de 1946 estabelecia que a organização judiciária estadual somente poderia ser alterada de cinco em cinco anos, salvo proposta motivada do respectivo Tribunal de Justiça¹¹⁵. Questionava-se a alteração da organização judiciária do Distrito Federal em prazo inferior, nos termos do Decreto-Lei nº 246, de 1967, sem que houvesse concorrido o Poder Judiciário local. Além do debate sobre a existência ou não de um regime específico para o Judiciário do Distrito Federal (diverso do vigente para o Judiciário dos outros estados), estava em jogo a aplicabilidade do art. 173, III da Constituição de 1967, que declarava aprovados e *excluídos de apreciação judicial* os atos de natureza legislativa expedidos com base nos atos institucionais. No caso, o Decreto-Lei nº 246 havia sido editado com base no art. 9º, *caput*, do Ato Institucional nº 4¹¹⁶ e, portanto, estaria, em princípio, excluído de apreciação pelo Judiciário.

Era necessário determinar se um Decreto-Lei editado com fundamento em ato institucional poderia contrariar a Constituição (de 1967) e, ainda assim, permanecer alheio à censura judicial. A decisão do STF manteve a decisão do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, segundo a qual “está subentendida a integral fidelidade daqueles atos [legislativos, praticados com base em atos institucionais] aos preceitos da Lei Maior que os aprovou”. Em caso de violação, caberia ao Judiciário garantir a supremacia constitucional. O relator da matéria, ministro Luiz Gallotti, recordou seu posicionamento em processo semelhante, quando defendeu que:

É o mesmo que ocorreria se um Decreto-Lei alterasse o Código Civil ou o Código Penal. Esses decretos-lei não estariam livres de apreciação judicial. Suponha-se, por exemplo, que alterando-se o Código Civil, um Decreto-Lei atentasse contra o direito de propriedade, garantido pela Constituição. Ou que um Decreto-Lei, alterando o Código Penal, cominasse a pena de morte, proibida pela Constituição. Estaria o Judiciário impedido de apreciar tais decretos? Tenho como indubitável que não. O que o Ato Institucional quis excluir de apreciação judicial foram aqueles atos excepcionais que,

¹¹⁵ O Decreto-Lei impugnado datava de fins de fevereiro de 67. A Carta de 67, como se sabe, entrou em vigor apenas a partir de 15 de março daquele ano. Por essa razão, o STF reconheceu a aplicabilidade da norma da Constituição de 1946. De toda sorte, o mesmo dispositivo seria reproduzido no art. 136, § 5º da Carta de 1967.

¹¹⁶ De acordo com o qual o presidente da República poderia baixar “decretos-leis sobre matéria de segurança nacional até 15 de março de 1967 [data em que seria promulgada a Constituição de 1967]”.

normalmente, o Chefe de Governo não poderia praticar, só podendo fazê-lo em razão dos poderes especiais que ali lhe foram concedidos. O poder legislativo conferido ao Presidente, durante o recesso do Congresso, é o mesmo que a este cabia. Ora, o Congresso não pode votar leis contra a Constituição. Do mesmo modo não poderá o Presidente, que substitui o Congresso, que está em recesso. A entender-se de outra maneira, poder-se-ia por Decreto-Lei alterar a Constituição e os Atos Institucionais. E que assim não entende o Chefe do Governo, mostrou ele ao baixar o Ato Institucional nº 6.

O ministro Eloy da Rocha criticou esse entendimento, argumentando que distinguir entre os atos legislativos que poderiam ser submetidos à apreciação do Judiciário e os que não poderiam, com base no conteúdo de tais atos, era inadequado. Para Rocha, não caberia ao Judiciário interferir, sob qualquer pretexto, na produção legislativa que tivesse esteio nos atos institucionais. Para ele,

decretar a invalidade do Decreto-Lei, por defeito do processo legislativo, pela recusa, ao Presidente da República, do poder de editá-lo, ainda sob o fundamento de falta de iniciativa, será, certamente, desprezar o art. 173 da Constituição, que aprovou os atos de natureza legislativa expedidos com base nos Atos Institucionais e Complementares. Não foi o ato legislativo aprovado pelo art. 173, III da Constituição?

De fato, o Decreto-Lei nº 246 havia sido editado em 28 de fevereiro de 1967 e o Supremo havia sumulado entendimento segundo o qual “são válidos, porque salvaguardados pelas disposições constitucionais transitórias da Constituição Federal de 1967, os decretos-leis expedidos entre 24 de janeiro e 15 de março de 1967” (súmula 496). O ministro Eloy da Rocha cobrava do Tribunal o reconhecimento da posição firmada nessa súmula, a qual, em sua opinião, implicava na incompetência do STF – e de qualquer autoridade judicial – para apreciar a conformidade do Decreto-Lei com a Constituição. Gallotti, por sua vez, via nessa “interpretação literal” um atentado contra o “espírito do dispositivo”, que deveria prevalecer *mesmo contra a sua letra*. Um ato legislativo ordinário, corriqueiro, como o materializado pelo Decreto-Lei nº 246, não poderia ser subtraído do conhecimento judicial se afrontasse a Constituição. Apenas um ato legislativo “excepcional”, vinculado à própria consecução dos objetivos “revolucionários”, poderia ser excluído da apreciação do Poder Judiciário.

O exemplo mostra que nenhuma regra de direito é auto-aplicável. A norma jurídica só se revela em um processo hermenêutico. As cláusulas de exclusão de apreciação judicial se encontram, assim, em uma situação paradoxal. Elas dirigem-se ao

Poder Judiciário e pretendem informá-lo quando é lícito conhecer uma determinada questão e quando não o é. O alcance dessas cláusulas, entretanto, como qualquer outro texto normativo, requer interpretação. Desta forma, o Judiciário deve, no mínimo, decidir que não deve decidir. As cláusulas pretendem impedir que o sistema do direito opere, mas, para fazê-lo, não possuem outra alternativa senão mobilizar sua operação. A potência autoritária dissolve-se na tessitura aberta e indeterminada do direito, que permite ao aplicador confrontado com a cláusula de exclusão afastar sua incidência, “mesmo contra a sua letra”, em nome da supremacia constitucional.

Os riscos mais severos de oposição ao regime, entretanto, não se encontravam nas instituições, como cabalmente demonstrado pelas eleições diretas para o governo estadual em outubro de 1965. As urnas poderiam representar problema muito mais grave. Por essa razão, o Ato Institucional nº 2 impôs drástica limitação aos direitos fundamentais assegurados na Constituição de 1946 ao abolir as eleições diretas para Presidente da República. O art. 9º do Ato encontrava-se entre os dispositivos que se incorporavam ao texto constitucional, e, de acordo com ele, a eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República seria “realizada pela maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional”, em sessão pública e votação nominal. A eleição indireta certamente não era uma forma de prestigiar o Congresso, sob constante ameaça de cassações e pronunciando-se por voto aberto a favor ou contra o candidato oficial. Era apenas uma arena mais fácil de controlar, na qual ficava dispensado o amplo debate público sobre os rumos do regime, inevitável em uma eleição direta. O país permaneceria por quase três décadas sem eleger seu presidente pelo voto direto.

A mesma solução seria adotada para as eleições de 1966 ao governo dos onze estados que não haviam participado do pleito de 1965. O Ato Institucional nº 3, de 5 de fevereiro de 1966, econômico em seu preâmbulo, afirmava ser “imprescindível [que] se estenda à eleição dos Governadores e Vice-Governadores de Estado o processo instituído para a eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República”. Além disso, o Ato estabelecia que, por razões de “segurança nacional”, os prefeitos das capitais

passariam a ser nomeados pelos governadores, mediante prévio assentimento da Assembléia Legislativa¹¹⁷.

O preâmbulo do Ato Institucional nº 2 registrava que a revolução “tem promovido reformas e vai continuar a empreendê-las”, mas “para isso precisa de tranqüilidade”. O cerceamento dos direitos políticos dos cidadãos, os atentados contra a independência do Judiciário e a imobilização da oposição parlamentar foram o produto direto da revolução reformista iniciada em 1964. A expressão “governabilidade”, que mais tarde se tornaria a palavra-chave do discurso conservador, encontra seu equivalente funcional no léxico “revolucionário” nos multicitados termos “paz” e “tranqüilidade social”, definidos, na acertada observação de Maria Helena Moreira Alves, “como total ausência de oposição” (ALVES, 2005, p. 111). É no mínimo irônico o quão próximas essas palavras – “paz”, “tranqüilidade” e “revolução” – se encontram nos documentos oficiais e pronunciamentos políticos dos apoiadores do regime.

A supremacia da vontade revolucionária significava a indecibilidade entre normalidade e exceção, a permanência do poder constituinte. A “revolução viva” editava seus atos institucionais e estabelecia novos critérios para a reforma constitucional; e, com base neles, alterava a Constituição por meio do Congresso para reafirmar o que já estava dito em primeiro lugar nos atos institucionais! O projeto de “restaurar a ordem” por meio de uma interferência supostamente moderada nas instituições havia falhado. Nehemias Gueiros, em observação citada por Luís Viana Filho, atribuía esse fracasso ao exíguo prazo de seis meses de vigência de algumas prerrogativas excepcionais previstas no Ato Institucional nº 1:

O Ato Institucional nº 2 representa sem dúvida uma demonstração de que não foi possível conciliar, em tão curto espaço de tempo, a Revolução e a legalidade formal. Podia uma revolução realizar os seus objetivos apenas em seis meses? (VIANA FILHO, 1975, p. 353).

¹¹⁷ Seguindo a tradição de casuísmos nas regras de inelegibilidade, o Ato Institucional nº 3 reduziu pela metade os prazos previstos na Emenda Constitucional nº 14, de 1965 e na Lei nº 4.738, de 1965. A redução atendia diretamente aos interesses do futuro sucessor de Castello Branco, o Ministro da Guerra, Costa e Silva: “Outros artigos do AI-3 interessariam diretamente a Costa e Silva, pois, ao contrário do que sugerira Mem de Sá, ficava determinado que as eleições presidenciais ocorreriam mesmo em outubro. E o novo prazo de desincompatibilização era ainda mais favorável ao ministro da Guerra, pois fora reduzido de seis para apenas três meses antes do pleito. Ou seja, o general Arthur da Costa e Silva poderia seguir dando ordens no ministério até julho. Em compensação, as pretensões de outros dois militares, pré-candidatos às eleições estaduais, os generais Justino Alves Bastos e Amaury Krueel, haviam sido aparadas pela raiz, com o artigo que exigia um mínimo de dois anos de domicílio eleitoral” (LIRA NETO, 2004, p. 368).

Certamente, não. Na realidade, a própria pergunta é um equívoco. Os objetivos de uma revolução não são alcançados ao longo do processo revolucionário, mas a partir do desenvolvimento da ordem política e jurídica que tal processo se limita a inaugurar. Portanto, fundação e conservação encontram-se irremediavelmente imbricadas (ARENDDT, 2001, p. 250), algo que o regime militar foi incapaz de perceber e elaborar. Ao afirmar que “o Poder Constituinte da Revolução lhe é intrínseco, não apenas para institucionalizá-la, mas para assegurar a continuidade da obra a que se propôs”¹¹⁸, os militares estavam, na realidade, declarando o fracasso de seu projeto constituinte. E a convocação do Congresso para elaborar uma nova constituição pouco mais de três meses após o Ato Institucional nº 2 apenas põe em relevo esse fato.

1.3. Uma constituição para (para) a revolução?

Em suas crônicas intituladas “Retratos e Fatos da História Recente”, Carlos Castello Branco relata uma conversa com o ex-ministro da Justiça, Milton Campos. De acordo com o jornalista, Costa e Silva, então Ministro da Guerra, procurara Campos para manifestar seu descontentamento com a atitude do ministro, que quase diariamente engavetava medidas que a “revolução considerava imprescindíveis”, mas cuja constitucionalidade afigurava-se duvidosa. Costa e Silva teria dito a Milton Campos: “Com a Constituição não é possível fazer a revolução”. Milton Campos concordou com Costa e Silva, mas ponderou que seu papel enquanto ministro era fazer cumprir a Constituição (CASTELLO BRANCO, 1996, p. 155).

Como já mencionado anteriormente, constituição e revolução tornaram-se inimigos irredutíveis na modernidade. Afirmar a constituição significa necessariamente pôr fim à revolução (ZAGREBELSKY, 2005 p. 39). Como o marechal Castello Branco lidava com essa premissa? Interessava a ele pôr fim à revolução que, poucos meses atrás, atestara estar “viva”? É verdade que a outorga do Ato Institucional nº 2 havia sido uma derrota de Castello. Tudo indica que ele concebia seu termo presidencial como um governo revolucionário, vocacionado para a transição a uma nova ordem constitucional. Tal como ocorrera em 1930, a Constituição anterior (de 1946) fora mantida em vigor – mais por razões de conveniência do que de afinidade político-ideológica –, mas sob um

¹¹⁸ Trecho que concluí o preâmbulo do Ato Institucional nº 2.

novo fundamento de validade, re-legitimada pelo poder constituinte da “Revolução”. A vigência dos dois primeiros atos institucionais, por sua vez, coincidia com o término do mandato de Castello, inicialmente previsto para o final de janeiro de 1966 e posteriormente prorrogado para meados de março de 1967. Conforme observou Luís Viana Filho,

Castello considerava uma nova Constituição inseparável da institucionalização do movimento vitorioso. Seria não somente a implantação de uma ordem jurídica exprimindo os ideais da Revolução e consolidando normas dos Atos Institucionais e Complementares, *mas também o término do processo revolucionário*. No fundo ele acolhia o pensamento de Milton Campos: ‘A Revolução há de ser permanente como idéia e inspiração’, mas ‘o processo revolucionário há de ser transitório e breve’ para evitar a ‘consagração do arbítrio’. Este conceito ajustava-se às concepções do Presidente (VIANA FILHO, 1975, p. 452) (destacamos).

Recorrendo a notas redigidas pelo presidente para reunião do Conselho Nacional de Segurança, em 30 de agosto de 1966, Viana Filho revela que ele dividia a tarefa da Revolução em duas fases: “a primeira que, sem dúvida, vai terminar a 15 de março de 1967”, quando se extinguia seu mandato, e uma segunda, que se iniciaria após a promulgação de uma constituição que consagrasse as linhas mestras do novo regime. Com o surgimento de uma nova Constituição, Castello anotava, “parece só ter cabimento o que puder ser feito pelos processos normais”, pois estaríamos diante de “um novo período de normalidade do país” (VIANA FILHO, 1975, p. 454). Para o marechal, até março de 1967 a revolução deveria ter completado sua institucionalização básica (SKIDMORE, 1988, p. 135).

Entretanto, o ano de 1966 prometia, desde o seu início, ser mais atribulado do que o presidente desejava. De início, na antevéspera do *réveillon*, a candidatura Costa e Silva havia sido informalmente lançada no Salão Nobre do Ministério da Guerra, enquanto Castello descansava em Messejana, sua cidade natal no Ceará (LIRA NETO, 2004, p. 358). Ele se irritara com a “precipitação” do ministro e futuro sucessor¹¹⁹ e há relatos de que, ao longo de 1966, várias alternativas para inviabilizar a candidatura da

¹¹⁹ Lira Neto relata assim o primeiro encontro de Castello e Costa e Silva após o anúncio da candidatura: “– Você se precipitou – advertiu Castello, tão logo encontrou Costa e Silva. – Não acho. Sondei vários generais a respeito do assunto e recebi deles o devido apoio. Vou até o fim. – respondeu o ministro da Guerra, lembrando de avisar ao presidente que ele não precisava mais emprestar-lhe o casaco contra o frio, conforme prometera antes. Levaria para a viagem à Europa um outro, que Amaury Krueel lhe oferecera. – O seu ficaria mesmo muito apertado em mim – comentou Costa e Silva, na saída, ao despedir-se. A guerra entre os dois estava, finalmente, declarada” (LIRA NETO, 2004, p. 359).

“linha dura” seriam cogitadas¹²⁰. Nenhuma, entretanto, estava fadada a prosperar. No final de maio de 1966 a convenção da ARENA homologaria como candidatos do partido ao Colégio Eleitoral o general Arthur da Costa e Silva e o deputado Pedro Aleixo, a mais destacada liderança da sigla no Congresso Nacional¹²¹.

O esforço de Castello Branco para dotar o país de uma Constituição estava, sem dúvida, em sintonia com o perfil legalista que lhe imputava boa parte de seus biógrafos. Entretanto, o surgimento da Carta de 1967 está inserido em um contexto muito mais complexo, e não pode ser explicado isoladamente pelas preferências e afinidades de um ou outro ator. Vale a pena recordar, com Thomas Skidmore, que a idéia se insere em uma “antiquíssima tradição política brasileira”, especialmente venerada pelos políticos udenistas:

Castello achava que podia impedir no futuro novas leis para impor medidas ainda mais arbitrárias. Ao formularem um plano econômico decenal, Castello e Campos pensavam poder evitar novas políticas econômicas fortuitas, míopes e ineficientes. Ao elaborarem uma nova Constituição e a Lei de Segurança Nacional, Castello e seus colegas pretenderam criar um sistema político que reconciliasse as idéias

¹²⁰ O nome do próprio Castello não era uma possibilidade, pois ao editar o Ato Institucional nº 2 o presidente fizera questão de estabelecer sua própria inelegibilidade para o pleito presidencial vindouro. Os relatos apontam principalmente para a pressão de assessores diretos do presidente, frontalmente contrários à transmissão do cargo a Costa e Silva, entre os quais Mem de Sá, Cordeiro de Farias e os generais Geisel e Golbery (VIANA FILHO, 1975, p. 391-392). De acordo com Gaspari, “no palácio, seus velhos camaradas [os do presidente Castello Branco] pressentiam um desastre. Antes da eleição, o general Cordeiro de Farias fora a Castello e lhe pedira para ir embora do Ministério do Interior: ‘Você sabe que ele vai afundar o país, pois é incapaz, e eu não quero ter parte nisto’. Castello acreditava que com a fúria legiferante dos últimos meses de seu governo, quando se votaram uma Constituição e dezenas de novas leis, seu sucessor assumiria enquadrado, mas Geisel desafiara seu otimismo: ‘Ora, presidente, tenha paciência. Na primeira dificuldade que o Costa e Silva tiver ele joga tudo isso fora. Se apóia no Exército ou nos amigos dele e vira ditador’. Golbery estava certo de que o marechal desmoronaria: ‘Eu prefiro o *showdown*, e que o Costa e Silva dê o golpe e assumo o poder agora a que haja uma eleição que cooneste tudo e difira por um ou dois anos o golpe e a ditadura” (GASPARI, 2002a, p. 273). A alternativa mais eficaz contra a candidatura de Costa e Silva passaria, como sempre, pela legislação sobre inelegibilidades: “Cuidaram de avisar ainda a Costa e Silva que, por sugestão de Mem de Sá, o novo ministro da Justiça, Castello passara a trabalhar com a possibilidade de, por meio de um golpe de mão, impedi-lo de ser candidato. Para tanto, bastaria que o presidente se servisse de uma firula legal. O AI-2 decretara que as eleições presidenciais deveriam ser realizadas ‘até 3 de outubro’. Nada impedia, portanto, que fossem convocadas antes daquela data. Caso antecipasse o pleito e, ao mesmo tempo, mantivesse a exigência de seis meses para a desincompatibilização dos candidatos que ocupassem cargo público, Castello tornaria Costa e Silva inelegível” (LIRA NETO, 2004, p. 368). É também a sugestão que se depreende da leitura da coluna de Carlos Castello Branco datada de 5 de janeiro de 1966, comentando a improvável antecipação da das eleições: “Só a partir de março haverá candidatos, e apresentando-se como um dos postulantes o ministro da Guerra, cuja desincompatibilização só ocorrerá em função da candidatura, o presidente estará constrangido a marcar a eleição para uma data nunca anterior à segunda quinzena de setembro” (CASTELLO BRANCO, 2007, p. 254).

¹²¹ Para maiores detalhes sobre o processo de sucessão de Castello Branco, ver (VIANA FILHO, 1975, p. 391-406). Para o resultado da Convenção da ARENA, conferir a p. 398.

militares e constitucionalistas do país, da sociedade e do indivíduo. Mais importante e paradoxal, os castelistas acreditavam que tais leis – quase todas em conflito com os princípios constitucionais anteriores a 1964 – eram o único meio de preservar a democracia. Na realidade, eles foram vítimas da suposição elitista há muito predominante em Portugal e no Brasil de que a solução de qualquer problema consistia em uma nova lei (SKIDMORE, 1988, p. 121).

Se no início da era Vargas, na década de 1930, foi preciso um levante armado para levar o governo revolucionário à convocação de uma assembléia constituinte, em 1966 a consolidação do nome de Costa e Silva como candidato à presidência da República parece ter sido suficiente. Mais acima o testemunho de Viana Filho foi invocado para afirmar que, na filosofia política castelista, a constitucionalização fora sempre cogitada; “os acontecimentos haviam-no obrigado, porém, a protelá-la” (VIANA FILHO, 1975, p. 452). Ainda que haja elementos a respaldar essa tese, não se pode olvidar que a nova Carta era também uma estratégia de “enquadramento” e “contenção” de Costa e Silva¹²². A comissão de juristas reunida por Castello por meio do Decreto 58.198, de 15 de abril de 1966¹²³, é normalmente identificada como responsável pela elaboração de um anteprojeto de constituição. Porém, ela não foi convocada com esse objetivo. Tratava-se, muito mais, de um trabalho de arrumação e coordenação dos textos normativos recém-promulgados (emendas constitucionais e atos institucionais), sua inserção na Constituição de 1946 e a adoção pontual de novas emendas¹²⁴. Em momento algum se falava em Constituinte ou nova Constituição¹²⁵. A

¹²² Os termos são de Carlos Castello Branco (2007, p. 323).

¹²³ A comissão era constituída por Levi Carneiro, Orozimbo Nonato, Themistocles Cavalcanti e Seabra Fagundes, sob a presidência do primeiro. Seabra Fagundes abandonou os trabalhos da comissão antes de sua conclusão (SKIDMORE, 1988, p. 118-119).

¹²⁴ O art. 1º do Decreto estabelecia a competência da Comissão: “Art. 1º Fica instituída Comissão Especial de Juristas, para o fim de: a) rever as emendas constitucionais e os dispositivos de caráter permanente dos Atos Institucionais, coordená-los e inseri-los no texto da Constituição Federal; b) excluir do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias os preceitos de vigência já esgotada, incluindo os dos Atos Institucionais da mesma natureza, com as alterações adequadas; e c) sugerir emendas à Constituição que, imprimindo ao seu contexto unidade e harmonia, contribuam para a evolução do processo democrático brasileiro e garantam, na vida pública, regime de austeridade e responsabilidade”.

¹²⁵ Essa nuance foi captada na observação de Carlos Castello Branco, que se contrapõe à tese de Viana Filho: “A decisão de dotar o país de uma nova Constituição, como objetivo do governo Castello Branco, é fato bastante recente, e decorreu, sem sombra de dúvidas, da evolução do caso sucessório da República. Ainda há quatro meses, quando foi designada a Comissão de Juristas, pensava-se timidamente numa simples consolidação constitucional, motivo por que o senador Afonso Arinos, na época consultado, recusou-se a colaborar na tarefa, de cujas limitações discordava. A consolidação de que se cogitou inicialmente integraria na Carta de 1946 os dispositivos dos atos institucionais e as emendas ditadas pelo movimento revolucionário. Terá temido o governo que o fim dos atos implicasse a perempção de preceitos que se mandou ditatorialmente incorporar ao texto constitucional (...)” (CASTELLO BRANCO, 2007, p. 323).

deserção de Seabra Fagundes da comissão deveu-se exatamente a essa imprecisão. Fagundes sustentara a incompetência do Congresso para votar um novo texto constitucional. Em entrevista ao “Correio da Manhã”, em 9 de setembro de 1966, ele dizia: “A mim me parecia que o Congresso não dispunha de Poder constituinte em termos que lhe permitissem substituir a Constituição, e sim apenas do poder de emendá-la, pelo que era impróprio oferecer ao Governo um anteprojeto global” (PEREIRA, 1967, p. 325). Essa tese, da qual compartilhavam até mesmo alguns integrantes da ARENA¹²⁶, seria mais tarde combatida por Pedro Aleixo. Para o futuro Vice-Presidente do país, o que teria ocorrido era sim uma reforma constitucional, na modalidade de revisão total do texto, algo que não era vedado pela Constituição de 1946:

O art. 217 da Constituição de 1946 admitiu explicitamente que a mesma Constituição pudesse ser emendada, atribuiu à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal competência para discutir, votar e promulgar emendas, ficando somente proibido que a reforma da Constituição se fizesse na vigência do estado de sítio ou que fossem sujeitos a deliberação projetos tendentes a abolir a Federação ou a República. Tinha, portanto, o Congresso Nacional competência para receber, discutir, votar e promulgar o projeto de emenda constitucional que hoje é a Constituição do Brasil (ALEIXO, 1967, p. XXXVII-XXXVIII).

De todo modo, o trabalho da comissão de juristas acabou caminhando, possivelmente por determinação do próprio Presidente da República, para a confecção de um anteprojeto nos termos criticados por Seabra Fagundes. O resultado foi passado às mãos de Castello durante solenidade realizada em 19 de agosto de 1966 (quase três meses após a confirmação do nome de Costa e Silva como candidato). O texto, entretanto, não o impressionou. Decepcionado com o apego a fórmulas já contidas nas Constituições de 1946 e 1934 e pela recusa ao modelo delineado pelos atos

¹²⁶ A propósito, ver o discurso do deputado Flores Soares: “Eu pergunto, desde logo: Neste crepúsculo melancólico de fim de governo e de fim de legislatura, com um Congresso mutilado, perseguido, ameaçado, aterrorizado, será possível, Sr. Presidente elaborar a sério uma Carta Magna? Eu entendo, Sr. Presidente, que este Congresso, como um sismógrafo sensível, deveria, antes de mais nada, sentir a vontade do povo, os anseios do povo. Dele deve vir toda a soberania. Ele é que nos mandou para cá. Ele é que permite que nós aqui retornemos pelos seus sufrágios. Ele é que torna válidos os mandatos, todos os mandatos. Ele, somente ele. Antes de mais nada, Sr. Presidente, ouça-se o povo todo, os estudantes, os trabalhadores, as universidades. Ouça-se tudo e discuta-se, amplamente, a feitura dessa Constituição, se é que se quer fazer uma Constituição de verdade, se é que se quer fazer uma Constituição para valer. Mas, parece que não é isto o que se pretende; parece que não é isto o que se quer”. *Diário da Câmara dos Deputados*, 14.12.1966, p. 7.154.

institucionais¹²⁷, decidiu pinçar de volta do Supremo Tribunal Federal o jurista “serviçal da ordem militar”¹²⁸, Carlos Medeiros Silva. Para Silva, o liberalismo, a harmonia dos Poderes e outros preceitos constitucionais, nas suas expressões clássicas, estariam superados e não evitariam as crises políticas e sociais do país. Ele foi nomeado Ministro da Justiça em meados de julho de 1966, e encarregado de revisar o projeto da comissão, missão que empreendera em parceria com Roberto Campos, “de tal forma que os aspectos legais estivessem harmonizados com os critérios financeiros e econômicos que norteavam o sistema de governo” (BONAVIDES; PAES DE ANDRADE, 2002, p. 440)¹²⁹. Um primeiro rascunho ficou pronto em outubro, e foi submetido à consideração do senador Daniel Krieger, de Bilac Pinto – então embaixador em Paris –, de Afonso Arinos, Vicente Ráo e de Francisco Campos (VIANA FILHO, 1975, p. 452-456)¹³⁰.

Além de uma conseqüência previsível da mentalidade política dos militares alçados ao poder e de uma resposta à vitória da “linha dura” com a candidatura Costa e Silva, a Constituição de 1967 representou, segundo Osny Duarte Pereira, a oportunidade de sintonizar a ordem jurídica com as demandas da chamada *Aliança Para o Progresso*, uma política externa norte-americana que arrecadava parte dos lucros obtidos pela iniciativa privada estadunidense radicada na América Latina e reinvestia esses recursos em programas de ajuda econômica e social. Os recursos não eram repassados diretamente aos governos sul-americanos, algo que despertaria resistência por parte do empresariado contribuinte. Tudo permanecia sob gestão dos Estados Unidos, por meio de diversas agências, entre as quais a USAID (*United States Agency for International*

¹²⁷ O projeto apresentado pela comissão rejeitava, por exemplo, o modelo de processo legislativo baseado em amplo monopólio de iniciativa por parte do Chefe do Executivo e na aprovação por decurso de prazo.

¹²⁸ A expressão é de Carlos Castello Branco (2007, p. 323).

¹²⁹ A este respeito, Viana Filho observa: “Curiosamente, as inovações econômicas da Constituição, conquanto talvez mais radicais que as políticas, suscitaram pouco debate. Entre tais inovações, quatro devem ser ressaltadas: 1) proibição de aumento de despesas por iniciativa legislativa, e que tanto Campos como Bulhões consideravam indispensável para por termo à nossa tradição inflacionista; 2) proibição de investimentos sem preparação de projetos e especificação de fontes de receita, dispositivo destinado a preservar a coerência do planejamento governamental; 3) implantação de orçamentos-programa e preparação de orçamentos plurianuais de investimento, destinados inclusive a substituir as vinculações orçamentárias pulverizadoras da receita; 4) eliminação da prelação do superfuncionário no tocante a jazidas minerais, abrindo caminho para a modernização do Código de Minas” (VIANA FILHO, 1975, p. 461).

¹³⁰ Viana Filho relata que Afonso Arinos criticou a eleição indireta do presidente da República (que julgava a “entronização da oligarquia”) e criticou a criação de um “estado de emergência”, paralelo ao “estado de sítio”. Sua preocupação era compartilhada por Vicente Rao, que recomendou a supressão dos dispositivos referentes ao novo instituto, e até mesmo Francisco Campos, para quem o estado de emergência era mera repetição do estado de sítio, sem conteúdo próprio (VIANA FILHO, 1975, p. 456-457). De fato, a Constituição de 1967 não previu o “estado de emergência”, que foi introduzido apenas na Emenda Constitucional nº 1, de 1969.

Development) possivelmente foi a mais conhecida. Essa política, inaugurada pelo presidente Kennedy, deveria cumprir uma dupla função: primeiro, atenuar a impopularidade provocada pelos lucros supostamente extorsivos que as empresas norte-americanas auferiam na América Latina e, segundo, desestimular medidas restritivas à atividade econômica de tais empresas por parte do governo dos países beneficiados. Para Osny, estava em curso um processo de “desnacionalização” baseado em “medidas constitucionais adequadas a um neocolonialismo” (PEREIRA, 1967, p. 308-319)¹³¹.

A Constituição de 1967 reflete (...) uma determinada política internacional de subordinação dos países latino-americanos à complementarização da economia dos Estados Unidos, de modo a transformar o Continente em um país único, de fato, embora nas ficções jurídicas conservem-se as diferenciações tradicionais (PEREIRA, 1967, p. 319).

A gênese da Constituição de 1967 é marcada por um entrecruzamento complexo de fatores sociais, políticos, econômicos e jurídicos e representou respostas diversas a problemas muito diferentes. O problema da legitimidade do regime, o problema da sucessão de Castello, o problema da inserção internacional do país e da estabilização de sua economia. Ao menos do ponto de vista dos dois primeiros problemas, a nova Constituição amargaria enormes fracassos. Ela não foi capaz de interromper o “processo revolucionário” e dar continuidade a seu projeto em um contexto de normalidade institucional. Sua discussão e aprovação no Congresso podem ser classificadas, na melhor das hipóteses, como uma “farsa constituinte” (BONAVIDES; PAES DE ANDRADE, 2002, p. 436). E, como se sabe, ela não impediu a recaída ditatorial do governo Costa e Silva em 1968.

Na realidade, o esforço constituinte empreendido pelo governo Castello Branco revelava uma gritante contradição performativa. Castello pretendia adotar uma Constituição, seguindo o “impulso do idealista fiel à mística da lei” (VIANA FILHO, 1975, p. 458), para limitar o poder do governo que o sucederia. É inegável, porém, que seu próprio governo falhara em estabelecer as condições que tornariam plausível a vigência de um regime constitucional. O primeiro período militar buscou reduzir a

¹³¹ O cerne do argumento de Osny Pereira é a incompatibilidade da Constituição de 1946 com o Acordo de Garantia de Investimentos, firmado com os Estados Unidos. “O Acordo foi ratificado pelo Congresso Nacional, em forma tumultuada e com acusações de suborno e, diante da conjuntura política destes anos, impunha-se, não adaptar o Acordo de Garantia de Investimentos à Constituição Brasileira, mas essa ao Acordo” (PEREIRA, 1967, p. 313).

Constituição a um instrumento do governo e para o governo, maquiando com tons revolucionários uma agenda desenganadamente reformista. As amarras ao exercício do poder foram solapadas: direitos fundamentais (como o direito de eleger seus representantes máximos ou a inafastabilidade da jurisdição), solenemente ignorados. A domesticação da minoria parlamentar somou-se à desnecessidade de formação de maioria para a gestão legislativa cotidiana. A independência do Judiciário foi severamente mitigada por meio da interferência direta na composição e competência dos tribunais.

Esse quadro era coroado pela crítica ao caráter contrajamoritário da Constituição, vocalizada, por exemplo, por Pedro Aleixo, para quem era “preciso salientar ser hoje intolerável a exigência de requisitos excepcionais ou mesmo extraordinários para que se possa modificar a Constituição”. Se a maioria dos representantes do povo deseja alterar a Constituição e assim o demonstra em “votações inequívocas e reiteradas” é incompreensível que “não o possa fazer em razão de normas de caráter adjetivo ou da exigência de requisitos cuja satisfação fica na dependência exclusiva de minorias mais ou menos ponderáveis” (ALEIXO, 1967, p. XXXVI-XXXVI). As regras que regulam a reforma constitucional, entretanto, não são meras “normas de caráter adjetivo”. Se elas não significam a imutabilidade ou a sacralidade da Constituição, desempenham um papel muito importante no direito moderno. Ao tornar operativa, como distinção jurídica, a diferença entre direito constitucional e direito infraconstitucional, a idéia de rigidez permite o fechamento operacional do sistema do direito¹³². De acordo com Andrew Arato,

evidentemente, há a possibilidade de um aprendizado excessivo sobre o domínio legal, como nos adverte Niklas Luhmann. Aprender pode significar também o aprendizado de não aprender. Constitucionalismo implica, necessariamente, elevar o patamar do aprendizado possível; ou seja, que se tente não aprender imediatamente frente às frustrações empíricas. Em constituições, esse efeito é alcançado através de normas de emenda relativamente severas (ARATO, 1997, p. 39-40).

A crítica de Aleixo, entretanto, não deve ser interpretada como uma recusa ao conceito de constituição em sentido formal. Afinal, fora o próprio regime militar que,

¹³² Nas palavras de Cristiano Paixão, “essa importante diferença – estabelecida, ao fim, entre direito constitucional e direito infraconstitucional – estará na base da profunda correlação proposta por Luhmann entre a diferenciação funcional da sociedade moderna e a autonomização e diferenciação completas do sistema do direito” (PAIXÃO, 2004, p. 23).

partindo dessa premissa básica, instituiria, em 1965, o controle concentrado de constitucionalidade das leis. E era exatamente na forma constitucional que Castello Branco depositava suas confianças (ingenuamente, talvez) de barrar um retrocesso discricionário no governo que o sucederia. Por trás das observações de Aleixo está uma proposta ao mesmo tempo mais modesta e mais perigosa (pois mais facilmente atingível): a progressiva privatização e monopolização da constituição pelo governo.

Carlos Medeiros Silva, em trecho já citado anteriormente, afirmava que “governar não é mais agir dentro do quadro das leis existentes”, mas “dirigir a própria legislação; governar é, em uma palavra, legislar” (SILVA, 1964b, p. 450). Isso vale, no pensamento autoritário militar, também para as *leis constitucionais*. Governar é, nesse sentido, *ter controle* sobre a Constituição vigente¹³³. O imaginário liberal, de uma constituição que opera como limite ao poder político perde força, sob o argumento de que o governo revolucionário é o portador das aspirações nacionais, às quais a Constituição, enquanto manifestação da soberania popular, deve aceder.

Conforme a pertinente advertência de Menelick de Carvalho Netto, o *abuso* da Constituição só pode ser perpetrado de forma eficiente se travestido de *uso*, portanto, de sua afirmação. A nova Constituição se apresentaria como consolidação do compromisso do regime militar com o Estado de direito, mesmo que brotasse de uma prática que negava um por um de seus pressupostos. Restava saber de que forma nasceria essa nova Constituição. Havia, basicamente, cinco alternativas. A primeira era votar o projeto de constituição no Congresso existente, antes da eleição parlamentar de 15 de novembro. A segunda era votar o projeto de constituição no Congresso existente, mas após as eleições. A terceira era votar o projeto com o novo Congresso e concluir o trabalho antes de 15 de março (fim do mandato de Castello). A quarta, votar o projeto com o novo Congresso após o fim do mandato de Castello. E, por último, outorgar a nova Constituição (VIANA FILHO, 1975, p. 454). Aprovar a Constituição já no governo Costa e Silva era uma possibilidade meramente analítica. Aprová-la com o novo Congresso significaria um custo político elevado. Submetê-la ao Congresso antes das eleições era tornar os candidatos da ARENA responsabilizáveis perante as urnas por eventuais medidas impopulares (como o fim das eleições diretas). Sobravam a outorga e

¹³³ O que, evidentemente, não se reduz à manipulação dos meios necessários ao controle do processo de reforma constitucional.

uma Constituinte levada a cabo por aquilo que os americanos chamam de *lame-duck Congress* e que o deputado arenista Flores Soares chamou de “crepúsculo melancólico” da legislatura. O Ato Institucional nº 4, de 7 de dezembro de 1966, optou por recorrer ao Congresso, que teria entre 12 de dezembro de 21 de janeiro de 1967 para concluir sua tarefa. A outorga, porém, ainda seria uma “carta na manga” de Castello, caso os deputados e senadores falhassem em aprovar o projeto enviado.

O preâmbulo do Ato Institucional nº 4 foi o mais econômico entre seus predecessores. Diferentemente do Ato Institucional nº 2, em cujo preâmbulo lia-se que “a Revolução está viva e não retrocede”, o Ato nº 4 declarava que “somente uma nova Constituição poderá assegurar a continuidade da obra revolucionária”. O Ato afirmava, ainda, que o “Governo continua a deter os poderes que lhe foram conferidos pela Revolução”. Essas afirmações convidavam à dúvida: o que significa dizer que uma nova Constituição pode assegurar a continuidade da obra revolucionária? A Constituição é um ato que encerra a revolução ou, pelo contrário, é apenas mais um ato do processo revolucionário? Por outro lado, dizer que o governo continua a deter poderes revolucionários significa que tais poderes se esgotam com a promulgação da Constituição ou que o governo continuará a detê-los independentemente disso? A interpretação de pelo menos seis ministros do Supremo Tribunal Federal, antes da outorga do Ato Institucional nº 5, em dezembro de 1968, foi no sentido de que a Constituição de 1967 revogara os atos institucionais – o país vivia, portanto, um momento de normalidade constitucional¹³⁴. A frustração de tal suposição viria poucos meses depois.

Desde o primeiro ato institucional, os militares deixaram claro que o Congresso não era a fonte de legitimidade do novo regime. Este se legitimava por si só, a partir do poder revolucionário, cuja potência constituinte é intrínseca. O Ato Institucional nº 4 seguia essa tradição e, em momento algum, reconhecia ao Congresso poderes constituintes com os quais viesse a desempenhar o múnus que lhe era atribuído. Pelo contrário, afirmava-se expressamente que o governo permanecia de posse dos poderes revolucionários e, portanto, dos poderes constituintes. Paulo Sarasate, senador arenista e advogado, via nessas circunstâncias uma “delegação do poder constituinte ao

¹³⁴ Ver, a propósito, o “Caso João Goulart”, Inquérito nº 2-GB.

Congresso”. Para ele: “[O governo] concedeu, por essa via, (...) ao Congresso Nacional diretamente, em vez de convocar uma Assembléia Constituinte, o *poder constituinte delegado*, no uso de uma faculdade que reputou inerente à Revolução” (SARASATE, 1967, p. 42). Segundo esse ponto de vista, o que se transmitia ao Congresso, ao contrário do que defendera Pedro Aleixo, era o próprio poder constituinte originário. É difícil imaginar, entretanto, um órgão “soberano” que tenha desempenhado suas atribuições de forma tão tolhida quanto a Constituinte Congressual de 1966-67. Afinal, o mesmo poder que lhe delegara função constituinte poderia, se contrariado, retomá-la, ainda que à força.

A ambigüidade do discurso dos atos institucionais, oscilando entre reforma e revolução, é reproduzida aqui pela contraposição entre poder constituinte e poder reformador. A esse propósito, o voto vencido do MDB na Comissão Mista prevista pelo Ato Institucional nº 4, encabeçado pelo senador Josaphat Marinho, registrava o seguinte:

Congresso Indefinido – A anomalia do procedimento instaurado começa, aliás, pela indefinição dos poderes do Congresso Nacional. Segundo o preâmbulo do projeto, são “os representantes do povo brasileiro, reunidos em Congresso Nacional”, que decretam e promulgam a Constituição. Logo, o próprio Governo reconheceu que o atual Congresso não tinha, ou não lhe podia ser deferida função constituinte plena. Por isso mesmo não pode usar a fórmula correta de deliberação em Assembléia Constituinte. Se admitia a existência da faculdade criadora irrestrita e não a proclamou, então o propósito do Governo foi cercear a competência do Poder Legislativo. Mas, se o Congresso Nacional não funciona como Assembléia Constituinte, está investido apenas do poder de reforma. Limitado a poder de reforma, tem a prerrogativa ampla de modificar e aditar o texto constitucional vigente, respeitada a unidade de seu sistema. Não tem, portanto, o privilégio de substituir a Constituição, para adotar uma outra, caracterizada por sistema ou espírito diverso¹³⁵.

Para apreciar em tempo recorde o projeto de Constituição encaminhado pelo governo, o Congresso foi convocado extraordinariamente e adotou um procedimento bastante simplificado. Uma Comissão Mista dava parecer ao projeto que era submetido em bloco ao Congresso. Se aprovado, retornava à Comissão Mista para uma fase de recebimento de emendas. Caso contrário, encerrava-se a convocação extraordinária. Na Comissão Mista, as emendas recebiam parecer para, então, serem submetidas ao

¹³⁵ Voto do Movimento Democrático Brasileiro sobre o Projeto de Constituição. *Anais da Constituição de 1967*, v. III, p. 52 e ss.

Plenário. Tanto a votação do projeto quanto das emendas dava-se em turno único, exigido quórum de maioria absoluta de votos para aprovação. Se não houvesse emendas aprovadas até 21 de janeiro de 1967 ou se o Congresso não finalizasse sua apreciação até essa data, o projeto enviado pelo governo e aprovado pelo Plenário em bloco deveria ser promulgado¹³⁶.

Portanto, o rito definido no Ato Institucional conferia ao projeto prioridade absoluta. E, diferente do que sustentava Pedro Aleixo¹³⁷, ele não se pautava, “na essência”, pelo procedimento previsto para a apreciação das propostas de emenda constitucional encaminhadas pelo Presidente da República. No cerne do processo de reforma constitucional, tanto a Constituição de 1946 quanto os Atos Institucionais exigiam a aprovação das propostas em dois turnos, tal qual previsto no art. 3º da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 20 de maio de 1964, que dispunha: “A emenda será submetida a *dois turnos de discussão e votação*, estabelecido entre eles o interstício máximo de 10 (dez) dias”. Além disso, a Constituição de 1946 vedava a apreciação de reformas constitucionais em convocação extraordinária¹³⁸. Portanto, se o que estava em curso era apenas uma reforma constitucional, novamente era uma

¹³⁶ De acordo com o Ato Institucional nº 4, o procedimento transcorria da seguinte maneira: recebido o projeto, o Presidente do Congresso designava uma Comissão Mista composta de onze deputados e onze senadores. A comissão tinha um dia para eleger seu Presidente e Vice-Presidente. O Presidente da Comissão imediatamente designava um relator, o qual dispunha de setenta e duas horas para dar parecer ao projeto. Tal parecer era submetido a voto na Comissão e, uma vez aprovado, apresentado ao Plenário do Congresso Nacional para discussão e votação em turno único, observado quórum de maioria absoluta para aprovação. A rejeição do projeto pelo Congresso levaria ao encerramento da convocação extraordinária. Caso ele fosse aprovado, seria devolvido à Comissão Especial, que abriria prazo de cinco dias para a apresentação de emendas, as quais deveriam contar com o apoio de 1/4 dos membros de qualquer das Casas. A Comissão proferiria parecer sobre as emendas em doze dias. Com o parecer da Comissão Especial, as emendas eram submetidas à apreciação do Plenário, que dispunha de outros doze dias para discuti-las. Findo o prazo, as emendas iam a voto, também em turno único e com exigência de quórum de maioria absoluta para sua aprovação. Se nenhuma emenda fosse aprovada ou se a votação não se concluísse até 21 de janeiro, seria promulgado o texto do projeto oficial. A promulgação do texto ficava marcada para 24 de janeiro.

¹³⁷ Por essa razão, “as normas traçadas em relação à tramitação do projeto [de Constituição], no Ato Institucional nº 4, são, em essência, cópia das normas constantes da Resolução nº 1, de 20 de maio de 1964, aprovada pelo Congresso Nacional e concernentes à apresentação, ao estudo, à discussão e votação dos projetos de emenda constitucional enviados pelo Presidente da República ao Poder Legislativo” (ALEIXO, 1967, p. XXXIV).

¹³⁸ O art. 217, § 2º considerava aceita a emenda “aprovada em duas discussões pela maioria absoluta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em duas sessões legislativas *ordinárias* e consecutivas”.

reforma constitucional à margem das regras vigentes, quer pela Constituição de 1946, quer pelos atos institucionais anteriores¹³⁹.

Pedro Aleixo, já eleito Vice-Presidente da República no Colégio Eleitoral, foi o grande defensor do projeto de Constituição no Congresso. Além da tese apresentada acima, segundo a qual o processo constituinte era, de fato, uma revisão da Constituição de 1946, ele sustentou que a Carta era legítima porque em sua feitura o Congresso Nacional laborou “sem qualquer intervenção perturbadora de forças estranhas” (ALEIXO, 1975, p. XL). Era, no mínimo, uma inverdade. Rompendo compromisso que assumira na véspera com o presidente da Câmara dos Deputados, Aducto Lúcio Cardoso, Castello expediu o Decreto de 13 de outubro de 1966, determinando a suspensão dos direitos políticos e cassação dos mandatos de seis deputados: Abrahão Fidélis de Moura, Antônio Adib Chammas, Armindo Marcílio Doutel de Andrade, Cesar Prieto, Humberto El-Jaick e Sebastião Paes de Almeida.

O ofício comunicando as cassações à Câmara dos Deputados foi lido na sessão do dia 17 de outubro, uma segunda-feira. Aducto, a despeito de ser um quadro governista, recusou-se a reconhecer validade às cassações, afirmando que apenas por decisão do Plenário da Câmara dos Deputados os parlamentares poderiam perder seus mandatos. Boa parte da ARENA e Auro de Moura Andrade, presidente do Senado Federal, apoiavam o presidente da Câmara, criando uma situação insustentável para o governo, que não poderia admitir a invalidade dos atos revolucionários (VIANA FILHO, 1975, p. 465). Na madrugada de 20 de outubro, Castello edita o Ato Complementar nº 23, determinando o recesso do Congresso até dia 22 de novembro de 1966¹⁴⁰. Os trabalhos da Constituinte se iniciavam perante um Congresso humilhado e

¹³⁹ A este respeito, o senador Aurélio Vianna, lembrando João Mangabeira, comentava: “Estamos discutindo e vamos votar uma Constituição, não pelos processos que a de 46 estabelece, mas pelos processos autoritários que a Revolução estabeleceu. [João] Mangabeira era por uma reforma ampla, inclusive – dizia ele – nas funções do Poder Legislativo, mas, acrescentava: ‘uma reforma constitucional não se faz aos partidos, nem sob a direção de constitucionalistas improvisados’. Estivesse no Parlamento, estaria ele sustentando a mesma tese que defendera diante da mocidade baiana. Constitucionalistas improvisados”. *Anais da Constituição de 1967*, 2º volume, p. 251.

¹⁴⁰ Para maiores detalhes sobre o episódio, ver “O Congresso em Meio Século”, depoimento de Paulo Affonso Martins de Oliveira ao jornalista Tarcísio Holanda (OLIVEIRA, 2005, p. 103-104). Ver, ainda, (LIRA NETO, 2004, p. 387-389). A ordem de recesso do Congresso Nacional foi cumprida pelo coronel Meira Matos, no comando do Batalhão da Polícia do Exército de Brasília. A água, a energia elétrica e os telefones do prédio do Congresso Nacional foram cortados. Às 5 horas e 7 minutos da manhã de 20 de outubro os pelotões da Polícia do Exército marcharam sobre o prédio, invadiram as dependências da Câmara e retiraram de lá os setenta e oito deputados que ainda permaneciam em vigília no interior do

achacado pelo regime militar. Mais de 1/5 dos mandatos legislativos conquistados nas eleições de 1962 já haviam sido cassados (OLIVEIRA, 2005, p. 103).

O processo transcorreu sem grandes surpresas. A Comissão Mista¹⁴¹, sob a presidência do deputado Pedro Aleixo, designou relator do projeto o senador Antônio Carlos Konder Reis, que trabalharia, no momento de apreciação das emendas, auxiliado por sub-relatores¹⁴². Konder Reis ofereceu um parecer favorável ao projeto¹⁴³, aprovado por treze votos contra oito¹⁴⁴. Na opinião da maioria da Comissão, o projeto encaminhado pelo governo satisfazia as exigências do Estado moderno, consignava direitos individuais e respeitava os postulados democráticos. Os oito votos contrários subscreviam o voto do MDB encabeçado pelo senador Josaphat Marinho, que abria suas considerações com uma dura crítica ao procedimento adotado pelo Ato Institucional:

Nos trabalhos constituintes anteriores, as Assembléias dispuseram de meses para cumprir sua tarefa, e as normas internas e os prazos foram por elas mesmas soberanamente fixados. Agora, o Congresso delibera atropeladamente, em dias apenas, predeterminado por ato de império do Poder Executivo.

O voto de Josaphat Marinho atacava, ainda, a indefinição do *status* jurídico da tarefa cometida ao Congresso Nacional, propositadamente ambígua, a tendência centralizadora e anti-federalista do projeto, a supressão de eleições diretas para Presidência da República, a redução das competências do Congresso em prol da ampliação das competências legislativas do Poder Executivo e a desfiguração dos direitos fundamentais.

Em Plenário, a ARENA apoiou maciçamente o projeto, que foi aprovado sem maiores dificuldades. No dia 22 de dezembro teve início a votação. Na Câmara, 223 deputados votaram favoravelmente à matéria. Houve 110 votos contrários e 7

edifício, à frente deles o presidente Aducto Lúcio Cardoso. Ver, ainda, (SILVA NETO, 2003, p. 503 e ss.).

¹⁴¹ As normas disciplinadoras dos trabalhos da Comissão Mista foram publicadas nos *Anais da Constituição de 1967*, v. II, p. 115.

¹⁴² Os sub-relatores designados foram os seguintes deputados e senadores: Deputado Oliveira Brito, Título I (Da Organização Nacional), Capítulos I a V; Senador Vasconcelos Torres, Título I (Da Organização Nacional), Capítulo VI (Do Poder Legislativo); Deputado Accioly Filho, Título I (Da Organização Nacional), Capítulo VII (Do Poder Executivo); Deputado Aducto Lucio Cardoso, Título I (Da Organização Nacional), Capítulo VIII (Do Poder Judiciário); Senador Wilson Gonçalves, Título II (Da Declaração de Direitos); Deputado Djalma Marinho, Título III (Da Ordem Econômica e Social). *Anais da Constituição de 1967*, v. II, p. 113.

¹⁴³ Parecer nº 32, de 1966 (CN). *Anais da Constituição de 1967*, v. III, p. 6 e ss.

¹⁴⁴ *Anais da Constituição de 1967*, v. III, p. 51.

abstenções¹⁴⁵. No Senado, o projeto contou com 37 votos favoráveis, 17 contrários e uma abstenção¹⁴⁶. Passava-se a fase de oferecimento de emendas.

As normas de trabalho adotadas pelo Congresso permitiram aos parlamentares o recolhimento de emendas ao projeto de Constituição mesmo antes da aprovação do texto pelo Plenário, na votação em bloco do dia 22 de dezembro. Isso permitiu que um total de 884 proposições fosse recolhido, sendo que, destas, várias se desdobravam em diversos dispositivos (totalizando, na prática, mais de 1500 emendas)¹⁴⁷. O relator-geral da Comissão Mista, senador Konder Reis, e os sub-relatores designados pelo presidente da Comissão, deputado Pedro Aleixo, iniciaram um trabalho que duraria até a virada do ano, concluindo com um parecer favorável a cento e cinquenta emendas, algumas delas oriundas da oposição. Em 1º de janeiro de 1967, Konder Reis, antes mesmo de dar satisfações à Comissão Mista, reuniu-se com quem de fato estava à frente do processo: o presidente Castello Branco, Carlos Medeiros Silva, Roberto Campos e os líderes arenistas Raymundo Padilha e Daniel Krieger (VIANA FILHO, 1975, p. 473).

Conforme observam Bonavides e Paes de Andrade, no início do processo “constituente”, “o Governo reuniu suas lideranças no Senado e na Câmara, por ocasião do encaminhamento do projeto de Constituição, dando-lhe conhecimento dos dispositivos ‘não-emendáveis’” (BONAVIDES; PAES DE ANDRADE, 2002, p. 437). Seria excessivo, entretanto, dizer que não ocorreram modificações relevantes a partir das emendas sugeridas, mas talvez seja correto supor que as modificações centrais visaram dispositivos que sofriam resistência até mesmo dentro da ARENA¹⁴⁸. Assim,

¹⁴⁵ *Anais da Constituição de 1967*, v. II, p. 712.

¹⁴⁶ *Anais da Constituição de 1967*, v. II, p. 725.

¹⁴⁷ Há poucas referências sobre participação da sociedade civil no processo. Um dos poucos registros localizados coube a Oliveiros S. Ferreira, que, em seu livro, “Uma Constituição para a Mudança” (1986), conta que “o Instituto dos Advogados de São Paulo, em reunião realizada nas Arcadas, decidiu que se fazia mister oferecer sugestões [ao anteprojeto de Constituição encaminhado ao Congresso Constituinte em 1966]. Por motivos vários, integrei a comissão – professores doutores Goffredo da Silva Telles Jr., José Pedro Galvão de Souza, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Alfredo Buzaid e eu – que deveria estudar o documento dos ‘doutos’ ou proceder como bem entendesse. Decidiu-se por elaborar anteprojeto” (FERREIRA, 1980, p. 8). Ferreira apresenta na publicação (que veio a lume apenas em 1986, pouco antes do processo constituinte de 1987-1988) alguns trechos do que ficou conhecido como “anteprojeto paulista”. A íntegra do anteprojeto encontra-se publicada nos Anais da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, por iniciativa do deputado Camillo Ashcar (FERREIRA, 1980, p. 8).

¹⁴⁸ Segundo Pedro Aleixo, em introdução aos Anais da Constituição de 1967, “vários dispositivos do projeto oficial sofreram modificações substanciais e foram até rejeitados, como o que considerava tacitamente aprovado o tratado internacional sobre o qual não houvesse deliberação pelo Congresso Nacional dentro do prazo de cento e vinte dias, o que conferia processo especial para o trâmite de Emendas à Constituição propostas pelo Presidente da República, (...) [e] o que proibia que constituísse

pode-se dizer que foram remetidos ao Congresso para estabelecer a margem de negociação que conferiria foros de legitimidade ao processo “constituente”, criando a ilusão de que o Legislativo de fato interviera na elaboração da nova Constituição. Em outras palavras, o governo “criou dificuldade” para “vender facilidade”. E, novamente, as regras destinadas a reger a reforma da Constituição oferecem um bom exemplo.

O projeto encaminhado pelo governo previa um regime diferenciado para a tramitação das proposições de iniciativa do Presidente¹⁴⁹. Na prática, a proposta eternizava o critério excepcional adotado pelos atos institucionais, isto é, propostas oriundas do Congresso deveriam tramitar separadamente na Câmara e no Senado, e atingir quórum de dois terços dos membros de cada uma das Casas em dois turnos para sua aprovação. Se obtivesse apenas a maioria absoluta, sua apreciação somente poderia ser concluída em segundo turno na sessão legislativa seguinte. Já as propostas oferecidas pelo Presidente da República tramitariam no Congresso Nacional, no prazo de sessenta dias, em dois turnos e seriam consideradas aprovadas com quórum de maioria absoluta. Ao final, o critério previsto para as propostas do Presidente da República foi estendido aos demais legitimados para iniciar o processo de reforma constitucional. Este era, na visão das principais lideranças governistas, um ponto decisivo, como mostra o discurso do deputado Raymundo Padilha na sessão de promulgação da nova constituição:

O instrumento aí está. A ossatura de um sistema jurídico e político aqui se encontra e, na flexibilidade da faculdade de emenda,

objeto de delegação projetos sobre direitos políticos, direito civil e direito penal (...)”. *Anais da Constituição de 1967*, vol. II, p. XLV.

¹⁴⁹ Os arts. 48, 49 e 50 do projeto de Constituição dispunham: “Art. 48. A Constituição poderá ser emendada por proposta: I – dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado; II – do Presidente da República; III – das Assembléias Legislativas dos Estados. § 1º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a federação ou a república. § 2º A proposta, quando apresentada à Câmara dos Deputados ou ao Senado, deverá ter a assinatura da quarta parte de seus membros. § 3º Será apresentada ao Senado a proposta aceita por um terço das Assembléias Legislativas. Art. 49. A aprovação da emenda nos casos dos números I e III do artigo anterior dar-se-á pela votação de dois terços dos membros das duas Casas do Congresso Nacional, em uma sessão legislativa, ou pela sua maioria absoluta, quando em duas sessões legislativas ordinárias e consecutivas. Art. 50. A proposta do Presidente da República (art. 48, nº II) será discutida e votada em reunião do Congresso Nacional dentro de sessenta dias, a contar do seu recebimento, em duas sessões e considerada aprovada quando obtiver, em ambas as votações, a maioria absoluta dos votos dos membros das duas Casas do Congresso”. *Anais da Constituição de 1967*, vol. II, p. 42-43. Atente-se que a primeira versão do projeto de Constituição, depois corrigida pelo governo, acrescia a esse art. 50 um parágrafo único, de acordo com o qual o Presidente da República poderia submeter a *referendum* popular a proposta de emenda constitucional de sua iniciativa não aprovada em segunda discussão pelo Congresso Nacional. A propósito, ver o voto do MDB na Comissão Mista, *Anais da Constituição de 1967*, v. III, p. 52.

encontram-se todos os instrumentos para a sua transformação segundo a hora histórica, segundo o momento nacional, segundo os imperativos internacionais. Este é o gênio criador desta Carta, esta é a sua força, este é o instrumento indispensável ou a razão fundamental de sua permanência¹⁵⁰.

Entre as mudanças mais relevantes encontrava-se a substituição da disciplina dos direitos e garantias individuais e trabalhistas formulada por Carlos Medeiros Silva por outra, cuja redação coube a Afonso Arinos. A questão foi objeto de disputa na reunião em que o governo e suas lideranças parlamentares decidiram o que seria e o que não seria acatado entre as emendas que mereceram parecer favorável do relator da Comissão Mista¹⁵¹. De acordo com Pedro Aleixo, “foi com o discreto prestígio do Presidente da República que se fez a total substituição do Capítulo dos Direitos e Garantias Individuais por dispositivos que a nossa tradição liberal já havia consagrado” (ALEIXO, 1975, p. XL). Afora a alteração do regime dos direitos individuais e trabalhistas, nenhuma das emendas aprovadas tocou o cerne da proposta encaminhada pelo governo, como a eleição indireta para presidente ou a centralização de poderes na União. Entre elas, algumas recrudesciam, outras abrandavam o caráter autoritário da nova Constituição¹⁵².

¹⁵⁰ *Anais da Constituição de 1967*, v. IV, p. 1.002.

¹⁵¹ O ponto central da discórdia era a disciplina dos direitos e garantias individuais: “A certa altura Medeiros agastou Krieger, ao dizer-lhe estar certa emenda mal redigida. Era o debate sobre o capítulo dos Direitos e Garantias Individuais, que Afonso Arinos, com o conhecimento e o apoio de Krieger e Aleixo, emendara radicalmente, tendo cabido ao senador Eurico Rezende [vice-presidente da Comissão Mista] redigir o novo texto, que mereceu o apoio de Konder Reis. Pretendia-se o oposto do preconizado por Medeiros, que deixara à lei ordinária a regulamentação da matéria, considerada pelos liberais excessivamente importante para ficar ao sabor de ocasionais maiorias parlamentares” (VIANA FILHO, 1975, p. 473). O art. 150 do projeto do governo, elaborado por Carlos Medeiros Silva, dispunha que: “A lei estabelecerá os termos em que os direitos e garantias individuais serão exercidos, visando ao interesse nacional, à realização da justiça social e à preservação e ao aperfeiçoamento do regime democrático”. *Anais da Constituição de 1967*, v. II, p. 75. A versão final do texto foi preparada com base nas Emendas 111, 326, 352, 364, 604 e 656. No caso dos direitos trabalhistas, foi adotado regime muito próximo ao previsto no art. 157 da Constituição de 1946, com base nas Emendas 681/17, 256, 130/63, 130/64, 424, 519, 719/14, 33, 423 e 131.

¹⁵² A Emenda 246/3, por exemplo, autorizou a instauração de processo penal em face processar deputado ou senador por decurso de prazo (resultando no art. 34, § 2º da Constituição). A Emenda 555/2, por sua vez, criou a aprovação por decurso de prazo das emendas oferecidas pelo Senado ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias. As Emendas 130/14 e 369/1 tornaram obrigatório o voto secreto para deliberação sobre vetos presidenciais e perda de mandato parlamentar. O quórum para a decisão sobre perda de mandato foi elevado para 2/3 dos membros de cada Casa. Além disso, a Emenda 130/26 proibiu emenda constitucional na vigência de estado de sítio, a Emenda 130/48 sujeitou a nomeação de ministros do STM a prévia aprovação do Senado Federal e a Emenda 146 tornou permanente a posse da terra habitada pelos indígenas. No campo da ordem econômica, as Emendas 78, 94 e 883/14 garantiram o monopólio da pesquisa e lavra do petróleo pela União, nos termos da lei. Para a relação completa das emendas aprovadas, preparada pelo presidente da Comissão Mista, deputado Pedro Aleixo, ver *Anais da Constituição de 1967*, v. II, p. XLII.

Essa pequena concessão aos “constituintes” mais liberais não significava, entretanto, que o regime militar estava disposto a firmar um compromisso com os direitos fundamentais. Pelo contrário. Talvez significasse que os militares viam em tais direitos construções inofensivas, que sempre poderiam ser parcialmente suspensas ou excepcionadas naquilo que interessasse ao regime, quer pela invocação dos “poderes revolucionários”, quer pela interferência de um Judiciário cuja independência encontrava-se claramente debilitada. O decisivo em uma Constituição é o aparato normativo destinado a “institucionalizar” o regime. Como observam Paulo Bonavides e Paes de Andrade, avaliando essas circunstâncias a partir de uma distância histórica, o “poder arbitrário do sistema desnudou suas reais intenções, exatamente quando os dispositivos formais dos textos [de 1967 e 69] que garantiram a liberdade de expressão, de reunião, de imprensa, foram violentados pela censura e pela repressão policial” (2002, p. 448).

O que se seguiu é bastante conhecido. Na 39ª sessão da Constituinte iniciou-se o debate sobre as mais de mil e quinhentas emendas oferecidas. Ele se estendeu por 21 sessões ordinárias e extraordinárias, até a 55ª sessão, de 20 de janeiro de 1967. O tempo era, sem dúvida, insuficiente. O processo foi marcado por votações em bloco de um grande número emendas¹⁵³, não raro versando matérias antagônicas, agrupadas para forçar uma rejeição em globo e evitar debate sobre polêmicas que pudessem inviabilizar o cumprimento dos prazos fixados no Ato Institucional nº 4¹⁵⁴. Salvo exceções pontuais,

¹⁵³ A respeito, Lira Neto registra: “Debaixo de alguns protestos, o senador Moura Andrade apelou para a votação simbólica: as matérias seriam divididas em três grandes blocos e aprovadas em conjunto” (LIRA NETO, 2004, p. 393).

¹⁵⁴ Um bom exemplo pode ser obtido na questão de ordem formulada por Arruda Câmara: “O SR. ARRUDA CÂMARA (Questão de Ordem) – Sr. Presidente, pelo menos a respeito de duas emendas venho formular perante o nobre Líder do Governo e o Senhor Relator Geral uma reclamação: a emenda relativa aos filhos de qualquer condição e a referente à validação dos casamentos religiosos celebrados e não registrados por pessoas desimpedidas estavam sujeitas à votação singular, ou ‘escoteira’, como dizia o nobre senador Eurico Rezende. Pelo que vejo, agora estão englobadas. Ora, posso votar várias dessas emendas, mas não dar meu assentimento à equiparação de todos os filhos. Esta é uma tese que precisa ser discutida. Tal medida não pode figurar na Constituição de uma Nação civilizada e cristã! O SR. PRESIDENTE (Moura Andrade) – E não vai figurar, pois é exatamente a rejeição da proposição que está objetivada no requerimento. O SR. ARRUDA CÂMARA – Mas a emenda 110 [sobre validação do casamento religioso] também está envolta nessa rejeição! O SR. PRESIDENTE (Moura Andrade) – A emenda nº 110 também está, e V. Exa. há de conceder alguma coisa quando outros concedem. Não pode levar tudo, Monsenhor! (*risos*). Está tudo feito com muito equilíbrio e muito cuidado, de modo que haja compreensão recíproca”. *Anais da Constituição de 1967*, v. IV, p. 989.

as emendas que chegaram a ser discutidas o foram de forma bastante precária e apressada¹⁵⁵.

A situação desagradou um grande número de parlamentares, inclusive da base governista. Antes do encerramento das votações, em torno de 106 deputados encaminharam à Mesa documento no qual lamentavam “que as circunstâncias criadas em torno da votação das emendas à Constituição (...) tenham impedido a apreciação de dois pontos contidos no projeto governamental e que não podem merecer nosso apoio”. Tratava-se da prerrogativa presidencial de expedir decretos-leis e da alteração da titularidade da decretação do estado de sítio do Congresso Nacional para o Presidente. Pela sistemática adotada pela Constituição de 1967, o Presidente poderia decretar o estado de sítio antes de ouvir o Congresso, ainda que devesse encaminhar a medida ao Legislativo no prazo de cinco dias. Na Constituição de 1946, a autorização congressional era necessária para a decretação (PEREIRA, 1967, p. 344-345).

A expressão maior da confusão e desordem que marcou os trabalhos constituintes de 1967 é o célebre caso dos relógios do Plenário. O Ato Institucional havia determinado que a votação das emendas ao projeto de Constituição deveria encerrar-se até 21 de janeiro. A noite do dia 20 avançava inflexível rumo à madrugada do dia 21 quando o presidente do Congresso, Auro de Moura Andrade, determinou ao Secretário Geral da Mesa que paralisasse os três relógios existentes à época no Plenário, nove minutos antes da meia-noite (OLIVEIRA, 2005, p. 106)¹⁵⁶. De acordo com Lira Neto,

Castello Branco se divertiu quando soube do artifício. Comparou o episódio ao final do romance *A volta ao mundo em 80 dias*, que lera na infância. Para ele, no entanto, a melhor notícia daquela madrugada era a de que iria entregar o país ao sucessor sob a égide de uma nova Constituição. Mais uma vez, a aparência de “normalidade democrática” havia sido preservada (LIRA NETO, 2004, p. 394).

O Congresso havia sido encurralado. Por um lado, se recusasse participação no processo constituinte, possivelmente teria que conviver com a outorga de uma Constituição cujos excessos a maioria dos parlamentares julgava necessário abrandar.

¹⁵⁵ Para maiores detalhes sobre o processo de votação das emendas, ver Osny Duarte Pereira (1967, p. 340 e ss.).

¹⁵⁶ Paulo Affonso Martins de Oliveira registra que a sessão teria ocorrido à véspera da data limite para a promulgação da Constituição, 24 de janeiro. A última sessão de votação da Constituinte de 1966-1967 é, entretanto, realizada no dia 20 de janeiro.

Por outro, participando do processo não deixava de conferir-lhe foros de legitimidade, ao menos para os propósitos do discurso oficial. O Congresso teve, para todo o trâmite da nova Constituição, metade do tempo de que dispôs o ministro da Justiça, Carlos Medeiros Silva, para as elucubrações e consultas que resultaram no projeto oficial. E, certamente, teve muito menos liberdade de ação, pois suas manifestações encontravam-se programadas por um instrumento normativo sobre o qual não possuía capacidade deliberativa, ao menos de fato.

O *status* da nova Constituição parecia encontrar-se em suspenso. O Correio da Manhã da data da promulgação da Carta de 1967 chamava a nova Carta de “ata de um conluio” (LIRA NETO, 2004, p. 394). Importantes lideranças da oposição entendiam que os atos institucionais sequer haviam sido revogados pela nova ordem constitucional e, portanto, era necessário trabalhar urgentemente na revisão da obra legislativa de Castello Branco¹⁵⁷. Enfim, enquanto todas as constituições promulgadas da história do país (1891, 1934 e 1946) haviam recebido a firma dos constituintes ao final de seus textos, a Constituição de 1967 levava tão-somente a assinatura da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, tal qual uma emenda à Constituição¹⁵⁸, numa singela, mas inegável reprodução da ambigüidade que desde o início lhe marcara.

1.4. “Às favas os escrúpulos”: o rápido aprofundamento da ditadura

Costa e Silva lançou sua candidatura à Presidência prometendo “humanizar a revolução”. Com a vigência da nova Constituição e a indisponibilidade (temporária) de instrumentos “revolucionários”, o clima no início do novo governo era percebido como de “distensão política” (CASTELLO BRANCO, 1967c).

¹⁵⁷ Carlos Castello Branco observa o seguinte, em sua coluna do Jornal do Brasil de 17 de março de 1967: “A própria Oposição, embora externamente defenda o contrário, não parece convencida de que toda a legislação excepcional tenha caducado no dia 15. Juristas como Sr. Oscar Pedrosa Horta e o Sr. Tancredo Neves entendem que, na parte não conflitante com a nova Constituição os Atos Institucionais e Complementares continuam em vigor até que sejam expressamente revogados. Por isso mesmo, são favoráveis a que o Partido de oposição incentive, na medida das suas forças, a imediata revisão das leis, atos decretos deixados pelo Marechal Castello Branco, a fim de que se complete o processo de normalização institucional do País” (CASTELLO BRANCO, 1967b). A este respeito, ver também a coluna “Costa e Silva usaria o AI-2 no dia 15 [de março de 1967]”, na qual Carlos Castello Branco relata especulações acerca da intenção de Costa e Silva de utilizar as medidas excepcionais uma derradeira vez, aproveitando-se da coincidência das datas de expiração do Ato Institucional nº 2 e de entrada em vigor da Constituição de 1967.

¹⁵⁸ A propósito ver (PEREIRA, 1967, p. 350) e (BONAVIDES, PAES DE ANDRADE, 2002, p. 442).

Como observa Maria Helena Moreira Alves, o ano de 1967 marca o início de uma política de liberalização controlada, chamada por alguns de “política de alívio”. Ela “envolvida uma interpretação liberal da legislação repressiva contida na Constituição de 1967” e deu margem para o estabelecimento de contatos com setores da oposição e com o movimento de trabalhadores, por meio de uma política ativa de organização de sindicatos e cooptação de lideranças (ALVES, 2005, p. 137).

O governo Costa e Silva, diferentemente do governo Castello Branco, não buscou implementar uma agenda reformista. Os poderes que lhe eram atribuídos pela Constituição de 1967 já permitiam uma condução das políticas de forma suficientemente desembaraçada, em especial quanto às medidas adotadas pela nova equipe econômica, encabeçada pelo então jovem economista Delfim Netto (ALVES, 2005, p. 138). Como a situação transitaria dessa situação de quase letargia para o clima político tenso que antecedeu a outorga do Ato Institucional nº 5 e a reaparição do “poder revolucionário”?

Carlos Lacerda lançou-se, em agosto daquele ano, na organização da chamada “Frente Ampla”, uma articulação que agregaria forças políticas adversárias antes do início do ciclo militar. Viajou para Lisboa e Montevideu para convidar nomes de peso a ingressar no movimento. Em primeiro lugar, o ex-presidente Juscelino Kubitschek, ainda o político mais popular do país e, em segundo, surpreendentemente, João Goulart, o ex-presidente que Lacerda ajudara a defenestrar. Jânio Quadros foi convidado, mas recusara, após alguma hesitação. Brizola, por sua vez, dizia que não apoiaria qualquer movimento de oposição política dentro do Brasil (SKIDMORE, 1988, p. 149)¹⁵⁹. A frente, como disse Gaspari, era ampla, mas rasa (GASPARI, 2002a, p. 279) e não prosperaria. Lacerda teve que prestar contas das novas parcerias a velhos apoiadores, alguns dos quais militares linha-dura irritados com seu “retorno ao passado” (SKIDMORE, 1988, p. 150).

O ano avançava enquanto Delfim desenvolvia um dirigismo à brasileira. Invertendo algumas das premissas de Roberto Campos, a nova equipe econômica supunha que teria sucesso no combate à inflação barateando o crédito. Delfim, baseado em dados do IPEA, estava convencido de que a inflação brasileira (38% ao ano em

¹⁵⁹ Sobre a Frente Ampla, ver também (GASPARI, 2002a, p. 279).

1966) era induzida não pela demanda, mas pelos custos. Um dos custos mais importantes era o crédito. O afrouxamento do crédito não geraria inflação em razão do excesso de capacidade da economia. Além disso, uma política de controle de preços seria implementada para refrear as expectativas inflacionárias (SKIDMORE, 1988, p. 144)¹⁶⁰. A política de controle salarial, que integrava esse pacote de medidas, acabou gerando um efeito colateral, ao menos do ponto de vista político: a redução da renda real da população assalariada. Com base em dados do DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos), Maria Helena Moreira Alves aponta que de “12 a 26% das categorias analisadas sofreram perda real de salário mínimo de mais de 30% em 1966-1968” (ALVES, 2005, p. 139)¹⁶¹.

Em outubro de 1967, Costa e Silva já se via pressionado por essa situação e foi obrigado a reagir com mais energia. Comunicou aos líderes arenistas que não tinha nenhuma intenção de alterar a política salarial. E, em sua mensagem de encerramento da sessão legislativa, advertiu dispor dos recursos necessários para combater possíveis atos de subversão (SKIDMORE, 1988, p. 150).

Em 1968 a insatisfação salarial desaguardaria em greves. Duas foram especialmente importantes, a de Contagem e a de Osasco. Em abril, Contagem testemunhou a primeira grande greve desde 1964. O movimento expôs o peleguismo, abertamente estimulado e instrumentalizado pelo governo militar¹⁶². A mobilização de quinze mil trabalhadores industriais (16 mil segundo Elio Gaspari), exigindo 25% de reajuste imediato, levou o Ministério do Trabalho a endurecer. A cidade foi ocupada pela polícia, reuniões foram proibidas e demissões prometidas. Ao final, os grevistas conseguiram um “abono de emergência” de dez por cento, que o Ministro do Trabalho acabaria por estender a todo

¹⁶⁰ Ainda com Skidmore, os primeiros resultados da economia confirmavam as previsões de Delfim: “Quando tomou posse em março de 1967, Delfim tratou sem perda de tempo de injetar crédito na economia. O seu diagnóstico recebia confirmação. Em 1967, o crédito bancário ao setor privado aumentou 57 por cento e a economia cresceu 4,8 por cento, enquanto a inflação chegava a 24 por cento” (SKIDMORE, 1988, p. 145).

¹⁶¹ Ainda segundo Alves, “cabe observar que a queda do poder aquisitivo dos salários ocorreu apesar de acentuada queda da taxa de inflação, que baixou de 87,8% em 1964 para 20,3% em 1969. Desse modo, a diminuição do valor real dos salários não pode ser considerada efeito da inflação; foi, antes, o resultado da política de controle salarial do Estado” (ALVES, 2005, p. 140).

¹⁶² Segundo Skidmore, “a cadeia de comando da greve de Contagem contornara a autoridade dos líderes oficiais do sindicato. Aliás, eles nem sequer se envolveram nas negociações. Dialogando com a comissão independente, a administração da empresa reconheceu-lhe a legitimidade. Este reconhecimento foi salientado quando Passarinho [então Ministro do Trabalho] se encarregou nas negociações que resultaram no abono de 10 por cento” (SKIDMORE, 1988, p. 157).

o país (SKIDMORE, 1988, p. 157), como forma de evitar novos movimentos reivindicando o mesmo benefício¹⁶³. Mas o mesmo Decreto-Lei que concedia o abono tornava permanentes os dispositivos de controle salarial, antes limitados a três anos pela chamada “Lei do Arrocho Salarial” (ALVES, 2005, p. 151). E isso também gerou insatisfações.

Em Osasco, a situação era mais complexa. O movimento encontrava-se mais organizado e tinha maior capilaridade. Comissões de Fábrica (os chamados “grupos de 10”) estavam presentes na grande maioria das fábricas da cidade e uma política de organização e mobilização dos operários encontrava-se em curso. A greve, que vinha sendo preparada pelo sindicato para o mês de novembro, acabou antecipada para maio, por decisão de um comando constituído por líderes eleitos na base operária a partir do trabalho das Comissões. Seria em julho, entretanto, que o movimento grevista partiria para a ação, chegando a paralisar mais de 10 mil trabalhadores e ocupar duas fábricas. A reação do Estado de segurança foi mais dura. José Ibrahim, presidente do sindicato, foi perseguido e forçado primeiro à clandestinidade, depois ao exílio. A fábrica da Cobrasma foi invadida por soldados armados. Mais de uma centena de trabalhadores foram presos, vários torturados (ALVES, 2005, p. 153)¹⁶⁴.

Pouco antes disso, um comício organizado pelo PCB paulista em 1º de maio de 68, com a presença do governador Abreu Sodré, terminou em pancadaria. Grupos radicais, insatisfeitos com a passividade dos comunistas, arremessaram paus, pedras e ovos no governador e nos organizadores do evento. Expulsos os oradores oficiais, hastearam um retrato de Che Guevara, discursaram e, por fim, atearam fogo ao palanque, seguindo em passeata até o centro da cidade, onde destruíram as vidraças de uma agência do Citibank (GASPARI, 2002a, p. 289).

Além disso, o movimento estudantil, em ebulição em todo o mundo, propiciou um problema de grandes proporções para Costa e Silva. Desde novembro de 1964, a chamada “Lei Suplicy de Lacerda”¹⁶⁵ proibia aos órgãos de representação estudantil “qualquer ação, manifestação ou propaganda de caráter político-partidário, bem como incitar, promover ou apoiar ausências coletivas aos trabalhos escolares”. Mas atribuía a

¹⁶³ Por meio da Lei nº 5.451, de 12 de junho de 1968.

¹⁶⁴ No mesmo sentido ver (GASPARI, 2002a, p. 312).

¹⁶⁵ A Lei nº 4.464, de 9 de novembro de 1964.

essas mesmas organizações competência para “lutar pelo aprimoramento das instituições democráticas”. O movimento vinha fazendo isso desde o início do regime militar, em protestos contra os expurgos de professores das universidades federais (como a Universidade de Brasília), contra a estrutura anacrônica do ensino superior brasileiro e contra o reduzido número de vagas, que não chegavam a atender 1/3 dos candidatos registrados ao vestibular (SKIDMORE, 1988, p. 153).

O evento que catalisou uma verdadeira convulsão do movimento estudantil em 1968 deu-se em março, no Rio de Janeiro. No dia 28, estudantes protestavam por melhores instalações para o “Calabouço”, uma espécie de bandeirão, que oferecia comida a preço reduzido. A polícia chegou para dispersar a manifestação, sendo recebida com pedras. Em meio à confusão, um aspirante atirou, acertando o peito do estudante Edson Luis de Lima Souto, de dezessete anos (GASPARI, 2002a, p. 278). O corpo de Edson Luis foi levado à Santa Casa de Misericórdia, onde sua morte foi confirmada. Em seguida, foi conduzido até a Assembléia Legislativa do Estado e velado ao longo da madrugada. Um grupo de parlamentares do MDB conseguiu negociar com as autoridades um cortejo e um enterro sem repressão policial (VENTURA, 1988, p. 97-103).

A repercussão de certos acontecimentos políticos nem sempre é proporcional à importância dos atores neles envolvidos. O episódio do Calabouço, que desencadeou uma série de manifestações de protestos que iriam culminar com a lendária passeata dos 100 Mil, três meses depois, ficou na História como um marco (VENTURA, 1988, p. 105).

A missa de sétimo dia de Edson Luís, em 4 de abril, seguiu a mesma linha, mas terminou em violência policial. Na saída da Igreja de Nossa Senhora da Candelária, um “muro de cavalos indóceis e cavalarianos irascíveis” esperava pelos enlutados. Os clérigos que celebravam a missa se antepuseram, corajosamente, entre os policiais e a multidão, evitando o confronto imediato (VENTURA, 1988, p. 123). “Mesmo dispersando-se em paz, a multidão foi perseguida. Grupos de estudantes foram espancados e, alguns, presos” (GASPARI, 2002a, p. 283). O episódio deflagrou marchas de solidariedade em várias cidades, entre as quais Salvador e Porto Alegre (SKIDMORE, 1988, p. 153). Pouco mais de dois meses depois, a passeata dos Cem Mil protagonizaria o que foi a maior manifestação estudantil durante o regime, terminando, dessa vez, sem incidentes. Levava uma mensagem de crítica ao regime e à violência

policial. Vladimir Palmeira, o mais expressivo líder do movimento, desafiava: “A ditadura mais descarada adora leis. Façam uma, duas, três constituições, instalem e depois amordacem um, dois, três congressos” (VENTURA, 1988, p. 161-163). Os militares, como sabemos, aceitaram o desafio.

Além dos problemas com o movimento sindical e estudantil, o governo se via às voltas com a eclosão do terrorismo de esquerda e de direita. De acordo com Gaspari, estima-se que entre 1966 e o final de 1968, tenham ocorrido pelo menos cinquenta ações armadas de grupos de esquerda, envolvendo atentados pessoais, explosões de bombas, assaltos a bancos, casas de armas e depósitos de explosivos. “Alertado desde o início de 1967 para a possibilidade de eclosão de um surto terrorista, o regime que tanto venerava a segurança nacional exibia ‘primorosa ineficiência’ ao combatê-lo” (GASPARI, 2002a, p. 306). A mesma ineficiência que mostrava para restabelecer a ordem no seio da própria hierarquia militar. Também de acordo com Gaspari, ao longo de 1968, só no Rio de Janeiro, “o terrorismo de direita praticou vinte atentados com explosivos e dois duplos seqüestros. Autodenominado terrorismo branco, evitava situações em que pudesse fazer vítimas e, de fato, não matou ninguém”. Os ataques não foram investigados. Os objetivos das bombas, mais que intimidar a esquerda, eram construir justificativas para a radicalização, o que acabou levando à formação, dentro das Forças Armadas, de um “bolsão indisciplinado, delinqüente e inimputável” (GASPARI, 2002a, p. 301-302).

No dia 29 de agosto, mais uma ação violenta da polícia buscava reprimir o movimento estudantil: a invasão da Universidade de Brasília e a prisão de aproximadamente 500 estudantes, retratada no filme de Vladimir Carvalho, “Barra 68: sem perder a ternura”. Era uma quinta-feira. Na segunda, dia 2 de setembro, o deputado Márcio Moreira Alves subiu à tribuna da Câmara dos Deputados e criticou “as contínuas violências praticadas contra estudantes e contra as universidades”, que inviabilizavam qualquer debate sobre a reforma da educação superior. Para o deputado, o projeto do governo para as universidades ficou bem representado em uma foto estampada no Jornal do Brasil do domingo, dia 1º de setembro: “a bota de um miliciano arrombando um laboratório da Universidade de Brasília”. O deputado ironizou a liderança governista, denunciou a tortura e a complacência do regime para com ela e,

por fim, ridicularizou os “rigorosos inquéritos” que garantiam apenas a “rigorosa impunidade dos criminosos que servem ao Governo”¹⁶⁶.

No dia seguinte, terça-feira, 3 de setembro, Moreira Alves voltou à tribuna e fez um pronunciamento no “pinga-fogo”. Novamente reclamou da violência contra os estudantes e incitou os pais a não permitirem que seus filhos desfilassem junto com os próprios algozes durante a parada de 7 de setembro: “a presença de seus filhos nesse desfile é um auxílio aos carrascos que os espancam e os metralham nas ruas”. Finalmente, sugeriu que todo o contato entre a população militar e civil deveria cessar, o que incluía um boicote das mulheres aos militares, inclusive “aquelas que dançam com os cadetes e namoram os jovens oficiais”¹⁶⁷.

O segundo pronunciamento de Marcio Moreira Alves foi mais curto, mas potencialmente mais preciso. Ele ameaçava atingir uma região delicada da questão militar. Alfred Stepan já registrara que, em 1965, o número de estudantes do Colégio Militar que se interessavam pela Academia das Agulhas Negras reduzira-se quase pela metade. Além disso, oficiais se sentiam constrangidos em caminhar uniformizados pelas ruas (STEPAN, 1975, p. 187). Em 1968 esse fenômeno se repetia: “confundidos com a natureza ditatorial do regime e com o desgaste do governo, os oficiais sentiam-se inibidos de vestir a farda fora dos quartéis” (GASPARI, 2002a, p. 321). O isolamento dos militares se alimentava de fatores inter-relacionados. Em primeiro lugar, a drástica redução das formas de participação pública no aparato estatal; em segundo, o estilo tecnocrático e distante de governar (talvez felizmente, os militares não dispunham de um líder carismático); em terceiro, a eclosão da violência estatal dirigida contra trabalhadores e, principalmente, contra os estudantes, filhos da classe média.

Entretanto, o discurso de Alves passou despercebido na imprensa, salvo uma pequena nota publicada pela Folha de S. Paulo¹⁶⁸. O ministro do Exército, Lyra Tavares, tomando conhecimento do conteúdo do pronunciamento, encaminhou um ofício contido ao presidente Costa e Silva, no qual reconhecia que o parlamentar fazia uso de prerrogativa que lhe era assegurada pelo regime, mas pedia providências no sentido de

¹⁶⁶ *Diário da Câmara dos Deputados*, 3.9.1968, p. 5.754.

¹⁶⁷ *Diário da Câmara dos Deputados*, 4.9.1968, p. 9.

¹⁶⁸ A este propósito, ver (GASPARI, 2002a, p. 316). Jayme Portella escreveu sobre o episódio (PORTELLA, 1979, p. 585 e ss.) e registrou que o discurso “havia sido publicado em toda a imprensa, servindo de manchetes, o que mais irritou as Forças Armadas” (p. 586).

proibir violências e agressões verbais injustificáveis. Não houve qualquer solicitação no sentido de processar o deputado Moreira Alves. Não obstante, o chefe do Gabinete Militar, Jayme Portella, parecia particularmente dedicado à “construção” da crise (GASPARI, 2002a, p. 316). Foi formulada pelo Presidente da República, sob sua assistência e do ministro Gama e Silva, uma representação, na qual acusavam o deputado de vilipendiar as forças armadas e procurar torná-las odiosas aos olhos da população brasileira.

O pedido fundamentava-se no parágrafo único do art. 151 da Constituição de 1967¹⁶⁹, que previa a possibilidade de, perante o STF e mediante representação do Procurador Geral da República, processar parlamentar que abusasse da liberdade de manifestação de pensamento, desde que obtida a licença da casa legislativa a que pertencesse. O dispositivo destinava-se a mitigar a inviolabilidade parlamentar, que permanecia prevista no art. 34 da Constituição. Costa e Silva encaminhou a representação ao Procurador Geral da República que a submeteu ao Supremo Tribunal Federal¹⁷⁰. O relator do caso, ministro Aliomar Baleeiro, ressaltou a dúvida acerca da compatibilidade entre o instituto da inviolabilidade parlamentar e a medida requerida pelo Presidente e seus ministros, mas ainda assim instou a Câmara dos Deputados a se pronunciar sobre a autorização.

Ao chegar à Câmara dos Deputados, o pedido foi despachado à Comissão de Constituição e Justiça, onde foi designado relator o deputado Lauro Leitão, da ARENA do Rio Grande do Sul. Paulo Affonso Martins de Oliveira, então Secretário Geral da Mesa, registra que o processo corria com “velocidade acima dos procedimentos tradicionais” (OLIVEIRA, 2005, p. 109). Em poucos dias, Leitão entregou seu parecer, favorável à cassação. As primeiras sondagens na Comissão indicavam, entretanto, um placar desfavorável ao governo, a despeito de a ARENA deter a maioria da composição daquele órgão (SKIDMORE, 1988, p. 162). Nasceu, então, uma prática que até hoje é comum no parlamento brasileiro:

¹⁶⁹ “Art. 151 - Aquele que abusar dos direitos individuais previstos nos §§ 8º, 23, 27 e 28 do artigo anterior e dos direitos políticos, para atentar contra a ordem democrática ou praticar a corrupção, incorrerá na suspensão destes últimos direitos pelo prazo de dois a dez anos, declarada pelo Supremo Tribunal Federal, mediante representação do Procurador-Geral da República, sem prejuízo da ação civil ou penal cabível, assegurada ao paciente a mais ampla defesa. Parágrafo único - Quando se tratar de titular de mandato eletivo federal, o processo dependerá de licença da respectiva Câmara, nos termos do art. 34, § 3º”.

¹⁷⁰ Trata-se da Representação nº 786/DF, na qual funcionou como relator o ministro Aliomar Baleeiro.

Ao tomar conhecimento de que a maioria dos parlamentares governistas, na Comissão de Constituição e Justiça, votaria contra a concessão da licença pedida pelo Supremo Tribunal Federal, o deputado Geraldo Freire [líder da ARENA] promoveu a substituição de todos eles em processo inédito na história da Casa (OLIVEIRA, 2005, p. 110)¹⁷¹.

O resultado foi a aprovação do parecer de Lauro Leitão, em 11 de dezembro. O interesse do governo na apreciação da matéria era tamanho que o Congresso fora convocado extraordinariamente. Após a votação na Comissão, o ministro da Justiça, Gama e Silva, compareceu à Câmara dos Deputados para uma conversa com o presidente da Casa, o deputado mineiro José Bonifácio Lafayette de Andrada. Pedindo que Bonifácio não considerasse como uma ameaça as suas palavras, o ministro deu a entender que se a Câmara negasse autorização para processar o deputado “alguma coisa aconteceria no país” (OLIVEIRA, 2005, p. 116).

Na sessão matutina de 12 de dezembro, Marcio Moreira Alves encaminhou a votação contrariamente à concessão da licença para que ele fosse processado por abuso de prerrogativa perante o Supremo Tribunal Federal. O pronunciamento foi publicado apenas três décadas mais tarde, no Diário da Câmara dos Deputados de 1º de junho de 2000¹⁷². Em seu discurso, o deputado afirmou: “Não se julga aqui um deputado; julga-se uma prerrogativa essencial do Poder Legislativo. Livre como o ar, livre como o pensamento a que dá guarida, deve ser a Tribuna da Casa do Povo”¹⁷³. Alves negou ter pretendido ofender as Forças Armadas enquanto instituição e comparou Gama e Silva a Shylock:

Não há apelo que o aplaque, não há violência que o estarreça, não há razão que o emocione, nem pedido que o abale. Quer, por força e a todo custo, retirar de junto do coração do Poder Legislativo o preço que acredita ser-lhe devido. Mas tal como ao Mercador de Veneza era impossível receber o que lhe deviam sem romper a lei, derramando o sangue de um cristão, é também impossível ao Ministro da Justiça receber o mandato de um Deputado sem causar a definitiva hemorragia no Poder Legislativo¹⁷⁴.

¹⁷¹ No mesmo sentido, Skidmore (1988, p. 163): “Os membros da Comissão contrários à suspensão das imunidades de Márcio Alves foram substituídos por deputados cuja falta de conhecimento de direito constitucional era excedida somente por sua avidez em atender às ordens presidenciais”.

¹⁷² De acordo com o relato de Paulo Affonso Martins de Oliveira, as atas das sessões plenárias de 12 e 13 de dezembro de 1968, que haviam sido encaminhadas à Imprensa Oficial, como de praxe, “foram requisitadas pelo gabinete do Ministro da Justiça, Gama e Silva, e estão até hoje desaparecidas” (OLIVEIRA, 2005, p. 120).

¹⁷³ *Diário da Câmara dos Deputados*, 1º.6.2000, p. 89.

¹⁷⁴ *Diário da Câmara dos Deputados*, 1º.6.2000, p. 92.

Os colegas de Marcio Moreira Alves concordaram. Protegidos por uma votação secreta, deputados da base arenista contribuíram para que o pedido fosse negado por 216 votos contra 141 (OLIVEIRA, 2005, p. 116)¹⁷⁵. De acordo com Skidmore, seguiu-se “verdadeiro pandemônio” em Plenário. Os deputados puseram-se a cantar o hino nacional, enquanto congratulavam-se mutuamente. “A emoção de terem desafiado os militares era contagiante”. Marcio Moreira Alves, entretanto, não se entusiasmou. Ele sabia que o troco não tardaria. “Rapidamente, abandonou o recinto da Câmara e desapareceu clandestinamente rumo ao exílio” (SKIDMORE, 1988, p. 165).

É fundamental apontar que, ainda que tenha funcionado como estopim, o caso de Marcio Moreira Alves não foi a *causa* da decretação do Ato Institucional nº 5. Delfim Netto afirmaria mais tarde que “o discurso do Marcito não teve importância nenhuma. O que se preparava era uma ditadura mesmo. Tudo era feito para levar àquilo”¹⁷⁶. Golbery, por sua vez, em conversa com o embaixador americano John Tuthill, disse que o regime “não estivera ameaçado e que os generais estão vendo fantasmas”. Para Geisel, Gama e Silva era um “maluco” (GASPARI, 2002a, p. 343). Cinco meses antes, em julho de 1968, a confluência da tensão sindical, estudantil e policial já levava o presidente Costa e Silva a cogitar a decretação do estado de sítio. O ministro do Exército, Lyra Tavares, anunciava que as ruas tinham sido tomadas por um processo adiantado de “guerra revolucionária” e que, no Brasil, como em toda a América Latina, estavam “sendo cumpridas as recomendações de Havana”. Nessa época o general Jayme Portella já carregava em sua pasta um decreto dispendo sobre a suspensão das garantias constitucionais e já havia designado até mesmo o nome dos executores das medidas (GASPARI, 2002a, p. 310-311). Na véspera da decisão da Câmara, indeferindo a licença para processar Marcio Moreira Alves, o Supremo havia determinado a libertação de 81 estudantes (incluindo as lideranças das marchas de protesto realizadas no Rio de Janeiro), encarcerados desde julho¹⁷⁷. Todos os jornalistas da capital já sabiam que o ministro da Justiça guardava em sua gaveta um novo ato

¹⁷⁵ Houve, ainda, 12 votos em branco, totalizando 369 votos. O número de votos contrários foi 141, e não 136, como consta em (GASPARI, 2002a, p. 331). A propósito, conferir a proclamação do resultado no *Diário da Câmara dos Deputados*, 1º.6.2000, p. 136.

¹⁷⁶ Depoimento de Delfim Netto a Elio Gaspari em agosto de 1986 e maio/novembro de 1988 (GASPARI, 2002a, p. 339).

¹⁷⁷ Recurso em Habeas Corpus nº 45.904/MG, provido contra os votos do relator, min. Adalício Nogueira, e do min. Themistocles Cavalcanti.

institucional (SKIDMORE, 1988, p. 165). Ele não foi, evidentemente, produto de um único discurso subversivo.

No dia seguinte à derrota do governo na Câmara, sexta-feira, 13 de dezembro de 1968, iniciou-se no Palácio das Laranjeiras o que Gaspari chamou de “missa negra”. Às dezessete horas, Costa e Silva abriu a quadragésima terceira reunião do Conselho de Segurança Nacional, dizendo que estavam ali diante de uma opção entre a continuidade e a desagregação da revolução¹⁷⁸. Uma cópia do Ato Institucional nº 5 – redigido por Gama e Silva – havia sido distribuída para cada um dos presentes e a reunião foi suspensa para que todos pudessem ler o esboço¹⁷⁹. O Vice-Presidente, Pedro Aleixo, iniciou o debate posicionando-se contrariamente à outorga do Ato. Para ele, a decretação do estado de sítio deveria bastar para conter as agitações. Aleixo sustentava que a Câmara não poderia ter concedido a autorização para processar Marcio Moreira Alves por um pronunciamento da tribuna da Casa, por mais que fosse falso ou desagradasse, pois isso significaria o fim da inviolabilidade parlamentar. Sobre a proposta de Ato, da lavra de Gama e Silva, comentou: “Da Constituição, que é antes de tudo um instrumento de garantias dos direitos da pessoa humana, e da garantia dos direitos políticos, não sobra (...) absolutamente nada”. E, ainda, “estaremos instituindo um processo equivalente a uma própria ditadura” (GASPARI, 2002a, p. 334). Nisso, concordava com ele Jarbas Passarinho, Ministro do Trabalho. A diferença é que Passarinho não via outra alternativa ao ato:

Sei que a Vossa Excelência repugna, como a mim e a todos os membros desse Conselho, enveredar pelo caminho da ditadura pura e simples, mas me parece que claramente é esta que está diante de nós.

¹⁷⁸ As citações são oriundas da Ata da 43ª reunião do Conselho de Segurança Nacional. Entretanto, como observa Elio Gaspari, que teve a oportunidade de comparar o documento com a fita de gravação da reunião, a ata contém várias pequenas fraudes. Para uma lista das adulterações, ver (GASPARI, 2002a, p. 334-337).

¹⁷⁹ Skidmore relata que uma primeira versão do Ato, excessivamente draconiana (!) teria sido vetada antes da reunião pelo ministro do Exército, que, ao ouvir a minuta, exclamara: “Desta maneira a casa virá abaixo!”. Skidmore descreve Gama e Silva como um ministro “cuja verbosidade e pobreza de julgamento eram uma constante dor de cabeça para o Planalto” (SKIDMORE, 1988, p. 166). A mesma referência pode ser encontrada no trabalho de Caetano Araújo e Eliane Cruxên Maciel: “Na crise do AI-5 preparou dois textos, um muito duro, extinguindo o Congresso e o Supremo e outro, menos radical, que terminou por prevalecer. Considerava o Ato a ‘institucionalização da revolução’ (Chagas, 1979). Afirmou, posteriormente, ter redigido o documento em apenas quatro horas, num quarto de hotel, sem consultar livros ou códigos penais” (ARAÚJO; MACIEL, 2002, p. 53).

(...) Às favas, Senhor Presidente, neste momento, todos os escrúpulos de consciência¹⁸⁰.

A solução de Aleixo não interessava. De acordo com a Constituição, o Congresso não poderia ser posto em recesso durante um eventual estado de sítio. A autoridade da “revolução” havia sido desafiada pelos deputados. Deveria haver uma resposta à altura do desafio. “O que se tem que fazer é realmente uma repressão”, segundo o ministro da Marinha, o radical Augusto Rademaker. Geisel observou: “Se não tomarmos neste momento esta medida, amanhã vamos apanhar na cara”¹⁸¹. Por fim, Gama e Silva defendeu que o ato não determinasse prazo para sua vigência, o que lhe conferia um “caráter dinâmico” e o transformava em “instrumento de permanente revitalização da ditadura” (GASPARI, 2002a, p. 338). De acordo com o ministro:

A experiência demonstra como foi errado ter fixado prazos no Ato Institucional nº 1. Penso que isto é motivo mais do que suficiente para justificar que este Ato, outorgado como foi, possa até mesmo ser revogado a curto ou a longo prazo (...) mas limitá-lo (...) seria incidirmos no mesmo erro do Ato Institucional nº 1, quando a Revolução se autolimitou (GASPARI, 2002a, p. 338).

No primeiro discurso público após a outorga do Ato Institucional nº 5, Costa e Silva perguntou: “Quantas vezes teremos que reiterar e demonstrar que a Revolução é irreversível?”. O Ato Institucional estava disposto a eliminar qualquer dúvida a este respeito. Seu preâmbulo recuperava a afirmação do poder constituinte permanente vazada no Ato Institucional nº 2: “não se disse que a Revolução foi, mas que é e continuará”. E, mais interessante, resolvia uma das ambigüidades do Ato Institucional nº 4, que convocou a “constituente” de 1966-67. De acordo com o AI-5, o Ato nº 4 estabelecera que a Constituição representava não só a institucionalização dos ideais e princípios da Revolução, mas a necessidade de “assegurar a continuidade da obra revolucionária”. Por fim, o preâmbulo do novo instrumento excepcional confessava o fracasso do regime em conviver com uma (ainda tímida e frágil) ordem constitucional. Ao final do preâmbulo, Gama e Silva reclamava dos “atos nitidamente subversivos”, que vinham dos “mais distintos setores políticos e culturais”. De acordo com o ministro, tais atos comprovavam “que os instrumentos jurídicos, que a Revolução vitoriosa outorgou à Nação para sua defesa, desenvolvimento e bem-estar de seu povo, estão

¹⁸⁰ De acordo com Gaspari, a ata registra: “Mas, senhor Presidente, ignoro todos os escrúpulos de consciência” (GASPARI, 2002a, p. 337).

¹⁸¹ “Na carne”, segundo a ata adulterada (GASPARI, 2002a, p. 337).

servindo de meios para combatê-la e destruí-la”. O constitucionalismo vinha cobrar o seu preço: conflito, dissenso, convívio com a diferença, contingência. E, confrontados com a fatura, os militares não pretendiam pagar.

Como os atos anteriores, o Ato Institucional nº 5 iniciava sua parte dispositiva declarando em vigor a Constituição de 1967, ainda que, como havia observado Pedro Aleixo, da Constituição em si sobrara muito pouca coisa. Além de não prever prazo de vigência, o Ato permitia a decretação de recesso do Legislativo de qualquer unidade da federação, hipótese na qual as competências para editar quaisquer normas recairiam sobre o Poder Executivo correspondente. A intervenção federal foi transformada em instrumento discricionário do Presidente da República, que poderia decretá-la em estados e municípios sem quaisquer das limitações previstas na Constituição. Da mesma forma o estado de sítio, que se desprendia agora do controle pelo Congresso e de qualquer prazo para ater-se exclusivamente à vontade do Presidente.

O ato reabria – dessa vez sem prazo para terminar – a temporada de cassações e suspensão de direitos políticos, também livres de quaisquer limitações. A suspensão de direitos políticos poderia ser cumulada com “medidas de segurança”, entre as quais figuravam a liberdade vigiada, a proibição de freqüentar determinados lugares e o domicílio determinado. As garantias de vitaliciedade, inamovibilidade e estabilidade foram suspensas. Os seus titulares em qualquer nível federativo poderiam ser demitidos, removidos, aposentados ou postos em disponibilidade por decreto presidencial. Foi suspensa a garantia do *habeas corpus* em crimes políticos, contra a segurança nacional, contra a ordem econômica e social e a economia popular. O ato permitia, enfim, o confisco de bens resultantes de enriquecimento ilícito após investigação administrativa. Tudo isso, claro, infenso ao controle do Judiciário, conforme a indefectível cláusula de exclusão de apreciação judicial.

A faculdade de editar “atos complementares” ao ato institucional foi imediatamente inaugurada, com a edição do Ato Complementar nº 38, de 13 de dezembro de 1968, que decretou o recesso do Congresso Nacional por tempo indeterminado. Durante o recesso, o Executivo promulgou 13 atos institucionais, 40 atos complementares e 20 decretos-lei (ALVES, 2005, p. 172).

Destinavam-se especificamente a institucionalizar o controle de instituições da sociedade civil. Criaram-se controles específicos para a

imprensa (com o estabelecimento de censura prévia direta), para as universidades e outras instituições educativas, assim como para a participação política em geral. Quanto a esta, o texto mais importante foi a Lei de Segurança Nacional. O período do recesso do Congresso foi plenamente utilizado para a publicação de decretos-lei de regulamentação da economia e a criação de um completo sistema de incentivos fiscais que facilitasse a implantação do modelo de desenvolvimento econômico. No final de 1969 estava solidamente estabelecido o quadro legal para os anos do “milagre econômico” (ALVES, 2005, p. 172)¹⁸².

O período que se seguiu foi de “repressão generalizada” e “hibernação da atividade política institucional” (ARAÚJO; MACIEL, 2002, p. 46). No mesmo sentido, Lúcia Klein registra que o período de dez meses durante o qual o Congresso permanece em recesso representa um esvaziamento da esfera partidária, cuja atuação havia sido destituída de sentido pela legislação de exceção (KLEIN, 1978, p. 33). Com base no Ato Institucional nº 5, foram aplicadas mais de 1.500 sanções, entre suspensão e cassação de mandato (434), aposentadoria (547), reforma (241), demissão (324) e destituição (1), maciçamente concentradas no biênio 1969-1970 (FIGUEIREDO, 1978, p. 155). Entre essas punições quatro atingiram diretamente o Judiciário: a aposentadoria compulsória dos ministros Hermes Lima, Evandro Lins e Silva e Victor Nunes Leal, do STF, e a do general Peri Constant Bevilaqua¹⁸³.

Bevilaqua estava a três meses da aposentadoria por idade. Ele foi o único ministro do Superior Tribunal Militar a sofrer uma punição baseada em ato institucional. No Supremo, em solidariedade à aposentadoria de Lima, Lins e Silva e Leal, demitiram-se o Presidente e o Vice-Presidente do Tribunal, ministros Gonçalves de Oliveira e Lafayete de Andrada.

Ambos mineiros, um deles descendente de José Bonifácio, foram os únicos funcionários de alto nível dos poderes republicanos a se valerem do espírito de renúncia para impedir o prosseguimento da confusão entre a história do regime e suas biografias (GASPARI, 2002b, p. 228)¹⁸⁴.

Os eventos de 1968 poderiam ter mostrado a Costa e Silva que ele não estava preparado para governar sob um regime constitucional, mesmo com todos os senões que

¹⁸² No mesmo sentido, Elio Gaspari: “A principal característica da atividade legiferante que se seguiu à edição do AI-5 foi a expansão do controle da sociedade pelo Estado” (GASPARI, 2002b, p. 232).

¹⁸³ A respeito das cassações dos três ministros do STF ver (PAULA, 2003). Para a aposentadoria de Peri Bevilaqua, ver (LEMOS, 2004b).

¹⁸⁴ Logo em seguida, com o Ato Institucional nº 6, de 1º de fevereiro de 1969, Costa e Silva reduziria o Supremo Tribunal Federal à sua composição de onze ministros.

podem ser opostos à Constituição de 1967, sua feitura e opções institucionais autoritárias. A onipresente filosofia legalista e formalista da UDN, entretanto, lhe dizia que não. O problema era que mesmo a Constituição de 67 era excessivamente liberal. A solução para as dificuldades experimentadas estaria, assim, em reformá-la, ou, nas palavras de Carlos Castello Branco, mandá-la de volta “ao estaleiro, para que fosse reajustada ao novo surto revolucionário, assegurando-se nível constitucional, ainda que transitório, a disposições políticas de exceção”. Para Costa e Silva, isso significava “reduzir a área de interferência política e parlamentar no sistema de poder nacional” (CASTELLO BRANCO, 1969).

Antes de reabrir o Congresso, Costa e Silva pretendia outorgar uma nova constituição, a qual manteria em vigor o Ato Institucional nº 5, mas facultaria ao presidente a suspensão de um ou vários de seus dispositivos. De acordo com três de seus principais colaboradores – Jayme Portella, Carlos Chagas e Hernani d’Aguiar – ele pretendia valer-se dessa prerrogativa para decretar o fim do recesso parlamentar no início de setembro de 69. “Essa providência, ainda que superficial em relação ao conjunto do AI-5, era condição necessária para qualquer iniciativa de restabelecimento da ordem institucional” (GASPARI, 2002b, p. 76).

Ainda em março de 1967, a tarefa de preparar a nova constituição estava sob responsabilidade de Gama e Silva. O ministro “linha dura” opunha-se à reabertura “prematura” do Congresso e não tinha interesse na elaboração de uma nova constituição, afinal “uma nova Carta, mesmo absorvendo parte das medidas dos Atos, definiria algum ordenamento, algum limite, no seu uso. Aparentemente, o Ministro da Justiça estava satisfeito com a situação de arbítrio absoluto que os atos possibilitavam” (ARAÚJO; MACIEL, 2002, p. 47). Sua inércia, entretanto, resultou na transferência da tarefa para o Vice-Presidente, Pedro Aleixo¹⁸⁵.

Aleixo, que fora o principal articulador da Constituição de 1967 no Congresso Nacional, desempenharia agora o papel que coube a Carlos Medeiros Silva naquela oportunidade. O primeiro esboço do trabalho levava em conta diferentes sugestões recebidas pelo Vice-Presidente de juristas, políticos, entidades de classe e outros colaboradores. Foi concluído em 22 de junho de 1969, 38 dias após seu início

¹⁸⁵ De acordo com Caetano Araújo e Eliane Cruxên Maciel, com base em depoimento do senador Edison Lobão, apenas diante da inércia de Gama e Silva o encargo foi repassado a Pedro Aleixo.

(ARAÚJO; MACIEL, 2002, p. 49). De posse da minuta, Costa e Silva designou a chamada Comissão de Alto Nível, integrada por ele próprio e outros sete nomes de peso: o Vice-Presidente, Pedro Aleixo, o Ministro da Justiça, Gama e Silva, o Ministro do Planejamento, Hélio Beltrão, o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Themistocles Cavalcanti, o Chefe da Casa Civil, Rondon Pacheco e os juristas Miguel Reale e Carlos Medeiros Silva. A composição da Comissão denunciava a tentativa de equilibrar o conflito entre duros e moderados: do lado da revolução, Carlos Medeiros Silva e Gama e Silva. Do lado das “instituições”, Aleixo e Rondon Pacheco (ARAÚJO; MACIEL, 2002, p. 49).

As notas taquigráficas das reuniões da Comissão consistem em um rico e extenso material de pesquisa. A questão da mudança constitucional é discutida detidamente no segundo dia de trabalho, 15 de julho de 1969. É nesse momento que se introduz o quórum de um terço de deputados ou senadores para a iniciativa de proposta de emenda constitucional; segundo Costa e Silva, “um quarto barateia muito” (SENADO FEDERAL, 2002, p. 175). Até aquele momento, a sistemática prevista para a aprovação de emendas constitucionais era a mesma da Constituição de 1967, como se depreende da leitura do art. 49 do projeto (2002, p. 176). Trava-se, então, um debate sobre a necessidade de estabelecer um rito diferenciado para as proposições de reforma constitucional iniciadas pelo Presidente da República, algo previsto no Ato Institucional nº 2, mas rejeitado expressamente no processo de apreciação das emendas apresentadas durante a Constituinte de 1966-67:

Depois de muita discussão sobre as condições para apresentação de emenda constitucional, Gama e Silva insiste na tese da diferença de tratamento de propostas originárias do Executivo e do Legislativo, posição seguida por Miguel Reale. Discutia-se a garantia da apreciação das propostas do Executivo, garantia de que não gozariam as de iniciativa de parlamentares. Todavia, o texto é suprimido e permanece a redação da Constituição de 1967 (ARAÚJO; MACIEL, 2002, p. 61).

Este relato é fiel ao teor dos debates, mas não o é quanto ao texto final do projeto, nem quanto à versão promulgada pela Junta Militar, na qual o quórum para aprovação das emendas surge como sendo de dois terços. Não foi possível localizar nenhuma fonte histórica que explicasse a mudança. Parece razoável supô-la de responsabilidade do próprio Pedro Aleixo, que após os trabalhos da Comissão, ficou encarregado de consolidar as diversas alterações aprovadas ao anteprojeto inicial. É

possível que o Vice-Presidente, de perfil mais liberal, tivesse preferência por essa fórmula, como meio de melhor resguardar os dispositivos constitucionais do humor governamental. Entretanto, a lealdade que marcou sua relação com Costa e Silva fala contra, ao menos em princípio, a suposição de que ele houvesse inserido na versão final do texto, propositadamente e sem o conhecimento do Presidente, um dispositivo em discordância com o que fora debatido na Comissão. Como se sabe, o quórum de dois terços viria a criar dificuldades para o regime militar, como atesta o episódio do Pacote de Abril, discutido no próximo capítulo. É fato que o Conselho de Segurança Nacional apreciou o resultado do trabalho da Comissão de Alto Nível antes de sua finalização, mas é duvidoso que uma alteração como essa houvesse sido sugerida por seus membros, que, à exceção do próprio Pedro Aleixo, criticaram o projeto por julgá-lo excessivamente liberal (ARAÚJO; MACIEL, 2002, p. 64).

O plano de Costa e Silva, mesmo com a oposição de setores duros do Exército, parecia caminhar para o sucesso. Ele reabriria o Congresso para a promulgação da nova Constituição, ainda que sob o título de Emenda Constitucional, no 7 de setembro vindouro. Entretanto, no dia 27 de agosto, ao despachar com o governador de Goiás, Otávio Lage, o presidente sentiu-se mal, experimentou alguma confusão mental e chegou a perder a fala. Ao longo do próximo dia e meio a sua situação pioraria. Trinta e cinco horas depois do primeiro acidente neurológico o dispositivo de emergência do Planalto foi acionado para levar Costa e Silva ao Rio de Janeiro o mais rápido possível. Ele sofrera uma isquemia cerebral, que o deixou mudo e com o lado direito imobilizado. Gaspari registra que “o marechal chorou quando o carro [que o conduzia ao aeroporto de Brasília] afastou-se do Alvorada” (GASPARI, 2002b, p. 80-81)¹⁸⁶.

Uma rápida movimentação, orquestrada pelo Chefe do Gabinete Militar, general Jayme Portella, foi posta em marcha. Seu objetivo era nada mais nada menos que a usurpação. Os militares da linha dura jamais aceitariam a consequência constitucional da incapacidade de Costa e Silva: a posse, na Presidência, de Pedro Aleixo, o único membro do Conselho de Segurança Nacional que se opusera ao Ato Institucional nº 5. Simplesmente não confiavam nele. Portella teve, então, a idéia de substituir o Presidente

¹⁸⁶ Na verdade, a saúde de Costa e Silva era sabidamente precária já à época em que ele fora alçado à Presidência da República. No final de 1966, dois médicos já haviam lhe dado no máximo mais dois anos de vida. Para mais detalhes, (GASPARI, 2002a, p. 274).

por meio de uma “regência trina”, uma junta militar composta pelos ministros das três Armas¹⁸⁷.

A solução recebeu a benção do Alto-Comando das Forças Armadas e, como de hábito, Jayme Portella foi bater à porta de Carlos Medeiros Silva para que ele desenhasse o Ato Institucional por meio do qual a regra sucessória prevista na Constituição seria excepcionada e o comando do país outorgado à Junta Militar. “Em menos de meia hora, Medeiros redigiu a lápis, com sua letra miúda, arrazoado e ato” (GASPARI, 2002b, p. 84). Certamente, a prática lhe facilitava a tarefa. Pedro Aleixo fora convocado ao Rio, no Arsenal da Marinha, onde recebeu a notícia de que os três ministros militares assumiriam o governo em seu lugar. Ele não ofereceu resistência, mas foi posto sob vigilância por Portella, para evitar que uma volta a Brasília e uma cerimônia de posse montada às pressas tornassem ainda mais complicado seu plano (GASPARI, 2002b, p. 85).

O Ato Institucional nº 12 foi editado em 31 de agosto de 1969 e inaugurou um período de intensa produção de normas excepcionais. A Junta Militar, em um mês e meio de “mandato” editou cinco atos institucionais e outorgou a Emenda Constitucional nº 1, de 1969. Os atos institucionais apontaram para um recrudescimento ainda maior do regime. Criavam, por exemplo, a pena de banimento para indivíduos inconvenientes, nocivos ou perigosos à Segurança Nacional e a pena de morte e prisão perpétua para hipóteses de “guerra revolucionária ou subversiva”. Para enquadrar os militares cujo histórico autorizava supor que um “puxão de orelha” os reintegraria no “espírito e nos deveres próprios da instituição”, foi criada a transferência para reserva por tempo determinado. Enfim, para viabilizar a sucessão de Costa e Silva por um militar, foi declarada vaga a Presidência e, é claro, a Vice-Presidência da República.

A nova Constituição, travestida de emenda, aproveitava-se do trabalho desenvolvido pela Comissão de Alto Nível, mas introduzia nele algumas alterações significativas. A versão outorgada em 17 de outubro de 1969 permitia a prorrogação indefinida do estado de sítio, restringia ao Presidente a iniciativa legislativa para proposições versando sobre anistia a crimes políticos, mitigava as imunidades parlamentares, tornava mais rigoroso o instituto da fidelidade partidária e estabelecia, na

¹⁸⁷ À época, Augusto Rademaker (Marinha), Aurélio de Lyra Tavares (Exército) e Márcio de Souza e Mello (Aeronáutica).

linha do Ato Institucional nº 14, a pena de morte e prisão perpétua para casos de guerra “revolucionária ou subversiva”¹⁸⁸.

Ao fim da votação das emendas ao projeto de Constituição em 1967, Nelson Carneiro lançou uma profecia às avessas:

Desta vez, Sr. Presidente, ocupo a tribuna para, em nome do Movimento Democrático Brasileiro, exaltar o modo como V. Exa. procurou conduzir os trabalhos, levá-los a termos, dentro do exíguo prazo traçado, infelizmente, pelo Ato Institucional nº 4, impondo a um Congresso em recesso as canseiras da votação de um projeto que, aperfeiçoado que tenha sido pela colaboração de todos, há de durar muito pouco – e Deus permita que dure pouco – para que um outro texto venha a ser apreciado com mais serenidade e mais clareza, capaz de traduzir por muitos anos os anseios democráticos do povo brasileiro¹⁸⁹.

De fato, a Constituição de 1967 durou pouco, mas não foi substituída por um texto capaz de traduzir os “anseios democráticos do povo brasileiro”. O texto da Emenda nº 1, de 1969, traduzia apenas a conveniência de um regime violento e incapaz de impor a ordem no âmbito das próprias Forças Armadas.

Como visto, o regime ditatorial foi marcado pela suspensão e alteração de normas constitucionais por força de atos institucionais editados pelo governo ou de emendas à Constituição ora outorgadas, ora votadas por um Congresso rigidamente controlado. Essas medidas procuraram assegurar aos militares o controle das principais instituições republicanas, de forma a permitir o adimplemento dos “objetivos nacionais” permanentes ou conjunturais e a garantia da “paz e tranquilidade social”.

Os conceitos de objetivos nacionais permanentes e conjunturais, como se sabe, remetem ao trabalho de Golbery do Couto e Silva (1981). Os objetivos nacionais permanentes representam a

tradução dos interesses e aspirações do grupo nacional, tendo em vista a sua própria sobrevivência como grupo, isto é, asseguradas as três condições básicas de autodeterminação, integração crescente e prosperidade, dentro do quadro espacial seja imposto pela tradição histórica, seja requerido por condições julgadas essenciais àquela mesma sobrevivência. Tais objetivos definem, portanto, a atitude do

¹⁸⁸ Para maiores detalhes acerca das modificações, conferir (ARAÚJO; MACIEL, 2002, p. 65-75) e, para uma síntese precisa, (GASPARI, 2002b, p. 122).

¹⁸⁹ *Anais da Constituição de 1967*, v. IV, p. 994.

grupo, considerado em sua vida interior e em sua vida de relação (COUTO E SILVA, 1981, p. 60).

Os “objetivos nacionais atuais”, por outro lado, teriam caráter conjuntural, representando a “cristalização dos interesses nacionais *em um dado momento*” (1981, p. 65). Nessa análise, os objetivos permanentes são naturalizados e equivalem a uma interpretação das aspirações da nação, compreendidas como um dado fático da realidade, acessível ao intérprete devidamente qualificado, pois se manifestam de forma “mais ou menos consciente, mais ou menos inarticuladas e por vezes ainda informes” (1981, p. 28).

Na definição dos objetivos permanentes, Golbery recomenda eliminar, tanto quanto possível, “as superestruturas ideológicas e as racionalizações mais ou menos especiosas com as quais, freqüentemente, se mascaram as aspirações e interesses de fundo mais egoísta e de caráter mais agressivo” (1981, p. 61). Portanto, a definição do que é necessário para a subsistência e desenvolvimento de um país é um problema que se resolve no campo da estratégia, da técnica.

Mesmo que seja objeto de alguma polêmica a extensão em que a doutrina da Segurança Nacional influenciou de fato os governos militares (FICO, 2004), é significativo que um trabalho como o de Golbery não dedique uma palavra sequer ao papel desempenhado pelas constituições no processo de integração social. O direito, nesse contexto, está plenamente a serviço da política, ou melhor, a serviço de quem, faticamente, é capaz de afirmar quais são os “objetivos nacionais”. Do ponto de vista da estratégia, o direito (e, portanto, também a Constituição) encontra-se no terreno dos *meios*. A marca desse pensamento político é, para o constitucionalismo, a *instrumentalidade da Constituição*.

Por tudo isso, o biênio 1968-1969, analisado nas últimas páginas, foi decisivo. Ele representa o momento em que a contradição do movimento militar iniciado em 1964 atinge seu ápice, com a decretação do Ato Institucional nº 5 e, em seguida, a outorga de uma nova Constituição, que o reconhecia expressamente e mantinha-o vigente. O art. 182 da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, ao proclamar que “continuam em vigor o Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, e os demais Atos posteriormente baixados” operou uma curiosa inversão. Os atos institucionais nº 1, 2 e 5 iniciavam sua parte dispositiva afirmando que a Constituição – de 1946, no caso dos dois primeiros e

de 1967, no caso do terceiro – era mantida em vigor. Agora era a própria constituição que se encarregava de declarar vigente o ato institucional que lhe precedia. Essa confusão atacava as próprias premissas “revolucionárias”, como observou Gama e Silva durante os trabalhos da Comissão de Alto Nível: “Entendo que o Ato Institucional é superconstitucional, e aí está a Constituição dando a faculdade de revogar o Ato Institucional!” (SENADO FEDERAL, 2002, p. 332).

A conjunção do Ato Institucional nº 5 e da Emenda Constitucional nº 1 forneceu a versão definitiva do jogo normativo que turvava os limites entre a normalidade constitucional e a adoção de medidas excepcionais, quando a própria Constituição passou a afirmar a possibilidade de que suas normas fossem excepcionadas conforme a vontade do governante. Médici, eleito pelo Congresso recém-aberto em outubro de 1969 para substituir Costa e Silva, não alterou em nada essa estrutura. A única emenda constitucional que aprovou, em 1972, destinava-se a tornar indiretas as eleições para governador de estado, em 1974 (Emenda Constitucional nº 2, de 1972). Por quê? É impossível ser mais eloqüente que ele:

A Castello Branco a ditadura parecera um mal. Para Costa e Silva, fora uma conveniência. Para Médici, um fator neutro, instrumento de ação burocrática, fonte de poder e depósito de força. Não só se orgulhou de ter namorado o AI-5 desde antes de sua edição, como sempre viu nele um verdadeiro elixir: “Eu posso. Eu tenho o AI-5 nas mãos e, com ele, posso tudo”, disse certa vez a um de seus ministros. “Eu tinha o AI-5, podia tudo”, rememorou na única entrevista que concedeu (GASPARI, 2002b, p. 130).

As desventuras constitucionais do regime militar voltariam ao primeiro plano da política nacional apenas durante o governo de Ernesto Geisel, em 1974, dessa vez impulsionando um movimento lento, mas crescente, de reivindicação pela ruptura com a ordem constitucional autoritária.

Capítulo 2 – A emergência do projeto constitucional democrático: convocação, processo e significado da Constituinte de 1987/1988

Constituinte sem povo não cria nada de novo.

Slogan adotado pelos plenários, comitês e movimentos Pró-Participação Popular na Constituinte

Segundo Nelson Werneck Sodré, é falso dizer que o processo político que ficou conhecido como “abertura”, conduzido pelo governo Geisel, surgiu por pressão das forças populares. Elas “nem sequer estavam organizadas e menos ainda tinham condições para uma pressão desse tipo” (SODRÉ, 1984, p. 131). Seria, entretanto, igualmente equivocado ignorar que, a partir da abertura, a participação da sociedade civil no jogo político ganhou progressiva articulação e relevância. No bojo desse processo, emergia uma forma nova de perceber o direito, em especial o direito constitucional.

Essa mudança é, antes de tudo, *a mudança de uma prática*. Paul Veyne (1995) já advertia para os múltiplos sentidos que um conceito como “governo” comporta. Analisando a contribuição do trabalho de Foucault para a história, Veyne sugere que é muito mais proveitoso abordar a *prática do governo* do que o mero conceito, o qual pode nos levar à equiparação apressada de experiências históricas muito distintas. A mesma observação se aplica ao “poder constituinte”. Se observarmos as circunstâncias que cercam a reivindicação por uma nova constituição na década de 70, seu enredamento com os movimentos pela anistia e pelo restabelecimento das eleições diretas, o processo de convocação da Assembléia Constituinte e, finalmente, o biênio de seu funcionamento, algo de novo pode ser percebido. Debatendo-se contra uma longa tradição de “transições pelo alto”, uma nova prática começa a se articular, propondo para a pergunta acerca do fundamento da autoridade da Constituição respostas ao mesmo tempo inesperadas e criativas.

Há algumas justificativas para tratar a elaboração de uma constituição como um problema destinado a um grupo reduzido e supostamente qualificado de indivíduos,

como até então havia sido a regra na história constitucional brasileira. Uma das mais populares é – como lembrado ao final do capítulo anterior – a idéia de que o direito é em si assunto para técnicos. Essa explicação integra, em boa medida, o “senso comum teórico” dos juristas e precede o regime militar, ainda que certamente tenha se exacerbado durante esse período. Na década de 70, Manoel Gonçalves Ferreira Filho já anunciava que a lei tornara-se uma atividade “de per si técnica” (FERREIRA FILHO, 2001, p. 269), enquanto Miguel Reale, em artigo de 1985, sugestivamente intitulado “Como *deverá* ser a nova Constituição”, escreveu:

Não é segredo para ninguém que a elaboração de um texto constitucional representa uma tarefa eminentemente técnica, não só por envolver o conhecimento de múltiplos domínios da experiência humana, como por exigir harmonioso senso unitário de equilíbrio, inseparável do valor “arquitetônico” que Aristóteles considerava a nota essencial da Política (REALE, 1985, p. 11).

Mais do que assegurar aos bacharéis uma posição proeminente e supostamente inocente e desinteressada na política, a operação dessa engenharia – ou arquitetura, como preferiria Reale – constitucional serviu para manter a tarefa de “fazer uma constituição” circunscrita a um punhado de iniciados (os “redatores de constituição”, nas palavras de Sartori¹⁹⁰). A experiência de 1987-88 rompeu com esse paradigma de processo constituinte, restrito às instituições e pautado pelos técnicos do governo. A atuação de um conjunto de deputados e senadores, nem todos (quicá uma pequena minoria) de perfil técnico, associado à intensa interferência da opinião pública, a mecanismos institucionais de participação popular e a uma dinâmica descentralizada em mais de duas dezenas de subcomissões temáticas sem a orientação de qualquer anteprojeto de Constituição, poderia resultar em qualquer coisa, menos em um texto dotado de “harmonioso senso unitário de equilíbrio”.

Em outras palavras, as forças políticas envolvidas no processo constituinte jogaram-se nele sem nenhuma certeza sobre como “aquilo” iria acabar. O poder constituinte tornara-se órfão de “objetivos nacionais”. Não havia um projeto oficial a ser traduzido pela Constituição, mas diversos projetos políticos e ideológicos fragmentários

¹⁹⁰ (SARTORI, 1996, p. 215).

a articular, mediados por uma forte exigência de cidadania, entendida principalmente como direito à participação ativa na vida política do país¹⁹¹.

Esse processo materializou uma recusa à Constituição de “Notáveis”, à idéia de um texto “técnico”, a serviço de um programa já definido, portador de um saber confiável sobre o que é “bom para nós”. Esse saber deveria, agora, ser construído e, para isso, constituir as próprias condições de sua constituição. O pronunciamento do povo soberano não seria encarnado pelo unísono da voz autoritária, chancelada pelo verniz bacharelesco, mas por uma autêntica polifonia, cujo sentido somente pode ser apreendido em movimento, em seu próprio fazer-se. Esta é a nota de ineditismo que atribui à Constituição de 1988 um caráter verdadeiramente revolucionário. E, precisamente por isso, é o principal alvo de críticas.

Porém, uma mudança desse tipo não ocorre por meio da supressão instantânea das idéias e práticas até então vigentes. Os ecos da concepção do direito como um problema “técnico” ressoaram ao longo de todo o processo constituinte, como é possível perceber nos comentários que os juristas desalojados de sua posição freqüentemente lançaram contra a Assembléia ou, ainda, no pronunciamento do então presidente José Sarney em cadeia nacional de rádio e televisão, no dia 26 de julho de 1988, no qual criticava a qualidade do trabalho dos Constituintes dizendo: “os brasileiros receiam que a Constituição torne o país ingovernável” (OLIVEIRA, 2005, p. 145).

A história do embate entre essas duas perspectivas conflitantes marca o período da “abertura lenta e gradual”, durante o qual a superação definitiva do ciclo autoritário foi apresentada por alguns como sua definitiva afirmação: o processo constituinte de 1987-1988 seria o desenlace triunfal da “Revolução” de 1964. Essa manobra foi, em parte, fracassada, pois ficou restrita a fragmentos da história oficial e aos pronunciamentos de algumas lideranças políticas. No campo do direito constitucional, entretanto, ela obteve uma vitória. Com o poder pasteurizador do formalismo jurídico,

¹⁹¹ A este respeito, veja-se a avaliação do então reitor da Universidade de Brasília, Cristóvam Buarque: “A Constituinte tinha que ser o retrato das idéias que o Brasil tem de si. E estas idéias são hoje divididas, como as de um ser esquizofrênico que se sente partido e, portanto, não se vê claramente. (...) Nossa Constituição de 1988 reflete perfeitamente o mundo imperfeito ao qual ela pertence. Felizmente ela assim saiu. Não poderia ser diferente. Não ‘avançou’ como alguns gostariam. Não ‘regrediu’ como outros desejariam. Não deixou claro para onde vai o país, porque nenhum de nós tem claro para onde ele deve e pode ir. Esta é a mais perfeita de nossas Constituições. Ela é inacabada como o nosso país, em processo de formação social desejando ser uma Nação” (BUARQUE, 1988, p. 20).

logrou impedir que, à experiência de 1987-1988, se seguisse uma ampla revisão da doutrina sobre o poder constituinte no Brasil. E, talvez por isso, ainda seja tão comum que os trabalhos dos defensores do elitismo constitucional encontrem uma boa acolhida na academia jurídica. Nesses trabalhos, percebe-se, invariavelmente, o estranhamento e o desconforto com o processo que resultou na Constituição de 1988 e, por conseqüência, com a própria Constituição. Ferreira Filho, por exemplo, ao defender a possibilidade de convocação de uma nova Assembléia Constituinte por meio de emenda constitucional, tal como ocorrido em 1985, expressa seu dissabor com um alerta: “que desta vez sejam os mais sábios os incumbidos de estabelecê-la [a Constituição]” (FERREIRA FILHO, 1995, p. 142)¹⁹².

Na realidade, Ferreira Filho sustenta até os dias de hoje que entre o Ato Institucional nº 5 e a Constituição de 88 não há, do ponto de vista jurídico, solução de continuidade. Essa visão apresenta a convocação da Constituinte como autorização para uma reforma total da Constituição de 1967-69 e o trabalho da Assembléia como o

¹⁹² A visão de Ferreira Filho é, neste particular, tributária do pensamento de Vilfredo Pareto e Gaetano Mosca. Ele cita ambos reiteradamente em “A Democracia Possível” (1972, p. 25-26). Eis um pequeno trecho de Mosca, reproduzido nessa obra: “Os indivíduos [que constituem a elite dirigente] distinguem-se da massa dos governados por qualidades que lhes dão uma certa superioridade, material, intelectual ou mesmo moral; ou então são os herdeiros de indivíduos que possuíram tais qualidades (...). Em outras palavras, os membros de uma minoria dirigente, em regra, possuem algum atributo, real ou aparente, que é altamente apreciado e muito influente na sociedade em que vivem”. Ferreira Filho completa: “A elite dirigente desdobra-se em duas camadas: uma reúne as principais figuras da Política, os grandes líderes, os estadistas; outra, o grupo bem mais numeroso dos *cadres*, dos técnicos que assessoram, dos administradores que executam, de todos aqueles que, em nível alto, cercam, inspiram, auxiliam os primeiros” (p. 26). A teoria das elites supõe que é impossível uma democracia na qual o povo governe a si próprio, no sentido de que ele produza por si as decisões políticas fundamentais. Os desenvolvimentos de Ferreira Filho sobre a teoria das elites ajustam-se perfeitamente às necessidades de justificação daquele movimento que ele chamou de “Revolução Democrática brasileira” (1964, p. 173). Ao comentar as tensões entre democracia e desenvolvimento econômico, por exemplo, ele sugere que não há incompatibilidade entre ambas, mas “dificuldade em conciliá-las”. Por essa razão, “a regra geral é a preponderância de regimes autoritários na fase inicial do desenvolvimento econômico” (1972, p. 48). Na mesma obra, Ferreira Filho ensina que “a escolha popular e direta de governantes reveste-se de caráter mentiroso e daninho porque é feita, via de regra, fora da escala humana” (p. 82). Isso significa, em poucas palavras, que os cidadãos deveriam votar apenas em representantes com os quais convivessem diretamente, sem intermediações, em um mesmo círculo político, de preferência natural: “ninguém deve poder escolher, pelo voto, representante ou titular de cargo de governo fora de um círculo, à sua medida” (p. 83). A forma de não excluir a maioria da população de (alguma) participação nesse processo é a “estruturação em pirâmide de todo o povo. Essa fórmula resulta na formação de uma cadeia de confiança e representação que vá, por tantos degraus quanto necessário, dos pequenos e forçosamente numerosos círculos de base, à medida do homem comum, até o círculo mais alto, incumbido de selecionar as autoridades supremas do Estado” (p. 89). Disso, conclui-se que o modelo de democracia de partidos é “inviável e utópico” (1979, p. 156) (ainda que Ferreira Filho não defenda o modelo de partido único (1972, p. 87-88)) e que o modelo de eleições indiretas para Presidente e Governador adotado pelo país é plenamente justificável (1979, p. 158). O importante, ao final, é “jamais fazer da massa o soberano” (1972, p. 88). Para uma abordagem introdutória ao trabalho de Mosca e Pareto, ver (ZUCKERMAN, 1975).

exercício desse poder reformador, cuja autoridade remontaria ao período de maior recrudescimento da ditadura militar. O formalismo jurídico busca romper com o tempo, construir um saber neutro e, por isso mesmo, a-histórico. Pretende isolá-lo da moral e da política enquanto, sub-repticiamente, serve a propósitos políticos claros, contudo, silentes. A contradição encerrada no diagnóstico de Ferreira Filho, entretanto, só pode ser desvelada em toda sua dimensão por meio de um olhar sobre a *história* da convocação da Constituinte e seus trabalhos. Sobre sua *prática*, e não só sobre os nomes que lhe impingiram seus advogados ou detratores.

Este capítulo dedica-se a essa tarefa, analisando as condições históricas que tornaram possível a reunião da Assembléia Nacional Constituinte de 1987-1988, a forma pela qual ela se desincumbiu de sua tarefa e as conseqüências desse processo sobre o próprio sentido da Constituição para nós.

2.1. A longa gestação do processo constituinte

De uma forma geral, reconhece-se que a idéia de convocação de uma assembléia nacional constituinte foi formalizada pela primeira vez em julho de 1971, por meio da chamada “Carta do Recife”, documento aprovado em reunião do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) realizada naquela cidade (MICHILES, 1989, p. 22). Há registros, entretanto, de que o VI Congresso Nacional do Partido Comunista Brasileiro (PCB), realizado clandestinamente em dezembro de 1967, aprovou entre suas teses “a abolição das leis de exceção implantadas pelos militares que tomaram o poder em 1964, o estabelecimento das liberdades democráticas, a realização de eleições, *a adoção de uma constituição democrática* e a anistia aos presos políticos”¹⁹³ (destacamos).

O pronunciamento do MDB, entretanto, ganhou relevância em razão do momento histórico vivido pelo partido, no qual vários militantes pregavam até mesmo a autodissolução como forma de protesto contra a ditadura militar (MICHILES, 1989, p. 22). A convocação de uma constituinte era questão controversa e gerou debates intensos. Segundo Maria D’Alva Gil Kinzo, a idéia era considerada pela ala mais moderada do MDB como “radical para a época” (KINZO, 1988, p. 140). “Na década de

¹⁹³ A este respeito, ver o verbete “Partido Comunista Brasileiro”, do “Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro” organizado pela Fundação Getúlio Vargas. O verbete encontra-se disponível online no endereço: <http://www.cpdoc.fgv.br/dhbb/verbetes_htm/6069_5.asp>. Acesso em: 5.3.2008.

70, o simples mencionar da palavra ‘Constituinte’ implicava uma certa dose de incoseqüência política” (MICHILES, 1989, p. 19). A vitória no episódio da Carta do Recife foi da ala que mais tarde seria conhecida como o “grupo dos autênticos”.

Os que eram contra, argumentavam que o partido deveria aceitar a Revolução de 1964 como um fato irreversível, e lutar para que fosse restabelecida a Constituição menos autoritária de 1967¹⁹⁴. Os partidários da Assembléia Constituinte, recusando-se a reconhecer qualquer estrutura constitucional gerada pelo regime pós-64, argumentavam que a luta por sua convocação seria um passo fundamental para a democratização do país (KINZO, 1988, p. 140).

A idéia de convocação da constituinte, entretanto, exerceu influência muito limitada sobre a oposição legal. Apenas após 1977, por razões analisadas a seguir, a convocação de uma Constituinte passou a ter alguma prioridade na pauta emedebista. Entretanto, mesmo que o discurso constituinte ainda não estivesse articulado de forma consistente no início e em meados da década de 70, a crítica ao constitucionalismo autoritário marcou a atuação da oposição legal e dos movimentos sociais no período, abrindo espaço para uma reivindicação política amparada em base social mais ampla e representativa. Em 1973, Ulysses Guimarães e Barbosa Lima Sobrinho, candidatos a Presidente e vice da República, respectivamente, indicados pelo MDB, cruzaram o país denunciando a farsa da eleição indireta e divulgando o que chamaram de “anticandidatura”¹⁹⁵. Nas palavras de Ulysses:

Não é o candidato que vai percorrer o país. É o anticandidato, para denunciar a antieleição, imposta pela anticonstituição que homizia o AI-5, submete o Legislativo e o Judiciário ao Executivo, possibilita prisões desamparadas pelo *habeas corpus* e condenações sem defesa, profana a indevassabilidade dos lares e das empresas pela escuta clandestina, torna inaudíveis as vozes discordantes, porque ensurdece a nação pela censura à imprensa, ao rádio, à televisão, ao teatro e ao cinema (ALVES, 2005, p. 217)¹⁹⁶.

¹⁹⁴ No mesmo sentido, ver (MICHILES, 1989, p. 21).

¹⁹⁵ Esse episódio ainda revelaria o racha na própria oposição legal ao regime, que disputava internamente a forma pela qual deveria fazer oposição. Na votação no Colégio Eleitoral, “Ulysses e Barbosa Lima nem sequer receberam todos os votos do seu partido. Um grupo dissidente (os autênticos) de 23 deputados se absteve. Em seu manifesto anunciaram que ‘estavam devolvendo os votos ao grande ausente: o povo brasileiro, cuja vontade, excluída deste processo, devia ser a fonte de todo o poder’. E exigiram a restauração das ‘garantias democráticas’ (também exigida por Ulysses e Barbosa Lima) e apelaram aos brasileiros para que apoiassem seu protesto” (SKIDMORE, 1988, p. 302). No mesmo sentido ver (GASPARI, 2003, p. 252).

¹⁹⁶ A íntegra do discurso de Ulysses pode ser consultada no sítio da Fundação Ulysses Guimarães, no endereço <http://www.fugpmdb.org.br/frm_docs.htm>.

O pronunciamento de Ulysses foi publicado na íntegra pelos grandes jornais do país¹⁹⁷. Considerando que ele atacara de uma só vez o Ato Institucional nº 5, o processo de escolha do próximo presidente e as prisões arbitrárias, a divulgação de seu discurso pela imprensa deve ser considerada como uma vitória do MDB. Gaspari observa que, meses antes, a Polícia Federal lembrara “que era proibido criticar ‘o sistema de censura, seu fundamento e sua legitimidade’. [Portanto, a divulgação da íntegra do discurso de Ulysses] era pouco, mas era algo” (GASPARI, 2003, p. 243).

Em agosto de 1974, a Ordem dos Advogados do Brasil realizou sua V Conferência, no Rio de Janeiro. O tema escolhido foi “O Advogado e os Direitos do Homem” e os debates caminharam por uma defesa inflexível das liberdades e garantias fundamentais. A OAB decidiu deflagrar uma campanha pública, cuja meta era a revogação do Ato Institucional nº 5, a restauração do *habeas corpus* e a anistia. Já naquele momento, a Ordem mostrava-se empenhada em “convencer o público de que os governos militares pós-1964 era ilegítimos porque a *Constituição que outorgaram não resultou de uma assembleia constituinte eleita pelo povo*” (SKIDMORE, 1988, p. 366) (destacamos).

Outro fator que abriu espaço para a mobilização pró-Constituinte foi a fragilização do governo militar nos processos eleitorais de 1974 e 1976. Nas eleições de 74 – que representaram um grande golpe para o regime – o MDB conquistou 16 cadeiras das 22 em disputa para o Senado e fez 160 cadeiras na Câmara, algo em torno de 40% do total de deputados. O resultado eleitoral colocou em suspenso a distensão, pois “obrigava o projeto de reforma política a passar pela oposição, coisa para a qual [o então presidente] Geisel nunca se preparara” (GASPARI, 2003, p. 477). Nas eleições municipais de 1976, a ARENA ganhou com folga nas regiões economicamente menos desenvolvidas, mas o MDB obteve a maioria das Câmaras de Vereadores de Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador, Campinas e Santos (SKIDMORE, 1988, p. 372). O que agravava a situação para os militares era o fato de a vitória emedebista ter sido conquistada mesmo após a imposição de pesadas restrições à propaganda eleitoral no rádio e na TV pela chamada “Lei Falcão” (Lei nº 6.339, de 1976), editada quatro meses antes do pleito. Pela lei, a propaganda eleitoral era limitada

¹⁹⁷ A respeito do discurso de Ulysses e seu impacto, ver o artigo de Carlos Chagas publicado em *O Estado de S. Paulo*, de 27.9.1973, “Navegar é preciso”, republicado em (CHAGAS, 1975, p. 91-93).

à apresentação do nome, número e currículo dos candidatos. De acordo com Maria Helena Moreira Alves,

como o rádio e a televisão não podiam divulgar as idéias dos candidatos ou as plataformas dos partidos, impedia-se que as críticas da oposição às políticas governamentais exercessem influência maior sobre o eleitorado. O significado desse tipo de censura fica evidente se lembrarmos que os maiores jornais do país na época tinham tiragem máxima de aproximadamente 300 mil exemplares, atingindo cerca de 20 milhões de pessoas; em compensação, o rádio atingia 85 milhões de pessoas, e a televisão aproximadamente 45 milhões (ALVES, 2005, p. 229).

O governo não estava preparado para amargar uma nova derrota em 1978, especialmente porque as eleições para governador seriam diretas pela primeira vez, desde 1965, conforme previsto no art. 13, § 2º da Carta de 69. De acordo com Bernardo Kucinski, o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES), uma das principais organizações que apoiaram o golpe de 1964, havia circulado um documento no governo intitulado “Considerações sobre os resultados das eleições de 1976 e a futura atitude política a tomar”. No documento, o IPES previa uma derrota do governo no pleito de 78, a menos que fossem introduzidas alterações na legislação eleitoral (KUCINSKI, 2001, p. 39-40). O SNI caminhava no mesmo sentido. Segundo Maria Helena Moreira Alves, o mapa eleitoral organizado pelo órgão de inteligência apontava que, em 1974, o MDB vencera para o Senado em 79 das 90 cidades com mais de 100 mil habitantes à época.

Eram evidentes as implicações: se o MDB continuasse a crescer, certamente conquistaria maioria no Senado, vencendo em todas as grandes áreas urbanas nas eleições de 1978 para o Congresso. Mais ainda, sua força no Congresso deveria reduzir a proporções insignificantes a maioria da ARENA, ainda que não obtivesse maioria na Câmara. Tal situação ameaçaria todo o plano de ‘distensão’ que deveria ser imposto através de um Congresso controlado pelo governo (ALVES, 2005, p. 232).

Geisel não possuía maioria no Congresso para a aprovação das medidas necessárias. Por outro lado, a decretação de um novo ato institucional colocaria em risco seu projeto de abertura lenta e gradual. A saída encontrada foi valer-se da prerrogativa outorgada ao presidente pelo art. 2º do Ato Institucional nº 5, ainda em vigor, decretando o recesso do Congresso Nacional¹⁹⁸. Com o Congresso em recesso, o

¹⁹⁸ O que foi feito por meio da edição do Ato Complementar nº 102, de 1º de abril de 1977.

presidente, por força do § 1º do art. 2º do mesmo ato, ficaria “autorizado a legislar em todas as matérias”.

Era necessário, entretanto, encontrar um pretexto que tornasse mais apresentável à opinião pública a atitude arbitrária do governo. Geisel fabricou esse pretexto pressionando o Congresso a aprovar seu projeto de Reforma do Judiciário¹⁹⁹. O projeto²⁰⁰ criava um órgão disciplinador da magistratura, o Conselho Nacional da Magistratura, dotado de competência para, entre outras coisas, avocar procedimentos disciplinares em face de juízes de primeiro grau. Além disso, ampliava a competência da justiça militar estadual, o que gerou preocupações sobre a efetividade da apuração de crimes praticados por policiais militares contra civis. O projeto foi repudiado pela OAB que pressionou intensamente o MDB para modificá-lo ou rejeitá-lo. No curso das negociações,

o Senador Accioly Filho, da ARENA, redigiu um substitutivo que foi aprovado pelo MDB. O governo, no entanto, pressionou a ARENA a rejeitá-lo, forçando a aceitação da versão original do Executivo. A situação logo chegou a um impasse, transformando-se em crise política; o MDB fechou questão, obrigando todos os seus parlamentares a votar contra o projeto²⁰¹. No dia 30 de março de 1977 o projeto de reforma judiciária foi a plenário em sessão conjunta do Senado e da Câmara dos Deputados, como era exigido para votação de uma emenda constitucional. O resultado foi de 241 votos favor do projeto original e 156 contra; como não houve maioria de dois terços, o pacote foi rejeitado. Dois dias depois o presidente Ernesto Geisel fechou o Congresso pela terceira vez (...). (ALVES, 2005, p. 233)²⁰².

¹⁹⁹ De acordo com Elio Gaspari: “O Congresso não fora fechado para que se reformasse o Judiciário. O que se queria era o ‘muito mais’, a liberdade para emendar dispositivos político-eleitorais da Constituição” (GASPARI, 2004, p. 362). A mesma conclusão pode ser depreendida da leitura da Ata da 52ª Sessão do Conselho de Segurança Nacional, 1.4.1977, na qual se discute abertamente a necessidade de “conjuguar” a reforma do judiciário com a as alterações na legislação político-eleitoral.

²⁰⁰ Proposta de Emenda à Constituição nº 29, de 1976, encaminhado ao Congresso pela Mensagem nº 347, de 1976 (*Diário do Congresso Nacional*, 17.11.1976, p. 2892 e ss.).

²⁰¹ À época vigia a fidelidade partidária, e o descumprimento de uma orientação direta do partido poderia levar o deputado ou senador à perda do mandato, nos termos do art. 35, V, *c/c* o parágrafo único do art. 152, ambos da Carta de 69. Este último dispositivo rezava: “Perderá o mandato no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembléias Legislativas e nas Câmaras Municipais quem, por atitudes ou pelo voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o partido sob cuja legenda foi eleito. A perda do mandato será decretada pela Justiça Eleitoral, mediante representação do partido, assegurado o direito de ampla defesa”.

²⁰² No mesmo sentido as observações de Ronaldo Costa Couto (2003, p. 201).

No dia 1º de abril, Geisel reuniu o Conselho de Segurança²⁰³. Começou expondo o longo trabalho de diagnóstico do Judiciário desenvolvido a seu pedido pelo Supremo Tribunal Federal e a tentativa de aprovação do texto no Congresso. Criticou o MDB, que adotou “postura fechada” na questão, invocando, inclusive a cláusula de fidelidade partidária prevista na Emenda nº 1, de 1969. De acordo com o presidente a emenda era “técnica e jurídica”, não guardando “qualquer conotação partidária”. Seu objetivo era tão-somente “dotar o Brasil de uma Justiça melhor”. Por fim, criticou a sistemática de apreciação das emendas constitucionais prevista na Carta outorgada pela Junta Militar:

Embora tivéssemos maioria absoluta, a emenda não passou, porque a Constituição, por uma razão que até hoje não entendi, exige que as emendas constitucionais sejam aprovadas por dois terços, quando a Constituição anterior exigia apenas maioria absoluta. Quer dizer, se vigesse a Constituição anterior, essa emenda teria sido aprovada e estaria hoje iniciada a sua regulamentação.

Assim como em 1965, a rejeição de proposta de emenda constitucional encaminhada pelo Presidente da República ao Congresso resultou na outorga de um ato de exceção. Abria-se caminho nem tanto para a reforma do Judiciário, mas para a “liberdade para emendar dispositivos político-eleitorais da Constituição” (GASPARI, 2004, p. 362), algo que o “incompreensível” quórum de dois terços, exigido para reformas constitucionais, tornava impossível ao governo, com o Congresso aberto²⁰⁴.

Nos doze dias seguintes, Geisel promoveu intensos debates com um pequeno grupo de assessores, entre os quais o ministro Golbery do Couto e Silva, o secretário particular Heitor Ferreira e o chefe do SNI, general João Baptista Figueiredo (ALVES, 2005, p. 233). Gaspari registra, ainda, a participação do ministro da Justiça, Armando Falcão, e de Francelino Pereira, então presidente da ARENA (GASPARI, 2004, p. 361). Além disso, pela primeira vez “desde 1823, quando d. Pedro I dissolveu a Constituinte, o Executivo legislou com a colaboração dos presidentes das duas Casas do Congresso fechado” (GASPARI, 2004, p. 365): o deputado Marco Maciel e o senador Petrônio

²⁰³ Todas as citações seguintes são retiradas da Ata da Quinquagésima Segunda Sessão do Conselho de Segurança Nacional, Arquivo Ernesto Geisel, CPDOC/FGV (Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas).

²⁰⁴ Como já visto, o anteprojeto consagrou o quórum de dois terços em contrariedade às discussões ocorridas no âmbito da Comissão de Alto Nível. Não há maiores esclarecimentos acerca de como essa decisão foi tomada, mas é lícito presumir que a mudança foi inserida pelo Vice-Presidente Pedro Aleixo, responsável por consolidar as sugestões apresentadas ao texto e aprovadas no âmbito da Comissão. A propósito, ver “A Constituição que não foi: história da Emenda Constitucional nº 1, de 1969” (SENADO FEDERAL, 2002).

Portella. O grupo, que logo ficou conhecido como “constituintes do Alvorada”, debateu principalmente alterações nas regras eleitorais para o pleito de 1978²⁰⁵.

Em primeiro lugar, eliminou as eleições diretas para governador, alterando a composição do colégio eleitoral nos estados, que passavam a funcionar com um percentual de representação dos municípios. A medida destinava-se a impedir que “o MDB capturasse, pelo voto indireto, o governo de São Paulo e do Rio Grande do Sul. Deixou-o com aquilo que sempre tivera, o Rio de Janeiro” (GASPARI, 2004, p. 365). Duas alterações importantes foram introduzidas nas eleições para as duas vagas ao Senado em disputa. Uma das vagas seria preenchida por eleição indireta, pelo mesmo colégio eleitoral que elegeria o governador do Estado, o que deu origem aos senadores apelidados de “biônicos”²⁰⁶. Para o preenchimento da outra, que ocorreria por eleição direta, seria admitida a sublegenda²⁰⁷. Além disso, o mandato presidencial foi estendido

²⁰⁵ O Pacote de Abril envolve a outorga das Emendas Constitucionais nº 7, de 13 de abril de 1977, e nº 8, de 14 de abril de 1977, além do Decreto-Lei nº 1.538 (extensão da Lei Falcão para as eleições legislativas federais), nº 1.539 (alteração do Colégio Eleitoral responsável pela eleição do Presidente da República), nº 1.540 (alteração do Colégio Eleitoral responsável pela eleição dos governadores), nº 1.541 (instituindo as sublegendas para eleições ao Senado e às Prefeituras) nº 1.542 (alteração de regras de inelegibilidade) e nº 1.543 (regulando as eleições indiretas ao Senado), todos de 14 de abril de 1977. A Emenda nº 7 versava sobre a reforma do Judiciário, enquanto a Emenda nº 8 concentrava as inovações da reforma política.

²⁰⁶ Os chamados senadores biônicos eram eleitos pelo Colégio Eleitoral estadual responsável pela eleição do governador, e não pelo voto direto. O Senado era renovado alternadamente em um terço e dois terços de sua composição. Na renovação de dois terços, que ocorreria nas eleições de 1978, cada estado elegeria dois senadores: um deles seria escolhido pelo voto direto e outro (o “biônico”) pelo Colégio Eleitoral. O Senado compunha-se de 66 senadores. Havia 44 cadeiras em disputa em 1978. Das 22 que não se renovavam, a ARENA possuía apenas 6, ganhas em 1974, após uma derrota histórica para o MDB. A previsão dos biônicos garantiu mais 21 cadeiras ao governo, que, antes da disputa pelas vagas que seriam preenchidas por eleições diretas, já contava com 27 senadores. Precisava ganhar apenas 6, de 22 vagas, para alcançar a maioria absoluta do Senado.

²⁰⁷ De acordo com Walter Costa Porto, a sublegenda é um instituto de origem uruguaia, consoante o qual um mesmo partido (legenda) poderia apresentar mais de um candidato a determinado cargo majoritário (sublegendas). Ao fim do processo eleitoral, os votos das sublegendas eram reunidos para determinar a agremiação vencedora e, entre as sublegendas, a mais votada era dada por eleita. Em suas origens, a sublegenda foi pensada como uma forma de combater a dominação oligárquica em partidos políticos, permitindo a expressão de facções políticas minoritárias sem necessidade de ruptura (PORTO, 2002, p. 346-347). A permanência da sublegenda após o advento da Emenda Constitucional nº 15, de 1980, violava expressamente o comando constitucional de acordo com o qual o Senado era composto por representantes dos estados, eleitos pelo voto direto e secreto, segundo o *princípio majoritário*. As sublegendas permitiam que um hipotético candidato “X” fosse eleito com menos votos que o candidato “Y”, desde que seu partido houvesse obtido, na soma das sublegendas, mais votos que “Y”. O Supremo Tribunal Federal, entretanto, não entendeu dessa maneira. A este respeito, ver a posição firmada pela Corte no julgamento do Recurso Extraordinário nº 115.492/ES, Rel. Min. Moreira Alves.

de cinco para seis anos, medida que seria aplicável ao próximo presidente da República e a representação dos estados na Câmara dos Deputados foi sensivelmente alterada. Por fim, o Pacote estendeu a vigência da Lei Falcão para as eleições ao Congresso Nacional²⁰⁸.

A reação ao Pacote de Abril foi imediata. Assim que o Congresso voltou a funcionar, lideranças oposicionistas ocuparam a tribuna seguidamente. O MDB denunciou a crise pré-fabricada pelo governo em torno da reforma do Judiciário. O discurso do senador Paulo Brossard traduziu de maneira fiel o sentimento despertado na oposição legal e em grande parte da sociedade mobilizada à época²⁰⁹:

As constituições não podem abrigar em si seu próprio princípio de negação. Ou prevalece para todo o Estado seu espírito, ou o poder constituinte autodelegado a um dos instrumentos do Estado acaba por subvertê-la e impor-se ao ordenamento jurídico da Nação. Caiu a máscara que o temor do futuro afivelava à face da ilusão. A Nação está agora só e desarmada, diante daqueles que a tutelarão. Se como cidadãos tememos, por uma parte, o futuro, por outra folgamos em ver que as frentes se estabilizaram e as palavras readquiriram sentido. A democracia a meias acabou.

O regime militar manteve as instituições democráticas, durante quase toda sua vigência, sob uma espécie de “funcionamento vigiado”. No Judiciário, a alteração da composição dos tribunais superiores e a aposentadoria compulsória de alguns de seus membros é um bom exemplo. Da mesma forma, a instalação da Justiça Federal de primeiro grau com o provimento de todos os cargos de juiz por ato monocrático do Presidente da República. Além disso, a cláusula de exclusão de apreciação judicial contida na maioria dos atos institucionais obteve relativo sucesso na repressão ao surgimento de novas narrativas sobre o conflito político por meio do direito (BARBOSA; PAIXÃO, 2008). No Legislativo, esse processo se desenvolveu por meio de numerosas cassações de mandato, do bipartidarismo com voto de liderança e da acentuada preponderância do Executivo no processo legislativo, principalmente por meio da aprovação por decurso de prazo dos decretos-lei. Era necessário controlar as

²⁰⁸ A Lei Falcão (Lei nº 6.339, de 1º de julho de 1976) estabelecia severas restrições à propaganda eleitoral na televisão. A principal alteração incidia sobre o art. 250, II, do Código Eleitoral, estabelecendo o seguinte: “os Partidos limitar-se-ão a mencionar a legenda, o currículo e o número do registro do candidato na Justiça Eleitoral, bem assim a divulgar, pela televisão, sua fotografia, podendo ainda anunciar o horário e o local dos comícios”. Inicialmente pensados para reger as eleições em nível municipal, os critérios da Lei Falcão foram estendidos para as eleições ao Legislativo Federal por meio do Decreto-Lei nº 1.538, de 14 de abril de 1977.

²⁰⁹ Ver o *Diário do Congresso Nacional*, Seção II, 19 de maio de 1977, p. 1907.

instituições, mas, ao mesmo tempo, mantê-las “funcionando” a serviço do regime, “legitimando-o”.

O Pacote de Abril surgiu no cenário político no momento em que a oposição legal ensaiava um crescimento significativo e o discurso da abertura já havia se consolidado: havia quase oito anos que não eram editados atos institucionais. As medidas representaram o anticlímax desse processo e, ao mesmo tempo, o momento em que a ficção de normalidade político-institucional armada pelo governo esgarçou-se definitivamente. O Pacote, outorgado com base em prerrogativas criadas pelo Ato Institucional nº 5, símbolo do momento mais crítico e violento do processo repressivo, acabou por catalisar o sentimento de insatisfação com a “democracia a meias” à qual se referia Brossard, fortalecendo as posições políticas que defendiam a necessidade de superação da ordem jurídica vigente por meio da “grande obra de reconstitucionalização do País”²¹⁰.

Para compreender a intensificação do movimento pró-constituente nesse período é importante recuperar uma das medidas introduzidas pelo Pacote de Abril. Renovando uma longa tradição no regime militar, foram alteradas as regras regentes da reforma constitucional. Como observado por Gaspari,

Preparando-se outro pedaço do futuro, baixara-se o quórum das reformas constitucionais de dois terços para maioria absoluta do Congresso. Na reunião do Conselho de Segurança esse dispositivo fora defendido por seis ministros. Era a limpeza dos trilhos obstruídos desde 1974, prenúncio de novas propostas de emendas (GASPARI, 2004, p. 366).

Da forma como foi outorgada em 1969, a Carta autoritária previa, em seu art. 47, que as propostas de emenda poderiam ser apresentadas por um terço dos membros da Câmara dos Deputados *ou* do Senado Federal. A Emenda Constitucional nº 8, de 1977, outorgada por Geisel, substituíu a conjunção alternativa “ou” pela aditiva “e”. Dessa forma, a apresentação de propostas de emenda constitucional ficava condicionada à concorrência de um terço dos deputados *e* um terço dos senadores. Além disso, o procedimento de reforma também sofreu modificação: a aprovação exigia, de acordo com o art. 48, discussão e votação em reunião do Congresso Nacional, “em duas sessões, dentro de sessenta dias, a contar da sua apresentação ou recebimento”. A

²¹⁰ Ver pronunciamento do senador Marcos Freire, do MDB de Pernambuco, no *Diário do Congresso Nacional*, Seção II, 20 de abril de 1977, p. 966.

proposta seria aprovada se obtivesse, em ambas as votações, dois terços dos votos dos membros das Casas do Congresso. A redação dada ao dispositivo pela Emenda nº 8 facilitava sobremaneira a aprovação das propostas: primeiro, aumentava o prazo para apreciação de sessenta para noventa dias. Em seguida, reduzia o quórum de dois terços dos membros das Casas Legislativas para maioria absoluta dos votos “do *total de membros do Congresso Nacional*”, inaugurando critério diverso dos atos institucionais e da Constituição de 1967. Pela nova redação do art. 48, uma emenda constitucional poderia ser aprovada mesmo contra o voto de todos os Senadores²¹¹.

O resultado mais imediato desse novo processo de reforma constitucional era a subversão da conjuntura política do Congresso. O governo, antes imobilizado pela necessidade de negociar com a oposição, agora se encontrava em clara vantagem²¹². A primeira proposta aprovada durante a vigência das novas regras foi a Emenda Constitucional nº 9, de 28 de junho de 1977, de autoria do senador Nelson Carneiro, conhecida como “emenda divorcista”. A legalização do divórcio no Brasil tinha a oposição aberta da Igreja Católica, mas parecia contar com um apoio expressivo da sociedade, tanto que o governo optou por uma estratégia, nas palavras do então presidente da Câmara dos Deputados, Marco Maciel, não-obstrucionista. Uma tomada de posição nessa questão poderia desgastar o governo, que estava mais “retraído” e preferiu “não interferir muito”, poupando suas energias para manter sob controle o processo de abertura²¹³.

De toda forma, é possível que o governo tivesse a intenção de, em primeiro lugar, associar as novas regras para a reforma constitucional a uma agenda positiva²¹⁴.

²¹¹ Três emendas constitucionais foram aprovadas nessa sistemática, a Emenda Constitucional nº 9, de 28 de junho de 1977 (a emenda divorcista de Nelson Carneiro) – que será abordada em seguida –, a Emenda Constitucional nº 10, de 14 de novembro de 1977 e a Emenda Constitucional nº 11, de 17 de outubro de 1978, que revogava os atos institucionais naquilo que contrariassem a Constituição.

²¹² Entre o período subsequente à outorga do Pacote de Abril e a convocação da Constituinte, pouco mais de oito anos, portanto, foram aprovadas dezessete emendas constitucionais.

²¹³ Senador Marco Maciel, em entrevista concedida ao autor, em 4.9.2008 (MACIEL, 2008).

²¹⁴ Vários deputados revezaram-se na tribuna para louvar a aprovação da proposta de Nelson Carneiro. Referindo-se às galerias lotadas do Plenário da Câmara dos Deputados durante a votação da proposta, o deputado Cotta Barbosa registra que aquela teria sido “a maior demonstração de carinho para com o parlamento brasileiro desde que o Congresso foi transferido para Brasília. Foi verdadeiramente uma festa do Povo, na Casa do Povo. O Congresso, que estava se acostumando às galerias desertas, e ao desinteresse do povo pelo trabalho do Poder Legislativo, readquiriu novas forças (...)”. Ver *Diário do Congresso Nacional*, Seção I, 25 de junho de 1977, p. 5467-5468. O senador Marco Maciel recorda-se, entretanto, que a aprovação da emenda divorcista não foi, nem de longe, um dos momentos de maior pressão popular sobre o Congresso, nem por parte dos setores favoráveis, nem dos contrários à matéria

O divórcio teria sido um primeiro passo, seguido, ainda sob o quórum de maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional em sessão unicameral, da aprovação da Emenda Constitucional nº 11, de 1978, que revogava os atos institucionais naquilo que contrariassem a Constituição²¹⁵. A estratégia do governo, abrindo espaço para a votação da emenda divorcista, ainda trazia a vantagem de golpear a Igreja Católica, em especial a CNBB, que, ao longo da década de 70, “tornou-se um Alto Comando da luta contra o regime” (KUCINSKI, 2001, p. 77)²¹⁶.

A revogação dos atos institucionais por uma emenda à Constituição completa a trajetória de acentuada confusão acerca dos critérios mediante os quais determinados conteúdos normativos assumem forma constitucional. Desde o início do regime militar, os atos institucionais foram utilizados para modificar a Constituição e as condições de sua alteração. Conviveram durante boa parte do período militar com emendas constitucionais, algumas das quais chegaram a transpor para o texto da Constituição dispositivos constantes dos atos institucionais e por eles declarados “permanentes”, como em um reconhecimento tácito de que o instrumento “revolucionário” não passava, de fato, de um meio inconstitucional de reformar a Constituição. A partir de 1969, emendas constitucionais (nº 1, nº 7 e nº 8) são outorgadas com fundamento em um ato institucional e, por fim, uma emenda constitucional revoga os atos de exceção, não sem criar novas e mais rigorosas regras acerca do estado de sítio, do estado de emergência e das medidas de emergência.

A redução do quórum para a aprovação de emendas constitucionais em 1977 foi percebida, principalmente pela oposição legal, como uma manobra no sentido de garantir condições para o prosseguimento da abertura por meio de uma política

(MACIEL, 2008). A Revista Veja estampou a aprovação da emenda em sua capa da edição de 22 de junho de 1977. A longa reportagem frisa que: “Afim, não mais era necessário, como no passado, buscar o cume eternamente inatingível do quórum dos dois terços dos sufrágios de senadores e deputados para fincar na legislação brasileira o estandarte do divórcio. *Uma das reformas políticas editadas em abril último pelo presidente Ernesto Geisel, após a derrota do projeto governamental de reforma do Judiciário, tornara menos íngreme a escalada: reduzido à maioria absoluta dos votos parlamentares o quórum indispensável à aprovação de emendas constitucionais, o divórcio passara a depender apenas do “sim” da metade mais um dos congressistas*” (destacamos). Como se vê, as novas regras para reforma constitucional surgem como virtuais responsáveis pela viabilização do divórcio.

²¹⁵ A própria Emenda nº 11 alteraria novamente as regras de reforma constitucional, mantendo o quórum de maioria absoluta, mas estabelecendo seu cômputo em cada uma das Casas, Câmara e Senado, separadamente. Conferir, no art. 1º da Emenda, a redação dada ao art. 48 da Carta de 69.

²¹⁶ Segundo o senador Marco Maciel, todavia, o governo não pretendia atingir diretamente a Igreja, mas tão-somente manter-se afastado de uma temática potencialmente desgastante (MACIEL, 2008).

legislativa reformista, sob rigoroso controle do governo. A preocupação central das lideranças oposicionistas passou a ser a possibilidade de que o novo processo emprestasse ao trabalho do Congresso, sob os auspícios de Geisel e da ARENA, uma cara de “constituente”. De acordo com o senador Marcos Freire, do MDB de Pernambuco, era decisivo refutar a possibilidade de que o Congresso pudesse, por si só, levar a cabo a obra de “reconciliação nacional” pretendida. Para Freire, o “pacto social”, há muito fora rompido: “não conseguirá restabelecê-lo, unilateralmente, o Presidente da República, chamando a si o exercício do poder constituinte”²¹⁷. Seabra Fagundes, que em 1977 entendia ser inviável a convocação de uma Constituinte, defendia a realização de uma reforma constitucional. Ainda assim, revelava preocupação de que cento e dez milhões de pessoas ficassem “à mercê de uma vontade única, ou de um pequeno grupo não credenciado por elas nem mesmo precisamente identificado”:

É de temer, no entanto, ainda nesta hipótese, que, se mantido antes de votar-se a reforma, o critério imposto pela Emenda nº 8, de abril último, para a tramitação das emendas constitucionais, de aprovação por maioria dos votos dos membros do Congresso (art. 48), tudo resulte, na verdade, em uma nova Carta Política outorgada. Sim, porque o Poder Executivo dispõe, sozinho, dessa maioria, e os que o integram proclamam, sempre, o seu sentimento de total unidade e concordância com a vontade presidencial, salvo exceções de homens que se prezam de conciliar a lealdade partidária com a fidelidade a convicções pessoais (...). (SEABRA FAGUNDES, 1977).

Para garantir que a ditadura não perpetuasse seu legado por meio de um processo de reforma constitucional especialmente talhado parapear a participação da oposição e a participação popular, tornava-se necessário convocar uma Constituinte independente. O pronunciamento de Freire foi respondido na tribuna do Senado pelo então líder da ARENA, José Sarney, ironicamente o homem que, na qualidade de Presidente da República, viria a encaminhar a proposta de convocação da Assembléia Nacional Constituinte ao Congresso oito anos mais tarde. Naquela oportunidade, ao ser interpelado diretamente sobre a possibilidade de uma Constituinte, Sarney esquivou-se, dizendo:

Não acho essa proposta nem boa, nem má. Acho que ela é irrealista, porque se estamos dizendo, aqui, que a Revolução ainda invoca para si o direito de usar o *seu* poder Constituinte, está, evidentemente,

²¹⁷ *Diário do Congresso Nacional*, Seção II, 20 de abril de 1977, p. 966

desconhecendo aquele princípio fundamental em que a Revolução se motivou e que ela tem exercido²¹⁸. (destacamos)

Na Câmara, o esforço pela convocação da Constituinte também ganha força. O deputado Freitas Nobre, então líder do MDB, recorda que, durante as eleições de 1974, o partido solicitara à população que lhe desse ao menos um terço das cadeiras da Câmara, para que pudesse influenciar o processo legislativo, mais especificamente, “apresentando emendas constitucionais ou impedindo que as emendas constitucionais da ARENA fossem votadas sem [a] concordância [da oposição]”. Nobre lembrou o comentário de Geisel que, a despeito do bom resultado do MDB naquele pleito, qualificou-o como “um dos mais livres que o País teve”. O resultado das eleições garantiria ao MDB a possibilidade de apresentar propostas de emenda e, ao mesmo tempo, número suficiente de parlamentares para impedir que a ARENA aprovasse reformas constitucionais à revelia da oposição²¹⁹.

O Pacote de Abril cerceara ambas as prerrogativas conquistadas pelo MDB nas urnas. O partido possuía mais de um terço dos deputados, mas não possuía um terço dos senadores (KINZO, 1988, p. 74). Com a exigência de iniciativa conjunta dos membros de ambas as Casas para a apresentação de proposta de emenda constitucional, não havia como organizar uma agenda de reformas da própria oposição. Por outro lado, a ARENA não possuía dois terços da Câmara, mas contava com a maioria absoluta dos parlamentares das duas Casas. Freitas Nobre afirma expressamente que a manobra desleal do governo, subvertendo o resultado eleitoral de 1974, “provocou o debate da Constituinte”. Para ele, entretanto, não caberia ao MDB “apresentar um texto completo e acabado de Constituição” ao propor a realização de uma Constituinte, “pelo fato de que uma Constituinte é povo”, requer participação. Nobre conclui argumentando que “as Assembléias Constituintes têm poderes que não podem ser exercidos pelas assembléias ordinárias, ainda que sob a forma de emendas constitucionais”. Já em 1977, portanto, estava bem delineada a defesa pela convocação de uma Constituinte exclusiva²²⁰.

²¹⁸ Ver o *Diário do Congresso Nacional*, Seção II, 20 de abril de 1977, p. 970

²¹⁹ Ver o *Diário da Câmara dos Deputados*, 21.9.1977, p. 8601-8602.

²²⁰ O discurso de Freitas Nobre repercutia o manifesto da III Convenção Extraordinária do MDB, realizada em 14 de setembro de 1977 no Auditório Nereu Ramos, da Câmara dos Deputados. Por deliberação unânime, os mais de 350 convencionais aprovaram a defesa da convocação de uma Assembléia Constituinte independente.

Entretanto, se o povo estava presente no discurso das lideranças emedebistas, não estava ainda em sua base e em sua articulação política. O final da década de 70 ainda revela um divórcio entre a oposição legal e a sociedade civil organizada, algo que o sociólogo Fernando Henrique Cardoso chamou de “desenraizamento”. Como corretamente observa Kinzo,

o movimento de oposição na sociedade civil não apenas era (em 1977-78) um fenômeno recente na vida política brasileira sob o autoritarismo, como também havia emergido independentemente do MDB que (...) não se dedicara a incentivar a participação política na sociedade em geral” (KINZO, 1988, p. 203-204).

O processo de sucessão de Geisel, entretanto, inicia a construção de uma alternativa diferente. Em junho de 1977, as restrições da Lei Falcão à propaganda eleitoral aplicavam-se às eleições em todos os níveis de governo da “federação”. A propaganda partidária, porém, estava liberada. Aproveitando-se da oportunidade, o MDB exibiu um programa televisivo assistido por 21 milhões de pessoas, 69% das quais manifestaram “total apoio aos pontos de vista do partido de oposição” (ALVES, 2005, p. 237). A reação do governo foi imediata:

Em 1º de julho o presidente cassou o mandato e suspendeu os direitos políticos de um dos participantes do programa, o deputado Alencar Furtado, líder do MDB na Câmara. Além disso, o governo enquadrou o presidente do partido, Ulysses Guimarães, no artigo 347 do Código Eleitoral²²¹ - tornando-o passível de pena de três meses a um ano de prisão. Na mesma semana o governo formalizou acusações contra dois outros membros do MDB, em nome da Lei de Segurança Nacional. Finalmente, o Estado de Segurança Nacional baixou novo ato complementar impedindo o acesso do MDB ao rádio e à televisão (ALVES, 2005, p. 238).

A campanha de 1978 assumiu, assim, um forte caráter plebiscitário: o voto no MDB apresentava-se como um voto contra o governo. Formou-se a chamada Frente Nacional de Redemocratização, organizada em torno da candidatura do general Euler Bentes Monteiro, tendo como vice Paulo Brossard²²². Entre as propostas da Frente,

²²¹ Diz o dispositivo: “Art. 347 Recusar alguém cumprimento ou obediência a diligências, ordens ou instruções da Justiça Eleitoral ou opor embaraços à sua execução: Pena - detenção de três meses a um ano e pagamento de 10 a 20 dias-multa”.

²²² A formação da Frente foi vista com desconfiança e ressalvas dentro do próprio MDB. A este respeito, ver os pronunciamentos dos deputados emedebistas Aurélio Campos (*Diário da Câmara dos Deputados*, de 21.6.1978, p. 5282), Antônio Carlos (*Diário da Câmara dos Deputados*, de 22.6.1978, p. 5346), Araújo Jorge (*Diário da Câmara dos Deputados*, de 22.6.1978, p. 5339), Jorge Uequet (*Diário da Câmara dos Deputados*, de 24.6.1978, p. 5487), José Costa (*Diário da Câmara dos Deputados*, de

constava a convocação de uma Assembléia Constituinte em até dois anos após a posse do novo presidente (MICHILES, 1989, p. 23). Se, por um lado, a indicação de um candidato militar restringia o apelo popular da candidatura oposicionista, por outro, impedido de ter acesso à televisão e ao rádio, o MDB passou a buscar apoio junto a “organizações de base que lutavam pelos direitos humanos, sindicais, políticos e de associação” (ALVES, 2005, p. 238)²²³.

E, justamente nesse período, que se estende entre 1977 e 1985, é possível perceber que o movimento em prol da realização de uma Assembléia Constituinte progressivamente escapa dos círculos político-partidários formalizados, atingindo importantes instituições e movimentos populares. Nesse período, inúmeras publicações destinadas a popularizar a temática constituinte são lançadas²²⁴. A idéia e o movimento

27.6.1978, p. 5555), Humberto Lucena (*Diário da Câmara dos Deputados*, de 28.6.1978, p. 5639) e Paes de Andrade (*Diário da Câmara dos Deputados*, de 30.6.1978, p. 5812).

²²³ Há, neste ponto, certa divergência entre Kinzo e Alves. Enquanto Kinzo avalia que a Frente Nacional de Redemocratização “não obteve melhores resultados do que a campanha da Constituinte” (1989, p. 203) e foi incapaz de romper com o quadro de desenraizamento que marcava as relações do MDB com a sociedade civil organizada, Alves sugere que: “A perseguição ao MDB dava-lhe legitimidade aos olhos desses grupos, e todos os setores de oposição aderiram à campanha de seus candidatos. Em quase todos os estados a campanha do partido de oposição foi conduzida por uma rede de militantes de diferentes grupos de oposição da sociedade civil: estudantes, organizadores sindicais, militantes partidários, ativistas sociais da Igreja e membros dos movimentos pela anistia política e pelos direitos das mulheres e dos negros. Desse modo, uma consequência não prevista da extensão da Lei Falcão às eleições de 1978 foi unir o MDB aos movimentos de base, com a superação da defasagem entre os níveis de política formal e política de base. A experiência de 1978 constituiria valiosa lição para um futuro e mais efetivo desenvolvimento de vínculos entre as organizações partidárias e de base” (ALVES, 2005, p. 238-239).

²²⁴ A “literatura constituinte” merece um estudo à parte pela sua riqueza e extensão. Seria temerário sintetizá-la em poucas linhas. Vale a pena, entretanto, fazer referência a alguns dos textos mais representativos desse processo de expansão do debate acerca da convocação da Assembléia Constituinte, apresentados, aqui, cronologicamente. Em 1977, o jornal “Movimento” lança o Caderno “Constituinte: Como? Por quê? A quem serve?”, com depoimentos de políticos que participaram da Constituinte de 1946 e de personalidades engajadas no debate sobre a construção de uma nova ordem constitucional para o Brasil. Também em 1977 o Estado de S. Paulo publica o caderno especial “A Constituinte é possível?”, que divulga artigos de Célio Borja, Seabra Fagundes, Paulo Brossard, Dalmo Dallari, Francisco Weffort, Delfim Netto e Roberto Campos, além das transcrições de uma longa mesa redonda sobre o tema, com esses participantes debatendo entre si, com a mediação dos jornalistas Marçal Versiani e Oliveiros S. Ferreira. Em 1981, Raymundo Faoro lança “Assembléia Constituinte: a legitimidade recuperada” (3ª ed., 1985), obra que se consagrou como referência do movimento pró-constituinte ao longo da primeira metade da década de 80. Também em 1981, como resultado do Congresso “Pontes de Miranda”, a OAB lança a “Proposta de Constituição democrática para o Brasil”, um verdadeiro anteprojeto de constituição destinado a dar “praticidade e objetividade aos debates em prol da conquista e da plenitude do Estado de Direito e de mostrar a todos a possibilidade de se dar ao Brasil uma carta constitucional que atenda autenticamente às necessidades e reclamos do povo” (1981). Em 1983, Dalmo de Abreu Dallari lançava “Constituição e Constituinte” (2ª ed., 1984), trabalho que procurava reunir subsídios teóricos para respaldar a reivindicação pela convocação de uma constituinte e, principalmente, para reabilitar a própria idéia de constituição. Em 1985 são publicados os livros “O que todo cidadão precisa saber sobre Constituição”, de Sérgio Adorno (3ª ed., 1987), “Manifesto pela Constituinte”, de Juarez Freitas e Alexandre Pasqualini (1985) e “Como Participar da Constituinte”, de João Batista Herkenhoff. Em 1986,

“generalizaram-se nos setores mais mobilizados da população. Ocuparam as pautas de sindicatos, associações, movimentos de base” (MICHILES, 1989, p. 22).

A Ordem dos Advogados do Brasil destacou-se nesse momento. Raymundo Faoro, que assumiu a presidência da OAB no mesmo dia em que Geisel decretou o recesso do Congresso Nacional para outorgar o Pacote de Abril, de imediato lançou a instituição em uma campanha pela Constituinte. Ao terminar de ler o texto do Pacote, Faoro disse que a redução do quórum para a votação de emendas constitucionais era uma “porta entreaberta”. Aonde ela levava, não sabia (GASPARI, 2004, p. 367). Em agosto de 1977, Goffredo Teles Júnior e outros acadêmicos divulgaram a “Carta aos Brasileiros”, manifesto que, dando continuidade aos protestos de abril, “conclamara a Nação a procurar a única via legítima, com que restaurar as instituições democráticas despedaçadas – a convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte” (ANDRADE; BONAVIDES, 2002, p. 456)²²⁵. Em 1981, Faoro lançou o breve texto “Assembléia Constituinte: a legitimidade recuperada”, no qual criticava os “remendos constitucionais” propostos pelo governo militar. Naquele ponto, o debate sobre a *modus operandi* e sobre a legitimidade para a convocação da Constituinte começava a desenhar-se.

Também em 1981, entre 30 de setembro e 3 de outubro, a OAB realizou, em Porto Alegre, o Congresso Pontes de Miranda, no qual chegou a ser aprovado um

Fábio Konder Comparato (1986) publica “Muda Brasil: uma Constituição para o desenvolvimento democrático”, que apresenta o anteprojeto produzido pelo autor por solicitação do Partido dos Trabalhadores. De toda maneira, principalmente no final da década de 70, foram muitos os escritos que se contrapuseram à idéia de uma Constituinte. Um bom exemplo pode ser encontrado, novamente, em Ferreira Filho, no artigo intitulado “O Ledo Engano da Constituinte”, publicado na Folha de S. Paulo de 24 de julho de 1977. O texto defende que a “Assembléia Constituinte é meio. Meio de se realizar a positivação de uma organização política. Mas dispor do meio não importa necessariamente em alcançar o objetivo. Especialmente se deste não existe uma concepção razoavelmente clara. É óbvio que uma Constituinte não será mais sábia do que os homens que a compuseram. Lamentavelmente, o Espírito Santo não tem, nos últimos tempos, descido à terra sequer para inspirar os crentes, quanto mais os políticos. Assim, a Assembléia, eleita democraticamente como democraticamente o foi o atual Congresso, não poderá contar com luzes especiais. Deverá reproduzir o presente debate. E girar em torno das idéias que ora circulam” (1977, p. 3).

²²⁵ Dizia o documento: “Sustentamos que um Estado será tanto mais evoluído quanto mais a ordem reinante consagre e garanta o direito dos cidadãos de serem regidos por uma Constituição soberana, elaborada livremente pelos Representantes do Povo, numa Assembléia Nacional Constituinte”. A íntegra da Carta foi publicada pelo jornal “Movimento”, no Caderno “Constituinte: Como? Por quê? A quem serve?” (p. 38-39). Lançada em 11 de agosto de 1977, a Carta foi lida pela primeira vez na Faculdade de Direito de São Paulo, no Largo do São Francisco. Assinavam o documento, além de Goffredo Telles, Dalmo Dallari, Modesto Carvalhosa, Irineu Strenger, Antônio Candido, José Carlos Dias, José Afonso da Silva, Hermes Lima, Cláudio Heleno Fragoso, Hélio Bicudo, Franco Montoro e Flávio Bierrenbach, entre outros.

“anteprojeto de sugestão para uma futura Constituição” (MICHILES, 1989, p. 22). O Congresso foi resultado de mais de um ano de debates na Ordem e o anteprojeto chegou a ser publicado pela seccional gaúcha em parceria com o Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul²²⁶. Em 1983 a Ordem realizaria o Congresso Nacional de Advogados Pró-Constituinte, entre 1º e 4 de agosto, em São Paulo. Os Anais do evento, posteriormente publicados, registravam, logo em sua abertura, as palavras do então presidente Mário Sérgio Duarte Garcia:

A Ordem dos Advogados do Brasil, desde o “pacote de abril” (abril/1977), vem, intransigentemente, lutando pelo reordenamento constitucional brasileiro, convicta de que, sem uma nova Constituição, fundamentada em princípios democráticos e diretrizes ajustadas à realidade nacional, não é possível a estabilidade da vida político-institucional. Para essa finalidade, torna-se indispensável a convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte, sem a qual o diploma constitucional existente receberá apenas novas emendas, não se removendo o vício de ilegitimidade. A simples revisão ou parcial revogação das leis opressoras, dentre as quais se destaca a Lei de Segurança Nacional, não afetarão a estrutura antipopular e arbitrária do sistema.

Uma das forças mais organizadas do cenário político entre fins da década de 70 e meados da década de 80, o movimento sindical também teve participação relevante na gestação do processo constituinte. As greves de 1968 em Contagem e Osasco já haviam demonstrado que os trabalhadores organizados eram capazes de despertar dificuldades significativas para o governo. Entretanto, a partir de 1977, a repercussão da atuação do movimento sindical ganhou uma nova dimensão. Entre as reivindicações do chamado “novo movimento sindical” (ALVES, 2005, p. 291) ou “novo sindicalismo” (SKIDMORE, 1988, p. 397), além das pautas de natureza corporativa de cada categoria, ligadas mais especificamente à questão salarial, encontrava-se o retorno das eleições diretas, a revogação da legislação repressiva, a participação dos trabalhadores na gestão de fundos como o PIS-PASEP e o FGTS e o direito de greve e de organização sindical sem a interferência do Estado²²⁷.

Entre 1977 e 1978, a “Campanha dos 34,1%”, destinada a recompor perdas salariais decorrentes da manipulação das estatísticas oficiais sobre a inflação,

²²⁶ Ver “Proposta de Constituição Democrática para o Brasil” (1981).

²²⁷ Entretanto, segundo Alves, “uma análise das reivindicações dessas greves, de seus resultados e da reação do governo leva à conclusão de que os grevistas pretendiam, sobretudo, elevar seus níveis salariais (2005, p. 303).

impulsionou uma articulação entre diversos setores do movimento sindical, algo que a legislação trabalhista vigente à época proibia formalmente (ALVES, 2005, p. 297). Essa campanha sensibilizou parte da opinião pública e preparou caminho para as greves de 1978-1980. Em 1978, os metalúrgicos elevaram o movimento trabalhista a uma “força de primeiro plano na cena política” (ALVES, 2005, p. 298)²²⁸. Uma greve branca pegou de surpresa governo e empresários. A tática era ocupar o espaço das fábricas e cruzar os braços, ao invés de iniciar o movimento com piquetes, fora da fábrica, onde a polícia poderia prontamente atacar e prender os grevistas (SKIDMORE, 1988, p. 400). A greve rompeu com os padrões da política salarial do governo militar e resultou em um acordo que previa reajustes escalonados até fevereiro de 1979, com um aumento salarial total de 24,5% (ALVES, 2005, p. 300)²²⁹. Em 1978, 24 greves foram realizadas, envolvendo mais de meio milhão de trabalhadores. Em 1979 seriam mais de 110 greves, com a participação de mais de 3 milhões e duzentos mil trabalhadores²³⁰.

O início do envolvimento dos sindicatos com a reivindicação por uma nova Constituinte foi difícil, em especial porque a Frente Nacional pela Redemocratização não contava com a simpatia do movimento. O manifesto inaugural da Frente, que se pronunciara, como visto, pela realização de uma Assembléia Constituinte, não incluía, entre suas propostas, a defesa do direito de greve. Lula teria dito ser contra a Frente pela Redemocratização: “ela é ampla demais para o gosto da classe trabalhadora. Seria até uma utopia acreditar que uma frente dessa natureza, vindo da elite, viesse a respeitar os

²²⁸ Segundo Maria Helena Moreira Alves, “pelos padrões brasileiros, os metalúrgicos estavam entre os trabalhadores melhor pagos do país em 1978. Por outro lado, o salário horário de um operário da indústria automobilística equivalia a 60 *cents* (americanos), contra \$8,65 nos Estados Unidos e no Canadá” (ALVES, 2005, p. 298-299).

²²⁹ Skidmore fala em 11% de ganho para os trabalhadores (1988, p. 400).

²³⁰ As greves de 1979 não foram como as greves brancas de 1978. O movimento foi empurrado para as ruas, piquetes foram organizados e em diversas ocasiões houve enfrentamento com a polícia. Em especial a greve dos metalúrgicos de São Bernardo estabeleceu um novo esquema de organização e preparação das greves, pautado na participação direta dos sindicalizados via assembléia e na realização de grandes mobilizações públicas. O leque de reivindicações ampliou-se significativamente e além de demandas relacionadas à questão salarial e às condições de trabalho, alguns grupos demonstravam interesse em pressionar o Congresso pela aprovação de novas leis: “Os professores, por exemplo, continuavam reivindicando a aprovação de seu estatuto. Os médicos queriam integrar-se à legislação trabalhista geral, para terem contrato de trabalho e acesso aos benefícios sociais. Os operários da FIAT fizeram uma greve contra as demissões, e posteriormente, outra para forçar a empresa a readmitir um de seus principais líderes e dar estabilidade no emprego aos membros da comissão de fábrica. Tais exigências demonstravam que os trabalhadores cada vez mais se rebelavam contra as limitações da Consolidação das Leis do Trabalho. Questões como estabilidade no emprego, imunidade sindical para os membros das comissões de fábrica e direito de representação sindical nas oficinas configuravam um desafio direto às leis trabalhistas” (ALVES, 2005, p. 306).

direitos de participação dos trabalhadores” (KUCINSKI, 2001, p. 95). Boa parte do movimento acreditava, pelo menos desde 1977, que a pauta da constituinte pouco tinha a ver com seus interesses²³¹.

Paulatinamente, ficou claro que o espaço de debate sobre uma nova Constituição *poderia* significar também uma possibilidade de ruptura com o tipo de regulação sobre o trabalho que havia marcado a história das relações de produção no Brasil até então. A fundação do Partido dos Trabalhadores, em 1980, traduz o anseio de interferir de forma direta na política institucional e a Constituinte seria o fórum privilegiado dessa nova missão.

O movimento sindical pronunciou-se oficialmente a favor da realização de uma Assembléia Constituinte pela primeira vez durante a Conferência Nacional da Classe Trabalhadora – CONCLAT, realizada entre 21 e 23 de agosto de 1981, em Praia Grande, São Paulo²³². De acordo com a CONCLAT, era necessário viabilizar “a elaboração de uma Constituição que [garantisse] os direitos fundamentais da classe trabalhadora”. Menos de um mês após a convocação da Constituinte em 1985, o

²³¹ A este respeito, ver a entrevista de Franciso Weffort ao jornal “Movimento”: “*Movimento* - Alguns setores da oposição negam essa tese da convocação de uma Constituinte, porque acreditam que essa bandeira não teria nada a ver com os interesses dos trabalhadores. Segundo afirmam, ela iria muito mais ao encontro dos interesses de setores ditos liberais das classes dominantes, e, ainda, que a proposta de uma Constituinte acabaria desviando os trabalhadores dos seus reais interesses. Esses setores acreditam que, se se instaurasse uma Constituinte no Brasil, os trabalhadores não poderiam fazer valer suas reivindicações, por estarem desorganizados, e acabariam sendo levados a reboque dos acontecimentos. Como é que você analisa esse tipo de concepção? *Weffort* – Eu já disse que, realmente, acredito que a questão da Constituinte possa ser resolvida de maneira a subestimar os interesses dos trabalhadores. Não obstante, eu acho que uma Constituinte democrática poderia também oferecer um espaço institucional que permitira aos trabalhadores manifestar suas reivindicações; o que não tem ocorrido, até hoje. Eu não acredito que seja verdadeiro que uma Constituinte atenda, de modo exclusivo, aos interesses dos setores altos da sociedade. Pelo contrário, embora vá certamente atender aos interesses desses setores, dada a crise econômica, dada a nova orientação dos Estados Unidos [o democrata Jimmy Carter, figura comprometida com a temática dos direitos humanos, havia assumido o governo dos Estados Unidos em janeiro de 1977], no plano internacional, dado o fato de a classe média estar começando a pagar do seu bolso, parece-me que, ainda assim, ela interessa mais aos trabalhadores do que a qualquer outro setor” (WEFFORT, 1977, p. 27).

²³² O documento final da Conferência aprovou, entre suas resoluções, a seguinte: “Assim propomos lutar: 1. Por uma Assembléia Nacional Constituinte livre e soberana, cuja convocação seja precedida das seguintes condições: a) liberdade de manifestação, reunião e organização para todos os setores da sociedade; b) efetiva liberdade de expressão de todos os partidos e correntes políticas; c) anistia ampla, geral e irrestrita, que extinga todas as punições políticas e sindicais; d) livre e igual acesso aos meios de comunicação de massa, rádio, jornal e televisão, para todos os partidos e entidades sindicais de trabalhadores da cidade e do campo; e) fim de toda a legislação de exceção e arbítrio e desmantelamento de todos os organismos de repressão; e f) que o governo que a convoque seja o resultado da expressão de luta dos trabalhadores da cidade e do campo”.

movimento sindical debateu as dificuldades e perspectivas do processo na Plenária Nacional da Central Única de Trabalhadores, expressando sua decepção com o fracasso da idéia de uma Constituinte exclusiva:

O anseio de verdadeiras mudanças, expresso na luta por uma Constituinte livre e soberana, é tripudiado com a imposição de um congresso constituinte, sem a remoção das leis de exceção e do “entulho autoritário”. (...) A convocação da Constituinte de Sarney foi fruto de um acordo entre a Aliança Democrática e o PDS, partido fracionado e isolado pelo povo na luta pelas Diretas Já. O presidente sem povo quer impor uma Constituinte sem povo, desprezando a democracia e as reivindicações populares.

A despeito do tom de desconfiança em relação ao formato que se esboçava para os trabalhos da Assembléia, o documento final registrava uma recomendação: “Mesmo com as limitações que querem impor à Constituinte, é importante que a classe trabalhadora discuta e se mobilize pelo que entende ser o seu programa”.

A mobilização da Igreja Católica também merece destaque nesse processo. O fortalecimento das correntes identificadas com a perspectiva teológica que marcou o Concílio Vaticano II, convocado pelo Papa João XXIII em 1962, e a Conferência do Episcopado Latino Americano (CELAM), de 1968, bem como a proliferação das Comunidades Eclesiais de Base, levaram a uma mudança radical na posição da Igreja, que apoiara o movimento golpista em 1964 (KUCINSKI, 2001, p. 76). O confronto com o regime militar parecia ter se tornado inevitável no início de 1970, quando o Papa Paulo VI recebeu do cardeal canadense Maurice Roy, então presidente da Comissão Pontifícia de Justiça e Paz, um “dossiê com denúncias de tortura praticadas em cárceres brasileiros”. Alguns dias depois, em 26 de janeiro, o Papa recebeu D. Helder Câmara e relatou que havia lido o documento entregue por Roy. Paulo VI teria dito: “Então, tudo o que você havia nos contado era verdade” (GASPARI, 2002b, p. 276). O regime censurou a divulgação de qualquer pronunciamento de D. Helder sobre seu encontro com o Papa, um gesto que serviu apenas para indicar de forma mais palpável a “comunhão existente entre o regime e o porão” (GASPARI, 2002b, p. 278). Paulo VI, entretanto, não estava sujeito à censura do regime militar e chegou a condenar publicamente a tortura no Brasil em março daquele mesmo ano.

Pouco depois, em maio, durante a 11ª Assembléia Geral da CNBB, realizada em Brasília, Médici escalou o ministro da Justiça, Alfredo Buzaid, para comparecer ao

encontro. O objetivo do ministro era sensibilizar os Bispos para a conhecida tese de que, se havia tortura nas prisões, tratava-se de uma ação não autorizada pelo regime. Ao final do encontro, a CNBB denunciou a existência de casos de tortura no Brasil, mas resolveu comprar a versão oficial, reconhecendo que “se comprovados tais fatos, dificilmente poderiam corresponder a uma orientação oficial do Governo” (GASPARI, 2002b, p. 290).

No final dos trabalhos, d. Aloísio Lorscheider ordenou que se apagasse a fita onde estava gravado o debate com Buzaid, e o cardeal Eugênio Sales providenciou a coleta de todos os exemplares do relatório de Candido Mendes [que, segundo Gaspari, reunia “doze depoimentos indiscutíveis” sobre a ocorrência sistemática de tortura nos cárceres do regime], para impedir que chegasse à imprensa (GASPARI, 2002b, p. 290).

D. Helder, entretanto, à época candidato ao Nobel da Paz, permaneceu em “combate direto com o regime” (GASPARI, 2002b, p. 292). Sua posição, com o tempo, acabaria por prevalecer na CNBB. Conforme relato de Kucinski, em meados da década de 70, a Conferência dos Bispos contava com mais de sessenta progressistas contra menos de quarenta conservadores. Uma maioria de moderados (cerca de duzentos) tendia ao alinhamento com a ala progressista do colegiado (KUCINSKY, 2001, p. 77).

Pouco antes da outorga do Pacote de Abril, a Igreja havia divulgado o manifesto “Exigências Cristãs de uma Ordem Política”, como resultado da 15ª Assembléia Geral da CNBB, realizada em Indaiatuba, em fevereiro de 1977. O documento descrevia o regime militar como “autoritário” e advertia que a própria lógica do Estado de exceção exigia que ele não se tornasse regra permanente e ilimitada.

Um povo se desenvolve quando cresce em liberdade e em participação, quando tem seus direitos respeitados ou ao menos dispõe de recursos primários de defesa, como os expressos no *habeas corpus*, quando dispõe de sistemas que disciplinam e asseguram mecanismos de controle à ascendência do Executivo, quando pode contar com o respeito à representação das comunidades intermédias e ao direito de auto-organização das instituições sociais, como os partidos, os sindicatos e as universidades; quando seu direito à informação e à circulação das idéias não é limitado por formas arbitrárias de censura; quando pode escolher com liberdade aqueles aos quais delegue o exercício da autoridade²³³.

A tensão entre Igreja e Estado agravou-se progressivamente. Ainda segundo Kucinski, a Igreja de Libertação passou a traçar, em sua liturgia, uma aproximação entre

²³³ Trecho do documento “Exigências Cristãs de uma Ordem Política”.

Cristo e os mártires das guerrilhas urbanas e da luta popular, ao passo que “órgãos de repressão do governo são comparados às câmaras de tortura dos primeiros cristãos, no Império Romano” (KUCINSKI, 2001, p. 77). As ligações entre a Igreja e vários movimentos organizados de oposição ao regime contribuiu para o surgimento de ações repressivas dirigidas contra o clero e os militantes católicos. Em 1979, a CNBB divulgou um balanço de suas “baixas” no conflito com o regime militar. Os números seriam os seguintes: “centenas de invasões de igrejas, com ameaças de morte e seqüestros. Oito religiosos assassinados e 11 banidos. Há 122 prisões de religiosos, 34 deles submetidos a torturas, e 131 prisões de ativistas cristãos leigos” (KUCINSKI, 2001, p. 78). Confrontada com a repressão direta, a Igreja recrudesciu ainda mais seu discurso.

Em 1981, nas “Reflexões sobre a conjuntura política”, documento aprovado em 29 de agosto pela 3ª Reunião Ordinária do Conselho Permanente da CNBB, os Bispos afirmavam que a “democracia é um dos requisitos indeclináveis da liberdade e da dignidade humana, defendidas pela ética cristã”. A abertura política e a reconstrução das instituições públicas eram, de acordo com os líderes da mais expressiva força religiosa do Brasil, uma necessidade premente. O impacto dessa posição sobre a opinião pública não deve ser desconsiderado. É interessante observar que, mais que defender a redemocratização, que encontrava “a resistência de minorias inconformadas em perder o seu poder de arbítrio”, a CNBB empenhava-se em atacar frontalmente o governo:

A história, sem dúvida, mostra exemplos de formas insensatas de exercício das liberdades, em que proposições demagógicas induziram maiorias populares a opções ruins para a sociedade. Mas o que a história certamente registra é a *inerente irresponsabilidade de todos os despotismos e a quase inevitável corrupção de todas as formas de governo não submetidas ao controle dos governados*. Se é verdade que, em anos recentes, fatores externos tiveram decisiva influência no agravamento de nossa situação sócio-econômica, não é menos certo que, nesses mesmos anos, *opções autoritárias conduziram o país a políticas econômicas pelas quais o povo paga hoje um alto preço social*²³⁴ (destacamos).

O envolvimento da Igreja no processo de transição e, mais especificamente, no próprio processo Constituinte é intenso. Uma boa síntese das expectativas da CNBB em relação à elaboração da nova Constituição pode ser encontrada no documento intitulado

²³⁴ Trecho do documento “Reflexões sobre a conjuntura política”.

“Por uma nova ordem constitucional”, adotado pela XXIV Assembléia Geral da Conferência, realizada em Itaipu, em abril de 1986. O documento enfatizava a necessidade de adoção de procedimentos que estimulassem a participação popular e, ao mesmo tempo, permitissem a assimilação dos resultados dessa participação no debate constituinte. A idéia central era, com a nova Constituição, “inverter a posição tradicional, que dá ao Estado toda a primazia da iniciativa social. A sociedade deverá ganhar a condição de sujeito coletivo da transformação”. Para tanto, a CNBB apostava no desenvolvimento de instrumentos de exercício da democracia capazes de colocar a ação do Estado a serviço da sociedade.

O sentido que deve ter a nova Constituição é o de abrir espaço para que toda a sociedade possa identificar criticamente o que deve ser mudado, num processo de busca de justiça social, liberdade, igualdade de direitos e de oportunidades. Nesse esforço a sociedade utilizará a mediação do Estado para que a vida democrática se aprofunde e a justiça prevaleça cada vez mais nas relações sociais²³⁵.

A ampliação do apoio à redemocratização pode ser sentida também junto ao empresariado brasileiro, um setor sócio-econômico outrora dócil ao governo, de acordo com Thomas Skidmore. Skidmore registra que, em 1979, oito industriais paulistas “lançaram um manifesto pedindo rápido retorno à democracia. Entre os subscritores figuravam Severo Gomes, José Mindlin, Antônio Ermírio de Moraes e Laerte Setúbal”. Entre estes, o ex-ministro da Indústria e Comércio do governo Geisel, Severo Gomes, ganharia destaque. Gomes tornou-se, mais tarde, um dos principais nomes do processo de transição, defendendo abertamente a realização da Constituinte enquanto exercia mandato de senador da República por São Paulo, entre 1983 e 1991²³⁶. A declaração dos industriais sinalizava, antes de tudo, uma divisão nas fileiras do grande empresariado nacional (SKIDMORE, 1988, p. 394).

Por fim, não há como falar do processo histórico que culminou com a convocação da Constituinte de 1987-1988 sem mencionar outros dois movimentos que, desde o primeiro momento, estiveram presentes no debate sobre a nova Constituição brasileira e, de certa forma, mesclaram-se a ele: a luta pela anistia e pelo

²³⁵ Trecho do documento “Por uma nova ordem constitucional”.

²³⁶ A propósito, ver seu artigo “Situação Constituinte” (1985), publicado na coletânea organizada por Emir Sader, “Constituinte e democracia no Brasil hoje”. Para maiores detalhes sobre a influência do empresariado na transição política, ver (CARDOSO, 1983). Sobre o mesmo tema, ver, ainda, (BOSCHI; DINIZ, 1989).

restabelecimento das eleições diretas. Ambos demonstraram uma capacidade de mobilização popular superior até à do próprio movimento pró-constituente.

Desde a promulgação do primeiro Ato Institucional pelo governo militar em 1964, o debate pela anistia estava posto²³⁷. Entretanto, como todos os avanços obtidos durante o período ditatorial, este também exigiu mobilização intensa da sociedade civil e, em consequência, um longo período de maturação. Em 1975 surgiu o Movimento Feminino pela Anistia (MFA), sob a liderança da advogada Terezinha Zerbini, esposa do general Zerbini, que em 1964 havia se oposto ao golpe e fora afastado do Exército (KUCINSKI, 2001, p. 82). O MFA ainda era uma iniciativa pouco articulada a outros atores da cena política, mas em fevereiro de 1978 surge o Comitê Brasileiro pela Anistia (CBA) do Rio de Janeiro, que agregaria não só as mulheres do MFA como, ainda, “várias correntes de esquerda, da Igreja e entidades de profissionais liberais, como a OAB e a Associação Brasileira de Imprensa” (KUCINSKI, 2001, p. 84)²³⁸. No final da década de 70, com a avalanche de revelações sobre a prática de tortura por agentes do regime militar (em especial os desdobramentos do caso Wladimir Herzog²³⁹), e com a realização de uma série de eventos públicos, como debates, passeatas, manifestações e comícios, o movimento pela anistia se intensificou a um ponto em que o Estado de Segurança Nacional “não podia mais ignorá-lo” (ALVES, 2005, p. 320). Mais que isso: para alguns, como Nelson Werneck Sodré, a ditadura precisava da anistia “para persistir, para sobreviver, como um desafogo” (SODRÉ, 1984, p. 122).

²³⁷ Em artigo publicado no jornal “Constituição & Democracia” a professora Nair Bicalho e o professor José Geraldo de Sousa Júnior registram o seguinte: “No ano de 1964 mesmo, a Editora Civilização Brasileira lançava a sua revista – a Revista da Civilização Brasileira –, marcando com o primeiro número, uma tomada de posição de que a saída para a crise que se instalava tinha que carregar um elemento de superação democrática: ‘que os cárceres se abram, e os tribunais absolvam, e os lares recebam os que serviam de vítimas’. Neste mesmo número, a revista, que logo seria vítima do ciclo de retrocesso, trazia o belo artigo de Cony – ‘Anistia’: ‘É preciso – ele dizia – que a palavra cresça: invada os muros e as consciências’” (BICALHO; SOUSA JÚNIOR, 2007, p. 3).

²³⁸ De acordo com Kucinski, em poucos meses novos comitês surgiram em São Paulo, Bahia, Minas, Ceará e Pernambuco. “A Ordem dos Advogados do Brasil, até então tímida na conceituação da anistia, adere à palavra-de-ordem dos CBA por uma anistia ‘ampla, geral e irrestrita’. Em poucos meses, os CBA revelam-se como um dos mais férteis e eficientes movimentos de ação política de frente, superando as divergências de concepção sobre os objetivos e as táticas da luta pela anistia, que já existiam entre as várias correntes da esquerda e entre as esquerdas, os liberais e a Igreja” (KUCINSKI, 2001, p. 84). Para uma visão aprofundada de ambos os movimentos, ver a tese de doutorado de Heloísa Greco, “Dimensões fundacionais da luta pela anistia” (GRECO, 2003).

²³⁹ Em outubro de 1978 a Justiça Federal de primeiro grau reconheceu que Herzog fora preso ilegalmente e torturado nas dependências do DOI-CODI em 1975, responsabilizando a União pela sua morte (KUCINSKI, 2001, p. 87).

Em 1979, o sucessor de Geisel, presidente Figueiredo, encaminha ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 14, de 1979²⁴⁰. Na mensagem, o presidente observa que a anistia complementa a revogação dos atos institucionais pela Emenda Constitucional nº 11, de 1978 e, dessa forma, transporta a “Revolução” para a história, como um “acontecimento irreversível, que transformando qualitativamente a sociedade brasileira pelo alcance de sua obra extraordinária, projeta sobre o futuro um ideário que há de inspirar muitas gerações”. A mensagem, iniciada em tom brando e conciliador, se torna pouco a pouco mais agressiva. Ao justificar a não extensão do benefício aos “condenados pela prática de crime de terrorismo, assalto, seqüestro e atentado pessoal”, Figueiredo afirma que a ação do “terrorista” não é contra o governo ou o regime, mas contra “a humanidade e, por isso, repelida pela comunidade universal (...). O terrorista não foi e não é um político, a menos que se subvertam conceitos em nome de um falso liberalismo”. Finalmente, em sua passagem mais explícita e violenta, o projeto refere-se à inconveniência de perpetuar processos judiciais destinados a apurar as arbitrariedades cometidas pelo regime:

[O] projeto (...) paralisa os processos em curso, até dos que, a rigor, não estão a merecer os benefícios de uma medida de sentido marcadamente político. Ao fazê-lo, o governo tem em vista evitar que se prolonguem processos que, *com certeza e por muito tempo, irão traumatizar a sociedade com o conhecimento de eventos que devem ser sepultados em nome da Paz*²⁴¹. (destacamos)

A exposição de motivos do projeto original silenciava quanto ao ambíguo dispositivo que estendia a anistia aos chamados crimes “conexos com os crimes políticos ou praticados com motivação política”²⁴². Pretendia-se com essa previsão instituir o que, à época, foi chamado pelos defensores do projeto de “princípio da reciprocidade”, ou, nas palavras de Maria Helena Moreira Alves, “um perdão

²⁴⁰ Mensagem nº 59, de 1979, publicada no *Diário do Congresso Nacional* de 29.6.1979, p. 1339 e ss.

²⁴¹ *Diário do Congresso Nacional*, 29.6.1979, p. 1339-1340.

²⁴² Para um apanhado das principais críticas à Lei de Anistia, ver Heloísa Greco (2003): “Assim, a Lei 6.683 de 1979 – a lei de anistia parcial – é a representação positivada da estratégia do esquecimento e da produção do silenciamento. Ela reflete exemplarmente a lógica interna de sua matriz – a Doutrina de Segurança Nacional – sobretudo através de três de seus dispositivos, expressos nos dois primeiros parágrafos do art. 1º e no art. 6º respectivamente, todos eles voltados para o ocultamento da verdade e a interdição da memória: a pretensa e mal-chamada reciprocidade, atribuída à inclusão dos ditos crimes conexos; a exclusão dos guerrilheiros, os terroristas no jargão dos militares; e a declaração de ausência a ser concedida aos familiares dos desaparecidos políticos” (GRECO, 2003, p. 297). Além de tudo isso a lei aproveitava para anistiar os crimes eleitorais praticados durante o período que se estendia de 61 até a data de sua promulgação. Outro ponto que gerou bastante crítica foi a perpetuação da legislação autoritária, em especial da Lei de Segurança Nacional (LSN), que continuou vigente mesmo após a anistia. Para um balanço crítico da LSN, ver (FRAGOSO, 1980).

incondicional aos integrantes do Aparato Repressivo que estiveram envolvidos com a tortura” (ALVES, 2005, p. 321). O dispositivo representava, obviamente, uma vitória da linha dura e foi um dos principais alvos de crítica durante o trâmite da matéria no Congresso.

O projeto do governo foi lido em Plenário no dia 28 de junho. Na mesma data, o *Jornal do Brasil* estampava em suas páginas uma crônica de Carlos Drummond de Andrade, intitulada “Anistia, como vens, como te imaginava”. O texto de Drummond expressava a perplexidade que marcou a recepção do projeto pelos setores da sociedade civil mobilizados em torno do processo de redemocratização:

Anistia, começo a não compreender teu sentido. Vens com um ramo de oliveira na mão direita, mas ocultas na outra algo parecido com uma vergasta. Perdoas a quem não precisava ser perdoado mas exaltado, em vez de te curvares diante dele, porque sofreu punição iníqua, já é estranho perdão. E distinguir entre os que devam ser perdoados, para excluir os que faziam jus a perdão, pois não são criminosos comuns, soltos pela cidade, incapturáveis e impunes; excluí-los do perdão que justamente lhes é aplicável, isto eu não entendo (ANDRADE, 1979).

A despeito de ter recebido mais de trezentas emendas, o projeto do governo foi pouco alterado em relação à sua versão original²⁴³. Entretanto, como frisado por Maria Helena Moreira Alves, ainda que parcial, a Anistia de 1979 permitiu importantes avanços práticos, como o retorno ao país dos exilados, a candidatura de anistiados a cargos eletivos e a libertação de todos os presos políticos (após consideração individual dos casos) (ALVES, 2005, p. 321).

As conexões entre a luta pela anistia e as reivindicações pela convocação de uma Assembléia Constituinte sempre foram estreitas. Em 1977, Hermes Lima afirmava que “o passo fundamental para chegarmos à Constituinte é a anistia. Sem anistia não é possível nem chegarmos à Constituinte nem abriremos um ambiente em que ela possa seguir o seu caminho” (LIMA, 1977, p. 8). Na mesma linha, Terezinha Zerbini defendia que “(...) esta convocação [da Constituinte] terá que ser precedida de uma Anistia Ampla e Geral a todos que foram atingidos pelos atos de exceção” (ZERBINI, 1977, p. 11). A própria emenda constitucional nº 26, de 1985, que convoca a Assembléia

²⁴³ O parecer da Comissão Mista (Parecer nº 78/79) instituída para apreciar o projeto de lei nº 14, de 1979, de autoria do deputado Ernani Satyro, analisa as várias emendas. A íntegra do parecer foi publicada no *Diário do Congresso Nacional* de 18 de agosto de 1979, p. 1567 e ss.

Nacional Constituinte, entre outros dispositivos, ampliava os limites da anistia, assegurando aos anistiados a aposentadoria nos cargos e postos a que teriam direito se estivessem no serviço ativo (GRECO, 2003, p. 390).

Além da anistia, outro objetivo central do movimento pró-constituente era a redemocratização do país, isto é, o restabelecimento de eleições diretas em todos os níveis de governo, em especial para Presidente da República²⁴⁴. O movimento em prol das “Diretas” ganhou bastante força a partir de 1983, quando ocupou por mais de um ano o centro da cena política brasileira²⁴⁵. Em abril daquele ano foi apresentada a proposta de emenda constitucional que ficou conhecida como “Emenda Dante de Oliveira”²⁴⁶, em homenagem a seu primeiro signatário. Em torno do debate deflagrado pela emenda o Brasil conheceu o maior movimento cívico de sua história. Possivelmente, em nenhuma outra oportunidade a sociedade civil aplicou tamanha pressão sobre o Congresso Nacional.

A chamada “Caravana das Diretas” percorreu dezenas de cidades pelo país, atravessando quase todos os estados. O movimento contava com o apoio de mais de duzentas entidades da sociedade civil organizada e das forças políticas opositoras, que mobilizaram suas principais lideranças em um esforço suprapartidário (ALVES, 2005, p. 373)²⁴⁷. O amplo controle do governo sobre o Congresso (o PDS, principal

²⁴⁴ Em 15 de outubro 1984, José Afonso da Silva iniciou assim uma palestra na Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul: “As discussões em torno da normalização democrática e da institucionalização do Estado de Direito deixaram de ser digressões das elites. Tomaram a rua. As multidões que acorreram, ordeira, mas entusiasmadamente, aos comícios em prol da eleições direta do Presidente da República interpretaram o sentimento da Nação, em busca do reequilíbrio da vida nacional, que só pode consubstanciar-se numa nova ordem constitucional, em uma Constituição que refaça o pacto social e interprete as tendências populares mediante atuação de uma Assembléia Nacional Constituinte” (SILVA, 2000, p. 17).

²⁴⁵ De acordo com Paulo Bonavides e Paes de Andrade, “duas campanhas estiveram, portanto, nas ruas, sendo que uma, mais forte e imediata, de certo modo ofuscou e suspendeu a primeira, a saber, a da Constituinte, e de certo modo retardou em cerca de cinco anos o coroamento do ato convocatório do primeiro dos poderes soberanos. Foi a campanha da sucessão presidencial pelo voto direto, cuja fase culminante se concretizou com a histórica cruzada das Diretas-Já, de que nasceu paliativamente a nova República de Tancredo Neves e José Sarney, uma espécie de República-tampão no tempo, assentada no compromisso partidário e opositor da Aliança Democrática” (BONAVIDES; PAES DE ANDRADE, 2002, p. 456).

²⁴⁶ Proposta de Emenda à Constituição nº 5, de 1983, publicada no *Diário do Congresso Nacional* de 19.04.1983, p. 468. Para mais detalhes sobre a tramitação e o movimento popular em prol do retorno das eleições diretas para Presidente da República, ver (LEONELLI; OLIVEIRA, 2004).

²⁴⁷ De acordo com Skidmore, “Muitas prestigiosas figuras da oposição aderiram à campanha, entre as quais Lula, figura obrigatória na maioria dos comícios, bem como os governadores Leonel Brizola, Franco Montoro e Tancredo Neves. Mas os dois políticos que gozavam de maior respeito eram Teotônio Vilela e Ulysses Guimarães”. Outro apoio importante veio da Igreja Católica. Em abril de 1983, o Cardeal

partido da base governista, contava com 235 das 479 cadeiras da Câmara e 46 das 69 do Senado) (SKIDMORE, 1988, p. 469) exigia dos defensores das “Diretas” um grau de mobilização da opinião pública capaz de suscitar a dissidência nas *próprias forças do governo*, claramente empenhadas em rejeitar a emenda.

Os comícios, que contavam com a participação de personalidades da política, das artes e dos esportes, reuniram meio milhão de pessoas no Rio de Janeiro no início de abril de 1984. Em seguida, duzentas mil pessoas se reuniram em Goiânia e o mesmo número em Porto Alegre para manifestar apoio ao restabelecimento das eleições diretas para presidente da República. No dia 16 de abril, uma multidão de um milhão de pessoas foi às ruas de São Paulo em apoio ao movimento (SKIDMORE, 1988, p. 470).

O próximo passo foi o monitoramento da votação da emenda no Congresso, marcada para o final do mês de abril de 1984. Os organizadores do movimento pelas Diretas pretendiam monitorar o Congresso em diversas frentes. Um requerimento para que a sessão do Congresso fosse transmitida ao vivo pela televisão foi rejeitado. O governo, entretanto, “permitiu” a transmissão direta por rádio. Além disso, “em todas as capitais, enormes cartazes foram erguidos com a relação dos seus representantes. O voto de cada um seria anotado para que todos soubessem”. As lideranças oposicionistas convocaram o público para se dirigir ao Congresso para “desfilar em torno [do edifício] com seus automóveis buzinando sem parar, numa demonstração de apoio à emenda” (SKIDMORE, 1988, p. 470).

A pressão intensa da opinião pública funcionou. Os parlamentares governistas sentiram-se concretamente intimidados²⁴⁸ e o governo tratou de criar condições para

Arns e Dom Ivo Lorscheiter, então secretário geral da CNBB aderiram formalmente ao movimento (SKIDMORE, 1988, p. 467).

²⁴⁸ A este respeito, ver o emblemático discurso do senador Aloysio Chaves, do PDS paraense, publicado no *Diário do Congresso Nacional* de 28.04.1984, Seção II, p. 942 e ss. (pronunciado, entretanto, na véspera da votação da Emenda Dante de Oliveira). Chaves queixa-se das constantes interpelações dos manifestantes pró-Diretas, relatando “telefonemas à residência de parlamentares, a presença em gabinetes com insistência, com exposições feitas numa linguagem muitas vezes agressiva, dura, indelicada – freqüentemente insólita, raizando pela indelicadeza, pela grosseria. (...) Verifico, Srs. Senadores, que não há mais privacidade, não há mais respeito ao lar, não há mais o direito de pensar, de manifestar opinião livremente neste Congresso ou em qualquer outra parte”. O discurso revela claramente o incômodo dos parlamentares acossados, de forma inédita, pela população. Chaves respondia ao discurso de Humberto Lucena, pronunciado pouco antes, no qual o emedebista denunciava os abusos perpetrados pelo executor das medidas de Emergência (conforme explicado a seguir), o general Newton Cruz. Skidmore descreve-o como beligerante e autocrático, o último porta voz da linha dura no cenário político nacional (1988, p. 470). Ainda de acordo com Skidmore, “o general Cruz, responsável pela execução das medidas de emergência, tentou impedir o ‘buzinaço’ no dia da votação, 25 de abril. Quando viu que os motoristas não

reduzir os riscos de manifestações no dia da votação da proposta de emenda. Em 18 de abril, dois dias após o comício de encerramento da “Caravana das Diretas”, o presidente Figueiredo editou o Decreto nº 89.566²⁴⁹, que dispunha sobre o “estabelecimento de Medidas de Emergência na área do Distrito Federal e nos municípios, que indica, do Estado de Goiás”²⁵⁰. Os municípios abrangidos pelo Decreto²⁵¹ localizavam-se, todos eles, às margens das vias rodoviárias de acesso ao Distrito Federal. Dessa forma, o governo estaria preparado para impedir qualquer deslocamento relevante de pessoas em direção ao Congresso Nacional para acompanhar a votação, que ocorreria daí a uma semana. Em nota oficial, o governo afirmava:

O Presidente João Figueiredo manifestou ontem ao povo brasileiro sua disposição de, “conforme a vontade popular, mudar a Constituição”. Assinalou o Chefe de Governo que, “vamos mudá-la, mas é preciso mudar com responsabilidade, com segurança, com tranqüilidade”. (...) Desde há alguns dias, o país assiste a manifestações públicas, integradas ostensivamente por grupos militantes de ideologias incompatíveis com a nossa ordem constitucional. Seguindo esquemas de mobilização organizados, os manifestantes se propõem, declaradamente, a constranger e intimidar parlamentares brasileiros a votar de acordo com determinada orientação. O Governo Federal considera que esse procedimento configura intolerável tentativa de coação sobre membros do Poder Legislativo, e lembra que, nos termos da Constituição Federal, o Poder Executivo – em especial o Presidente da República – está obrigado a garantir o livre exercício do Poder Legislativo²⁵².

A medida, compreensivelmente, despertou imediata crítica da oposição. Afinal, os presidentes militares não haviam demonstrado qualquer preocupação com o livre

lhe davam atenção, brandiu o chicote com que fustigava seu cavalo sobre os capôs dos automóveis, como se fosse um George Patton redivivo. Novamente a mídia captou os gestos com que dava vazão à sua fúria. O simbolismo era inequívoco: a personificação do militar extremista parecia ao mesmo tempo impotente e ridículo” (SKIDMORE, 1988, p. 471).

²⁴⁹ Decreto nº 89.566, de 18 de abril de 1984. Publicado no *Diário Oficial da União*, de 19.04.1984, p. 5.668, e retificado no *Diário Oficial da União*, Seção I, de 24.04.1984, p. 5.779.

²⁵⁰ O Decreto foi expedido com fundamento no art. 155 da Carta de 1969 (com redação definida pela Emenda Constitucional nº 11, de 1978) e autorizava as seguintes medidas, previstas no art. 156: detenção em edifícios não destinados aos réus de crimes comuns; busca e apreensão em domicílio; suspensão da liberdade de reunião e de associação; intervenção em entidades representativas de classes ou categorias profissionais; censura às telecomunicações; e uso ou ocupação temporária de bens das autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista ou concessionárias de serviços públicos, bem como a suspensão do exercício do cargo, função ou emprego nas mesmas entidades.

²⁵¹ Além do Distrito Federal, o Decreto se aplicava aos municípios de Formosa, Cristalina, Luziânia, Ipameri, Catalão, Goiânia, Anápolis, Itumbiara, Pires do Rio e Jataí, todos do Estado de Goiás. Na prática, entretanto, a medida aplicava-se a todo o país, pois nenhuma emissora poderia utilizar câmaras e microfones no recinto do Congresso. Mesmo os vídeo-teipes e gravações foram vetados (PEREIRA, 1984, p. 12-13).

²⁵² A íntegra da nota encontra-se transcrita nos autos do Habeas Corpus nº 61.921-5/DF, relator Min. Aldir Passarinho.

exercício do Poder Legislativo ao longo do período ditatorial, quando, sem cerimônia, colocaram o Congresso em recesso, usurparam suas competências privativas e expurgaram quase duzentos parlamentares que se dispunham a uma oposição mais aguerrida ao regime (ALVES, 2005, p. 165)²⁵³. O Legislativo deveria ser livre, mas livre para servir à vontade do presidente da República.

Dante de Oliveira e outros parlamentares chegaram a impetrar um *habeas corpus*²⁵⁴ no Supremo Tribunal Federal contra o Decreto presidencial e a “nota oficial” que o acompanhara, argumentando que a medida implicava em constrangimento do livre exercício de seus mandatos e em limitação inconstitucional ao direito de ir e vir de cidadãos que pretendessem se deslocar rumo à Brasília para acompanhar a votação. O Supremo, entretanto, indeferiu o pedido, por considerar que as medidas encontravam suporte constitucional e que, se houvesse excesso em sua execução, responderia por ele o executor das medidas (que viria a ser o general Newton Cruz), e não o presidente da República. Outro ponto levantado nos meios de comunicação da época era a semelhança estrutural entre as medidas de emergência aplicadas pelo Executivo e o estado de sítio e de emergência regulamentados na Constituição. Segundo Marcos Freire e Hélio Jaguaribe, por exemplo, essa circunstância impedia a apreciação da “Emenda Dante de Oliveira”, pois a vedação prevista no artigo 47 da Carta de 69, que proibia a emenda à Constituição durante a vigência do “estado de sítio ou estado de emergência”, aplicava-se extensivamente à hipótese de utilização das medidas de emergência (PEREIRA, 1984, p. 16-17).

As medidas de emergência não ficaram no papel. Uma das providências mais polêmicas adotadas com base nelas, a Resolução nº 1/ME/84, do Comando Militar do Planalto, estabelecia a censura às telecomunicações no Distrito Federal. De acordo com o então senador Humberto Lucena, a medida impedia que o rádio e a TV levassem ao ar qualquer programa noticioso sem antes submetê-lo ao crivo das autoridades militares ou policiais²⁵⁵. De fato, o item 6, ‘a’ da Resolução previa a vedação de

²⁵³ Em todo o período militar foram 189 expurgos no Congresso Nacional (ALVES, 2005, p. 165).

²⁵⁴ Trata-se do Habeas Corpus nº 61.921-5/DF, relator Min. Aldir Passarinho.

²⁵⁵ O discurso de Humberto Lucena, pronunciado em 24 de abril de 1984, véspera da votação da emenda, foi publicado no *Diário do Congresso Nacional* de 27.04.1984, Seção II, p. 918 e ss. No mesmo relato, o senador Lucena informaria sobre a detenção de vereadores de Anápolis em posto da Polícia Rodoviária Federal. Os vereadores, que se encontravam acompanhados do então senador Henrique Santillo, foram impedidos de seguir viagem até Brasília. Para maiores informações sobre a cobertura jornalística da

irradiação, sem prévia liberação, de programas noticiosos, jornalísticos, de debates, de entrevistas e pronunciamentos produzidos ou gerados nas áreas submetidas às medidas de emergência, cujo conteúdo seja direta ou indiretamente referenciado à tramitação no Congresso Nacional de emendas à Constituição da República Federativa do Brasil, bem como a fatos originados da aplicação das medidas de emergência (PEREIRA, 1984, p. 48-49).

Como se sabe, a “Emenda Dante de Oliveira” foi derrotada na Câmara dos Deputados²⁵⁶ e, portanto, sequer chegou a ser submetida ao Senado em 1º turno. Entretanto, mesmo que os militares tivessem sido bem-sucedidos na batalha institucional travada no Congresso, o impacto da ampla mobilização popular realizada em torno das Diretas sinalizava para a emergência de uma nova gramática política na história brasileira. Conforme a precisa observação de Maria Helena Moreira Alves,

A própria força popular do movimento pelas eleições diretas que, em cada Estado do Brasil, conseguiu realizar as maiores manifestações públicas da história de cada local, tende a transformar as relações políticas, colocando em xeque não somente o processo sucessório do presidente Figueiredo como também as estruturas do Estado de Segurança Nacional, fundado com o golpe militar de 1964. Pois a popularidade demonstrada nas praças públicas do país pelas eleições diretas revelou uma imensa vontade de ruptura com os mecanismos de transferência de poder e de controle social nos quais se baseava o próprio Estado de Segurança Nacional (ALVES, 2005p. 374).

Os defensores das eleições diretas teriam que resignar-se, portanto, com um derradeiro Colégio Eleitoral, em 1985, que veio a eleger presidente Tancredo Neves e vice José Sarney. Tancredo já havia assumido publicamente a convocação de uma Constituinte como uma de suas principais pautas políticas, em que pese a existência de registros que lançam dúvida sobre sua real disposição de honrar tal compromisso²⁵⁷. Em

campanha das Diretas e as medidas de emergência aplicadas no curso da apreciação da “Emenda Dante de Oliveira” ver (PEREIRA,1984).

²⁵⁶ O resultado proclamado pela Mesa registrava 298 votos “sim”, 65 votos “não” e 3 abstenções. Dos votos favoráveis, 55 eram de dissidentes do PDS (SKIDMORE, 1988, p. 471).

²⁵⁷ O ex-Secretário Geral da Mesa da Câmara dos Deputados, Paulo Affonso Martins de Oliveira, relata o seguinte: “Um dia, conversando a sós comigo, Tancredo fez o seguinte comentário ao falar da convocação da Constituinte: ‘Paulo, você acha que eu vou instalar Constituinte para ficar sendo amolado o tempo todo? Criei uma comissão e vou pedir, de vez em quando, que me mandem uma proposta de emenda constitucional’. O que Tancredo queria dizer é que promoveria uma reforma fatiada, como se diz, do texto constitucional. De temperamento moderado e conciliador, não agradavam ao político mineiro as decisões radicais” (OLIVEIRA, 2005, p. 142-143). No mesmo sentido, o já citado depoimento de Nelson Jobim à Comissão Especial encarregada de apreciar a Proposta de Emenda Constitucional nº 157, de 2003, que convocava nova revisão constitucional: “Logo, em 1988, tínhamos duas alternativas: uma, trabalhar com projeto do Governo; outra, criar uma grande comissão para elaborar um projeto de Constituição. O que aconteceu? Morre Tancredo. Mas Tancredo já tinha pensado nisso ao constituir a Comissão Afonso Arinos, a chamada “Comissão de Notáveis”, que elaborou um texto. No entanto, Sarney não tinha força política naquele momento. Quem a tinha era Ulysses Guimarães. Sarney estava

seu discurso de despedida do Senado, antes de tomar posse como governador eleito de Minas Gerais, em 15 de março de 1983, Tancredo dizia:

A reorganização institucional de nosso país é a mais importante das tarefas impostas à nossa geração. (...) Vamos nos entregar a esse trabalho, dando ao nosso povo uma Constituição justa, moderna, instrumento de sua emancipação política e econômica e se constitua na pedra angular do majestoso monumento de nossa irreprimível vocação democrática, elemento fundamental de nossa destinação histórica. Não hesitemos por mais tempo. Enfrentemos esse desafio com todas as nossas energias. (...) Nação sem Constituição oriunda do coração de seu povo é nação mutilada na sua dignidade cívica, violentada na sua cultura e humilhada em face de sua consciência democrática²⁵⁸.

Esse compromisso fora claramente renovado durante a sessão do Colégio Eleitoral que elegeu Tancredo e Sarney, em 15 de janeiro de 1985. Na oportunidade, Ulysses Guimarães discursou pelo candidato inscrito pelo PMDB, e identificou, como prioridade, a reconstrução das instituições democráticas brasileiras, o que, segundo ele, se faria “através de uma Assembléia Nacional Constituinte”²⁵⁹. Estava muito claro para as forças políticas que compunham a Aliança Democrática que a eleição de Tancredo deveria ter, como contrapartida, a convocação da Constituinte, algo que pode ser amplamente confirmado com a leitura das declarações de voto constantes da ata do Colégio Eleitoral²⁶⁰. Tratava-se, portanto, de um compromisso político do qual, mesmo

afirmando um Governo, habilmente tentando fazer com que a transição democrática, que S.Exa. conduziu com extraordinária habilidade, pudesse suplementar o fato da morte de Tancredo. *E Tancredo não queria Assembléia Constituinte, ele já queria esse modelo*. Mas Sarney não tinha possibilidade de enviar um projeto, porque faltava-lhe força política” (destacamos). Há, ainda, o relato de Raymundo Faoro, em audiência pública realizada pela Comissão Especial do Congresso destinada a apreciar a proposta de emenda constitucional que convocava a Assembléia Nacional Constituinte. Faoro referia-se a artigo de Freitas Nobre, então publicado na Folha de S. Paulo, no qual o ex-líder do MDB indicava que militares “tinham horror” à convocação de uma Constituinte e, por essa razão, “Tancredo não falava em Assembléia Constituinte. Realmente, eu notava que ele não usava a expressão. Ele usava Poder Constituinte, deputados constituintes, uma série de eufemismos”. *Diário do Congresso Nacional*, 3.12.1985, p. 2.670.

²⁵⁸ *Diário do Congresso Nacional*, Seção II, 15.3.1983, p. 0357.

²⁵⁹ *Diário do Congresso Nacional*, 16.1.1985, p. 4. As palavras de Ulysses foram as seguintes: “Urge, como prioridade, definir uma política institucional para o Brasil. Esta definição tem este nome e este universo: democracia. A indefinição ou a definição política pervertida pelo autoritarismo contamina de equívocos e de crueldade a ordem econômica e social. A definição estrutural da Democracia se fará através de uma Assembléia Nacional Constituinte, reencontro da Nação consigo mesma, reconciliação da sociedade marginalizada e o Estado profanado pelo arbítrio. Pela primeira vez em nossa História teremos uma Constituição eleita, escrita, cumprida e fiscalizada pela vontade direta do povo”.

²⁶⁰ A declaração de voto conjunta do PDT, por exemplo, lembra o apoio a Tancredo, mas situa-o como um presidente de transição, que representa o fim de uma era e o início de outra. Para o PDT, “mandato presidencial legítimo não se gera senão pelo voto popular”. O partido de Brizola insistia que, se eleito, Tancredo deveria governar apenas durante a transição, que terminaria com a convocação de uma Constituinte, no mais tardar em 1986. O PDT insistia que apenas a mobilização gerada por uma

com toda sua reconhecida habilidade, Tancredo possivelmente não conseguiria se esquivar de cumprir. De toda forma, muito mais importante é que Sarney, empossado inicialmente vice-presidente e, em seguida, com a morte de Tancredo, presidente da República, não se escusou de cumprir o compromisso assumido pela sua chapa, ainda que estivesse longe de ser um defensor da convocação da Constituinte.

Se esse breve relato não esgota o conjunto de atores que, de uma forma ou de outra, envolveram-se nas demandas pela realização de uma Constituinte, ele ao menos indica, para além da dúvida razoável, que a sociedade civil desempenhou um papel central na gestação da nova ordem constitucional brasileira. Um papel inédito na história constitucional do país.

2.2. O poder constituinte em cena

A idéia de que a superação da ordem autoritária passava pela construção de uma nova constituição para o Brasil iniciou sua trajetória de forma clandestina, nas teses de um encontro do Partido Comunista. No final da década de 70 e ao longo da primeira metade da década de 80, essa tese encontrava-se definitivamente incluída na agenda dos partidos de oposição e marcava presença nas reivindicações da Igreja, do movimento sindical e de instituições de classe, como a Ordem dos Advogados do Brasil e a Associação Brasileira de Imprensa, entre outros.

Com a eleição de Tancredo Neves e José Sarney, a idéia de convocar uma Assembléia Constituinte chegara, finalmente, ao poder. De fato, Sarney não tardou a encaminhar ao Congresso uma proposta de emenda constitucional destinada a convocar

campanha presidencial poderia articular a participação popular desejada no processo constituinte. *Diário do Congresso Nacional*, 16.1.1985, p. 9. No mesmo sentido, há várias outras declarações de voto. O vice-Líder do PMDB, Arthur Virgílio Neto, consignou: “venho a este Colégio Eleitoral – reunião sem povo e reduto das elites – para transmitir o recado da Praça Pública: votar em Tancredo, derrubar a ditadura, instalar a Nova República, sufragar a Constituinte, exigir as eleições presidenciais diretas, repor o princípio da soberania nacional, eleger a democracia, anular o fascismo, destruir o ódio e a alcaguetagem” (p. 11). O deputado João Gilberto, por sua vez, alertava: “mais do que em homens e líderes, acredito na força de uma Nação que recobra sua cidadania e sua consciência de participação e que haverá de obrar grandes mudanças e uma transição para o regime democrático consolidado na Carta que seja oriunda de uma Assembléia Nacional Constituinte, garantida, soberana, íntegra” (p. 16). Jorge Uequed, de maneira mais direta e contundente, registra que, “ao expressar nosso voto em Tancredo Neves, neste espúrio e ilegítimo Colégio Eleitoral, estamos votando no compromisso de mudanças, com a imediata convocação da Assembléia Nacional Constituinte e a conseqüente eleição direta para Presidente da República” (p. 16).

a Assembléia Nacional Constituinte, “livre e soberana”²⁶¹. Na conclusão da mensagem que encaminha a proposta à apreciação do Congresso, Sarney afirma: “Espero que, de agora, a sociedade se mobilize para criar a mística da Constituição, que é o caminho do Estado de Direito”²⁶².

O debate que então se colocou dizia respeito à forma da convocação. Por que recorrer, afinal, a uma emenda constitucional para cumprir a tarefa de convocar a Assembléia Nacional Constituinte? Há, aqui, duas questões. A primeira delas diz respeito a quem pratica o ato de convocação da Constituinte e a segunda diz respeito propriamente ao recurso à emenda constitucional. Quanto à primeira, é importante lembrar que, até então, todas as constituintes brasileiras haviam sido convocadas por atos monocráticos: Em 3 de junho de 1822 (portanto, antes da proclamação da Independência²⁶³), um decreto imperial do Príncipe Regente convocava a posteriormente frustrada “Assembléia Geral Constituinte e Legislativa”. O Decreto nº 78-B, de 21 de dezembro de 1889, firmado pelo Marechal Deodoro, chefe do Governo Provisório, estabelecia a instalação da Assembléia Constituinte para 15 de novembro de 1890, um ano após a proclamação da República. Da mesma forma, em 1933, Getúlio Vargas, também chefe do Governo Provisório, determinou, por meio do Decreto nº 23.102, de 19 de agosto de 1933, a convocação da Assembléia Constituinte. A Constituinte de 1946, por sua vez, foi convocada pela Lei Constitucional nº 13, de 1945, assinada por José Linhares, presidente do STF que, provisoriamente, ocupava o cargo de presidente da República após a deposição de Vargas. Por fim, a “constituinte” de 1967 foi convocada pelo Ato Institucional nº 4, de 1966, outorgado pelo general Castello Branco, então presidente da República. Portanto, a convocação da Constituinte de 1987-1988 por ato do Poder Legislativo era uma novidade na história constitucional brasileira.

Quanto à segunda questão, o recurso à emenda constitucional, a rigor não era uma novidade. A convocação da Constituinte de 1946 também ocorrera por meio de

²⁶¹ Proposta de Emenda à Constituição nº 43, de 28 de junho de 1985. *Diário do Congresso Nacional*, 8.8.1985, p. 1282 e ss. A ela foram apensadas, posteriormente, as Propostas de Emenda à Constituição de nº 44 e de nº 52, ambas de 1985, também convocando a Assembléia Nacional Constituinte.

²⁶² *Diário do Congresso Nacional*, 8.8.1985, p. 1283.

²⁶³ A Assembléia, entretanto, somente iria ser instalada em 3 de maio de 1823, sob a Presidência de D. José Caetano da Silva Coutinho, Bispo Capelão-Mor (BONAVIDES; PAES DE ANDRADE, 2002, p. 43).

uma emenda constitucional, pois as chamadas “leis constitucionais” eram espécies normativas destinadas a alterar o texto da Constituição, conforme se depreende da leitura do art. 174, § 4º da Carta de 37 (inscrito no capítulo intitulado “Das Emendas à Constituição”). Entretanto, tal como nas várias alterações constitucionais levadas a efeito por Vargas ao longo do Estado Novo, também a Lei Constitucional nº 13, de 1945, decorria de um ato monocrático do presidente da República em exercício, e não da aprovação do Congresso Nacional²⁶⁴. É evidente que o recurso à emenda constitucional era impróprio, pois mascarava o evidente desejo de ruptura que permeava todo o movimento pela reconstitucionalização do país. Entretanto, esse dado por si só é insuficiente. Para reconstruir a história da convocação da Constituinte é necessário contextualizá-lo melhor e, principalmente, perceber como circunstâncias inicialmente desfavoráveis acabaram resultando em incremento do debate público sobre a nova Constituição.

É interessante observar que, quatro anos antes da apresentação da proposta de emenda constitucional convocando a Constituinte, Raymundo Faoro já havia aventado a hipótese de um ato convocatório que rompesse com o padrão histórico vigente. Em “Constituinte: a legitimidade recuperada”, Faoro afirmava:

Os precedentes das quatro constituintes demonstram que a devolução e a recuperação, como expressões convergentes de uma conquista e de uma concessão, *ocorreram em momentos em que não existia o Poder Legislativo*. Hoje, a realidade é outra e, em lugar do Executivo que absorvia as funções legislativas, *a convocação pode nascer primariamente do poder que está naturalmente habilitado a convocá-la. Não, é claro, para se perpetuar como Poder Constituinte derivado, mas para se legitimar no Poder Constituinte puro, sem os subterfúgios e as falácias de um espaço excepcional, dentro de seus condicionamentos, numa ampliação da reforma e de suas limitações*. O que se espera é que o Congresso, liberto de sua tutela, se submeta, ele também, ao império do povo. Esta é a sua vez e a sua hora (FAORO, 1985, p. 96) (destacamos).

²⁶⁴ A introdução de alterações constitucionais pelo presidente da República resultava de uma interpretação questionável de três dispositivos da Carta de 1937. De início, o art. 178 havia determinado a dissolução do Poder Legislativo de todos os níveis da Federação. Novas eleições legislativas deveriam ser realizadas tão logo a constituição fosse submetida ao plebiscito nacional a que se referia o art. 187. O art. 180, por sua vez, determinava que, “enquanto não se reunir o Parlamento nacional, o Presidente da República terá o poder de expedir *decretos-leis sobre todas as matérias da competência legislativa da União*”. Como se sabe, o plebiscito nunca ocorreu e o presidente tratou de interpretar “generosamente” a competência legislativa que lhe cabia na hipótese, transformando-a numa competência constituinte.

No mesmo sentido, em 1984, Dalmo Dallari, em “Constituição e Constituinte”, argumentava que, diante de uma real preocupação com a “autenticidade da Constituição” era, sim, possível a convocação de uma Constituinte. A convocação não supunha um ato “revolucionário”. Para Dallari, seria “absurdo admitir que uma Constituição está inadequada e esperar uma revolução armada para substituí-la”. Ausente a hipótese de revolução, mas presente a convicção de que “a Constituição vigente não corresponde às exigências da realidade social”, a “convocação poderá ser feita pelo mesmo órgão que tiver competência para emendar a Constituição” (DALLARI, 1984, p. 36-37)²⁶⁵. Também José Afonso da Silva defendeu que a convocação se desse por meio de emenda constitucional. Em palestra na Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, em outubro de 1984, Silva sugeria:

O importante é que o ato de convocação da Assembléia Constituinte emane da ação conjunta do presidente da República, eleito a 15 de janeiro de 1985, e do Congresso Nacional. Daí porque não nos parece que uma resolução do Congresso, convocando a Constituinte, seja a melhor forma. Resolução congressual é ato de efeito interno e de eficácia muito limitada para resolver a problemática que sempre envolve a convocação de uma Assembléia Constituinte. Nossa proposta é que o presidente da República (...), após aprovadas as medidas pré-constituintes, lembradas acima, submeta ao Congresso Nacional uma proposta de lei constitucional, em forma de emenda à Constituição vigente, pela qual se convoque o poder constituinte originário, para que, em Assembléia Nacional Constituinte, elabore e promulgue uma nova Constituição democrática para o Brasil (SILVA, 2000, p. 33).

O Congresso Nacional de Advogados Pró-Constituinte, realizado pela OAB em 1983, sustentava a mesma tese, conforme relatado por Seabra Fagundes (1983, p. 81). Isso não significa que houvesse um consenso em torno do recurso à emenda constitucional, pelo contrário. Mas demonstra uma clara tendência a situar a competência para convocação no âmbito do Congresso Nacional e, por conseguinte, transformá-lo também no fórum de debates sobre a forma de funcionamento da Constituinte vindoura.

²⁶⁵ Nessa hipótese, ainda segundo Dallari, “o processo regular para a convocação da Assembléia Constituinte será a aprovação de uma emenda constitucional de caráter transitório, dispondo sobre a convocação e estabelecendo regras que assegurem a mais ampla liberdade de organização dos eleitores e de divulgação e debate das idéias dos candidatos. Se não houver condições para que a preparação da Constituinte se faça com essa liberdade será inútil a convocação, pois estarão prejudicadas a liberdade e a representatividade, sendo impossível em tais circunstâncias a elaboração de uma Constituição autêntica (DALLARI, 1984, p. 37).

O recurso à emenda constitucional sugeria um fio de continuidade ligando o constitucionalismo autoritário à nova ordem constitucional, como podemos ver explicitamente em um artigo publicado por Manoel Gonçalves Ferreira Filho pouco antes de Sarney encaminhar a proposta ao Congresso. De acordo com ele,

assim convocada [por emenda constitucional, a Constituinte] será sempre, apesar dos disfarces que a possam vestir, poder constituinte derivado, poder de reforma. Em razão do que terá de respeitar as condições postas na Emenda que a provocar. Claro, se esta as puser (FERREIRA FILHO, 1985, p. 144)²⁶⁶.

Esse posicionamento inseria-se num quadro amplo, analisado de forma mais detalhada adiante. Durante toda a década de 80, os agentes políticos responsáveis por organizar o processo de transição refutaram insistentemente a idéia de uma ruptura constitucional. Os ecos dessa posição, segunda a qual “no Brasil nunca houve rompimentos” (JOBIM, 2004, p. 9), ressoam no constitucionalismo brasileiro até hoje. É muito provável que a opção de Sarney por recorrer a uma emenda constitucional para convocar a Constituinte estivesse ligada ao propósito de reforçar esse discurso. Entretanto, o que foi dito até aqui sobre a gestação do processo constituinte de 1987-1988 deve ser suficiente para afastar uma leitura histórica apoiada exclusivamente nos pronunciamentos oficiais e nas intenções que eles declaravam.

Três questões são importantes para situar o problema da convocação da Constituinte por uma emenda constitucional. Em primeiro lugar, a vasta “literatura constituinte” produzida por diversos setores da sociedade civil registra, em peso, que o movimento pela reconstitucionalização do país apresentava uma pretensão de ruptura com a ordem autocrática. Não se tratava de uma conciliação e muito menos de um

²⁶⁶ Ferreira Filho sustenta essa visão até hoje, como é possível depreender da leitura de “O Poder Constituinte” (2005), em especial p. 37. Na Assembléia, a questão foi disputada diversas vezes, e encontrou no professor Florestan Fernandes um dos principais críticos à idéia de que a Constituinte exercia poder meramente revisor: “O que se reitera é um afã ultraconservador e ultra-reacionário (que conta com o apoio da maioria parlamentar e com a tolerância das direções dos principais partidos da ordem – o PMDB e o PFL à frente), de conceber a elaboração da constituição como uma revisão constitucional. Nessa revisão constitucional, a ordem ilegal vigente seria reinstaurada ‘legitimamente’, como um sonho ‘liberal’ dos antigos e novos donos do poder. Para isso foi concebido o Congresso Constituinte!...”. *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, 29.4.1987, p. 555. Em sentido oposto, o pronunciamento do peemedebista Nilson Gibson, lendo parecer de Saulo Ramos (“Limitações de poderes e competências do Congresso Nacional na função Constituinte”): “Não há a menor dúvida que a Assembléia Nacional Constituinte instalada no Brasil, em 1987, é derivada, e que os seus poderes são secundários, o que vale dizer que ela tem poderes de reforma, e que, por mais amplos que sejam, não se revestem de força e autoridade suficientes para permitir deliberações sobre o que não poderia o Congresso decidir por simples emenda” (*Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, 7.1.1988, p. 122).

desenlace do movimento “revolucionário” de 1964, mas da refutação às idéias centrais daquele regime. Assim como a Lei Constitucional nº 13, de 1946, não pretendia emendar a Carta de 1937, a proposta de emenda constitucional que convocava uma Assembléia Constituinte “livre e soberana” em meados da década de 80 não tinha como propósito emendar a Constituição de 1967/69. Pelo contrário. Independentemente da impropriedade terminológica, em ambos os casos, o objetivo assumido explicitamente era suplantar a ordem constitucional anterior.

Em segundo lugar, isso não quer dizer que a forma de convocação fosse desimportante. Como ressaltado por Faoro, a convocação por ato do Poder Legislativo certamente trazia em si possibilidades interessantes e inexploradas na experiência constitucional brasileira. O debate congressional sobre a Proposta de Emenda Constitucional nº 43, de 1985, acabou por funcionar como um verdadeiro chamamento do povo à participação, e não como o confinamento desse debate ao espaço institucional do Congresso, ainda que esse resultado não tivesse sido desejado por atores políticos envolvidos diretamente no processo. Em outras palavras, a intensa pressão recebida pelo Congresso no curso da apreciação da emenda serviu como um “ensaio” do momento constituinte, um laboratório de práticas capazes de estabelecer maior contato entre o debate público dos temas identificados como constitucionalmente relevantes e o ambiente institucional do Parlamento²⁶⁷. Serviu, ainda, como oportunidade para que o próprio Congresso amadurecesse posições acerca de uma série de dilemas, entre os quais o caráter da Assembléia Constituinte a ser instalada, a forma de sua eleição, a necessidade ou não de realização de consultas populares no processo, o funcionamento paralelo do Congresso, a participação na Constituinte de Senadores eleitos em 1982 e assim por diante (MICHILES, 1989, p. 30)²⁶⁸. Em síntese, renunciou o fracasso da tentativa de manter o debate constituinte confinado ao Congresso Nacional.

²⁶⁷ A este respeito ver o registro da articulação política desenvolvida pelo Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte: “O relator [na Comissão Mista] Flávio Bierrenbach foi mais longe. No momento de apresentar o seu parecer, abriu, diante de uma estupefata Comissão e dos meios de comunicação, uma enorme mala contendo 70 mil telegramas e cartas recebidas de todo o país. Era o apelo por uma Constituinte exclusiva, manifestação de cidadãos em resposta à pregação e às conclamações do Plenário Pró-Participação Popular, outras entidades e alguns partidos” (MICHILES, 1989, p. 31).

²⁶⁸ Tais debates ocorreram, principalmente, em torno das diversas audiências públicas realizadas no âmbito da Comissão Mista instalada para apreciar a proposta de convocação da Constituinte. A Comissão ouviu, entre outros nomes, Afonso Arinos, Paulo Brossard, Dalmo Dallari, Fábio Comparato, Nelson Saldanha, Goffredo Telles Jr. e Dom Luciano Mendes (então secretário-geral da CNBB). As atas de todas as audiências encontram-se publicadas no Diário do Congresso Nacional e podem ser localizadas pela

Terceiro, a forma pela qual se convoca a Constituinte é relevante, mas não esgota em si a complexidade do problema. Ferreira Filho afirmava, ainda antes da convocação (1985, p. 144), que “não resta para a Constituinte prometida, salvo quebra de ordem constitucional, senão um caminho”, que seria “uma emenda constitucional”. E, uma vez veiculada por emenda constitucional, a convocação da Constituinte seria nada mais que a manifestação de um poder de reforma, não de um poder originário. Entretanto, chamar uma norma jurídica de “emenda constitucional” não a transforma em uma emenda constitucional contra sua própria estrutura normativa. Uma distinção elementar, como a construída pela doutrina entre *lei em sentido formal* e *lei em sentido material*, mostra que julgar uma norma pela forma como ela é intitulada pode conduzir a equívocos.

Se o fundamental para determinar o caráter originário do poder constituinte é – como supõe Ferreira Filho – que este se afirme por meio de uma violação à constituição vigente, ou seja, da prática revolucionária em “sentido jurídico” (FERREIRA FILHO, 2005, p. 37-38), então a convocação da Assembleia Nacional Constituinte cumpre o requisito ao proclamar, logo em seu art. 1º, que o órgão responsável pela elaboração da nova constituição seria livre e soberano. A emenda reconhecia abertamente que estava, no mínimo, preparando a integral perda de eficácia da Constituição de 1967/69. Nesse sentido, apenas uma concepção excessivamente generosa dos limites a que se submete o poder reformador autorizaria considerar, como sua regular manifestação, a Emenda Constitucional nº 26, ainda que a norma em questão ostentasse o nome de “Emenda” e tivesse sido aprovada com observância das formalidades previstas para a reforma da constituição.

Além dos problemas ligados ao recurso à emenda constitucional, várias polêmicas marcaram a apreciação da proposta de convocação da Constituinte pelo Congresso. A mais importante delas refletia-se na demanda pela realização de uma

tramitação da Proposta de Emenda à Constituição nº 43, de 1985, que pode ser consultada no seguinte endereço: <http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/detalhes.asp?p_cod_mate=9185>. Acesso em: 29.3.2008. Havia, evidentemente, muito a esclarecer, como bem ilustra a sessão em que a mensagem presidencial contendo a proposta de emenda constitucional é lida em Plenário. Na oportunidade, o deputado petebista Gastone Righi levanta questão de ordem solicitando ao presidente do Congresso que devolva a proposição ao Presidente por manifesta inconstitucionalidade, uma vez que uma Constituinte “livre e soberana”, como afirmado no texto, estaria “permitindo (...) abolir a Federação e a República”, e “a República e a Federação são conquistas e fatos que a nossa história esculpe e inscreve de forma que legislador nenhum possa apagar”. *Diário do Congresso Nacional*, 8.8.1985, p. 1.283.

*constituente exclusiva*²⁶⁹, isto é, pela convocação de um órgão que fosse não apenas formalmente, mas também materialmente diverso do Congresso Nacional²⁷⁰. A escolha e composição do órgão deliberativo que atua como poder constituinte é, sem dúvida, um problema delicado. Para muitos, a plausibilidade da idéia segundo a qual o trabalho do órgão constituinte representa a manifestação do povo depende dessa configuração, que responderia, em última análise, pela própria legitimidade da Constituição produzida. Jon Elster, por exemplo, arrisca, ao final de um estudo sobre os processos constituintes, algumas conclusões normativas acerca do tipo de organização que produziria “condições ótimas para a deliberação” em tais circunstâncias (1998, p. 116). Entre elas, a primeira diz:

Para reduzir o espaço dos interesses institucionalizados, constituições devem ser escritas por assembléias especialmente convocadas, e não por colegiados que também servem como legislaturas ordinárias. Pela mesma razão, as legislaturas também não devem possuir um papel central no processo de ratificação (ELSTER, 1998, p. 117)

Entre nós, Dallari, assim como a grande maioria dos defensores da convocação da Constituinte, sustentava que, dos meios disponíveis para se elaborar uma constituição, o “mais próximo do ideal de exercício do poder constituinte pelo próprio povo é a Assembléia Constituinte”, em oposição à constituinte congressional (DALLARI, 1984, p. 35). A justificativa para essa posição reside no fato de o Congresso ser uma autoridade instituída, à qual cabe o poder de revisar, mas não o de criar uma nova

²⁶⁹ É importante registrar a recorrente advertência do então deputado João Gilberto quanto à utilização do termo. Segundo o deputado, “se confunde exclusividade, que é uma proibição da Constituinte legislar, de fazer legislação ordinária, com o caráter dela [Constituinte] ser originária e (...) autônoma. A tal constituinte exclusiva obriga a duas coisas: ou devolvemos ao Presidente da República o poder ilimitado do Decreto-Lei ou fazê-la paralela a um Congresso normalmente funcionando, o que me parece restritivo à sua autonomia, à sua soberania”. *Diário do Congresso Nacional*, 3.12.1985, p. 2.670. Como se sabe, a proposta do deputado era no sentido de uma Constituinte sem funcionamento paralelo do Congresso. A função legislativa ordinária caberia a um órgão, possivelmente uma Comissão, da própria Constituinte. Neste trabalho, a expressão “constituente exclusiva” é utilizada para designar a demanda por um órgão convocado especificamente para produzir a nova constituição. Essa foi, de fato, a expressão que marcou presença no debate no Parlamento e na sociedade civil organizada. A advertência do deputado João Gilberto, entretanto, era, sem dúvida, correta: a constituinte exclusiva, da forma como era reivindicada, poderia levar a uma conseqüência que poucos desejavam, qual seja, a transferência da função legislativa ordinária ao Presidente durante a feitura da nova constituição (assumindo que não haveria um Congresso funcionando concomitantemente com a Constituinte). Por outro lado, pouco se discutiu a respeito de como seriam as relações entre Constituinte e Congresso no caso de prevalecer a linha geral da proposta encaminhada pelo presidente da República, o que de fato ocorreu.

²⁷⁰ Está claro que, a despeito de ser composta pelos deputados e senadores membros do Congresso Nacional, a Assembléia Nacional Constituinte era uma entidade diversa e autônoma do ponto de vista jurídico. Um órgão, afinal, é definido pelas competências que lhe cabe exercer.

constituição. Atribuir-lhe competência constituinte significaria, em alguma medida, turvar essa distinção central para o direito constitucional.

As diversas audiências públicas realizadas no âmbito da Comissão Especial instituída para dar parecer à proposta de emenda reproduziram largamente a polêmica a respeito do caráter exclusivo ou congressual da Assembléia Constituinte. Um momento ilustrativo desse debate pode ser encontrado no depoimento da socióloga Maria Vitória Benevides, então diretora do CEDEC e uma das principais lideranças do Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte. Em sua exposição, Benevides denunciou o “absurdo, em termos jurídicos, em termos de legitimidade, de se confundir a soberania, o poder soberano acima de todos os outros poderes, com um Poder já constituído”²⁷¹. Esse argumento, que permeou todo o trabalho da Comissão, faz descansar a legitimidade da Constituinte na forma de eleição e composição de seus membros. Ainda com a Prof.^a Benevides, “o povo vai eleger constituintes para elaborar uma Constituição e é isso que garante a soberania da Constituinte”²⁷², ou seja, a delegação de um mandato popular específico, que a distingue do legislador ordinário.

A crítica à realização de uma constituinte exclusiva foi articulada de diversas formas nos debates ocorridos na Comissão. Em geral, apelava-se para a afirmação do caráter representativo do Congresso, que teria autoridade mais que suficiente para falar em nome do povo, ainda que para fins de se elaborar uma nova constituição²⁷³. Esse argumento, entretanto, não enfrentava vários dos problemas levantados pelos defensores da constituinte exclusiva. Talvez o mais pertinente deles estivesse ligado às dificuldades de se estabelecer um debate efetivo acerca das idéias dos candidatos à Constituinte durante o processo eleitoral. Enquanto candidatos a vagas de deputado e senador, os constituintes seriam eleitos em um pleito no qual haveria também disputa pelo governo dos estados, isto é, em circunstâncias que não favoreciam o esclarecimento de suas posições quanto às principais decisões que caberiam à Constituinte²⁷⁴. O debate sobre o

²⁷¹ Para a íntegra do pronunciamento da Prof.^a Maria Vitória Benevides, ver o *Diário do Congresso Nacional*, 30.11.1985, p. 2.635.

²⁷² *Diário do Congresso Nacional*, 30.11.1985, p. 2.641.

²⁷³ Ver, por exemplo, o pronunciamento de Israel Pinheiro Filho. *Diário do Congresso Nacional*, 30.11.1985, p. 2.638.

²⁷⁴ De acordo com Nelson Jobim, as eleições de 1986, que formaram o Congresso Constituinte foram voltadas “exclusivamente para que o Partido do Movimento Democrático Brasileiro conquistasse os governos dos Estados”. Entre os fatores que contribuíram para distorcer esse processo eleitoral, acrescenta-se a vigência do Plano Cruzado, cujos bons resultados (ao menos até as eleições)

tema propiciou, ao menos, uma advertência importante, lembrada pelo deputado Alberto Goldman, então representante do PCB paulista, para quem: “A Constituinte, (...) ainda que fosse convocada pela melhor forma imaginável, separada do Congresso, não seria uma Constituinte de Querubins, certamente”²⁷⁵. Goldman referia-se à inverossimilhança de uma eleição que levasse ao Congresso representantes outros que não políticos de carreira ou quadros vinculados a políticos de carreira, algo com o que alguns de seus colegas bem menos progressistas concordavam. Sua crítica não se apresentava, portanto, como uma refutação à convocação da constituinte exclusiva, mas como um esforço para perceber seus limites, em especial o fato de que ela, por si só, não seria garantia eficaz de um processo constituinte público, representativo e transparente.

Os defensores da constituinte exclusiva (em especial a Prof.^a Maria Vitória Benevides, com uma longa história de militância em prol da participação popular no processo constituinte) não podem ser acusados, sem mais, de reduzir o debate acerca da legitimidade da Assembléia a questões ligadas à escolha de seus membros e a seu caráter exclusivo ou congressional²⁷⁶. Entretanto, as audiências públicas realizadas pela Comissão revelam que esse ponto ganhou uma importância decisiva, como reconhecido pelo próprio relator, o deputado Flávio Bierrenbach²⁷⁷. Por essa razão, a frustração da convocação de um órgão exclusivo deixou como legado uma narrativa que atribui à Constituinte um “vício original”, insanável, algo que pôde ser sentido recentemente, quando Fábio Konder Comparato, um dos juristas ouvidos pela Comissão Especial em

influenciaram decisivamente na votação. De acordo com o próprio Nelson Jobim, “eu mesmo fui eleito Deputado Federal, não em cima do debate constituinte, mas, em parte, devido aos bons resultados obtidos pelo Plano Cruzado, antes das medidas tomadas por Funaro em novembro de 1986” (JOBIM, 2004 p. 9).

²⁷⁵ *Diário do Congresso Nacional*, 30.11.1985, p. 2.643.

²⁷⁶ Até porque o tema da participação popular esteve insistentemente presente nos debates. Entre as questões que ganharam maior visibilidade, é possível citar a utilização de consulta popular (via referendo ou plebiscito), o momento de sua realização e seu papel durante o processo constituinte e a instituição de formas de participação centradas nos municípios.

²⁷⁷ *Diário do Congresso Nacional*, 30.11.1985, p. 2.646. De acordo com o deputado Flávio Bierrenbach, “o tema mais candente que essa Comissão enfrenta no momento é a respeito da dicotomia existente entre o pensamento do Estado, ou seja, o pensamento político representado pelo Poder Executivo e possivelmente pelos próprios partidos políticos, e o pensamento da sociedade civil. Enquanto o Poder Executivo pretende uma constituinte congressional, ou seja, uma Assembléia Nacional Constituinte a partir do Congresso Nacional, há vozes importantes, de relevantíssimos segmentos da sociedade civil brasileira que pretendem exatamente o contrário, que pretendem uma Assembléia Nacional Constituinte desvinculada do Congresso Nacional”.

1985²⁷⁸, reivindicou a convocação de uma nova Assembléia Constituinte, sob o argumento de que a primeira teria sido maculada por um vício de origem.

A Constituição de 1988 foi elaborada não por uma Assembléia especialmente criada para esse fim, mas por um órgão político já existente, o Congresso Nacional. O texto abre-se com a declaração solene: “Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado democrático etc.”. Em um Estado democrático, a soberania pertence ao povo, que não pode delegar o seu uso a ninguém. A aprovação de uma nova Constituição é o primeiro e principal atributo da soberania. Mas o povo brasileiro não foi chamado a dizer se aceitava o documento composto em seu nome e por sua conta. (COMPARATO, 2008, p. 3).

A derrota da tese da constituinte exclusiva trouxe pelo menos uma consequência não-antecipada pelos seus defensores. O processo de apreciação da PEC 43, de 1985, permeado por tensões entre (pelo menos) duas formas radicalmente diferentes de conceber a experiência constitucional, contribuiu para, nas palavras de João Gilberto Lucas Coelho e Antônio Carlos Nantes de Oliveira, “desviar as atenções conservadoras e as pressões do sistema dominante sobre a última e importante questão: esta, do modo de elaborar a futura Constituição” (COELHO; OLIVEIRA, 1989, p. 20).

Além do debate sobre a convocação de uma constituinte exclusiva ou congressual, a ampliação das regras de anistia política aprovadas em 1979 foi um dos temas retomados pela Comissão Especial, renovando a parceria histórica entre a luta pela reconstitucionalização do país e pela anistia. O tema permanecia sensível e tomou

²⁷⁸ Comparato foi um dos mais contundentes críticos à Proposta de Emenda Constitucional nº 43, de 1985. Na oportunidade, ele taxou a proposta da presidência de “juridicamente inepta e politicamente retrógrada”. Para Comparato, “o Legislativo nunca teve poder constituinte originário, pela razão óbvia reconhecida pela mensagem [presidencial] de que ele é um órgão constituído”. *Diário do Congresso Nacional*, 3.12.1985, p. 2.676. A despeito do suposto “vício de origem” do procedimento, o próprio Fábio Konder Comparato participou entusiasmado do processo, inclusive elaborando um anteprojeto de Constituição encomendado pelo Partido dos Trabalhadores (COMPARATO, 1986). O texto não deixa, entretanto, de registrar a insatisfação com a alternativa adotada pelo Congresso Nacional para a convocação da Constituinte: “O lamentável debate provocado pela falsa emenda constitucional, atribuindo ao Congresso poderes constituintes, veio demonstrar a absoluta necessidade de que a questão seja regulada na própria Constituição. Dir-se-á que uma Constituição não pode prever a forma de seu desaparecimento, mas a ordenação constitucional suíça desmente o asserto, ao regular pormenorizadamente o que chamou de “revisão total”, isto é, a elaboração de nova carta constitucional” (1986, p. 67-68). A categoria “revisão constitucional”, no anteprojeto Comparato, referia-se, portanto, à própria substituição da Constituição vigente: “Declara, a seguir, o anteprojeto a verdade elementar de que a Constituição só pode ser legitimamente revista por uma Assembléia Nacional Constituinte, eleita pelo povo para essa finalidade exclusiva; e regula a composição dessa Assembléia, bem como a submissão a referendo popular das matérias aprovadas contra o voto contrário de dois quintos dos constituintes [algo que havia sido consagrado no substitutivo Bierrenbach] (COMPARATO, 1986, p. 68).

bastante tempo do relator da proposição na Comissão Especial, em razão das negociações entre os atingidos por atos de exceção e os assessores militares (MICHILES, 1989, p. 30).

O relator designado pela Comissão Especial, o deputado Flávio Bierrenbach, desenvolveu um longo trabalho de mediação entre as demandas da sociedade civil organizada, setores do Executivo e lideranças parlamentares (MICHILES, 1989, p. 31). Seu relatório foi submetido à apreciação da Comissão em 15 de outubro de 1985²⁷⁹ e, nele, a questão acerca do caráter congressional ou exclusivo da Constituinte era delegada a uma decisão via consulta popular²⁸⁰. Bierrenbach partia da mesma premissa dos defensores da constituinte exclusiva: “trata-se de um truísmo: o Congresso é poder constituído, não constituinte”. Entretanto, ele não pretendia enfrentar o problema por meio de uma decisão do próprio Congresso: “A relevância dessa questão é tamanha que não me parece que a ninguém seja lícito tentar dirimi-la sem ouvir a fonte originária de todo o poder: o povo”. Segundo o relator, o plebiscito tinha a manifesta vantagem de conferir “plena legitimidade ao processo constituinte”. Além da realização do plebiscito, o relatório se valia da participação popular direta para solucionar temas controversos durante o trabalho da Constituinte. Sob o título de “Direito das Minorias”, Bierrenbach sugeriu um sistema de destaques para posterior referendo popular. Qualquer dispositivo rejeitado pela Assembléia Constituinte e que tivesse recebido pelo menos dois quintos dos votos de seus membros estaria automaticamente destacado, bem como os dispositivos rejeitados que fossem objeto de requerimento específico com o mesmo quórum. Os itens destacados seriam submetidos a referendo antes da promulgação da nova Constituição. A participação popular seria fomentada, ainda, pelo trabalho das Câmaras de Vereadores, em nível municipal. De acordo com o substitutivo, entre abril e junho de 1986, as Câmaras promoveriam reuniões semanais para o recolhimento de

²⁷⁹ Todas as citações do relatório foram extraídas do original, publicado no *Diário do Congresso Nacional* de 19.10.1985, p. 1.972-1.978.

²⁸⁰ Ver, a propósito, a publicação da Ordem dos Advogados do Brasil, “A rejeição do plebiscito pela Comissão Mista do Congresso Nacional” (1985), que registra o testemunho da OAB sobre o episódio da votação do substitutivo Bierrenbach. O então presidente da OAB, Hermann Baeta, frisa que “os fatos ali ocorridos [na Comissão Mista] não poderiam ficar nos arquivos do Congresso Nacional à disposição dos historiadores do futuro, nem nos contentaríamos com o simples noticiário, sujeito às naturais limitações de espaço. Pela sua importância e pelas conseqüências que deles poderão advir, torna-se indispensável sua ampla divulgação, para que todos os cidadãos brasileiros tomem conhecimento. (...) É mais uma contribuição que damos para a criação da democracia” (ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL, 1985, p. 8).

sugestões à Assembléia Nacional Constituinte, com a participação da sociedade civil organizada do município e, ainda, de cidadãos que contassem com o apoio de pelo menos 3% do eleitorado municipal.

O substitutivo Bierrenbach instituíra prerrogativas institucionais em favor dos constituintes, como a inviolabilidade e a imunidade formal e revogava o art. 181 da Carta de 67/69, que excluía de apreciação judicial os atos praticados com base em atos institucionais e complementares, bem como os dispositivos constitucionais referentes ao “estado de emergência” e as “medidas de emergência”, instrumentos de arbítrio que, segundo o relator, poderiam ameaçar a soberania e liberdade da Constituinte. De fato, o governo havia recorrido a esses instrumentos para impedir a intensificação da pressão popular sobre o Congresso durante a apreciação da “Emenda Dante de Oliveira” e a desconfiança de que eles pudessem ser retomados em algum ponto do processo constituinte não era injustificada.

Além disso, a proposta de Bierrenbach previa que, em caso de convocação de uma constituinte exclusiva, seria instalada uma Comissão Representativa, composta pelos senadores eleitos em 1982²⁸¹ e por outros 46 constituintes escolhidos pela própria Assembléia Nacional. A Comissão ficaria incumbida do exercício da função legislativa ordinária. O substitutivo ostentava, ainda, a pretensão algo irrealista de organizar a participação popular no processo constituinte a um nível quase burocrático. Se essa tentativa de definir previamente como se daria a pressão popular sobre a Constituinte seria bem sucedida ou não, é uma questão difícil de responder, mas sua presença insistente no trabalho do relator talvez seja mais significativa do que o detalhismo que marcava a proposta.

A liderança do PMDB e o governo ficaram claramente insatisfeitos com a proposta de Bierrenbach. Acostumados a um jogo entre as elites, o que de fato os preocupava era a eliminação do controle do Congresso sobre o processo constituinte. É claro que as consultas populares não estavam acima de qualquer tentativa de manipulação (partisse ela do governo ou não). Mas o desgaste de enfrentar nas urnas um debate sobre a amplitude de direitos trabalhistas, por exemplo, deveria preocupar

²⁸¹ A proposta previa que, em caso de convocação de uma constituinte exclusiva, a participação dos senadores eleitos em 1982 em seus trabalhos ficaria na dependência da outorga de um mandato específico para esse fim, a ser obtido por delegação popular, no plebiscito que decidira sobre a própria forma de trabalho da constituinte (se congressual ou exclusiva).

seriamente essas lideranças²⁸². Dessa forma, um rápido movimento se formou em torno da construção de uma alternativa à proposta do relator.

Coube ao deputado paranaense Walmor Giavarina assinar a proposta²⁸³. O voto assinado por Giavarina, antípoda do trabalho de Bierrenbach, era marcado por uma afirmação que pulsava aflita na maioria dos círculos parlamentares, onde era repetida como um mantra: “a ruptura não será o traço desta nova época”. A preocupação era dar curso a um processo de transição que, conforme já foi dito acima, expressasse a vocação conciliatória (supostamente autêntica) do povo brasileiro. O substitutivo Giavarina limitava-se a prever uma Assembléia Constituinte Congressional, funcionando de forma unicameral, praticamente reproduzindo o texto original da proposta de Sarney. Salvo os avanços duramente negociados em torno de questões relacionadas à anistia, todo o resto se perdeu. Em “Cidadão Constituinte – a saga das emendas populares”, o episódio foi relatado assim:

Foram dias de intransigência, rompimento do diálogo entre Congresso e sociedade civil, que causariam graves repercussões na continuação do processo. As bancadas do Senado nada cediam. Nem as pré-constituintes municipais, como forma de participação, defendidas enfaticamente pela CNBB e pelo crescente movimento popular constituinte, foram aceitas nas tensas negociações reservadas (MICHILES, 1989, p. 31).

O relatório de Giavarina prevaleceu na votação da Comissão Especial e a matéria foi rapidamente encaminhada ao Plenário do Congresso Nacional. A discussão em primeiro turno começou no dia 21 de outubro de 1985. A proposta de realização de uma constituinte exclusiva, que havia sido descartada pelo substitutivo aprovado na Comissão Especial, ainda não estava sepultada. O caminho para retomada do debate, agora no Plenário, foi um destaque para votação em separado da expressão “sem

²⁸² Durante a discussão em primeiro turno da proposta de emenda, a deputada Irma Passoni, do PT paulista, afirmava que Bierrenbach, deputado peemedebista, era um homem de governo, mas soubera resistir à pressão do próprio partido para apresentar uma proposta que dialogava com as demandas da sociedade civil organizada. Passoni comparou Bierrenbach ao deputado Djalma Marinho, arenista que proferiu parecer contrário à concessão da licença para processar o deputado Márcio Moreira Alves, em 1968, e criticou a preocupação do PMDB com a consulta popular proposta: “Não temos porque defender a íntegra da proposta Bierrenbach. Ela tem, no entanto, um mérito inquestionável, pois entrega ao povo o direito de decidir sobre a natureza da Constituinte a ser convocada, sanando assim a aberração jurídica que consiste em um poder Constituído se arvorar em poder Constituinte originário. Verifica-se, entretanto, que a *realpolitik* do PMDB teme o povo e não quer nem ouvir falar em consulta popular”. *Diário do Congresso Nacional*, 23.10.1985, p. 2.040.

²⁸³ A íntegra do parecer adotado pela Comissão Especial (Parecer nº 39-CN, de 1985) foi publicada no *Diário do Congresso Nacional* de 19.10.1985, p. 1.970-1.972.

prejuízo de suas atribuições constitucionais”, contida no art. 1º do substitutivo²⁸⁴. Suprimida a expressão, abria-se caminho para que a própria Assembléia Nacional Constituinte esclarecesse de que forma iria funcionar, se exercendo paralelamente atribuições legislativas ordinárias ou não. A idéia contava com “sólido apoio na Câmara e completa oposição no Senado” (MICHILES, 1989, p. 32). Ocorre que, destacada a expressão, para que ela retornasse ao texto teria que ser aprovada por dois terços dos membros de cada uma das Casas. A Câmara, que era majoritariamente favorável à estratégia, votaria em primeiro lugar. Se rejeitasse o destaque, a matéria sequer seguiria para a apreciação do Senado.

O substitutivo da Comissão especial foi aprovado em primeiro turno, ressalvados os destaques²⁸⁵. Quando o requerimento para votação da expressão “sem prejuízo de suas atribuições constitucionais” foi apresentado ao Plenário, surgiu a polêmica. Provocada por um pedido de esclarecimento do senador Itamar Franco, a Mesa determinou que o mérito do requerimento referia-se à rejeição da parte destacada e, por essa razão, a expressão só poderia ser *retirada* do texto mediante o voto de dois terços dos membros da Câmara e do Senado²⁸⁶. Portanto, a interpretação proposta pela Mesa invertia a regra regimental: na realidade, para que a expressão destacada *figurasse* no texto aprovado, ela deveria contar com o apoio de dois terços dos deputados e senadores, e não o contrário. O destaque não implicava em nenhuma consideração acerca do mérito da matéria destacada, apenas ressaltava a oportunidade de apreciá-la a par do restante da proposição. O deputado Bonifácio de Andrade dirigiu-se à presidência com indignação:

V. Ex.^a acaba de decidir questão de ordem, abrindo precedente contra toda a tradição e contra todas as praxes parlamentares existentes no Congresso Nacional, o que se pode comprovar facilmente nos anais desta Casa. Assim, peço a V. Ex.^a que nos forneça uma certidão de todas as decisões de ordem relativas a esta matéria tomadas pela

²⁸⁴ O Requerimento nº 26 era subscrito pelo deputado Prisco Viana, do PDS da Bahia e apoiado pelo PMDB, e referia-se ao art. 1º do substitutivo da Comissão Especial, cuja redação original era a seguinte: “Art. 1º Os membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, *sem prejuízo de suas atribuições constitucionais*, reunir-se-ão unicameralmente em Assembléia Nacional Constituinte, livre e soberana, no dia 1º de fevereiro de 1987, na sede do Congresso Nacional”. O requerimento foi aprovado em votação simbólica, pelo voto das lideranças (*Diário do Congresso Nacional*, 23.10.1985, p. 2.054-2.055).

²⁸⁵ *Diário do Congresso Nacional*, 23.10.1985, p. 2.073. Na Câmara dos Deputados, o substitutivo foi aprovado por 349 votos contra 60. No Senado Federal, o placar foi de 50 votos contra 1 em favor do substitutivo.

²⁸⁶ *Diário do Congresso Nacional*, 24.10.1985, p. 2.134 e ss.

presidência da Casa, que nos forneça também certidão de leitura, ou melhor, das suas palavras ditas inicialmente, que constam das notas taquigráficas, para que possamos recorrer não só à Comissão de Constituição e Justiça, como é nosso dever, mas entrarmos com mandado de segurança pela violência, pelo abuso, e, desculpe-me V. Ex.^a, pelo golpe baixo que está sendo dado contra o Plenário do Congresso Nacional²⁸⁷.

O recurso contra a decisão da Presidência²⁸⁸ foi encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, que decidiu pelo seu provimento, em conformidade com o Parecer nº 77, de 1985 – CN²⁸⁹. O relator da decisão, deputado Aluizio Campos, reconheceu em seu voto que o requerimento de destaque não implicava qualquer manifestação a respeito do mérito da matéria, “tão-somente considerou-se o significado das expressões e suas implicações no contexto do substitutivo para que houvesse votações distintas da que o aprovou, sem os destaques”. Por outro lado, e mais importante, o parecer da Comissão procurava reduzir a importância do debate, argumentando que, diferentemente do sustentado por alguns parlamentares, não caberia à Assembléia Constituinte “modificar a Lei Maior em vigor sem observância das suas próprias disposições”²⁹⁰.

Em outras palavras, a Comissão de Constituição e Justiça defendia que, até a promulgação da nova Constituição, a Carta de 67/69 permaneceria vigente, inclusive no que tocava ao funcionamento do Congresso Nacional. Dessa forma, a expressão “sem prejuízo de suas atribuições constitucionais” não passava de uma redundância. A Constituinte não poderia extinguir o Congresso Nacional por ato próprio e atribuir a um de seus órgãos a função legislativa ordinária durante o curso dos trabalhos²⁹¹. Esse era,

²⁸⁷ *Diário do Congresso Nacional*, 24.10.1985, p. 2.135.

²⁸⁸ *Diário do Congresso Nacional*, 24.10.1985, p. 2.136.

²⁸⁹ A íntegra do parecer foi publicada no *Diário do Congresso Nacional* de 22.11.1985, p. 2.320-2.323.

²⁹⁰ A este respeito ver o diálogo entre Itamar Franco e Bonifácio de Andrada, *Diário do Congresso Nacional*, 24.10.1985, p. 2.141. Itamar procura certificar-se do posicionamento sustentado por Bonifácio de Andrada: “*Itamar Franco* – o Deputado Bonifácio de Andrada, Srs. Congressistas, quer que a Assembléia Nacional Constituinte esqueça de pronto esta Constituição, esqueça de pronto as normas que nós estamos votando aqui. E através, então, da Assembléia Nacional Constituinte, todo o processo legislativo que hoje está em vigor deixa de existir através de uma resolução da Assembléia Nacional Constituinte. *Bonifácio de Andrada* – Perfeitamente. *Itamar Franco* – Este é o pensamento de S. Ex.^a ... *Bonifácio de Andrada* – É a Assembléia Nacional Constituinte soberana”.

²⁹¹ Essa era, inclusive, a interpretação já expressa na justificação elaborada pela então presidente José Sarney ao encaminhar à consideração do Congresso Nacional a proposta de convocação da Constituinte: “O compromisso (...) de convocação da Assembléia Nacional Constituinte (...) singulariza-se pelo fato de estar em plena vigência uma ordem jurídica e suas instituições políticas e civis, cujo império se estenderá até o momento em que for promulgada a nova Constituição. Até lá, e sob pena de instalar-se o caos

possivelmente, o cenário que preocupava os senadores, em especial quando somado ao caráter unicameral da Constituinte, que reduzia tremendamente seu peso no processo.

Diante dessas circunstâncias, várias lideranças partidárias assinaram um documento no qual reconheciam que a supressão da expressão não significava autorização para que a Constituinte alterasse o funcionamento ou a estrutura do Poder Legislativo durante seus trabalhos à margem dos procedimentos constitucionalmente regulados, reconhecendo tacitamente a tese de que a Carta de 67/69 permaneceria vigente durante o período de trabalho da Assembléia. Não obstante, essa polêmica seria retomada em um “longo e difícil debate, após a instalação da Constituinte, sobre o seu papel, sua prioridade sobre o Congresso e o funcionamento paralelo deste” (MICHILES, 1989, p. 32)²⁹².

O parecer da Comissão de Constituição e Justiça enfrentou dificuldades em sua aprovação pelo Plenário do Congresso. Na Câmara, ele recebeu o apoio da grande maioria dos parlamentares²⁹³. No Senado, entretanto, foi necessário que o presidente do Congresso, José Fragelli, exercesse a prerrogativa regimental de desempatar as votações para que a posição da Comissão finalmente prevalecesse²⁹⁴. Confirmado o provimento do recurso, nos termos do parecer da Comissão de Constituição e Justiça, a expressão “sem prejuízo de suas atribuições constitucionais” foi a votos, sendo amplamente rejeitada pela Câmara²⁹⁵. A votação em segundo turno da proposta de emenda ocorreu em seguida, com aprovação pela Câmara e, posteriormente, pelo Senado Federal²⁹⁶.

normativo, que a ninguém aproveitaria, é necessário respeitar a lei que temos e modificá-la segundo os processos por ela próprios admitidos”. *Diário do Congresso Nacional*, 8.8.1985, p. 1.283.

²⁹² O documento foi lido em sessão pelo 1º Secretário da Mesa do Congresso e publicado no *Diário do Congresso Nacional*, 22.11.1985, p. 2.328. Dizia a manifestação das lideranças: “Diante da controvérsia surgida em torno do Requerimento nº 26, que destaca para votação em separado as expressões “sem prejuízo de suas atribuições constitucionais” e “no curso da 1ª Sessão Legislativa da 48ª Legislatura”, as lideranças adiante assinadas manifestam que a exclusão dessas expressões se baseia no entendimento de que são elas expletivas, de vez que a competência e atribuições da Câmara dos Deputados, Senado Federal e Congresso Nacional são as constantes da Constituição em vigor. Sala das Sessões, 21 de novembro de 1985. Senador Humberto Lucena – Senador Carlos Chiarelli – Deputado Pimenta da Veiga – Deputado José Lourenço – Deputado Prisco Viana – Deputado Nadir Rossetti – Deputado Alberto Goldman.

²⁹³ Foram 380 votos favoráveis ao parecer, 21 votos contrários e uma abstenção. *Diário do Congresso Nacional*, 22.11.1985, p. 2.331.

²⁹⁴ Foram 28 votos a favor e 28 votos contrários ao parecer. *Diário do Congresso Nacional*, 22.11.1985, p. 2.339.

²⁹⁵ Foram 287 votos contrários (na prática, portanto, pela supressão da expressão), 94 votos favoráveis e três abstenções. *Diário do Congresso Nacional*, 22.11.1985, p. 2.342. Entre outros destaques importantes, que completaram a apreciação da proposta em primeiro turno, registre-se a rejeição do destaque do

A Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985 foi promulgada durante a 376ª Sessão Conjunta, realizada nessa mesma data²⁹⁷.

2.3. Uma outra história?

O período que transcorre entre a convocação da Constituinte e sua instalação é marcado por dúvidas e expectativas. Tudo parecia preparado para uma transição pelo alto. Para muitos, o período de abertura apenas reafirmara a tradição política brasileira de “conciliação entre as elites”. Bernardo Kucinski assinala que “apesar de alguns momentos de risco, como o das greves do ABC e da campanha das Diretas Já, as elites dominantes e seus aliados militares nunca perderam o controle do processo de abertura” (KUCINSKI, 2001, p. 139).

Durante a apreciação da emenda constitucional que convocou a Assembléia Nacional Constituinte, a forma mais evidente de corporificar a “vontade de ruptura” que marcava os movimentos políticos pela redemocratização e reconstitucionalização do país era a convocação de um órgão autônomo, ou, no jargão que acabou ganhando popularidade, uma “constituinte exclusiva”. Por essa razão, as forças políticas que haviam se alinhado historicamente ao regime militar construíram cuidadosamente uma narrativa alternativa, apoiada em duas palavras de ordem: reconciliação e continuidade. Essa narrativa encadeava os eventos associados ao processo de convocação da Constituinte de modo a apresentá-los sempre como uma benesse, nunca como uma conquista. O deputado Walmor Giavarina, por exemplo, autor do relatório da Comissão Mista que apreciou a proposta de Emenda Constitucional que convocava a Constituinte afirmava em seu voto: “Teremos não uma Assembléia Nacional Constituinte originária, clássica, ao preço de semelhantes crises, mas uma Assembléia Nacional Constituinte

deputado Jorge Uequet, que recaía sobre sua emenda ampliativa da anistia prevista no substitutivo da Comissão Especial (MICHILES, 1989, p. 31-32).

²⁹⁶ Na Câmara, a proposta foi aprovada em 2º turno com 324 votos favoráveis, 59 contrários e duas abstenções. *Diário do Congresso Nacional*, 22.11.1985, p. 2.358. Na mesma oportunidade, o Presidente do Congresso chegou a declarar a proposta aprovada em votação no Senado. Tal votação foi posteriormente anulada e novamente realizada na sessão seguinte, quando foi aprovada por 55 votos favoráveis e nenhum voto contrário (*Diário do Congresso Nacional*, 23.11.1985, p. 2.377).

²⁹⁷ *Diário do Congresso Nacional*, 28.11.1985, p. 2.501 e ss.

instituída, viável, possível, que o bom senso nos impõe a realizar”. E, em seguida: “A ruptura não será o traço desta nova época”²⁹⁸.

Durante a conclusão da votação da Emenda, o deputado Pimenta da Veiga, líder do PMDB na Câmara, manifestou assim sua esperança nos trabalhos da Assembléia Constituinte: “Acredito nesta Constituinte porque ela vem como o resultado de uma transição política. Não é fruto de uma ruptura, da qual o país sai traumatizado; vem num tempo de paz, onde não há vencidos nem vencedores”²⁹⁹. É emblemático, nesse sentido, que a única voz admitida à instalação da Assembléia Nacional Constituinte, a do ministro Moreira Alves, então presidente do Supremo Tribunal Federal, incumbido de dirigir os trabalhos, se levantasse para proclamar que aquele momento representava “o termo final do período de transição com que, sem ruptura constitucional, e por via de conciliação, se encerra o ciclo revolucionário”³⁰⁰.

Essa pregação renitente da continuidade se somava a outros fatores que, em princípio, esmoreciam as esperanças em um processo constituinte capaz de libertar-se da cultura constitucional e institucional que ameaçava confiná-lo. Entre eles, é possível citar, além da derrota da constituinte exclusiva, o funcionamento de uma Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (apelidada de “Comissão de Notáveis”), que trabalhava em um “anteprojeto” de Constituição, e a pesada influência do governo federal no processo eleitoral por meio do Plano Cruzado, bem como o fato de a eleição para o Congresso constituinte ter ocorrido simultaneamente à eleição para os governos estaduais, a qual, na prática, monopolizou o debate político (COELHO, 1989, p. 16). As eleições de 1986 marcaram o regresso do voto dos analfabetos (abolido pela Lei

²⁹⁸ *Diário do Congresso Nacional*, 19.10.1985, p. 1.971.

²⁹⁹ *Diário do Congresso Nacional*, 28.11.1985, p. 2.506.

³⁰⁰ *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, 2 fev. 1987, p. 5. Na sessão seguinte, o Constituinte Haroldo Lima, do PC do B baiano, protestava: “Ontem, na Sessão de instalação, não se destacou a soberania da Constituinte. Nenhum Constituinte pôde ter a palavra, e isso não destaca a importância de Constituintes que foram eleitos para participar de um Poder soberano. Instalamos a Constituinte, Sr. Presidente... O SR. PRESIDENTE (Moreira Alves, interrompendo): V. Ex.^a se adstrinja à questão de ordem. A sessão de ontem foi a sessão de ontem. A sessão de ontem era uma sessão solene. V. Ex.^a se adstrinja à questão de ordem, porque, se continuarmos desta forma, evidentemente não chegaremos a termo com discussões desta natureza. O SR. HAROLDO LIMA (retomando o debate): (...) Ontem, não falou nenhum Constituinte. Houve um Exército em prontidão para uma guerra contra quem? Contra o povo que elegeu a Constituinte soberana? Ontem, não houve condições de fazermos um pronunciamento aqui... O SR. PRESIDENTE (Moreira Alves, novamente interrompendo): Solicito a V. Ex.^a se adstrinja à questão de ordem, porque V. Ex.^a não precisa defender soberania da Assembléia Constituinte valendo-se de argumentação dessa ordem. Ninguém aqui nega a soberania da Assembléia Constituinte”. *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, 3.2.1987, p. 12.

Saraiva, ainda no Império) e o fim das amarras à organização partidária³⁰¹. O Congresso Constituinte era marcado pela prevalência de um “centro” expressivo e “bastante amorfo” (FLEISCHER, 1988, p. 39)³⁰².

Na prática, *a disputa entre os candidatos a governador e a discussão em torno do Plano de Estabilização Econômica (Plano Cruzado), à época ainda com uma aparência de sucesso, ocuparam a cena da campanha eleitoral muito mais do que o necessário debate sobre os temas constitucionais*. Poucos foram os Estados onde os partidos trataram na televisão e no rádio das questões da Constituinte. A chamada “grande imprensa” realizou cobertura ampla sobre as possibilidades e campanhas dos candidatos a governador, mas foi escasso o noticiário referente ao caráter constituinte do pleito e sua temática (MICHILES, 1989, p. 36) (destacamos).

A *Comissão Provisória de Estudos Constitucionais*, por sua vez, foi instituída pelo Decreto nº 91.450, de 18 de julho de 1985 e, a despeito de reunir nomes ilustres do direito constitucional brasileiro, foi recebida com críticas. O deputado José Genoíno, durante a sessão em que seria lida a proposta de emenda constitucional destinada a convocar a Constituinte, expressou o descontentamento do Partido dos Trabalhadores:

Reafirmamos a posição contrária ao Decreto 91.450, que criou a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, conhecida como comissão Pró-Constituinte. Acreditamos que somente o povo pode eleger poderes para a elaboração de uma proposta de Constituição, porque isso tratará da vida de cada cidadão e de cada cidadã, da vida social, política e cultural, do sistema político deste país. Não podemos estabelecer condicionamentos prévios, porque, ao estabelecê-los, poderemos, consciente ou inconscientemente, levarmos a Assembléia Nacional Constituinte a se transformar num fórum em que continuarão governando as minorias privilegiadas, as elites, o poder econômico, o

³⁰¹ Ambas as alterações foram introduzidas pela Emenda Constitucional nº 25, de 15 de maio de 1985.

³⁰² Segundo Fleischer, “a Assembléia Constituinte estava dividida em três grandes agrupamentos de tamanhos mais ou menos iguais: 1) Progressista/Esquerda; 2) Um Centro bastante amorfo e desconhecido; 3) Conservador/Direita – com uma tendência de o Centro ser um pouco maior do que os dois extremos” (FLEISCHER, 1988, p. 39). Essa percepção, ainda que controversa, parece ter sido assimilada pelos movimentos sociais interessados em promover a participação popular na Constituinte como um argumento em prol de um maior controle social sobre a atividade dos parlamentares. Nesse sentido, a observação de Michiles: “A composição do Congresso eleito mostrou-se claramente desfavorável aos interesses populares. *Tornava-se, então, extremamente importante lançar-se na batalha do regimento interno, para assegurar uma real participação popular nos trabalhos da Constituinte*, num ‘esforço consistente para conjugar o risco que o Congresso tem corrido, desde os tempos do arbítrio, de se isolar e deixar de exprimir os anseios nacionais’ [trecho da carta enviada aos constituintes pelo Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte, de São Paulo]” (MICHILES, 1989, p. 54) (destacamos). Sandra Gomes, por sua vez, observa que “a dispersão das forças conservadoras no início do jogo democrático deu uma posição vantajosa aos progressistas no momento da elaboração do Regimento Interno” (GOMES, 2006, p. 202).

poder de influência política, enquanto as grandes maiorias de desesperançados e marginalizados não terão voz nem espaço³⁰³.

A posição de Genoíno não era isolada. A convocação da Comissão dos Notáveis havia sido objeto de ataques por parte da esquerda e da direita³⁰⁴. A idéia de reunir um colegiado de peso para a elaboração de um anteprojeto havia sido aventada por Tancredo Neves, que descrevera seu papel como “sal na terra”, isto é, como uma instância capaz de municiar os debates constituintes (MICHILES, 1989, p. 34), ainda que, como já visto, as intenções de Tancredo pudessem ser bem diferentes.

O Decreto que criava a Comissão procurava inscrevê-la no contexto de uma tarefa que não era exclusivamente sua, mas de “todas as instituições representativas da sociedade, públicas ou privadas”. Todos deveriam colaborar para que os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte obtivessem “ampla representatividade nacional”. De fato, milhares de sugestões de entidades e cidadãos foram encaminhadas ao colegiado, que realizou, ainda, audiências públicas e longas jornadas de trabalho, o que demandou a prorrogação do prazo de funcionamento inicialmente previsto³⁰⁵ (MICHILES, 1989, p. 34). Ao receber o trabalho da Comissão, Sarney enfatizara que, além da contribuição de seus integrantes e, muito especialmente do presidente Afonso Arinos, o documento continha “sugestões dos mais diversos setores da sociedade brasileira” (BONAVIDES; PAES DE ANDRADE, 2002, p. 457).

A Comissão havia sido instituída com a finalidade de desenvolver “pesquisas e estudos fundamentais, no interesse da Nação Brasileira, para futura colaboração aos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte”. Durante a reunião de instalação, Sarney frisara que não lhe caberia substituir nem o Congresso, nem o povo. A Comissão seria “uma ponte de alguns meses entre a gente brasileira e os representantes que ela

³⁰³ *Diário do Congresso Nacional*, 8.8.1985, p. 1.281.

³⁰⁴ Segundo João Gilberto Lucas Coelho, “a rejeição à idéia de um projeto prévio era muito disseminada na opinião pública e constara, em geral, do discurso de campanha dos constituintes. Direita e esquerda, conservadores e progressistas, moderados e radicais, quase todos haviam criticado a “comissão dos notáveis” ou rejeitado a idéia de um projeto inicial, como perigoso instrumento de controle sobre a Assembléia, quer partisse do governo, dos notáveis ou de uma comissão interna” (COELHO, 1988c, p. 43). A CNBB, por exemplo, no documento “Por uma Nova Ordem Constitucional”, alertava: “a Comissão Especial instituída pelo Executivo, para apresentar à consideração do Congresso Constituinte uma proposta de Constituição, não substitui nem reduz a importância do amplo debate popular necessário para que a Constituição possa ser realmente assumida pelo povo”.

³⁰⁵ O prazo inicial (20 de junho de 1986, previsto no art. 3º do Decreto nº 91.450, de 1985) foi prorrogado por mais três meses pelo Decreto nº 92.771, de 11 de junho de 1986. A Comissão conclui seu trabalho no dia 18 de setembro de 1986.

elegerá. Servira como uma área de discussão livre e informal das razões nacionais, submetendo ao debate público teses básicas quanto ao Estado, à sociedade e à nação”³⁰⁶. O texto do Decreto, por sua vez, em nenhum momento menciona a palavra “anteprojeto”. Entretanto, como observa Bonavides, o colegiado decidiu seguir os “caminhos da célebre Comissão do Itamaraty e se empenhou na missão de elaborar um anteprojeto constitucional, documento ultimado e entregue ao presidente da República em 18 de setembro de 1986” (BONAVIDES; PAES DE ANDRADE, 2002, p. 456)³⁰⁷.

Não foi assim, entretanto, que o resultado dos trabalhos da Comissão foi recebido. O anteprojeto sequer chegou a ser encaminhado oficialmente à Constituinte: foi simplesmente despachado ao arquivo do Ministério da Justiça em 24 de setembro de 1986 (BONAVIDES; PAES DE ANDRADE, 2002, p. 458)³⁰⁸. Nelson Jobim atribui a recusa de Sarney em encaminhar um anteprojeto à Constituinte à disputa então existente entre o presidente e Ulysses Guimarães, este último figura histórica do PMDB. Sarney, por sua vez, era visto no partido como um estranho, um egresso da Frente Liberal, “não tinha força política”. Uma alternativa nos moldes da Constituinte de 1946, por outro lado, encontrava obstáculos noutra disputa entre lideranças, desta vez Ulysses e Fernando Lyra, o candidato derrotado à presidência da Câmara dos Deputados. Ainda de acordo com Jobim, Lyra (também peemedebista) havia acusado Ulysses, durante a campanha, de pretender elaborar um anteprojeto numa comissão ampliada, deixando de fora do processo a maioria dos parlamentares³⁰⁹.

³⁰⁶ *Diário Oficial da União*, 26.9.1986, Suplemento especial ao nº 185, p. 2.

³⁰⁷ A incerteza quanto à finalidade da Comissão é ressaltada por Ferreira Filho (1987b), em artigo publicado no *Digesto Econômico*: “A qualificação de ‘provisória’ atribuída à Comissão incontestavelmente reflete a dúvida que já apontara no Palácio do Planalto, sobre a natureza da obra, mais ainda sobre a importância da referida Comissão. Com efeito, registrou a imprensa, na época, a incerteza da missão a ela cometida: colher sugestões ou formular um (ante) projeto? Certamente a colheita de sugestões era a tarefa que mais se ajustava à composição dada à Comissão. Foi ela constituída de nomes ilustres, sim, mas dentro de um visível critério: o de dar lugar a representantes dos variados segmentos da sociedade brasileira. E, como é humano, aos setores mais associados ao movimento político que conduzia à Nova República. E dentro destes as figuras consideradas mais ‘progressistas’. Assim, embora os incluísse, a Comissão não compreendeu apenas juristas, sábios e políticos, segundo o desejo que certa feita manifestara Tancredo” (FERREIRA FILHO, 1987b, p. 10-11).

³⁰⁸ Ainda de acordo com Bonavides e Paes de Andrade, “o governo não considerou o anteprojeto da Comissão Afonso Arinos um projeto do governo, mas um simples texto de curiosidades e sugestões, ao mesmo nível de quantos haviam sido elaborados e oferecidos à Assembléia por juristas insuladamente ou por entidades da sociedade civil, como a OAB, do Rio Grande do Sul” (BONAVIDES; PAES DE ANDRADE, 2002 p. 459).

³⁰⁹ Segundo Jobim: “Fernando Lyra resolveu candidatar-se e retirou, de dentro da assessoria legislativa da Câmara de Deputados, um projeto, uma minuta, um rascunho que a assessoria legislativa havia feito para a assembléia constituinte a pedido de Ulysses. Pegou aquele projeto, e o jogou na campanha política para

Se nos fiarmos nessa explicação, a novidade do processo constituinte de 1987 deve-se, exclusivamente, a disputas conjunturais entre lideranças parlamentares. Não que essas disputas sejam despidas de relevância, mas uma análise restrita a elas revela tão-somente a miopia histórica do narrador que, incapacitado de enxergar mais adiante, descreve com detalhes aquilo que tem sob os olhos. Ignora o amplo processo de mobilização social em curso no país no momento e ignora, ainda, o efeito “desorganizador” que a participação popular produzira já no próprio âmbito da Comissão dos Notáveis, levando a um documento com mais de quatrocentos artigos. O anteprojeto despertou, à época, várias críticas, bem sintetizadas nas observações do professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho³¹⁰. A avaliação “A Comissão foi perdida em grande parte pelo oficialismo e ganha pela sociedade. Ou melhor, virou o tal ‘sal da terra’, apesar das generalizadas resistências que cercaram o seu nascimento” (MICHILES, 1989, p. 35). O testemunho de Miguel Reale, um dos membros da Comissão, é emblemático:

Não obstante as reservas que lhes possamos fazer, é inegável que as sugestões oferecidas pela Comissão compõem um documento de grande valia, se levamos em conta a finalidade a que o documento se destina, que é a de fornecer à Assembléia Nacional Constituinte um repertório de temas de natureza constitucional ou alçados indevidamente a essa categoria normativa. Refletem eles vários setores da opinião pública, embora seja temerário sustentar, dadas a composição heterogênea da Comissão e a forma como ocorreram as votações, que suas conclusões representam o modo de pensar da maioria do povo brasileiro, não podendo ser recebidas, a esse título, pela Assembléia Nacional Constituinte. Estou, ao contrário, convencido de que várias das propostas feitas, em capítulos essenciais, correspondem a posições ideológicas ou a preconceitos minoritários, visto como *não descreio da vocação fundamentalmente liberal ou não estatizante do pensamento nacional*, no que este possui de mais ponderável e representativo (REALE, 1987, p. XII). (destacamos)

a eleição da Presidência da Câmara, dizendo o seguinte: ‘Estão vendo o quê o doutor Ulysses quer fazer? Doutor Ulysses quer eleger a sua grande Comissão, modelo de Nereu Ramos (...)’. E isto, ao se espalhar, ateou fogo dentro da Assembléia Constituinte. Eleito Ulysses, não havia mais como fazer um projeto de Constituição no modelo de 1946. Estava, portanto, barrada a possibilidade de copiar 1891 ou 1934, e não se poderia copiar 1946 (...). Restava, portanto, a invenção. E foi isso que fizemos” (JOBIM, 2004, p. 11).

³¹⁰ Ferreira Filho publicou um artigo intitulado “O anteprojeto de Constituição da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais” (1987b), no *Digesto Econômico* de março/abril de 1987. No texto, ele acusa o anteprojeto de detalhismo, verbalismo, demagogia, bom-mocismo, hipocrisia e conservadorismo. Defende, ainda, que a proposta da Comissão é “nacionalisteira”, desnacionalizante e mal escrita. A crítica central é o fato de o anteprojeto apresentar-se não como uma constituição, propriamente, mas como um “vasto, vastíssimo programa de atuação no social” (1987b, p. 12).

Além disso, havia uma dificuldade posta pela própria cultura anti-institucional da sociedade civil organizada, acostumada a bater-se contra o Estado de Segurança Nacional. O diálogo com o aparato estatal se romperá há mais de duas décadas e alterar esse quadro não era uma tarefa simples. Conforme o relato de João Gilberto Lucas Coelho, as forças políticas empenhadas na convocação de uma Constituinte acreditavam que o processo “não teria a compreensão das massas, *por estar num plano institucional*, e que se fazia necessário ligá-la muito às necessidades básicas da população, para ser compreendida” (COELHO, 1988a, p. 15).

Essa premissa levava a dois extremos igualmente complicados. De um lado, o ímpeto de produzir mobilização popular levou à ingênua identificação entre aprovação da Constituição e solução para os diversos problemas concretos enfrentados pela população brasileira. De outro, a crença oposta, possivelmente legatária do pensamento marxista, segundo a qual a Constituição apenas reflete conquistas e mudanças já operadas na sociedade. Evidentemente, a convocação da Constituinte refletia uma alteração na correlação de forças políticas. Mas, de que adiantaria mobilização popular se o quadro político instituído fosse uma condicionante absoluta do processo de feitura da nova Constituição? Se trilhado com coerência, esse caminho leva somente à impotência e à deslegitimação da Constituição, uma norma incapaz de exercer influência sobre os processos de mudança social, sempre “atrasada” em relação à realidade à qual corresponde, ou melhor, deveria corresponder. Os dilemas despertados por essa cultura anti-institucionalista não devem ser descartados para uma correta compreensão da atuação das forças que se identificavam como esquerda ao longo do processo constituinte.

Enfim, o *contexto político e econômico* (com o naufrágio definitivo do Plano Cruzado) que precedeu a instalação da Assembléia Nacional Constituinte sugeria, de forma mais imediata, um cenário de “desmobilizações ou desencantos paralisantes” (COELHO, 1989, p. 16). Perspectivas contraditórias, entretanto, se estruturavam a partir das circunstâncias inicialmente desfavoráveis. Se o trabalho dos “Notáveis” despertou críticas e advertências quanto à necessidade de levar a sério o processo constituinte, a maneira pela qual ele foi, ao longo do funcionamento da Comissão, contagiado pelo debate público, deixava entrever que seria muito difícil para qualquer força política

(inclusive o governo) insular o Congresso Constituinte e controlar de forma sistemática seu trabalho.

Entre idealismo e ceticismo, a participação social na Constituinte forjou seu caminho e, ao forjá-lo, inaugurou uma nova prática constitucional no Brasil. Essa nova prática construiu seu espaço no processo de elaboração da Constituição de 1988, por meio da invenção de procedimentos que permitiram uma mobilização intensa da esfera pública em torno dos principais debates constituintes. A discussão sobre o funcionamento da Constituinte e sobre o sentido de sua “soberania” (tal qual afirmado no ato convocatório) são pontos privilegiados para observar o surgimento dessa prática.

A extensão dos poderes constituintes outorgados à Assembléia num contexto de transição não era uma questão nova no direito constitucional brasileiro. Um debate semelhante havia se colocado durante a Constituinte de 1946.

Colocava-se em discussão a essência e os limites do poder constituinte (...). O duelo mais rigorosamente jurídico se feriu entre Prado Kelly e Nereu Ramos (...). Nereu Ramos ficou com a tese de que a Constituinte tinha poderes limitados e exclusivos, ou seja, unicamente os de fazer a nova Constituição. Prado Kelly, representando as correntes minoritárias de oposição no parlamento constituinte, abraçava um ponto de vista diametralmente distinto: a Constituinte, dotada de poderes soberanos, tanto podia fazer a Constituição como promulgar atos constitucionais de caráter provisório, conforme aquele que constava da indicação proposta (BONAVIDES; PAES DE ANDRADE, 2002, p. 376).

A tese de Nereu Ramos acabou prevalecendo, como se sabe (BONAVIDES; PAES DE ANDRADE, 2002, p. 387). Em 1987, a situação era semelhante: também se vivia um período de transição, ainda sob a vigência de uma constituição outorgada e uma série de dispositivos autoritários. Conforme registrado acima, durante o processo de convocação da Constituinte de 1987 o problema havia sido discutido e solucionado, preliminarmente, em favor da posição vencedora em 1946, isto é, no sentido de que a Constituinte não tinha poderes para alterar a ordem constitucional e legal vigente a seu talante, devendo restringir sua atividade à elaboração da nova Constituição. Essa posição foi sustentada por juristas como Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1987, p. 17) e Saulo Ramos, para quem a Assembléia exercia tão-somente o poder constituinte derivado. Segundo este último:

A expressão “livre e soberana” [contida no art. 1º do ato de convocação] diz respeito à liberdade e soberania com que pode e deve

deliberar sobre assuntos de sua competência dentro dos limites – e não fora deles – do poder secundário de reforma, como o faria, e por certo o fará, o Congresso Nacional quando emendar a Constituição, usando dos poderes constituintes residuais. Ao prolatar sentença, um juiz de direito é, igualmente, livre e soberano, mas é-lhe proibido incorrer em ilegalidade por estar agindo sob condicionamento jurídico (SAULO RAMOS, 1987, p. 15).

Essa posição foi severamente atacada pelos grupos minoritários da Constituinte, em especial o PT e o PDT. Esses grupos entendiam que a soberania da Constituinte deveria ser compreendida em dois sentidos, um pró-ativo e um defensivo. Em outras palavras, a Assembléia soberana teria não só o poder de regular o processo de transição por meio da elaboração de normas constitucionais e infraconstitucionais³¹¹, como também o de evitar que qualquer poder instituído perturbasse o exercício de suas atribuições³¹².

A solução definitiva para a questão avançou em relação à experiência de 1946. De acordo com o § 7º do art. 59 do Regimento Interno, poderiam ser submetidos à apreciação da Constituinte “projetos de decisão”, destinados a regular “matéria de relevância para a Assembléia Nacional Constituinte”, desde que apoiados por um terço dos membros da Assembléia e aprovado em dois turnos, com quórum de maioria absoluta. A fórmula era bastante ampla e genérica e chegou a despertar o temor em tendências políticas mais conservadoras. Alguns sugeriam que a Assembléia não passava de poder derivado e, portanto, o dispositivo que regulava as chamadas

³¹¹ Veja-se a esse respeito o discurso do constituinte pedetista Floriceno Paixão: “E por desejá-la [a Constituinte] livre e soberana é que venho à tribuna reiterar seja colocado em votação o projeto de lei Constitucional encaminhado à Mesa pela Bancada do PDT há mais de dez dias, que objetiva remover o ‘entulho autoritário’, através da revogação de dispositivos da atual Constituição. Entre outros, o que permite a suspensão do mandato de parlamentares, nos chamados crimes de segurança nacional, o que estabelece a aprovação de projetos de iniciativa do Executivo por decurso de prazo, o que confere ao Presidente da República poderes para expedir decretos-leis e os que lhe atribuem competência para decretar estado de sítio, medidas de emergência e estado de emergência”. *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, 14.2.1987, p. 277. No mesmo sentido, o petista José Genoíno assinalava: “estamos insistindo, e esta é a nossa tese central – em que a soberania da Constituinte diz respeito às preliminares constitucionais do entulho autoritário, mas diz respeito também às preliminares da legislação ordinária, isto é, à Lei de Segurança Nacional e à Lei de Greve. E essas preliminares dos poderes de Constituinte terão de ser decididas soberanamente por este Plenário”. *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, 12.2.1987, p. 223.

³¹² A esse respeito, consultar o “Projeto de Resolução Constitucional” do líder pedetista Lysâneas Maciel, que proíbe os dirigentes de instituições e unidades das Forças Armadas, inclusive em funções ministeriais, de manifestarem-se publicamente sobre matérias sujeitas à deliberação da Assembléia Nacional Constituinte. *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, 13.2.1987, p. 242. Maciel estava particularmente irritado com um pronunciamento do ministro do Exército, que dissera esperar que a Constituinte não fosse “uma leviandade geral”.

“decisões” era “inconstitucional”. Outros temiam que ele pudesse ser usado para cassar mandatos³¹³.

Ao todo, dezoito projetos foram apresentados. Não obstante, a Constituinte nunca fez uso da prerrogativa que, de forma inédita, havia se outorgado, ainda que alguns projetos tenham chamado a atenção da mídia e dos parlamentares³¹⁴. De acordo com João Gilberto Lucas Coelho, a questão “terminou sendo deslindada de uma forma mediada. Nada da ordem anterior foi revogado. A Constituinte não tomou nenhuma medida preventiva para afirmar-se institucionalmente” (COELHO, 1988c, p. 43). O preâmbulo elaborado para o Regimento Interno, não obstante, proclamava explicitamente a soberania da Assembléia Nacional Constituinte e os debates travados durante os trabalhos preliminares indicavam que interferências mais invasivas sobre seu funcionamento dificilmente seriam toleradas. O relator do projeto de Regimento Interno, senador Fernando Henrique Cardoso, ao defender a inclusão no texto regimental dos projetos de decisão, afirmava: “Constituinte que não se afirma livre e soberano para poder fazer uma Constituição não é digno desse nome. (...) Queremos apenas salvaguardar-nos, para que tenhamos não apenas a competência no papel”³¹⁵.

Essa ambigüidade (afirmação de uma prerrogativa que acabou não sendo utilizada) representava uma forma de reduzir a tensão nas relações entre os poderes instituídos e o poder constituinte. Muito poucos se dispunham a afirmar que a Constituinte encontrava-se jungida pela ordem constitucional autoritária, mas, ao mesmo tempo, a maioria parecia entender desnecessário afirmar de maneira contundente o contrário, gerenciando as situações de crise por meios outros que não a

³¹³ A esse respeito, ver o discurso de Fernando Henrique Cardoso, relator do projeto de Regimento Interno da Assembléia, *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, 26.2.1987, p. 593. Ver, também, as observações do próprio Fernando Henrique Cardoso, em texto posterior: “Havia preocupação com um dispositivo do Regimento Interno que permitia à Constituinte barrar decisões do Executivo que de alguma forma ferissem a vontade soberana da Assembléia. Isso poderia parecer um golpe branco e na verdade foi interpretado como uma tentativa de o Dr. Ulysses ‘tutelar’ o Presidente. Não era essa minha intenção, ao incluir o dispositivo no Regimento. Queria somente reafirmar o óbvio: a Constituinte era soberana. Não visava, contudo, permitir casuísmos. O dispositivo lá permaneceu, e nunca ninguém o usou para manobras menores” (CARDOSO, 2006, p. 108).

³¹⁴ Como, por exemplo, o Projeto de Decisão nº 10, de 1987, de autoria do deputado constituinte Arnaldo Faria de Sá, que suspendia a prerrogativa presidencial de edição de decretos-leis durante o funcionamento da Constituinte. A proposição recebeu o apoio necessário, bem como parecer favorável do relator da Comissão de Sistematização, Bernardo Cabral (*Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, 3.12.1987, p. 5.931), mas nunca chegou a ser submetido ao Plenário da Constituinte. Ato Conjunto das Mesas da Câmara e do Senado Federal determinou o arquivamento dessas proposições em setembro de 1989 (*Diário da Câmara dos Deputados*, 16.9.1989, p. 9.574).

³¹⁵ *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, 26.2.1987, p. 593.

interferência formal, via Decisão (algo que possivelmente despertaria controvérsias institucionais sérias e talvez irreversíveis).

O exemplo mais célebre dessa dinâmica confirma a diuturna pressão do Executivo sobre a Assembléia, permanentemente denunciada pelos opositoristas e, diga-se de passagem, representada institucionalmente pela figura de um “líder do governo na Constituinte”: trata-se do pronunciamento do presidente José Sarney em rede nacional de rádio e televisão, no dia 26 de julho de 1988, por cerca de meia hora. Sarney teceu críticas contundentes ao trabalho da Constituinte, que, em sua visão, levaria o país à famigerada ingovernabilidade. No dia seguinte, Ulysses Guimarães ocupou o mesmo espaço em cadeia nacional. Em um pronunciamento firme, em tom de censura, Ulysses rebateu as críticas de Sarney, proclamando abertamente que a Constituinte se reunira para romper com o *status quo* e que a Constituição resultante de seus trabalhos teria “cheiro de amanhã, não de mofo (...)”. A Constituição (...) será a guardiã da governabilidade. A governabilidade está no social. A fome, a miséria, a ignorância, a doença inassistida são ingovernáveis”. Na mesma noite, o texto constitucional foi aprovado em primeiro turno (BONAVIDES; PAES DE ANDRADE, 2002, p. 469).

As condições em que funcionou a Constituinte certamente despertam alguma crítica. A edição de decretos-leis, a pesada repressão a movimentos sociais, em especial aos movimentos grevistas, e outros tantos fatores podem ser lembrados nesse sentido. Por outro lado, constituintes se reúnem justamente em tempos de ruptura, incerteza, crise, transição. Nesse contexto, sua soberania dificilmente pode ser assegurada exclusivamente por fatores institucionais e declarações formais de onipotência jurídica. Tampouco se sustentam pelo recurso à força bruta. Enquanto invenções democráticas, as constituições existem para reger a convivência de cidadãos sob a égide dos ideais de liberdade e igualdade. Não se trata de um jogo acidental de palavras ou de valores aleatoriamente escolhidos, mas do resultado de um processo histórico profundamente interconectado à emergência da sociedade moderna. Por essa razão, as constituições que, em sua feitura, negam performativamente esses princípios, têm merecido a crítica quase universal do pensamento constitucional. A soberania da Constituinte não emerge naturalmente das palavras de seu ato convocatório, mas se articula concretamente no desempenho da missão de dar expressão esses ideais. Nenhuma Constituinte é soberana

para negar o próprio conceito de Constituição, mas cada experiência constitucional concreta responde aos problemas postos pelo constitucionalismo a partir de uma perspectiva particular. Qual foi a resposta formulada pela Constituinte de 1987 ao desafio de constituir a si própria como (legítima) instância produtora de uma ordem jurídica (legítima)? De que forma ela traduziu concretamente a “sua” soberania? Para responder a essas perguntas é necessário voltar os olhos ao processo de organização dos trabalhos constituintes.

O debate sobre a forma de funcionamento da Constituinte inicia-se com a elaboração de uma norma transitória, destinada a regular os trabalhos da Assembléia até a aprovação de seu Regimento Interno³¹⁶. Por trás desse debate encontra-se uma tarefa algo paradoxal. A definição do Regimento Interno é vista como o estabelecimento de um procedimento responsável por organizar democraticamente o trabalho da Constituinte e, portanto, atribuir legitimidade às suas decisões. Entretanto, o próprio Regimento Interno deve ser elaborado mediante um procedimento anterior (estabelecido pela Resolução da Assembléia Nacional Constituinte nº 1, de 1987), o qual, por sua vez, também pretende legitimar democraticamente seus resultados. Mas, para tanto, o próprio procedimento prévio deveria ter sido produzido com base num procedimento democrático anterior a ele e assim por diante, num regresso infinito. Essa dificuldade parece acarretar, ainda, a exigência de que a democracia esclareça o que é a própria democracia, um raciocínio que pecaria pela circularidade (CRONIN, 2006, p. 345).

Não é surpreendente, portanto, que o debate sobre as normas de funcionamento da Constituinte tenha tomado a íntegra dos meses de fevereiro e março e, ainda, que o projeto estabelecendo normas provisórias para o funcionamento da Assembléia tenha recebido setenta e duas emendas³¹⁷ e o projeto de Regimento Interno mais de *mil e seiscentas* emendas por parte dos parlamentares³¹⁸. Nenhuma outra Constituinte

³¹⁶ Projeto de Resolução da Assembléia Nacional Constituinte nº 1, *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, 4.2.1987, p. 23. O projeto de Regimento Interno (Projeto de Resolução da Assembléia Nacional Constituinte nº 2) é publicado logo em seguida. *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, 4.2.1987, p. 25. Ambos os projetos são assinados pelos líderes partidários da Constituinte.

³¹⁷ A íntegra das emendas oferecidas ao Projeto de Resolução nº 1/87 encontra-se publicada no *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, 5.2.1987, p. 55-114.

³¹⁸ Um resumo das 949 emendas apresentadas ao projeto de resolução original pode ser encontrado no *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, 22.2.1987, p. 439-463. A íntegra foi publicada pelo Senado Federal em um volume de mais de 300 páginas (“Emendas oferecidas em Plenário ao Projeto de Resolução nº 2/87, que dispõe sobre o regimento interno da Assembléia Nacional Constituinte”). Outras

brasileira discutiu suas regras de funcionamento de forma tão aberta. Mesmo as normas atinentes ao funcionamento provisório da Assembléia foram definidas com a possibilidade de participação de todos os seus membros. Conforme destacou o relator do projeto, o senador Fernando Henrique Cardoso: “Registramos, desde já, o significativo avanço que representa para a nossa História Constitucional, o fato de a própria Assembléia Constituinte exercer, como de seu direito, competência para elaborar seu Regimento”³¹⁹.

O ponto que merece destaque, entretanto, é que, pela primeira vez, *a organização dos trabalhos internos da Constituinte foi tratada como uma questão pública*, e não como um mero ajuste de regras corporativas. Não apenas os constituintes estavam interessados no problema do funcionamento da Assembléia; também os *constituintes* dos constituintes voltaram sua atenção para esse desafio. A Confederação Nacional dos Bispos do Brasil, em seu documento “Por uma nova ordem constitucional”, elaborado na XXIV Conferência Geral, em abril de 1986, frisou com

697 emendas foram oferecidas ao substitutivo do relator (senador Fernando Henrique Cardoso). *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, 26.2.1987, p. 592.

³¹⁹ *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, 22.2.1987, p. 437. O processo que mais se aproxima da Constituinte de 1987-88 nesse aspecto é o de 1946. Naquela oportunidade, entretanto, a Assembléia iniciou seus trabalhos utilizando subsidiariamente o regimento da Constituinte de 1933 (então outorgado por ato do Governo Provisório), por força do Decreto-Lei nº 8.708, de 17 de janeiro de 1946. Em 12 de março seria promulgado o regimento definitivo (*Diário do Poder Legislativo*, 13.3.1946, p. 381), preparado a partir do trabalho de uma Comissão composta por três constituintes indicados pelo Presidente da Assembléia: Prado Kelly, Nereu Ramos e Osvaldo Lima (*Diário do Poder Legislativo*, 7.2.1946, p. 32). O anteprojeto da Comissão recebeu um número considerável de emendas e suscitou bastante debate por parte da Constituinte, em especial quanto à questão de sua soberania frente à ordem constitucional autoritária então vigente (art. 71 do Regimento) – outra semelhança com a Constituinte de 1987-88 (ver *Diário do Poder Legislativo*, 12.3.1946, em especial p. 374). Curiosamente, a emenda nº 004 ao projeto de Regimento Interno da Constituinte de 1987, proposta pelo deputado João Cunha, sugeria a adoção do regimento aprovado em 1946. A respeito da crise do regimento na Constituinte de 1946 ver (BONAVIDES; PAES DE ANDRADE, 2002, p. 369-375). A Constituinte do Império, a despeito de não ter partido de um anteprojeto e de ter mantido uma Comissão para o debate de seu Regimento (BONAVIDES; PAES DE ANDRADE, 2002, p. 52), dispunha de reduzida autonomia, como ficou demonstrado no episódio de sua dissolução pelo Imperador, em novembro de 1823. Em 1890, a primeira Assembléia Nacional Constituinte da República partiu de um anteprojeto de Constituição apresentado pelo Governo Provisório e elaborado pela chamada “Comissão dos Cinco” (Decreto 914-A, de 23 de outubro de 1890, cujas disposições transitórias estabeleciam regras gerais para o funcionamento da Constituinte – este decreto substituiu o primeiro projeto de Constituição apresentado pelo Governo Provisório em 22 de junho de 1890, por meio do Decreto nº 510). O Governo Provisório também encaminhou à Constituinte um projeto de Regimento, que chegou a sofrer alterações pontuais. Em 1933, conforme mencionado, o Regimento da Constituinte foi aprovado por ato do Governo Provisório, o Decreto nº 22.621, de 5 de abril de 1933. Este regimento foi substituído posteriormente por outro, elaborado pela própria Assembléia Constituinte, o qual sofreu alguns ajustes ao longo de sua vigência (BONAVIDES; PAES DE ANDRADE, 2002, p. 285). Enfim, em 1967, não só o governo encaminhou ao Congresso um projeto de Constituição como ponto de partida como, no ato de convocação da Constituinte (Ato Institucional nº 4), dispôs exaustivamente sobre o seu funcionamento.

veemência a necessidade de não “cair nos erros das Constituições anteriores, que, ou foram promulgadas por constituintes com escassa representatividade popular, ou impostas pelo poder com a colaboração de peritos”. De acordo com a cúpula da Igreja Católica, a participação da sociedade deveria definir o conteúdo da Constituição.

No campo dos movimentos civis, no mês seguinte, a reunião nacional de plenários, comitês e movimentos pró-participação popular na Constituinte começou a pensar a possibilidade de aplicar a iniciativa popular ao próprio processo de elaboração da Constituição. Na plataforma apresentada por esses movimentos aos candidatos à Constituinte, o item 5 indicava: “Que o Congresso Constituinte acolha propostas de normas constitucionais subscritas por um número significativo de cidadãos” (MICHILES, 1989, p. 57). Como veremos adiante, essa proposta foi acolhida e batizada com o nome de “emenda popular”.

Durante a promulgação do Regimento Interno, em fins de março de 1987, após quase dois meses de debate, o presidente da Assembléia, Ulysses Guimarães, frisou o ineditismo do procedimento adotado pelos constituintes, o qual permitia, em sua avaliação, maior diálogo com a sociedade durante a elaboração do texto constitucional:

A engenharia da produção do texto magno discrepou da adotada desde 1824, principalmente no que tange, primeiramente, à exclusividade de uma comissão constitucional, depois porque trabalharam sobre projeto em geral emanado do Executivo. A renovação do Congresso atuou decisivamente para inovar na espécie. Sem texto preexistente, repito, a Constituição será constituinte e societária. Sua feitura transitará por cinco crivos e cadinhos: 24 subcomissões, 8 comissões temáticas, uma comissão de sistematização, discussão e votação em plenárias em dois turnos. *Semelhantes e sucessivas instâncias de meditação e reforma são janelas abertas para a sociedade*, para receber os ventos, senão a ventania, da oxigenação, das mudanças e da interação. A mecânica é boa e nova. Os artesões que a inventaram saberão manejá-la com perícia, sabedoria e coragem (BRASIL, 1987, p. 7) (destacamos).

Outro episódio que confirma a apropriação da questão regimental pelo debate público ocorre com a criação do grupo chamado “Centrão” e a reforma do Regimento Interno da Constituinte, por meio da Resolução nº 3, de 1988. A compreensão desse episódio requer, entretanto, alguma contextualização. O Regimento Interno da Constituinte previa três fases para o desenvolvimento de sua tarefa. A primeira envolvia

o trabalho das comissões temáticas e subcomissões³²⁰, onde ocorria o recebimento e sistematização de sugestões dos constituintes e da sociedade civil, bem como a realização de audiências públicas. Como não havia um texto base do qual partir, o projeto de Constituição surgiria, num primeiro momento, da composição dos relatórios produzidos por cada uma dessas comissões temáticas a partir de suas subcomissões³²¹, tarefa que caberia à chamada Comissão de Sistematização, na qual se desenvolvia a segunda fase da Constituinte.

Como era de se esperar, o anteprojeto resultante era um longo agregado de sugestões³²², algumas das quais se mostravam desanimadoramente deslocadas³²³. O

³²⁰ De acordo com o art. 15 do Regimento, eram oito as comissões temáticas: I – Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher (dividida em: (a) Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais; (b) Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias; (c) Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais); II – Comissão da Organização do Estado (dividida em: (a) Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios; (b) Subcomissão dos Estados; (c) Subcomissão dos Municípios e Regiões); III – Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo (dividida em: (a) Subcomissão do Poder Legislativo; (b) Subcomissão do Poder Executivo; (c) Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público); IV – Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições (dividida em: (a) Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos; (b) Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança; (c) Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas); V – Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças (dividida em: (a) Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas; (b) Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira; (c) Subcomissão do Sistema Financeiro); VI – Comissão da Ordem Econômica (dividida em: (a) Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica; (b) Subcomissão da Questão Urbana e Transporte; (c) Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária); VII – Comissão da Ordem Social (dividida em: (a) Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos; (b) Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente; (c) Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias); VIII – Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação (dividida em: (a) Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes; (b) Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação; (c) Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso).

³²¹ Registre-se que a Comissão da Família, da Educação Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação não chegou a apresentar seu relatório à Comissão de Sistematização. O relator, entretanto, buscou aproveitar o material produzido pela Comissão no desempenho da atribuição que lhe impingia o art. 14, § 4º do Regimento, segundo o qual, em caso de uma comissão temática não apresentar suas conclusões, caberia ao relator da Comissão de Sistematização supri-lhe a falta.

³²² É duvidoso que alguém imaginasse que, da dinâmica de trabalho adotada, emergiria um anteprojeto coerente e sistemático. Sandra Gomes registra, a partir do olhar da ciência política, que, “O longo documento de 496 artigos (Projeto-A) foi o resultado da maneira como os trabalhos das subcomissões e das Comissões Temáticas foram organizados pelo Regimento Interno. De acordo com as regras internas, as subcomissões estavam abertas à participação de diferentes representantes da sociedade civil. Como seria de se esperar, os parlamentares se encaminharam para as Comissões de acordo com a representação de seus interesses. Sendo as Comissões e subcomissões espaços menores em relação ao Plenário, os custos de aprovação eram menores. Quando uma comissão tem um alto grau de autonomia, os incentivos para que os vários representantes de diferentes interesses tentem inserir suas demandas na Constituição são maiores. A estruturação dos trabalhos constituintes incentivou esse tipo de ação” (GOMES, 2006, p. 200-201).

³²³ Bonavides e Paes de Andrade citam dois exemplos de “contribuições folclóricas”: um dispositivo que determinava que todos os carros oficiais seriam pintados da mesma cor, delegando à lei complementar a

relator dos trabalhos na Comissão de Sistematização, Bernardo Cabral, diria, em seu parecer ao anteprojeto, fruto da justaposição do trabalho das Comissões Temáticas: “detectei (...) a par das virtudes e inovações elogiáveis, inconsistências, superfetações, desvios e, *acima de tudo, a ausência de um fio condutor filosófico*”³²⁴ (destacamos). Paulo Bonavides e Paes de Andrade descrevem esse momento de transição entre o trabalho das comissões temáticas e o trabalho da Comissão de Sistematização como “o período mais duro e agônico vivido pela Constituinte”:

A enorme prolixidade da primeira forma do anteprojeto, bem como o desalinho de sua linguagem, a pobreza, a fragilidade da redação constitucional, a presença de algumas regras absurdas ou confusas, o conflito e redundância de várias normas produziam o desalento ou prefiguravam o caos, ao mesmo passo que excitavam em quase todos os domínios de opinião a malevolência e o perverso intento de desmoralizar a Assembléia Nacional Constituinte (BONAVIDES; PAES DE ANDRADE, 2002, p. 462).

A angústia que marca esses depoimentos, bem como os sucessivos ataques recebidos pelo anteprojeto e pela própria Comissão de Sistematização³²⁵, são o índice de um desconforto típico da inovação. A Constituinte decidira romper com as experiências pretéritas ao adotar como ponto de partida de seu trabalho não um documento, mas o esforço de diálogo com a sociedade e entre seus representantes. Esse esforço implicava na construção de um procedimento aberto a percepções, interesses e valores muito diversos e, inevitavelmente, alimentava uma sensação de insegurança em relação ao seu desenvolvimento e posterior desenlace.

A primeira consequência do método de trabalho adotado foi pôr às claras a artificialidade da solução ao problema constitucional. O espaço do que era pressuposto e compartilhado pelos constituintes reduzia-se dramaticamente na medida em que temas centrais tornavam-se objeto de disputa. Não estava claro, de forma alguma, o que significava uma constituição, que matérias ela deveria regular e em que intensidade, o papel do Estado, a extensão e a eficácia dos direitos fundamentais, e assim por diante. A

tarefa de definir qual seria a cor adotada e outro, dispondo que homens e mulheres eram iguais “exceto na gravidez, no parto e no aleitamento” (BONAVIDES; PAES DE ANDRADE, 2002, p. 462). O mesmo exemplo é lembrado por Ferreira Filho (1987a, p. 40).

³²⁴ A afirmação encontra-se citada em (BONAVIDES; PAES DE ANDRADE, 2002, p. 463).

³²⁵ Em palestra aos associados do Rotary Club de São Paulo, Ferreira Filho criticou o projeto de Constituição, dizendo que o relator Bernardo Cabral negava sua paternidade, que pelo menos metade do texto em discussão era composta de promessas e que os constituintes não recuaram perante o ridículo e o exagero. E concluiu: “espero em Deus que o projeto seja profundamente reformulado, porque seguramente o Brasil não o merece” (FERREIRA FILHO, 1987a, p. 40).

necessidade de enfrentar todos esses pontos exigia, por outro lado, o aprofundamento da reflexão sobre o próprio sentido de se *fazer* uma Constituição, reflexão que se traduzia no debate sobre o como a Constituinte deveria desempenhar seu múnus.

Nesse sentido, o Regimento havia sido preparado para privilegiar o trabalho desenvolvido pelas comissões e subcomissões, instâncias onde todos os constituintes tinham possibilidade de participar e onde a interferência da sociedade civil apresentava-se mais próxima. A própria denominação da Comissão de Sistematização sugere que seu trabalho deveria se circunscrever à tarefa de organizar e compatibilizar entre si os relatórios das diversas comissões temáticas³²⁶. Na mesma linha, as emendas oferecidas em Plenário ao projeto de Constituição não poderiam propor a substituição integral do projeto e deveriam se limitar a um único dispositivo ou a dispositivos correlatos (art. 23, § 2º). Além disso, a rejeição de dispositivos constantes do projeto de Constituição preparado pela Comissão de Sistematização exigiria o apoio de 280 constituintes em votação nominal.

Não foi dessa forma, entretanto, que o processo caminhou. *Primeiro*, o trabalho na Comissão de Sistematização não se restringiu à mera organização e compatibilização dos relatórios das Comissões Temáticas. O Regimento Interno da Comissão³²⁷ previa, em seu art. 18, a possibilidade de emendas relacionadas ao mérito do trabalho das comissões temáticas, ainda que impedisse, na mesma linha do Regimento Interno da Constituinte (art. 23, § 2º), emendas destinadas a alterar mais de um dispositivo, ressalvados os conexos. Além disso, a despeito da proibição expressa no art. 13, § 2º do

³²⁶ A este respeito, o relator do projeto de Regimento Interno, senador Fernando Henrique Cardoso, observava: “As comissões temáticas são fundamentais, são elas que vão de fato produzir o texto inicial. Ao contrário do que possam parecer, as comissões temáticas têm plena função nesta Constituinte, e delas advirá tudo aquilo que depois a Comissão de Sistematização tentará compatibilizar. Como estamos vendo, ainda hoje, neste momento, quando estamos aqui mesmo trocando opiniões e já mudando textos, no sentido de expressar melhor o pensamento da Casa, parece-me que esta Comissão precisa de alguma flexibilidade, não para substituir a matéria de mérito votada nas comissões temáticas, mas para fazer precisamente o que propõe o nobre Deputado, para que ela possa encaminhar soluções durante a feitura. E depois, se por acaso na Comissão de Sistematização, que recorde será composta pelos relatores das subcomissões, que defenderão os pontos de vistas das subcomissões, se não for possível um acordo, cabe ao Plenário decidir. Não pode a Comissão de Sistematização decidir nada no mérito e quando ela, porventura, tiver recusado algo por ser incompatível, ela tem de vir ao Plenário com um parecer dizendo qual é o ponto de vista vencido e o Plenário é quem decide”. *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, 11.3.1987, p. 698. Nesse sentido, os §§ 1º e 2º do art. 19. do Regimento dispunham que a Comissão de Sistematização elaboraria um anteprojeto compatibilizando as matérias aprovadas nas comissões temáticas. Eventuais emendas a esse anteprojeto deveriam se circunscrever à sua adequação em face dos anteprojeto das comissões temáticas.

³²⁷ Aprovado pela Resolução-CS nº 1, de 10 de junho de 1987.

Regimento Interno da Comissão, também aos constituintes que não integravam a Comissão foi reconhecido o direito de oferecer emendas ao anteprojeto. O projeto de Constituição aprovado pela Comissão de Sistematização alterava substantivamente o conjunto do trabalho das comissões temáticas, que fora inicialmente sintetizado no Anteprojeto de Constituição (um texto que contava com mais de quinhentos artigos). *Segundo*, as dificuldades impostas ao Plenário para reformar o trabalho da Comissão de Sistematização geraram um impasse político que resultou na reforma do Regimento Interno.

A Comissão de Sistematização detinha, em razão da preferência concedida ao projeto de Constituição por ela preparado, importância estratégica no processo constituinte. Toda a fase de deliberações em Plenário giraria em torno de seu trabalho. Esse modo de proceder assentava-se, em alguma medida, na crença tácita de que, em virtude do princípio da proporcionalidade partidária, a representação das forças políticas presentes no Plenário da Constituinte estaria refletida na composição da Comissão de Sistematização. Havia na Comissão, entretanto, uma clara sobre-representação, o que parece ter ocorrido, em especial, pela ação do então líder do PMDB, Mário Covas. O art. 13, § 1º do Regimento Interno da Constituinte previa que a comissão seria composta por 49 constituintes, acrescidos dos presidentes e relatores das comissões temáticas, bem como dos relatores das subcomissões. Tanto os presidentes como os relatores eram apontados pelo líder, isto é, sempre que um desses cargos coubesse ao PMDB pelo princípio da proporcionalidade partidária, Covas fazia a indicação, priorizando os quadros mais afinados com o seu posicionamento político³²⁸.

Como resultado dessa composição de forças, o projeto de Constituição aprovado pela Comissão (o chamado “Projeto – A”), que seguiria a Plenário, registrava a vitória de algumas importantes propostas da esquerda, prevendo, por exemplo, estabilidade no emprego a partir de noventa dias da contratação, possibilidade de desapropriação de

³²⁸ Já naquela época, o PMDB era um partido bastante heterogêneo, o que tornava a definição do líder de bancada uma questão central. Este ponto foi estudado de forma detalhada por Sandra Gomes: “Uma maneira aproximada de se comparar o comportamento dos membros da Comissão de Sistematização com o do plenário é pelas votações nominais que ocorreram meses à frente, na votação em 1º turno do Projeto (...). Nas três votações nominais selecionadas, a preferência da maioria dos membros da Comissão de Sistematização foi oposta àquela atingida em Plenário. Tratam-se das votações nominais nº 624 (“mandato de cinco anos para o presidente Sarney”, de 2 de junho de 1988), nº 315 (“emenda do presidencialismo”, de 22 de março de 1988) e nº 131 (“indenização ao empregado em caso de despedida arbitrária”, de 1o de março de 1988)” (GOMES, 2006, p. 203-204).

propriedades produtivas para reforma agrária, amplo direito de greve, ressaltadas atividades essenciais, maior número de monopólios estatais e restrições ao capital estrangeiro e um sistema de governo semipresidencial (GOMES, 2006, p. 199).

Dessa forma, na medida em que o trabalho da Comissão de Sistematização se aproximava do final, delineava-se um projeto de Constituição em franca contradição com as preferências de parte significativa do Plenário da Constituinte³²⁹, o qual só poderia ser modificado, como mencionado acima, ponto a ponto, com quórum de maioria absoluta em votação nominal. Os constituintes insatisfeitos com essa situação organizaram-se em torno do que veio a ser uma verdadeira “coalização de veto” (GOMES, 2006, p. 206), o chamado “Centrão”. O pedessista Amaral Netto, um dos expoentes do grupo, localiza a gênese do movimento na “tirania dos líderes e da Comissão de Sistematização”³³⁰.

O principal objetivo do “Centrão” consistia na alteração do Regimento e na adoção de regras que facilitassem a proposta de alternativas ao projeto de Constituição oriundo da Comissão de Sistematização, revertendo a prioridade de que ele inicialmente gozava na fase de trabalhos em Plenário. Vários projetos de Resolução com esse propósito foram apresentados em novembro de 1987, antes mesmo da conclusão dos

³²⁹ A representatividade do “Centrão” sempre foi objeto de polêmica. Em depoimento a Tarcísio Holanda, Paulo Affonso Martins de Oliveira, o então Secretário-Geral da Mesa, aponta que o controle da Comissão de Sistematização por “correntes de esquerda” era uma anomalia, pois esses grupos não representavam a maioria da Assembléia (OLIVEIRA, 2005, p. 169). Em seu primeiro manifesto ao público, o “Centrão” afirmava: “O tempo é de ação da maioria da Assembléia Nacional Constituinte” (“Manifesto à Nação”, lido pelo Constituinte Daso Coimbra, do PMDB do Rio de Janeiro, publicado no *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, 11.11.1987, p. 5697). O grupo, entretanto, era menor e menos coeso do que os dados iniciais sugeriam. De acordo com Sandra Gomes, “o Centrão foi bem-sucedido em formar uma maioria que pudesse alterar as regras internas da Assembléia Nacional Constituinte e, conseqüentemente, aumentar as possibilidades de se modificar o Projeto de Constituição de forma substantiva. No entanto, ainda que se tenha apresentado como um bloco unido contra as limitações impostas pelo Regimento Interno, o Centrão era um grupo bem heterogêneo quando se tratava de alterar aspectos substantivos do Projeto de Constituição. De fato, não existia naquele momento um grupo majoritário de parlamentares que pudesse agir unido em todas as inúmeras questões que acabaram por ser incorporadas na Constituição” (GOMES, 2006, p. 212-213). É interessante registrar, porém, que mesmo no processo de aprovação das novas regras regimentais, do qual saiu vitorioso, o Centrão teve dificuldades em fazer valer sua suposta maioria em Plenário. No mesmo sentido, João Gilberto Lucas Coelho: “uma análise apressada levaria a se considerar que este grupo controlaria completamente o processo de votação a seguir. No entanto, internamente *suas posições eram muito diferenciadas* e os votos mostrar-se-iam divergentes em muitos temas” (COELHO, 1988c, p. 53) (destacamos). A este respeito, ver, ainda, o interessante artigo de Janio de Freitas, publicado na Folha de S. Paulo de 3 de janeiro de 1988 e transcrito no *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, 5.1.1988, p. 6.262 (“A maioria que é minoria”). Freitas sustenta que o “Centrão não tem representatividade correspondente nem a um terço das preferências e idéias expressas nas urnas pelo eleitorado”. Os mais de trezentos nomes listados pelo Centrão somariam apenas 24 milhões de votos, contra 55 milhões de votos do restante da Constituinte.

³³⁰ *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, 14.11.1987, p. 5744.

trabalhos da Comissão³³¹. A apreciação dessas proposições arrastou-se por quase dois meses, nos quais foram travados intensos debates sobre o papel da Constituinte e sobre o sentido das regras que regem seu funcionamento. O constituinte Haroldo Lima, do PC do B baiano, logo na sessão em que foi apresentado o projeto de Resolução, apontava que “o Regimento é uma carta essencialmente em defesa das minorias” e uma alteração como a proposta representava um “golpe no funcionamento da Constituinte”, pois inverteria a premissa básica da organização de seus trabalhos até aquele momento. O “Centrão”, entretanto, retorquia argumentando que a alteração proposta no Regimento Interno refletia precisamente a deturpação da proposta originalmente aprovada, na qual a Comissão de Sistematização apenas organizaria o trabalho das comissões temáticas, como é possível perceber no discurso do deputado constituinte peemedebista, Jorge Leite, do Rio de Janeiro:

A vaidade de uma grande parcela da Comissão de Sistematização, colocada lá – todos nós sabemos por que razões – nos levou a este impasse. E, com todo o respeito que tenho aos meus colegas da Comissão de Sistematização, tenho aqui que acusar a responsabilidade dessa Comissão que levou o impasse a este plenário, que levou o impasse à Assembléia Nacional Constituinte. Falece autoridade à Comissão de Sistematização por ter apresentado um anteprojeto que não aquele extraído da lavra, do trabalho, da inteligência de todos aqueles que participaram das Subcomissões e das Comissões Técnicas³³².

Esse argumento, entretanto, soa excessivamente cínico. O objetivo do “Centrão” não era reforçar a lógica de construção participativa do texto constitucional, tal qual previsto no Regimento original. Pelo contrário, tratava-se exatamente de subverter aquela lógica para permitir que dispositivos sem nenhuma referência ao processo desenvolvido nas subcomissões e comissões temáticas fossem a Plenário. O descontentamento e a falta de compromisso do “Centrão” com o método de trabalho da Constituinte já haviam sido demonstrados de forma eloqüente por um de seus principais líderes, o deputado pefelista José Lourenço, que em 16 de outubro de 1987 rasgara o

³³¹ Ver *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, 11.11.1987, p. 5688-5699, Projetos de Resolução da Assembléia Nacional Constituinte nº 16 a nº 21. O Projeto de Resolução nº 21, de 1987 (*Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, 11.11.1987, p. 5.698-5.699), apresentado juntamente com o “Manifesto à Nação” do “Centrão” e subscrito inicialmente por mais de trezentos constituintes foi aprovado e convertido na Resolução da Assembléia Nacional Constituinte nº 3, de 1988 (*Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, 6.1.1988, p. 6.277).

³³² *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, 3.12.1987, p. 5.933.

Anteprojeto de Constituição durante reunião da Comissão de Sistematização, em frente às câmaras da televisão³³³.

Não há dúvida que a mudança das regras regimentais representou uma fratura na lógica dos trabalhos constituintes. De acordo com a Resolução nº 3, de 1988, a maioria absoluta dos constituintes poderia apresentar emendas substitutivas de títulos, capítulos, seções e subseções. Essas emendas coletivas gozariam de preferência em relação ao projeto de Constituição oriundo da Comissão de Sistematização (art. 1º). Além disso, foi criada a possibilidade de destacar para votação em separado, por meio de requerimento subscrito por cento e oitenta e sete constituintes, partes do texto do projeto de Constituição ou de substitutivo oferecido a parte dele (art. 8º). Esse expediente também podia servir à inversão da prioridade anteriormente gozada pelo projeto de Constituição, pois a matéria destacada apenas poderia ser incluída no texto constitucional se aprovada pela maioria absoluta dos constituintes (art. 8º, parágrafo único)³³⁴. Nas palavras do deputado constituinte do PC do B de Goiás, Aldo Arantes, a proposta era uma “violência contra a Assembléia Nacional Constituinte”: “Querem que 280 votos, por meio da emenda ‘Boeing’, da Emenda ‘do Correio’, substituam o trabalho desenvolvido por esta Assembléia no período de 10 meses”³³⁵.

Diferentemente da discussão inicial sobre as regras de funcionamento da Constituinte, o debate sobre a reforma do Regimento Interno já estava bastante vinculado aos interesses de preservar ou derrotar o projeto de Constituição formulado na Comissão de Sistematização. Ainda assim, é possível perceber a concorrência entre duas formas distintas de pensar o processo constituinte. A posição sustentada pelo “Centrão” decorre da manifesta perda de controle das lideranças parlamentares sobre a feitura da Constituição. Sem um grupo hegemônico capaz de estruturar os trabalhos em torno de um projeto, o processo abriu-se a uma maior influência da sociedade civil. João Gilberto Lucas Coelho, avaliando esse contexto, afirma: “Embaralhamos um jogo

³³³ Há um precioso registro fotográfico do episódio, de autoria de Givaldo Barbosa (então repórter fotográfico do Correio Braziliense), publicado em “O processo constituinte – 1987-1988. Documentação fotográfica: a Nova Constituição” (1988, p. 49). Mais tarde, na sessão plenária de 3 de dezembro de 1987, Lourenço responderia aos gritos de “vendidos, vendidos” dirigidos das galerias contra os membros do “Centrão”, com um gesto obscuro (mesma publicação, p. 60).

³³⁴ Havia, ainda, a possibilidade de apresentação de destaques para aprovação ou supressão de matéria, na forma do art. 7º da Resolução nº 3, de 1988. Esses expedientes são analisados por Nelson Jobim em mesa redonda organizada pelo CEBRAP (JOBIM, 1994, p. 42-43).

³³⁵ *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, 4.12.1987, p. 5.979.

‘certinho’ de elites e grupos dominantes. Perdemos e ganhamos. Aprendemos” (COELHO, 1988a, p. 20)³³⁶. A impaciência do constituinte Amaral Netto (PDS-RJ), um dos líderes do “Centrão”, pouco antes da aprovação da reforma regimental, corrobora essa avaliação. O clima da sessão era extremamente tenso. Ao ser interpelado pelo petista Virgílio Guimarães, que lhe solicitava um aparte, Netto disparou: “Não dou apartes de jeito nenhum. Tudo o que tínhamos de dar aqui já demos. Agora V. Ex.^{as} vão votar e ganhar, se quiserem. Não existem mais partes. Não existe mais nada. Vamos votar!”³³⁷.

Tal qual ocorrera na discussão inicial do Regimento Interno, o debate sobre como a Constituição deveria ser feita ganhava a sociedade e escapava do Congresso. Novamente setores mais organizados, como a Igreja³³⁸ e o movimento sindical se mobilizaram para debater as alterações na forma de funcionamento da Constituinte e debater suas conseqüências. A reforma do Regimento representava uma alternativa para o restabelecimento do controle do processo constituinte por parte das lideranças parlamentares e para a aceleração do ritmo dos trabalhos, cujo cronograma já havia sido

³³⁶ Nelson Jobim, a esse propósito, registra: “O que aconteceu é que, sem haver hegemonia, cada setor corporativo da sociedade brasileira chegava ou no Centrão ou no PMDB, pegava um pedaço do Estado brasileiro, punha embaixo do braço e ia embora. E veja, não havia aquela história de organismo da sociedade civil. A Igreja Católica, por exemplo, na questão da reforma agrária, conversava com a esquerda mais radical, a Pastoral da Terra, mas saía da sala da reforma agrária e entrava na sala da educação para negociar com a direita, porque queria verba para a PUC. Ou seja, estavam todos tentando defender seus espaços, a OAB inclusive, que não batalhou por parlamentarismo ou instituições, mas para conquistar a reserva de mercado do advogado” (JOBIM, 1994, p. 44-45). Não é incorreto afirmar que boa parte da sociedade civil agia de forma corporativa, algo que é reconhecido inclusive por autores que sustentam uma visão oposta à de Jobim (MICHILES, 1989, p. 37-38). João Gilberto Lucas Coelho observa que “o processo constituinte é extraordinariamente rico em manifestações corporativistas. As categorias tiveram até de conhecer os limites de suas reivindicações, quando estas se chocaram com as de outros segmentos que não desejavam atingir. Foi preciso superar as barreiras em relação a diálogo, negociação, composição de interesses. E, também neste sentido, caminhou-se de forma construtiva (COELHO, 1988c, p. 58). A tese de Jobim, portanto, não esgota o que de fato ocorreu na Constituinte. A própria atuação da Igreja (citada por ele como corporativa) no processo de coleta de assinaturas para a apresentação de emendas populares revela uma atitude de solidariedade frente a demandas patrocinadas por outras entidades. Durante esse processo, a Igreja utilizou sua capilaridade para colaborar com emendas propostas, por exemplo, por organizações sindicais (MICHILES, 1989, p. 115). Seja como for, as negociações dificilmente foram tão simples e imediatas como sugere Jobim. Ainda que conduzidas sob uma perspectiva corporativista, elas servem para observar como o Congresso perde o “monopólio” do discurso constituinte e de que maneira procura reunir condições políticas para cumprir sua tarefa. A esse respeito, o petista Florestan Fernandes observava, ainda no debate sobre a reforma das regras regimentais: “Aprendemos o que significa elaborar uma Constituição nas condições políticas da sociedade brasileira. Não é fácil” (*Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, 11.11.1987, p. 5.705).

³³⁷ *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, 4.12.1987, p. 5.978.

³³⁸ Às vésperas da aprovação da reforma regimental, a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB realizou um encontro-convívio com vários constituintes, durante o qual a questão foi longamente debatida (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL, 1990, p. 115 e ss.).

alterado diversas vezes. Até por essa razão, após sua aprovação, o papel desempenhado pelo Colégio de Líderes ganharia destaque³³⁹. Por outro lado, a minoria vencida no episódio procurava ressaltar que o processo constituinte não podia ser afastado do debate público pela Assembléia, um risco materializado pelo distanciamento entre a matéria que seria debatida em Plenário (com a possibilidade de substitutivos a títulos inteiros do projeto) e a contribuição construída a partir da mobilização efetiva da sociedade nas duas primeiras fases da Constituinte:

Em primeiro lugar, tem-se dito que é necessário que a maioria no Plenário tenha um poder soberano sobre todo o trabalho de dez meses feito por esta Assembléia Nacional Constituinte. O trabalho das Subcomissões, das Comissões Temáticas e Comissão de Sistematização é produto de uma democracia efetiva, vista nos debates e nas votações processadas nesta Casa. Com a possibilidade de apresentação de emendas substitutivas de artigos, capítulos e títulos, dá-se uma preferência automática a essa maioria eventual, que, a partir de um critério formal, derruba automaticamente o trabalho de dez meses desta Assembléia³⁴⁰.

Entretanto, o risco de que o “Centrão”, após a reforma do Regimento, passasse a atuar como um “rolo compressor” sobre a minoria da Assembléia não se concretizou. Conforme apontado acima, tratava-se de um grupo heterogêneo, que funcionou muito

³³⁹ Segundo Jobim: “(...) surgiu o Colégio de Líderes como um instrumento definidor dos acordos, gerenciados pelo Dr. Ulysses. O objetivo era criar mecanismos que acelerassem os processos decisórios. E o único mecanismo possível foi exatamente o Colégio de Líderes, para disciplinar os acordos, os entendimentos, as regras de procedimentos. Mas surgiu o problema de que no Colégio das Lideranças não se conseguia fazer acordos. Chegava-se ao Plenário com todas as alternativas de textos existentes, os artigos que estavam nos projetos, as redações que estavam nas emendas, as supressões – às vezes destacava-se parte da emenda, porque não se deseja aprovar o todo –, e nem sempre essas alternativas eram passíveis de formar a maioria necessária para aprovação. Então lançamos mão de um procedimento que eu havia copiado das Cortes portuguesas, que eram as emendas de transação. Na hora da votação em Plenário, se uma matéria não servia, criávamos um texto novo, fora do processo regimental. Esse texto novo era o que formava a maioria, e então votávamos” (JOBIM, 1994, p. 45). Observe-se que a Resolução nº 3, de 1988, previa a possibilidade de emendas resultantes de fusão de emendas anteriormente apresentadas (art. 3º, § 2º), vedando, entretanto, inovações em relação às emendas objeto da fusão. De acordo com João Gilberto Lucas Coelho, essa proibição não foi observada pelo Plenário: “Algumas das decisões do Plenário surpreenderam por aprovar dispositivos não existentes nas fases anteriores. Estão neste rol, dentre outros: a nova e muito bem produzida definição de soberania popular; a licença-paternidade; a forma a respeito da prescrição dos créditos trabalhistas; o sistema presidencial de governo; o mandato de cinco anos para o Presidente de transição; os juizados especiais, afastados os de instrução e a audiência prévia, anteriormente admitidos; a proibição de desapropriar para fins de reforma agrária a propriedade produtiva; a previsão do controle dos juros com a determinação da taxa de 12% ao ano; a estatização do comércio de sangue e hemoderivados; o cálculo da aposentadoria – 36 últimos salários de contribuição corrigidos monetariamente, mês a mês; a atribuição de meios legais para a família e o indivíduo defenderem-se de programações de rádio e televisão; a localização das usinas nucleares; a punição a quem pegar em armas contra a ordem constitucional; os plebiscitos sobre monarquia ou república, e parlamentarismo ou presidencialismo; a revisão constitucional em cinco anos; os conceitos sobre o índio” (COELHO, 1988c, p. 54).

³⁴⁰ *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, 10.12.1987, p. 6.085.

mais como uma “coalização de veto” do que como uma frente parlamentar propositiva, dotada de uma agenda comum. Ainda de acordo com João Gilberto Lucas Coelho, o texto resultante do processo constituinte revela confrontos e vitórias alternadas das diversas posições políticas em disputa, bem como composições que, em certos temas, possibilitaram soluções mediadas (COELHO, 1988c, p. 59)³⁴¹. A reforma regimental, mesmo diante do descontentamento das lideranças comprometidas com o resultado do trabalho desenvolvido na Comissão de Sistematização, pode ter contribuído para tornar mais viável o trabalho da Constituinte, principalmente em termos de organização do tempo. Enfim, mesmo alterando a lógica que marcara os primeiros dez meses de debate, a reforma respeitou as regras impostas pelo Regimento Interno para sua tramitação e não foi capaz de criar obstáculos mais sérios à participação da sociedade civil e, em especial, à apreciação das emendas populares. O resultado da intensa mobilização social em torno do debate constituinte não se consubstanciava em fragmentos de texto. A repercussão dessa nova experiência alcançava um terreno mais profundo, dirigindo-se à própria concepção de representação numa democracia.

Durante mais de três meses de seu período de funcionamento, a Constituinte se dedicou quase exclusivamente a refletir sobre como deveria organizar seu funcionamento e, pela primeira vez, esse debate foi encarado como uma questão pública, protagonizada não apenas por membros da Assembléia. Longe de se mostrar paralisante, a paradoxal questão acerca de como a Assembléia Constituinte seria capaz de constituir-se democraticamente gerou uma intensa reflexão a respeito do *sentido da Constituição* na experiência constitucional brasileira. Ao se apropriar da discussão sobre a forma de funcionamento da Constituinte e, literalmente, invadir um espaço institucional antes acessível apenas a “iniciados” na prática do *lobby*, as diversas forças políticas envolvidas nesse processo construíram condições para repensar o sentido da democracia representativa e dos direitos fundamentais que lhe dão suporte. Numa afirmação bastante sugestiva, o deputado constituinte mineiro do PT, Paulo Delgado, apontava que:

o único poder, o único *lobby* que podemos admitir sobre a Constituinte é o do movimento social organizado, é o da sociedade sobre o Congresso Constituinte e não de qualquer outro tipo de poder, porque o único poder que pode gerar poder é o da sociedade que, na

³⁴¹ Para um rápido balanço dos resultados, ver (GOMES, 2006, p. 212 e ss.).

verdade, é aquele que nos colocou aqui para decidirmos os rumos e os destinos constitucionais deste País³⁴².

A grande inovação do processo constituinte de 1987-88 reside em sua abertura à participação da sociedade civil e dos cidadãos em geral, algo que deve ser objeto de uma consideração mais detida. A abertura da Constituinte não foi um acaso nem um arroubo de “generosidade” de representantes bem-intencionados. Ela foi conquistada após a aplicação de intensa pressão popular sobre o Congresso, cujo ápice se deu entre 1984 e 1985, com a votação da “Emenda Dante de Oliveira” e da Emenda Constitucional nº 26, que convocava a Assembléia Nacional Constituinte. Em 1987, a mobilização popular para exercer influência sobre os parlamentares era uma prática que havia adquirido certo grau de maturidade e articulação nos movimentos organizados. Dessa forma, além da pressão exercida pelos *lobbies* populares, em especial por meio das caravanas a Brasília³⁴³, formas *institucionais* de participação foram asseguradas no curso da elaboração do Regimento Interno: a possibilidade de apresentação de sugestões oriundas de entidades representativas de segmentos da sociedade, de audiências públicas perante as Comissões e Subcomissões e, principalmente, de oferecimento de emendas populares.

Os dois primeiros mecanismos já se encontravam presentes no projeto original de Regimento³⁴⁴. O oferecimento de “sugestões” constava do parágrafo único do art. 14, e consignava a possibilidade de apresentação de sugestões por parte de entidades representativas da sociedade. Várias emendas, entretanto, reivindicavam para as câmaras municipais e assembleias legislativas a titularidade para o encaminhamento de sugestões³⁴⁵. Essas emendas foram acolhidas pelo relator e a redação final do dispositivo (art. 13, § 12 no substitutivo e art. 13, § 11 no Regimento Interno) acabou

³⁴² *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, 13.2.1987, p. 242.

³⁴³ “A decisão de realização de caravanas, em suas diferentes modalidades não surgiu como mais um modismo contagiante, mas como resposta a uma avaliação política. Das eleições de 1986 formou-se um Congresso majoritariamente conservador. Não era possível cruzar os braços e deixar os constituintes que representavam os interesses populares, mas sobretudo os que não representavam, à mercê da sanha dos outros lobistas, os de Brasília. Construído em paragens distantes e representando até fisicamente uma redoma, o Congresso tinha tudo para continuar se isolando das reações do que se passa em volta e surdo às vozes da população” (MICHILES, 1989, p. 73).

³⁴⁴ Ver art. 14 e parágrafo único do Projeto de Resolução nº 2, de 1987, *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, 4.2.1987, p. 27.

³⁴⁵ Vide, por exemplo, a Emenda nº 301, de Nelton Friedrich, *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, 22.2.1987, p. 448.

por estender a prerrogativa também aos tribunais³⁴⁶. É interessante observar que várias emendas sugeriram a extensão da faculdade de apresentação de sugestões a qualquer cidadão³⁴⁷. Essas propostas não lograram aprovação, entretanto,

a Presidência da Constituinte não foi rígida na aplicação do regimento e aceitou idéias oriundas de qualquer cidadão, de governadores ou prefeitos, categorias não incluídas expressamente no dispositivo antes citado [art. 13, § 11 do Regimento Interno da Constituinte]” (MICHILES, 1989, p. 61).

As diversas comissões temáticas da Constituinte receberam um total de 9.770 sugestões, sendo que o número mais expressivo delas dirigia-se à Comissão da Ordem Social e à Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher (quase 40% do total)³⁴⁸. A formulação e envio de sugestões à Constituinte, expediente que já havia sido utilizado no âmbito da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, serviu, ainda, como embrião de algumas das emendas populares capitaneadas por fóruns e articulações de entidades formadas desde este primeiro momento de mobilização (MICHILES, 1989, p. 64).

O art. 14 do projeto de Regimento previa, por sua vez, que as Comissões marcariam um dia por semana para a oitiva de entidades representativas da sociedade, consoante roteiro pré-estabelecido. As audiências públicas permitiam mapear com mais profundidade problemas postos à apreciação das comissões temáticas, sintonizando os constituintes com diferentes perspectivas que circulavam na sociedade. Durante o processo de discussão do Regimento Interno, várias emendas pretenderam aprofundar as possibilidades de colocar os constituintes em contato direto com a população.

A Emenda nº 188, do deputado Plínio de Arruda Sampaio³⁴⁹, por exemplo, permitia que as comissões desenvolvessem trabalhos fora do Distrito Federal, ao passo

³⁴⁶ A redação do dispositivo previa: “Às Assembléias Legislativas, Câmaras de Vereadores e aos Tribunais, bem como às entidades representativas de segmentos da sociedade é facultada a apresentação de sugestões contendo matéria constitucional, que serão remetidas pelo Presidente da Assembléia às respectivas comissões”.

³⁴⁷ É o caso das Emendas nº 297-A, de autoria de José Costa e José Uequet (*Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, 22.2.1987, p. 448) e nº 299-A, de autoria de Francisco Pinto (*Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, 22.2.1987, p. 448). Ambas sustentavam ser “fundamental a participação popular de forma ampla e desembaraçada no processo de elaboração da nova Constituição Federal”.

³⁴⁸ Os números detalhados podem ser encontrados em “Cidadão Constituinte: a saga das emendas populares” (1989), p. 62-63.

³⁴⁹ *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, 22.2.1987, p. 446.

que a Emenda nº 304, de Vilson Souza³⁵⁰, autorizava a formação de grupos de até cinco constituintes com a função específica de se reunirem com entidades e organizações da sociedade visando colher informações e sugestões para os seus trabalhos. Os grupos poderiam atuar em todo território nacional, mediante um roteiro previamente aprovado pela comissão que os destacasse. Também foi proposta a criação de uma “Comissão de Audiência à Sociedade Civil”, que receberia as propostas oriundas da sociedade civil e ouviria seus representantes, distribuindo-as, em seguida, às comissões pertinentes, nas quais as entidades proponentes de sugestões subscritas por mais de dez mil cidadãos teriam direito de usar a palavra. Havia, ainda, quem pensasse que a Constituinte não deveria estar aberta a qualquer entidade, indiscriminadamente. O substitutivo do PDT (Emenda nº 002) ao projeto de Regimento, por exemplo, restringia a audiência pública a entidades de nível nacional³⁵¹.

Essas emendas não chegaram a ser acatadas na versão final do Regimento Interno e representam uma pequena parcela das propostas dirigidas a instrumentalizar a interação entre sociedade organizada e Constituinte, mas indicam a intensidade do debate travado em torno da questão. Ao final do processo, o caput do art. 14³⁵² previa que cinco a oito reuniões das subcomissões seriam destinadas à audiência de entidades representativas de segmentos da sociedade. É verdade que nem todas as subcomissões se valeram desse instrumento, mas, conforme aponta João Gilberto Lucas Coelho:

Talvez o mais rico momento da Constituinte tenha sido o das audiências. O Brasil apresentou-se nu e real, com problemas e sonhos, tensões e divergências. Centrais sindicais, lideranças empresariais, movimentos os mais diversos, especialistas e membros do governo depunham, a convite ou por iniciativa própria (COELHO, 1988a, p. 16-17).

Já as emendas populares apareceram pela primeira vez no art. 23 do substitutivo, que acolhia inúmeras propostas nesse sentido³⁵³. O dispositivo, transformado em art. 24 no Regimento definitivo, permaneceu regulado nos mesmos termos propostos pelo Relator, o então senador Fernando Henrique Cardoso. Vale a pena destacar um trecho, ainda que longo, das considerações tecidas no substitutivo a este respeito:

³⁵⁰ *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, 22.2.1987, p. 448.

³⁵¹ *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, 22.2.1987, p. 441.

³⁵² “As subcomissões destinarão de 5 (cinco) a 8 (oito) reuniões para a audiência de entidades representativas de segmentos da sociedade, devendo, ainda, durante o prazo destinado aos seus trabalhos, receber as sugestões encaminhadas à Mesa ou à Comissão”.

³⁵³ *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, 22.2.1987, p. 468.

Ainda no que tange ao caráter democrático da nova Proposição, vale assinalar a ampliação das oportunidades de participação da sociedade, em atenção às inúmeras emendas apresentadas nesse sentido. Alguns países introduziram no processo legislativo o instituto da “proposição popular”, ou seja, o direito de um determinado número de cidadãos apresentarem projetos de lei ao Parlamento. O objetivo desta inovação é ampliar a participação da sociedade e fortalecer a democracia representativa. Com esse duplo cuidado – o de criar canais de participação política sem que haja prejuízo do princípio da representação democrática – acolhemos neste Substitutivo a idéia proposta por vários Constituintes, entre os quais os Srs. Mário Covas, Brandão Monteiro, Siqueira Campos, Nelson Wedekin, José Fogaça, Koyu Iha e a bancada do PT, no sentido de abrir a possibilidade para que 30.000 (trinta mil) eleitores possam propor emendas ao Projeto da Constituição. (...) Condiçionamos, entretanto, essa faculdade a que haja, pelo menos, 3 (três) entidades legalmente constituídas que patrocinem a iniciativa e limitamos o número de projetos a serem propostos a três por eleitor. Mais ainda, preocupados com o princípio democrático da representação, condiçionamos a tramitação das propostas de iniciativa popular à aceitação tácita dada pelos Constituintes que comporão a Comissão a que as propostas forem enviadas. No caso de rejeição por todos os Membros da Comissão, só haverá tramitação se algum Constituinte a endossar, tornando-se, assim, equivalente a proposta sua e merecedora de tratamento igual a outra do mesmo gênero. Apesar dessas necessárias cautelas, chamamos a atenção para o caráter inovador desse dispositivo, mormente em se tratando de matéria constitucional³⁵⁴.

Os organizadores do relatório “Cidadão Constituinte: a saga das emendas populares” consideraram a possibilidade de apresentação de emendas desse tipo como a “primeira mudança no quadro político institucional brasileiro obtida pelo longo esforço que vinha sendo desenvolvido, desde o início de 1985, pelos plenários, comitês e movimentos pró-participação popular na Constituinte” (MICHILES, 1989, p. 54). A proposição de emendas consistia em mecanismo mais avançado que a participação em audiências ou oferecimento de sugestões e correspondia a um avanço qualitativo da Constituinte em termos de abertura à sociedade (1989, p. 55). Enquanto as sugestões encaminhadas às Comissões e Subcomissões temáticas constituíam apenas subsídios ao trabalho dos constituintes, as emendas que contassem com pelo menos trinta mil assinaturas de eleitores e apoio de, no mínimo, três entidades associativas legalmente constituídas *integravam o processo de elaboração da nova Constituição*, e só poderiam ser excluídas dele pela manifestação unânime da Comissão de Sistematização. Caso contrário, deveriam ser apreciadas. Além disso, o art. 24, VI do Regimento Interno da

³⁵⁴ *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, 22.2.1987, p. 463.

Constituinte e o art. 16, § 1º do Regimento Interno da Comissão de Sistematização asseguravam a um dos signatários da emenda o direito de defendê-la da tribuna.

No total, foram apresentadas 122 emendas populares³⁵⁵, reunindo mais de doze milhões de assinaturas. Considerando as regras regimentais para a apresentação das emendas (que permitiam ao cidadão assinar no máximo três propostas), a lógica de coleta das assinaturas (que mesclava campanhas solicitando a assinatura em três propostas com outras que preferiam priorizar apenas uma iniciativa) e o universo do colégio eleitoral em 1987 (então com praticamente setenta milhões de eleitores), estima-se que entre dez e doze por cento dos cidadãos brasileiros participaram diretamente do processo constituinte (MICHILES, 1989, p. 104-105). Igualmente impressionante é o número de entidades envolvidas na coleta das assinaturas: quase trezentas entidades dos mais diferentes perfis foram mobilizadas. As entidades sindicais, profissionais, acadêmicas e técnico-científicas responderam por 42% desse total, com destaque também para as entidades civis (30%) e religiosas (9%)³⁵⁶.

A exigência regimental de que pelo menos três entidades associativas legalmente constituídas patrocinassem a emenda popular acabou contribuindo para construir, ampliar ou intensificar parcerias já existentes (MICHILES, 1989, p. 85). Dessa forma, as emendas populares não apenas abriram espaço para uma interlocução da Constituinte com demandas formuladas por potencialmente todos os setores da sociedade civil. Elas também contribuíram para o fortalecimento da organização da sociedade civil.

Além dessas formas institucionalizadas de participação popular, é também relevante ressaltar o fato de que nenhuma outra Constituinte contou com uma divulgação tão ampla de seus trabalhos pela mídia. A Empresa Brasileira de Radiodifusão (RADIOBRÁS), com o apoio do Serviço de Divulgação e Relações

³⁵⁵ Registre-se que dezenas de outras emendas foram submetidas à população, mas acabaram não sendo encaminhadas à Assembléia Constituinte: “a resolução tardia de colocá-las em campo, o acanhamento da rede de distribuição, a falta de quadros de militância empenhada em assumir a árdua tarefa de coleta de assinaturas contribuíram para que não fossem entregues dentro dos prazos fixados e assim permanecessem desconhecidas dos registros oficiais” (MICHILES, 1989, p. 102).

³⁵⁶ Atente-se, entretanto, que justamente as entidades religiosas apoiaram cinco das sete emendas que obtiveram mais de meio milhão de assinaturas (MICHILES, 1989, p. 109). As entidades patronais também compareceram em número significativo (quarenta entidades), apresentando dezenove emendas. “Quem pensava que emenda popular fosse monopólio da esquerda, surpreendeu-se: o instrumento estava à disposição de todos e foi largamente utilizado por interesses empresariais” (COELHO, 1988a, p. 17). As emendas mais expressivas desse setor de entidades ligavam-se à defesa dos princípios da livre iniciativa (ver Emenda Popular nº 35, defendida por Mário Amato) e à questão do ensino profissionalizante e à manutenção do chamado “Sistema S”.

Públicas do Senado Federal e da Assessoria de Divulgação e Relações Públicas da Câmara dos Deputados prepararam setecentos e sessenta e três programas de cinco minutos cada sobre o dia-a-dia da Constituinte, os quais eram divulgados nos canais de televisão diariamente, entre 12 e 14 horas e entre 19 e 22 horas³⁵⁷. O presidente da Assembléia Constituinte poderia, ainda, requisitar das concessionárias de rádio e televisão horário especial destinado a divulgar “fato relevante de interesse da Assembléia Nacional Constituinte”³⁵⁸, enquanto as emissoras estatais e educativas reservaram uma hora de sua programação diária para a “realização de debates sobre temas constitucionais”³⁵⁹. Por fim, todo o tempo destinado ao Poder Legislativo na Voz do Brasil deu lugar à “Voz da Constituinte”, com a divulgação diária das atividades da Assembléia³⁶⁰.

Além disso, várias instituições empenharam-se em preparar terreno na sociedade para o debate na Constituinte, bem como em noticiar o que ocorria durante o seu funcionamento. O Programa Especial de Ensino à Distância do Decanato de Extensão da Universidade de Brasília, por exemplo, lançou curso denominado “Constituição & Constituinte”, veiculado em encarte no Correio Braziliense, o jornal de maior circulação em Brasília. A UnB criou, ainda, o Centro de Estudos e Acompanhamento da Constituinte (CEAC) que, capitaneado pelo ex-deputado João Gilberto Lucas Coelho, chegou a publicar dois volumes (intitulados “Constituinte: temas em análise”) avaliando o trabalho da Constituinte nas mais diversas áreas. Ambas as iniciativas contaram com o apoio entusiasmado do reitor à época, Cristovam Buarque. Também digno de menção o trabalho da CNBB, que se debruçou sobre o cotidiano da Constituinte por meio da publicação de 158 encartes denominados “Notícias-Constituintes”, os quais tiveram expressiva circulação³⁶¹.

Além disso, no curso do debate sobre o funcionamento da Constituinte, a sua eventual submissão a consulta popular e a forma pela qual deveria ocorrer a consulta foi alvo de muita discussão. Desde a aprovação do ato convocatório o tema estava em

³⁵⁷ De acordo com o art. 76, do Regimento Interno da Assembléia Nacional Constituinte. Alguns desses programas podem ser acessados pela Internet no sítio da Câmara dos Deputados (<http://www2.camara.gov.br/legislacao/constituicao/cidada/assembleia-nacional-constituente/programa-diario-da-constituente>). Acesso em: 7.5.2008.

³⁵⁸ Ver art. 77 do Regimento Interno da Assembléia Nacional Constituinte.

³⁵⁹ Ver art. 78 do Regimento Interno da Assembléia Nacional Constituinte.

³⁶⁰ Ver art. 79 do Regimento Interno da Assembléia Nacional Constituinte.

³⁶¹ Para uma avaliação dos encartes, ver (AGUIAR, 1990).

relevo. O relatório do deputado Flávio Bierrenbach se valia do expediente para decidir sobre o caráter exclusivo ou congressual da Constituinte e, ainda, para permitir que matérias rejeitadas que contassem com o apoio de pelo menos dois quintos dos constituintes fossem, posteriormente, sujeitas a referendo popular. A idéia foi retomada na Emenda nº 002, o substitutivo apresentado pelo PDT ao projeto de Regimento Interno³⁶². Pela emenda, estariam sujeitas a referendo as matérias que houvessem sido rejeitadas, mas que contassem com o apoio de pelo menos 20% dos votos da Assembléia. O Partido dos Trabalhadores, por sua vez, apresentou também um substitutivo (Emenda nº 001³⁶³ ao projeto de Regimento Interno) que previa a realização de um intrincado sistema de consultas populares para embasar a elaboração da redação final do projeto de Constituição, a qual, uma vez aprovada, seria submetida a referendo.

A solução adotada pelo relator, senador Fernando Henrique Cardoso, e consagrada no texto final do Regimento Interno da Constituinte, foi permitir a apresentação de projetos de resolução que versassem sobre consulta plebiscitária nos dez dias seguintes à publicação dos avulsos do projeto de Constituição (que resultava do trabalho da Comissão de Sistematização)³⁶⁴. Nenhum projeto nesse sentido foi aprovado, entretanto.

2.4. O legado do processo constituinte

A Constituinte de 1987 apresentava, desde o debate acerca de sua convocação, enorme preocupação com a *forma*. Polêmicas sobre o caráter exclusivo ou congressual da Assembléia ou, ainda, sobre sua soberania frente à ordem constitucional que se pretendia revogar não eram inéditas na história brasileira. Entretanto, em nenhuma outra oportunidade esses temas, e outros tantos, relacionados à organização do processo de elaboração da Constituição, mobilizaram tamanha atenção por parte dos constituintes e, principalmente, da sociedade. As raízes dessa preocupação com o *proceder* da

³⁶² *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, 22.2.1987, p. 441.

³⁶³ *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, 22.2.1987, p. 440.

³⁶⁴ De acordo com o relator: “no que concerne às propostas relativas a plebiscito e ‘referendum’, consideramos que sua conveniência e suas modalidades devam fazer parte do debate constitucional, remetendo o tema, portanto, a outro momento das discussões. Entretanto, desde já, se assegura (art. 58, § 1º do substitutivo) a apresentação, a tempo oportuno, de emenda que proponha ‘referendum’ no curso dos trabalhos da Assembléia”. *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, 22.2.1987, p. 464.

Constituinte são difíceis de localizar, mas pelo menos dois fatores parecem significativos.

Em primeiro lugar, as regras procedimentais funcionam em regimes democráticos como garantias da minoria, ou seja, como salvaguardas do processo deliberativo, exigindo que a decisão, que observa o princípio majoritário, apenas seja tomada após um determinado nível de debate público e troca de argumentos. A crença de que a composição da Constituinte era majoritariamente conservadora (MICHILES, 1989, p. 54)³⁶⁵ reforçava nos grupos políticos numericamente inferiorizados a necessidade de construir expedientes procedimentais que permitissem a mobilização da esfera pública. A publicidade não impede, por si só, o desenvolvimento de uma política “tradicional”, intransparente e baseada no favorecimento recíproco, mas possui um inegável efeito desarticulador sobre ela.

Em segundo lugar, nenhuma das forças políticas presentes na Constituinte era capaz de organizar os trabalhos em torno de um projeto hegemônico³⁶⁶. A recusa à adoção de um texto-base como ponto de partida é prova suficiente disso. Soma-se a ela o papel desempenhado pelo chamado “Centrão” (que mesmo congregando a maioria absoluta dos constituintes não foi capaz de aprovar, por exemplo, seu projeto de ordem econômica), a variedade de matizes que marcou a atuação da esquerda, a falta de unidade entre os grupos identificados com as elites dominantes (COELHO, 1988a, p. 14) e divergências no seio da própria sociedade civil organizada (COELHO, 1988c, p. 50).

Pode-se falar, nesse sentido, em um processo constituinte com alto grau de *reflexividade*, ou seja, com acentuada vocação para problematizar a si próprio. Todas as demais assembleias constituintes da história brasileira tinham diante de si a missão de traduzir juridicamente um movimento político que estabelecera, *a priori*, sua agenda: a fundação de um país independente, a adoção da forma republicana de governo, a

³⁶⁵ Não obstante, o quadro acabou tendendo para um “equilíbrio ideológico”, “com um grupo decisivo oscilantes, conforme o tema” (COELHO, 1988c, p. 58).

³⁶⁶ Sandra Gomes, respaldada em análises de Kinzo e Fleischer, observa que “o progressivo aumento das forças oposicionistas ao regime militar também significou, por outro lado, a dispersão das forças conservadoras. No início dos trabalhos constituintes, os conservadores ainda se encontravam divididos em função da luta sucessória presidencial que levou ao esfacelamento do Partido Democrático Social – PDS e dos membros associados ao regime militar. (...) o próprio PMDB era um partido muito heterogêneo do ponto de vista ideológico” (GOMES, 2006, p. 202).

consagração de um estado centralizador em detrimento do governo oligárquico da Primeira República, a retomada do constitucionalismo liberal, em consonância com o desenlace da Segunda Guerra Mundial e, enfim, a institucionalização da ditadura militar. Em 1988, qual era a grande tarefa? O processo de transição “lenta, segura e gradual” não vinha acompanhado de uma resposta, isto é, de um projeto de país. Pelo contrário. A narrativa oficial vislumbrava a nova Constituição como a “conclusão do ciclo revolucionário”, nas palavras do então presidente do STF, ministro Moreira Alves. Ainda nessa perspectiva, a transição não implicava em ruptura e, por conseguinte, representava tão-somente a continuidade de um projeto já construído, quando muito a sua reacomodação.

A longa gestação da Constituição de 1988, entretanto, sugere uma conclusão radicalmente diferente. O processo histórico de mobilização em torno da tarefa constituinte no Brasil coincide, em grande parte, com o surgimento de novos atores e demandas sociais, articulados no bojo de um amplo movimento de crítica ao Estado centralista e interventor, marcado pela noção de planejamento e pela monopolização do espaço público³⁶⁷. Esse modelo estatal, normalmente designado por “Estado social”, encontrava-se em crise já no curso da década de 70. Essa crise relacionava-se, como se sabe, a uma realidade fiscal sobrecarregada pelo aumento das funções estatais, mas não apenas a isso. De acordo com Cristiano Paixão:

³⁶⁷ Guillermo O’Donnell denomina a organização estatal típica das ditaduras sul-americanas de “Estado burocrático-autoritário”. As características desse modelo de organização estatal são sintetizadas por ele da seguinte forma: “Estamos diante de um BA [Estado burocrático-autoritário] na medida em que se dão as seguintes condições conjuntamente: 1) manutenção do que nos trabalhos já citados chamei de exclusão política do setor popular, manifestada – naquilo que nos interessa de forma direta – pela proibição, coercitivamente respaldada, de formar organizações que se dirijam ao público invocando representar interesses desse setor e/ou da classe operária, bem como pelo controle governamental efetivo dos sindicatos, sobretudo no que se refere à proibição, também coercitivamente respaldada, de ‘fazer política’; 2) inexistência, ou subsistência basicamente formal, de instituições da democracia política (parlamento, partidos e garantia de direitos individuais por via de um poder judiciário capaz de lograr efetiva aplicação da legislação que ampara tais direitos; e 3) restrição da arena política fundamentalmente a ações desenvolvidas no interior do aparato estatal, que têm por atores os membros desse aparato – civis e militares – e as cúpulas de grandes organizações privadas” (O’DONNELL, 1982, p. 233). Como visto acima, a doutrina de segurança nacional, formulada principalmente pelo general Golbery, partia de premissas semelhantes: “O Estado-modelo a ser adotado, segundo Golbery, teria de ser forte e regulador de diversos setores não apenas porque dele dependia a garantia da segurança nacional, como também porque *a segurança nacional dependia de um nível reduzido de oposição, de um planejamento centralizado e de crescimento econômico*” (CARDOSO; PIERANTI; SILVA, 2007, p. 37). As preocupações da doutrina de segurança nacional não se confinavam, portanto, a questões ligadas à economia, a despeito de se valer amplamente desse tipo de discurso. Pelo contrário: estendiam-se largamente sobre o campo da política e do direito: “A segurança nacional estaria, dado seu caráter coletivo, acima de direitos individuais e comportamentos privados, passíveis de supressão quando necessário” (CARDOSO; PIERANTI; SILVA, 2007, p. 35).

É fundamental assinalar que a crise do Estado Social não é exclusivamente fiscal ou administrativa. Ela é, antes de tudo, uma crise de *déficit de cidadania e de democracia*. A crise de cidadania decorre da carência, gradativamente percebida, de participação efetiva do público nos processos de deliberação da sociedade política. A identificação do público com o estatal acabou por limitar a participação política ao voto. A isso se aduziu uma estrutura burocrática centralizada e distanciada da dinâmica vital da sociedade. A associação entre público e estatal acarretou a construção de uma relação entre indivíduo e Estado que pode ser equiparada à relação travada entre uma instituição prestadora de serviços (e bens) e seus clientes (PAIXÃO, 2003, p. 41-42). (destacamos)

Portanto, ao mesmo tempo em que o Estado social imergia em problemas fiscais e administrativos, novas formas de organização da sociedade civil estruturavam-se e buscavam espaço no cenário político, algo que, no Brasil, pode ser percebido a partir da organização dos chamados movimentos de base, seculares ou não (ALVES, 2005, p. 274), e de um “novo movimento operário”, crescentemente dissociado da burocracia estatal (ALVES, 2005, p. 291). Esses movimentos se forjaram no embate com a ditadura e, portanto, em um clima compreensivelmente anti-institucionalista. Em geral constituem-se a partir da tradução de problemas experimentados concretamente por setores excluídos da sociedade em *demandas por direitos*, isto é, em questões públicas. Apontam, assim, para a construção de novos significados para a própria experiência jurídica, e tornam instáveis as fronteiras entre público e privado. Os debates em torno da garantia de direitos das mulheres e da criança e do adolescente ganham força, bem como movimentos em torno da preservação do meio-ambiente e contra várias formas de discriminação³⁶⁸.

O movimento pró-constituente caminha de mãos dadas com esse processo. Em alguma medida, ele dialoga com a dissolução do Estado social, que pode ser percebida sob vários ângulos: a eclosão dos debates sobre a reforma do Estado impulsionados pela alternativa neoliberal thatcherista e seus opositores de diversos vieses; a estruturação de uma crítica à racionalidade técnico-burocrática e suas pretensões de uma política

³⁶⁸ De acordo com Joseph Staats, a sociedade civil “não deve mais ser vista em termos hegelianos, como o ‘sistema das necessidades’ dentro de um sistema de mercado do trabalho social e troca de mercadorias, uma concepção provavelmente suficiente para compreensão da sociedade burguesa em seus primórdios, mas não especialmente útil para compreensão das complexidades da sociedade moderna. Melhor, de acordo com Habermas, a sociedade civil deve ser pensada como ‘composta por aquelas associações, organizações e movimentos que emergem mais ou menos espontaneamente, afinados com a forma pela qual os problemas sociais ressoam na esfera da vida privada, destilando e transmitindo essas reações de forma amplificada na esfera pública” (STAATS, 2004, p. 589).

legitimada pelo saber científico; o aprofundamento dos dilemas ligados ao multiculturalismo e seu impacto nas questões de identidade; a intensificação do processo de mundialização da sociedade e a conseqüente fragilização do conceito de soberania nacional, que repercute diretamente no constitucionalismo contemporâneo. Essas realidades circundam o momento constituinte brasileiro e apresentam a ele desafios.

Em contraposição ao paradigma do Estado social, marcado pela idéia de *compensação*, o “paradigma emergente concentra-se na idéia de *cidadania*, compreendida em sentido procedimental, de participação ativa” (PAIXÃO, 2003, p. 43). E é exatamente essa participação ativa que a literatura identifica como a característica mais marcante do processo constituinte de 1987-88³⁶⁹. Trata-se, em primeiro lugar, de assegurar uma nova lógica de produção de direitos, uma lógica que pretende reocupar o espaço público privatizado. É claro, entretanto, que a emergência desse novo paradigma não representa uma abolição do passado. O tipo de prática constitucional fundada no processo constituinte de 1987-88, que se apoiou nessa nova pré-compreensão do direito, teve (e tem) que disputar espaço com mentalidades pré-existentes, em confronto com as quais ela se constituiu. Mentalidades que, muitas vezes, ainda se mostram vivas e presentes no cotidiano das instituições democráticas. João Almino, falando especificamente sobre os limites da tarefa constituinte, alerta para o fato de que “mudança total é inversão simbólica ou pura ilusão. (...) Ilusão de levar a história a um ponto de origem, reconstruir a sociedade segundo um plano prescrito pela natureza ou pela razão” (ALMINO, 1986-1987, p. 8). Nenhum processo constituinte (ou “mudança paradigmática”) nos transportará deste mundo para outro, antes inexistente.

Entretanto, apenas um “esquecimento-falsário” (para utilizar a expressão de François Ost), poderá omitir que, pela primeira vez na história brasileira, os protagonistas da mudança constitucional não estavam confinados e não se confinaram

³⁶⁹ Ver, a respeito, a afirmação de Bonavides e Paes de Andrade: a Constituinte de 1987-88 foi “uma Constituinte, como nunca, aliás, houve em nossa história constitucional de várias repúblicas e um império, em que o povo esteve realmente perto dos mandatários da soberania e sem quaisquer obstáculos lhes trouxe o subsídio de sua colaboração e o préstimo de sua vontade. A presença da sociedade nunca faltou, portanto, nas diversas ocasiões em que ocorreram dramáticos conflitos de interesses, dos quais haveria de emergir afinal as regras básicas disciplinadoras de matéria a ser posta no texto da Constituição” (BONAVIDES; PAES DE ANDRADE, 2002, p. 496). Ver, ainda, (MICHILES, 1989, p. 37): “(...) a característica mais marcante da Constituição de 1988 será certamente o alto nível de participação da sociedade em sua elaboração”.

aos círculos institucionais. O movimento em prol da convocação da Assembléia e o próprio processo constituinte envolveram efetivamente vários setores da sociedade civil organizada, cujos interesses e demandas eram múltiplos, às vezes destoantes e, não raro, defendidos de maneira corporativa (MICHILES, 1989, p. 37-38). Ainda que houvesse a possibilidade de traçar algumas demandas comuns³⁷⁰, o que irmanava esses novos atores era o empenho em participar do processo, em influenciar os trabalhos, em apresentar argumentos e estabelecer negociações. Em síntese, a crença de que uma “alternativa democrática real” poderia ser construída a partir da participação popular no processo (SOUSA JÚNIOR, 1988, p. 33), uma alternativa que reconhecesse a democracia como invenção, criação ininterrupta de novos direitos, e não apenas conservação de direitos já reconhecidos (SOUSA JÚNIOR, 1988, p. 34). Diferentemente do que postulava a insistente narrativa oficial, a Constituinte de 1987-88 representou uma fratura em nossa experiência constitucional³⁷¹.

Em um depoimento ao jornalista Tarcísio Holanda, o então Secretário Geral da Mesa da Constituinte, Paulo Affonso Martins de Oliveira, servidor que acompanhara por meio século o cotidiano do Congresso Nacional, registra sua perplexidade com o novo estado de coisas a partir de um interessante relato sobre o seu, outrora familiar, espaço de trabalho:

O deputado Ulysses Guimarães preocupava-se com o intenso movimento de pessoas circulando pelas dependências do Congresso, de modo particular na Câmara dos Deputados. Eram centenas de pessoas que procuravam influenciar os constituintes para fazê-los aceitar suas reivindicações, misturando-se política de toda natureza, de categorias funcionais, de representantes de sindicatos, de movimentos femininos, de índios, grupos raciais e até religiosos. Em face dos problemas criados por essa movimentação, foi realizado um estudo sobre como outros países trataram a questão. Em outros países, era vedado o acesso de pessoas estranhas aos locais privativos dos parlamentares. Estudou-se como era o costume na Itália, Portugal, Holanda, Irlanda, Inglaterra, Estados Unidos, França e Alemanha. Nesses países, o próprio acesso às galerias era sempre restringido severamente e, em alguns casos, só era permitido mediante convites.

³⁷⁰ A respeito das demandas que consistiam em alguma medida compartilhada pelos movimentos sociais, ver (SOUSA JÚNIOR, 1988, p. 32-33).

³⁷¹ Na bela síntese de Adriano Pilatti: “Pré-estruturada em forma congressual, para ser também poder constituído entre poderes constituídos, de modo a ter composição condicionada por regras ditatoriais concebidas para produzir maiorias parlamentares afeiçoadas ao *partido da ordem* e, além disso, eleita num contexto que garantiu ampla maioria a uma aliança governamental em que predominava quadros conservadores, a Assembléia Nacional Constituinte de 1987-88 desencaminhou-se, desprendendo-se dos desígnios de seus primeiros criadores” (PILATTI, 2008, p. 311).

Contudo, nada pôde ser feito. Ocorria verdadeira invasão dos mais diversos interesses, em total desrespeito às normas da Casa e em prejuízo da própria liberdade dos constituintes (OLIVEIRA, 2005, p. 167).

Nesse mesmo depoimento, Paulo Affonso relata que o trabalho desenvolvido nas comissões temáticas e subcomissões, onde a participação popular se dera de forma intensa, havia sido um esforço vão, “apesar de alguns pareceres de alta qualidade”. Ele arremata: “Não se aproveitou nada” (OLIVEIRA, 2005, p. 173).

Outro olhar sobre essa mesma história é oferecido pelo ex-deputado e, à época, coordenador do Centro de Estudos e Acompanhamento da Constituinte da UnB, João Gilberto Lucas Coelho. João Gilberto contesta a versão segundo a qual “o povo foi convidado a propor e nada foi aproveitado”. Para ele, a despeito das “graves derrotas” (a mais chocante de todas, em sua percepção, relacionada à reforma agrária),

a Constituição tem dispositivos sobre democracia participativa, cidadania, direitos do trabalhador, educação, saúde, previdência, criança e adolescente, direitos da mulher, reconhecimento da pluralidade étnica, preservação e ampliação de monopólios estatais, plebiscito sobre parlamentarismo e presidencialismo e tantos outros, de origem nas emendas populares. Lembre-se o que já foi referido: os depoimentos nas audiências públicas permitiram aos parlamentares elaborarem dispositivos sobre conceitos que estavam, paralelamente, sendo trabalhados pelos movimentos sociais. Em certos casos, as soluções encontradas foram, especialmente do ponto de vista técnico, mais completas (COELHO, 1988a, p. 18-19).

O divórcio entre esses dois olhares representa a batalha inconclusa em torno da memória do processo constituinte. A tentativa de apagar ou diminuir o significado da intensa interferência da sociedade civil durante esse momento histórico é também a tentativa de reconduzir o trabalho da Assembléia a uma lógica mais familiar a quem narra os eventos, a lógica de uma elite parlamentar que, a serviço de interesses bem definidos, apropria-se do processo, controlando-o. Segundo Le Goff, uma das “grandes preocupações das classes, dos grupos, dos indivíduos que dominaram e dominam as sociedades históricas” é “tornar-se senhores da memória e do esquecimento”. “Os esquecimentos e os silêncios da história são reveladores destes mecanismos de manipulação da memória coletiva” (LE GOFF, 2003, p. 422).

Uma Constituição não é simplesmente texto, assim como o trabalho de uma Constituinte não pode ser reduzido ao texto promulgado. Como observa Derrida (2002, p. 47), um documento constitucional (constitutivo de algo) não deve ser interpretado

como uma mera asserção, mas como um proferimento, isto é, como uma afirmação contextualizada, dotada de sentido performativo. Não importa apenas o *quê* é dito, mas *como* é dito, *por quem* e *em nome de quem*. A narrativa oficial mostrou-se, desde o ato convocatório, preocupada em afirmar a Constituinte como o espaço da continuidade, da ordem, da estabilidade, da transição sem ruptura. E, desde a promulgação, a nova Constituição nunca cessou de ser atacada em nome da governabilidade, principalmente por meio da sugestão de novos processos de revisão. Um olhar cuidadoso sobre o *como*, mostra que “os representantes do povo” que assinam o novo texto constitucional o fazem sob a égide de uma idéia de legitimidade e representação renovadas, que dão ensejo à reflexão acerca do próprio significado do princípio da soberania popular. Como aponta Chambers,

o “povo” como autoridade constituinte nunca poderá ser sinônimo do povo como entidade empírica. O “povo” como entidade puramente empírica nunca é unânime e sempre conduz a uma situação na qual existem um “Nós, o Povo” que vence contra um “Nós, o Povo” que é derrotado. (...) Quando nós contamos nossas histórias sobre o “povo”, devemos ser capazes de nos referir a episódios constituintes nos quais os cidadãos tenham participado em processos de auto-reflexão e *accountability*. Nesses momentos, os princípios superiores da lei maior são articulados na esfera pública para serem conhecidos, reconhecidos ou contestados por todos. Esses momentos, e as histórias que contamos sobre eles, podem servir como a argamassa necessária para unir pessoas essencialmente diferentes em um “povo”. (CHAMBERS, 2004, p. 169).

O processo constituinte de 1987-88 conta uma história na qual é possível divisar com clareza esse momento de auto-reflexão. Uma reflexão que não foi empreendida apenas pelos constituintes, mas que foi levada a efeito, genuinamente, pela sociedade brasileira. Restringir a reflexão sobre a legitimidade da Constituinte de 1987 à circunstância de sua convocação por uma emenda constitucional é um reducionismo grosseiro. *Primeiro*, porque desconsidera o longo processo de amadurecimento trilhado pela reivindicação de uma nova constituição ao longo de toda a década de 1970 e metade da década de 1980. A convocação não foi um gesto magnânimo e condescendente do presidente da República, mas a resultante de uma série de reivindicações que, ao longo de mais de quinze anos, foram se interpenetrando e convergindo sobre o poder instituído. *Segundo*, porque ignora que, com todos os seus problemas, a convocação proporcionou uma valiosa oportunidade de articulação entre Congresso e sociedade civil. *Enfim*, porque, sem o dizer, parte da premissa de que a

invocação do poder constituinte originário por um ato de força unilateral é condição suficiente ou mesmo necessária para o sucesso de um empreendimento constitucional. Devemos nos perguntar, pelo contrário, se o ato de força é, de fato, o germe da ordem constitucional. Como nos adverte Menelick de Carvalho Netto, a manifestação legítima do poder constituinte “requer mais do que a simples e bruta tomada do poder ou manipulações palacianas para obter apoio do povo” (CARVALHO NETTO, 2002, p. 45).

Por outro lado, importa permanecer atento ao “questionamento não inteiramente respondido”, agitado por José Geraldo de Sousa Júnior: “Qual a possibilidade de incorporação, no texto constitucional, desses processos sociais novos desenvolvidos na prática da cidadania?³⁷²”. O momento constituinte é um momento inaugural e, se por um lado oferece condições para sua constante atualização, por outro, não é capaz de se auto-imunizar contra interpretações autoritárias. Tradições, práticas políticas e atitudes mentais são difíceis de mudar (PAIXÃO, 2006, p. 4). Uma experiência tão significativa e rica quanto a Constituinte está, fatalmente, sujeita à “batalha da memória”, na qual atores e concepções que se viram derrotados ou marginalizados ao longo do processo reposicionam seus argumentos e procuram “virar o jogo” a seu favor.

O próximo capítulo investiga de que forma a memória do processo constituinte é ativada e apropriada quando está em pauta o seu legado. As diversas tentativas de alteração das regras que regem a reforma constitucional ao longo dos últimos vinte anos servirão como referência para essa observação.

³⁷² A respeito desses processos sociais novos, Sousa Júnior afirma: “Se a transição é, conjunturalmente, uma mediação entre o autoritarismo e a democracia, a possibilidade de associações livres favorece as condições efetivas de ruptura na esfera do político, liberando o exercício de um poder contido na ação de outros setores sociais. Instaurando novos espaços ideológicos e novos instrumentos políticos de participação, as chamadas organizações populares de base expandem, como prática histórica, a dimensão democrática da construção social de uma cidadania contemporânea, representativa da intervenção consciente de novos sujeitos sociais neste processo. E, em arranjo constituinte, materializam, não apenas a experiência recente de organização dos movimentos sociais na direção de um papel determinante ativo e soberano de seu próprio destino. Mas, no processo de busca de reconhecimento de suas formações contra-institucionais e contraculturais, classes e grupos emergentes, por meio de suas formas organizativas, alcançam novas quotas de emancipação, instrumentalizando-se política e juridicamente para instituir o seu projeto histórico de organização social” (SOUSA JÚNIOR, 1988, p. 30).

Capítulo 3 – A Constituição ameaçada: reflexões sobre o sentido dos procedimentos especiais de reforma constitucional à luz dos vinte anos de vigência da Constituição de 1988

Uma coisa são os direitos humanos, estes sim cláusulas pétreas. Outra, completamente diferente, muito mais modesta, modestíssima, é a alteração das regras para promover mudanças constitucionais.

José Serra, em novembro de 1994.

Em seu estudo sobre a Revolução Americana, Hannah Arendt sugere que a modernidade tornou possível que um corpo político incapaz de reivindicar para si a sanção da antigüidade procurasse obter a sanção da legitimidade. Os eventos de fundação ocorrem, nos tempos modernos, em plena luz do dia, e nos convidam a pensar a difícil questão acerca de como tornar permanente uma ordem política inaugurada por meio de um ato “revolucionário”. Para Arendt, os americanos recorreram à tradição romana e ao seu conceito de autoridade para construir essa resposta:

o acto da fundação desenvolve, inevitavelmente, a sua própria estabilidade e permanência, e a autoridade, neste contexto, não é nem mais nem menos do que uma espécie de ‘argumentação’ necessária, em virtude da qual todas as inovações e alterações permanecem ligadas à fundação, que ao mesmo tempo elas aumentam e desenvolvem (ARENDT, 2001, p. 250).

Por essa razão, a autoridade da Constituição Americana residiria exatamente na possibilidade de emendá-la e aditá-la, possibilidade que representa não a refutação, mas a afirmação das fundações originais da República (ARENDT, 2001, p. 250). O êxito da tarefa revolucionária não se mede pelo caráter supostamente definitivo da sua obra, mas pela sua capacidade de fazer-se permanente influência e inspiração da prática que lhe preserva e, por isso mesmo, atualiza e renova seu sentido.

Não se pode dizer que essa mesma idéia inspirou as iniciativas reformistas no Brasil nos últimos vinte anos. Pelo contrário. A história das mudanças constitucionais sob a égide da Constituição de 1988 não é a história do desenvolvimento e preservação

daquela prática fundacional inédita que aflorou de forma quase inesperada durante os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte. Para o discurso reformista, trata-se da necessidade de corrigir um erro, um desvio de rumo. Corrigir os excessos de uma Constituição que consagra direitos demais, que regula demais e torna a tarefa do governo complicada demais. Uma Constituição que precisa, na expressão nada delicada de Nelson Jobim, de uma “lipoaspiração”³⁷³.

Este capítulo pretende analisar a revisão constitucional de 1993 e as diversas tentativas de alterar as regras que regem a reforma constitucional ao longo da vigência da Constituição de 1988. Essas tentativas se inscrevem em um contexto diferente daquele vivido nas décadas de 1960 e 70, mas muitas vezes se apóiam em um léxico que, contra o legado da Constituinte de 1987-1988, aposta no autoritarismo, no cinismo e no elitismo constitucional (PAIXÃO, 2006). Até o presente momento, nenhuma delas foi bem sucedida.

3.1. Revisão Constitucional: o surgimento da idéia na Constituinte e sua reinterpretação nos primeiros anos de vigência da Constituição

A idéia da revisão constitucional esteve longe de ser um dos grandes temas de debate da Constituinte. A Subcomissão de Garantia da Constituição, Reforma e Emendas, que funcionou no âmbito da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições, a despeito de ter organizado audiências que abordaram a questão da mudança constitucional, não dedicou qualquer atenção ao tema da revisão, ao menos nos termos em que ele veio a ser consagrado no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

O dispositivo que resultou no art. 3º do ADCT apareceu bem mais tarde, fruto da fusão das emendas nº 2P00111-4, de autoria dos Constituintes Gastone Righi, Inocêncio Oliveira, Vivaldo Barbosa, Brandão Monteiro, José Maria Eymael, Nelson Jobim, Nelson Wedekin e Joaquim Bevilacqua, e nº 2P01759-2, de autoria do Constituinte

³⁷³ Audiência pública nº 0100/06, realizada em 8.2.2006, pela Comissão Especial da Proposta de Emenda à Constituição nº 157/2003.

Ronan Tito³⁷⁴. A fusão das duas emendas foi autorizada, a despeito da patente falta de conexão entre elas³⁷⁵. A redação resultante da fusão sofreu ajustes de forma³⁷⁶ durante sua apreciação, mas nenhum dos aspectos centrais do texto foi alterado. A votação da proposta, ocorrida no final da apreciação em 1º turno do projeto de Constituição, foi encaminhada por Joaquim Bevilacqua, que localizou na tradição portuguesa a fonte de inspiração para a proposta de realização da revisão constitucional³⁷⁷. Em defesa do instituto, Bevilacqua argumentou que a revisão poderia servir para promover adaptações na Constituição diante da hipótese de uma alteração na forma ou no sistema de governo, decorrente do plebiscito previsto para 1993. Em nenhum momento, entretanto, circunscreveu-a a tal propósito³⁷⁸. Para ele, a revisão funcionaria como uma “mini Constituinte”, uma oportunidade para, após cinco anos de experiência com a nova

³⁷⁴ Para um histórico detalhado da fusão das emendas e de seu conteúdo original, ver o pronunciamento do senador Ronan Tito durante a sessão do Congresso Nacional que fixou a data de início dos trabalhos da revisão constitucional. *Diário do Congresso Nacional*, 30.9.1993, p. 2.704 e ss.

³⁷⁵ O § 2º do art. 3º da Resolução da Assembléia Nacional Constituinte nº 3, de 1988, prescrevia o seguinte: “Admitir-se-á, ainda, a fusão de emendas, desde que a proposição dela constante não apresente inovações em relação às emendas objeto da fusão (...)” (destacamos). A redação original da Emenda 2P00111-4 era a seguinte: “Inclua-se, onde couber, no Título IV, Capítulo I, Subseção I, artigo com a seguinte redação: Art. – A revisão constitucional será realizada a cada cinco anos, contados da vigência desta Constituição ou de sua última revisão pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, na forma que a lei estabelecer”. A redação original da Emenda 2P01759-2 era, por sua vez: “Inclua-se, onde couber: Art. – A Constituição poderá ser revista de cinco em cinco legislaturas pelo voto da maioria absoluta de seus membros”. Para a redação original das emendas individuais, ver *Diário do Congresso Nacional (Revisão da Constituição Federal)*, 4.11.1994, p. 392. Acrescente-se a isso o fato de que as emendas aditivas não atendiam a exigência regimental vigente naquele momento, segundo a qual emendas individuais somente seriam aceitas se versassem sobre dispositivo do Projeto de Constituição (art. 3º, II da Resolução da Assembléia Nacional Constituinte nº 3, de 1988). Registre-se, ainda, que, conforme observado pelo senador Wilson Martins durante o processo de revisão constitucional, em 1993, o Constituinte Manoel Moreira apresentara, perante a Comissão Constitucional de Organização dos Poderes e Sistema de Governo, em 1987, emenda individual regulando a revisão constitucional. A emenda foi rejeitada e não constou do anteprojeto daquela Comissão. *Diário do Congresso Nacional (Revisão da Constituição Federal)*, 4.11.1994, p. 392.

³⁷⁶ A redação inicial da emenda resultante da fusão era a seguinte: “Art. A revisão constitucional será realizada daqui a cinco anos, contados da vigência desta Constituição, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral”. *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, 3.6.1988, p. 100.

³⁷⁷ *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, 3.6.1988, p. 100. Os arts. 284 e ss. da Constituição da República Portuguesa dispõem sobre a realização de revisões constitucionais espaçadas, em princípio, por um prazo de cinco anos, salvo por aprovação de quatro quintos dos deputados em exercício na Assembléia da República, quando tal requisito temporal é dispensado. Para maiores detalhes, ver Jorge Miranda (1997, p. 374 e ss.). Em 2005, Portugal aprovou a 7ª Revisão Constitucional.

³⁷⁸ “Ora, se o povo brasileiro decidir que o Brasil a partir de 1993 será, por exemplo, uma monarquia parlamentarista, ou uma república parlamentarista, é mais do que evidente que será necessária uma profunda restauração da ordem jurídica que hoje estamos discutindo e que em breve iremos aprovar”. *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, 3.6.1988, p. 101.

Carta, introduzir ajustes por meio de procedimento e quorum facilitados³⁷⁹. Ou, nas palavras de outro signatário da emenda, Ronan Tito, “pretende-se (...) que, após colocada esta Constituição em funcionamento durante 5 anos, se verifique da justeza de todas as conquistas que estamos promulgando”³⁸⁰.

O debate sobre a matéria foi curto. A única crítica proferida abertamente contra a proposta veio do Constituinte baiano Jorge Hage, do PMDB, que considerou a medida inconveniente, e censurou-a por enfraquecer a autoridade da Constituição. A revisão seria, em seu entendimento, um tipo de “selo de prazo de validade, limitada a cinco anos”. De acordo com Hage,

Toda a legitimidade, todo o peso indiscutível e inquestionável que exige o documento constitucional estaria trincado, rachado, posto sob dúvida e suspeição, porque os próprios Constituintes seus autores teriam como que declarado num *post scriptum*, numa nota de rodapé, que não tiveram talvez as melhores condições para trabalhar, que, apesar de estarmos aqui durante um ano e meio, não conseguimos fazer o melhor e o mais adequado ao País, que nos deixamos levar por pressões do casuísmo, ou do momento, ou da conjuntura. Estaríamos, aí sim, passando recibo àquilo que os setores conservadores dizem a cada dia deste Projeto, que é concessivo demais, que é tópico e casuístico demais, que entra demasiado no detalhe das concessões, dos avanços às classes trabalhadoras, e que esta coisa se deveu ao fato de que nós, de repente, destampamos a panela de pressão das reivindicações sociais após um período autoritário, mas que isto, num período de mais calma, jamais estaria numa Constituição. E tantas outras alegações a mais, às quais não passarei recibo³⁸¹.

Jorge Hage também chamou a atenção para o fato de que o Congresso revisor, que estaria no exercício de suas funções em 1993, seria um Congresso já no quarto ano de mandato, menos sensível e afinado com a opinião pública. O relator Bernardo Cabral, após uma breve sugestão de redação, apresentou parecer favorável à emenda, cuja votação passou a ser encaminhada pelas lideranças partidárias. Apenas o PDS e o PFL – portanto, os dois partidos tradicionalmente identificados com as forças políticas mais conservadoras na Constituinte – encaminharam o voto “não”. O PMDB, PTB, PDC, PSB, PT, PCdoB e PCB encaminharam o voto “sim”, apoiando a revisão.

³⁷⁹ Segundo Bevilacqua: “prevemos para a revisão o voto da maioria absoluta, por conseguinte, 50% mais um, em votação unicameral, ou seja, Senado e Câmara em conjunto. Seria quase que uma mini Constituinte, uma Constituinte derivada, realmente, do expresso mandamento constitucional consignado aqui, nas Disposições Transitórias”. *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, 3.6.1988, p. 101.

³⁸⁰ *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, 3.6.1988, p. 102.

³⁸¹ *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, 3.6.1988, p. 102.

É interessante observar que, naquele momento, a Emenda coletiva ao Ato das Disposições Gerais e Transitórias (Emenda nº 2.045), assinada por 287 parlamentares do Centrão, já havia sido aprovada, e nela *não* constava a previsão de realização da revisão constitucional³⁸². Em outras palavras, a revisão não era uma reivindicação do Centrão, nem de um partido político em especial. Seus defensores localizavam-se ao largo de todo o espectro político da Constituinte. O senador Divaldo Suruagy, do PFL de Alagoas, por exemplo, defendeu a revisão constitucional, caracterizando-a como uma prática democrática a despeito da posição contrária de seu partido. Suruagy entendia que a adaptação paulatina da ordem constitucional poderia ser mais condizente com o constante processo de *aggiornamento* da política e da economia brasileira. Para ele, “muito mais útil para a sanidade institucional brasileira será, a cada mudança profunda do processo político, buscarmos mais o caminho da adaptação do que o da revogação, pura e simplesmente, da Constituição em vigor”³⁸³. E alertou para o esquecimento “das lições do passado”, quando o “imobilismo constitucional” decorrente de um quorum qualificado excessivamente rígido para as reformas constitucionais abriu espaço para episódios como o Pacote de Abril. Em sua opinião, teria sido muito mais prudente adotar “um quorum diferenciado, de dois terços para as reformas aprovadas numa mesma sessão legislativa, e o de maioria absoluta, quando se tratasse de reformas aprovadas em suas sessões legislativas consecutivas”³⁸⁴.

A revisão constitucional não era, portanto, consenso entre os constituintes. A emenda aglutinativa havia sido aprovada, mas a ela haviam sido oferecidos quatro destaques, de autoria dos Constituintes Marcos Lima (Destaque nº 425), Lavoisier Maia (Destaque nº 548), Mendes Ribeiro (Destaque nº 871) e José Jorge (Destaque nº 1.075), todos com o propósito de suprimir a previsão transitória. O fim dos trabalhos da Constituinte já se encontrava próximo e intensas negociações para agilizar o processo de votação marcaram as últimas sessões. No bojo desse processo, os quatro destaques que

³⁸² *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, 2.6.1988, p. 28. A emenda foi aprovada, ressalvados os destaques, por 320 votos favoráveis, 222 contrários e 10 abstenções. *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, 2.6.1988, p. 39. Para maiores detalhes, ver “A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo” (PILATTI, 2008, p. 274 e ss.).

³⁸³ *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, 4.6.1988, p. 151.

³⁸⁴ *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, 4.6.1988, p. 151.

pretendiam eliminar a revisão constitucional do texto do ADCT foram retirados pelos respectivos autores, sem necessidade de apreciação pelo Plenário da Assembléia³⁸⁵.

Sobre o dispositivo, ficou pendente apenas a Emenda nº 1.763, de autoria do Constituinte Darcy Deitos, que pretendia inserir no texto do artigo 3º do ADCT, antes da palavra “realizada”, a expressão “uma só vez”, de modo a deixar expressamente consignado que a revisão constitucional não deveria repetir-se. O tema estava predestinado à polêmica, mas, naquele momento, a situação foi contornada de forma (talvez excessivamente) simples: o Constituinte Nelson Carneiro ponderou estar claro, a partir do texto aprovado, que “não vai haver várias revisões, apenas uma, única”. O autor da emenda, entretanto, sentia-se inseguro quanto a tal interpretação e insistiu em consultar o relator, Bernardo Cabral. Cabral observou:

o que acaba de ser dito pelo eminente Constituinte Nelson Carneiro [só haverá uma revisão] tem absoluta procedência, ficará registrado nos Anais da Casa o que se deseja. Com isso e por isso, faço um apelo ao eminente Constituinte Darcy Deitos, para que retire a emenda, ficando sua proposição apenas registrada nos Anais da Casa, não havendo qualquer necessidade de a matéria ser levada à votação³⁸⁶.

³⁸⁵ *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, 31.8.1988, p. 489-490.

³⁸⁶ A íntegra do diálogo entre o Constituinte Darcy Deitos, o Constituinte Nelson Carneiro, e o Relator, Bernardo Cabral é a que se segue: “O SR. PRESIDENTE (Ulysses Guimarães): – Destaque nº 59, de autoria do Constituinte Darcy Deitos. Quer S. Ex.^a inserir no texto do art. 3º das Disposições Transitórias, antes da palavra “realizada”, a expressão “uma só vez”. Concedo a palavra ao nobre Constituinte Darcy Deitos, para encaminhar a votação. O SR. DARCY DEITOS (PMDB – PR. Sem revisão do orador.): – Sr. Presidente, a minha emenda é de correção de linguagem. Acrescentaríamos antes da palavra “realizada” a expressão “uma só vez”. O texto ficaria da seguinte forma: “A revisão constitucional será uma só vez realizada, após cinco anos, contados da promulgação da Constituição, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral.” A nossa emenda, Sr. Presidente, já recebeu parecer favorável do Sr. Relator. Gostaria de saber se S. Ex.^a mantém o parecer exarado anteriormente. Trata-se de uma correção de linguagem, Sr. Presidente, mas talvez seja necessário submeter a voto. O SR. NELSON CARNEIRO: – Sr. Presidente, peço a palavra pela ordem. O SR. PRESIDENTE (Ulysses Guimarães): – Tem V. Ex.^a a palavra. O SR. NELSON CARNEIRO (PMDB – RJ. Sem revisão do orador.): – Sr. Presidente, se V. Ex.^a me permite, o próprio texto já responde, porque diz: “A revisão constitucional será realizada após cinco anos, contados da promulgação da Constituição.” Só pode ser uma vez. Não vai haver várias revisões, apenas uma, única, cinco anos a contar da data da promulgação da Constituição. De modo que a emenda não é procedente”. O SR. DARCY DEITOS (PMDB – PR. Sem revisão do orador.): – Sr. Presidente, entendemos que é uma questão de linguagem. A linguagem não está correta. Ouçamos o Relator. O SR. PRESIDENTE (Ulysses Guimarães): – Vamos ouvir o Relator. O SR. BERNARDO CABRAL (Relator) (PMDB – AM. Sem revisão do orador.): – Sr. Presidente, Sras e Srs. Constituintes, o eminente Constituinte Darcy Deitos deseja que fique expresso que a revisão constitucional será realizada uma só vez. Justifica S. Ex.^a na sua emenda, que, não havendo a inclusão da expressão “uma só vez”, poderiam surgir dúvidas quanto à matéria. O autor da emenda, Constituinte Joaquim Bevilacqua, entende que não. Acho que o Constituinte Darcy Deitos tem razão. Optei pela aprovação por uma questão de reforço, mas lembro à Casa que o que acaba de ser dito pelo eminente Constituinte Nelson Carneiro tem absoluta procedência, ficará registrado nos Anais da Casa o que se deseja. Com isso e por isso, faço um apelo ao eminente Constituinte Darcy Deitos, para que retire a

A emenda foi retirada por Deitos, e a previsão de realização da revisão constitucional cinco anos após a promulgação da Constituição de 1988 foi mantida. A estrutura adotada pela nova Constituição previa, assim, uma via ordinária de alteração constitucional, denominada “emenda” e uma via extraordinária e excepcional de alteração, denominada “revisão”, que seria realizada, em princípio, uma única vez, consoante a redação dada ao art. 3º do ADCT³⁸⁷.

Mas as insatisfações que rondaram o processo constituinte não se aplacaram com a promulgação do texto, e o debate sobre a necessidade de promover ajustes na Constituição foi retomado muito antes do prazo de cinco anos inicialmente previsto para a realização da revisão constitucional.

A primeira investida de peso dos reformistas ocorreu no governo Collor, e ficou conhecida como “Emendão”³⁸⁸. O “Emendão” foi encaminhado por Collor ao Congresso num momento difícil de seu governo, em outubro de 1991, após o naufrágio dos dois primeiros planos de estabilização econômica, sob o comando de Zélia Cardoso, poucos meses após a posse de Marcílio Marques Moreira, seu segundo ministro da Fazenda. Antes mesmo do recebimento da proposta pelo Congresso, importantes lideranças políticas mostravam-se pouco receptivas ao projeto. Essa postura não decorria de um apreço especial à Constituição, mas do descrédito que o governo Collor acumulava já naquele momento. O senador Humberto Lucena, que havia sido presidente do Senado Federal entre 1987 e 1989 e voltaria a sê-lo entre 1993 e 1995, durante a revisão constitucional, proferiu, em agosto de 1991, um longo discurso criticando a proposta de reforma formulada pelo governo. De acordo com o senador, a medida não passava de uma “cortina de fumaça sobre o quadro real de dificuldades”, destinada a encobrir “suas verdadeiras causas e seus responsáveis principais”:

emenda, ficando sua proposição apenas registrada nos Anais da Casa, não havendo qualquer necessidade de a matéria ser levada à votação”. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, 31.8.1988, p. 490.

³⁸⁷ Essa configuração terminológica afastava-se das distinções normalmente acolhidas pela doutrina constitucional brasileira, que, com Pinto Ferreira, Meirelles Teixeira, José Afonso da Silva e outros, entendia reforma constitucional como gênero, do qual revisão e emenda seriam espécies. As emendas destinaram-se à introdução de modificações pontuais, ao passo que a revisão envolveria um processo mais dificultoso e a possibilidade de aprovação de mudanças mais extensas e expressivas no texto constitucional (SILVA, 2006, p. 62).

³⁸⁸ Proposta de Emenda à Constituição nº 51, assinada pelo presidente Fernando Collor em 4 de outubro de 1991, na véspera do aniversário de três anos da Constituição de 1988. A proposta foi encaminhada ao Congresso Nacional pela Mensagem nº 523, de 1991 e está publicada no *Diário do Congresso Nacional*, Seção I, 18.10.1991, p. 20.134.

Ora, Sr. Presidente, Srs. Senadores, como esconder que a situação atual decorre fundamentalmente da política equivocada com que se tem tratado a crise sócio-econômica; do diagnóstico falso que tem permanentemente pautado as atuações um milímetro do entendimento ortodoxo de que a recessão é o remédio para o problema inflacionário do país, com todo o seu séquito de mazelas? Aprofundou-se brutalmente a recessão no País com os planos Collor I e II; promoveu-se o mais violento seqüestro de ativos financeiros de que se tem notícia em tempos de paz; garrotearam-se os salários; as empresas tiveram as suas taxas de lucratividade fortemente reduzidas. Enfim, levou-se o país a uma queda produtiva recorde de quase 7%, com uma taxa média de desemprego altamente significativa, em torno de 12%. (...) Por mais que tenhamos clara a necessidade de aprimorar a Constituição, não podemos a ela imputar a responsabilidade pelo fracasso da política econômica e pelos desvios das políticas sociais até agora desenvolvidas neste governo, ainda mais quando ela sequer completou os cinco anos de sua promulgação³⁸⁹.

As dificuldades de formação de uma base parlamentar sólida não haviam sido resolvidas no primeiro ano do governo Collor, e, em meio ao agravamento da crise, sua solução era tanto mais remota. Dificilmente o presidente seria capaz de angariar o apoio de três quintos do Congresso para seus projetos. Na exposição de motivos do “Emendão”, Collor apelou até mesmo ao Papa Paulo VI, que afirmava ser “desenvolvimento” o novo nome da paz. E desenvolvimento, lembrava o presidente, demandava ouvir “os ventos transformadores do mundo, [que] consagram o princípio de que um Estado onipresente é sempre ineficaz”. Era necessário “liberalizar a economia”, garantir a estabilidade dos preços por meio de um “ajuste fiscal duradouro”, “abrir a economia à poupança externa” e “recriar estímulos à iniciativa privada nacional”. Tais medidas exigiam, entretanto, “a modificação de alguns poucos dispositivos constitucionais, que representam empecilhos intransponíveis para os novos rumos que queremos”³⁹⁰.

Entre o vasto conjunto de medidas sugeridas encontrava-se a proibição de emissão de títulos públicos pelos estados e municípios, a restrição aos monopólios federais, a eliminação da distinção entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional, a atribuição de competência ao STF para, por provocação do Advogado Geral da União ou do Procurador Geral da República, avocar qualquer ação que envolvesse “imediato perigo de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou às finanças públicas”, uma série de ajustes nas normas constitucionais tributárias,

³⁸⁹ *Diário do Congresso Nacional*, Seção II, 28.8.1991, p. 5.251-5.252.

³⁹⁰ *Diário do Congresso Nacional*, Seção I, 18.10.1991, p. 20.143.

mudanças na estrutura e funcionamento da Administração Pública, uma reforma universitária, e assim por diante. O senador Nelson Carneiro, em sessão do Senado, no dia 20 de setembro de 1991, reclamava que um único projeto com alterações tão díspares era anti-regimental³⁹¹. Recuperando o uso que a doutrina constitucional tradicionalmente fazia desses termos, o senador apontou que o Congresso estava diante de uma verdadeira *revisão constitucional*, e não de emenda à Constituição³⁹².

O leque aberto pelo “Emendão” era tão amplo que, em 10 de outubro, a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, órgão responsável pela primeira manifestação sobre a proposição (acerca de sua admissibilidade), determinou que ela fosse desmembrada em cinco, originando as Propostas de Emenda à Constituição nº 55, 56, 57, 58 e 59, de 1991³⁹³. As novas propostas aglutinaram, respectivamente, as matérias relativas à reforma fiscal (PEC nº 55/1991), às medidas pertinentes à desregulamentação da economia (PEC nº 56/1991), à ação avocatória de competência do STF (PEC nº 57/1991), à regulamentação sobre transplante e a proibição do comércio de sangue (PEC nº 58/1991) e à reforma administrativa e universitária (PEC nº 59/1991). Essa última proposição foi retirada a pedido do Presidente da República pelo Aviso nº 436, de 13 de maio de 1992³⁹⁴, enquanto a PEC nº 55/1991 foi declarada prejudicada em junho de 1993, em face da aprovação da Emenda Constitucional nº 3, de 1993³⁹⁵. Após uma tramitação acidentada, as três propostas restantes foram encaminhadas pela Mesa Diretora da Câmara ao Congresso

³⁹¹ O senador referia-se ao art. 371 do Regimento Interno do Senado Federal, segundo o qual “É vedada a apresentação de proposta que objetiva alterar dispositivos sem correlação direta entre si”.

³⁹² *Diário do Congresso Nacional*, Seção II, 21.9.1991, p. 6.267.

³⁹³ A decisão foi comunicada ao Presidente da Câmara dos Deputados por ofício do Presidente da Comissão de Constituição e Justiça (Ofício nº - P 120/91): “Senhor Presidente, Em conformidade com o que ficou decidido por esta Comissão no dia 10 do corrente, comunico a Vossa Excelência que os ilustres membros deste d. órgão técnico, nos termos do disposto no art. 57, III, do Regimento Interno, deliberaram promover o desmembramento da Proposta de Emenda Constitucional nº 51, de 1991 – constitutiva do que se convencionou chamar de “Emendão” – em cinco distintas propostas de emendas constitucionais, tratando cada uma das mesmas dos seguintes temas, a saber: a) ajuste fiscal; b) desregulamentação da economia; c) poder avocatório do Supremo Tribunal Federal; d) remoção de órgãos, tecidos e substâncias humanas para fins de transplante e proibição de comercialização de sangue; e e) funcionalismo público e reforma universitária. Diante do exposto, e com os anexos que acompanham o presente, encaminhos a referida propositura a Vossa Excelência, para as providências de estilo, mormente a renumeração respectiva das propostas, com a reserva temática supramencionada, e a ulterior distribuição. Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência protestos de elevada estima e profunda consideração. Deputado João Natal, Presidente”. *Diário do Congresso Nacional*, Seção I, 11.10.1991, p. 19.865.

³⁹⁴ *Diário do Congresso Nacional*, Seção I, 22.5.1992, p. 10.021-10.022.

³⁹⁵ *Diário do Congresso Nacional*, Seção I, 30.6.1993, p. 13.982.

Revisor, na qualidade de “proposta de emenda revisional”³⁹⁶. Nenhuma delas, entretanto, foi objeto de consideração ao longo da revisão constitucional, e as três terminaram arquivadas em 1994³⁹⁷.

O “Emendão”, enquanto primeiro esforço revisionista da Constituição de 1988, representou a tentativa de agregar apoio por parte de um governo desgastado pelo fracasso de sua política econômica e sem suporte no Congresso³⁹⁸. Esse governo entendia a alteração constitucional como “um passo necessário para a superação dos atuais entraves ao desenvolvimento”, mas diante das dificuldades que lhe eram oferecidas por um contexto parlamentar hostil, já cogitava avançar para uma alternativa que envolvesse a alteração das regras do jogo. O jornalista Carlos Castello Branco chegou a noticiar em sua coluna no Jornal do Brasil que:

[Marco] Maciel [então líder do governo no Senado], como se sabe, está propondo às demais lideranças e aos presidentes da Câmara e do Senado a votação prévia de uma emenda constitucional que *altere o processo vigente e restaure a votação em sessão das câmaras reunidas, como se fazia antigamente, das emendas à Constituição*. Sem que isso ocorra, nada passará. Mas a própria emenda Maciel corre o risco de ser a primeira demonstração concreta da inviabilidade de reforma constitucional segundo as normas adotadas pelos constituintes de 1988. A menos que a votação seja precedida de entendimento político bastante amplo para assegurar sua aceitação (CASTELLO BRANCO, 1991) (destacamos).

Esta proposta de emenda à Constituição chegou a ser apresentada na Câmara dos Deputados no final de outubro de 1991, em iniciativa encabeçada pelo deputado

³⁹⁶ Ofício SGM/P 1.182, de 1993.

³⁹⁷ *Diário do Congresso Nacional*, Seção I, 3.12.1994, p. 14.822.

³⁹⁸ Nesse sentido o trabalho de Couto: “A aprovação das reformas constitucionais do ‘Emendão’ seria um trunfo para um governo que precisava tanto aprofundar as transformações econômicas orientadas para o mercado (que Collor, aliás, inaugurou de forma efetiva) como lançar os fundamentos de uma coalizão política que ainda não se forjara. O ‘Emendão’, porém, naufragou. Assim como naufragaram as demais tentativas de reforma constitucional apresentadas pelo presidente. A busca de uma maioria qualificada no Congresso esbarrava em diversos obstáculos: a pouca destreza política do Chefe do Executivo, a fragmentação congressual, o empenho das oposições, a inexistência (ainda) de um consenso mais amplo acerca das reformas necessárias e o fato de estar prevista para 1993 uma revisão constitucional, fazendo com que muitos entendessem ser aquele o momento apropriado para mudanças numa Constituição tão recente” (COUTO, 1997, p. 46). Na mesma linha, o depoimento da liderança petista José Genoíno ao CEBRAP: “O processo de institucionalização da democracia brasileira enfrenta um nó que não foi desatado nem pelo parlamento, nem pelos partidos, nem pelo processo eleitoral, nem pela sociedade brasileira. No meu entender, o nó da questão é a não-constituição, nesse processo de democratização, de maiorias organizadas que, com respeito às minorias, tenham um projeto para o futuro do país” (GENOINO, 1994, p. 7).

Adylson Motta³⁹⁹, então vice-líder do PDS, partido da base do governo Collor. Em maio de 1992, a proposta recebeu um parecer lacônico, porém favorável, da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara⁴⁰⁰. Acabou, porém, levando o mesmo fim do restante do “Emendação”: encaminhada para o Congresso Revisor como proposta de emenda revisional, nunca chegou a ser apreciada.

A tentativa de restaurar a antiga sistemática de tramitação das propostas de emenda constitucional, permitindo a sua apreciação em sessão conjunta no Plenário do Congresso Nacional, respondia a uma dificuldade percebida, à época, como de difícil superação. Além do quorum de três quintos dos membros de cada Casa para a aprovação das propostas, seria necessário pensar uma alternativa para a hipótese de a Câmara aprovar um texto diferente do aprovado pelo Senado, e vice-versa.

Os dois turnos exigidos pela Constituição em cada casa legislativa para aprovação por três quintos criariam impasse, entre outras coisas, por não prever o que acontecerá se uma das câmaras alterar o votado anteriormente na outra. Como não há regra, poderia ocorrer um pingue-pongue de duração definida apenas pela ocorrência, ou não, de acordo (CASTELLO BRANCO, 1991).

Até os dias de hoje, essa questão não foi equacionada de forma adequada. A solução encontrada pelo Congresso tem sido a promulgação parcial de propostas de emenda constitucional, isto é, a promulgação de partes da proposição que, tendo o mesmo teor, tenham sido aprovadas pela Câmara e pelo Senado, uma alternativa que envolve diversos inconvenientes⁴⁰¹. Nos idos de 1991, o debate sobre essa matéria era

³⁹⁹ Proposta de Emenda à Constituição nº 68, de 1991. *Diário do Congresso Nacional*, Seção I, 22.2.1992. A despeito de ter sido publicada apenas em fevereiro de 1992, a proposição foi oferecida em fins de outubro de 1991.

⁴⁰⁰ *Diário do Congresso Nacional*, Seção I, 13.5.1992, p. 8.727.

⁴⁰¹ Inicialmente, é interessante lembrar que o Brasil adota a sistemática da promulgação parcial em se tratando de *projetos de lei* submetidos a veto parcial. A parte não vetada é imediatamente promulgada e o veto segue de volta ao Congresso, para apreciação, conforme o artigo 66 da Constituição Federal. A possibilidade de promulgação parcial de leis pelo Presidente não é um expediente popular. Conforme ensinam Eduardo Alemán e George Tsebelis, analisando o poder de agenda presidencial na América Latina, “mais rara ainda tem sido a previsão padrão ‘forte’, segundo a qual os presidentes podem promulgar automaticamente as partes não modificadas de um projeto parcialmente vetado, um procedimento que se originou no início do século XX na Argentina e Brasil” (ALEMÁN; TSEBELIS, 2005, p. 5). Além de conferir uma posição privilegiada ao chefe de governo no processo legislativo, tal procedimento pode implicar em déficits de sistematicidade da lei, quadro agravado no Brasil pela leniência com que é tratada a eterna procrastinação da apreciação dos vetos. Aplicado ao procedimento de reforma constitucional, esse expediente apenas contribui para transferir ao nível da Constituição a precariedade que tem marcado boa parte de nosso processo legislativo ordinário. Como não poderia deixar de ser, a promulgação parcial de emendas constitucionais produz, a cada utilização, sua safra de polêmicas. A mais recente foi debatida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade nº 3.395-6/DF. Na oportunidade, discutia-se a relevância de uma

bastante incipiente e produzia insegurança tanto no governo quanto nos meios parlamentares. As dificuldades políticas enfrentadas por Collor no Congresso pareciam amplificar os obstáculos envolvidos na apreciação de propostas em dois turnos conduzidos separadamente na Câmara e no Senado. O governo procurava construir alternativas que superassem o iminente quadro de paralisia política que ameaçava sua gestão. Entre as possibilidades que começaram a se desenhar, a que dispunha de maior popularidade era, sem dúvida, a antecipação da revisão constitucional inicialmente prevista para 1993.

Um primeiro ponto a favor da idéia era o fato de que ela já havia sido proposta antes, em iniciativa liderada pelo então deputado José Serra, do PSDB⁴⁰². Serra, defensor assumido do parlamentarismo, sustentava que tanto o plebiscito quanto a revisão constitucional deveriam ser antecipados para 1992⁴⁰³, pois, a se manter a

alteração introduzida pelo Senado à redação do art. 114, I da Constituição, a qual abriria espaço para dúvidas sobre a competência para julgar ações envolvendo servidores públicos ocupantes de cargos efetivos ou em comissão. Em razão da suposta alteração do sentido normativo do texto, seria exigível que ele fosse novamente apreciado pela Câmara dos Deputados. O STF, entretanto, entendeu que a alteração não inovava o sentido do dispositivo e fixou entendimento de que a competência para julgar relações de trabalho de servidores ocupantes de cargo efetivo ou em comissão cabe não à justiça trabalhista, mas à justiça comum, federal ou estadual, conforme o caso. Outra polêmica também oriunda da Reforma do Judiciário dizia respeito à regra a ser observada para a composição do Conselho Nacional do Ministério Público na hipótese de não indicação de nomes pelas autoridades competentes no prazo constitucional (art. 5º, § 1º da Emenda Constitucional nº 45, de 2004). A questão foi apreciada pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.472/DF e também se baseava em divergência entre os textos normativos supostamente aprovados pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados, vigentes em razão de promulgação parcial.

⁴⁰² Proposta de Emenda à Constituição nº 51, de 1990. *Diário do Congresso Nacional*, Seção I, 8.11.1990, p. 11.784.

⁴⁰³ Registre-se que pelo menos outras sete propostas foram apresentadas no mesmo sentido, na Câmara e no Senado Federal: a Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 1991, do deputado Valdemar Costa Neto (*Diário do Congresso Nacional*, Seção I, 27.6.1991, p. 11.491); a Proposta de Emenda à Constituição nº 8, de 1991, do deputado Fetter Junior (*Diário do Congresso Nacional*, Seção I, 8.8.1991, p. 12.930); a Proposta de Emenda à Constituição nº 47, de 1991, do deputado Cunha Bueno (*Diário do Congresso Nacional*, Seção I, 12.11.1991, p. 22.617); a Proposta de Emenda à Constituição nº 67, de 1991, do deputado Pauderney Avelino (*Diário do Congresso Nacional*, Seção I, 19.2.1992, p. 1.671); a Proposta de Emenda à constituição nº 74, de 1991, do deputado Alberto Goldman (*Diário do Congresso Nacional*, Seção I, 22.2.1992, p. 2.054); a Proposta de Emenda à Constituição nº 14, de 1991, do senador José Richa (*Diário do Congresso Nacional*, Seção II, 13.8.1991); e a Proposta de Emenda à Constituição nº 9, de 1992, do senador José Eduardo (*Diário do Congresso Nacional*, Seção II, 17.10.1992, p. 8.234). As cinco primeiras foram apensadas à PEC nº 51/1990, de José Serra e declaradas prejudicadas com a aprovação dessa proposição. A PEC nº 9/1992 não chegou a ser apreciada, sendo declarada prejudicada com o encerramento dos trabalhos da revisão constitucional. Já a PEC nº 14/1991 foi apreciada no Senado Federal, tendo sido rejeitada no segundo turno de votação. Em primeiro turno, prevaleceu tão-somente a antecipação do plebiscito. O PMDB posicionou-se contrariamente à antecipação da revisão constitucional, argumentando que o prazo de cinco anos estabelecido pelo constituinte originário para a realização da revisão seria intangível: “(...) no que tange à antecipação da revisão constitucional, nós da Bancada do PMDB vamos votar contra, por considerar, Sr. Presidente, Srs. Senadores, a opinião de abalizados juristas, entre os quais citaria: Leitão de Abreu, Sidney Sanches, Aristides Junqueira e Geraldo

previsão original da Constituição, grande parte do trabalho legislativo do Congresso Revisor ocorreria em 1994, ano de eleições gerais. Serra temia que as eleições esvaziassem ou enviesassem o debate político, estimulando a adoção de medidas populistas⁴⁰⁴. O líder tucano concordava com a necessidade de reformas constitucionais urgentes, tal como defendido pelo governo, e acreditava que a Constituição havia se excedido no ímpeto regulatório, tornando “excessivamente rígido” o sistema jurídico.

Atendendo à ebulição do momento político e refletindo uma fase de profunda conscientização e reivindicação sociais, a Constituição desceu, na regulação de algumas matérias, a minúcias inadequadas para constar de um texto do seu nível, tornando o sistema jurídico excessivamente rígido, incapaz de se adaptar às diversas situações exigidas pela sociedade de um país à procura do desenvolvimento e de sua afirmação como nação democrática comprometida com o bem-estar do seu povo. Em geral, as emendas à Constituição são discutidas e votadas em cada Casa do Congresso Nacional em dois turnos, considerando-se aprovadas se obtiverem, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros. No caso de emenda constitucional prevista no art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a discussão e votação serão realizadas em sessão unicameral, dependendo, para sua aprovação, do voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional⁴⁰⁵.

É verdade que o argumento de Serra não considerava, ao menos naquele momento, a hipótese de que a revisão pudesse se realizar *após* o ano de 1994, e não

Ataliba – este até mais radical. Todos acharam que como foi o poder constituinte originário quem estabeleceu um prazo de cinco anos para a revisão constitucional, antes disso não se poderia realizá-la portanto, utilizando-se o quorum qualificado de maioria absoluta para alterar o texto constitucional de 1988”. *Diário do Congresso Nacional*, Seção II, 24.10.1991, p. 7.282. No segundo turno, todavia, nem mesmo a antecipação do plebiscito foi capaz de alcançar o quorum de três quintos, exigido para a aprovação da matéria. Apenas 46 senadores votaram favoravelmente ao projeto. De toda forma, a antecipação do plebiscito e a manutenção da data inicialmente prevista para a revisão constitucional foi a opção adotada pelo Congresso, mediante a aprovação, com modificações, da proposta de Serra, a PEC nº 51/1990, que se transformou na Emenda Constitucional nº 2, de 1992, com se verá adiante.

⁴⁰⁴ De acordo com Carlos Castello Branco, Serra entendia que “o êxito da modernização do país está pendente da reforma constitucional que, segundo estabeleceu a Constituição de 1988, se realizará em 1993, precedida de consulta plebiscitária sobre forma e sistema de governo também marcada para o mesmo ano. Serra entende ainda que *plebiscito e reforma devem ser antecipados para 1992*, pois seria de todo impróprio realizá-los na data prevista desde que a discussão constituinte seria no curso de 1994 quando a nação estará mobilizada para eleições gerais, do presidente da República, dos governadores, dos membros do Congresso e das assembleias estaduais” (CASTELLO BRANCO, 1990) (destacamos). Na justificação da proposta, Serra afirma que a insistência em manter a data inicialmente prevista para a revisão resultará num grande fiasco: “a qualidade do trabalho ligado à revisão constitucional, sobre o qual se assentaram tantas esperanças, está fadado a constituir um grande fiasco e um autêntico fracasso, com sérias implicações e um prejuízo irrecuperável para o sistema jurídico e as instituições brasileiras”. *Diário do Congresso Nacional*, Seção I, 8.11.1990, p. 11.784.

⁴⁰⁵ *Diário do Congresso Nacional*, Seção I, 8.11.1990, p. 11.784.

antes, sem necessidade de qualquer alteração constitucional⁴⁰⁶. Serra, entretanto, parecia entender, como os críticos dos “excessos” da Constituição de 1988, que seria melhor levar a revisão a cabo o quanto antes⁴⁰⁷.

Para o governo, outra vantagem da antecipação da revisão constitucional era a abertura do caminho para a aprovação de alterações constitucionais com base em um rito que se ajustava às suas possibilidades políticas: quorum de maioria absoluta em sessão unicameral. Isto é, não só Senado e Câmara deliberariam na mesma oportunidade, mas deliberariam como se fossem uma só Casa Legislativa. Tudo com a grande vantagem de utilizar um expediente já previsto na Constituição. Os riscos envolvidos, inclusive de contestação judicial da medida, seriam significativamente reduzidos, restringindo-se à validade da antecipação da revisão, tema que de fato chegou a merecer a atenção do Supremo Tribunal Federal.

Por fim, a antecipação da revisão oferecia uma resposta a quem argumentava que o momento para a introdução de alterações mais significativas em um texto constitucional tão jovem seria precisamente a revisão, consignada nos dispositivos transitórios da própria Carta.

A estratégia do governo esbarrava, entretanto, em significativa resistência por parte de partidos opositores e também por parte de entidades da sociedade civil que haviam desempenhado um papel mais ativo ao longo do processo constituinte, como a Ordem dos Advogados do Brasil, a Associação Brasileira de Imprensa, a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil e a Central Única dos Trabalhadores⁴⁰⁸. E tal oposição

⁴⁰⁶ Nesse sentido, entre outros, o entendimento de Luís Roberto Barroso (1994, p. 68-69): “o constituinte brasileiro de 1988 inscreveu lá no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias um artigo 3º prevendo a revisão da Constituição ao final ou a partir de cinco anos. Pode ser cinco, pode ser seis, pode ser dez. O juízo da conveniência e oportunidade disso, *data maxima venia*, não é nem a OAB, nem a ABI, nem são os professores de Direito. O juízo da conveniência política de fazer-se ou não a revisão agora é do Congresso Nacional”.

⁴⁰⁷ Entre outras vozes que se levantaram no Congresso em prol da antecipação da revisão com argumento semelhante ao avançado por Serra, estava o senador Marco Maciel, proeminente liderança governista. De acordo com Maciel, que subscrevera a Proposta de Emenda Constitucional nº 9, de 1992: “Há um grande risco de fazer um trabalho premido pelas pressões eleitorais, num momento de crise em que vive o país, e, conseqüentemente, que seja um trabalho marcado pelo episódico, pelo conjuntural e, por que não dizer, por extensão, pelo transitório, o que, a meu ver, não se coaduna, não se compatibiliza com a boa técnica constitucional”. Maciel chegou a sugerir, inclusive, emenda estabelecendo limite temporal além do qual a revisão não poderia se estender, visando minimizar a influência das eleições. *Diário do Congresso Nacional*, Seção II, 4.12.1992, p. 9.947.

⁴⁰⁸ A crítica à revisão também foi encampada pela Sociedade Brasileira pelo Progresso da Ciência, a SBPC. Em entrevista à revista “Princípios”, do Partido Comunista do Brasil, durante o primeiro semestre

não se limitava à *antecipação* da revisão, mas estendia-se à própria *realização* da revisão constitucional, postura alimentada pela incerteza que marcava o debate sobre os limites do poder outorgado ao Congresso Revisor.

A preocupação compartilhada pelas entidades da sociedade civil e pelos partidos que faziam oposição a Collor, como o PT, o PDT e o PCdoB, era que a revisão constitucional se convertesse em uma ameaça às conquistas obtidas ao longo da Constituinte de 1987-1988 e, ainda, em uma oportunidade para que o governo implantasse na Constituição os fundamentos de uma política econômica que entendiam inadequada, o “neoliberalismo”. Curiosamente, esses partidos apoiaram a inclusão da revisão constitucional no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias em 1988, contra a posição de PDS e PFL, que agora eram favoráveis não só à realização da revisão, mas à sua antecipação.

O temor de que a revisão constitucional implicasse o sacrifício de conquistas sociais da Constituição de 1988 não era infundado. O discurso acerca das dificuldades geradas pela Constituição para a “governabilidade” (e, depois, para o “custo Brasil”) se popularizava, expressando a convicção de que parte das garantias constitucionais referentes ao direito do trabalho e à previdência social, por exemplo, contribuía diretamente para piorar o desempenho do setor público e privado do país. Nesse sentido, os juristas que se posicionavam favoravelmente à revisão, como o professor Octávio Magano, apressavam-se em “repelir o entendimento de que a alusão do artigo 60 § 4º, IV, a direitos e garantias individuais abranja os direitos sociais” (MAGANO, 1994, p. 14)⁴⁰⁹. Em outubro de 1992, a diretoria do Instituto de Estudos Empresariais patrocinou o VI Fórum da Liberdade, iniciativa que desaguou em proposta de revisão constitucional coordenada por Ives Gandra Martins. O professor Ives Gandra, com o auxílio de uma comissão de juristas⁴¹⁰, ultimou um projeto de revisão no qual todo o

de 1994, o presidente da instituição, Aziz Nacib Ab’Saber afirmava: “A SBPC é contra a revisão constitucional pela inadequação do momento, pela fragilidade do Congresso, pela decomposição governamental existente no país, pelas sucessivas crises decorrentes da corrupção, pelo fato de corruptores estarem dentro do processo decisivo. Faço essa campanha pela SBPC, coloco a ideologia a serviço do meu país, de minha sociedade, do meu povo e daqueles que estão mais próximos de mim. Fira a quem ferir” (1994).

⁴⁰⁹ Para detalhes sobre a posição do professor Octavio Bueno Magano, conferir também (MAGANO, 1993).

⁴¹⁰ Assinam o projeto, além de Ives Gandra da Silva Martins, Coordenador-geral, Celso Ribeiro Bastos, Cezar Saldanha Souza Júnior, Edvaldo Brito, Elony Cerezer Martins, José Alfredo de Oliveira Baracho, José Cretella Júnior, Nicolau Frederes, Oscar Dias Corrêa e Paulo José Kolberg Bing.

capítulo dos direitos sociais previsto no Título II da Constituição desaparecia (MARTINS, 1993, p. 24-25)⁴¹¹.

No campo da sociedade civil organizada, a OAB, já em fevereiro de 1991, havia externado, por meio de seu Conselho Federal, posição contrária à antecipação da revisão, que classificava como “golpe na legitimidade constitucional”⁴¹². O tema foi longamente discutido na XIV Conferência Nacional da Ordem, realizada em setembro de 1992 em Vitória. Na oportunidade, a Emenda Constitucional nº 2, de 1992, que antecipava o plebiscito, acabara de ser promulgada. A emenda, como se sabe, não tocava na revisão constitucional. Entretanto, se a recusa do Congresso em antecipar a revisão havia feito com que o debate acerca do tema perdesse fôlego⁴¹³, o mesmo não

⁴¹¹ No prefácio da obra, Ives Gandra atribui a ausência à falta de consenso entre os membros da Comissão: “Desta forma, os capítulos referentes aos Direitos Sociais e os Direitos dos Trabalhadores estão aguardando melhor definição dos que os discutem. Espera a Comissão ter, em breve, uma proposta também para esses relevantes capítulos” (MARTINS, 1993, p. 13-14). É fato, entretanto, que o presidente do Instituto que patrocinou a iniciativa, André Burger, em sua apresentação ao projeto, dava a entender que tais capítulos não eram exatamente indispensáveis: “uma constituição deve ter por objetivo primordial restringir os poderes do governo e assegurar as liberdades individuais” (1993, p. 9). O projeto repercutiu no Congresso. De acordo com o senador Aloizio Mercadante, “as forças empresariais e políticas conservadoras, que se articulam em torno do projeto neoliberal, estão com propostas claras e definidas para a revisão. O projeto mais acabado foi lançado há alguns meses, no Rio Grande do Sul, pelo Fórum da Liberdade, que reúne importantes entidades empresariais. A “Constituição por um Brasil Livre”, elaborada sob a coordenação do jurista Ives Gandra Martins, e que contou com a contribuição de Celso Bastos, Oscar Dias Côrrea, entre outros expoentes juristas conservadores, apresenta um projeto acabado para a revisão. O centro do projeto é a constituição do Estado mínimo (...)”. *Diário do Congresso Nacional*, 30.9.1993, p. 2.674.

⁴¹² Em expediente dirigido ao então presidente da Câmara dos Deputados, Ibsen Pinheiro, o Conselho Federal da OAB pronunciou-se assim acerca da antecipação da revisão constitucional: “A Ordem dos Advogados do Brasil, na defesa da ordem jurídica, considera inaceitável a antecipação da revisão constitucional. O art. 3º das Disposições Constitucionais Transitórias estabeleceu que essa revisão será realizada após cinco anos, contados da promulgação da Constituição, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral. Essa disposição contém um mandato da Assembléia Nacional Constituinte, vale dizer, do poder constituinte originário, ao Congresso que acaba de ser empossado. Dá-lhe um poder extraordinário de revisão da Constituição, assumindo ele, com isso, uma função constituinte diversa do poder de emenda referido no art. 60 da Constituição. Esse mandato outorgado pela Assembléia Nacional Constituinte é imodificável pelo Congresso, precisamente porque contém limitações rigorosas a serem observadas no processo revisional. Se pudesse ser alterado qualquer aspecto desse mandato extraordinário, contido no citado dispositivo transitório, seria reduzido a uma inocuidade. Pois, a admitir que uma emenda constitucional, pelo processo do art. 60, possa antecipar o prazo estatuído para a revisão, admitir-se-ia também que pode ser modificado o procedimento ali estabelecido, o que seria absurdo. (...) A antecipação, mais do que inconveniência política, seria um golpe na legitimidade constitucional, tão duramente conquistada e realizada pela Assembléia Nacional Constituinte”. A íntegra do expediente foi publicada no *Diário do Congresso Nacional*, Seção II, 22.2.1991, p. 399-400.

⁴¹³ O tema, todavia, não passou despercebido. Em uma das palestras da Conferência, o professor Jorge Miranda observou: “O poder de emenda à Constituição, o plebiscito constitucional previsto pela Constituição sobre a forma e sobre o sistema de governo, e até mesmo a revisão que poderá seguir-se a esse plebiscito são ainda manifestações, formas do exercício do poder constituinte. Não podem extravasar as regras que a própria Constituição contém, sejam regras processuais ou materiais. E por isso, permitam

podia ser dito sobre a discussão quanto à extensão e aos limites do poder do Congresso Revisor, que, naquele momento, dividia a Conferência⁴¹⁴. A posição defendida pelo professor Paulo Bonavides, segundo a qual a revisão apenas ocorreria em função da necessidade de adaptações na ordem constitucional, decorrente de alterações na forma ou sistema de governo em razão do plebiscito previsto no art. 2º do ADCT, contava com leve predominância (ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL, 1992, p. 174)⁴¹⁵. Em setembro de 1993, Goffredo Telles Júnior lançou a “Segunda Carta aos Brasileiros”, documento em que defendia a mesma tese sustentada por Bonavides⁴¹⁶. Essa posição

que o diga, não querendo interferir em assuntos internos do Brasil, mas falando apenas como jurista, no mínimo tenho dúvidas acerca da constitucionalidade da antecipação do plebiscito para abril de 1993” (MIRANDA, 1992, p. 83).

⁴¹⁴ Na OAB havia basicamente quatro tendências acerca dos limites e extensão do poder revisor outorgado ao Congresso em função do art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Uma primeira, liderada pelo professor Paulo Bonavides, sustentava que a revisão somente ocorreria se houvesse alteração na forma ou sistema de governo decorrente do plebiscito previsto no art. 2º do ADCT. A segunda corrente, capitaneada pela professora Rosah Russomano e pelo Dr. Arx Tourinho, defendia que o poder revisional implicava competência para modificar qualquer dispositivo do texto da Constituição, desde que observadas as cláusulas pétreas. Para a terceira corrente, o poder revisional era absoluto, e de seu exercício poderia resultar uma revisão total da Constituição. Essa era a posição do professor Ives Gandra Martins. Finalmente, uma quarta corrente afirmava que o art. 3º era ele próprio inconstitucional, pois feria a tradição revisional brasileira e o princípio do federalismo, posição advogada por Paulo Loppo Saraiva (ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL, 1992, p. 174).

⁴¹⁵ Para uma explicação sobre a inadequação jurídica dessa tese, ver “A revisão constitucional e a cidadania: a legitimidade do poder constituinte que deu origem à Constituição da República Federativa de 1988 e as potencialidades do poder revisional nela previsto”, de Menelick de Carvalho Netto (2001). De acordo com Carvalho Netto: “Havia ainda outra posição, refinada em suas técnicas hermenêuticas, mas que ao interpretar sistêmica e finalisticamente o art. 3º do ADCT, o conjugava com o art. 2º do mesmo Ato – para concluir que a autorização de revisão do art. 3º seria condicionada ao resultado do plebiscito sobre Forma e Sistema de Governo (...). Assim, a revisão dedicar-se-ia exclusivamente ao aperfeiçoamento destes. Essa posição desconhecia o dado preliminar básico da atividade hermenêutica, um primeiro passo essencial, que sempre deve anteceder as técnicas mais sofisticadas: a análise da articulação do dispositivo analisado com a técnica legislativa de elaboração do texto que o mesmo integra. Ora, se assim se procede, resulta claro que os dispositivos que integram o ADCT conjugam-se, sistemicamente, com a parte temática do texto permanente a que se referem, mas não entre si. (...) Tais dispositivos, portanto, não de ser interpretados sistemicamente em relação ao texto permanente da Constituição referente à matéria, ou mais especificamente, com a parte temática do texto permanente a que sejam afetos” (CARVALHO NETTO, 2001, p. 887). No mesmo sentido, Luís Roberto Barroso recorda que: “quem acompanhou os trabalhos de elaboração da Constituição sabe bem que o artigo 3º caiu embaixo do artigo 2º por fatalidade, por acaso” (BARROSO, 1994, p. 69). E, ainda, João Gilberto Lucas Coelho: “(...) todos sabemos que o artigo não tinha qualquer relação com o plebiscito. Foi um pacto na elaboração da Constituição, que até possibilitou a votação de outros artigos. Foi um pacto do poder Constituinte, entre conservadores e progressistas, garantindo a revisão” (COELHO, 1992, p. 179).

⁴¹⁶ Lê-se no documento, publicado na revista *Princípios*, do Partido Comunista do Brasil: “A que reforma, então, se refere o artigo 3º das Disposições Transitórias? Não podendo referir-se às reformas que só cabem às emendas, a *revisão* do artigo 3º só pode referir-se à reforma preconizada no artigo imediatamente anterior. Se o eleitorado, por meio do plebiscito, houvesse optado pela forma monárquica e pelo sistema parlamentarista de governo, seria necessário, obviamente, alterar alguns artigos da Constituição, a fim de adaptá-la à decisão do povo. Para fazer essa eventual alteração, o *Ato das Disposições Transitórias*, em seu artigo 3º, prescreveu não a emenda, mas a *revisão*. Acontece, porém, que o povo, por meio do referido plebiscito, não optou pela mudança da forma e do sistema de governo.

não estava restrita à OAB: pouco antes do início da revisão, o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP) também manifestou-se pela existência de uma conexão necessária entre o resultado do plebiscito e a instauração dos trabalhos revisionais (RESENDE, 1993, p. 11). A mesma tese seria argüida sem sucesso, já durante a revisão constitucional, perante o Supremo Tribunal Federal⁴¹⁷.

A Confederação Nacional dos Bispos do Brasil também se posicionou contrariamente à antecipação do plebiscito e, em maio de 1993, durante a sua 31ª Assembléia Geral, editou o documento “Em Defesa da Constituição”, na qual manifestava “apreensão” diante da aproximação do processo de revisão constitucional. De acordo com os Bispos católicos, “o atual Congresso não poderia valer-se da revisão para proceder indevidamente a mudanças substanciais apressadas em nossa Constituição”, algo que “colocaria em risco o Estado de Direito, deitando a perder o rico patrimônio conseguido pelo esforço conjunto da Nação na última Constituinte”. A CNBB entendia que a revisão destinava-se a reordenar o texto, eliminar possíveis contradições e, sobretudo, introduzir ajustes decorrentes de eventual mudança na forma ou sistema de governo, decidida no plebiscito. O documento concluía, então:

6. Estamos surpresos diante das freqüentes manifestações, inclusive de parlamentares, que revelam a intenção de alterar profundamente a atual Constituição valendo-se dos trâmites da revisão constitucional prevista nas Disposições Transitórias. 7. Chamamos a atenção para o fato de que nenhuma carta constitucional moderna admite modificações de fundo só por maioria absoluta. Mas, sobretudo, abalizados juristas alertam que o atual Congresso não tem poder constituinte, pois para tal não foi eleito pela Nação (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL, 1993).

O movimento sindical, por sua vez adotou uma postura inicialmente aberta em relação à revisão constitucional. No final de 1991, com a mediação da USP, realizou-se o Fórum Capital/Trabalho, que colocou em contato algumas das principais entidades representativas dos trabalhadores e do empresariado nacional⁴¹⁸. A revisão

O que o povo fez foi votar em favor de uma forma republicana e do sistema presidencialista. Isto significa, simplesmente, que o povo manteve a forma e o sistema adotado na Constituição em vigor. O povo não autorizou a mudança. Logo não autorizou a *revisão*” (TELLES JÚNIOR, 1993-1994).

⁴¹⁷ Ver as Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 981-8/PR, 983-4/DF e 984-2/DF, discutidas com mais vagar adiante, no tópico 3.2.

⁴¹⁸ Participaram do Fórum a Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Força Sindical (FS), a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), a Federação do Comércio do Estado de São Paulo (FCESP), a Confederação Nacional do Transporte

constitucional foi um dos temas da agenda do Fórum, e o documento assinado pelas entidades participantes consignava entendimento no sentido de que a revisão deveria ter por objetivo uma Constituição “menos programática e mais sucinta, deixando para o debate político e eleitoral questões que não devem ser perenizadas no texto constitucional” (FÓRUM CAPITAL/TRABALHO, 1992, p. 196). Não deixa de ser surpreendente que o documento produzido pelo Fórum tenha, ainda, reconhecido a necessidade de se reformar a legislação trabalhista constitucional⁴¹⁹.

Pouco antes da realização do Fórum, a CUT (que assinou o documento final por meio de Jair Meneguelli) realizou seu 4º Congresso Nacional, em São Paulo, entre 4 e 8 de setembro de 1991. As conclusões do Congresso deixam transparecer que os sindicalistas ainda acreditavam na possibilidade de “avançar para outras conquistas” na revisão constitucional em 1993. A idéia de antecipar a revisão, entretanto, era vista como uma tentativa do governo de evitar a eclosão de uma “crise de governabilidade”, em razão de sua incapacidade de agregar as forças políticas ligadas ao empresariado.

Recentemente o governo apresentou a idéia de revisão imediata da Constituição como “uma das medidas” necessárias para enfrentar a grave crise econômica brasileira. Na verdade, a apresentação formal do que se convencionou chamar de “emendão” representa uma alteração de sua tática política de enfrentamento ao movimento operário e popular. (...) O ataque do “emendão” é claramente dirigido para os pontos que representaram conquistas na Constituição de 1988. (...) O 4º CONCUR entende que aos trabalhadores cabe a tarefa de se opor decisivamente a isso, adotando não uma tática de defesa da Constituição de 1988, mas ofensivamente, através de uma ampla campanha nacional que, ao retomar o debate, altere, na atual Constituição, questões que defendemos, criticando e denunciando a estratégia do governo Collor e os efeitos danosos de sua política para os trabalhadores (CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES, 1991).

Em 1993, entretanto, a posição da CUT durante a sua 6ª Plenária Nacional se modificara sensivelmente, e já era de aberta oposição à revisão constitucional. De acordo com o documento final da Plenária, a decisão de interferir no processo

(CNT), o Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE), a Sociedade Rural Brasileira (SRB) e a Organização das Cooperativas do Brasil (OCB).

⁴¹⁹ De acordo com o documento: “Os artigos 7º, 8º e 9º do Título II, bem como o artigo 10º das Disposições Transitórias devem ser condensados. A Constituição deve estabelecer os princípios mais importantes, apenas. Estes princípios devem contemplar: a) o salário mínimo; b) o direito de organizar sindicatos; c) o direito de greve; d) a primazia da negociação coletiva; e) o direito à relação formal de trabalho. Todos os demais dispositivos trabalhistas devem ser removidos. Alguns devem ser remetidos para a legislação ordinária. Outros devem ser tratados na negociação” (FÓRUM CAPITAL/TRABALHO, 1992, p. 198-199).

constituinte, adotada em 1986, havia sido motivada pela sensação de que a composição do Congresso Nacional não correspondia aos “anseios populares”. Agora, novamente um “Congresso conservador” movimentava-se, desta vez para colocar em xeque as conquistas obtidas na Constituinte, o que exigia da CUT, mais uma vez, mobilização junto a outros movimentos sociais organizados⁴²⁰.

A mobilização de setores da sociedade civil organizada e da oposição ao governo no parlamento, bem como a própria desarticulação da base governista, tornou impossível a antecipação da revisão constitucional, mas não foi obstáculo à sua realização. A antecipação da revisão foi definitivamente sepultada no curso da tramitação da proposta de emenda constitucional oferecida pelo então deputado José Serra, a já mencionada PEC nº 51/1990. A proposta recebeu parecer favorável da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados em 15 de maio de 1991, sem grande oposição. O deputado petista Hélio Bicudo apresentou voto em separado, no qual argumentava que as disposições transitórias não integravam o texto constitucional e, por essa razão, não poderiam ser objeto de emenda⁴²¹. Entretanto, sua posição não havia convencido, àquela altura, nem mesmo a própria bancada do PT: os deputados José Genoíno e José Dirceu, por exemplo, votaram pela admissibilidade da proposta de Serra.

Entre outubro e novembro de 1991, a Comissão Especial constituída para dar parecer de mérito à emenda, presidida por Ulysses Guimarães, realizou uma série de audiências públicas, ouvindo os juristas Miguel Reale Júnior, Paulo Loppo Saraiva e Michel Temer, os sindicalistas Jair Meneguelli e Lourenço Prado, o cientista político

⁴²⁰ Como resultado da 6ª Plenária, a CUT elaborou um extenso calendário de atividades, que envolvia: “Fortalecer o Movimento Nacional Contra a Revisão; impulsionar a criação de comitês nas cidades e nos Estados integrados ao Movimento, realizar debates e campanhas junto à população, exercer pressão nas respectivas bancadas parlamentares federais e encaminhar campanhas de arrecadação de fundos para financiar atividades; realizar manifestações contra a revisão em setembro, priorizando as grandes capitais. No dia 29 de setembro haverá o Dia Nacional de Mobilização Contra a Revisão, preparatório para o dia 5 de outubro; dia 5 de outubro é o dia marcado para começar a revisão. A CUT deverá ‘ocupar’ Brasília com uma grande concentração popular e organizar nos Estados manifestações, inclusive paralisações de trabalho; por outro lado, se a revisão acontecer, intensificar a atuação dos grupos temáticos para subsidiar a atuação da CUT; a partir de agora, todas as instâncias da CUT deverão discutir a formação de uma rede de informações, ágil e eficiente, que subsidie as discussões na sede nacional, compondo para isso uma efetiva coordenação entre dirigentes e assessores com dedicação efetiva e prioritária” (CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES, 1993).

⁴²¹ *Diário do Congresso Nacional*, Seção I, 19.6.1991, p. 9.849. A mesma posição que podemos encontrar, por exemplo, em João Gilberto Lucas Coelho, para quem a disposição transitória “não é uma norma constitucional, é um ato da vontade política da soberania de um poder constituinte”

Bolívar Lamounier, o industrial Luiz Carlos Mandelli e o embaixador Meira Penna. O substitutivo assinado pelo deputado Roberto Magalhães, relator na Comissão, descartou a antecipação da revisão constitucional, sugerindo que o plebiscito se realizasse em 21 de abril de 1993. Além disso, o substitutivo previa a fixação da data de 6 de outubro de 1993 para o início dos trabalhos do Congresso Revisor e seu termo limite em 21 de abril de 1994. Por fim, a sugestão do relator englobava a criação de uma Comissão Preparatória dos Trabalhos da Revisão Constitucional, a ser constituída no âmbito do Congresso Nacional, incumbida de articular Congresso e sociedade, sistematizar as matérias carentes de revisão, preparar projetos e elaborar a minuta de regimento interno do órgão revisor⁴²². O parecer do relator foi adotado pela Comissão em 27 de fevereiro de 1992, sendo levado ao Plenário da Câmara para apreciação em primeiro turno menos de um mês depois.

O Plenário da Câmara dos Deputados acabou restringindo drasticamente a proposta aprovada na Comissão Especial. Apenas o artigo 1º, que versava sobre a antecipação do plebiscito, permaneceu no texto da proposição. Em primeiro turno, a previsão de uma Comissão Preparatória da Revisão foi rejeitada e, em segundo turno, caiu também a previsão dos termos inicial e final para os trabalhos da revisão constitucional⁴²³.

O acordo que permitiu a retirada das disposições sobre a revisão constitucional passava pelo apoio da oposição à manutenção do § 1º do art. 1º da proposta, de acordo com o qual a forma e o sistema de governo, decorrentes de opção plebiscitária, apenas teriam vigor em 1º de janeiro de 1995, evitando-se assim polêmicas acerca da repercussão da decisão popular sobre o mandato presidencial em curso⁴²⁴. Despachada

⁴²² *Diário do Congresso Nacional*, Seção I, 29.2.1992, p. 2.797.

⁴²³ A redação final da proposta encaminhada ao Senado Federal foi publicada no *Diário do Congresso Nacional*, Seção I, 9.7.1992, p. 16.205.

⁴²⁴ Nesse sentido, o líder do governo, deputado Humberto Souto, registrava: “efetivamente houve acordo, para o qual solicita o apoio dos partidos que dão sustentação ao Governo, inclusive ao Bloco, que participou do entendimento comunicado essa manhã por nós. Concordamos em retirar integralmente o artigo 2º, e o PT em retirar o destaque ao § 1º do art. 1º. O importante para nós, neste momento, é que fique efetivamente estabelecido no § 1º do art. 1º que o parlamentarismo, que ora estamos votando e que será definido no plebiscito, só entrará em vigor a partir de 1995. Efetivamente, isto é fundamental, neste momento, para o País”. *Diário do Congresso Nacional*, Seção I, 9.7.1992, p. 16.192. O PT, conforme frisado pelo deputado Eduardo Jorge, tinha interesse em adiar a realização da revisão, possibilitando sua transferência para a legislatura seguinte: “A bancada do Partido dos Trabalhadores não defende o início da revisão em 6 de outubro de 1993. A posição majoritária da nossa bancada é no sentido até de que, se a revisão puder ficar para a outra Legislatura, lutemos por isso”. *Diário do Congresso Nacional*, Seção I,

ao Senado, a proposta foi votada em dois turnos em menos de dois meses, tendo sido aprovada sem maiores dificuldades e promulgada em 25 de agosto de 1992⁴²⁵.

Entre meados de janeiro e o início de fevereiro de 1993, o Partido Socialista Brasileiro (PSB), o Partido Democrático Trabalhista (PDT)⁴²⁶, o Partido de Reedificação da Ordem Nacional (PRONA)⁴²⁷ e o governador do estado do Paraná⁴²⁸ propuseram ação direta de inconstitucionalidade em face da Emenda Constitucional nº 2, de 1992, questionando a antecipação do plebiscito de 7 de setembro para 21 de abril de 1993. Contra os votos dos ministros Carlos Velloso, Marco Aurélio e Sepúlveda Pertence, o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento no sentido de que o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias contém normas de estatura constitucional passíveis de reforma pelo procedimento previsto no artigo 60 da Constituição⁴²⁹, e que a data prevista para o plebiscito não seria, em si, um limite temporal à reforma constitucional, razão pela qual sua modificação era permitida. O Tribunal admitiu, porém, que o art. 2º do ADCT poderia ser interpretado como cláusula pétrea se estivesse em causa a tentativa de revogar o dispositivo, de alterar a titularidade da decisão de que

9.7.1992, p. 16.195. É interessante observar que, promulgada a Emenda Constitucional nº 2, foi proposta contra ela a Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 830-7/DF. A ação impugnava o art. 1º, § 1º da Emenda sob o argumento de “usurpação de competência popular”, sustentando que, uma vez adotada a decisão sobre forma e sistema de governo, não possuía o Congresso Nacional competência para diferir sua implantação, mormente diante da previsão originária de um plebiscito seguido quase que imediatamente de revisão constitucional.

⁴²⁵ A votação da proposição no Senado registra 51 votos favoráveis à emenda e 4 contrários em primeiro turno (na sessão de 29 de julho de 1992), e 61 votos favoráveis à emenda e 4 contrários em segundo turno (na sessão de 12 de agosto de 1992). São necessários 49 votos para a aprovação de propostas de emenda constitucional no Senado. A matéria foi imediatamente despachada à promulgação. *Diário do Congresso Nacional*, Seção II, 13.8.1992, p. 6.589.

⁴²⁶ Ação direta de inconstitucionalidade nº 830-7/DF, proposta conjuntamente pelo PSB e pelo PDT.

⁴²⁷ Ação direta de inconstitucionalidade nº 829-3/DF.

⁴²⁸ Ação direta de inconstitucionalidade nº 833-1/DF.

⁴²⁹ Em seu voto, o relator, Ministro Moreira Alves, asseverou: “a transitoriedade, em si mesma, não torna impossível a alteração de norma constitucional dessa natureza. Com efeito, se é possível alterar-se, por emenda, a regra da parte permanente para estender-se a todos, e sem limitações, o que a exceção transitória outorgava a alguns com limitações; se é possível criar-se exceção permanente a regra também permanente; é absolutamente ilógico pretender-se que a exceção transitória, por causa de sua transitoriedade, seja imutável, inclusive para restringir-se ou dilatar-se o período de transitoriedade”. A este respeito, o posicionamento do Ministro Sepúlveda Pertence parece, todavia, mais consistente: “não me convenci da tese da intocabilidade das normas do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ao menos nos termos apodícticos em que foi proposta. Creio que a matéria há de ser objeto de exame caso a caso, a ver se a alteração da disposição constitucional transitória não foi, em concreto, um instrumento de fraude à Constituição permanente”.

ele trata, ou, ainda, modificação da forma ou sistema de governo independentemente de sua realização ou contra seu resultado⁴³⁰.

O reconhecimento da possibilidade de reforma do ADCT abria espaço para um debate sobre a alteração na regra transitória que regulava a revisão constitucional. Talvez por isso, ainda que em sede de *obiter dictum*, o relator preocupou-se em registrar que uma tentativa de antecipar a revisão poderia encontrar resposta diversa por parte do Tribunal:

Ora, no caso, a revisão constitucional a que alude o artigo 3º do ADCT, estabelecendo, para ela, um procedimento menos rigoroso que o do artigo 60 da parte permanente da Constituição, tem, inequivocamente, uma limitação temporal: seu procedimento só poderá ser desencadeado “após cinco anos, contados da promulgação da Constituição”.

Ao longo do processo que resultou na antecipação do plebiscito e da definição da impossibilidade de antecipação da revisão constitucional, o cenário político modificou-se radicalmente. Collor tornara-se, no final de 1992, o primeiro presidente da República do Brasil a ser afastado do cargo por um processo de *impeachment*. Seu vice, Itamar Franco, assumira a Presidência em uma situação difícil. Fernando Henrique Cardoso, ministro da economia de Itamar, descreveu assim o momento em que tomou posse no Ministério:

Na área econômica, o governo patinava num vaivém inconseqüente. A inflação poderia ultrapassar, se anualizada nos momentos de pico, os 3.000% ao ano. E todos a esperar a *revisão constitucional automática*, prevista no texto da Carta de 1988 para cinco anos após o início de sua vigência, que deveria começar também em outubro de 1993. A exigência de um quórum menor do que o da regra constitucional para promover modificações – em vez dos votos de três quintos dos congressistas, bastariam os da metade mais um – teoricamente facilitava muito o processo e criava expectativas (que não se realizariam) (CARDOSO, 2006, p. 141). (destacamos)

A revisão, entretanto, não era “automática”⁴³¹. E, se antecipá-la não estava mais em questão, ainda não havia clareza acerca de como *iniciá-la*. Em especial as forças

⁴³⁰ De acordo com o voto do relator: “A primeira parte dessa fundamentação – a de que o artigo 2º. do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias implica, implicitamente, cláusula pétrea, quanto à forma e ao sistema de governo, para o procedimento de emenda do artigo 60 da parte permanente da Constituição – só estaria em causa se a Emenda Constitucional sob exame houvesse revogado esse artigo 2º, ou alterado a titularidade da decisão de que ele trata, ou, ainda, modificado a forma ou o sistema de governo independentemente do plebiscito, ou contrariamente ao que nele fosse decidido”.

⁴³¹ Embora o PSDB tenha defendido abertamente essa tese, por meio, por exemplo, do senador Mário Covas: “A Constituição não diz que [a revisão] poderá ser feita, que eventualmente será feita; a

políticas de oposição, como o Partido dos Trabalhadores, pretendiam adiar a revisão para outra legislatura, contando, possivelmente, com a possibilidade de um melhor desempenho eleitoral e, por conseguinte, uma maior capacidade de influência (ou, ao menos, maior poder de barganha) sobre o resultado final do processo⁴³².

Diante do texto lacônico do art. 3º do ADCT, era necessário determinar qual a maneira correta de convocar o Congresso Revisor, isto é, por ato de qual autoridade e observadas quais formalidades. Isso, por si só, já poderia ser objeto de disputa. A matéria, “quase que absolutamente negligenciada, mas de suma importância” (CARVALHO NETTO, 2001, p. 888), despertava dúvidas e, com a aproximação do termo autorizador da revisão, chegou a suscitar uma questão de ordem dirigida ao então presidente da Câmara, deputado Inocêncio Oliveira⁴³³. Inocêncio não chegou a responder à questão de ordem, mas, em 22 de setembro de 1993, as mesas da Câmara e do Senado Federal apresentaram ao Congresso Nacional o Projeto de Resolução nº 3, de

Constituição determina imperativamente: a revisão será realizada. Portanto, qualquer discussão sobre se ela deve ou não ser feita é inteiramente alheia à realidade”. *Diário do Congresso Nacional*, 30.9.1993, p. 2.708. Para uma posição em sentido contrário, ver (JOBIM, 1993, p. 10): “É questão política, não jurídica, a fixação da data do início dos trabalhos de revisão”.

⁴³² Essa não era, evidentemente, uma postura monolítica no âmbito desses partidos. José Genoíno, por exemplo, uma das principais lideranças petistas, afirmava, em palestra ao CEBRAP: “Sobre o tema em questão, eu sou a favor de uma reforma constitucional neste ano. Acho que é uma temeridade muito grande, como pensa boa parte da esquerda, adiar as reformas políticas para 1995, após a eleição de 1994, num sistema presidencialista. Se o Congresso fizer as reformas em 1995, dependendo do presidente, ou será ‘rolo compressor’ ou será crise. É, no meu entendimento, algumas reformas são inadiáveis (...)” (GENOINO, 1994, p. 7).

⁴³³ A questão de ordem foi levantada pelo deputado Nelson Trad (Questão de Ordem nº 10.437, de 11 de agosto de 1993): “O SR. NELSON TRAD (Bloco Parlamentar – MS. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, talvez até minha intervenção aqui tenha as mesmas roupagens da colocada, como pré - questão de ordem, pelo ilustre Líder do PDT, Deputado Luiz Salomão. Entendo que seria muito interessante uma resposta às duas indagações, formuladas como questão de ordem: quem tem competência para determinar quando se dará início a essa revisão e quem tem competência para instaurar o Congresso revisional? Isto é muito importante. Quero deixar bem claro que eu sustento a indefensabilidade da revisão constitucional, no aspecto jurídico. No aspecto político, tenho razões de sobra para temer o seu início. Entretanto, nada há que nos impeça de a fazermos, até o momento em que o poder competente para decidir os conflitos existentes na sociedade venha dar sua resposta a um possível questionamento. Mas traria à colação justamente para que V. Ex^a. utilizasse como matéria para demarcar aquilo que já está sendo determinado – a lição de Michel Temer, nosso colega Constituinte, que diz: “O Congresso a efetivará logo após 5 de outubro, mais tarde ou nunca, em face da descrição que lhe foi conferida.” Essa posição leva a outra consequência. Explico: se o juízo e a oportunidade são do Congresso, há de se praticar o ato que conduza a uma realização. Ou seja, não pode a Mesa do Congresso ou alguns Deputados ou Senadores instalarem o Congresso revisor. Ela, a revisão, há de ser fruto de uma decisão congressual. E mais – e agora é o advogado provinciano quem fala: a decisão sobre o início da revisão constitucional e de suas regras é de cada Congressista, direito indelegável, individual, não podendo a escolha dar-se por acordos entre as Lideranças dos partidos. Esta manifestação deve-se, sobretudo, ao interesse do orador em saber da Mesa, na realidade, quem detém competência para determinar, primeiro, quando se dará o início da revisão e, segundo, quem tem competência para instaurar o Congresso revisional”. *Diário da Câmara dos Deputados*, 12.8.1993, p. 16.193.

1993. O projeto dispunha apenas que a revisão constitucional seria iniciada no dia 6 de outubro de 1993, isto é, pouco mais de uma semana após a sua promulgação (que ocorreu em 30 de setembro). Na justificção da proposição, liam-se tão-somente as seguintes palavras: “As Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados oferecem o presente projeto, fixando data para o início dos trabalhos de revisão constitucional, previstos no art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”⁴³⁴.

O projeto de resolução foi votado na sessão de 29 de setembro. Antes de iniciado o processo, a deputada do PT de Minas Gerais, Sandra Starling, formulou questão de ordem indagando sobre o instrumento normativo adequado para veicular o ato convocatório da revisão constitucional, que, em seu entendimento, seria o decreto legislativo⁴³⁵. O presidente do Congresso, senador Humberto Lucena, esclareceu que o entendimento da Mesa era de que o ato convocatório deveria ser objeto de resolução do Congresso Nacional, “por tratar-se de matéria da competência privativa do Congresso Nacional, *versando assunto de sua estrita economia interna*”⁴³⁶ (destacamos).

De acordo com Menelick de Carvalho Netto, a convocação do Congresso Revisor por meio de uma Resolução criava um “arremedo de revisão”. O ato convocatório próprio da Assembléia Revisional seria uma emenda constitucional, regularmente votada e aprovada pelo Congresso Nacional: “o único instrumento convocatório, regulado na própria Constituição, para atos do nível hierárquico da instauração do procedimento de revisão constitucional é a Proposta de Emenda à Constituição” (CARVALHO NETTO, 2001, p. 888-889). De fato, considerando-se que a revisão consubstanciava uma oportunidade *única* para que o Congresso, após um prazo mínimo de experiência constitucional, introduzisse ajustes no texto da Constituição por meio de procedimento facilitado, seria juridicamente adequado que a

⁴³⁴ *Diário do Congresso Nacional*, 23.9.1993, p. 2.646. A “Cronologia Atualizada da Revisão da Constituição Federal”, organizada pela Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados, registra que em 15 de setembro de 1993, durante uma reunião na casa do Presidente do Senado Federal “com a participação de vários partidos políticos”, decidiu-se que o projeto fixando a data para o início dos trabalhos da revisão seria lido em sessão do Congresso Nacional, no dia 22 de setembro próximo. No dia seguinte, 23 de setembro, estava prevista a realização de uma nova reunião na residência do Presidente do Senado para discussão de um “anteprojeto de regimento interno para revisão constitucional do Dep. Nelson Jobim” e de uma “Agenda Mínima”, na qual estariam indicados “os principais pontos do texto constitucional a serem revistos”.

⁴³⁵ Esse foi um dos argumentos manejados pelo PT, PDT e PCdoB na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 984-2/DF.

⁴³⁶ *Diário do Congresso Nacional*, 30.9.1993, p. 2.707.

decisão acerca de quando se valer dessa prerrogativa exigisse mais do que maioria simples e, portanto, eventual dos deputados e senadores. Acrescente-se a isso, o fato de que a fixação da data inicial da revisão havia sido cogitada inicialmente no curso da tramitação de uma proposta de emenda à Constituição (a PEC nº 51/1990, que originou a Emenda Constitucional nº 2, de 1992). Essa alternativa, todavia, criaria um enorme embaraço para o governo e sequer chegou a ser cogitada institucionalmente.

A sessão do Congresso de 22 de setembro de 1993, na qual foi lido o Projeto de Resolução convocando a revisão constitucional, foi bastante tumultuada. O Regimento Comum do Congresso Nacional exige, para a abertura regular dos trabalhos e para a sua continuidade, a presença mínima de 1/6 dos membros de cada Casa na sessão, o que, no Senado, equivale a quatorze senadores⁴³⁷. Assim que o Primeiro Secretário da Mesa do Congresso finalizou a leitura do projeto de Resolução, ergueram-se questionamentos sobre a inexistência em Plenário do número exigido regimentalmente. Instado a verificar o quorum, o presidente Humberto Lucena afirmou ter contabilizado visualmente o número necessário de senadores, o que despertou a revolta do deputado Paulo Ramos, do PDT do Rio de Janeiro. Postando-se diante da Mesa, o deputado fluminense disparou: “V. Ex^a. tem que colocar no painel o nome dos Senadores, e não contá-los com os dedos!”. Lucena respondeu: “V. Ex^a. é um indisciplinado, nobre Congressista! V. Ex^a. não pode permanecer onde está!”, ao que Paulo Ramos retrucou: “A indisciplína começa na Mesa, que não cumpre o Regimento”⁴³⁸. O deputado pedetista Luiz Salomão chegou a arrancar o microfone do deputado Wilson Campos, do PMDB, encarregado de ler o projeto de resolução, enquanto seu correligionário gaúcho, Wilson Muller, tomou o documento das mãos do peemedebista e rasgou-o⁴³⁹.

Enfim, a presidência determinou que a presença dos senadores fosse verificada eletronicamente, pelo painel de votações, constatando a existência de quorum para a

⁴³⁷ Nesse sentido, o Regimento Comum do Congresso Nacional dispõe: “Art. 28. *As sessões somente serão abertas com a presença mínima de 1/6 (um sexto) da composição de cada Casa do Congresso.* Art. 29. À hora do início da sessão, o Presidente e os demais membros da Mesa ocuparão os respectivos lugares; havendo número regimental, será anunciada a abertura dos trabalhos. § 1º Não havendo número, o Presidente aguardará, pelo prazo máximo de 30 (trinta) minutos, a complementação do quorum; decorrido o prazo e persistindo a falta de número, a sessão não se realizará. § 2º *No curso da sessão, verificada a presença de Senadores e de Deputados em número inferior ao mínimo fixado no art. 28, o Presidente encerrará os trabalhos, ex-officio ou por provocação de qualquer Congressista*” (destacamos).

⁴³⁸ *Diário do Congresso Nacional*, 23.9.1993, p. 2.647.

⁴³⁹ Conforme noticiado pela Revista Veja, de 29.9.1993, p. 20.

continuidade da sessão. A oposição argumentava, entretanto, que a sessão fora aberta sem número e assim permanecera até pouco antes da determinação de verificação pelo sistema eletrônico.

Respondendo a questão de ordem levantada pelo deputado Luiz Salomão, também do PDT fluminense, Humberto Lucena explicou:

Em primeiro lugar, devo dizer que V. Ex^a comete um equívoco quando afirma que a Presidência desrespeitou o Regimento. Em absoluto! Quando V. Ex^a levantou a questão de ordem [no início da sessão], de imediato lhe atendi e fiquei aguardando, durante 30 minutos, que houvesse número. Abri o painel na Câmara dos Deputados e, quando já constavam setenta e poucos Deputados, era evidente que no Plenário havia mais de oitenta, porque as bancadas do Partido de V. Ex^a, do PT e do PCdoB, por obstrução, não estavam registrando presença no painel. Havia, porém, em Plenário, mais de 84 Srs. Deputados, como havia também Senadores. Fizemos a verificação dos Senadores e foi comprovado o número de dezessete⁴⁴⁰.

Os deputados Luiz Salomão, líder do PDT, Aldo Rebelo, líder do PCdoB, Miguel Arraes, líder do PSB e Hélio Bicudo, vice-líder do PT, decidiram, então, impetrar mandado de segurança pleiteando, junto ao Supremo Tribunal Federal, a sustação da tramitação do projeto de resolução que fixava o termo inicial dos trabalhos de revisão constitucional⁴⁴¹. Enquanto o STF não decidia a questão, o projeto de resolução seguia seu curso.

Além do tumulto em Plenário, na sessão do dia 22 de setembro também houve muita confusão nas galerias. O Presidente do Congresso, Humberto Lucena, havia determinado o seu esvaziamento, em razão das constantes manifestações do público, integrado por manifestantes contrários à realização da revisão. Uma semana depois, o acesso às galerias havia sido interdito. Logo no início da sessão do dia 29, instado pelo deputado Paulo Ramos a explicar a proibição, Lucena comunicou que o Presidente da Câmara dos Deputados e os líderes partidários da Casa haviam decidido “isolar os ocupantes das galerias do Plenário” por meio da colocação de vidros *blindex*, que dividiriam os dois espaços. Até o final da obra, as galerias deveriam permanecer fechadas. O Presidente do Congresso observou, na ocasião, que adotava a atitude com “o maior constrangimento (...), porque ninguém é mais adepto do regime democrático

⁴⁴⁰ *Diário do Congresso Nacional*, 23.9.1993, p. 2.650.

⁴⁴¹ Ver o Agravo Regimental em Mandado de Segurança nº 21.754-5/RJ.

do que eu. Entretanto, uma coisa é fazer obstrução e outra é tumultuar as sessões, com a solidariedade das galerias”⁴⁴².

Lucena permitiu, entretanto, o acesso de representantes da Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), da União Nacional dos Estudantes (UNE), da Universidade de São Paulo (USP), da União Brasileira de Estudantes Secundaristas (UBES), da Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP), da Força Sindical, da Confederação Nacional de Associações de Moradia (CONAM) e de algumas outras entidades a um local isolado do Plenário, de onde poderiam observar a votação, “para que não se dissesse que fizemos uma sessão, aqui, sem o mínimo de testemunho da opinião pública”⁴⁴³.

O dia 29 foi marcado pelo clima de confronto entre entidades contrárias à realização da revisão constitucional e parlamentares favoráveis à medida. Durante a sessão da Câmara dos Deputados, realizada pela manhã, o presidente Inocêncio Oliveira determinara a evacuação do Anexo II da Câmara, pelo qual, em geral, os parlamentares têm acesso ao Edifício Principal, onde se localiza o Plenário. Alguns minutos antes, vários deputados haviam se deslocado para o corredor que liga o Anexo II ao Edifício Principal para procurar evitar o confronto entre a segurança da Câmara e os manifestantes. O Presidente da Câmara advertiu que, se interviessem, os parlamentares seriam retirados do recinto junto com os manifestantes⁴⁴⁴.

Pela tarde, os líderes revisionistas procuravam contornar o clima tenso para garantir a votação, na sessão do Congresso, do Projeto de Resolução que convocava o Congresso Revisor. Para viabilizar a apreciação imediata da matéria, um requerimento

⁴⁴² *Diário do Congresso Nacional*, 30.9.1993, p. 2.665. A instalação dos vidros enfrentou diversos problemas técnicos e terminou custando o triplo do inicialmente previsto (LAGO, 1994). Além disso, apenas em março de 1994 chegaram as primeiras esquadrias para a obra. Os vidros *blindex* instalados durante a revisão constitucional separaram as galerias do Plenário por uma década. Foram retirados em 2004, durante a gestão do deputado João Paulo Cunha. No Senado, o pefelista Heráclito Fortes registrava sua preocupação com a decisão de João Paulo. O isolamento permitia “que as votações ocorressem com mais tranquilidade e fez com que houvesse a participação popular nas galerias sem interferência direta no que ocorria no Plenário”. A retirada dos vidros, segundo o senador, dava condições para que se confundisse “democracia e bagunça”: “Não há nenhuma virtude, não há nenhum sinal de reencontro com a democracia na retirada daqueles vidros de proteção”. *Diário do Senado Federal*, 20.1.2004, p. 513.

⁴⁴³ *Diário do Congresso Nacional*, 30.9.1993, p. 2.665.

⁴⁴⁴ “A Presidência esclarece aos Srs. Líderes: vai mandar evacuar aquele pessoal e, se Parlamentares estiverem lá, vão sair junto. A ordem do Presidente desta Casa não vai ser desrespeitada. Estou avisando: vão também sair junto, porque a dignidade da Casa vai ser mantida”. *Diário do Congresso Nacional*, Seção I, 30.9.1993, p. 21.016.

de urgência foi aprovado⁴⁴⁵ e, em seguida, o Projeto de Resolução nº 3, de 1993, foi submetido a votos. Novamente houve tumulto em Plenário. Entretanto, o projeto foi aprovado com relativa facilidade na Câmara e no Senado⁴⁴⁶.

O primeiro passo havia sido dado, mas restava ainda apreciar as centenas de emendas oferecidas pelos parlamentares. No total, eram 664. E o regimento requeria que elas fossem lidas integralmente. Os parlamentares que se posicionavam a favor da realização imediata da revisão constitucional protestaram e, durante a leitura, o deputado Genebaldo Correia, do PMDB da Bahia, levantou questão de ordem⁴⁴⁷, alegando que, como o projeto tramitava em regime de urgência, com base no art. 120, § 4º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, as emendas a ele apresentadas apenas poderiam ser aceitas se contassem com a assinatura de 1/5 dos membros da Câmara ou de líderes que representassem aquele número⁴⁴⁸. Aquiescendo, o presidente do Congresso consultou a assessoria da Mesa e identificou três emendas que satisfaziam às exigências regimentais⁴⁴⁹. Duas delas (as Emendas de Plenário nº 1 e nº 2) estabeleciam uma data limite para os trabalhos da revisão, a primeira, 31 de dezembro de 1993 e a segunda, 15 de março de 1994. A terceira apenas emendava a redação da ementa da proposição para adequá-la à eventual mudança de conteúdo, dispondo não apenas sobre o início dos trabalhos revisionais, mas sobre o “período de funcionamento dos trabalhos de revisão”. A emenda nº 1 foi rejeitada pelo Plenário, enquanto a emenda nº 2 foi retirada pelo seu autor, o que levou à declaração de prejudicialidade da emenda nº 3⁴⁵⁰. Conforme consignado pelo presidente Humberto Lucena na ocasião, o término da revisão ficaria “a cargo das normas regimentais complementares”⁴⁵¹. O Projeto de

⁴⁴⁵ *Diário do Congresso Nacional*, 30.9.1993, p. 2.696, para a votação na Câmara dos Deputados, e p. 2.701, para a votação no Senado Federal.

⁴⁴⁶ Os resultados da votação na Câmara dos Deputados e no Senado foram publicados no *Diário do Congresso Nacional*, 30.9.1993, p. 2.730. Na Câmara, 270 deputados votaram favoravelmente ao projeto, 60 contra e houve uma abstenção. As bancadas do PT, PDT, PSB, PSTU, PV E PCdoB declararam-se em obstrução. No Senado o projeto foi aprovado em votação simbólica.

⁴⁴⁷ *Diário do Congresso Nacional*, 30.9.1993, p. 2.714.

⁴⁴⁸ Diz o art. 120, § 4º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados: “As proposições urgentes, ou que se tornarem urgentes em virtude de requerimento, só receberão emendas de Comissão ou subscritas por um quinto dos membros da Câmara ou Líderes que representem este número, desde que apresentadas em Plenário até o início da votação da matéria”.

⁴⁴⁹ *Diário do Congresso Nacional*, 30.9.1993, p. 2.716-2.717. A decisão gerou intensos protestos por parte dos autores das emendas prejudicadas.

⁴⁵⁰ Para a rejeição da Emenda nº 1 e a retirada das emendas nº 2 e nº 3, ver *Diário do Congresso Nacional*, 30.9.1993, p. 2.732.

⁴⁵¹ *Diário do Congresso Nacional*, 30.9.1993, p. 2.732.

Resolução nº 3, de 1993, aprovado em 29 de setembro e promulgado no dia seguinte, converteu-se na Resolução nº 2, de 30 de setembro de 1993, a qual fixava o início da revisão em 6 de outubro. Naquela altura dos acontecimentos, Lucena sequer desconfiava que o termo final dos trabalhos revisionais ainda seria objeto de muita polêmica no Congresso.

Mesmo o início da revisão ainda sofreria um adiamento. No dia 5 de outubro, o ministro Marco Aurélio, relator do mandado de segurança impetrado pelos líderes do PDT, PCdoB, PSB e PT, concedeu a liminar requerida⁴⁵², sustentando a eficácia da leitura do projeto de resolução, realizada na sessão de 22 de setembro. A decisão foi prontamente agravada pelo Presidente do Congresso Nacional e acabou submetida ao Pleno do Supremo Tribunal Federal dois dias depois, em 7 de outubro. O Supremo reverteu a decisão liminar para não conhecer o mandado de segurança, sob o fundamento de tratar-se de matéria *interna corporis*. De acordo com o Ministro Francisco Rezek, relator para o acórdão:

Sou sensível ao fato de que, não bastasse um juiz desta Casa haver abonado liminarmente os argumentos da impetração, não bastasse ter sido esta lavrada por ilustres e respeitados membros do Congresso Nacional, em nossa sociedade civil vozes diversas, embora não majoritárias, formularam a pergunta que, hoje, um ilustre jornalista de São Paulo lançava em sua crônica: se diante de uma afronta a norma regimental, ocorrida dentro do Congresso, não se pode recorrer à Justiça, a quem se há de recorrer? Há, entretanto, um domínio reservado à instituição parlamentar, onde, ainda que se produza incidente capaz de convencer determinados congressistas de que alguma prerrogativa sua foi arranhada, de que as normas regentes do funcionamento da casa não foram fielmente obedecidas, a solução há de encontrar-se dentro do próprio Congresso. Não seria coerente com o sistema de governo que praticamos desde a fundação da República – e que importa basicamente a independência e harmonia dos três poderes – que algo confinado no âmbito do funcionamento da casa legislativa, à luz de suas regras regimentais, pudesse merecer, no caso de descompasso entre opiniões parlamentares, um arbitramento judiciário.

A decisão do STF foi comunicada ao Congresso por meio do Ofício nº 1.015/P, de 7 de outubro de 1993, assinado pelo Ministro Octávio Gallotti, Presidente do

⁴⁵² Segundo a “Cronologia Atualizada da Revisão da Constituição Federal”, publicação organizada pela Câmara dos Deputados, a liminar foi concedida em torno das 18 horas e 30 minutos de 5 de outubro de 1993.

Tribunal⁴⁵³. Diante da decisão, na mesma data, em sessão solene convocada para esta finalidade, às 21 horas, o Congresso Nacional instalou os trabalhos da revisão constitucional.

3.2. Revisão, “reconstituente”, “desconstituente”

No dia 10 de outubro de 1993, com a revisão constitucional já em curso, Junia Nogueira de Sá, ombudsman da Folha de São Paulo, criticou a cobertura que a imprensa escrita dera ao episódio da concessão, pelo Ministro Marco Aurélio, da liminar no mandado de segurança impetrado pelas lideranças oposicionistas, que requeriam a impugnação da sessão do Congresso de 22 de setembro de 1993. Com títulos como “O sangue de Collor no STF”⁴⁵⁴, o parentesco do Ministro com o presidente recém-destituído era destacado pela mídia, que, segundo a jornalista, não se preocupou sequer em cotejar as informações que recebia com as notas taquigráficas da sessão impugnada. De um dia para outro, Marco Aurélio Mello foi transformado em “inimigo público número 2”, uma vez que o posto de “inimigo público número 1” ainda pertencia a seu primo. Chamando a atenção para a existência de interesses em divulgar a revisão constitucional como solução para a crise política e econômica que o país então atravessava, a ombudsman da Folha observou: “Os jornais agiram mal e dificilmente vão reconhecer isso. Afinal, são editados por empresas que, como todas as outras do país, vivem ultimamente da ilusão de que a ‘reconstituente’ é a saída para o Brasil” (SÁ, 1993).

O termo “reconstituente”, novamente entre aspas, reaparece no discurso do deputado Aldo Rebelo, pronunciado durante a sessão do Congresso Revisor de 13 de outubro de 1993. Aldo procurava advertir sobre as dificuldades que o projeto de regimento interno da Assembléia Revisional criava para o envolvimento dos parlamentares, e para o risco de que uma nova Constituição fosse produzida à margem da participação de deputados, senadores e da população⁴⁵⁵.

⁴⁵³ Para a íntegra do ofício, ver *Diário do Congresso Nacional (Revisão da Constituição Federal)*, 14.10.1993, p. 37.

⁴⁵⁴ Matéria publicada na p. 3 do jornal “O Globo”, de 6 de outubro de 1993, um dia após a concessão da liminar pelo Ministro Marco Aurélio.

⁴⁵⁵ Para o deputado Aldo Rebelo: “O que está proposto a esta Casa – e deixamos esta advertência à maioria que, às vezes, silencia, até sem conhecimento de que suas prerrogativas estão em jogo – é que

O uso dessa expressão (*reconstituente*) – repleta de possibilidades interpretativas – pode até ser acidental, ainda que sua grafia entre aspas, nos dois casos, sugira o contrário. De toda forma, os múltiplos sentidos que o termo evoca traduzem bem as diversas concepções em disputa no Congresso sobre a natureza do processo revisional, concepções que ora se confrontavam, ora se interpenetravam. Numa primeira leitura, separando-se o prefixo “re-” e constituinte, podemos supor que se trata de *fazer de novo* a Constituinte, isto é, corrigir algo que se iniciou de forma irremediavelmente equivocada, como talvez preferissem os descontos da Constituição de 1988⁴⁵⁶.

Uma segunda possibilidade, certamente bem diversa, vislumbraria na “re-constituente” a tentativa de tornar presente nos trabalhos revisionais o tipo de experiência que marcou a Assembléia Constituinte, reproduzindo condições semelhantes de mobilização popular e participação social⁴⁵⁷. Isso seria difícil, uma vez que boa parte dos atores mobilizados em prol da Constituinte em 1987-1988 posicionavam-se agora contrários à revisão constitucional, a qual, em sua descrição, talvez fosse uma “*desconstituente*” antes de uma “reconstituente”⁴⁵⁸, em razão dos supostos riscos de “retrocesso institucional”⁴⁵⁹.

apenas uma pequena parte, uma minoria, meia dúzia de Deputados e Senadores fará a nova Constituição através da ‘reconstituente’ que se instala à revelia da imensa maioria de Deputados e Senadores que foram eleitos em todos os Estados para representar na Câmara e no Senado o povo e a Federação, que assistirão, estupidificados, à mudança da Constituição brasileira sem poderem interferir, de forma alguma, no processo, porque tal Regimento não permite que Deputados e Senadores, em sua maioria, nele interfiram” (destacamos). *Diário do Congresso Nacional (Revisão da Constituição Federal)*, 14.10.1993, p. 27. O deputado Jaques Wagner, da mesma forma, denunciava que o “episódio da dita ‘revisão constitucional’ (...) está se transformando numa ‘Reconstituição’, de tão abrangente (...)”. *Diário do Congresso Nacional (Revisão da Constituição Federal)*, 14.10.1993, p. 28. A Folha de S. Paulo, entre março e junho de 1994, atribuiu a algumas de suas reportagens sobre a revisão constitucional um selo com a expressão *reconstituente*.

⁴⁵⁶ Roberto Campos dizia em 1993, pouco antes do início dos trabalhos revisionais: “É difícil exagerar os malefícios desse misto de regulamentação trabalhista e dicionário de utopias em que se transformou nossa Carta Magna. O presidente José Sarney tinha razão ao dizer que ela tornaria o País ingovernável. (...) A modernização brasileira e a cura da estagflação passam pela revisão constitucional. Felizmente, o problema não é de enxertos, que poderiam provocar uma rejeição; é simples cirurgia de amputação. Não é preciso o bisturi do Dr. Pitanguy. Basta uma tesoura de poda” (CAMPOS, 1993, p. 5-6).

⁴⁵⁷ Ver, a propósito, o entendimento de Menelick de Carvalho Netto: “O processo revisional deverá, conseqüentemente, fortalecer a Constituição no sentido de que ela própria se revele como a via da afirmação da cidadania, da civilização, da inclusão e da construção democrática, como, a um só tempo, o resultado e o processo de uma efetiva integração social fundada nos nossos mais altos valores, consciente e racionalmente aceitos com base na ampla participação democrática de todos” (CARVALHO NETTO, 2001, p. 889).

⁴⁵⁸ É oportuno esclarecer que os conceitos de “desconstituente” e “reconstituente” não estão sendo usados no sentido que usualmente se empresta a Teoria da Constituição contemporânea, tal como no trabalho de Olivier Beaud, “*La Puissance de l’État*”, sintetizado aqui por Canotilho: “Os autores modernos salientam que, no fundo, a teoria do poder constituinte de Sieyès é, simultaneamente, *desconstituente* e

Uma terceira leitura surge a partir do sentido vernacular da palavra *reconstituente*, “substância medicamentosa usada para restabelecer as forças de pessoa fraca, enferma ou convalescente”⁴⁶⁰. Partindo daí, a revisão seria um “remédio” capaz de restaurar a saúde de um país (ou de um governo) adoecido ou, quem sabe, da própria Constituição congenitamente doente. Essa visão encontrava-se, principalmente, no horizonte daqueles que entendiam que os males do Brasil poderiam ser solucionados por meio de um procedimento facilitado de alteração constitucional⁴⁶¹.

O que essas perspectivas têm em comum? Num primeiro momento, pode-se dizer que todas elas se definem tendo como referência o processo constituinte de 1987-1988, seja para negá-lo, seja para afirmá-lo. A experiência da Assembléia Constituinte baseou-se na participação da sociedade civil, na ampla publicidade das discussões constitucionais e na pressão organizada sobre o parlamento. Como o processo de revisão lidou com esse legado?

Dois momentos, ambos localizados no início dos trabalhos do Congresso Revisor, podem auxiliar a construção de uma resposta. O primeiro, mais simbólico, tem a ver com a decisão de isolar o Plenário da Câmara das galerias por meio de vidros especiais. O segundo é o estabelecimento das regras destinadas a organizar os trabalhos do Congresso Revisor. Assim como na Constituinte, a elaboração do Regimento Interno

reconstituente. O poder constituinte antes de ser constituinte é desconstituinte porque dirigido contra a ‘forma monárquica’ ou ‘poder constituído pela monarquia’. Uma vez abolido o poder monárquico, impõe-se uma ‘reorganização’, um dar ‘forma’, uma reconstrução da ordem jurídico-política. O poder constituinte da Nação entende-se agora como poder reconstituinte informado pela ideia criadora e projectante da instauração de uma nova ordem política plasmada numa constituição” (CANOTILHO, 2003, p. 73).

⁴⁵⁹ Uma expressão comumente utilizada no discurso dos partidos que faziam oposição à revisão para designar, em boa medida, a possibilidade de supressão de direitos sociais e a desestatização da economia.

⁴⁶⁰ Segundo o Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa.

⁴⁶¹ O discurso do deputado Victor Faccioni, do PPR gaúcho, sintetiza bem o esforço de apresentar a revisão constitucional como a solução para os problemas do país: “Não restam dúvidas de que o país está passando por momentos difíceis: estamos às portas da hiperinflação, a recessão está castigando o povo, há desemprego, há subnutrição, há falta de renda, há falta de alimentação. E o pior é a falta de perspectiva na ação do Governo quanto ao desdobramento da vida política nacional. Ora, Sr. Presidente, é seguramente hora de mudar, e a mudança primeira é a revisão constitucional”. *Diário do Congresso Nacional*, 30.9.1993, p. 2.670. No mesmo sentido, o deputado José Lourenço, do PPR da Bahia, observava: “(...) todos aqueles que têm uma visão alargada do Estado brasileiro chegaram a uma nítida conclusão: com esta constituição o país é ingovernável. Se não estivéssemos conscientes de que isto é uma verdade que não pode ser contestada pelos homens livres do meu País, deixaríamos o barco correr e adiaríamos a revisão para depois da eleição presidencial; se é que haverá condições de ela ocorrer, com esta Constituição que aí está, que inviabiliza o país. O déficit da Previdência Social é de 8 bilhões de dólares. Nos hospitais públicos, hoje, diante de dois doentes, os médicos têm de fazer uma opção e decidir quem vai viver e quem vai morrer. Enquanto isso, o Estado brasileiro continua a investir nas estatais”. *Diário do Congresso Nacional*, 30.9.1993, p. 2.681.

da Assembléia Revisional fornece uma oportunidade privilegiada para pesquisar como os participantes da revisão compreendiam e desempenhavam seu papel.

A decisão de isolar o Plenário por meio da instalação de vidros *blindex*, como visto, foi tomada pelo presidente da Câmara dos Deputados, Inocêncio Oliveira, com o apoio da maioria dos líderes da Casa e do presidente do Congresso Nacional, senador Humberto Lucena. A iniciativa foi uma resposta às manifestações hostis ocorridas na sessão do Congresso de 22 de setembro de 1993, na qual foi lido o projeto que fixava a data para o início dos trabalhos da revisão. A manifestação das galerias e a intensa pressão sobre os parlamentares, entretanto, já há muito não eram novidade. Desde a votação da Emenda Dante de Oliveira, essa estratégia vinha sendo utilizada por segmentos da sociedade civil de forma cada vez mais freqüente⁴⁶². Durante a Constituinte, tal tendência só fez intensificar-se.

Quando o Centrão conseguiu alterar o Regimento Interno, na sessão da Constituinte de 3 de dezembro de 1987, as câmeras dos fotógrafos Júlio Bernardes e Lula Marques registraram, respectivamente, manifestantes ligados à Central Única dos Trabalhadores acenando com cédulas de dinheiro para os parlamentares e o deputado José Lourenço respondendo às provocações com um gesto grosseiro (a mão direita espalmada batendo sobre o punho esquerdo fechado)⁴⁶³. As manifestações das galerias provocaram revolta entre alguns constituintes, especialmente os ligados ao Centrão. Todavia, em nenhum momento cogitou-se o *fechamento* daquele espaço, ainda que ele tenha sido eventualmente evacuado. O deputado Amaral Netto, do PPR do Rio de Janeiro, questionou, à época, os critérios para distribuição das credenciais que davam acesso às galerias⁴⁶⁴, e chegou mesmo a propor uma emenda ao Regimento Interno, de

⁴⁶² Basta recordar o já citado discurso do senador Aloysio Chaves, do PDS do Pará (*Diário do Congresso Nacional* de 28.04.1984, Seção II, p. 942 e ss), pronunciado às vésperas da votação da Emenda das Diretas. O deputado relata, em tom queixoso, “telefonemas à residência de parlamentares, a presença em gabinetes com insistência, com exposições feitas numa linguagem muitas vezes agressiva, dura, indelicada – freqüentemente insólita, raiando pela indelicadeza, pela grosseria. (...) Verifico, Srs. Senadores, que não há mais privacidade, não há mais respeito ao lar, não há mais o direito de pensar, de manifestar opinião livremente neste Congresso ou em qualquer outra parte”.

⁴⁶³ Para as fotografias, ver (GURAN, 1988, p. 102). Ambas encontram-se no Anexo III deste trabalho.

⁴⁶⁴ Na sessão de 26 de novembro, após o deputado Mauro Benevides, no exercício da Presidência, haver determinado a evacuação dos manifestantes que não cessavam de vaiar o Centrão, em especial o discurso do deputado Gastone Righi, Amaral Netto, irritado, dirigiu-se ao Constituinte Jorge Arbage cobrando o fato de que só “baderneiros a soldo da esquerda radical” teriam acesso às 439 credenciais que permitiam o ingresso nas galerias. “Não admitiremos mais essa vergonha que se viu aqui, que não é digna nem da Albânia”. *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, 26.11.1987, p. 244.

acordo com a qual a entrada nas dependências do Congresso Nacional durante o funcionamento da Assembléia Constituinte seria facultado apenas a pessoas especialmente credenciadas pelo 2º Vice-Presidente da Mesa daquele órgão, o deputado Jorge Arbage, do PDS paraense⁴⁶⁵. A proposta nunca chegou a ser aprovada. Durante a revisão constitucional, entretanto, sob o pretexto da realização das obras de isolamento do Plenário por meio da instalação dos vidros, o acesso às galerias permaneceria interdito até março de 1994⁴⁶⁶.

A decisão de fechar as galerias despertou reações antagônicas. O deputado Luiz Salomão, do PDT-RJ chamou a obra de “mordça de vidro para calar o povo”⁴⁶⁷. O senador Eduardo Suplicy, por seu turno, pediu à Presidência que reconsiderasse a decisão, informando que o Senado cogitara medida idêntica e acabara voltando atrás⁴⁶⁸. Entre os que apoiavam a medida estava o deputado Amaral Netto, que desde a Constituinte aguardava providência semelhante. Para Netto, falar em “povo nas galerias” era “demagogia”. “O povo não é a galeria. Isso é um monstrengo na vida do país. O povo somos nós, os Parlamentares. Enche as galerias quem tem mais caminhão e mais ônibus. E a isso chamam de povo”⁴⁶⁹. Amaral Netto estava certo e errado.

Edmund S. Morgan mostrou com sucesso que a soberania popular é uma ficção política destinada a sustentar um modo específico de governo representativo. Um governo absolutamente rendido à ação direta *de todos* simplesmente deixaria de ser governo. Tratar a soberania popular como uma “ficção” não implica, entretanto, que o

⁴⁶⁵ Para a íntegra da Emenda nº 126, que também atribuía ao Presidente da Assembléia Nacional Constituinte competência para requisitar proteção ao Estado Maior das Forças Armadas, ver o *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, 9.12.1987, p. 418. De acordo com a justificção da emenda, “os incidentes ocorridos no último dia 3 de dezembro de 1987, quando as galerias do Plenário da Câmara dos Deputados foram invadidas por desordeiros, com ameaças físicas e morais aos Senhores Constituintes, e principalmente ao próprio Presidente (Ulysses Guimarães), obrigam a tomada de providências para garantir o funcionamento, livre e soberano, da Assembléia Nacional Constituinte”.

⁴⁶⁶ Nota do painel da Folha de S. Paulo registrava, em 8 de março de 1994: “*Acesso restrito*. Além das questões políticas, os ‘contras’ têm outro argumento para combater a revisão: reclamam de que as galerias da Câmara continuam fechadas, o que impede a presença de pessoas que queiram acompanhar as votações” (FOLHA DE S. PAULO, 1994b, p. 1-4). Não deixa de ser curioso o fato de a empresa contratada para o serviço, após os primeiros estudos da obra, tenha descoberto que sua realização, sem ajustes no sistema de ar-condicionado, “mataria sufocados os deputados”. Conforme noticiado por Rudolfo Lago, “os vidros simplesmente impediriam a circulação de ar no plenário. Hoje, os dutos do ar-condicionado têm saída pelo teto do plenário. O ar frio desce até o chão e sai, quente, por dutos que ficam exatamente debaixo das cadeiras das galerias. Sem uma modificação no sistema de ar-condicionado, o ar entraria, mas não teria por onde sair do plenário” (LAGO, 1994).

⁴⁶⁷ *Diário do Congresso Nacional*, 30.9.1993, p. 2.669.

⁴⁶⁸ *Diário do Congresso Nacional*, 30.9.1993, p. 2.667.

⁴⁶⁹ *Diário do Congresso Nacional*, 30.9.1993, p. 2.671.

princípio tenha menor importância⁴⁷⁰. Como qualquer ficção, para ser bem-sucedida, a idéia de soberania popular deve ser *crível*. E, por essa razão, “o mundo do faz-de-conta pode moldar o mundo real”. Devemos nos perguntar o que torna plausível falar em soberania do povo e, após a Constituinte de 1987-1988, dificilmente uma resposta elitista e autoritária seria satisfatória. Para Morgan, ficções são necessárias e normalmente “nos damos ao trabalho de prevenir seu colapso rearranjando os fatos para que eles se ajustem à ficção, tornando nosso mundo mais próximo daquele que gostaríamos que ele fosse” (MORGAN, 1988, p. 14).

Amaral Netto está correto quando afirma que “o povo não é a galeria”. O povo, enquanto entidade, *não existe*. Ele não pode ser presentificado no espaço das galerias para, então, exercer sua soberania, indicando com vaias ou aplausos como os congressistas deveriam proceder. Essa é a conclusão de Michel Rosenfeld, ao descrever a identidade constitucional “como uma ausência mais do que como uma presença” (ROSENFELD, 2003, p. 26)⁴⁷¹, e de Juliana Neuenschwander Magalhães, para quem “o povo pode exercitar plenamente a sua soberania apenas quando ele não tem nenhuma soberania”⁴⁷² (MAGALHÃES, 2000, p. 410). Assim como a afirmação de Morgan, estas também são abstratas e algo paradoxais. Entretanto, isso não lhes retira o valor prático.

⁴⁷⁰ Morgan escreve em sua introdução: “Eu só posso esperar que os leitores que perseverarem até o fim do livro reconheçam que as qualidades ficcionais da soberania popular sustentam, e não ameaçam, os valores humanos a ela associados. Eu espero também que eles reconheçam que eu não imputo àqueles que empregam ou subscrevem as ficções examinadas aqui a intenção de enganar ou iludir, uma vez que se trata de ficções a respeito das quais eles *intencionalmente* suspenderam sua descrença” (MORGAN, 1988, p. 15).

⁴⁷¹ Para Rosenfeld: “(...) o sujeito constitucional deve ser considerado como um hiato ou uma ausência em pelo menos dois sentidos distintos: primeiramente, a ausência do sujeito constitucional não nega o seu caráter indispensável, daí a necessidade de sua reconstrução; e, em segundo lugar, o sujeito constitucional sempre envolve um hiato porque ele é inerentemente incompleto, e então sempre aberto a uma necessária, mas impossível, busca de completude” (ROSENFELD, 2003, p. 26).

⁴⁷² De acordo com Juliana N. Magalhães, “o paradoxo do paradoxo está nisso, que as teorias da soberania (os sistemas de reflexão do direito e da política) tratam a soberania como algo real e material. Desde o exterior destes sistemas, o povo espera que a sua soberania seja real e material. Na realidade, a função do conceito, a função do fundamento, a função do paradoxo da soberania consiste no fato que o real exercício da soberania legitima uma técnica de temporalização das decisões políticas, das procedimentalizações jurídicas, das expectativas do ambiente destes sistemas que é constituído por aquilo que na linguagem da política e do direito se chama povo. Decisões legítimas podem ser negadas por decisões legítimas, vínculos legitimamente constituídos podem se despedaçados por outros vínculos legitimamente constituídos, expectativas legítimas podem ser desiludidas por decisões legítimas, as quais, no futuro, podem ser negadas por outras decisões, sempre legítimas, que realizam outras expectativas naturalmente legítimas. Essa é a realidade funcional da fórmula “o povo governa o povo através do povo”. É possível vermos como o povo pode exercitar plenamente a sua soberania apenas quando ele não tem nenhuma soberania” (MAGALHÃES, 2000, p. 410).

Morgan, Rosenfeld e Magalhães advertem para os riscos – bastante concretos – de que o “lugar” do povo, uma entidade que nunca pode ser imediatamente representada (inclusive em razão de sua *dimensão histórica*), seja colonizado pelos que reivindicam conhecer sua vontade ou falar em nome dele, quando lhe reduzem, de fato, a não mais que um “boneco de ventríloquo”. Nas sociedades contemporâneas, a coordenação da ação depende de um aparato complexo. As decisões políticas não podem ser tomadas pelos cidadãos em conjunto. A constituição contribui para equacionar essa dificuldade assentando as bases do governo representativo, por meio do estabelecimento de regras de competência e de mecanismos de interferência popular na distribuição e exercício do poder. Mas o problema da legitimação política em uma democracia não pode ser resolvido de uma vez por todas com um apelo vazio “ao povo”.

Ao explicar como o princípio da soberania popular inicialmente se afirma na Inglaterra de meados do século XVII, Morgan observa que talvez não seja exagerado “dizer que os representantes do povo inventaram a soberania popular apenas para reclamá-la para si – de forma a justificar sua própria resistência, e não a resistência de seus constituintes individual ou coletivamente, a um rei antes soberano” (1988, p. 49-50)⁴⁷³. Diante do “povo ficcional subitamente supremo, o povo real, incorporado pelas comunidades locais, viu seus direitos e liberdades tradicionais colocados em perigo por um corpo representativo que reconhecia apenas uma autoridade superior fictícia” (1988, p. 53).

Algo que podemos perceber hoje, mas que talvez fosse difícil divisar na Inglaterra seiscentista, é que essas advertências não falam contra o princípio da representação, mas contra sua supressão. Como sugerido por Habermas, em sociedades complexas uma aplicação realista da idéia de soberania popular exige seu desacoplamento dos entendimentos concretos manifestados por um corpo coletivo fisicamente presente e atuante (HABERMAS, 1992, p. 451)⁴⁷⁴. As galerias do

⁴⁷³ “O objetivo imediato da mudança nas ficções [do direito divino do rei para a da soberania popular] era fortalecer o poder não do povo, mas dos representantes do povo. Ela não se originou em manifestações populares contra o rei, mas na luta entre rei e Parlamento, um embate que havia chegado a um ponto raramente contemplado pelos eleitores que escolhiam os membros do Parlamento. Dessa forma, as primeiras formulações da soberania popular na Inglaterra, das quais ela nunca chegou de fato a escapar, *elevavam o povo ao poder supremo elevando seus representantes eleitos*” (MORGAN, 1988, p. 58) (destacamos).

⁴⁷⁴ A publicidade dos trabalhos parlamentares, por outro lado, torna-se central: “A mudança de função do Parlamento não pode ser explicada pelo fato de que o soberano, preso à *Bill of Rights*, seja rebaixado a

Congresso Nacional existem para lembrar aos deputados e senadores o contrário do afirmado por Amaral Netto, isto é, que eles *não são* o povo, mas *representantes* do povo. E o trabalho de representar é, por definição, distinto do de *incorporar*. Representantes fazem presente algo que *não está* lá, recebem seus poderes para agir em nome alheio, não em nome próprio⁴⁷⁵. Suas decisões – mesmo que funcionalmente necessárias à operação da política – são sempre falíveis.

A interdição do acesso às galerias e seu isolamento do Plenário assinala o início da revisão constitucional e sugere que a lógica que governaria esse processo seria distinta da que governara a Assembléia Constituinte. É claro que o fechamento das galerias não impediu nem a publicidade dos trabalhos revisionais, assegurada por meio da cobertura de imprensa e das publicações oficiais, nem a pressão sobre os parlamentares. Mas a inegável força simbólica da medida sinaliza que o Congresso tinha diante de si o desafio de fazer a revisão *contra* não só boa parte de seus membros, mas também de importantes forças da sociedade civil organizada, como a Igreja Católica, a OAB, a ABI, a academia e parte do movimento sindical. Não seriam apenas os vidros que separariam o Plenário das “galerias” durante a revisão.

No início de seus trabalhos, a Assembléia Constituinte conviveu, assim como a Assembléia Revisional, com concepções conflitantes acerca da extensão e limites de seus poderes. A diferença era a convicção – em grande medida compartilhada pela sociedade e pela Constituinte, em 1987 – de que a elaboração de uma nova Constituição era a tarefa a ser executada e de que aquele era o momento adequado para executá-la. A ruptura operada na história constitucional brasileira pela experiência constituinte de 1987-1988 reside, precisamente, no transbordamento do debate constitucional para a esfera pública e na construção de mecanismos institucionais de participação da

King in Parliament. A diferença qualitativa em relação ao sistema anterior até então vigente é que vai acarretar aquela nova relação do Parlamento com a esfera pública que, por fim, acaba levando à total publicidade dos eventos parlamentares” (HABERMAS, 1984, p. 81).

⁴⁷⁵ Morgan aponta que, desde o surgimento da representação na Inglaterra, verificou-se um conflito acerca do caráter do representante. Seria ele um súdito ou um governante? “O próprio poder que uma comunidade local era solicitada a outorgar a seu representante abria espaço para que ele se elevasse sobre ela. O rei exigia que a comunidade local lhe outorgasse plenos poderes (*plena potestas*) para agir em seu nome, de modo que os habitantes não podiam repudiar as ações de seu representante se eles estivessem em desacordo com elas. Além disso, as pessoas selecionadas pela comunidade para representá-las no Parlamento eram, desde o início, aquelas que poderiam comandar a comunidade em virtude de seu próprio poder ou prestígio. O caráter do representante como súdito [*subject*] mais que como governante [*ruler*] era, pois, de princípio, um pouco dúbio” (MORGAN, 1988, p. 47).

sociedade civil no processo constituinte. O próprio *modus operandi* da Assembléia transformou-se numa questão pública. O que ocorria no caso da revisão constitucional? Como o Congresso Revisor enfrentou a questão sobre a organização de seus trabalhos e a extensão e os limites de sua competência?

Na sessão de 13 de outubro de 1993, logo no início dos trabalhos revisionais, o Presidente Humberto Lucena outorgou um conjunto de regras destinado a regular a apreciação do projeto de Regimento Interno do Congresso Revisor⁴⁷⁶. Era uma questão delicada, pois o ímpeto obstrucionista dos partidos de oposição poderia obter oportunidade para manifestar-se já na apreciação dessas regras provisórias. O líder petista Vladimir Palmeira, por exemplo, defendia em questão de ordem a tese de que as normas destinadas a regular o funcionamento da Assembléia Revisional constituiriam, de fato, uma “reforma do Regimento Comum” do Congresso e, por essa razão, deveriam observar o procedimento previsto naquele diploma para sua própria alteração, o que certamente arrastaria os trabalhos por mais tempo do que as lideranças revisionistas pretendiam⁴⁷⁷.

Indeferindo a questão de ordem, o presidente do Congresso alegou que procedimento idêntico ao adotado por ele havia sido utilizado por Ulysses Guimarães durante a Constituinte, informação, entretanto, incorreta. No início da Constituinte, mesmo as regras provisórias de funcionamento da Assembléia foram debatidas e votadas pelo Plenário, chegando a receber mais de setenta emendas⁴⁷⁸. Palmeira ainda procurou questionar Lucena, argumentando que Ulysses consultou as lideranças e produziu um acordo sobre as normas provisórias (“Sua excelência não baixou normas sem consultar as Lideranças!”), ao que o presidente respondeu: “Inicialmente, S. Ex^a baixou normas; depois fez um projeto de normas provisórias”⁴⁷⁹.

⁴⁷⁶ *Diário do Congresso Nacional (Revisão da Constituição Federal)*, 14.10.1993, p. 20. Lê-se, na ementa do documento: “A Presidência, diante da necessidade de dotar o Congresso Nacional de normas preliminares para seu funcionamento durante os trabalhos de revisão da Constituição Federal, *com a anuência do Plenário*, estabelece os seguintes procedimentos para a apreciação do projeto de resolução ‘que dispõe sobre o funcionamento dos trabalhos de revisão constitucional e estabelece normas complementares específicas’ (...)” (destacamos).

⁴⁷⁷ *Diário do Congresso Nacional (Revisão da Constituição Federal)*, 14.10.1993, p. 19.

⁴⁷⁸ *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, 5.2.1987, p. 55-114.

⁴⁷⁹ *Diário do Congresso Nacional (Revisão da Constituição Federal)*, 14.10.1993, p. 20. É importante observar, contudo, que as regras provisórias aprovadas pela Constituinte por meio da Resolução nº 1, de 1987, eram bem mais abrangentes que as expedidas pela Presidência do Congresso Revisor, e não se limitavam a regular o processo de apreciação do projeto de Regimento Interno da Assembléia.

O deputado do PCdoB de Minas Gerais, Sérgio Miranda, também apontou problemas relacionados às regras provisórias propostas. Miranda observou que o documento apresentado pelo presidente Humberto Lucena, em sua epígrafe, instituía normas “com a anuência do Plenário”. Entretanto, ele não fora submetido à votação. Percebendo a incoerência, o deputado solicitou que as regras fossem de fato *apreciadas* pelo Plenário⁴⁸⁰. Lucena permaneceu inamovível. Segundo ele: a “expressão ‘com a anuência do Plenário’ é tradicional, e aparece, portanto, em todas as edições de normas semelhantes a essa (...) sem que tenham sido as normas, em absoluto, submetidas ao Plenário”⁴⁸¹. Pelo menos no que se refere à Resolução nº 1, de 1987, da Assembléia Nacional Constituinte, o presidente do Senado se equivocava de novo.

Sérgio Miranda chamou a atenção, ainda, para o fato de que, no item 1 das normas provisórias, lia-se: “o Projeto de Resolução *oferecido pelos Líderes* será lido, publicado, distribuído em avulsos e submetido a discussão e votação, em turno único” (destacamos). Entretanto, de acordo com o parlamentar, a liderança de seu partido não contribuíra, de nenhuma maneira, para a confecção do projeto de resolução versando sobre o regimento da Assembléia Revisional. O presidente Humberto Lucena aquiesceu e determinou: “Aceito a ponderação de V. Ex^a. O texto será retificado: ‘... oferecido por Líderes’. E assim será publicado. E quando o Secretário ler o projeto de resolução, V. Ex^a poderá verificar quais líderes o assinaram”⁴⁸².

As regras provisórias eram talhadas para acelerar ao máximo a deliberação sobre o regimento interno⁴⁸³, cujo projeto original era, nas palavras do presidente Humberto Lucena, “sobretudo, da lavra, da autoria do nobre Deputado Nelson Jobim, que será, por

⁴⁸⁰ *Diário do Congresso Nacional (Revisão da Constituição Federal)*, 14.10.1993, p. 24-25.

⁴⁸¹ *Diário do Congresso Nacional (Revisão da Constituição Federal)*, 14.10.1993, p. 25.

⁴⁸² *Diário do Congresso Nacional (Revisão da Constituição Federal)*, 14.10.1993, p. 25. O Projeto de Resolução nº 1, de 1993 – RCF foi publicado no mesmo diário, p. 33-37.

⁴⁸³ O procedimento previsto pelas regras provisórias para a apreciação do projeto de Regimento Interno era, sinteticamente, o seguinte: facultava-se a qualquer congressista apresentar emendas no prazo de cinco dias, a contar da sessão subsequente à “anuência” do Plenário às regras. Os oradores inscritos para debater o projeto teriam cinco minutos para fazê-lo, encerrando-se a discussão após usar a palavra o último orador inscrito ou, ainda, a requerimento de um décimo dos Congressistas, ou de líderes que representassem esse número, após falarem, no mínimo seis congressistas. Em seguida, o relator teria 48 horas para dar parecer ao projeto e às emendas. Proferido o parecer, abria-se prazo de vinte e quatro horas para apresentação de requerimento de destaque, o qual demandaria o apoio de 1/10 dos Congressistas ou líderes com essa representatividade. Encerrado o prazo para destaques, seria convocada sessão para votação da matéria. Enfim, concluída a votação, o relator disporia de 48 horas para a redação final, dispensada esta no caso de aprovação sem emendas ou de aprovação de substitutivo integral. O procedimento não foi seguido à risca. Em razão principalmente das dificuldades de alcançar quorum, alguns dos prazos foram estendidos a pedido das lideranças.

consenso, o Relator da revisão constitucional”⁴⁸⁴. Mas o clima político não iria colaborar com a pressa das lideranças revisionistas.

No dia 19 de outubro de 1993, por meio do Requerimento nº 151-CN, foi criada a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) destinada a apurar denúncias envolvendo irregularidades no orçamento da União⁴⁸⁵, conhecida como “CPI dos anões do orçamento”. O início dos trabalhos da CPMI absorveu completamente a atenção da cena política e literalmente paralisou a revisão constitucional, pois entre os supostos participantes do esquema encontravam-se algumas das principais lideranças revisionistas⁴⁸⁶: os deputados Genebaldo Correia, Líder do PMDB na Câmara, o senador Humberto Lucena, presidente da Assembléia Revisional, e o deputado Ibsen Pinheiro, relator do projeto de Regimento Interno da Revisão, que, segundo as primeiras denúncias, não teria participado diretamente das irregularidades, mas teria conhecimento delas⁴⁸⁷. Entre 14 e 26 de outubro houve pelo menos oito tentativas de reunir o Congresso revisor. Em nenhuma delas foi alcançado quórum.

⁴⁸⁴ *Diário do Congresso Nacional (Revisão da Constituição Federal)*, 14.10.1993, p. 32.

⁴⁸⁵ *Diário do Congresso Nacional*, 20.10.1994, p. 3.208. A CPI Mista destinava-se a “apurar fatos contidos nas denúncias do Sr. José Carlos Alves dos Santos referentes às atividades dos parlamentares, membros do Governo e representantes de empresas envolvidas na destinação de recursos do Orçamento da União, relacionados pelo ex-Diretor da Subsecretaria de Apoio Técnico a Orçamentos Públicos e ex-Diretor do Departamento de Orçamento da União, capazes de configurar ilicitude penal, bem assim investigar a existência de esquema de corrupção na Comissão Mista de Orçamento, nos últimos 5 (cinco) anos”.

⁴⁸⁶ A Revista *Veja* de 27 de outubro de 1993 publicou matéria com o título “A Terra Treme”, na qual repercutia as denúncias de José Carlos dos Santos, veiculadas uma semana antes. As denúncias atingiam figuras do alto escalão do governo Itamar, além das lideranças revisionistas. Segundo a reportagem, “tradicionalmente, caberia ao PMDB e ao PFL, donos das maiores bancadas, indicarem o presidente e o relator da Comissão Parlamentar de Inquérito. Mas como entre os implicados por José Carlos estavam peemedebistas de alto coturno, como o presidente do Senado, Humberto Lucena, e os líderes do partido na Câmara e no Senado, Genebaldo Correia e Mauro Benevides, o PMDB abdicou de indicar um de seus quadros para a presidência da CPI”. Sobre Ibsen Pinheiro, a reportagem registrava: “Vítima das insinuações de Santos, por exemplo, foi o deputado gaúcho Ibsen Pinheiro, presidente da sessão da Câmara que votou pelo afastamento de Collor. Ibsen não foi acusado por José Carlos de ter recebido dinheiro. Foi, isso sim, acusado de saber do envio de listas de entidades aos ministérios para receberem subvenções e, em decorrência, de saber que havia corrupção na Comissão de Orçamento e, portanto, de ser conivente com a ladroagem. ‘Nunca soube de corrupção na comissão’, defende-se Ibsen. ‘Nunca houve denúncia formalizada ou com um mínimo de fundamento que nos levasse a apurar.’ Ocorre que houve denúncias sim, e faltou vontade de apurá-las. E resta o fato que, para vencer Odacir Klein na disputa pela presidência da Câmara, Ibsen se compôs com Genebaldo Correia e os peemedebistas da Comissão de Orçamento”. O líder Genebaldo Correia renunciaria ao mandato de deputado em 21 de março de 1994.

⁴⁸⁷ O deputado Ibsen Pinheiro fez uma extensa defesa em Plenário, publicada no *Diário do Congresso Nacional (Revisão da Constituição Federal)*, 27.10.1993, p. 386 e ss. O Ex-Presidente da Câmara chegou a ser cassado, em maio de 1994, sob a acusação de envolvimento com a máfia do orçamento. Anos

Além da turbulência provocada pela CPI, havia duas questões de ordem importantes pendentes de decisão. Ambas lidavam com a previsão de que os trabalhos revisionais fossem desenvolvidos de forma unicameral e prometiam gerar algum desgaste para os líderes da revisão constitucional. A primeira havia sido levantada pelo deputado José Genoíno na sessão de 13 de outubro de 1993, e argüia a necessidade de eleição de órgão diretor específico para conduzir a revisão da Constituição. O art. 3º do ADCT mencionava que a revisão seria realizada pelo “voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral”. O dispositivo indicava que os *membros* do Congresso compunham o órgão revisional. Um órgão, entretanto, nada mais é que um conjunto de competências ou atribuições e, sob esse ponto de vista, o colegiado integrado pelos deputados e senadores a que se referia o art. 3º do ADCT não se confundia com o Congresso Nacional, pois possuía atribuições próprias⁴⁸⁸. A Assembléia Revisional era, na opinião do deputado petista, um órgão autônomo e distinto do Congresso, assim como havia sido a Constituinte, também composta por deputados e senadores reunidos unicameralmente. Por essa razão, tal como na Constituinte, fazia-se necessário eleger uma Mesa própria para a Assembléia Revisional, uma vez que a Mesa do Congresso não estaria automaticamente legitimada para a condução dos trabalhos⁴⁸⁹.

A segunda questão de ordem, levantada pelo senador Eduardo Suplicy na mesma sessão, postulava que a revisão não poderia funcionar unicameralmente porque isso fragilizaria a representação dos estados no processo e violaria o princípio federativo, cláusula pétrea da Constituição de 1988. De acordo com Suplicy, a participação dos

depois, um depoimento do jornalista Lula Costa Pinto indicou que a condenação de Ibsen estava baseada em uma evidência falsa (DINIZ, 2004).

⁴⁸⁸ No mesmo sentido as observações de Menelick de Carvalho Netto: “O Congresso Nacional, em termos jurídicos, não se confunde com a assembléia revisional, com competência especial e extraordinária para aprovar alterações na Constituição pelo quorum da maioria absoluta de seus membros. Muito embora, fisicamente, os homens que integrarão a assembléia revisional sejam os mesmos que em algum outro horário e dia continuarão a exercer as funções de Senador ou Deputado, juridicamente, os revisores constitucionais e o órgão como um todo têm competências ou poderes bastante diversos, não se confundindo, enquanto pólos de articulação de diferentes conjuntos de poderes e deveres, as distintas personalidades jurídicas destes órgãos” (CARVALHO NETTO, 2001, p. 888).

⁴⁸⁹ *Diário do Congresso Nacional (Revisão da Constituição Federal)*, 14.10.1993, p.13. Na contradita à Questão de Ordem, o senador Mário Covas observou que a Emenda Constitucional nº 26, de 1985, previa expressamente a eleição de um Presidente da Assembléia Nacional Constituinte. O art. 3º do ADCT, por sua vez, não continha semelhante disposição. *Diário do Congresso Nacional (Revisão da Constituição Federal)*, 14.10.1993, p.14.

senadores não poderia ocorrer “de forma diluída, como se está pretendendo”⁴⁹⁰. A própria deliberação acerca do Regimento Interno já constituía um problema, na medida em que era necessário estabelecer se o projeto seria apreciado separadamente pela Câmara e pelo Senado ou por um colegiado único, formado por todos os parlamentares.

As duas questões buscavam, somadas, colocar o presidente do Congresso diante de um dilema. Se afirmasse, por um lado, o caráter unicameral dos trabalhos, contrariando a posição defendida pelo senador Suplicy, deveria reconhecer que o Congresso e a Assembléia Revisional eram órgãos distintos e sua própria competência para presidir os trabalhos estaria em xeque, posto que não houvesse qualquer previsão legal acerca de como deveria ser constituída a direção dos trabalhos da revisão. Além disso, se Lucena mantivesse o rito unicameral, estaria colocando seus colegas senadores em uma situação desprivilegiada, pois muito menos numerosos que os deputados⁴⁹¹. Por outro lado, admitida a hipótese de uma deliberação bicameral, contra a letra do art. 3º do ADCT, criava-se uma dificuldade procedimental, que seria indubitavelmente aproveitada pela oposição: as propostas que antes seriam objeto de uma única votação, passariam a ser submetidas a duas.

A resposta da Presidência firmou o entendimento de que o *Congresso Nacional* era o órgão competente para levar a cabo a revisão. Segundo Humberto Lucena, o Congresso Revisor não era “outra entidade, como ocorria ao tempo da Assembléia Nacional Constituinte, quando, além desta, subsistiam, funcionando normalmente, o Senado Federal, a Câmara dos Deputados e o Congresso Nacional”⁴⁹². Com base nessa premissa, a questão de ordem sobre a necessidade de eleição de uma mesa específica para a condução dos trabalhos da revisão constitucional foi respondida negativamente. Quanto à violação do princípio federativo pela previsão de funcionamento unicameral, venceu a tese segunda a qual o Senado estava “plenamente reconhecido em sua especificidade institucional”. O poder constituinte originário tão-somente determinara um rito mais célere e assemelhado ao que ele próprio adotara em seus trabalhos para a

⁴⁹⁰ *Diário do Congresso Nacional (Revisão da Constituição Federal)*, 14.10.1993, p.16.

⁴⁹¹ À época da revisão constitucional a Câmara contava com 503 deputados e o Senado com 81 senadores.

⁴⁹² *Diário do Congresso Nacional (Revisão da Constituição Federal)*, 14.10.1993, p.15.

revisão, razão pela qual seria descabido enxergar nesse procedimento violação às prerrogativas que o próprio constituinte originário reservara ao Senado⁴⁹³.

Cumprido ressaltar, entretanto, que o art. 3º do ADCT atribuiu aos *membros do Congresso* titularidade para integrar um colegiado destinado a introduzir alterações na Constituição mediante procedimento especial. Disso não decorre, necessariamente, que tal colegiado *seja* o Congresso, pelo contrário. O mesmo expediente fora determinado pela Emenda Constitucional nº 26, de 1985, que convocou a Constituinte de 1987-1988. Também naquela oportunidade os membros do Congresso se reuniram em um órgão diferente, porque diversas eram as competências atribuídas à Assembléia Constituinte e ao Congresso Nacional, assim como diversas eram as competências do Congresso e do colegiado encarregado da revisão, quer o chamemos de Congresso Revisor ou Assembléia Revisional. Do ponto de vista *jurídico*, esse é o dado decisivo, não o fato, ressaltado pela Presidência do Congresso, de que a Emenda Constitucional nº 26 mencionava expressamente que o colegiado composto pelos membros do Congresso em 1987-1988 seria chamado de Assembléia Nacional Constituinte. Não há – e não havia naquele momento – qualquer previsão constitucional para o funcionamento unicameral *do Congresso Nacional*, e tampouco previsão para que ele exercesse a competência revisional (alteração da Constituição por meio de quorum facilitado, em procedimento unilateral). O colegiado formado pelos deputados e senadores em 1993 *não era* o Congresso Nacional (algo que o próprio relator da revisão reconheceu abertamente em 1992⁴⁹⁴), mas, com base no entendimento defendido por Lucena, funcionou sob direção

⁴⁹³ Na decisão, lê-se: “Concluo e decido: não procede a questão suscitada, estando o Senado Federal plenamente reconhecido em sua especificidade institucional, quando esta é requerida nos termos constitucionais, legais e regimentais. Exerce sua competência e desincumbe-se de suas atribuições, sem restrição. A Presidência do Senado Federal cumpriu, cumpre, faz e fará cumprir todos os dispositivos do Título IV da Constituição Federal pertinentes à competência do Senado e as demais normas aplicáveis. No que diz respeito ao funcionamento do Congresso Nacional para a finalidade específica da revisão constitucional, prevalece, por límpida e incontornável, a determinação da unicameralidade, em que os titulares dos mandatos de deputado e senador exercerão o voto individualmente. É a decisão”. *Diário do Congresso Nacional (Revisão da Constituição Federal)*, 21.10.1993, p. 76.

⁴⁹⁴ Segundo Nelson Jobim, “(...) não é o Congresso quem vai fazer a revisão, quem vai fazer a revisão são os membros do Congresso Nacional, reunidos em sessão unicameral. E, com isso, caem por terra todas as regras do Regimento Comum”. *Diário do Congresso Nacional (Revisão da Constituição Federal)*, 4.11.1993, p. 393. O depoimento de Jobim, transcrito no parecer, foi extraído do volume “OAB – Comissão de Estudos Constitucionais, Simpósio Sobre Revisão e Plebiscito, 1ª ed., 1992, p. 173.

da Mesa do Congresso Nacional e publicou os anais de seu trabalho nos diários do Congresso Nacional⁴⁹⁵.

Tanto Genoino quanto Suplicy recorreram da decisão da Presidência⁴⁹⁶. Pelas normas do Regimento Comum, um recurso interposto contra a decisão de uma Questão de Ordem no Congresso Nacional é submetido ao Plenário após receber parecer da Comissão de Constituição e Justiça da Casa a que pertence o parlamentar argüente. Assim, as Comissões da Câmara e do Senado foram levadas a enfrentar a questão do funcionamento unicameral do Congresso.

A Comissão de Constituição e Justiça do Senado manifestou-se pelo provimento do recurso interposto pelo senador Suplicy, por meio do Parecer nº 2, de 1993, de autoria do Senador Wilson Martins⁴⁹⁷, do PMDB do Mato Grosso do Sul. Inicialmente, o parecer levantava vícios formais na tramitação do art. 3º do ADCT. De acordo com Martins, as emendas individuais que deram origem à revisão constitucional, apresentadas durante a discussão em primeiro turno, não incidiam sobre dispositivo do Projeto de Constituição, em contrariedade ao que exigia o art. 3º, II da Resolução da Assembléia Nacional Constituinte nº 3, de 1988⁴⁹⁸. Além disso, a emenda resultante da fusão não cumpria os requisitos preconizados pelo art. 3º, § 2º do mesmo dispositivo, pois claramente inovava em relação ao conteúdo das emendas individuais que lhe deram origem⁴⁹⁹.

O que mais incomodava os senadores, entretanto, era o fato de que a parte final da redação do dispositivo havia sido acrescida à emenda irregularmente, pelo Constituinte Nelson Jobim. O próprio Jobim reconheceu: “a expressão ‘em sessão

⁴⁹⁵ Os anais da Revisão da Constituição Federal foram publicados no “Diário do Congresso Nacional”, com expressa indicação de que se referiam à “Revisão da Constituição Federal”, até o dia 18 de dezembro. Do dia 19 de dezembro de 1993 em diante, de acordo com a nomenclatura adotada pelo Regimento Interno aprovado pelo Congresso Revisor, os anais passaram a ser publicados sob o título de “Diário dos Trabalhos Revisionais”.

⁴⁹⁶ Para o recurso do deputado José Genoino, ver *Diário do Congresso Nacional (Revisão da Constituição Federal)*, 14.10.1993, p. 15-16. Para o recurso do senador Eduardo Suplicy, ver *Diário do Congresso Nacional (Revisão da Constituição Federal)*, 21.10.1993, p. 77.

⁴⁹⁷ Para a íntegra do parecer, ver o *Diário do Congresso Nacional (Revisão da Constituição Federal)*, 4.11.1993, p. 391-395.

⁴⁹⁸ De acordo com o dispositivo: “Art. 3º Publicado no Diário da Assembléia Nacional Constituinte e distribuído em avulsos o Projeto da Comissão de Sistematização, abrir-se-á o prazo de 7 (sete) dias para a apresentação de: (...) II – emendas individuais, que deverão incidir sobre artigo, inciso, parágrafo ou alínea do Projeto de Constituição, limitadas ao número máximo de 4 (quatro), para cada Constituinte”.

⁴⁹⁹ De acordo com o dispositivo: “Admitir-se-á, ainda, a fusão de emendas, desde que a proposição dela constante não apresente inovações em relação às emendas objeto da fusão (...)” (destacamos).

unicameral’ foi acrescentada [à redação da emenda] por mim, enquanto caminhávamos para o Plenário para votar o texto [do Projeto de Constituição], após o acordo de lideranças”:

Sentíamos a necessidade de revisar as funções do Senado, e, portanto, não podíamos admitir a votação de uma revisão constitucional no bojo do Congresso Nacional; porque não é o Congresso quem vai fazer a revisão, quem vai fazer a revisão são os membros do Congresso Nacional, reunidos em sessão unicameral. E, com isso, caem por terra todas as regras do Regimento Comum, principalmente o voto separado da Câmara, e o voto separado do Senado. (...) Acrescentamos essa expressão “em sessão unicameral” com a concordância dos Senadores, que não estavam se dando conta; porque um dos temas mais graves que nós vamos enfrentar na revisão constitucional chama-se o pacto federal⁵⁰⁰.

Diversamente do que chegou a ser dito à época, a redação do dispositivo, votada e aprovada no primeiro turno da Constituinte, *continha* a expressão “em sessão unicameral”. O vício restringia-se, de fato, à iniciativa da emenda, que, resultante de fusão, deveria ser “assinada pelos primeiros signatários das mesmas”, requisito que deixou de ser cumprido no momento em que a redação oferecida pelos autores das emendas fundidas foi alterada. Afinal, não cabia aos senadores, cômicos ou não do que estavam a fazer, anuir à alteração introduzida por Jobim na redação do dispositivo⁵⁰¹.

Intuitivamente, o parecer de Martins apelava para a idéia de que a validade do texto constitucional decorria da observância do procedimento ajustado para sua apreciação pela Constituinte. Aquele conjunto de regras não poderia ter sido subvertido em prol “do querer pessoal de um Constituinte” contra a “quase totalidade dos

⁵⁰⁰ *Diário do Congresso Nacional (Revisão da Constituição Federal)*, 4.11.1993, p. 393. O depoimento de Jobim, transcrito no parecer, foi extraído do volume “OAB – Comissão de Estudos Constitucionais, Simpósio Sobre Revisão e Plebiscito, 1ª ed., 1992, p. 173.

⁵⁰¹ Jobim reproduzia, na realidade, uma prática que já foi muito comum no processo legislativo federal. Segundo seu entendimento: “As emendas nominadas aglutinativas, conforme o § 2º do art. 6º, têm origem no Regimento da Câmara, onde não há necessidade absoluta da existência de emendas a serem aglutinadas. Há, isto sim, a formação de um texto único. (...) As emendas aglutinativas caracterizam-se, Sr. Presidente, como emendas de transação, que são aquelas que se produzem no Plenário, para possibilitar o andamento da matéria e a sua votação”. *Diário dos Trabalhos Revisionais*, 9.3.1994, p. 1.499. O § 3º do art. 188 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados diz, entretanto, o contrário. De acordo com o texto, “emenda aglutinativa é a que resulta da fusão de outras emendas, ou destas com o texto, por transação tendente à aproximação dos respectivos objetos”. Portanto a pré-existência de emendas (inclusive de emendas suportadas por destaques, conforme entendimento da Mesa da Câmara) versando o conteúdo aglutinado é, sim, requisito para a propositura válida de emendas aglutinativas. Ressalte-se que o entendimento sustentado pelo então deputado Nelson Jobim não tem recebido a acolhida da Mesa da Câmara mais recentemente. A este propósito, ver a Questão de Ordem nº 132, 4.7.2007, levantada pelo deputado Arnaldo Faria de Sá e respondida pelo Presidente Arlindo Chinaglia. *Diário da Câmara dos Deputados*, 5.7.2007, p. 34.474 e ss.

Constituintes eleitos”, que pretenderam resguardar a forma Federativa do Estado, e não autorizar a implementação da revisão constitucional com quebra de princípios constitucionais fundamentais⁵⁰².

O parecer de Wilson Martins conclui transcrevendo o discurso do senador Josaphat Marinho, no qual o orador sustenta, apoiado no trabalho de Otto Bachof⁵⁰³, que uma alteração da Constituição que contraria declaração de imodificabilidade inserta em seu texto configura “norma constitucional inconstitucional”. A tentativa de processar a revisão unicameralmente resultaria em ofensa ao princípio federativo e, portanto, à cláusula imodificável⁵⁰⁴. A interpretação constitucionalmente adequada do art. 3º do ADCT exigiria que a expressão “em sessão unicameral” fosse lida como “em sessão conjunta”⁵⁰⁵. De toda forma, submetido à apreciação do Plenário do Congresso Revisor em 17 de novembro de 1993, o parecer da CCJ do Senado foi rejeitado⁵⁰⁶, diga-se de passagem, em uma votação unicameral.

Quanto ao recurso do deputado José Genoíno, ele nunca chegou a ser apreciado⁵⁰⁷. Tudo o que se sabe é que ele foi encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça da Câmara por meio do Ofício do Presidente do Senado Federal nº 484, de

⁵⁰² Segundo o senador, “o querer pessoal de um Constituinte – ainda que investido de atribuições de relatoria – não poderia e não pode prevalecer sobre a vontade da quase totalidade dos Constituintes eleitos pela vontade livre e soberana da nacionalidade, que não pretendeu nenhuma modificação na forma Federativa do Estado brasileiro, ou autorizar a implementação da revisão constitucional com quebra de princípios constitucionais derivada do Congresso Nacional (art. 60, CF) e vulneração frontal do princípio de sustentação da Federação (art. 1º, CF)”. *Diário do Congresso Nacional (Revisão da Constituição Federal)*, 4.11.1993, p. 393.

⁵⁰³ O senador se refere ao trabalho “Normas Constitucionais Inconstitucionais”: “Uma lei de alteração da Constituição (...) pode infringir, formal ou materialmente, disposições da Constituição formal. Dá-se o primeiro caso, quando não são observadas as disposições processuais prescritas para a alteração da Constituição; ocorre o último, quando uma lei se propõe a alterar disposições da Constituição contrariamente à declaração da imodificabilidade destas inserta no documento constitucional” (BACHOF, 1994, p. 52).

⁵⁰⁴ Ressalte-se, aqui, que o Supremo Tribunal Federal já entendeu ser juridicamente impossível controlar a constitucionalidade de normas originárias da Constituição, inclusive em polêmica versando sobre o sentido e eficácia do princípio federativo. A propósito, ver Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 815-3/RS.

⁵⁰⁵ *Diário do Congresso Nacional (Revisão da Constituição Federal)*, 4.11.1993, p. 394.

⁵⁰⁶ Não houve quorum para apreciação da matéria nas sessões convocadas nos dias 3, 9 e 10 de novembro de 1993. No dia 17, finalmente, foi votada pelo processo nominal e rejeitada por 275 votos contra 27, tendo ocorrido 5 abstenções. *Diário do Congresso Nacional (Revisão da Constituição Federal)*, 18.11.1993, p. 515 (rejeição na votação simbólica) e p. 527 (rejeição na votação nominal).

⁵⁰⁷ Para as reclamações do deputado José Genoíno a este respeito, ver *Diário do Congresso Nacional (Revisão da Constituição Federal)*, 11.11.1993, p. 432.

1993⁵⁰⁸. Em seguida, foi designado relator da matéria o deputado Roberto Magalhães, que apresentou parecer no sentido do desprovemento do recurso. Em seu parecer, Magalhães opinava “pela definição de unicameralidade como fusão das duas Casas Legislativas para instituir equiparação na apuração de votos e não para constituir um novo órgão legislativo”⁵⁰⁹. Até onde foi possível apurar, o parecer não chegou a ser apreciado pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara. Como o recurso interposto por Genoino não dispunha de efeito suspensivo, é possível que ele tenha sido dado por prejudicado em face da aprovação, pelo Plenário do Congresso Revisor, do funcionamento unicameral, durante a apreciação do Regimento Interno, e da rejeição do parecer da Comissão de Constituição e Justiça do Senado, assinado pelo senador Wilson Martins, que sustentava a inconstitucionalidade da deliberação congressional unicameral.

Cercado por polêmicas constitucionais e regimentais, denúncias de corrupção e um forte ânimo obstrucionista por parte da oposição, o ritmo dos trabalhos revisionais era lento e o seu futuro, desde o princípio, incerto. Já em 10 de novembro de 1993, o deputado do PDT baiano, Waldir Pires, apresentou um projeto de resolução que suspendia os trabalhos do Congresso Revisor, sob o argumento de que “a Revisão da Carta Magna do País não pode dar-se, nem processar-se no turbilhão dos escândalos que espoucam a cada dia, no vórtice da crise que põe em xeque a própria instituição do Parlamento”⁵¹⁰.

Apenas no dia 26 de outubro, mais de duas semanas após o início dos trabalhos da revisão, uma reunião de líderes realizada no gabinete do presidente da Câmara decidiu a agenda da votação do regimento. Na tarde daquele mesmo dia, o relatório do deputado Ibsen Pinheiro seria lido e discutido, e o prazo para apresentação de destaques seria aberto. No dia 1º de novembro, o prazo para destaques se encerraria e em 3 de novembro o projeto seria votado⁵¹¹. Esse cronograma seria parcialmente frustrado.

Durante a sessão do dia 26, assim que a discussão foi iniciada, o deputado Mendonça Neto (PDT-AL) pediu a palavra para uma reclamação. O relatório do

⁵⁰⁸ Ata da Reunião de 1º.12.1993, da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados. A cópia da ata foi obtida junto aos arquivos da Câmara dos Deputados.

⁵⁰⁹ Ata da Reunião de 1º.12.1993, da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados.

⁵¹⁰ *Diário do Congresso Nacional (Revisão da Constituição Federal)*, 11.11.1993, p. 450.

⁵¹¹ Para a agenda dos trabalhos, ver “Cronologia Atualizada da Revisão da Constituição Federal” (1994).

deputado Ibsen Pinheiro⁵¹² tinha mais de 150 páginas e, na gíria legislativa, ainda estava “quente” ao ser distribuído aos parlamentares, recém saído das máquinas fotocopadoras. O deputado consultara alguns Congressistas, e a maioria afirmou ter acabado de receber o parecer. Lucena havia suspenso a sessão para que cópias do trabalho de Ibsen fossem distribuídas em Plenário. Reaberta a sessão, Mendonça Neto questionou o Presidente: “V. Ex^a deu 10 minutos para a distribuição. Por isso pergunto-lhe, com a experiência que tem, Sr. Presidente, se é possível a um homem sério discutir um assunto de 150 páginas em 10 minutos”⁵¹³. Não se tratava, é verdade, de “discutir o assunto em dez minutos”, mas de tomar conhecimento de uma matéria bastante extensa e debatê-la na mesma sessão. Ressalte-se, a matéria compreendia o projeto e as mais de *duas mil emendas* apresentadas⁵¹⁴ a ele, ainda que boa parte delas fosse destinada apenas a criar oportunidade para obstrução⁵¹⁵. O apelo do deputado Mendonça Neto não sensibilizou os parlamentares. Seguindo a agenda estabelecida, a discussão foi encerrada naquele mesmo dia, e a sessão destinada à votação do projeto de Regimento convocada para 3 de novembro. Tudo (ainda) conforme o cronograma⁵¹⁶.

No dia 3, entretanto, não houve quorum e o presidente Humberto Lucena convocou sessão para o dia 9. Esta sessão também não se realizou⁵¹⁷, e só no dia 10 de novembro (mais de um mês após o início da revisão) o projeto de Regimento foi posto em votação, após ter recebido destaques. O relator, até aquele momento, ainda era Ibsen Pinheiro. Ibsen, entretanto, via-se pressionado pelas denúncias envolvendo a CPI do Orçamento e decidiu renunciar. Imediatamente, Lucena designou o peemedebista José

⁵¹² *Diário do Congresso Nacional (Revisão da Constituição Federal)*, 27.10.1993, p. 108-381.

⁵¹³ *Diário do Congresso Nacional (Revisão da Constituição Federal)*, 27.10.1993, p. 383.

⁵¹⁴ Para a íntegra das emendas, ver o *Diário do Congresso Nacional (Revisão da Constituição Federal)*, 27.10.1993, p. 108-381).

⁵¹⁵ Só o deputado Vivaldo Barbosa, do PDT do Rio de Janeiro, apresentara mais de 500 emendas. Centenas delas tinham como propósito alterar o quórum necessário para abertura da sessão, variando-o de um a um. Isto é, uma emenda previa que o quorum seria de duzentos congressistas, enquanto a outra previa duzentos e um, a seguinte duzentos e dois, e assim por diante. Da mesma forma, dezenas de emendas alteravam o horário do início dos trabalhos, cada uma estabelecendo uma hora cinco minutos diversa da anterior. *Diário do Congresso Nacional (Revisão da Constituição Federal)*, 27.10.1993, p. 127 e seguintes.

⁵¹⁶ *Diário do Congresso Nacional (Revisão da Constituição Federal)*, 27.10.1993, p. 390.

⁵¹⁷ A despeito de a sessão ter sido convocada pelo senador Humberto Lucena, o presidente da Câmara, deputado Inocêncio Oliveira, e uma comissão de líderes revisionistas, buscavam chegar a um acordo com os partidos que se opunham à revisão para integrá-los ao processo, razão pela qual o presidente do Senado fora comunicado de que, naquela data, não seria possível realizar a sessão unicameral. *Diário do Congresso Nacional (Seção I)*, 10.11.1993, p. 24.412.

Luiz Clerot para a função⁵¹⁸. A renúncia de Ibsen e a nomeação de um novo relator despertaram vários questionamentos. O deputado do PCdoB paulista, Aldo Rebelo, por exemplo, ponderou que Ibsen Pinheiro participara da comissão que preparou o anteprojeto de Regimento, juntamente com Nelson Jobim, Jorge Bornhausen e outros, encontrando-se familiarizado com o texto⁵¹⁹. Clerot, entretanto, acabara de assumir a função e já deveria oferecer o *seu* parecer, a menos que resolvesse subscrever integralmente o assinado por Ibsen. Haroldo Lima, também do PCdoB, observou, logo em seguida, que Ibsen tivera três reuniões com os seis partidos contrários à revisão, debatendo diversos pontos do projeto de Regimento. Lima desejava saber se o novo relator estava a par das questões levantadas naquelas ocasiões⁵²⁰. Nenhum desses questionamentos foi respondido pelo novo relator. Clerot se limitou a informar a Presidência dos trabalhos que estava em condições de desempenhar o ofício para o qual acabara de ser designado. Em outras palavras, adotaria integralmente o trabalho de Ibsen Pinheiro.

O encaminhamento da votação é marcado por protestos dos partidos que se opunham à revisão e consideravam que as denúncias lançadas pela CPI do Orçamento sobre parte dos congressistas revisores criavam uma situação política incompatível com a magnitude da tarefa cometida ao Congresso. A CPI acabou fortalecendo os chamados “contras”, na medida em que levantava suspeitas sobre alguns dos principais líderes políticos da revisão. De toda forma, a obstrução da oposição não foi capaz de impedir a aprovação do substitutivo “apresentado” pelo relator, José Luiz Clerot. Foram 307 votos favoráveis, 4 votos contrários e duas abstenções. Cumpre observar que as forças políticas que davam sustentação para a revisão operavam, em razão de dificuldades de mobilização, uma “maioria limítrofe”⁵²¹. Considerando o universo de 584 deputados e senadores, a maioria absoluta exigida constitucionalmente para as deliberações revisionais era atingida com 293 congressistas.

⁵¹⁸ *Diário do Congresso Nacional (Revisão da Constituição Federal)*, 11.11.1993, p. 410. Também no dia 10 de novembro, o presidente da Câmara, Inocêncio Oliveira, anunciava em Plenário: “hoje cedo, em reunião com o Presidente da Câmara e o Presidente do Senado, os partidos políticos que apóiam a revisão constitucional resolveram, por unanimidade, indicar o nobre deputado José Luiz Clerot como relator do Regimento Interno do Congresso Revisor. A escolha foi feita, repito, por unanimidade”. *Diário do Congresso Nacional (Seção I)*, 11.11.1993, p. 24.594.

⁵¹⁹ *Diário do Congresso Nacional (Revisão da Constituição Federal)*, 11.11.1993, p. 410.

⁵²⁰ *Diário do Congresso Nacional (Revisão da Constituição Federal)*, 11.11.1993, p. 411.

⁵²¹ *Diário do Congresso Nacional (Revisão da Constituição Federal)*, 11.11.1993, p. 424. A íntegra do substitutivo aprovado encontra-se publicada a partir desta página.

Aprovado o substitutivo, restava apreciar os 714 destaques apresentados ao parecer do Relator do Regimento. Na sessão de 17 de novembro, eles receberam pouco mais de dois minutos de consideração por parte de Clerot, que recomendou a aprovação de uma emenda e quatorze subemendas destacadas⁵²². A discussão dos destaques – mesmo aqueles com parecer favorável por parte do relator – abriria à oposição a possibilidade obstruir novamente os trabalhos, razão pela qual a estratégia revisionista foi aprovar um requerimento de votação *em globo* de todos os destaques e, em seguida, rejeitá-los integralmente⁵²³. Assim, foi mantido sem alterações o substitutivo adotado inicialmente por Ibsen Pinheiro, ainda que assinado por José Luiz Clerot. Em meio a novos protestos e pedidos de verificação de votação não atendidos, estava aprovado o Regimento Interno da revisão constitucional⁵²⁴.

Como se tornou tão comum nas disputas políticas iniciadas no Congresso Nacional, em especial após o advento da Constituição de 1988, esta também chegou ao Supremo Tribunal Federal. Em meados de dezembro de 1993, o PT, o PDT, o PCdoB, o PSB e o PSTU, ingressaram com ações diretas de inconstitucionalidade impugnando o Regimento Interno da revisão constitucional (respectivamente, as Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 984-2/DF, ajuizada pelas três primeiras siglas, e nº 983-4/DF, ajuizada pelas duas últimas agremiações). As ações buscavam a anulação do processo de revisão constitucional, mas não impugnavam a resolução que convocara o Congresso Revisor e marcara data para o início de seus trabalhos (Resolução do Congresso Nacional nº 2, de 1993). Atacavam, ao invés disso, o próprio Regimento aprovado pelos congressistas revisores (Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 1993-RCF).

As duas ações foram subscritas pelos mesmos advogados, o que indica que os partidos que se opunham à revisão coordenaram sua ação para oferecer ao Tribunal duas saídas: a primeira alternativa era impedir a realização da revisão constitucional, sob o fundamento de sua impossibilidade diante dos resultados do plebiscito de 1993; a segunda era inviabilizar a votação em sistema unicameral, sob o argumento de que isso enfraqueceria a representação institucional dos entes federados no processo revisional e,

⁵²² *Diário do Congresso Nacional (Revisão da Constituição Federal)*, 18.11.1993, p. 527 e ss.

⁵²³ *Diário do Congresso Nacional (Revisão da Constituição Federal)*, 18.11.1993, p. 534.

⁵²⁴ O Regimento Interno da revisão foi publicado no *Diário dos Trabalhos Revisionais*, 19.11.1993.

por conseguinte, violaria o princípio federativo, cláusula pétrea da Constituição de 1988.

As ações foram distribuídas no Supremo Tribunal Federal no dia 17 de dezembro. A cautelar, entretanto, foi considerada prejudicada pelo Ministro Sepúlveda Pertence, em razão do indeferimento pelo Pleno do Tribunal, naquela mesma data, de medida idêntica, requerida pelo governador do Paraná, Roberto Requião, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 981-8/PR, ajuizada quatro dias antes⁵²⁵. O relator desta ação, Ministro Néri da Silveira, entendeu que o requisito do *periculum in mora* não estava presente, uma vez que as emendas revisionais eventualmente viciadas por violação a cláusulas pétreas da Constituição poderiam ser impugnadas perante o Tribunal após sua promulgação. É de se destacar, entretanto, que, promulgadas as emendas revisionais, a oportunidade para a revisão teria, ao menos em princípio, se esgotado. Isto é, o exercício do controle de constitucionalidade pelo STF após a promulgação da revisão revelava-se ineficaz para evitar sério prejuízo à prerrogativa institucional do Congresso, que ficaria impossibilitado de proceder à nova revisão da Constituição. Mesmo considerando a possibilidade de o Tribunal determinar a anulação de todo o processo revisional e dá-lo por não realizado, ainda assim o Congresso teria despendido oito meses de trabalho a troco de nada.

Mais grave, porém, é que nenhuma das ações tenha tido o mérito apreciado pelo Tribunal durante o processo revisional. A Corte voluntariamente se esquivou de enfrentar a questão, ainda que o próprio relator houvesse reconhecido ser necessário um “exame de maior profundidade sobre a ‘deliberação unicameral’, sem previsão (...) de deliberação separada da Câmara dos Deputados e do Senado Federal”. As ações foram consideradas prejudicadas por perda de objeto, em despachos monocráticos, entre 2001 e 2002⁵²⁶.

Além dos questionamentos formais, o Regimento Interno da Revisão também sofria pesadas críticas por parte dos partidos minoritários. Desde quando circularam as

⁵²⁵ Os ministros Marco Aurélio e Sepúlveda Pertence aquiesceram ao argumento da conexão necessária entre os artigos 2º e 3º do ADCT, ainda que este último tenha indeferido a cautelar, por pensar ser a “tese quase fatalmente destinada à derrota”.

⁵²⁶ A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 981-8/PR foi declarada prejudicada por decisão monocrática do Ministro Gilmar Mendes em 9 de setembro de 2002. As ações diretas de inconstitucionalidade nº 983-4/DF e nº 984-2/DF foram julgadas prejudicadas em 31 e 30 de outubro de 2001, respectivamente, por decisão do Ministro Néri da Silveira.

primeiras versões do anteprojeto, cuja discussão havia começado informalmente na Câmara, em agosto de 1993, diversos parlamentares demonstravam insatisfação com a proposta⁵²⁷. Os quoruns previstos no projeto original do Regimento Interno estavam todos fixados em 117 congressistas⁵²⁸, até mesmo para procedimentos simples, como a apresentação de requerimento de destaque ou de verificação nominal de votação. O projeto havia sido preparado pelos partidos que apoiavam a revisão, sem a participação dos “contras”, e refletia uma manobra destinada a inviabilizar o desempenho de qualquer papel relevante por parte da minoria parlamentar. A versão aprovada do Regimento exigia, entretanto, o apoio de apenas 59 congressistas (1/10 do Congresso Revisor) tanto para a verificação de votação como para a apresentação de requerimento de destaque.

O principal problema do Regimento da Assembléia Revisional era, entretanto, sua impermeabilidade à participação, quer de parlamentares, quer da sociedade civil. E, nesse ponto, ele se situava em posição antípoda ao Regimento da Constituinte, que garantia amplas possibilidades de interferência aos constituintes e aos movimentos

⁵²⁷ No Senado, o senador Josaphat Marinho reclamava do início das conversações sobre a revisão e seu regimento sem a participação de partidos de oposição da Câmara e, principalmente, sem que o Senado fosse envolvido no processo. *Diário do Congresso Nacional*, Seção II, 11.8.1993, p. 7.222. Na Câmara, um dos maiores críticos do Regimento era o deputado do PCdoB paulista Aldo Rebelo. Ainda durante a sessão de 13 de outubro, pouco antes da leitura do projeto oficial de Regimento, Aldo registrava: “Gostaria de fazer um breve comentário a propósito da quarta versão do Regimento apresentado pelo Deputado Nelson Jobim. Sr. Presidente, tal proposta, na nossa avaliação, constitui uma peça autoritária e elitista, destinada a atender aos interesses dos que querem mudar a Constituição com o menor custo político possível para os Líderes da atual maioria parlamentar”. Para Aldo, o período inicialmente destinado aos debates, de 20 dias corridos, conjugado com a regra segunda a qual cada Congressoista poderia usar a tribuna uma única vez, por 15 minutos, resultaria num déficit de participação dos parlamentares no processo. Pelas contas do deputado, descontados sábados e domingos, seriam apenas 15 sessões de quatro horas. Portanto, no máximo 240 parlamentares, menos da metade dos membros do Congresso Nacional, poderiam usar da palavra. Além disso, o projeto previa apenas 10 dias corridos para apresentação de Propostas de Emendas Revisionais e 5 dias corridos para analisar e oferecer emendas às propostas apresentadas. Ao final, Aldo pergunta: “qual Parlamentar, além de uns poucos cardeais, terá estrutura de assessoria para participar efetivamente desse processo?”. *Diário do Congresso Nacional (Revisão da Constituição Federal)*, 14.10.1993, p. 26-27. Em artigo publicado na Revista Princípios, Aldo complementava seu argumento, criticando o pouco espaço deixado pelo Regimento à minoria: “Aprovado o início da Revisão, os revisionistas apresentam seu projeto de Regimento Interno para os trabalhos. E surge da pena do deputado Nelson Jobim uma pérola de regimento fascista, autoritário e centralizador, capaz de fazer inveja aos juristas do Terceiro Reich. Pela proposta de Regimento as minorias são praticamente excluídas do processo de decisão. Para se ter uma idéia do que isso representa, basta dizer que, juntos, PT, PDT, e PCdoB não somam votos exigidos — 117 — para pedir uma singela verificação nominal de votação (REBELO, 1993-1994).

⁵²⁸ *Diário do Congresso Nacional (Revisão da Constituição Federal)*, 14.10.1993, p. 35.

organizados⁵²⁹. Um exemplo de tal “impermeabilidade” pode ser encontrado na previsão de apresentação de “propostas revisionais populares” (art. 4º, § 5º). As propostas poderiam ser apresentadas apenas nos primeiros *quinze dias* subsequentes à publicação do Regimento da revisão. Na Constituinte, em 1987, houve praticamente um ano para debater as propostas e reunir o apoio necessário, então trinta mil assinaturas, amparadas por três entidades associativas legalmente constituídas. Diante de prazo tão exíguo, o Regimento da revisão baixava para quinze mil assinaturas o número exigido para a propositura da proposta revisional popular. A medida, entretanto, não chegou a estimular a participação. Na Constituinte, foram recebidas 122 emendas populares. Na revisão, esse número não chegou a 20⁵³⁰. No Regimento da revisão não havia, ainda, previsão de que um subscritor da emenda popular fizesse sua defesa perante órgão da Assembléia Revisional e nem a possibilidade de encaminhamento de sugestões ou de realização de audiências públicas, como ocorrera na Constituinte.

O equívoco decisivo, porém, encontrava-se na estruturação dos trabalhos revisionais. De acordo com o Regimento, haveria 25 dias de discussão preliminar. Durante os 15 primeiros dias poderiam ser apresentadas propostas revisionais e por mais 5 dias seria facultada a apresentação de emendas às propostas recebidas⁵³¹. Ao final da discussão preliminar, as emendas seriam reunidas em grupos temáticos,

⁵²⁹ Conforme percebido por Menelick de Carvalho Netto, para quem a Assembléia Revisional deveria observar, na tarefa de estabelecer os procedimentos que regulariam a revisão, “o limite implícito da fixação de procedimento que tal como o que gerou a Constituição, envolva ampla participação popular direta e no qual se verifique, no mínimo, o mesmo nível de participação e publicidade” (CARVALHO NETTO, 2001, p. 888). Ver, ainda, (MORAES, 2003, p. 48): “Cumpra observar que a lógica que caracterizou o Congresso Constituinte de 1987-1988 não é a mesma que marcou a revisão constitucional de 1993-1994 e o processo de mudança responsável pela maioria das quarenta emendas apostas ao texto constitucional original. No caso do Congresso Constituinte, tinha-se como objetivo restaurar a democracia, após anos e anos de autoritarismo político; os debates posteriores tentam responder a problemas que emergem depois e alteram substancialmente a cena mundial”.

⁵³⁰ Para maiores informações sobre as emendas apresentadas, conferir a base de dados sobre a revisão constitucional disponível no sítio do Senado Federal, em “Bases Históricas do Congresso Nacional”, disponível no endereço: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/basesHist/>>.

⁵³¹ Ao todo, foram apresentadas 17.246 propostas revisionais, às quais se somaram 12.614 emendas. Para os dados consolidados, ver o pronunciamento do relator da Revisão Constitucional em *Diário dos Trabalhos Revisionais*, 15.4.1994, p. 2.932. O deputado pedetista Paulo Ramos chegou a ingressar com mandado de segurança contra a exigüidade do prazo para apresentar emendas às propostas revisionais. Requeria o deputado, com fundamento nos princípios da proporcionalidade e da proibição de excesso, que emendas apresentadas após o prazo regimental (até 11 de fevereiro) fossem admitidas pelo Relator Geral da Revisão independentemente de sua intempestividade. O Ministro Sepúlveda Pertence, no exercício eventual da Presidência do Tribunal, negou seguimento à ação, decisão referendada em 10 de fevereiro pelo Pleno no julgamento de agravo. O Tribunal entendeu, à unanimidade, que a hipótese era de ilegitimidade *ad causam*, não cabendo ao Relator figurar no pólo passivo da relação processual que se intentava estabelecer. A propósito, ver o Agravo Regimental em Mandado de Segurança nº 21.888-6/DF.

conforme a matéria constitucional tratada, e distribuídas ao relator e relatores adjuntos (nomeados por indicação do relator). A partir daí, a relatoria da revisão preparava pareceres temáticos, tais como “empresas brasileiras”, “monopólio das telecomunicações”, “data da eleição e posse”, “reforma da Constituição” e tantos outros⁵³². Por fim, os pareceres eram submetidos ao Plenário.

Mesmo essa descrição sucinta do roteiro de trabalho da Assembléia Revisional já deixa claro uma diferença radical em relação à Constituinte: não havia o funcionamento de *nenhuma comissão*. O trabalho que fora desempenhado pela Comissão de Sistematização em 1987 era agora, guardadas as diferenças, realizado isoladamente pelo relator e seus adjuntos. O deputado Aldo Rebelo, crítico de primeira hora do Regimento, escreveu, em 1994, que:

A Revisão passou a marchar em terreno minado. O Regimento Interno proposto por Nelson Jobim para alijar os contras e impedir a obstrução cumpriu papel exatamente inverso do pretendido, pois afastou o conjunto dos parlamentares, inclusive dos partidos revisionistas, de qualquer interferência no processo de discussão, negociação e deliberação sobre as emendas à Revisão. (REBELO, 1994)

De fato, a insatisfação não se limitava aos partidos de oposição. O presidente da Câmara, Inocêncio Oliveira, já naquela época conhecido pela sua popularidade entre os deputados, criticou Nelson Jobim, um relator, em sua opinião, “muito centralizador. Ele tem mais poder do que 500 deputados, porque pode apresentar em plenário, no momento da votação, emendas que podem tudo”⁵³³. Mas os partidos que apoiavam a revisão, inclusive o próprio PFL de Inocêncio, não recuaram diante das críticas. O presidente do Congresso, senador Humberto Lucena, declarou que a centralização que desagradava Inocêncio não era culpa de Jobim, mas do regimento interno. “Se o regimento fosse mais liberal, ele também seria liberal” (VAZ, 1994b)⁵³⁴.

⁵³² Foram preparados ao todo 81 pareceres, publicados pelo Senado Federal com o título: “Pareceres produzidos (histórico)”, em três volumes.

⁵³³ Inocêncio se referia à previsão do art. 6º, § 2º do Regimento, que dispunha: “as emendas aglutinativas [resultantes da fusão de emendas em tramitação] poderão ser apresentadas pelos autores das emendas objeto de fusão, por 59 congressistas ou por líderes que representem este número, devendo o Relator manifestar-se de imediato sobre elas, *podendo oferecer subemendas*” (destacamos).

⁵³⁴ Segundo Lucio Vaz, em reportagem publicada pela Folha de S. Paulo, “a exigência feita pelos ‘contras’ (partidos de esquerda que se opõem à revisão constitucional) para participar das votações sobre ordem econômica pode emperrar mais uma vez a revisão constitucional. Eles exigem uma alteração no regimento interno que democratize os trabalhos e permita a apreciação das propostas dos pequenos partidos. Os grandes partidos se opõem às alterações no regimento. (...) O líder do PT na Câmara, José Fortunati (RS), afirma que o atual regimento ‘é extremamente autoritário. Centraliza poderes no relator,

Em meados de março de 1994, quando a revisão tropeçava entre a falta de organização da base do governo e a obstrução da oposição e já dava mostras de que não chegaria a um resultado satisfatório, os “contras” condicionaram a apreciação de temas ligados à ordem econômica à instalação de uma comissão temática. O presidente nacional do PPR, senador Esperidião Amim, retorquiu a exigência afirmando que “discutir regimento agora é uma bela maneira de não se fazer revisão. Na próxima revisão a gente faz um regimento melhor. Agora, temos que discutir uma pauta e chegar a um acordo” (VAZ, 1994a).

A pressa de Amim era compreensível. Se estivesse em vigor o Regimento original do Congresso Revisor, ele estaria falando a quatro dias do encerramento da revisão constitucional, prevista para 15 de março (art. 34). Entretanto, três semanas antes, em um contexto onde o debate sobre Regimento foi muito bem-vindo, o prazo de funcionamento do Congresso Revisor havia sido prorrogado até 31 de maio. No início do ano, Jobim arriscava: “Não tenho dúvidas de que, quando começar a votação, os parlamentares estarão presentes. Será muito difícil para o PT e o PDT explicarem ao país a obstrução de uma sessão que tratar, por exemplo, da imunidade” (DIAS, 1994). Entretanto, no final de janeiro, as perspectivas não eram mais essas e o próprio relator cogitava a necessidade de prorrogação do prazo inicial (FOLHA DE S. PAULO, 1994a, p. 1-4)⁵³⁵.

Naquele momento (fins de janeiro de 1994), o Congresso se viu às voltas com outro fator de “dispersão” dos trabalhos revisionais, que se somava à CPI do Orçamento: a aprovação de medidas provisórias recém-editadas pelo presidente Itamar Franco, referentes ao plano econômico de estabilização adotado pelo governo. Além disso, uma parte importante do plano, a criação do Fundo Social de Emergência (FSE), passava pela revisão constitucional. O governo atravessava um teste político delicado diante da divulgação na mídia de prognósticos negativos acerca do futuro do plano e de

que pode apresentar emendas sem que o plenário tenha conhecimento prévio’. (...) As críticas têm o apoio do líder do PDT na Câmara, Luiz Salomão (RJ). ‘Sem mudar o regimento interno não votamos a ordem econômica’, ameaça o deputado. Ele afirma que, pelo atual regimento, apenas os pareceres do relator vão à votação” (VAZ, 1994a).

⁵³⁵ O clima entre o presidente do Senado e o relator da revisão, Nelson Jobim, piorou sensivelmente em razão da paralisia dos trabalhos: “A paralisia da revisão levou Jobim e o presidente do Congresso, senador Humberto Lucena (PMDB-PB), a trocarem acusações. Segundo Jobim, a responsabilidade é do próprio Congresso: ‘Falta vontade política do presidente do Congresso e das lideranças’. Já Lucena responsabilizou a todos integrantes do Congresso, ‘inclusive o relator’.” (FOLHA DE S. PAULO, 1994a).

sua própria capacidade política para aprová-lo no Congresso (CARDOSO, 2006, p. 192). O então ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso registrou em suas memórias que a equipe econômica lutava como se estivesse só no governo, “pois o Presidente Itamar nos apoiava, mas não expressava publicamente sua posição”. Fernando Henrique confessa que “durante janeiro a luta parecia perdida, tanto para a aprovação do FSE como do aumento dos impostos que facilitaria o Orçamento de 1994” (CARDOSO, 2006, p. 191).

O desenlace do episódio terminou por ser favorável ao governo. Após um longo período sem reuniões em fevereiro⁵³⁶, na manhã do dia 23, em uma sessão extraordinária realizada exclusivamente para essa finalidade, foi lido o Projeto de Resolução nº 3, de 1994 – RCF⁵³⁷, que estendia os trabalhos da revisão até 31 de maio daquele ano. A base governista costurou um acordo que envolvia a aprovação da prorrogação dos trabalhos revisionais em troca da aprovação em segundo turno, sem modificações, do FSE⁵³⁸. Na sessão da tarde, uma manobra regimental⁵³⁹ garantiu a aprovação do projeto de resolução⁵⁴⁰ e também da proposta revisional que instituiu o Fundo.

Como se sabe, mais do que a aprovação, interessava ao governo a imediata *promulgação* da matéria. A possibilidade estava prevista no Regimento Interno, desde

⁵³⁶ Do dia 9 ao dia 22 de fevereiro não houve quorum em nenhuma das cinco tentativas de reunir o Congresso Revisor (nos dias 9, 10, 11, 17 e 18 de fevereiro).

⁵³⁷ *Diário dos Trabalhos Revisionais*, 24.2.1994, p. 1.045.

⁵³⁸ A proposta havia sido aprovada em 1º turno no dia 9 de fevereiro. “Para aprovar o FSE sem mudanças, o PFL exigiu do governo o apoio à prorrogação da revisão. O PPR também prometia obstruir a votação, caso o prazo final da revisão não fosse adiado. Com esta votação, o governo isolou os partidos contrários à revisão (PT, PDT e PC do B), que não possuem número para a obstrução” (FOLHA DE S. PAULO, 1994c, p. 1-5)

⁵³⁹ O art. 28, I e § 1º do Regimento do Congresso Revisor determinava que entre a publicação e a apreciação de um projeto de resolução destinado a modificá-lo, um interstício de cinco dias deveria ser observado: “Art. 28. Estas normas regimentais poderão ser alteradas por projeto de resolução de iniciativa: I – da Mesa; (...) § 1º Na hipótese do inciso I, publicado o projeto e distribuídos os avulsos, será aquele incluído na Ordem do Dia de sessão a realizar-se dentro de cinco dias, destinada à sua discussão”. Entretanto, no entendimento do presidente Humberto Lucena, a aprovação de um requerimento de urgência supriria a necessidade de aguardar o transcurso daquele prazo. A decisão de Lucena provocou revolta entre os parlamentares que se opunham à revisão. Mesmo o deputado pefelista Josaphat Marinho manifestou-se contrariamente à decisão da presidência, observando que a matéria havia sido regulada pelo Regimento do Congresso Revisor e não caberia invocar as normas internas da Câmara ou do Senado para solução da questão, uma vez que estas se aplicavam apenas *subsidiariamente* aos trabalhos revisionais. *Diário dos Trabalhos Revisionais*, 24.2.1994, p. 1.083.

⁵⁴⁰ Promulgado como Resolução nº 1, de 1994 – RCF, a norma dava nova redação ao art. 34 do Regimento Interno, determinando o encerramento dos trabalhos revisionais em 31 de maio, “improrrogavelmente”. *Diário dos Trabalhos Revisionais*, 25.2.1994, p. 1.168.

que requerimento nesse sentido, subscrito por 59 congressistas ou líderes que representassem esse número, fosse aprovado pela maioria absoluta da Assembléia Revisional (art. 13, §§ 11 e 12)⁵⁴¹. O FSE foi aprovado por larga maioria em uma das sessões mais tumultuadas de todo o processo revisional⁵⁴² e, logo em seguida, as lideranças do PMDB, PP, PL e PSDB apresentaram o Requerimento nº 69, de 1994 – RCF⁵⁴³, no qual pugnavam pela imediata promulgação da matéria. O Requerimento foi apreciado e aprovado em 1º de março⁵⁴⁴, oportunidade na qual foi promulgada a Emenda Constitucional de Revisão nº 1⁵⁴⁵.

A pressa em se definir de forma rápida e supostamente definitiva a data final do processo revisional e de se aprovar de modo igualmente célere o FSE estavam conectadas por um ajuste firmado em meados de fevereiro de 94 entre Nelson Jobim e o então Procurador Geral da República, Aristides Junqueira. A conversa fora motivada por especulações de que seria possível suspender a revisão constitucional e retomá-la em outro momento, o que colocaria em xeque o rito de reforma constitucional definido no art. 60 da Constituição. De acordo com Jobim,

Nos momentos que antecederam a promulgação do FSE eu tive uma conversa longa com o doutor Aristides Junqueira (procurador-geral da República) e chegamos os dois à mesma conclusão. A de que no momento em que promulgássemos uma emenda constitucional antecipadamente nós congelaríamos a possibilidade de prorrogação (TREVISAN, 1994, p. 1-9)⁵⁴⁶.

⁵⁴¹ A idéia da promulgação “salame” já fazia parte dos debates sobre o regimento da revisão desde seus primeiros momentos, conforme registrado pelo senador Josaphat Marinho, em discurso no qual critica o início de conversações sobre a revisão sem representantes do Senado, confinando à Câmara um assunto da competência do Congresso. Segundo Marinho, no curso das negociações sobre o anteprojeto da revisão: “foi cogitado o procedimento de que, à medida que determinadas matérias estivessem votadas, fossem isoladamente promulgadas”. *Diário do Congresso Nacional*, Seção II, 11.8.1993, p. 7.222

⁵⁴² Foram 402 votos favoráveis, 95 contrários e três abstenções. *Diário dos Trabalhos Revisionais*, 24.2.1994, p. 1.129. O líder do PT, deputado José Fortunati, chegou a ingressar com um mandado de segurança no STF em face da suposta proclamação pela Mesa de resultado de votação em desacordo com o indicado pelo painel eletrônico, durante a apreciação dos destaques referentes ao FSE. A liminar foi considerada prejudicada pelo relator, Ministro Sydney Sanches, que, em 15 de março remeteu os autos à Procuradoria Geral da República, para colher parecer do Procurador-Geral. O processo foi devolvido apenas em abril de 2002, mais de 8 anos depois e declarado prejudicado por decisão monocrática do relator. Novamente uma ação questionando a legitimidade de atos praticados no processo revisional foi ao arquivo sem ter seu mérito julgado pelo Tribunal. A propósito, ver o Mandado de Segurança nº 21.949/DF.

⁵⁴³ *Diário dos Trabalhos Revisionais*, 24.2.1994, p. 1.161.

⁵⁴⁴ *Diário dos Trabalhos Revisionais*, 2.3.1994, p. 1.249.

⁵⁴⁵ *Diário dos Trabalhos Revisionais*, 2.3.1994, suplemento ao nº 29.

⁵⁴⁶ A imprensa noticiou, ainda, uma reunião entre Jobim, Junqueira e ministros do STF: “A saída para a crise se desenhou em reunião na manhã de ontem entre o presidente do STF ministro Octávio Gallotti, o relator da revisão, deputado Nelson Jobim (PMDB-RS) e os ministros Francisco Rezek, Sepúlveda

A prorrogação dos prazos de trabalho da Assembléia Revisional e a promulgação isolada da Emenda Constitucional de Revisão nº 1 foram alvo de crítica por parte de perspectivas políticas e teóricas diversas. Saulo Ramos, por exemplo, defendia a possibilidade de prorrogar indefinidamente os trabalhos revisionais pela simples supressão do prazo final do Regimento do Congresso Revisor, mas criticou acidamente a promulgação parcial, em artigo intitulado “Não às rodelas de salame”⁵⁴⁷. Ives Gandra também discordou da promulgação parcial da revisão, observando que “em nenhum momento, cuidou o Constituinte de uma revisão para a promulgação de emendas circunstanciais e casuísticas” (MARTINS, 1994). Menelick de Carvalho Netto, por sua vez, criticou a violação ao sentido gerador de legitimidade da Constituição de 1988 pela “deliberação isolada e puntual de emendas em que se perdeu de vista o todo do texto e, sobretudo, o problema da efetividade do mesmo” (CARVALHO NETTO, 2001, p. 889).

A importância das medidas de estabilização da economia adotadas a partir de 1994 dificilmente pode ser posta em causa. Entretanto, a prioridade concedida pelo Congresso à deliberação e promulgação do Fundo Social de Emergência levantava dúvidas sobre se a revisão constitucional seria capaz de catalisar o processo de debate público acerca das limitações da Constituição de 1988, ou se ela se tornaria apenas um mecanismo de ajuste do texto constitucional ditado pela pauta política do governo.

O episódio da promulgação antecipada do FSE integrava-se, naquele momento, em um quadro maior. A desmobilização da clara maioria parlamentar pró-revisão erguia-se no centro do cenário, alimentada por diversos fatores. Em primeiro lugar, o ano de 1994 era ano eleitoral. Muitos políticos que apoiavam a revisão hesitariam em lidar com os temas explosivos que estavam em pauta, como os ligados à Previdência Social, à estabilidade do servidor público e aos direitos trabalhistas, que afetavam um enorme contingente de eleitores. Além disso, o Congresso atravessava um momento de crise de credibilidade, com várias lideranças investigadas por corrupção pela CPI do

Pertence e Moreira Alves. Jobim deu o passo inicial e declarou que o processo tem que ser único. Recebeu como resposta de Gallotti que a fixação de um prazo acabaria com a polêmica” (DE LEON, 1994a, p. 1-5).

⁵⁴⁷ Segundo Ramos, para dar seguimento aos trabalhos revisionais, “basta retirar-se do regimento interno o mostrengo das promulgações parciais, não voltar a repeti-las, pedir perdão aos deuses pelo primeiro pecado, assegurando que foi o último, e acabar com o prazo para terminar a revisão, prosseguindo-se, porém, nos trabalhos” (RAMOS, 1994, p. 1-3).

Orçamento. Por mais de uma vez os procedimentos disciplinares relativos à responsabilização de deputados acusados de envolvimento com as irregularidades paralisaram os trabalhos revisionais⁵⁴⁸. Enfim, o processo revisional carecia de lideranças capazes de promover a construção de acordos entre os partidos favoráveis e contrários à revisão. O então presidente Itamar Franco teve pequeno envolvimento com o processo e, desde o início, tinha dúvidas sobre suas possibilidades de sucesso⁵⁴⁹. A condução dos trabalhos pelo senador Humberto Lucena ocorreu, por mais de uma vez, em clima de tumulto e desrespeito à Mesa. Por sua vez, o relator geral da revisão, deputado Nelson Jobim, foi duramente criticado pela postura centralizadora que adotara no exercício da função⁵⁵⁰. Tudo isso tornava possível que as forças políticas de oposição à revisão, mesmo reunindo menos de um terço dos congressistas, obtivessem razoável sucesso em sua estratégia obstrucionista. Os “contras” serviam, ainda, à maioria desarticulada e desestimulada a aprofundar o processo de revisão constitucional, como um álibi convincente perante a opinião pública.

A última tentativa para salvar o processo revisional foi a intensificação das negociações em torno de uma “agenda mínima”, a partir de março de 1994. Sem condições de mobilizar uma maioria em torno das propostas centrais de revisão, era

⁵⁴⁸ Apenas para exemplificar: em 13 de abril não houve sessão em razão da votação da perda de mandato dos deputados Feder Nader e Carlos Benevides, na Câmara. Em 11 de maio, a sessão também é cancelada, agora por força da apreciação do parecer da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara sobre a cassação do deputado Ricardo Fiúza. No dia 17 de maio a sessão é cancelada para a votação na Câmara da cassação do deputado João de Deus Antunes. No dia 18, idem, agora em razão da votação do processo contra o deputado Ibsen Pinheiro.

⁵⁴⁹ Assim que foi criada a CPI do Orçamento, Itamar manifestou sua preocupação com as condições políticas de realização da revisão constitucional. Em 19 de outubro de 1993, o jornalista Josias de Souza escrevia: “O senador José Sarney (PFL-AP) acha que o atual Congresso não reúne mais condições políticas para fazer a revisão constitucional. ‘Para obedecer às leis aprovadas pelo Congresso, a sociedade precisa acreditar nos legisladores, o que não acontece agora. O Congresso vive a maior crise dos últimos anos’ (...). A opinião é compartilhada pelo presidente Itamar Franco” (SOUZA, 1993).

⁵⁵⁰ Além das reclamações referentes ao caráter centralizador de sua atuação, o relator enfrentou questionamentos mais sérios. Mais de 40 parlamentares assinaram requerimento à Corregedoria da Câmara solicitando a investigação de relações entre Jobim e empresas supostamente interessadas na quebra de monopólios estatais. De acordo com o então líder do PCdoB, Haroldo Lima: “A Mesa da Câmara precisa se pronunciar sobre o requerimento, assinado por mais de 40 parlamentares, que solicita da Corregedoria da Casa uma investigação sobre as ligações do deputado Nelson Jobim com organizações e empresas interessadas na quebra de monopólios estatais. O escritório de advocacia do qual o deputado Jobim era sócio até há três meses, tinha como clientes a Confederação Nacional das Indústrias e grupos econômicos que se colocam como possíveis compradores das estatais, que podem ou não ser privatizadas, a depender do relatório do próprio Jobim”. *Diário dos Trabalhos Revisionais*, 3.2.1994, p. 589. Mais tarde, indicado Ministro da Justiça de Fernando Henrique Cardoso, Jobim seria acusado de não ter “traquejo político”: “FHC indicou para Justiça o deputado Nelson Jobim (PMDB-RS). Advogado, ele é considerado sem nenhum traquejo político. Seu último trabalho foi o de relator da revisão constitucional, cujo fracasso é atribuído à ausência de acordos entre os congressistas”. (WOLTERS, 1994, p. 1-8).

necessário dialogar. Desde janeiro, Jobim pretendia ter construído com as lideranças partidárias uma pauta que destravasse os trabalhos do Congresso Revisor, mas isso não havia sido possível. Após uma série de sessões sem quorum para deliberação, em 20 de abril o presidente do Congresso, Humberto Lucena, o presidente da Câmara, Inocêncio Oliveira, e líderes de ambas as Casas reuniram-se com vistas à delimitação dessa agenda⁵⁵¹. O encontro terminou sem acordo. No dia 26 de abril, ocorreu uma nova tentativa de articular os líderes em torno de uma agenda dividida em quatro eixos: institucional, política, econômica e tributária⁵⁵². A liderança do PT solicitou o adiamento da deliberação em torno da proposta para debatê-la com sua bancada. Finalmente, em 28 de abril, foi fechada uma agenda de prioridades contendo 14 itens, “considerando o direito de obstrução dos partidos contrários à revisão”⁵⁵³.

Não obstante, nem mesmo a definição desses pontos colaborou com o esforço concentrado em prol da revisão por parte da maioria dos Congressistas. As sessões permaneceram sem produzir deliberações relevantes em razão do baixo quorum e dos processos disciplinares movidos contra os deputados acusados de envolvimento na CPI da Corrupção. E em meados de abril, faltando pouco mais de um mês e meio para o fim da revisão, o relator mostrava-se cético quanto a novos avanços e resolvera investir em um plano de ação alternativo. Segundo Nelson Jobim:

a história política brasileira (...) mostra claramente que os processos de superação das Constituições somente são conhecidos e admitidos através de golpes militares ou golpes civis. Basta lembrar o que houve na Revolução Francesa: após a Queda da Bastilha, em junho de 1789, determinou-se a queda da política de Lafayette e a introdução do terror; e a queda do terror, com a morte de Robespierre, de Danton, de Marat, enfim, de todo o grupo do terror, determinou a vinda do consulado e, por fim, o retorno do império. Nós cremos, então, que esta Revisão Constitucional, Sr. Presidente, poderia dar também à Nação brasileira e ao seu futuro *os meios de superar constitucionalmente a própria Constituição*. Seria um mecanismo em

⁵⁵¹ *Cronologia Atualizada da Revisão da Constituição Federal*, p. 130-131.

⁵⁵² *Cronologia Atualizada da Revisão da Constituição Federal*, p. 132. A agenda apresentava mais de 30 temas para a Ordem do Dia.

⁵⁵³ *Cronologia Atualizada da Revisão da Constituição Federal*, p. 134. As prioridades eram as seguintes: “1. Empresas Brasileiras – Parecer nº 41, art. 171; 2. Exploração do subsolo – Parecer nº 45, art. 176, § 1º; 3. Prazo do mandato presidencial – 2º turno; 4. Perda de mandato – 2º turno; 5. Medida Provisória – Parecer nº 15, art. 62; 6. Contratação de estrangeiros – Parecer nº 47; 7. Vetos presidenciais; 8. Precatórios judiciais – Parecer nº 46, art. 100; 9. Distribuição de gás canalizado – Parecer nº 43, art. 25, § 2º; 10. Liminares do STF; 11. Criação de Municípios – Parecer nº 10, art. 18, § 4º; 12. Infidelidade partidária – Parecer nº 18, arts. 14 e 17; 13. Princípios da reforma tributária; 14. Finanças públicas e processo orçamentário – Parecer nº 38”.

que as mudanças constitucionais profundas pudessem ser feitas por dentro do caminho democrático e através de seus representantes que aqui se assentam, neste Congresso Nacional⁵⁵⁴ (destacamos).

O discurso do relator geral falava de uma potência *desconstituente* que precisava ser preservada. Não se tratava de “aumentar e desenvolver” as fundações da ordem constitucional de 1988 (para usar a expressão de Hannah Arendt), mas de, aproveitando a oportunidade que a Constituição oferecia, inscrever em seu texto as condições de sua própria superação, eliminando, nas palavras de Jobim, “a dicotomia entre poder constituinte originário e derivado”⁵⁵⁵ e substituindo-a por uma fórmula tricotômica, que concebe a revisão total como modelo intermediário, destinado a propiciar a “transição de uma ordem constitucional para outra sem rupturas marcantes”⁵⁵⁶.

A proposta da Relatoria foi consolidada no Parecer nº 49⁵⁵⁷. O parecer pretendia introduzir, durante o funcionamento do Congresso Revisor, a possibilidade de reforma total da Constituição de 1988, desde que observadas duas condições. Em primeiro lugar, seria necessária a interveniência do “efetivo titular do poder constituinte, o povo, seja mediante plebiscito ou referendo”. Segundo, o procedimento adotado deveria ser mais restritivo que o previsto para a aprovação de emenda constitucional⁵⁵⁸.

⁵⁵⁴ *Diário dos Trabalhos Revisionais*, 15.4.1994, p. 2.932.

⁵⁵⁵ *Diário dos Trabalhos Revisionais*, 15.4.1994, p. 2.933.

⁵⁵⁶ Trecho do Parecer nº 49, da Relatoria da Revisão Constitucional. A íntegra do documento está disponível na publicação do Senado Federal intitulada “Pareceres Produzidos (Histórico)”, v. II, p. 420 e seguintes.

⁵⁵⁷ A proposta do parecer ficou assim: “Art. 1º. É acrescentado ao art. 60 da Constituição Federal os seguintes §§ 6º e 7º: (...) § 6º Sem prejuízo do processo regular de emendas, poderá proceder-se à reforma total da Constituição ou à reforma parcial das disposições protegidas pelo § 4º deste artigo, obedecida a forma seguinte: I – o processo previsto neste parágrafo será precedido pela apresentação de projeto de resolução subscrito pela maioria absoluta do total de membros do Congresso Nacional; II – o projeto será discutido e votado em sessão unicameral do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovado se obtiver o voto de três quintos de seus membros, hipótese em que serão instalados os trabalhos respectivos; III – as propostas de reforma da Constituição serão discutidas e votadas em sessão unicameral do Congresso Nacional, em dois turnos, devendo ser aprovadas pelo voto de três quintos de seus membros; IV – o conjunto de alterações aprovadas será submetido a referendo popular; V – aprovadas as alterações em referendo popular pela maioria absoluta dos votos válidos, não computados os em branco e os nulos, o novo texto da Constituição será promulgado na forma do § 3º deste artigo. § 7º O processo previsto no parágrafo anterior poderá ser utilizado desde que decorridos cinco anos da promulgação da reforma, total ou parcial, imediatamente anterior”. O próprio relator preparou, entretanto, no mesmo parecer, substitutivo alternativo, no qual os princípios fundamentais da República e as cláusulas pétreas permaneceriam intangíveis. Além disso, o interstício entre uma e outra reforma realizada nos termos propostos passava de cinco para dez anos. O parecer foi formulado sobre emenda apresentada pelo deputado Odacir Klein a proposta revisional nº 16.648, do deputado José Serra.

⁵⁵⁸ O então Assessor Especial do Relator da Revisão Constitucional, Gilmar Ferreira Mendes, parece ter contribuído de forma decisiva na elaboração do Parecer nº 49. Há uma extensa coincidência entre o texto do parecer e o pequeno artigo “Limites da revisão: cláusulas pétreas ou garantias de eternidade – possibilidade jurídica de sua superação” (MENDES, 1994), publicado por Mendes no informativo

Em apoio à tese da revisão total, o parecer citava três precedentes no direito constitucional comparado: Suíça, Áustria e Espanha. É importante registrar, entretanto, algo que ele, intencionalmente ou não, omite. Nos três países citados, a previsão de revisão total da constituição foi resultado da manifestação do constituinte originário, e não de uma *alteração* nos procedimentos de reforma constitucional estabelecidos originalmente. No caso da Suíça, Setälä esclarece que, “desde a fundação da Confederação Suíça em 1848, os cidadãos suíços têm o direito de propor uma revisão total da Constituição” (SETÄLÄ, 1999, p. 332). Também na Constituição Espanhola de 1978⁵⁵⁹ a previsão de uma revisão total constava do texto originário. Idem para a Constituição Austríaca de 1920, cuja vigência foi restaurada após a 2ª Guerra Mundial⁵⁶⁰. Além disso, a previsão de revisão total nesses países deve ser compreendida à luz de suas respectivas experiências. Se, diante das circunstâncias da Suíça, da Áustria e da Espanha, ainda que por razões diferentes, o instituto pode ser lido como expressão do reconhecimento de que uma alternativa política fora dos marcos do constitucionalismo não é possível ou, pelo menos, desejável, no Brasil é bastante questionável se essa mesma interpretação seria adequada.

semanal “Advocacia Dinâmica”, em fevereiro de 1994. No texto, de Gilmar Mendes, lê-se: “Se se entendesse – o que pareceria bastante razoável – que a revisão total ou a revisão parcial das cláusulas pétreas está implícita na própria Constituição, poder-se-ia cogitar – mediante a utilização de um processo especial que contasse com a participação do Povo – até mesmo de alteração das disposições constitucionais referentes ao processo de emenda constitucional com o escopo de explicitar a idéia de revisão total ou de revisão específica das cláusulas pétreas, permitindo, assim, que se disciplinasse, juridicamente, a alteração das cláusulas ou mesmo a substituição ou a superação da ordem constitucional vigente por outra” (MENDES, 1994, p. 80). No parecer este trecho é citado e, pouco depois, re-escrito nos seguintes termos: “Se se entender – *o que parece absolutamente correto* – que a revisão total ou a revisão parcial das cláusulas pétreas está implícita na própria Constituição, pode-se cogitar – mediante a utilização de um processo especial que contasse com a participação *do efetivo titular do Poder Constituinte*, o povo – até mesmo de alteração das disposições constitucionais referentes ao processo de emenda constitucional com o escopo de explicitar a idéia de revisão total ou de revisão específica das cláusulas pétreas ou mesmo a substituição ou a superação da ordem constitucional vigente por outra” (destacamos as semelhanças). O texto de Mendes foi republicado em versões diferentes em pelo menos outros três periódicos. A versão mais extensa aparece nos “Cadernos de direito constitucional e ciência política”, publicado apenas em 1997, mas com expressa indicação de que aquele era o texto base de uma palestra proferida em março de 1994 (MENDES, 1997). Nesta última versão, o texto não discute diretamente a questão da possibilidade de revisão total da Constituição mediante consulta popular, mas tangencia o tema. Ao defender que o processo de revisão não seria um novo processo constituinte, Mendes observa que “se pretendesse submeter a Constituição a uma revisão total, teria o constituinte, certamente, recorrido à aprovação popular prévia ou posterior (plebiscito ou referendo), tal como verificado em relação à decisão sobre forma e sistema de governo” (MENDES, 1997, p. 74).

⁵⁵⁹ O dispositivo do atual artigo 168 constava, com o mesmo número, do projeto de Constituição publicado no *Boletín Oficial de las Cortes*, n. 170, 28.10.1987, p. 3.733.

⁵⁶⁰ Ver (KLAAMT, 2007, p. 142).

Além dos precedentes estrangeiros, Jobim recorria à própria convocação da Constituinte de 1987-1988 para respaldar sua tese:

Talvez não seja necessário fugir à própria idéia tradicional de sistema normativo para explicar o modelo de convocação da Assembléia Nacional Constituinte brasileira que resultou na Constituição de 1988. Desde que se entenda que o Poder Constituinte – originário – é poder permanente, tem-se de admitir que a Constituição, como expressão histórica desse poder, traz, em si, o germe de sua possível superação.

O raciocínio proposto por Jobim se depara com pelo menos dois problemas, abordados de forma mais detida na conclusão deste trabalho. O primeiro tem a ver com o significado do povo enquanto “efetivo titular do poder constituinte”. Conforme ressaltado por Simone Chambers, “o ‘povo’ como autoridade constituinte nunca poderá ser sinônimo do povo como entidade empírica” (CHAMBERS, 2004, p. 169). Isso levanta, de imediato, suspeitas quanto à idoneidade da solução dada por meio de mecanismos plebiscitários a questões constitucionais relacionadas, por exemplo, a direitos fundamentais.

O segundo se relaciona ao conceito, popularizado pelo trabalho de Bruce Ackerman, de democracia dualista (ACKERMAN, 1991, p. 6), segundo o qual mudanças profundas na estrutura constitucional estão relacionadas a momentos em que o *povo* é o protagonista, não seus representantes (*constitutional moments*). Ackerman se refere, obviamente, aos Estados Unidos. Entretanto, não deixa de ser razoável pensar a Constituinte de 1987-1988 como um “momento constitucional”, como um tempo de mobilização extraordinária da sociedade civil e das instituições. Isso não é nenhuma garantia de que a ordem constitucional fundada naquela ocasião esteja destinada a perpetuidade ou, ainda, nas palavras de Zagrebelsky, que uma hierarquia entre épocas ou gerações tenha sido estabelecida em razão do momento constituinte (ZAGREBELSKY, 2005, p. 45-46). Entretanto, pensar a partir desse ponto nos coloca novamente a questão sobre se plebiscitos e referendos são condição necessária ou suficiente para o tipo de mobilização que permite identificar um momento de *protagonismo popular*, no qual se verifica a “intervenção do titular do poder constituinte originário”. Essas duas questões serão abordadas adiante.

No início de maio de 1994, os trabalhos revisionais permaneciam paralisados e o Parecer nº 49 foi retomado como uma alternativa à impossibilidade de cumprir a pauta mínima acordada entre os líderes partidários:

Tenho convicção absoluta de que esta pauta mínima só poderá ser votada no tempo remanescente (...) se houver um entendimento pleno de todas as Lideranças. (...) na hipótese de não se produzir esse entendimento pleno, tenho autorização dos relatores adjuntos para requerer a inclusão na pauta do Parecer nº 49, que acrescenta o § 6º ao art. 60 e que está sendo chamado de “janela”, porque permite um processo revisional ou de reforma da Constituição no futuro, e imediatamente após a votação dessa emenda, apresentar o pedido de encerramento do processo revisional⁵⁶¹.

A idéia de trocar a revisão em curso pela possibilidade de uma revisão futura foi recebida com preocupação por parte dos líderes revisionistas. Para eles, a abertura da “janela” acabaria desestimulando o esforço concentrado no último mês de trabalho do Congresso Revisor⁵⁶². De fato, muito pouco foi aprovado até o final da revisão e as alterações – a maioria relacionada ao trabalho da CPI do Orçamento – tinham pequeno significado diante dos temas que inicialmente compunham a agenda de reformas pretendida⁵⁶³.

O quadro de letargia da revisão não sofreu mudanças significativas ao longo do mês de maio. No dia 25, líderes do PSDB, PMDB, Governo, PTB, PFL, PL, PDT, PPS, PCdoB, PSD, PV, PPR, PP e o Relator, Nelson Jobim, reuniram-se mais uma vez, na residência oficial do Presidente da Câmara, para avaliar alternativas. De acordo com a

⁵⁶¹ O líder do PFL na Câmara, deputado Luís Eduardo observou o seguinte: “entendo as razões do eminente Relator, Deputado Nelson Jobim, para apresentar uma alternativa que viabilize, no futuro, a modificação da Constituição do Brasil por via não convencional. Esse texto é o reflexo de um trabalho de sete meses, examinando propostas, dando pareceres, tentando viabilizar o processo de revisão da nossa Constituição”. Discordo do eminente Relator apenas na colocação política. Votamos o regimento e fixamos o prazo para o término de nossos trabalhos. Dele, o meu partido não se afastará”. *Diário dos Trabalhos Revisionais*, 15.4.1994, p. 2.938. O deputado Victor Faccioni, do PPR gaúcho, por sua vez, reclamou: “Espero, Sr. Presidente, que o eminente Deputado Nelson Jobim não titubeie, não se desanime, não nos transmita mais desalento algum, porque lemos, também, declaração na imprensa de que S. Ex^a estaria, desalentado, entregando os pontos”. *Diário dos Trabalhos Revisionais*, 4.5.1994, p. 3.444.

⁵⁶² *Diário dos Trabalhos Revisionais*, 15.4.1994, p. 2.940.

⁵⁶³ Além da Emenda Constitucional de Revisão nº 1, foram aprovadas outras cinco emendas revisionais. A Emenda Constitucional de Revisão nº 2 permitia que o Congresso convocasse ou requisitasse informações não apenas de Ministros de Estado, mas também de outros titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República. A Emenda Constitucional de Revisão nº 3 introduzia leves alterações no regime da nacionalidade. A Emenda Constitucional de Revisão nº 4, por sua vez, introduziu a previsão de que a legislação sobre inelegibilidade leve em conta a vida pregressa do candidato. Enfim, a Emenda Constitucional de Revisão nº 5 reduziu para quatro anos o mandato presidencial e a Emenda Constitucional de Revisão nº 6 estabeleceu que a renúncia do parlamentar submetido a processo que vise ou possa levar à perda de mandato ficaria suspensa até a conclusão do processo.

“Cronologia Atualizada da Revisão da Constituição Federal”, o encontro girou em torno de três propostas: a primeira, do PMDB, foi sustentada por Michel Temer, e sugeria a realização de uma “revisão exclusiva” em 1995; a segunda proposta, do PFL, foi apresentada por Ney Lopes, que defendeu a extensão dos trabalhos revisionais até o fim de 1995; enfim, a proposta do PSDB (que tinha em José Serra seu principal articulador), coincidia em boa medida com o substitutivo do Parecer nº 49, da Relatoria da revisão⁵⁶⁴. Os líderes teriam acordado que a votação do parecer ocorreria em regime de urgência.

Novamente, o combinado não se concretizou. A sessão do dia 26 de maio decorreu sem deliberações relevantes e a sessão seguinte, prevista para o dia 27, foi cancelada. Enfim, no dia 31, último dia de trabalho, a falta de quorum impediu a apreciação do Parecer nº 49, frustrando as lideranças revisionistas que pretendiam introduzir uma segunda via de alteração formal na Constituição⁵⁶⁵, em especial José Serra. Para Serra, sem a revisão, o governo que se iniciaria em 1995, fosse qual fosse, estaria comprometido:

A nossa Constituição precisa de uma reforma ampla para viabilizar a governabilidade do país, qualquer que seja o Presidente eleito no final deste ano. Ao mesmo tempo, Sr. Presidente, precisamos ter claro que, *pelo processo normal de mudanças na Constituição, a reforma é inviável*⁵⁶⁶. (destacamos)

Enquanto os trabalhos se aproximavam do fim, o líder petista José Fortunati, contemplando a barreira de *blindex* que separava os deputados das galerias, observou: “o único fato concreto que este Congresso Revisor acabou propiciando foram os vidros que hoje cobrem o plenário desta Casa”⁵⁶⁷.

⁵⁶⁴ *Cronologia Atualizada da Revisão da Constituição Federal*, p. 149.

⁵⁶⁵ De acordo com a repórter Raquel Ulhôa: “O painel registrava a presença de 254 congressistas e seriam necessários 293 votos a favor da emenda, para aprovação. As lideranças já admitiam o fracasso. Para o líder do PFL na Câmara, deputado Luís Eduardo Magalhães (BA), ‘o Congresso foi incompetente para fazer a revisão e não foi responsável para permitir que a próxima legislatura a fizesse’. Magalhães diz que ‘crescem as chances de uma assembléia revisora exclusiva, porque ficamos sem nenhum mecanismo ágil para modificar a Constituição’. O líder do PT, José Fortunati (RS), que combateu a revisão, disse que ‘temos que buscar uma fórmula para resolver o problema da revisão. Com isto, crescem as chances de uma assembléia revisora exclusiva’. A proposta de transferir a revisão para 1995, que os líderes tentavam votar ontem à noite, foi elaborada pelo relator do congresso revisor, deputado Nelson Jobim (PMDB-RS). Ela alterava o artigo 60 da Constituição, para permitir a realização de reformas constitucionais a cada dez anos. (...) Os líderes ficaram reunidos por cinco horas, tentando chegar a um acordo. Houve muitas divergências” (ULHÔA, 1994, p. 1-4).

⁵⁶⁶ *Diário dos Trabalhos Revisionais*, 1º.6.1994, p. 4.679.

⁵⁶⁷ *Diário dos Trabalhos Revisionais*, 1º.6.1994, p. 4.692.

3.3. A alteração no procedimento especial de reforma constitucional como dilema contemporâneo (1993-2008)

Essa recapitulação do processo de revisão constitucional de 1993-1994 permite confrontar perspectivas diversas acerca do processo de mudança constitucional. Para que servia a revisão? A resposta mais popular era, possivelmente, a de que aquele processo constituía um meio necessário para a correção dos anacronismos congêntos da Constituição de 88 (então identificados como o conceito de empresa nacional, os monopólios, a estabilidade e a aposentadoria integral do servidor público, a previsão de benefícios sem contrapartida no sistema previdenciário, excesso de direitos trabalhistas que elevavam o “Custo Brasil”, e assim por diante). Alguns dos congressistas que se opunham à revisão poderiam até compartilhar desse diagnóstico, mas sua posição minoritária no Congresso representava uma dificuldade: sempre havia a possibilidade de que mudanças introduzidas pelo procedimento facilitado alcançassem pautas que eles pretendiam preservar, especialmente em ano eleitoral.

Para quem entendia a Constituição como um entrave ao desenvolvimento e via na revisão uma oportunidade de aprovar mudanças indispensáveis à governabilidade do país, a frustração era evidente. O jornalista Josias de Souza produziu um dos textos que melhor representam essa perspectiva:

Digo agora algo que em 88 não se podia declarar nem em terreno baldio: a nova Constituição é horrorosa, diria mesmo horrenda. O que tem de bom não chega a compensar o estrago que vem provocando. Nossa Constituição nasceu de dentadura, veio ao mundo de bengala. Sabendo-a próxima da morte, seus pais marcaram o enterro para dali a cinco anos. Pois bem: podendo assumir o histórico papel de coveiros de uma Constituição morta, nossos deputados e senadores preferiram deitar eles próprios no fundo da cova. Sim, deixaram intacto o cadáver que já cheira mal e decidiram enterrar-se a si próprios. Num país sério, os opositores da revisão constitucional não se reelegeriam. O eleitor os sepultaria com desonra. Chamaria a todos de covardes no próprio velório. E estaria fazendo justiça. Pois foi por pura covardia, por receio de perder votos, que os parlamentares se recusaram a mexer em temas como a Previdência, a estabilidade do servidor e o sistema tributário. Terra neles, eleitor (SOUZA, 1994, p. 1-2).

A revisão constitucional foi considerada, à unanimidade, um fracasso. As únicas avaliações “positivas” remontavam a pronunciamentos dos “contras”, que comemoraram não os resultados da revisão, mas a sua *falta* de resultados. Em junho de 1994, antes das eleições presidenciais, a Folha de S. Paulo questionou os principais

candidatos acerca de suas posições quanto à realização de uma nova revisão constitucional. Todos, à exceção de Orestes Quécia, se mostravam favoráveis à idéia⁵⁶⁸. Também em junho o Estado de S. Paulo noticiava: “tese de Constituinte exclusiva ganha adeptos”. A matéria indicava temas esquecidos pela revisão (monopólios, sistema tributário, previdência, funcionalismo, sistema eleitoral) e entrevistava juristas e políticos que defendiam a medida como melhor alternativa para “fazer as reformas necessárias à governabilidade” (1994, p. A7). Tão logo a eleição presidencial foi definida, a idéia transformou-se em bandeira de governo, novamente pelas mãos de José Serra, que anunciou já estar trabalhando numa proposta de emenda constitucional destinada a materializar a nova revisão.

Antes mesmo que a proposição fosse apresentada, a polêmica em torno dela já havia se instalado. O 11º Encontro Nacional dos Procuradores da República, realizado em Fortaleza, entre 28 de outubro e 2 de novembro de 1994, aprovava um documento contrário à nova revisão. O então presidente da Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR), Wagner Gonçalves, declarou que “a mudança do processo de emenda importa em ruptura da ordem jurídica estabelecida, que compete ao Ministério Público defender” (GONÇALVES, 1994, p. 4-2). Na mesma época, perguntado sobre a posição do Supremo Tribunal Federal em relação à realização de uma nova revisão constitucional, o então ministro Sepúlveda Pertence afirmou: “É extremamente difícil o Supremo aceitar” (DE LEON, 1994b, p. 1-7)⁵⁶⁹.

⁵⁶⁸ A matéria da Folha perguntava aos candidatos se eles eram favoráveis à convocação de uma assembléia revisora exclusiva, por que, como e em que prazo. Lula respondeu: “Nada tenho contra e é um assunto que discutimos, no partido, com o maior carinho. Mas não vejo nenhum problema em que os próprios deputados façam a revisão. A revisão não se fez não porque não era exclusiva, mas porque não há seriedade. Não se pode ter pressa. Primeiro, é preciso que o Congresso regulamente a Constituição atual, nos pontos ainda não regulamentados e que são muitos. Só depois se poderia convocar um Congresso revisor ou estabelecer que o próprio Congresso normal fizesse a revisão. Em menos de oito a 12 meses, é difícil concluir os trabalhos”. Fernando Henrique não era contrário, mas mostrava-se preocupado com a constitucionalidade da medida: “Se forem superados os problemas jurídicos e constitucionais, eu sou. Que problemas são esses? Como formular uma constituinte em plena vigência de outra Constituição? Não é uma questão fácil de resolver. Acho que a forma exclusiva é a melhor. Esse é o problema. Estando na vigência de um regime democrático, como convocar uma constituinte? Só o próprio Congresso pode fazer isso. Quanto à data, tem que ser feito o mais rapidamente possível. Depois da eleição presidencial, com uma nova legislatura, deveria ser feita essa nova revisão. Em seis meses. Não precisa mais que isso. É só ter vontade política” (FOLHA DE S. PAULO, 1994d, p. 1-7).

⁵⁶⁹ A manifestação de Pertence desagradou alguns dos defensores de uma nova revisão constitucional. Miguel Reale, em palestra na FIESP, em 19 de junho de 1996, ainda lamentava o pronunciamento do Ministro naquela oportunidade: “falou-se que um ministro do Supremo Tribunal teria adiantado a pessoas do governo que essa solução dificilmente seria aceita pela Corte Suprema. Em primeiro lugar, não é função do Supremo Tribunal atuar como conselho consultivo do governo. O que houve foi uma

Serra respondeu pela imprensa que os defensores da intangibilidade do procedimento de reforma constitucional eram membros de um clube “pré-euclidiano”, no qual “a menor distância entre dois pontos é uma bela curva espiralada e, se possível, parabólica”. Uma coisa eram os direitos humanos (“estes sim cláusulas pétreas”) e outra, “completamente diferente, *muito mais modesta, modestíssima*, é a alteração das regras para promover mudanças constitucionais” (SERRA, 1994, p. 1-3) (destacamos). Em 14 de dezembro de 1994, Serra apresentou a Proposta de Emenda à Constituição nº 192⁵⁷⁰. A proposta previa quatro meses de revisão constitucional, entre fevereiro e junho de 1995, preservadas as cláusulas pétreas previstas no art. 60, § 4º e observado o quorum de maioria absoluta dos membros do Congresso, reunidos em sessão unicameral. Previa, ainda, a possibilidade de revisão total do texto constitucional e determinava, por fim, que um plebiscito seria convocado para autorizar o funcionamento do Congresso revisor após a aprovação da Emenda Constitucional⁵⁷¹.

Em 1995, iniciou-se o governo de Fernando Henrique Cardoso. Ao longo de oito anos de mandato, foram aprovadas trinta e cinco emendas constitucionais, algumas das quais trataram de temas delicados. A participação de capital estrangeiro na exploração de recursos minerais, a quebra do monopólio estatal sobre as telecomunicações e o petróleo, a reforma administrativa, a reforma previdenciária, a reeleição, a instituição de contribuição sobre movimentação financeira, a desvinculação de recursos da União, e assim por diante. No governo Lula, até o fim de 2008, dezessete emendas constitucionais foram aprovadas. Também foram feitos ajustes na Previdência e no sistema tributário, além de uma extensa reforma do Poder Judiciário. Ao todo, já foram promulgadas cinquenta e seis emendas constitucionais pelas regras previstas no art. 60,

interferência indevida e inoportuna de um ministro do Supremo, que alarmou o governo no sentido de optar pela via mais difícil. E o resultado está aí” (REALE, 1996, p. 5). Curiosamente, Reale não se incomodou em participar, ao lado do Ministro do STF, Themistocles Cavalcanti, da Comissão de Alto Nível designada por Costa e Silva para assessorar o governo na preparação de um anteprojeto de Constituição, no ano de 1969.

⁵⁷⁰ *Diário do Congresso Nacional*, Seção I, 17.1.1995, p. 734.

⁵⁷¹ Em 12 de outubro de 1994, o deputado Marcelino Romano havia apresentado uma proposta de emenda constitucional prevendo procedimento semelhante e prazo de seis meses de funcionamento para a nova revisão constitucional. A este respeito, ver a Proposta de Emenda à Constituição nº 189, de 1994. *Diário do Congresso Nacional*, Seção I, 16.12.1994, p. 15.468. Em razão do final da Legislatura, ambas as proposições foram arquivadas sem sequer receber parecer da Comissão de Constituição e Justiça. Para o arquivamento das Propostas de Emenda à Constituição nº 189 e nº 192, de 1994, conferir o *Diário da Câmara dos Deputados*, 3.2.1995, p. 212-213.

ainda que, ocasionalmente, a regularidade da tramitação de algumas dessas propostas tenha sido questionada⁵⁷².

A quantidade de emendas aprovadas e a profundidade das modificações introduzidas no texto provam, na pior das hipóteses, que o rito previsto no artigo 60 para a reforma da Constituição não é um obstáculo intransponível e nem tampouco um risco sério para a “governabilidade”. Isso, porém, não conduziu ao sepultamento da idéia de que novas revisões constitucionais são necessárias para solucionar os problemas do país. Pelo contrário. Durante os últimos quinze anos, esse debate permaneceu vivo e continua atual, como uma breve recapitulação analítica do período pode demonstrar.

Em 1995, pelo menos três propostas sugeriam a alteração das regras do artigo 60, quer de forma permanente, quer de forma excepcional, por meio de um novo processo revisional, todas oferecidas por parlamentares da base do governo. No Senado, tramitaram em conjunto as Propostas de Emenda à Constituição nº 25⁵⁷³ e nº 30⁵⁷⁴, de 1995, de autoria, respectivamente, dos senadores Humberto Lucena e Sérgio Machado. Ambas sugeriam que as propostas de emenda à Constituição passassem a ser apreciadas pelo Congresso Nacional em sessão conjunta (não unicameral). O quorum para aprovação das propostas permaneceria inalterado. A idéia, que havia sido sugerida pela primeira vez em 1991, no início do esforço reformista do governo Collor⁵⁷⁵, foi também encampada na Câmara dos Deputados por meio da Proposta de Emenda à Constituição nº 62, de 1995, do deputado Saulo Queiroz, do PSDB. A proposta de Saulo Queiroz foi arquivada ao final da Legislatura sem que houvesse recebido parecer de nenhuma comissão da Câmara. As propostas de Lucena e Machado receberam parecer na Comissão de Constituição e Justiça do Senado em novembro de 1997⁵⁷⁶, mas nunca chegaram a ser apreciadas pela Comissão. O parecer, recorrendo à tese popularizada por Nelson de Sousa Sampaio, considerava a proposta inconstitucional pelo fato de que

⁵⁷² Vide, a título de exemplo, a Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.135-4/DF (referente à reforma da Previdência) e a Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.395-6/DF (Reforma do Judiciário).

⁵⁷³ *Diário do Congresso Nacional*, Seção II, 11.5.1995, p. 8.026.

⁵⁷⁴ *Diário do Congresso Nacional*, Seção II, 19.5.1995, p. 8.480.

⁵⁷⁵ Proposta de Emenda à Constituição nº 68, de 1991, de autoria do deputado Adylson Motta e outros, já referida acima.

⁵⁷⁶ Parecer nº 718, de autoria do Senador Espiridião Amin. *Diário do Senado Federal*, 11.11.1997, p. 24.381.

alterações no procedimento de reforma constitucional violariam cláusula pétreia implícita.

Entre 1997 e 1998, na segunda metade do primeiro mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso, as tentativas de driblar o artigo 60 retomaram a idéia de instituir uma nova revisão constitucional. A Proposta de Emenda à Constituição n° 478, de 1997, encabeçada pelo deputado Inocêncio Oliveira, acrescentava um novo artigo ao texto permanente da Constituição, criando uma nova via de mudança constitucional, assemelhada ao modelo português, com a possibilidade de revisões constitucionais periódicas, de cinco em cinco anos⁵⁷⁷.

A Proposta de Emenda à Constituição n° 463, de 1997⁵⁷⁸, também do Deputado Inocêncio Oliveira, sugeria a inclusão de um artigo no ADCT determinando a instalação de Assembléia Constitucional Revisora a partir de 15 de fevereiro de 1999, com funcionamento ao longo de toda a sessão legislativa, até 15 de dezembro daquele ano. A Assembléia seria composta pelos membros do Congresso reunidos em sessão unicameral e deveria observar os limites estabelecidos ao poder reformador pelo § 4º do artigo 60. O deputado Arthur Virgílio apresentou, logo em seguida, proposta muito semelhante⁵⁷⁹. Virgílio argumentava que, a despeito da “melhor intenção social” do legislador constituinte, a Carta previa “muitos direitos e poucas obrigações, criando grave descompasso entre belos enunciados e lamentáveis realidades”:

(...) muitos dos dispositivos da Carta de 1988, que à época eram pertinentes ou soavam realizáveis na ótica de um Congresso mercedamente eufórico com a retomada do processo democrático, mostraram-se inadequados diante dos novos tempos. Basta pensar nos capítulos dos direitos sociais e dos sistemas econômico e financeiro, para se ter uma idéia clara da urgência revisional⁵⁸⁰.

Em 1998, o deputado Antônio Kandir propôs a realização de uma Assembléia Nacional Revisora que deliberaria pela maioria absoluta dos membros do Congresso reunidos unicameralmente. A revisão deveria se restringir a determinados dispositivos

⁵⁷⁷ *Diário da Câmara dos Deputados*, 23.8.1997, p. 24.819. A proposição, entretanto, foi retirada a pedido do autor, em novembro de 1997.

⁵⁷⁸ *Diário da Câmara dos Deputados*, 4.6.1997, p. 14.561.

⁵⁷⁹ Proposta de Emenda à Constituição n° 469, de 1997. *Diário da Câmara dos Deputados*, 4.6.1997, p. 14.579.

⁵⁸⁰ *Diário da Câmara dos Deputados*, 4.6.1997, p. 14.579. Tanto a proposta de Virgílio quanto a de Inocêncio foram arquivadas ao final da Legislatura que se encerrava de 1998 para 1999.

da Constituição⁵⁸¹, bem como a outros que com eles guardassem relação de pertinência. Kadir sugeria que a reunião da Assembléia fosse precedida por um referendo nacional, que autorizaria ou não sua convocação. Em caso de uma resposta afirmativa por parte do eleitorado, os trabalhos revisionais se estenderiam por no máximo nove meses, a contar do início de 1999. Enfim, em 1999, primeiro ano do segundo mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso, o senador Sérgio Machado reapresentou a proposta que instituía a tramitação das emendas constitucionais em sessão conjunta do Congresso Nacional⁵⁸².

Duas características marcam as propostas de alteração dos procedimentos de reforma constitucional preconizados pela Constituição de 1988, apresentadas de 1993 para cá. Primeiro, elas sempre compõem a agenda do governo, independentemente de qual é o partido da vez. Segundo, elas normalmente definham, sem muita perspectiva de futuro. A proposta de revisão constitucional nº 71, de 2003 é um bom exemplo. Apresentada pelo senador petista Delcídio Amaral no primeiro ano do governo Lula, até hoje não foi apreciada pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado, a despeito de já ter recebido parecer contrário do relator da matéria, senador Mozarildo Cavalcanti. A proposição cria um regime jurídico diferenciado para as proposta de emenda constitucional de autoria do Presidente da República, que fica autorizado a requerer urgência em sua tramitação, estabelecendo prazo de cento e oitenta dias para a deliberação do Congresso. Esgotado o prazo sem a aprovação ou rejeição da proposta, ela passa a sobrestar a pauta da Casa onde estiver tramitando⁵⁸³.

⁵⁸¹ Arts. 14 (direitos políticos), 16 (anterioridade da lei eleitoral), 17 (partidos políticos), 21 a 24 (competência legislativa e administrativa da União), 30 (competência legislativa e administrativa dos municípios), 92 a 135 (Poder Judiciário e funções essenciais à Justiça), 145 a 162 (tributação), 195 (seguridade social), 212 (aplicação vinculada de recursos na educação), 239 (contribuição social para o Programa de Integração Social – PIS) e 240.

⁵⁸² *Diário do Senado Federal*, 15.12.1999, p. 34.766. A proposta foi arquivada ao final da Legislatura.

⁵⁸³ A proposta pretende, ainda, solucionar o dilema da chamada “tramitação pingue-pongue” das emendas constitucionais, abrindo a possibilidade de promulgação parcial de textos idênticos aprovados por ambas as Casas. Na hipótese de discordância entre Câmara e Senado, o texto é submetido a reexame. Persistindo a divergência, a proposição é considerada rejeitada. O mesmo caminho da PEC nº 71, de 2003, foi trilhado pela Proposta de Emenda à Constituição nº 316, de 2004, de autoria do deputado peemedebista Ivo Sartori (*Diário da Câmara dos Deputados*, 19.9.2004, p. 40.044), que atribuía poderes excepcionais à Câmara para redefinir a estrutura do pacto federativo. A proposta recebeu parecer contrário do relator na Comissão de Constituição e Justiça, deputado José Pimentel, mas sequer chegou a ser apreciada antes de ir ao arquivo. Registre-se, ainda, a Proposta de Emenda à Constituição nº 193, de 2007 (*Diário da Câmara dos Deputados*, 11.12.2007, p. 65.361), encabeçada pelo deputado do PCdoB Flávio Dino, atuante liderança governista na Câmara. O projeto previa a realização de um plebiscito durante as eleições municipais de 2008, no qual a revisão seria ou não autorizada pela população diretamente. Na justificação

Paralelamente às tentativas de realização de novos processos revisionais, a defesa da convocação de uma assembléia constituinte exclusiva para a votação da reforma política vem ganhando espaço desde que o Partido dos Trabalhadores transformou a idéia em diretriz institucional durante seu 3º Congresso Nacional, em setembro de 2007⁵⁸⁴. O próprio presidente Lula havia sugerido a alternativa após uma conversa com juristas ligados à OAB, em agosto de 2006 (DAMÉ; JUNGBLUT, 2006, p. 3). De acordo com a proposta aprovada no 3º Congresso do PT, um plebiscito autorizativo seria convocado por meio de projeto de lei de iniciativa popular⁵⁸⁵. O projeto estabelece que o plebiscito deverá ocorrer até o final de 2009, e apresentará à população a seguinte pergunta: “O Sr (a) aprova a convocação de uma assembléia constituinte soberana e específica para promover uma reforma constitucional no Título IV da Constituição Federal que redefina o sistema político-eleitoral?”. Em caso de resposta afirmativa, ficaria convocada uma “assembléia constituinte soberana e específica” para realizar a reforma política. Vale observar que a “soberania” dessa assembléia exclusiva parece contrastar com a limitação temática que, de início, lhe é imposta.

da proposição lê-se: “A aprovação popular direta legitima a recepção de novo quorum para reforma da Constituição, diverso daquele encerrado no seu art. 60. Se, a teor do art. 1º, parágrafo único da Constituição Federal, todo poder emana do povo, este mesmo povo pode determinar a modificação do núcleo do texto político que impôs a si próprio”. A proposta recebeu parecer favorável do relator na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara, deputado Leonardo Picciani, mas ainda não foi apreciada pelo Plenário da Comissão.

⁵⁸⁴ Resolução “Reforma Política e Constituinte Exclusiva”, do 3º Congresso Nacional do Partido dos Trabalhadores. A idéia de convocar uma constituinte exclusiva, entretanto, não é nova e nem é exclusiva do PT. Seus defensores contemporâneos formam um verdadeiro mosaico ideológico. Sob a rubrica da “constituinte exclusiva” idéias muito diferentes encontram-se albergadas. Entre os defensores da proposta estão, além dos petistas (que sugerem uma constituinte específica para a reforma política), o governador pefelista do Distrito Federal, José Roberto Arruda (ARRUDA, 2007, p. 7), para quem “a Constituinte Exclusiva pode ser a resposta que o Brasil procura”; Ives Gandra Martins (MARTINS, 2003, p. A3), que vê “com muito bons olhos uma constituinte exclusiva de pessoas idealistas que concorrerem às eleições unicamente para produzir a Lei Maior”; o ex-presidente peemedebista Itamar Franco, que, em 2000, defendia a eleição presidencial de 2002 por meio de uma Assembléia Constituinte exclusiva (VASCONCELLOS, 2000, p. 3); Mario Ernesto Humberg (HUMBERG, 2004, p. D2), 1º Coordenador Geral do Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE), que adotou a idéia no âmbito do “Projeto Brasil 2002 – Do país que temos para o país que queremos”; o ex-presidente da Ordem dos Advogados do Brasil, Roberto Busato, ainda que sem o aval posterior da entidade (MARREIRO, 2005, p. A13); entre outros.

⁵⁸⁵ De acordo com o documento: “A reforma política é essencial para a democracia. Por isso mesmo, ela só virá se for conquistada pela soberania popular. O caminho para isto é o desencadear de uma campanha pela convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte exclusiva para realizar a reforma política, com mandatos eleitos especificamente para promover a reforma das instituições políticas do Estado nacional”. Maiores detalhes sobre a campanha pela Constituinte Exclusiva podem ser obtidos no sítio do Partido dos Trabalhadores: <www.pt.org.br>.

A despeito de não fazer qualquer menção ao rito por meio do qual a assembléia “soberana” deliberaria, é possível inferir que se trata, em primeiro lugar, de órgão unicameral. Além disso, é razoável assumir que, no uso de sua soberania, tal assembléia adotaria um quorum para deliberações inferior ao exigido pela Constituição para a aprovação das mudanças que viesse a decidir. A principal mudança ocasionada pela tese da constituinte exclusiva reside, porém, no deslocamento da titularidade do poder reformador do Congresso Nacional para o novo órgão temporário. A idéia de que um colegiado convocado exclusivamente para a reforma política seria capaz de alçar-se para além dos interesses particulares e partidários que povoam o Congresso é, entretanto, bastante questionável. Em 1992, quando a mesma suspeição contra o Congresso era levantada por ocasião da revisão constitucional, João Gilberto Lucas Coelho observava:

No Brasil somos golpistas natos; na esquerda ou direita estamos fazendo o jogo de nossos interesses. Preocupa-me ouvir dizer que não dá para fazer a reforma com o Congresso que temos; ora, quem pode garantir que o próximo vai ser melhor para o pensamento daquele cidadão que coloca a questão? Quer dizer, às vezes o cidadão é muito estatizante e pode ser que o próximo Congresso seja muito menos estatizante que o atual. É preciso muito cuidado. Não se pode apostar em correlação de forças do futuro no escuro. Temos que elaborar regras sadias. Isso é democracia. Depois tentar ganhar o jogo dentro das regras. Se perder dentro das regras pode-se continuar jogando. Mas submeter a regra à nossa vontade durante o andamento do jogo, é muito perigoso. E na história do Brasil já se produziu muitos golpes, casuísmos e muita crise. Como amantes do Direito devemos ensinar a opinião pública que a democracia se constrói assegurando a todos jogarem dentro de regras sérias e pré-estabelecidas (COELHO, 1992, p. 181).

A mensagem do ex-deputado gaúcho, entretanto, não parece ter frutificado. Além da idéia de uma constituinte exclusiva para tratar da reforma política, duas propostas de convocação de uma nova revisão constitucional apresentadas no período pós-1993 escaparam do arquivo e do ostracismo. As propostas de emenda à Constituição nº 554, de 1997⁵⁸⁶, de autoria do deputado Miro Teixeira e nº 157, de 2003, de autoria do deputado Luiz Carlos Santos⁵⁸⁷. Curiosamente, ambas foram apresentadas por parlamentares de oposição: Miro, pedetista, era opositor do governo Fernando Henrique e, à época, foi criticado pelo PT por estar se comportando como um

⁵⁸⁶ *Diário da Câmara dos Deputados*, 13.12.1997, p. 41.684.

⁵⁸⁷ *Diário da Câmara dos Deputados*, 26.9.2003, p. 50.457.

“inocente útil”⁵⁸⁸; Santos, ex-peemedebista e em 2003 pefelista, havia sido Ministro da Coordenação Política do governo FHC, além de líder do governo na Câmara. Era opositor de Lula.

Ambas as propostas percorreram um trâmite mais completo, receberam a consideração de mais de um órgão da Câmara dos Deputados e, recentemente, foram apensadas⁵⁸⁹, isto é, passarão a ser analisadas conjuntamente. A proposta de Miro Teixeira não tratava, na realidade, da convocação de uma nova revisão constitucional, e sim de uma nova “Assembléia Nacional Constituinte, livre e soberana”, mas cujos trabalhos estariam, paradoxalmente, limitados a questões referentes a direitos políticos, partidos políticos, repartição de competências e sistema tributário⁵⁹⁰. Como tantas outras, adotava para os trabalhos da Constituinte a fórmula da reunião unicameral dos membros do Congresso e deliberação por quorum de maioria absoluta. Na justificação, a PEC declarava que seu objetivo era “retificar deformações produzidas, pelo tempo, ao texto constitucional”.

É curioso perceber como os termos “revisão” e “constituinte” se sobrepõem no debate constitucional brasileiro ao longo dos últimos vinte anos. Assim que a revisão constitucional de 1993-1994 fracassou, a imprensa começou a noticiar tentativas de retomar o esforço de alteração da Constituição por uma via facilitada. O Estado de S. Paulo, por exemplo, informava que “menos de 24 horas depois do fim da fracassada revisão constitucional, começou a ganhar apoio a tese de convocação de uma *assembléia revisora exclusiva* no ano que vem”, também referida pela matéria como “*Constituinte exclusiva*”⁵⁹¹. É possível que se trate menos de uma imprecisão da linguagem jornalística do que de um reflexo do uso efetivamente indistinto que os protagonistas da notícia (e da nossa política constitucional) ocasionalmente fazem dos

⁵⁸⁸ A reação do governo à época é emblemática. “Luís Eduardo (PFL) não leva fé na aprovação da emenda de Miro Teixeira (PDT), que prevê revisão constitucional em 99. Assinou, por julgar que o governo nada tem a perder. Se passar, ótimo. Do contrário, ajuda pelo menos a dividir mais a oposição” (FOLHA DE S. PAULO, 1997b, p. 1-4). Uma semana antes, a mesma coluna da Folha de S. Paulo registrara: “Além de ser uma opção para o provável fracasso das reformas, FHC dá força ao projeto de constituinte limitada de Miro Teixeira para dividir a oposição. Petistas acham que o pedetista está dando uma de inocente útil” (FOLHA DE S. PAULO, 1997a, p. 1-4).

⁵⁸⁹ Vide Requerimento nº 2.097, de 2007, do deputado Flávio Dino (PCdoB/MA), deferido parcialmente pela Presidência da Câmara em 16 de julho de 2008.

⁵⁹⁰ O projeto, que inseria dispositivo no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) mencionava os artigos 14, 16, 17, 21 a 24, 30, 145 a 162 e conexos.

⁵⁹¹ A esse propósito, ver a matéria intitulada “Tese de Constituinte exclusiva ganha adeptos” (O ESTADO DE S. PAULO, 1994, p. A7).

termos. Nelson Jobim sustenta que essa ambivalência tem raízes na própria prática constitucional brasileira: “é difícil, na história política brasileira, utilizar-se de instrumento ou de linguagem importada de outros países, como, por exemplo, os conceitos de Constituinte originário e Constituinte derivado”⁵⁹².

O parecer da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara⁵⁹³ sobre a proposta de Miro Teixeira literalmente tropeça nessas questões. Ele começa afirmando que a convocação de uma nova Assembléia Constituinte, “ainda que limitada, encontra empecilho absoluto no art. 60 da Constituição Federal. (...) Juridicamente, é inviável. É ato revolucionário, no sentido de transformador”. Logo em seguida, pondera que, por essa razão, seria necessário buscar o assentimento do povo, que autorizaria a nova Constituinte, já que “assiste sempre a uma Nação o direito de mudar o que foi decidido anteriormente”. O parecer recorre às lições de Ferreira Filho para afirmar que o poder constituinte sobrevive *fora* da Constituição, como expressão da liberdade humana, após o ato de promulgação. E dialoga com o então Presidente da Câmara, Michel Temer, que havia advertido, em artigo publicado em novembro de 1997 (TEMER, 1997, p. 1-3), para o significado de que se reveste a convocação de uma Constituinte:

(...) se as forças políticas majoritárias do país, com o apoio popular, expresso em plebiscito, resolverem alterar a Constituição, contra seus próprios dizeres, que o façam por instrumento que se legitime por si mesmo, independentemente de autorização constitucional. Em outros dizeres, não devemos mascarar situações. Expressemos a realidade (TEMER, 1997, p. 1-3).

O parecer, entretanto, conclui em sentido diametralmente oposto às premissas que estabeleceria:

É certo, portanto, que a própria Nação brasileira, no exercício de sua soberania, decida politicamente, em consulta plebiscitária, sobre a atribuição de *poderes revisores* aos membros do Congresso Nacional eleitos para a próxima legislatura. Assim procedendo, o povo legitimará nas urnas a superação das limitações impostas ao Poder Constituinte derivado quando da elaboração de nossa Carta Magna (destacamos).

Ora, o que o artigo de Temer e os trechos iniciais do parecer da Comissão sugerem é que a convocação de uma Constituinte *não coincide com a atribuição de*

⁵⁹² Depoimento à Comissão Especial destinada a proferir parecer sobre a Proposta de Emenda Constitucional nº 157/2003 (Revisão Constitucional), na audiência pública nº 0100/2006, ocorrida em 8 de fevereiro de 2006.

⁵⁹³ *Diário da Câmara dos Deputados*, 10.6.1998, p. 16.027.

poderes revisores ao Congresso. É um ato de ruptura e deve, no mínimo, ser assumido como tal. O próprio Michel Temer sugeriu ao relator da matéria na Comissão de Constituição e Justiça uma emenda aditiva, prevendo a convocação de plebiscito autorizativo do novo *processo constituinte*⁵⁹⁴. Falava-se, portanto, em uma nova *constituente*, e não na atribuição de poderes revisores aos membros do Congresso, o que, desde logo, mereceu o reparado do deputado Prisco Viana. Viana alertava para o fato de que a proposta pretendia, na realidade, promover uma revisão constitucional “por via oblíqua”⁵⁹⁵. Nessa mesma época, circulou pelo Congresso uma “Carta Aberta” assinada por Paulo Bonavides, que criticava duramente a PEC nº 554, de 1997, chamando-a de “emenda suicida”. Marcello Cerqueira transcreve alguns trechos significativos da “Carta”:

Por sua falsa aparência democrática – institui o plebiscito e convoca uma Assembléia Nacional Constituinte – ela enganou, sem dúvida, seus próprios subscritores e toda a Comissão de Constituição e Justiça e Redação da Câmara dos Deputados. (...) O plebiscito da emenda é instrumento inconstitucional, esdrúxulo, de exceção e, por conseqüência, ruim de qualidade. Será criado por um poder constituinte de segundo grau, absolutamente privado da competência para fazê-lo em razão do fim a que se vincula. (...) Não tem símile em toda a história constitucional do país a violência que se aparelha contra o regime e as instituições; é o plebiscito das Ditaduras e da Democracia cesariana, dissimulado em vestes constitucionais. De estofo tão roto e esfarrapado, lembra ele por igual o de Napoleão, há cerca de 200 anos, instituindo a vitaliciedade do Consulado e estreado os primeiros passos de uma escalada rumo ao poder imperial absoluto (CERQUEIRA, 2003, p. 147).

O parecer pela admissibilidade da proposta, de autoria do deputado Djalma de Almeida César, foi apresentado em 4 de dezembro de 1998 e aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça na mesma data. De acordo com as normas regimentais da Câmara dos Deputados, vencida essa fase preliminar, uma comissão especial destinada a apreciar o mérito da matéria deve ser instalada, o que ocorreu, por Ato da Presidência da Câmara, em 9 de janeiro de 1998. Menos de três semanas depois, a Comissão realizou uma audiência pública com os professores José Geraldo de Sousa Jr., à época vice-diretor da Faculdade de Direito da UnB, e Celso Bastos⁵⁹⁶. Os convidados da comissão discordaram sobre a legitimidade da proposta sob análise. José Geraldo

⁵⁹⁴ *Diário da Câmara dos Deputados*, 10.6.1998, p. 16.028.

⁵⁹⁵ *Diário da Câmara dos Deputados*, 10.6.1998, p. 16.028-16.029.

⁵⁹⁶ Para um relato sobre as posições dos dois convidados, ver o *Diário da Câmara dos Deputados*, 10.6.1998, p. 16.031.

sustentou que o plebiscito autorizativo não era um mecanismo eficaz para superar a inconstitucionalidade que via pesar sobre o projeto, pois não se prestaria à discussão pública dos diversos temas tangenciados pela proposta e, sob o pretexto de mobilizar o “titular do poder constituinte originário”, ameaçava produzir o resultado oposto, confinando o debate ao âmbito institucional do Congresso Nacional. Para Celso Bastos, por outro lado, o plebiscito remetia à população a decisão sobre a realização de uma *nova revisão da Constituição* e não de uma Constituinte⁵⁹⁷, e teria o condão de sanar eventual vício de inconstitucionalidade decorrente da violação de cláusula pétrea implícita.

O relator designado pela Comissão foi o deputado Odacir Klein, que, durante a revisão constitucional em 1993-94, fora autor de uma das proposições que originou o Parecer nº 49, do relator geral, Nelson Jobim⁵⁹⁸. Klein acolheu o argumento de Celso Bastos e, no substitutivo apresentado perante a Comissão Especial, alterou a denominação do colegiado responsável pela reforma da Constituição para “Assembléia Nacional Revisora”. O substitutivo recupera a formulação adotada no fracassado Parecer nº 49, da Relatoria da Revisão Constitucional, de acordo com o qual “admite-se (...) que, mediante intervenção expressa do poder constituinte originário, faça-se a transição de uma ordem constitucional para outra sem rupturas marcantes”.

Sabemos que a ordem jurídica pode desconectar-se das condições objetivas em que tem lugar a convivência social. No caso do direito constitucional, esse descompasso é tanto mais freqüente quanto mais detalhado for o texto da Constituição. Para fazer frente à inexorabilidade da mudança social, a ordem jurídica tem que mostrar-se adaptável às necessidades sociais do momento, caso contrário surge o risco da ruptura institucional⁵⁹⁹.

O parecer de Odacir Klein foi aprovado pela Comissão em 18 de março de 1998, contra os votos dos deputados petistas João Fassarella e Milton Temer, e do deputado do PPB da Bahia, Prisco Viana. A Proposta de Emenda à Constituição nº 554, de 1997, encontra-se, desde então, pronta para ser apreciada pelo plenário da Câmara. Três aspectos chamam a atenção em sua tramitação: o primeiro tem a ver com a permanente oscilação da proposta entre poder *constituente* e poder *reformador*, uma ambigüidade cuja persistência desperta perplexidades. É correto que o parecer aprovado pela

⁵⁹⁷ *Diário da Câmara dos Deputados*, 10.6.1998, p. 16.031.

⁵⁹⁸ Uma emenda apresentada à proposta revisional nº 16.648, do deputado José Serra.

⁵⁹⁹ *Diário da Câmara dos Deputados*, 10.6.1998, p. 16.031-16.032.

Comissão Especial declarava expressamente a vigência das cláusulas pétreas e o caráter revisional do processo de alteração da Constituição que se intentava pôr em curso, mas a Comissão de Constituição e Justiça havia reconhecido a admissibilidade de uma nova Constituinte, “livre e soberana”, desde que precedida de autorização plebiscitária. O segundo aspecto que chama a atenção na tramitação da proposta refere-se ao ressurgimento do discurso político que prega a “transição sem ruptura”, tão característico dos debates concernentes à convocação e à instalação da Assembléia Constituinte de 1987-1988. Entretanto, se em 1985 havia certo consenso em torno do esgotamento da ordem constitucional autoritária e da necessidade de sua substituição, em 1998 o relator da matéria na Comissão Especial, Odacir Klein, sustentava que “a legitimidade política do processo revisional resulta, em primeiro lugar, da própria situação de normalidade democrática que o país alcançou”⁶⁰⁰. Finalmente, um terceiro aspecto refere-se à pauta proposta para a “Assembléia Nacional Revisora”: reformas política, fiscal e do sistema federativo, isto é, mudanças constitucionais claramente orientadas para o Estado.

Assim como a PEC nº 554, de 1997, a Proposta de Emenda à Constituição nº 157, de 2003, foi apreciada pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara e por uma Comissão Especial, encontrando-se pronta para a pauta. A PEC nº 157 foi apresentada em agosto de 2003 e, diferentemente da proposta de Miro Teixeira, não reivindica para os membros do Congresso *status* constituinte. Seu objetivo é “revisar a Constituição”, observados os preceitos constantes do artigo 60, § 4º. A Assembléia Revisora, constituída pela reunião unicameral de deputados e senadores, teria prazo de funcionamento de doze meses, a contar de sua instalação, deliberando por maioria absoluta. Enfim, a proposta prevê uma revisão consubstanciada em ato único, diferente do que ocorreu em 1993-1994. Originalmente, o texto não fazia referência a nenhum tipo de consulta popular sobre o novo processo revisional, seja prévia ou posterior aos trabalhos da Assembléia.

A PEC nº 157, de 2003, diferentemente da PEC nº 554, de 1997, articula em sua justificação um número considerável de argumentos em favor de uma nova revisão constitucional, a maioria deles concentrada na crítica ao caráter analítico da

⁶⁰⁰ *Diário da Câmara dos Deputados*, 10.6.1998, p. 16.031.

Constituição: “Filigranas previdenciárias, administrativas e tributárias espriam-se por toda a extensão da Carta, suscitando obstáculos, embaraços e impedimentos de toda ordem”. Por outro lado, assim como na PEC nº 554, de 1997, o centro das preocupações é a dificuldade que a Constituição apresenta à ação do governo. Para garantir a “governabilidade” é necessário um “saneamento”, ou uma “profilaxia constitucional”.

Essa conclusão é reconhecidamente tributária do pensamento do cientista político italiano, Giovanni Sartori, para quem as constituições devem se limitar a regular o que é essencial: “quanto mais se regule e se prometa em uma Constituição, mais esta contribuirá para ser desrespeitada e, portanto, para o mal da nação” (SARTORI, 1996, p. 211). O texto analítico estimula, enfim, um “ritmo inflacionário” de alteração da Constituição, o que “importa em evidente instabilidade jurídica e em sensível déficit de seu valor e de sua força normativa”⁶⁰¹.

As premissas assumidas pela PEC nº 157, de 2003, despertam, porém, inúmeras questões. Paulo Henrique Blair de Oliveira (2006, p. 10) pondera que a proposta de reduzir o texto constitucional ao “essencial” parte de uma suposição falsa, segundo a qual a Constituição “esgota seu sentido no próprio texto”, e deixa em aberto uma pergunta crucial: quem é responsável por definir o que é ou não essencial⁶⁰²? Afinal, esse é um problema que pode (ou deve) ser resolvido por juristas ou cientistas políticos? Além disso, como observado por Damião Azevedo, não deixa de ser paradoxal que, diante de sucessivas emendas constitucionais que apenas contribuíram para tornar o texto constitucional ainda mais analítico, alguém tenha razões para crer que o processo de revisão constitucional promoverá resultado oposto, isto é, um texto sintético (AZEVEDO, 2008, p. 32)⁶⁰³.

Enfim, a idéia de que a força normativa de uma Constituição depende de sua estabilidade é, no mínimo, problemática. O instituto da emenda à Constituição não veio

⁶⁰¹ *Diário da Câmara dos Deputados*, 26.9.2003, p. 50.458.

⁶⁰² Nas palavras de Blair: “A proposta de redução da Constituição ao que é ‘essencial’ deixa sempre sem resposta a pergunta: como decidir sobre o que é essencial e o que não é, sem resultar ao final em um texto constitucional traçado por uma vontade majoritária que exclua as garantias constitucionais que, por definição, são a reserva de proteção das minorias?” (OLIVEIRA, 2006, p. 10).

⁶⁰³ De acordo com Damião Alves de Azevedo: “A justificação do projeto original conclui lembrando que as dezenas de emendas constitucionais procedidas até então mantinham a mesma tendência analítica, isto é, as reformas feitas até hoje preponderantemente agravaram o problema do texto inflado e detalhista. Logo, é de se perguntar: se a tendência do Legislativo tem sido aprovar emendas analíticas, apenas substituindo normas detalhadas por outras normas igualmente detalhadas, qual a razão de se esperar que, numa revisão, a mesma tendência não se verifique?” (AZEVEDO, 2008, p. 32).

acompanhado de uma cláusula “use com moderação”, e sim de um procedimento cujas exigências tornam mais difícil a aprovação de mudanças. A defesa de que o texto constitucional mude pouco, a despeito de ser um lugar comum na teoria da Constituição, não passa de recomendação “política”, em geral alimentada por um fetichismo da Constituição. Nesse sentido, Cristiano Paixão observa:

Não acredito que a constituição deva ser vista como uma espécie de livro sagrado, portador de uma carga semântica imutável. As sociedades contemporâneas são complexas, portanto a demanda por decisões é muito maior hoje do que ao tempo em que a constituição foi inventada como forma. (...) Não vejo, enfim, como um problema intrínseco ou um sinal de preocupação a existência de mais de 50 emendas, ou o fato (normal) de tramitarem no Congresso propostas de alteração do texto. (...) A melhor forma de respeitar a Constituição é vivê-la como um processo dinâmico, de constante transformação, com um pano de fundo baseado naquelas premissas que inspiraram a Assembléia de 1987/1988: democracia, liberdade, autonomia e participação. (PAIXÃO, 2008, p. 12-13).

As propostas de realização de uma nova revisão constitucional, inclusive a PEC nº 157, de 2003, repousam sob a crença contraditória de que é preciso mudar a Constituição para que ela pare de mudar; chegar a um modelo sintético para que os problemas possam ser resolvidos pela “política normal”, sem a necessidade de permanente esforço para compatibilizar a Constituição com a agenda política do partido que ocupa o governo. Entretanto, constituições ditas sintéticas, como a Americana, mesmo prevendo um processo difícilíssimo de alteração formal, não cessam de se modificar, seja pela ação do Poder Judiciário, seja pela ação dos representantes eleitos do povo no governo e no parlamento (VILE, 1994, p. 5-6). Griffin, por exemplo, sugere que a principal fonte de mudanças constitucionais nos Estados Unidos do século XX não remonta nem a emendas constitucionais, nem a decisões judiciais, mas à ação do Presidente e do Congresso (GRIFFIN, 1996, p. 28). Decisões judiciais, entretanto, também podem introduzir mudanças constitucionais relevantes, mesmo atingindo situações aparentemente não reguladas no “sucinto” texto constitucional norte-americano. Antes de *Brown v. Board of Education of Topeka* a Constituição Americana permitia a segregação racial em escolas públicas. Após a decisão de *Brown*, não mais⁶⁰⁴. No texto da Constituição não se encontra qualquer previsão expressa a esse respeito.

⁶⁰⁴ Para uma síntese da história do caso e da decisão da Suprema Corte em *Brown v. Board of Education of Topeka*, ver “The School Desegregation Case”, de Alfred H. Kelly (1988, p. 307 e ss.).

Em outras palavras, em sociedades nas quais o sentido da Constituição encontra-se permanentemente em jogo, nos mais diversos fóruns, a “estabilidade” preconizada pela justificação da PEC nº 157, de 2003, é inalcançável. Mas a permanente abertura da Constituição não é um obstáculo, pelo contrário: ela é a própria condição de sucesso do empreendimento constitucional. Como invenção democrática, a Constituição não é um problema “técnico” a ser equacionado pelos “mais sábios”⁶⁰⁵. É um projeto que só pode desenvolver-se adequadamente no seio do debate público. Mudar a Constituição por meio de uma nova revisão constitucional não fará com que ela “pare de mudar”. Pode, no máximo, estimular mecanismos alternativos de mudança constitucional, em especial os relacionados ao exercício da jurisdição constitucional, da atividade legislativa e da atividade regulatória.

Na Comissão de Constituição e Justiça, a PEC nº 157, de 2003 foi aprovada por unanimidade, em agosto de 2005. O relator da matéria foi o deputado Michel Temer, que havia se envolvido diretamente na tramitação da PEC nº 554, de 1997, por meio da sugestão de aprovação da emenda aditiva que previa a realização de plebiscito autorizativo da convocação de uma Assembléia Constituinte. Em seu parecer⁶⁰⁶, ele retoma a idéia, agora apresentada de maneira muito mais sofisticada, e procura enfrentar parte dos problemas levantados nos parágrafos anteriores. Para Temer, a Constituição

não adotou (...), exclusivamente, o princípio da representação popular, ou seja, da democracia indireta. As Constituições anteriores adotaram-no. Naquelas, talvez fosse possível argumentar com a impossibilidade do *exercício direto* do poder e, portanto, a norma (*Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes*) se esgotaria na afirmação de que o dispositivo apenas indicou quem foi o *titular* do poder de editar a Constituição. Nas Constituições anteriores, portanto, o povo criou o Estado mas entregou o *exercício* do poder, por inteiro, aos representantes eleitos. Aqui, não. (...) não apenas a titularidade, mas também o *exercício* do poder está entregue ao povo.

A positivação do princípio da soberania popular na Constituição de 1988 indica, segundo essa leitura, que nenhum aspecto material do texto constitucional é intangível, desde que a decisão de alterá-lo seja adotada por meio de “processos de legitimação

⁶⁰⁵ Tal como sustentado por Ferreira Filho, em trecho citado pelo parecer da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara à PEC nº 157, de 2003: “Pode o Congresso Nacional fazer agora o que fez em 1985: adotar uma Emenda que, alterando o processo de mudança formal da Constituição, permita o estabelecimento de uma outra. Mas que desta vez sejam os mais sábios os incumbidos de estabelecê-la” (FERREIRA FILHO, 1995, p. 142).

⁶⁰⁶ *Diário da Câmara dos Deputados*, 16.8.2005, p. 39.040 e ss.

ótima, que implicam na participação direta do povo, e de acordo com os mecanismos formais previstos na Carta”⁶⁰⁷. Entretanto, o plebiscito não seria, na opinião de Temer, o mecanismo mais adequado para a consulta popular, mas sim o referendo: “No referendo, o povo irá convalidar algo que já foi feito, já está escrito, e não autorizar algo que ainda não conhece. Deverá aprovar um texto pronto, perfeito e acabado”. Em seu substitutivo, além dessa alteração, o relator introduz a exigência de que a deliberação do órgão revisor ocorra via discussão unicameral, mas com votação bicameral. Isto é, as matérias seriam debatidas conjuntamente por deputados e senadores, mas os votos da Câmara e do Senado seriam colhidos separadamente. A aprovação requereria o assentimento de ambas as Casas. É provável que essa alteração procurasse resguardar o novo processo revisional de qualquer questionamento referente a violação do princípio federativo, também cláusula pétrea. É importante lembrar que, no curso da revisão de 1993-1994, a constitucionalidade da deliberação unicameral, mesmo diante da previsão expressa do art. 3º do ADCT, foi questionada perante o Supremo Tribunal Federal. O mérito da questão nunca foi analisado pela Corte.

O procedimento revisional proposto por Temer previa, enfim, discussão unicameral, deliberação bicameral, quorum de maioria absoluta para a aprovação de propostas e submissão do resultado da revisão constitucional a referendo popular. De acordo com o relator, isso garantia que o “núcleo conceitual da cláusula pétrea implícita”⁶⁰⁸, referente ao procedimento da reforma, permanecesse intocado. O importante é a manutenção da rigidez constitucional, por meio da previsão, para a

⁶⁰⁷ Temer se vale, aqui, do trabalho de Alexis Vargas (“O princípio da soberania popular, seu significado e conteúdo jurídico”, citação transcrita do relatório de Michel Temer, *Diário da Câmara dos Deputados*, 16.8.2005, p. 39.043): “A consequência da positivação do princípio da soberania popular é a possibilidade de determinar qualquer coisa no âmbito jurídico, com efeito vinculante. Em especial, destaca-se a possibilidade de alterar qualquer aspecto material da Constituição, sem que isso represente uma ruptura. Isto ocorre desde que as alterações passem por processos de legitimação ótima, que implicam na participação direta do povo, e de acordo com os mecanismos formais previstos na Carta. A Constituição não limita o povo, só limita o Estado. O povo é soberano”. Esse argumento é tributário do trabalho de Akhil Reed Amar (1995, p. 90-92), de acordo com o qual os procedimentos de reforma constitucional regulados pelo texto da Constituição vinculam apenas o governo, e não o próprio povo. Referindo-se ao art. V da Constituição Norte-Americana, que estabelece regras para a reforma constitucional, Amar observa que “ele enumera o único modo por meio do qual o *governo* ordinário – Congresso e Legislaturas estaduais – pode alterar a Constituição e, dessa forma, livrar-se de limites impostos ao seu poder pela própria Constituição. (...) Porém, sob essa perspectiva alternativa, o Artigo V em nenhum lugar impede que o próprio *Povo*, agindo separadamente do governo ordinário, exerça seu direito legítimo de alterar ou abolir o governo (...) (AMAR, 1995, p. 90). Para maiores detalhes sobre a importância da distinção entre “governo” e “povo” na tradição inglesa e norte-americana, ver também (MORGAN, 1988).

⁶⁰⁸ Normalmente denominado pela doutrina de “núcleo essencial” (BRANCO; COELHO; MENDES, 2007, p. 209).

adoção de alterações na Constituição, de procedimento diverso e mais difícil do que o utilizado para a aprovação da legislação infraconstitucional. Por essa razão, o relator entendeu cabível sugerir que novos processos revisionais fossem autorizados a cada dez anos, nos mesmos moldes estabelecidos pela PEC nº 157, de 2003. Temer também introduziu em seu substitutivo dispositivo que determinava a observância do art. 60, § 4º, da Constituição, bem como a não modificação dos dispositivos que regem os direitos sociais (parágrafo único do art. 2º).

A Comissão Especial encarregada de analisar a PEC nº 157, de 2003 foi instalada em dezembro de 2005. Michel Temer foi eleito seu presidente, enquanto o deputado Roberto Magalhães foi designado relator. Os trabalhos da comissão se iniciaram com duas audiências públicas. Na primeira, realizada em 7 de fevereiro de 2006, foram ouvidos os professores José Geraldo de Sousa Junior e Fabio Konder Comparato. Na segunda, ocorrida no dia posterior, o convidado foi o então presidente do Supremo Tribunal Federal, Nelson Jobim. Os depoimentos avançaram em direção oposta. Jobim sustentou basicamente a mesma tese que já envergara como relator da revisão constitucional, isto é, a peculiaridade brasileira não permitiria operar com a dicotomia poder constituinte e poder constituído, pois as mudanças constitucionais no país haviam ocorrido sempre por meio de transições sem ruptura⁶⁰⁹. Para o então presidente do STF, eventuais questionamentos sobre a inconstitucionalidade do novo procedimento revisional seriam superados pela realização da consulta direta à população: “o referendo passa uma borracha por todas essas discussões fundamentalistas”.

Fábio Comparato, por sua vez, insistiu na impossibilidade de que o referendo popular, mecanismo regulado pela Constituição, fosse utilizado para convalidar o vício procedimental implicado em reforma constitucional realizada em desacordo com o artigo 60⁶¹⁰, no que foi acompanhado por José Geraldo de Sousa Junior. José Geraldo

⁶⁰⁹ Para Jobim, “todas as Constituições brasileiras foram sempre processos de transição, ou seja, não tivemos rompimentos na história brasileira. Quando o regime anterior se esboroava, logo a seguir apresentava-se uma solução à situação anterior, em substituição. Portanto é difícil, na história política brasileira, utilizar-se de instrumento ou de linguagem importada de outros países, como, por exemplo, os conceitos de Constituinte originário e Constituinte derivado”. Para as citações das audiências públicas referidas, foram consultadas as transcrições fornecidas pelo Departamento de Taquigrafia da Câmara dos Deputados.

⁶¹⁰ De acordo com Comparato: “saliento o fato de que um referendo popular não convalida a inconstitucionalidade nem de leis, nem de emendas à Constituição. Se o Congresso Nacional — que Deus

lembrou, ainda, que o debate sobre uma revisão constitucional sequer estava colocado na sociedade, ressaltando os riscos (também reconhecidos por Comparato) envolvidos na mobilização dos instrumentos de participação direta “de cima para baixo”, isto é, a partir das conveniências das forças políticas ocasionalmente majoritárias.

Durante o final de fevereiro e o mês de março de 2006 a comissão dedicou-se a ouvir diversas lideranças partidárias⁶¹¹. Finalmente, no início de abril, o deputado Roberto Magalhães apresentou a versão final de seu relatório, aprovada em maio pela Comissão Especial, contra os votos dos deputados João Alfredo (PSOL), Antonio Carlos Biscaia (PT), José Eduardo Cardozo (PT), Luiz Eduardo Greenhalgh (PT), Luiz Antonio Fleury (PTB) e Jamil Murad (PCdoB)⁶¹². Curiosamente, os principais opositores da proposição foram os parlamentares dos partidos da base do governo⁶¹³.

O substitutivo adotado pela Comissão Especial introduziu três alterações relevantes no texto aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça: primeiro, delegava para a Assembléia Revisora a instituição ou não de revisões periódicas, desde que observado prazo mínimo de cinco anos entre uma e outra; segundo, restringia os temas a serem debatidos na revisão à organização dos poderes, ao sistema eleitoral e partidário, ao sistema tributário nacional, às finanças públicas, ao sistema federativo e ao sistema financeiro nacional; terceiro, proibia a supressão dos instrumentos de participação popular previstos no art. 14, I e II (plebiscito e referendo) e 61, § 2º (iniciativa popular das leis).

É bastante significativo que a preocupação com os limites do poder reformador esteja tão presente nos substitutivos da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara e da Comissão Especial instituída para apreciar a PEC nº 157, de 2003. Ela se insinua na determinação de que as cláusulas pétreas implícitas e explícitas sejam observadas, de

nos livre —, num momento de desatino, suprimisse ou enfraquecesse direitos ou garantias fundamentais, não seria o referendo popular que iria convalidar essa emenda manifestamente inconstitucional”.

⁶¹¹ Foram ouvidos pela comissão, na ordem, Reginaldo Oscar de Castro, Membro Honorário Vitalício do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, representando o Presidente da Ordem, e os Presidentes Nacionais de diversos partidos políticos ou seus representantes indicados para a ocasião. Falaram o deputado Ricardo Berzoini, pelo PT; José Renato Rabelo, pelo PC do B; deputado Inaldo Leitão, pelo PL; deputado Miro Teixeira, pelo PDT; deputado Alberto Goldman, pelo PSDB; deputado Paulo Baltazar, pelo PSB; José Luiz de França Pena, pelo PV; deputado João Alfredo, pelo PSOL; e deputado Benedito de Lira, pelo PP.

⁶¹² Publicado no *Diário da Câmara dos Deputados*, 25.5.2006, p. 26.831.

⁶¹³ O que não significa, porém, que o principal partido da base governista, o PT, não estivesse cogitando introduzir alterações constitucionais fora das regras do artigo 60, conforme já discutido.

que os direitos sociais não sejam objeto de alteração e de que os instrumentos de participação popular direta não sejam suprimidos. Trata-se, contudo, de uma presença que só é possível como ausência, pois absolutamente vazia de sentido. Em uma passagem reveladora, o parecer de Temer se apropria do pensamento do jurista Celso Bastos para afirmar que

o Poder Constituinte originário afastou do Congresso Nacional (poder constituído) a competência para alterar certas disposições constitucionais. Mas isto não significa que também o fez perante o povo. Até por uma falta de perspectiva eficaz, a Carta não retira do povo a possibilidade de alterá-la ou substituí-la⁶¹⁴.

Nessas circunstâncias, é difícil compreender como a proposta que proíbe a violação de cláusulas pétreas determina, simultaneamente, a submissão da revisão ao sufrágio popular e reconhece, no mesmo ato, que nenhum limite jurídico subsiste à manifestação contrária do povo, pois este estaria a exercer o poder constituinte originário. Para usar as palavras de Bastos, nessas circunstâncias qualquer limite estabelecido para a revisão constitucional *pela PEC nº 157, de 2003*, é tão desprovido de “perspectiva eficaz” quanto as limitações já presentes no texto originário da Constituição. Bastaria o assentimento popular expresso pelo referendo para convalidar a supressão de direitos sociais, a redução permanente do quorum para aprovação de emendas constitucionais ou, ainda, a revogação dos instrumentos de participação popular direta (pelo próprio “povo”, que decidiria, “democraticamente”, não mais deles se utilizar...).

Não se trata, aqui, de avaliar a probabilidade política de tal desenlace para uma eventual revisão constitucional. Trata-se, sim, de perceber que os argumentos levantados por Temer e Roberto Magalhães para legitimar a convocação de uma nova revisão trazem consigo uma insuperável contradição performativa. Prometem uma revisão limitada, mas, para realizá-la, precisam negar exatamente a eficácia da Constituição como limite ao exercício do poder. Os limites sugeridos para o processo revisional pela PEC nº 157, de 2003, não resistem aos mesmos argumentos que ela invoca para livrar-se dos limites que a Constituição lhe havia imposto em primeiro lugar. Inaugura-se, assim, uma espécie de poder constituinte permanente (PAIXÃO, 2006, p. 5), não mais *fora*, mas *dentro* da Constituição.

⁶¹⁴ Citado de *Diário da Câmara dos Deputados*, 16.8.2005, p. 39.042.

A razão desse imbróglio será abordada na conclusão do trabalho, mas algumas indicações são úteis à discussão desde logo. Em seu parecer, Temer tenta explicar porque alterou seu entendimento quanto à possibilidade de uma nova revisão: “Confesso que, não fosse a possibilidade de o povo, diretamente, como *titular e*, agora, *exercente* do poder Constituinte originário, manifestar-se por meio de *referendo*, jamais ousaria apoiar a tese da revisão tal como posta no projeto ora em exame”. O truque, portanto, está na intervenção direta do “povo”, que, com seu toque, converte o inconstitucional em constitucional. Mas, quando a reflexão sobre o papel das recém inventadas constituições formais começou a ganhar consistência, no início do século XIX, o pensamento liberal via na novidade exatamente um mecanismo de defesa *contra* o eventual arbítrio da maioria. É verdade que, naquele momento, a vocação contramajoritária do constitucionalismo era explicada a partir de um esquema conceitual que seria, hoje, insustentável. Os liberais compreendiam os direitos naturais como limites pré-políticos à interferência do Estado e, por essa razão, havia coisas que nem mesmo o “povo” poderia fazer. Mas, desde aquela época, reconhecia-se que a soberania popular é um *princípio constitucional* (CONSTANT, 1989, p. 68).

Essa conclusão de Benjamin Constant é atual e desperta problemas delicados⁶¹⁵. A Constituição de 1988 diz, nesse sentido: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, *nos termos desta Constituição*”. Este breve trecho destacado não mereceu qualquer reflexão por parte dos pareceres das comissões que analisaram a proposta de uma nova revisão constitucional. Ele é, entretanto, central. No direito constitucional, é costumeiro descrever a norma do parágrafo único do art. 1º da Constituição como uma declaração de auto-limitação do povo soberano. Analisando as origens dessa improvável conjunção entre *soberania e limitação do poder*, Juliana Neuenschwander Magalhães observa:

Com a introdução da soberania popular nas constituições, aquela contradição entre princípio constitucional e soberania popular (democracia) vem solucionada pelos constituintes americanos da seguinte forma: os vínculos constitucionais não são restrições, são “o

⁶¹⁵ Ver, a propósito, as observações de Gilberto Bercovici em “Soberania e Constituição: para uma crítica do constitucionalismo”: “Segundo Kriele, a maior parte da doutrina constitucionalista nega a soberania do Estado e a soberania popular, reduzindo-a a mero princípio constitucional. Ao proclamarem a soberania popular, as constituições tentam dar um caráter jurídico à soberania, no sentido de que a soberania deve ser exercida constitucionalmente. No entanto, como destaca Aragon Reyes, isto não significa que a constituição seja a fonte da soberania” (BERCOVICI, 2008, p. 20).

povo”. Trata-se de conciliar o caráter ilimitado da soberania com a necessidade de uma vinculação jurídica do poder político; numa palavra, trata-se de assumir o paradoxo de que o poder soberano, para ser ilimitado, deve, necessariamente deixar-se limitar. Soberania é, então, cada vez mais, na expressão de Luhmann, “*poder ilimitado de auto-limitação*” (MAGALHÃES, 2000, p. 194).

Há um nexos interno entre direito e política que se reflete, também, na complementaridade entre constitucionalismo e soberania popular. Por essa razão, Menelick de Carvalho Netto, assevera que:

não mais podemos opor como domínios antitéticos a idéia de ‘Constituição’ à de ‘democracia’ ou ‘soberania popular’, pois o constitucionalismo só é efetivamente constitucional se institucionaliza a democracia, o pluralismo, a cidadania de todos, se não o fizer é despotismo, autoritarismo; bem como a democracia só é democrática se impõe limites constitucionais à vontade popular, à vontade da maioria, se assim não for estaremos diante de uma ditadura, do despotismo, do autoritarismo (CARVALHO NETTO, 2003b, p. 238).

Não é surpreendente, portanto, que já em 1915 a Suprema Corte americana tenha declarado a inconstitucionalidade de uma emenda à Constituição estadual de Oklahoma que, violando a 15ª Emenda à Constituição Federal, estabelecia restrições para o voto da população negra. O fato de a emenda de Oklahoma ter sido resultado de uma iniciativa popular, aprovada pelas duas casas legislativas estaduais e referendada novamente pela população daquele estado sequer é referido na decisão da Corte⁶¹⁶. Da mesma forma, parece correto que o Supremo Tribunal Federal, no Brasil, não poderia deixar de declarar a inconstitucionalidade de uma lei (ou uma emenda constitucional) que violasse a Constituição, ainda que ela houvesse sido chancelada por um referendo popular. E isso se aplica a despeito de a Constituição de 1988 *nunca* ter sido submetida, ela própria, a um referendo ou a um plebiscito, algo que, cumpre ressaltar, não significa que ela tenha surgido sem a participação popular.

As propostas de emenda à Constituição nº 554, de 1997 e nº 157, de 2003, na feliz síntese de Cristiano Paixão, representam um “microcosmo da nossa história constitucional” (PAIXÃO, 2008, p. 12). Em sua tramitação, está em jogo muito mais do que uma decisão sobre a oportunidade de aprovar mudanças pontuais no texto da Constituição. O que se discute é, de fato, a afirmação ou a ruptura do compromisso

⁶¹⁶ O caso é *Guinn v. United States*, 238 U.S. 347 (1915). Para maiores detalhes, ver “Direct Democracy: the politics of initiative, referendum and recall”, de Thomas E. Cronin (2000, p. 92-93).

estabelecido na Constituinte de 1987-1988 com uma cultura constitucional que “pressupõe abertura para o futuro, construção de uma comunidade política consciente e reflexiva e disposição para o aprendizado com a experiência histórica” (PAIXÃO, 2006, p. 5).

Conclusão

A história constitucional não é um passado inerte, e sim a contínua re-elaboração das raízes constitucionais do ordenamento, que nos é imposta no presente pelas exigências constitucionais do futuro.

Gustavo Zagrebelsky

Breve recapitulação

Para Paul Veyne o verbo “explicar” tem dois sentidos. No sentido forte, explicar significa “atribuir um fato a seu princípio ou uma teoria a uma outra mais geral”, como nas ciências ou a filosofia. No sentido “fraco e familiar”, quer dizer: “Deixe-me explicar-lhe o que se passou e logo compreenderá”. É no campo desse sentido fraco e familiar que se movimenta a investigação histórica: “O historiador procura fazer compreender as tramas. Como se trata de tramas humanas, e não, por exemplo, tramas geológicas, os resultados serão humanos”. Assim, uma das mais perigosas armadilhas a que se sujeita uma pesquisa que lida com a história é confundir os dois sentidos do verbo explicar, de que nos fala Veyne. A história é uma narração, e, ao buscarmos “explicar” porque as coisas aconteceram de um determinado modo e não de outro, procuramos tão-somente organizar o que é narrado em uma “trama compreensível” (VEYNE, 1995, p. 51).

Este trabalho, circunscrito ao Brasil pós-1964, procurou captar a história de um instituto particular do direito constitucional, os procedimentos especiais que regem a reforma da constituição. Esses procedimentos integram um sistema formal característico das constituições modernas, denominado rigidez constitucional⁶¹⁷. Sobre o tema, há um vasto universo de polêmicas doutrinárias a respeito do qual o texto disse pouco. Na maior parte do tempo, a narrativa proposta deixou-se guiar pelas percepções e explicações (no sentido “forte” do termo) que seus próprios protagonistas ofereciam,

⁶¹⁷ Definida da seguinte forma por Verdú: “sistema formal próprio das constituições escritas, que estabelece, reflexivamente, um modo distinto do seguido pela legislação ordinária para produzir, modificar e derrogar as normas constitucionais, o qual se traduz, precisamente, na existência de determinados obstáculos técnicos que evitam que os preceitos constitucionais sejam alterados facilmente, obtendo, deste modo, sua continuidade” (VERDÚ, 1974, p.585-586).

restringindo-se a observações pontuais ou a simples indicação de problemáticas que podem ser exploradas sob a perspectiva específica do direito constitucional.

Estas observações finais pretendem apresentar uma breve síntese dos principais resultados da investigação e refletir sobre algumas das interrogações que a trama relatada nas páginas anteriores lança a quem se debruça sobre o direito constitucional contemporâneo.

De início, cumpre retomar o projeto de trabalho que orientou a pesquisa. A hipótese levantada no início do texto partia da idéia de que as constituições modernas conectam direito e política e, por essa razão, mudanças nas regras que regem a alteração constitucional apontariam circunstâncias em que a própria relação entre política e direito está em transição. Tais momentos, esta era a hipótese, ofereceriam uma oportunidade privilegiada para perceber como práticas autoritárias procuram se articular na experiência constitucional e como (ou se) o constitucionalismo poderia resistir às investidas autoritárias.

Assim, o primeiro capítulo ocupou-se de diversas formas inter-relacionadas de modificação ou quebrantamento dos procedimentos especiais de reforma constitucional observadas ao longo da ditadura militar: (a) a alteração das regras de emenda constitucional por meio de atos institucionais; (b) a introdução de regras constitucionais no ordenamento diretamente por atos institucionais; (c) a outorga de emendas constitucionais; (d) a utilização de emendas constitucionais para transpor conteúdos normativos já versados em atos institucionais para o texto da Constituição; e (e) a frágil “constitucionalização” do regime militar em 1966-67.

O trabalho de pesquisa demonstrou que a redução do quorum para aprovação de emendas à Constituição ou a possibilidade de outorga de normas constitucionais diante de eventuais recalcitrâncias do Congresso foi um elemento chave para a implantação do programa político da ditadura militar. Esse programa envolvia medidas de racionalização da administração e das finanças públicas, mas também abriu espaço para uma prorrogação de mandato presidencial, concentração de poder na figura do presidente da República, um mini-golpe contra um vice-presidente civil, cassação de mandatos legislativos, suspensão de garantias da magistratura, interferência nas competências e composição de órgãos judiciais, manipulação casuística da legislação

eleitoral, restrições à liberdade de associação, censura dos meios de comunicação, e assim por diante. Em síntese, a superação dos obstáculos que as regras especiais de reforma constitucional antepunham ao regime militar se deu por meio de medidas excepcionais, apoiadas em um discurso reformista travestido de revolucionário, e tornou possível uma investida sobre virtualmente *todos* os princípios estruturadores da experiência constitucional.

Resta avaliar se o constitucionalismo serviu como meio de resistência a essa investida. A resposta, com base nos dados recolhidos, é afirmativa. A manutenção em funcionamento do Judiciário e, salvo períodos relativamente curtos, do Congresso, não representou uma simples “fachada” para o regime. Como observado por Renato Lemos, essa postura expressava uma necessidade de legitimação da ditadura e de seu projeto político institucional, centrado no fortalecimento do Executivo (LEMOS, 2004a, p. 420). Afonso Arinos já percebia as nuances dessa relação delicada ao declarar que “em matéria política (...) não existem posições de cortesia, de gentileza ou de boa vontade. Uma revolução não mantém um Poder Legislativo por não desejar vulnerá-lo, por razões de amabilidade”⁶¹⁸.

O Congresso e o Judiciário eram uma fonte potencial de problemas para os militares, como demonstravam os diversos *habeas corpus* deferidos pelo STF ou pelo STM em favor de opositores do regime, o questionamento público lançado às Forças Armadas pelo presidente do STF, Ministro Ribeiro da Costa, ou mesmo os episódios singelos mais significativos envolvendo a interpretação das cláusulas de exclusão de apreciação judicial. O Congresso, normalmente submisso, criou dificuldades em diversas situações. Negou-se a aprovar as medidas que Castello requerera para evitar a outorga do AI-2, recusou-se a conceder a licença pedida por Costa e Silva para processar o deputado Marcio Moreira Alves, desafiou a cassação de mandatos parlamentares pouco antes do início dos trabalhos da “constituinte” de 1967. Além disso, o próprio eleitorado, no exercício de seu direito ao voto, ainda que cerceado pelas eleições indiretas e constrangido pelos diversos malabarismos com a legislação eleitoral, nunca concedeu aos militares um apoio tal que tornasse dispensável o recurso a medidas excepcionais.

⁶¹⁸ *Anais do Senado Federal*, Livro 14, 27.10.1965, p. 324 e ss.

É claro que a pesada interferência sobre a composição do Poder Legislativo e Judiciário arrefeceu tremendamente as possibilidades de que eles viessem a causar “embaraços” mais sérios aos militares, mas também é verdade que os embates travados com o regime autoritário representaram um questionamento à autoridade do “governo revolucionário”, cujos propósitos refletiam, nas palavras de Castello Branco, “perfeita e integralmente” os “sentimentos gerais da Nação”⁶¹⁹.

A ditadura procurou reduzir a Constituição a “instrumento de governo”. Para isso, era necessário tornar seu conteúdo normativo mais *permeável* aos “objetivos revolucionários”, o que foi feito mediante a conjugação de alteração e quebrantamento do procedimento especial de reforma constitucional. A despeito de seus esforços, os militares rapidamente descobriram que a Constituição, que servia tão bem à institucionalização de seu projeto político, podia transmutar-se em instrumento *contra* o governo. Após seguidas tentativas frustradas de “consertar” esse “defeito” constitucional, o regime chegou à fórmula que lhe conferiu maior estabilidade. A adoção de uma medida excepcional em permanente concorrência com a ordem constitucional. Foi Médici quem a sintetizou da forma mais eloqüente: “Eu tinha o AI-5, podia tudo”⁶²⁰. A questão que se coloca nesse ponto é: como devemos compreender as narrativas de resistência (por parte de instituições, poderes do Estado ou cidadãos) que se articulam contra o regime autoritário valendo-se da frágil – mas indelével – potência emancipatória do constitucionalismo? Ao final dessas conclusões retomaremos este ponto.

Também é importante registrar, já avançando para a análise empreendida no segundo capítulo, que o movimento em prol da convocação de uma Assembléia Constituinte ganhou força precisamente no momento em que o Pacote de Abril escancarou a manipulação das regras de reforma constitucional, subvertendo a posição da oposição legal no Congresso. Se antes do Pacote o MDB poderia propor emendas constitucionais e impedir sua aprovação, após o Pacote ele se via privado de ambas as prerrogativas. Na ocasião, o deputado emedebista Marcos Freire demonstrou revolta com a atitude do presidente Geisel, mas declarou-se contente, ao menos, com o que

⁶¹⁹ *Diário do Congresso Nacional*, 15.10.1965, p. 683.

⁶²⁰ Para a frase de Médici, ver (GASPARI, 2002b, p. 130).

chamou de esgotamento da “democracia a meias”, conclamando seus colegas à “grande obra de reconstitucionalização do país”⁶²¹.

O movimento em prol da Constituinte desde muito cedo transbordou dos espaços institucionais e penetrou na sociedade civil brasileira: mobilizou importantes instituições e movimentos sociais, conectou-se com reivindicações já em curso, como as “Diretas Já” e o movimento pela anistia, e estimulou a produção de uma considerável literatura sobre o tema (boa parte dela voltada para o público leigo em direito).

Entretanto, o processo de reconstitucionalização do país foi pensado pelas forças políticas ligadas ao regime militar como uma “transição *sem ruptura constitucional*”, que “por via de conciliação” encerraria o ciclo revolucionário⁶²². Em outras palavras, a Constituinte, que nascera no imaginário do MDB e da sociedade civil como recusa à obra constitucional da ditadura, havia se transformado na fórmula para conceber a expressão definitiva do regime militar. Seria a Constituição que encerraria o “ciclo revolucionário” iniciado em 1964. A convocação por emenda constitucional alimentou o discurso que ligava a legitimidade da Constituinte à ordem jurídica anterior, e caracterizava a elaboração da nova Constituição como um mero processo de revisão constitucional.

A questão que se coloca, portanto, é se a Assembléia Constituinte deve ser lida sob a mesma chave interpretativa que orientou as reformas do regime militar, isto é, como mais um episódio de alteração dos requisitos necessários para a reforma constitucional, dessa vez para levar a cabo uma “revisão total” da Carta de 67/69. A resposta é negativa. O processo constituinte não foi precedido por um movimento revolucionário, no sentido que normalmente se atribui ao termo, mas não há dúvida de que representava uma ruptura em nossa tradição constitucional. É possível reunir um bom número de evidências nesse sentido.

Em primeiro lugar, a Constituinte não foi produto de uma concessão ou o resultado isolado de um acordo entre elites: foi uma conquista da oposição legal e da sociedade organizada. É questionável se os militares e as forças políticas que os apoiavam teriam interesse em promover um processo constituinte como o ocorrido em

⁶²¹ *Diário do Congresso Nacional*, Seção II, 20 de abril de 1977, p. 966.

⁶²² *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, 2 fev. 1987, p. 5.

87-88. É claro que essa conquista tem – como tudo em história – a marca do imponderável: a intensa mobilização das “Diretas Já”, a rejeição da Emenda Dante de Oliveira e a morte de Tancredo Neves certamente contribuíram para a sua realização, ao menos nos moldes em que ela de fato ocorreu (CARVALHO NETTO, 2006, p. 25). De toda forma, não há notícia, na história do país, de movimento em prol de uma mudança constitucional que tenha articulado, ao longo de tantos anos, um leque tão vasto de apoio por parte de instituições e movimentos tão representativos.

Some-se a isso o fato de que o processo constituinte se instaurou em um contexto político no qual inexistia um grupo hegemônico e, por essa razão, pairava grande incerteza sobre o conteúdo e extensão da pauta que deveria organizar as discussões, algo que ficava bem representado pela ausência de um texto base (anteprojeto). Isso contribuiu para a construção de um método de trabalho inédito, que tinha como diferencial a abertura de diversos canais de participação popular, todos amplamente utilizados.

Além disso, pela primeira vez a própria estruturação do processo constituinte ganhou o debate público: nenhum regimento interno anterior havia sido elaborado com tamanha participação dos parlamentares e, principalmente, da sociedade. Os debates em torno do regimento, que se estenderam por quase dois meses, registraram a enorme preocupação com que a Assembléia abordou o significado constitucional de seu trabalho, a extensão e os limites de suas prerrogativas e sua relação com a ordem jurídica então vigente. Enfim, a academia testemunhou a intensidade daquele momento constitucional com um vasto número de publicações e eventos científicos destinados à sua discussão. Claro, as lideranças parlamentares desempenharam um papel fundamental nesse processo. Mas é difícil negar que dividiram esse protagonismo com o *povo*, ainda que essa expressão mereça considerações ulteriores.

Há, entretanto, quem pense de outra forma. Mesmo entre juristas conhecidos pela defesa da Constituição de 1988, há caracterizações muito negativas do processo constituinte. Paulo Bonavides, por exemplo, afirmou recentemente, em entrevista ao periódico “Constituição & Democracia”, que a Constituição de 1988 é a “mais formosa” que o Brasil já teve, e que “todos os reacionários deste país a combatem. (...) Pior para eles” (SOUSA JUNIOR, 2008, p. 12). Entretanto, em seu “Curso de Direito

Constitucional” ele não hesitou em anotar as seguintes linhas, acerca do que ele chamou de “crise constituinte”:

As Constituintes de 1967 e 1987-1988, tendo sido Constituintes congressuais, acumularam perante a teoria constitucional vícios formais insanáveis que tornam ambígua ou questionável toda a base de sua legitimação, pois sendo o Congresso Nacional um poder constituído – nunca é demais repetir – tinha competência para reformar a Constituição, jamais para estabelecer nova ordem constitucional, alterar a forma de Governo ou instituir uma diferente relação de poderes (BONAVIDES, 2006, p. 386).

Nelson Jobim, no multicitado Parecer nº49 da Relatoria da Revisão Constitucional, advogou a tese de que a Constituição de 1988 é fruto do exercício de poder reformador, que culminou na revisão total da Constituição de 1967/69. Recentemente, Fábio Konder Comparato acusou a Constituição de 1988 de ser maculada por um vício de origem, em razão de o povo não ter “sido chamado a dizer se aceitava o documento composto em seu nome e por sua conta”⁶²³. Gilberto Bercovici, por sua vez, concorda com o diagnóstico de Bonavides e o qualifica com uma interessante observação: “a questão na periferia está ligada aos limites históricos e estruturais que o poder constituinte encontra para se manifestar plenamente como formação da vontade soberana do povo” (BERCOVICI, 2008, p. 36).

Tais objeções dirigem-se, de diferentes maneiras, ao problema da fundação da ordem constitucional de 1988. Ou as condições materiais dos países de periferia não permitiriam a manifestação do poder constituinte em sua plenitude, ou um referendo popular ou plebiscito deveria ter sido realizado no curso do processo constituinte, ou, ainda, a Constituinte não teria passado de uma revisão constitucional e, portanto, não haveria que se falar em ruptura com a ordem jurídica anterior: o fundamento de validade da Constituição de 1988 é o Ato Institucional nº 5, como quer Ferreira Filho. Nessa perspectiva, a legitimidade precária de nosso direito constitucional deflui da precariedade de suas fundações.

⁶²³ São as seguintes as palavras de Comparato: “A Constituição de 1988 foi elaborada não por uma Assembléia especialmente criada para esse fim, mas por um órgão político já existente, o Congresso Nacional. O texto abre-se com a declaração solene: ‘Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado democrático etc.’. Em um Estado democrático, a soberania pertence ao povo, que não pode delegar o seu uso a ninguém. A aprovação de uma nova Constituição é o primeiro e principal atributo da soberania. Mas o povo brasileiro não foi chamado a dizer se aceitava o documento composto em seu nome e por sua conta” (COMPARATO, 2008, p. 3).

Não há dúvida de que várias dificuldades cercaram o processo constituinte. Ele não ocorreu em circunstâncias ideais, conforme já foi apontado no segundo capítulo da tese. As eleições constituintes foram realizadas sob forte influência de um plano econômico que se liquefez assim que as urnas foram fechadas e, ainda, em conjunto com as eleições para governo estadual, o que dificultou sobremaneira o debate acerca da tarefa constituinte em si. Além disso, durante o processo houve intensa pressão do governo sobre a Assembléia, como testemunha o pronunciamento de Sarney em cadeia nacional de rádio e televisão, acusando os constituintes de promoverem a ingovernabilidade. Por fim, nenhuma proposta de plebiscito ou referendo propondo a chancela popular ao texto constitucional foi aprovada durante os trabalhos da Constituinte. A pergunta que cabe fazer é: qual o significado desses obstáculos? Eles maculam a legitimidade da Constituição de 1988 (e se o fazem, é de forma irreversível)? O que seria um início “puro” o suficiente para conferir legitimidade à Constituição (e se, em algum lugar, ele teria ocorrido)? Qual a relação entre a ordem constitucional e sua fundação? É possível pensar o problema da legitimidade constitucional abstraindo-se ou restringindo-se à questão da fundação?

Enfim, o terceiro capítulo da tese propôs-se a observar o período de vigência da Constituição de 1988, ao longo do qual há registro de inúmeras tentativas de alteração do procedimento especial de reforma constitucional. Inicialmente, as propostas cingiam-se à modificação do rito de tramitação das emendas à Constituição, que passariam a ser apreciadas em sessão conjunta. A idéia buscava solucionar as dificuldades decorrentes da aprovação de textos divergentes pela Câmara e pelo Senado. Logo a desarticulação política do governo Collor no Congresso estimulou soluções menos modestas. A antecipação do processo revisional, previsto no artigo 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, surgiu como uma alternativa à altura da reduzida capacidade de mobilização do governo, mas fracassou, tendo encontrado, desde o primeiro momento, significativa resistência em parte da sociedade civil e na oposição parlamentar.

A revisão constitucional, instalada em outubro de 1993, foi cercada por polêmicas sobre sua conveniência política, a sua possibilidade jurídica e a extensão de seus poderes. Depois de oito meses de trabalho, produziu um resultado pífio. Em nenhum momento a revisão conseguiu impor-se no debate parlamentar como pauta

prioritária, perdendo espaço para as investigações da CPI do Orçamento, para os processos político-disciplinares decorrentes dessa investigação, para a apreciação de medidas associadas aos planos econômicos de estabilização do governo Itamar Franco e, claro, para as eleições gerais que se aproximavam. A proximidade das eleições era particularmente importante, porque tornava difícil para as lideranças revisionistas mobilizar os parlamentares em torno de medidas que poderiam causar insatisfação em parcelas relevantes do eleitorado.

Além disso, o Congresso Revisor adotou para seus trabalhos procedimentos que se chocavam frontalmente com a prática inaugurada na Constituinte, dificultando a participação da sociedade civil e dos próprios parlamentares. A construção de uma agenda mínima não foi possível e, entre uma e outra sessão abortada pela falta de quorum, debateu-se, basicamente, se os trabalhos revisionais deveriam ou não ser prorrogados. Todos esses fatores somados potencializaram a capacidade de obstrução dos partidos que se opunham à revisão.

Um dos fatores decisivos para o insucesso dos trabalhos revisionais foi a incapacidade do Congresso Revisor definir seu papel, isto é, sua relação com a Constituição em vigor. O discurso da maioria reformista partia do suposto de que a Constituição era um obstáculo a ser superado e o processo revisional o instrumento que tornaria possível a consecução dessa tarefa. A despeito de reconhecer sua subordinação à ordem constitucional vigente, a revisão apressou-se, com a aproximação de seu fracasso, em manter aberta uma “janela” pela qual pudesse descarregar essa potência “desconstituente”. Novamente, o caminho escolhido foi a alteração dos procedimentos de reforma constitucional previstos no artigo 60.

O Parecer nº 49 partia do suposto que “a Constituição, como expressão histórica desse poder [constituente], traz, em si, o germe de sua possível superação”⁶²⁴ e propunha que tal possibilidade fosse “explicitada” e inscrita no próprio texto constitucional. Para tanto, era necessário que a decisão contasse com a intervenção do “titular do poder constituinte originário”, o povo. A premissa assumida por este parecer e retomada na tramitação das Propostas de Emenda Constitucional nº 554, de 1997, e nº 157, de 2003, é a de que a manifestação popular em um plebiscito ou referendo é suficiente para

⁶²⁴ Parecer nº 49, da Relatoria da Revisão Constitucional.

legitimar qualquer alteração constitucional. Na prática, até mesmo a supressão da Constituição com base na qual se desenvolvia o procedimento de reforma⁶²⁵.

As observações efetuadas ao longo do capítulo 3 apontam para uma série de questões. Por que a Constituição tem sido, ao menos até agora, capaz de resistir às mais diversas tentativas de alteração do procedimento especial de reforma constitucional? Por que mesmo depois da aprovação de quase sessenta emendas constitucionais pelo procedimento previsto no texto constitucional ainda se verifica tanta insistência na realização de novos processos de revisão? Qual é a “agenda oculta” da revisão constitucional e a quem ela interessa? Quais são as implicações, sob a perspectiva do constitucionalismo, do estreitamento do princípio da soberania popular em mecanismos plebiscitários?

O objetivo desta investigação não é produzir uma generalização que associe a alteração dos procedimentos especiais de reforma constitucional à fragilização do constitucionalismo ou à ameaça aos direitos fundamentais. Isso seria o mesmo que confundir os dois sentidos do verbo “explicar”, dos quais nos fala Paul Veyne no início desta conclusão. Contextos diferentes podem levar a leituras muito diferentes do significado desses procedimentos. Basta olhar rapidamente os trabalhos de Ackerman (1991, p. 43) ou Levinson (2006, p. 159 e ss.), por exemplo, para compreender isso. Ackerman acredita que algumas das mudanças constitucionais mais importantes dos Estados Unidos ocorreram à margem do artigo V da Constituição, ao passo que Levinson defende que certas reformas necessárias jamais serão levadas a efeito sem que o procedimento para alteração da Constituição Americana seja modificado.

Não se trata, também, de transformar a história em “mestra da vida” e “deduzir” da trama reconstruída acima a “lição” que ela procurou ensinar. Mas, antes de terminar este trabalho, é importante mergulhar um pouco mais fundo em pelo menos um dos problemas suscitados pela tese e pensar sobre o significado desta pesquisa para o direito constitucional *hoje*.

⁶²⁵ De acordo com Brun-Otto Bryde, citado por Gilmar Ferreira Mendes: “Se nesse processo [de revisão constitucional com consulta popular] se der a substituição de uma Constituição por outra, já não se terá, certamente, do ponto de vista conceitual, simples revisão constitucional, mas, tendo em vista a identidade entre o titular do poder constituinte originário e derivado, dever-se-á considerar tal processo como legítimo processo constituinte sob a roupagem de um processo de revisão” (MENDES, 1994, p. 80).

A incontrolabilidade do fenômeno constitucional

No início deste trabalho foi afirmado que mudanças nos procedimentos especiais de reforma constitucional indicam tempos em que a relação entre direito e política se tornou problemática. Propusemo-nos a explorar a história que se seguiu ao golpe de 1964 tendo como “guia” as tentativas – bem e mal-sucedidas – de alteração desses procedimentos. Três períodos foram, então, analisados, um em cada capítulo: a ditadura militar, a reconstitucionalização e os vinte anos de vigência da Constituição de 1988. Não seria possível, ao longo dessas observações finais, desenvolver uma teorização sobre todas as questões tangenciadas pela tese e sintetizadas no tópico anterior, mas também não seria correto supor que a pesquisa se limitou a investigar os procedimentos especiais de reforma constitucional.

Esta tese trata da *incontrolabilidade do fenômeno constitucional* e denuncia a implausibilidade de compreender o processo de mudança constitucional como “engenharia”, como técnica segura que conduz a resultados previsíveis e calculados⁶²⁶. Se essa imagem já foi verossímil em algum momento do século XVIII ou XIX, hoje a crescente complexidade das sociedades contemporâneas desencoraja a metáfora.

Os juristas do regime militar e os revisionistas do período pós-1988 não estavam convencidos da obsolescência de tal perspectiva. A “engenharia constitucional à brasileira” que professavam, todavia, não era *engenharia* e muito menos era *constitucional*. Considerá-la uma engenharia seria superestimar em muito seus prognósticos limitados e sua incapacidade para indicar de forma minuciosa o que é necessário para materializar a “obra institucional” cuja construção ela supostamente orienta. E não era *constitucional*, na medida em que, para tais “engenheiros”, a constituição possui um caráter instrumental, é *meio* para a consecução de fins e, por essa

⁶²⁶ A expressão “engenharia constitucional” foi popularizada pelo cientista político italiano Giovanni Sartori (1996). Sartori defende que constituições devem ser conjuntos de procedimentos neutros em relação ao seu conteúdo, destinados exclusivamente a estabelecer como as normas devem ser criadas. Para ele, “as constituições são, em primeiro lugar e acima de tudo, instrumentos de governo, que limitam, restringem e permitem o controle do exercício do poder político” (1996, p. 211). Portanto, declarações de direitos não representam uma condição necessária para as constituições, mas a institucionalização do poder político, sim. E ainda: “precisamos desconfiar (...) das constituições que contêm *aspirações*” (p. 215). Essa idéia tem muita influência no pensamento constitucional brasileiro pós-1988, em especial pela crítica direta de Sartori à nossa Constituição, à qual ele se refere como “*novela* do tamanho de um catálogo telefônico” (p. 211) (grifos no original). Aqui utilizaremos a expressão de maneira menos comprometida com a formulação original de Sartori e mais interessada nas pretensões de planejamento, antecipação e previsibilidade que ela evoca, bem como na auto-compreensão que inevitavelmente carrega sobre o sentido da prática constituinte, isto é, do ato de *fazer* uma constituição.

razão, controlá-la é apenas uma das formas disponíveis para alcançar objetivos que antecedem (ou deveriam anteceder) a constituição.

Essa pretensa engenharia constitucional apoiava-se em duas premissas: primeiro, seria possível, em alguma medida, prever como determinada conformação jurídica pode produzir resultados políticos e sociais esperados; segundo, o agente habilitado para esse planejamento seria o governo. Não é surpreendente, portanto, que a facilitação da reforma constitucional – em especial da reforma proposta pelo governo – tenha se tornado uma idéia tão persistente em nossa experiência constitucional recente. A constituição seria um elemento capaz de viabilizar ou comprometer a “governabilidade”, e, por essa razão, é fundamental encontrar a relação ótima entre a moldura normativa adotada e as “necessidades da atividade governativa”⁶²⁷, tarefa que requer ajustes permanentes.

Durante o período da ditadura militar o termo “governabilidade” ainda não havia sido inventado, mas a preocupação com a “institucionalização da revolução” e com a criação de instrumentos adequados à consecução de seus propósitos (a garantia da “segurança nacional”) já estava presente. Tal preocupação se refletiu em uma caudalosa produção de normas constitucionais (ou “superconstitucionais”, como alguns designavam os atos institucionais⁶²⁸), possibilitada pela manipulação e desrespeito às regras de reforma da constituição. O regime militar via nessa produção normativa um esteio para a sua reivindicação de legitimidade ou, pelo menos, legalidade. Os militares não queriam e/ou não podiam arcar com os ônus de um regime assumidamente autoritário. O reformismo do período, travestido de discurso revolucionário, não deixava de revelar uma espécie de *fetichismo* constitucional, por mais paradoxal que pareça, em razão da relação conceitualmente problemática que existe entre constitucionalismo e regimes ditatoriais.

Os atos institucionais e/ou as normas constitucionais impostos pela ditadura teriam a propriedade (mágica, como é próprio dos fetiches) de refletir “perfeita e integralmente” os sentimentos gerais da Nação, nas palavras de Castello Branco. A identidade constitucional no regime militar não poderia ser um problema, mas um dado.

⁶²⁷ (SARTORI, 1996, p. 215). Como visto, para Sartori esse trabalho poderia se resumir à redução da constituição a um conjunto de procedimentos que regulam o exercício do poder político.

⁶²⁸ Era o caso do Ministro da Justiça do governo Costa e Silva, Gama e Silva (SENADO FEDERAL, 2002, p. 332).

Sua dimensão *simbólica* foi construída para despertar uma opção binária, em termos de “sim” ou “não”. A Nação se tornou o espaço da comunhão dos *mesmos* valores monolíticos, dos quais o governo era sumo protetor. Não comungar ou comungar parcialmente desses valores seria interditar as possibilidades de pertencimento a essa comunidade política. Oposição é despatriotismo.

Para além dessa dimensão simbólica, o regime militar soube, desde muito cedo, que entre as propriedades mágicas de sua produção constitucional e “superconstitucional” não se encontrava o poder de tornar seus objetivos plenamente eficazes no plano fático. Normas precisam ser aplicadas. E tanto a realidade quanto os aplicadores das normas podiam se mostrar recalcitrantes. Não bastava inscrever nas leis o ideário da revolução, era necessário gravá-lo no coração das instituições jurídicas dos três Poderes. E isso foi feito, principalmente, à base de expurgos e nomeações.

Tanto no campo simbólico quanto no institucional, percebe-se que o projeto do regime militar envolvia um esforço de “disciplinamento” do fenômeno constitucional, com a finalidade de torná-lo não-problemático, de colocá-lo a serviço de um governo que supostamente traduzia de forma fiel a vocação política e ideológica do povo brasileiro. No esforço para controlar o fenômeno constitucional em nível simbólico e institucional, o regime militar empenhou sua energia com determinação e disciplina, o que lhe valeu vitórias em muitas oportunidades. Mas, como se sabe, não o salvou de resultados eleitorais desfavoráveis, de reveses no Congresso e de derrotas no Judiciário. As memórias dos principais quadros políticos e burocráticos da ditadura, como Viana Filho ou Jayme Portella, testemunham longamente o incômodo gerado por essa tímida – mas significativa – resistência por meio do direito e das instituições, algumas vezes marginalizada pela historiografia. A marca de nosso autoritarismo constitucional durante o regime militar é a pretensão de domínio e monopólio sobre os sentidos da Constituição. Essa pretensão foi alimentada por uma crença irracional nas capacidades da razão instrumental e também por uma dificuldade em perceber as conseqüências ambíguas que seriam inevitavelmente despertadas pela estratégia de afirmar o poder ilimitado da “revolução permanente” e, ao mesmo tempo, institucionalizá-la.

Se a “revolução” permanecia “viva” (como anunciado no Ato Institucional nº 2) era em razão de seu fracasso diante da tarefa de domar a Constituição, de impedir que

ela continuasse a servir de motivo para decisões judiciais, políticas e eleitorais críticas ou desfavoráveis ao regime. A revolução permanecia viva diante de seu fracasso em compreender que a Constituição também vivia, compreender que o recurso à linguagem do constitucionalismo, a partir da qual a ditadura buscava legitimar-se, evocava pretensões diuturnamente contrariadas pela sua própria prática. E que, nesse contexto, os monumentos jurídicos erguidos pelos “engenheiros” do regime militar prestavam homenagem a uma vitória de Pirro.

Por tudo isso, a Assembléia Nacional Constituinte de 1987-1988 representou uma ruptura profunda na tradição jurídica brasileira e atingiu diretamente os pilares do autoritarismo constitucional, apostando num processo em tudo oposto ao trabalho de elaboração de atos institucionais e constituições pelos “notáveis” (isoladamente ou em comissão) do período ditatorial. Não se partiu de um texto base. Não havia uma força política hegemônica na Assembléia Constituinte. Mesmo o “Centrão” revelou-se não mais que uma ampla coalizão de veto. Não havia, enfim, um projeto oficial a ser traduzido pela nova Constituição, mas diversos projetos políticos e ideológicos fragmentários a articular, mediados por uma forte exigência de cidadania, entendida principalmente como direito à participação ativa na vida política do país.

Como não podia deixar de ser, esse quadro inédito gerou perplexidade e apreensão. As avaliações dos partidos envolvidos no processo constituinte sobre seus resultados registravam avanços de parte a parte, mas também insatisfações e uma boa dose de ceticismo. Enquanto ato de fundação que se dá “à luz do dia”, nas palavras de Arendt, a Constituinte sublinha o caráter contingente e artificial do direito positivo – e, por isso mesmo, permanentemente carente de justificação. Sem refluir para a voz incontrastável dos intérpretes de um povo mudo ou para as nostalgias confortáveis de um passado idílico que nunca existiu, chama todos à responsabilidade. Os constituintes são autores de uma obra que não pode nunca dar-se por acabada. A legitimidade da constituição reside na possibilidade de emendá-la e aditá-la (ARENDDT, 2001, p. 263)⁶²⁹. Reside em sua abertura para o futuro, na possibilidade de relê-la como um processo eternamente diferido de progressiva inclusão. E esse trabalho de releitura e

⁶²⁹ Recordando a tradição romana, ela chama a atenção para o termo latino que equivale ao nosso “fundar”: *condere*, “derivado de um primitivo deus latino do campo, chamado Conditor, cuja principal função era a de presidir ao crescimento e à colheita; ele era, obviamente, ao mesmo tempo, um fundador e um preservador” (ARENDDT, 2001, p. 251).

reconstrução é um trabalho que se dá em todos os níveis de positividade do direito, e não se restringe aos seus momentos institucionais. Pelo contrário. Requer a reafirmação do mesmo tipo de prática que marcou o momento fundacional: a construção de canais de participação popular que intensificam o diálogo entre as instituições jurídicas e a esfera pública, amplificando reciprocamente as opiniões construídas em um e outro campo.

Nesse sentido, é curioso observar que as diversas investidas reformistas lançadas ao longo dos vinte anos de vigência da Constituição de 1988 sempre se colocaram na posição de “corrigir” os seus equívocos originários, e não de “aumentar e desenvolver suas fundações”. Dispositivos demais, direitos demais. Alguns gostariam de submetê-la a uma “lipoaspiração”, outros a uma “revisão total”. O que está em jogo de fato? Os descontentes da Constituição de 1988 se voltam contra suas opções normativas concretas ou contra o que ela representou (e representa)? Qual a sua “agenda oculta”?

Em pouco mais de vinte anos, mais de sessenta alterações foram introduzidas no texto constitucional. Isso significa que alguns aperfeiçoamentos tidos como necessários certamente foram feitos. Significa também que a Constituição não era tão difícil de alterar quanto parecia a muitos no início de sua vigência. Esses dois fatos conjugados podem ajudar a explicar porque até hoje nenhuma das investidas revisionistas teve sucesso. Mas não esclarece – muito pelo contrário – a razão pela qual a alteração das regras que regem o procedimento de reforma constitucional permanece um assunto relevante e atual.

Isso se dá em razão de pelo menos dois fatores: primeiro, é sempre interessante e tentador a qualquer governo ampliar sua margem de manobra. Por vezes, a satisfação das “necessidades da atividade governativa” passa pela alteração da Constituição. Basta ver como a PEC nº 157/2003 tramitou com agilidade enquanto a prorrogação da DRU (Desvinculação de Receitas da União) e da CPMF (Contribuição Provisória Sobre Movimentação Financeira) e a desvinculação dos benefícios, aposentadorias e pensões pagos pela Previdência Social do salário mínimo estavam no horizonte político do governo, durante 2006⁶³⁰. Se um governo vislumbra a possibilidade de cumprir parte de

⁶³⁰ Também não é demais lembrar que a primeira medida aprovada na revisão constitucional de 1993 foi a criação do Fundo Social de Emergência, parte importante do plano de estabilização econômica adotado pelo então Ministro Fernando Henrique Cardoso.

sua agenda com menos desgaste do que seria inicialmente necessário, é pouco provável que, tendo a oportunidade, ele se recuse a fazê-lo.

E, para justificar uma intervenção mais drástica no texto constitucional, ressurgem discursos que mesclam, nas palavras de Cristiano Paixão, o autoritarismo, o elitismo e o cinismo constitucional. Tais discursos partem da impostergável necessidade de atender aos imperativos do Estado, que naturalmente se sobreporiam aos imperativos constitucionais, e recuperam, em alguma medida, a vocação dos juristas e técnicos “engenheiros” de constituições, os “mais sábios”, a quem deve caber a tarefa de conformar os dispositivos constitucionais. De novidade, tem-se o elemento plebiscitário, relegado à idéia cínica e bastante questionável de que qualquer alteração na Constituição é automaticamente válida se convalidada por uma consulta popular, um raciocínio que só pode ser explicado pela nossa reduzidíssima experiência com mecanismos de democracia direta. Junte-se a essas idéias as afirmações já bastante conhecidas de que a Constituinte exerceu mero poder reformador, de que a participação popular no processo não gerou frutos e de que tudo não passou de um ajuste bem conduzido entre elites políticas e parlamentares, e temos um quadro razoavelmente completo do que tem sido, até o presente momento, a justificação ideológica da ampla maioria das iniciativas reformistas. Elas já foram mais vigorosas, mas ainda estão latentes em muitos discursos, políticos e acadêmicos.

Por ora, a Constituição de 1988 resistiu. Ela proporcionou ao país o maior período de estabilidade institucional de toda a história republicana, como lembrado por diversas vezes durante as comemorações de seu vigésimo aniversário. A que devemos atribuir essa resistência, tão rara em nosso constitucionalismo? Talvez não seja apenas coincidência que ao processo constituinte com maior participação popular na história brasileira tenha correspondido a Constituição, até o momento, mais bem sucedida do ponto de vista institucional e, por que não dizer, mesmo com todos os problemas, a mais bem sucedida do ponto de vista da garantia de direitos à população.

A última contribuição que esta tese procura oferecer se delinea ao fim desse período relativamente longo, em que o ciclo de alterações do procedimento especial de reforma constitucional parece ter se encerrado⁶³¹. Qual o futuro de nossa ainda jovem –

⁶³¹ Ainda que seja muito cedo para qualquer afirmação conclusiva nesse sentido.

mas já não tão precária – estabilidade institucional? O que o estudo desenvolvido até aqui tem algo a dizer a estes novos tempos?

Em primeiro lugar, é importante registrar que a compreensão do problema da mudança constitucional requer, já há algum tempo, uma revisão significativa. Há uma grande diferença entre o que ocorria no constitucionalismo brasileiro até o início da década de 1990 e o que passa a ocorrer depois. A frustração das diversas tentativas de flexibilizar as regras de reforma constitucional somou-se ao *incremento dos poderes atribuídos à jurisdição constitucional exercida pelo Supremo Tribunal Federal*. O papel da interpretação judicial na definição do sentido da Constituição ganhou, na última década e meia, uma importância antes inimaginável. Hoje é virtualmente impossível descrever a Constituição Brasileira sem fazer um longo apanhado de decisões do Supremo Tribunal Federal. E, nesse contexto, o papel do Congresso também se alterou. Sua posição transita agora para um posto quase secundário. As grandes questões postas à Constituição Brasileira no passado recente foram (ou estão para ser), quase sem exceção, definidas no âmbito do Poder Judiciário. Basta pensar no caso das reservas indígenas, do uso de células-tronco em pesquisa científica, a fidelidade partidária, o direito de greve do servidor público, a legalidade do aborto de nascituros anencéfalos, a extensão da anistia política, a progressão de regime em condenações por crime hediondo, a vigência da Lei de Imprensa, e assim por diante. O caso da verticalização das coligações partidárias⁶³² é ilustrativo. Naquela oportunidade, o Congresso precisou mudar a Constituição (por meio de uma emenda constitucional) para impedir que ela mudasse (de acordo com a interpretação adotada pelo Supremo, que afirmava a obrigatoriedade de verticalização das coligações). Para não falar das ocasiões em que o

⁶³² Em 2002 o Tribunal Superior Eleitoral editou a Resolução nº 20.993/2002, que determinava o seguinte, em seu art. 4º, § 1º: “Os partidos políticos que lançarem, isoladamente ou em coligação, candidato à eleição de presidente da República não poderão formar coligações para eleição de governador/a de Estado ou do Distrito Federal, senador/a, deputado/a federal e deputado/a estadual ou distrital com partido político que tenha, isoladamente ou em aliança diversa, lançado candidato/a à eleição presidencial”. Contra este entendimento, duas ações diretas de inconstitucionalidade foram ajuizadas no Supremo Tribunal Federal (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.626 e nº 2.628) pelo Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido Socialista Brasileiro (PSB) e Partido da Frente Liberal (PFL). O Supremo entendeu que a ação não era cabível, uma vez que o TSE teria se limitado a interpretar dispositivo da Lei das Eleições, tratando-se, assim, de “ato normativo secundário de natureza interpretativa”. Em 2006, os partidos insatisfeitos com a decisão aprovaram no Congresso uma Emenda Constitucional (Emenda Constitucional nº 52, de 2006), com o propósito de restabelecer a norma anterior. O Supremo foi novamente chamado a se pronunciar (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.685) e, na ocasião, entendeu que a Emenda era válida, mas não seria aplicável ao pleito de 2006 em razão do princípio da anualidade da lei eleitoral.

texto constitucional foi alterado sem que qualquer mudança tenha sido introduzida na Constituição⁶³³.

Seguindo essa tendência, o Supremo Tribunal Federal investe no desenvolvimento de novas técnicas de decisão e na manipulação dos efeitos dessas decisões. Hoje se fala em sentenças aditivas, em eficácia *pro futuro* ou *ex nunc*, em interpretação conforme a constituição, em transcendência dos fundamentos determinantes⁶³⁴ e, principalmente, em efeito vinculante. Há uma pretensão monopolizadora do sentido da constituição em todo esse instrumental ou, pelo menos, no uso que ora se faz dele (BLAIR; PAIXÃO, 2008). E tais pretensões arriscam-se a fomentar um “novo fetichismo constitucional”.

Ao longo do regime militar, o esforço de disciplinamento do fenômeno constitucional foi encarnado pela interpretação do governo sobre os objetivos da Nação e sobre os imperativos da segurança nacional, materializado em normas constitucionais e em atos institucionais. Cabe, agora, indagar em que medida o STF não tem caminhado para um inaceitável anacronismo, no qual a competência para decidir controvérsias em última instância transforma-se na prerrogativa de deter a “última” palavra e, logo, a “única palavra” sobre o significado da Constituição.

Griffin (1996 e 2006), em seus estudos sobre mudança constitucional, insiste na impossibilidade de reduzir tal fenômeno à aprovação de emendas constitucionais e às interpretações exaradas pela Suprema Corte. Dialogando com autores como Vile (1994), Ackerman (1991, 1995 e 1998), Fischer (1988) e outros, ele observa que

para compreender a mudança constitucional devemos focar o desenvolvimento das instituições constitucionais dentro de uma abordagem historicista. Centrar a análise nas instituições nos obriga a ver como estruturas influenciam a ação política e contextos interpretativos. Adotar uma abordagem historicista nos força a confrontar a miríade de formas por meio das quais as instituições constitucionais interagem com o mundo externo às doutrinas constitucionais e especialmente com a política (GRIFFIN, 2006, p. 16).

⁶³³ Como é possível observar, por exemplo, na previsão do “direito à duração razoável do processo” pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004. O direito em questão já era considerado – pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – como decorrência natural do devido processo legal.

⁶³⁴ Ver, a propósito, a Questão de Ordem na Reclamação nº 4.219/SP, cujo julgamento não foi concluído em razão da declaração de prejudicialidade do pedido.

Ainda que o trabalho de Griffin seja voltado para a compreensão da tradição constitucional *norte-americana*, essa observação “metodológica” é extremamente relevante para a discussão proposta nesta tese. Ela sugere que é impossível compreender adequadamente a constituição por meio da redução do fenômeno constitucional à sua face “legalizada” [*legalized*], formalizada. Constituições podem responder a preocupações e problemas que se universalizaram ao longo do século XX, mas o fazem sempre a partir de uma perspectiva concreta, historicamente situada e, portanto, dependente de elementos que não podem ser simplesmente “produzidos” ou “manipulados” pelo legislador ou pelo aplicador da norma⁶³⁵.

Admitir a relevância de tal re-significação cotidiana da normatividade constitucional desperta de imediato o problema sobre como discernir mudanças que se ajustam à ordem constitucional daquelas que a violam. Se a constituição é um processo e está em permanente mudança, como encontrar um critério “meta-constitucional” que indique o que é permitido e o que não é? Certamente os atores envolvidos nas querelas constitucionais da ditadura militar devem ter se perguntado acerca da existência desse critério por mais de uma vez. Não pode haver, entretanto, uma solução pronta e segura para essa questão. A reflexão sobre a mudança constitucional põe em evidência, mais do que qualquer outra, o caráter contingente e artificial da constituição e, ao mesmo tempo, a inevitável responsabilidade que recai sobre as instituições e sobre os cidadãos envolvidos na dinâmica constitucional. Não há um “ponto de apoio” fora de história, nem garantias contra o retrocesso, contra a instrumentalização do direito constitucional ou contra sua monopolização pelo discurso autoritário da tecnocracia.

Essa responsabilidade não pode ser assumida por uma pessoa ou por uma instituição isoladamente. A Constituição é sempre mais rica e mais complexa do que uma única narrativa pode representar, parta ela de uma instituição republicana e, em princípio, democrática, como o Supremo Tribunal Federal, parta de uma junta excepcional de militares auto-investidos no poder político. Não há espaço para pretensões totalizantes na experiência constitucional.

⁶³⁵ Griffin adverte: “os atores jurídicos não podem controlar completamente o fluxo da mudança constitucional porque os atores políticos têm forte interesse sobre o significado da Constituição” (2006, p. 7).

Durante a ditadura, o direito foi capaz de servir, ainda que de forma tímida, como instrumento de resistência ao arbítrio. O ex-ministro da Justiça, Gama e Silva, chegou a reclamar, justificando a outorga do Ato Institucional nº 5, de “que os instrumentos jurídicos que a Revolução vitoriosa outorgou à Nação para sua defesa, desenvolvimento e bem-estar de seu povo, estão servindo de meios para combatê-la e destruí-la”. Não deixa de ser irônico, então, que, restabelecida a democracia e o estado de direito, a Constituição de 1988, produzida no seio de um processo democrático inédito, ainda dê guarida a pretensões abusivas e autoritárias.

É algo que lembra o magistral conto de Machado de Assis, “A Igreja do Diabo”⁶³⁶. No conto, Machado fala dos planos do Diabo para a fundação de sua própria Igreja, na qual ele professaria a necessidade de substituir todas as virtudes louvadas por Deus por outras, “naturais e legítimas”: soberba, luxúria, preguiça, avareza, e assim por diante. Embevecido com a própria idéia, o Diabo correu a Deus para comunicá-lo sobre a nova iniciativa. Deus lhe perguntou, então, porque só após tão longo tempo de desorganização o Diabo resolvera institucionalizar seu credo. O Diabo respondeu:

— Só agora concluí uma observação, começada desde alguns séculos, e é que as virtudes, filhas do céu, são em grande número comparáveis a rainhas, cujo manto de veludo rematasse em franjas de algodão. Ora, eu proponho-me a puxá-las por essa franja, e trazê-las todas para minha igreja; atrás delas virão as de seda pura...

Logo a Igreja do Diabo alcançou o sucesso entre os homens: “não havia uma região do globo que não a conhecesse, uma língua que não a traduzisse, uma raça que não a amasse”. Triunfante, entretanto, o Diabo passou a perceber algo curioso: “muitos dos seus fiéis, às escondidas, praticavam as antigas virtudes. Não as praticavam todas, nem integralmente, mas algumas, por partes, e às ocultas”. Machado nos conta que a descoberta “assombrou o Diabo”, que intrigado e frustrado dirigiu-se a Deus para novamente ter com Ele.

Deus ouviu-o com infinita complacência; não o interrompeu, não o repreendeu, não triunfou, sequer, daquela agonia satânica. Pôs os olhos nele, e disse-lhe: — Que queres tu, meu pobre Diabo? As capas de algodão têm agora franjas de seda, como as de veludo tiveram franjas de algodão. Que queres tu? É a eterna contradição humana.

⁶³⁶ Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/bv000195.pdf>>.

Bibliografia

a) Livros e Periódicos

AARÃO REIS FILHO, Daniel. Ditadura e sociedade: as reconstruções da memória. In: AARÃO REIS FILHO, D.; RIDENTI, Marcelo; SÁ MOTTA, Rodrigo P. (orgs.). *O golpe e a ditadura militar: 40 anos depois (1964-2004)*. Bauru: Edusc, 2004. p. 29-52.

AARÃO REIS FILHO, D.; RIDENTI, Marcelo; SÁ MOTTA, Rodrigo P. (orgs.). *O golpe e a ditadura militar: 40 anos depois (1964-2004)*. Bauru: Edusc, 2004.

ACKERMAN, Bruce. *We the People: Foundations*. Cambridge, London: The Belknap Press of Harvard University Press, 1991.

_____. Higher Lawmaking. In: LEVINSON, Sanford (Ed.). *Responding to imperfection: the theory and practice of constitutional amendment*. Princeton: Princeton University Press, 1995. p. 63-87.

_____. *We the People: Transformations*. Cambridge, London: The Belknap Press of Harvard University Press, 1998.

ACKERMAN, Bruce; KATYAL, Neal. Our unconventional founding. *The University of Chicago Law Review*, Chicago, v. 62, n. 2, spring 1995, p. 478-573.

ADORNO, Sérgio. *O que todo cidadão precisa saber sobre Constituição*. São Paulo: Global, 1985.

AGAMBEN, Giorgio. *Estado de exceção*. Tradução: Iraci D. Poleti. São Paulo: Boitempo, 2004.

AGUIAR, Roberto A. R. de. Notícias-Constituintes: avaliação de um instrumento transformador. In: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL. *Participação popular e cidadania: a Igreja no processo constituinte*. São Paulo: Ed. Paulinas, 1990. p. 45-67.

ALEIXO, Pedro. Introdução. In: SARASATE, Paulo. *A Constituição do Brasil ao alcance de todos*. Rio de Janeiro; São Paulo: Freitas Bastos S. A., 1967. p. XXXIII a XL.

ALEMÁN, Eduardo; TSEBELIS, George. The origins of presidential conditional agenda-setting power in Latin America. *Latin America Research Review*, Austin, v. 40, n. 2, jun. 2005, p. 3-26.

ALMINO, João. O povo inventando o povo? *Revista Humanidades*, Brasília, ano III, nov./jan. 1986/1987. p. 5-10.

ALVES, Maria Helena Moreira. *Estado e Oposição no Brasil: 1964-1984*. Bauru: EDUSC, 2005.

AMAR, Akhil Reed. Popular sovereignty and constitutional amendment. In: LEVINSON, Sanford (Ed.). *Responding to imperfection: the theory and practice of constitutional amendment*. Princeton: Princeton University Press, 1995. p. 89-115.

ARENDT, Hannah. *Sobre a violência*. Tradução: André Duarte. Rio de Janeiro: Ed. Relume Dumará, 1994.

_____. *Sobre a revolução*. Tradução: I. Morais. Lisboa: Relógio D'Água, 2001.

_____. *A condição humana*. 10ª. ed. Tradução: Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003.

AZEVEDO, Damião Alves de. Momento constituinte e revisão constitucional: considerações sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 157. *Revista CEJ*, Brasília, ano XII, n. 40, p. 31-42, jan./mar. 2008.

AZEVEDO AMARAL. *O Estado autoritário e a realidade nacional*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1981.

ARATO, Andrew. Construção constitucional e teorias da democracia. *Lua nova – Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 42, 1997, p. 5-52.

_____. Carl Schmitt and the revival of the doctrine of the constituent power in the United States. *Cardozo Law Review*, New York, v. 21, p. 1739-1747, 2000.

_____. Representação, soberania popular e *accountability*. Tradução: Heloísa Buarque de Almeida. *Lua Nova*, São Paulo, n. 55-56, p. 85-103, 2002.

ARAÚJO, Caetano E. P. de; MACIEL, Eliane Cruxên B. de A. A Comissão de Alto Nível: história da Emenda Constitucional nº 1, de 1969. In: SENADO FEDERAL. *A Constituição que não foi: história da Emenda Constitucional nº 1, de 1969*. Brasília: Senado Federal, 2002. p. 31-83.

BACHOF, Otto. *Normas constitucionais inconstitucionais?* Tradução: J. M. Cardoso da Costa. Coimbra: Almedina, 1994.

BAILYN, Bernard. *The ideological origins of the American Revolution*. Enlarged Edition. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1992.

BALKIN, Jack M. Respect-worthy: Frank Michelman and the legitimate constitution. *Tulsa Law Review*, Tulsa, v. 39, 2004, p. 485-509.

BARBER, Sotirios A.; GEORGE, Robert P. (Eds.). *Constitucional Politics: essays on Constitution making, maintenance and change*. Princeton: Princeton University Press, 2001.

BARBI, Celso Agrícola. Evolução do controle da constitucionalidade das leis no Brasil. *Revista de Direito Público*, São Paulo, v. 1, n. 4, abr./jun. 1968, p. 34-43.

BARBOSA, Leonardo A. de Andrade. *Processo Legislativo e Democracia: parlamento, esfera pública e jurisdição constitucional*. Manuscrito inédito, 2007.

BARBOSA, Leonardo A. de Andrade; PAIXÃO, Cristiano. A memória do direito na ditadura militar: a cláusula de exclusão da apreciação judicial observada como um paradoxo. *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica*, Porto Alegre, n. 6, p. 57-78, 2008.

BARROSO, Luís Roberto. Revisão Constitucional: extensão e limites. In: KYRIAKOS, Norma (Coord.). *Seminário Revisão Constitucional*. São Paulo: Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, 1994. p. 65-73.

BARROSO, Pêrsio Henrique. *Constituinte e constituição: participação popular e eficácia constitucional*. Curitiba: Juruá, 1999.

BASTOS, Celso. A reforma da Constituição: em defesa da revisão constitucional. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 4, n. 36, nov. 1999. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=141>>. Acesso em: 15 out. 2008.

BELLAMY, Richard; CASTIGLIONE, Dario. Review Article: Constitutionalism and Democracy – Political Theory and the American Constitution. *British Journal of Political Science*, Cambridge, n. 27, p. 595-618, 1997.

BENJAMIN, Walter. *Reflections: essays, aphorisms, autobiographical writings*. New York: Schocken Books, 1986.

BERCOVICI, Gilberto. Constituição e política: uma relação difícil. *Lua Nova*, São Paulo, n. 61, 2004, p. 5-24.

_____. O poder constituinte do povo no Brasil: um roteiro de pesquisa sobre a crise constituinte. In: COUTINHO, Jacinto N. de Miranda; LIMA, Martonio M. B. (Orgs.). *Diálogos constitucionais: Direito, neoliberalismo e desenvolvimento em países periféricos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 215-224.

_____. *Soberania e constituição: para uma crítica do constitucionalismo*. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

BERCOVICI, Gilberto et al. *Teoria da Constituição: estudos sobre o lugar da política no direito constitucional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

BERNSTEIN, R. B. Introduction. In: ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *The Constitution of the United States, with the Declaration of Independence and the Articles of Confederation*. New York: Barnes & Nobles, 2002. p. 5-25.

BLOOMFIELD, Maxwell. *Peaceful revolution: constitutional change and American culture from progressivism to the New Deal*. Cambridge: Harvard University Press, 2000.

BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo. *Introducción al derecho constitucional comparado: las “formas de Estado” y las “forma de gobierno; las constituciones modernas*. Tradução: Héctor Fix Zamudio. México: Fondo de Cultura Económica, 1975.

BOBBIO, Norberto. *Teoria Geral da Política: A filosofia política e as lições dos clássicos*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2000.

BÖCKENFÖRDE, Ernst Wolfgang. *Estudios sobre el Estado de Derecho y la Democracia*. Tradução: Rafael de Agapito Serrano. Madrid: Trotta, 2000.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BONAVIDES, Paulo; PAES DE ANDRADE. *História constitucional do Brasil*. 4ª ed. Brasília: OAB Editora, 2002.

BOSCHI, Renato Raul; DINIZ, Eli. Empresários e Constituinte: continuidade e rupturas no modelo de desenvolvimento capitalista no Brasil. In: CAMARGO, Aspásia; DINIZ, Eli (orgs.). *Continuidade e mudança no Brasil da Nova República*. São Paulo: Vértice, Ed. Revista dos Tribunais, 1989. p. 116-136.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocêncio Mártires; MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007.

BRANDON, Mark E. Constitutionalism and constitutional failure. In: BARBER, Sotirios A.; GEORGE, Robert P. (Eds.). *Constitutional politics: essays on constitution making, maintenance, and change*. Princeton: Princeton University Press, 2001. p. 298-313.

BRAUDEL, Fernand. *Escritos sobre a história*. 2ª ed. Tradução: J. Guinsburg e Tereza Cristina Silveira da Mota. São Paulo: Perspectiva, 1992.

BUARQUE, Cristóvam. A perfeição inacabada. In: GURAN, Milton (Ed.). *O processo constituinte: 1987-1988*. Brasília: AGIL, 1988. p. 17-21.

BURKE, Peter. History as social memory. In: BUTLER, Thomas (ed.). *Memory: history, culture and the mind*. Oxford: Blackwell, 1989. p. 97-113.

CALDWELL, Peter C. *Popular sovereignty and the crisis of German constitutional law: the theory & practice of Weimar constitutionalism*. Durham: Duke University Press, 1997.

CAMPOS, Francisco. *O Estado Nacional: sua estrutura; seu conteúdo ideológico*. Brasília: Senado Federal, 2001.

CAMPOS, Roberto. O grande embuste... *Conjuntura Social*, Brasília, v. 4, n. 7, jul. 1993, p. 5-6.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARDOSO, Fernando Henrique. O papel dos empresários no processo de transição: o caso brasileiro. *Dados*, São Paulo, v. 26, n. 1, 1983, p. 9-27.

_____. *A arte da política: a história que vivi*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

CARDOSO, Fábio dos Santos; PIERANTI, Octavio Penna; SILVA, Luiz Henrique Rodrigues da. Reflexões acerca da doutrina de segurança nacional: alternativas em face das mudanças no Estado. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 1, jan.-fev. 2007, p. 29-48.

CARVALHO, José Murilo de. *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. 3ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

_____. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 9ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

CARVALHO NETTO, Menelick de. *A sanção no procedimento legislativo*. Belo Horizonte: Del Rey, 1992.

_____. A revisão constitucional e a cidadania: a legitimidade do poder constituinte que deu origem à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e as potencialidades do poder revisional nela previsto. *Fórum Administrativo*, Belo Horizonte, n. 7, set. 2001, p. 882-889.

_____. *A hermenêutica constitucional e os desafios postos aos direitos fundamentais*. In: SAMPAIO, José Adércio L. *Jurisdição constitucional e direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003a. p. 141-163.

_____. A Constituição da Europa. In: SAMPAIO, José Adércio L. (Coord.). *Crise e desafios da Constituição*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003b. p. 281-289.

_____. Racionalização do ordenamento jurídico e democracia. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 88, p. 81-108, mar. 2004.

_____. Prefácio: A urgente revisão da teoria do poder constituinte: da impossibilidade da “democracia possível”. In: CATTONI, Marcelo. *Poder constituinte e patriotismo constitucional*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006. p. 19-28.

CASTELLO BRANCO, Carlos. *Retratos e fatos da história recente*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Revan, 1996.

_____. *Os militares no poder: de 1964 ao AI-5*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2007.

CATTONI, Marcelo. *Poder constituinte e patriotismo constitucional*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006.

CERQUEIRA, Marcelo. *Cartas Constitucionais: império, república e autoritarismo*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

_____. Revisão, reforma constitucional e plebiscito. In: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (Orgs.). *Direito constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 116-148.

CHACON, Vamireh. *História dos partidos brasileiros*. 3ª ed. Brasília: UnB, 1998.

CHAMBERS, Simone. Democracy, popular sovereignty and constitutional legitimacy. *Constellations*, Oxford, v. 11, n. 2, 2004, p. 153-173.

COELHO, Inocêncio Mártires. Elementos de teoria da constituição e de interpretação constitucional. In: BRANCO, Paulo Gustavo G.; COELHO, Inocêncio M.; MENDES, Gilmar F. *Hermenêutica constitucional e direitos fundamentais*. Brasília: Brasília Jurídica, Instituto Brasiliense de Direito Público, 2002. p. 15-102.

COELHO, João Gilberto Lucas. A participação popular na Constituinte. *Revista de Cultura Vozes*, Petrópolis, v. 82, n. 2, jul./dez. 1988a, p. 14-20.

_____. O Brasil de muitas constituições. In: GURAN, Milton (Ed.). *O processo constituinte: 1987-1988*. Brasília: AGIL, 1988b. p. 23-27.

_____. O processo constituinte. In: GURAN, Milton (Ed.). *O processo constituinte: 1987-1988*. Brasília: AGIL, 1988c. p. 41-60.

_____. Revisão constitucional: quais os limites? In: ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. *Anais da XIV Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil*. Brasília: Conselho Federal da OAB, 1992. p. 178-181.

COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antonio Carlos Nantes de. *A nova Constituição: avaliação do texto e perfil dos constituintes*. Rio de Janeiro: Revan, 1989.

COLOMBO, Paolo. *Governo e costituzione: la trasformazione del regime politico nelle teorie dell'età rivoluzionaria francese*. Milano: Giuffrè, 1993.

COMPARATO, Fábio Konder. *Muda Brasil: uma constituição para o desenvolvimento democrático*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

CONSTANT, Benjamin. *Princípios políticos constitucionais: princípios políticos aplicáveis a todos os governos representativos e particularmente à Constituição atual da França (1814)*. Rio de Janeiro: Líber Juris, 1989.

CORSI, Giancarlo. *Sociologia da Constituição*. Tradução: Juliana Neuenschwander Magalhães. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, nº 39, Belo Horizonte, UFMG, janeiro-junho 2001.

COSTA, Alexandre Bernardino. *Desafios da teoria do poder constituinte no Estado Democrático de Direito*. Tese (Doutorado em direito constitucional). Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2005.

COSTA PORTO, Walter. *O voto no Brasil: da Colônia à 6ª República*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 2002.

COUTO, Cláudio Gonçalves. *A agenda constituinte e a difícil governabilidade*. *Lua Nova*, São Paulo, n. 39, 1997, p. 33-54.

COUTO, Ronaldo Costa. *História indiscreta da ditadura e da abertura*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2003.

COUTO E SILVA, Golbery do. *Planejamento estratégico*. 2ª ed. Brasília: UnB, 1981.

CRONIN, Ciaran. *On the Possibility of a Democratic Constitutional Founding: Habermas and Michelman in Dialogue*. *Ratio Juris*, Oxford, v. 19, n. 3, set. 2006, p. 343-369.

CRONIN, Thomas E. *Direct democracy: the politics of initiative, referendum, and recall*. Bridgewater: Replica Books, 2000.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Constituição e constituinte*. São Paulo: Saraiva, 1984.

DE GIORGI, Raffaele. *Direito, tempo e memória*. Tradução: Guilherme Leite Gonçalves. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

DE VEGA, Pedro. *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Madrid: Tecnos, 1985.

DELGADO, Lucilia de Almeida Neves. 1964: temporalidade e interpretações. In: AARÃO REIS FILHO, D.; RIDENTI, Marcelo; SÁ MOTTA, Rodrigo P. (orgs.). *O golpe e a ditadura militar: 40 anos depois (1964-2004)*. Bauru: Edusc, 2004. p. 15-28.

DERRIDA, Jacques. Declarations of independence. In: ROTTEMBERG, Elizabeth (Ed.). *Negotiations: Interventions and interviews – 1971-2001*. Stanford: Stanford University Press, 2002. p. 46-54.

_____. *Força de lei*. Tradução: Leyla Perrone-Moisés. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

DIAZ RICCI, Sergio M. *Teoría de la reforma constitucional*. Buenos Aires: Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Complutense, Ediar, 2004.

DICEY, A. V. *Introduction to the study of the Law of the Constitution*. 5ª ed. London: MacMillan & Co., 1897.

DIPPEL, Horst. The Changing Idea of Popular Sovereignty in Early American Constitutionalism: Breaking Away from European Patterns. *Journal of the Early Republic*, Philadelphia, v. 16, n. 1, Spring, 1996, p. 21-45.

DOGLIANI, Mario. *Introduzione al diritto costituzionale*. Bologna: Il Mulino, 1994.

DWORKIN, Ronald. *Uma questão de princípio*. Tradução: Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

_____. Direitos fundamentais: a democracia e os direitos do homem. In: DARNTON, Robert; DUHAMEL, Olivier (orgs.). *Democracia*. Tradução: Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 155-152.

_____. *O Império do Direito*. Tradução: Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

DYZENHAUS, David. *Legality and legitimacy*: Carl Schmitt, Hans Kelsen and Herman Heller in Weimar. Oxford: Oxford University Press, 1997.

ELSTER, Jon. Deliberation and constitution making. In: ELSTER, Jon (Ed.). *Deliberative democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

ELSTER, Jon; SLAGSTAD, Rune (orgs.). *Constitutionalism and democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

FAORO, Raymundo. *Assembléia Constituinte: a legitimidade recuperada*. 3ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1985.

_____. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3ª ed. São Paulo: Globo, 2001.

FERRAZ, Anna Candida da Cunha. *Processos informais de mudança da constituição: mutações constitucionais e mutações inconstitucionais*. São Paulo: Max Limonad, 1986.

FERREIRA, Bernardo. Sujeito e Ordem: Romantismo e decisionismo no pensamento de Carl Schmitt. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 4, 2002, pp. 599 a 648.

FERREIRA, Maria Elizabeth Malaquias. Modulação dos efeitos temporais no controle jurisdicional de constitucionalidade e reflexos sobre a norma do art. 52, X, da Constituição Federal. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 173, jan./mar. 2007, p. 193-207.

FERREIRA, Oliveiros S. *Uma constituição para a mudança*. São Paulo: Duas Cidades, 1986.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O estado de sítio na Constituição Brasileira de 1946 e na sistemática das medidas extraordinárias de defesa da ordem constitucional*.

dissertação para concurso à livre docência de Direito Constitucional, na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964.

_____. *A democracia possível*. São Paulo: Saraiva, 1972.

_____. *A reconstrução da democracia: ensaio sobre a institucionalização da democracia no mundo contemporâneo, e em especial no Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1979.

_____. Nova perspectiva do processo constitucional. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 60/61, jan./jul. 1985, p. 129-145.

_____. *Idéias para a Nova Constituição Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1987a.

_____. Estabilidade e continuidade da Constituição. *Cadernos de direito constitucional e eleitoral*, São Paulo, n. 1, out. 1987a, p. 19-25.

_____. O anteprojeto de Constituição da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais. *Digesto Econômico*, São Paulo, n. 323, mar./abr. 1987b, p. 10-13.

_____. Constituição e governabilidade. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 123, jul./set. 1994, p. 219-227.

_____. *Constituição e governabilidade*. São Paulo: Saraiva, 1995.

_____. O Estado do futuro e o futuro do Estado. *Direito e democracia*, Canoas, v. 1, n. 1, 1º sem. 2000, p. 81-94.

_____. *Do processo legislativo*. 4ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

_____. *O poder constituinte*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

FICO, Carlos. *Além do golpe: a tomada do poder em 31 de março de 1964 e a ditadura militar*. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2004.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. *Democracia ou reformas? Alternativas democráticas à crise política: 1961 a 1964*. Tradução: Carlos Roberto Aguiar. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

FIGUEIREDO, Marcus F. A política de coação no Brasil pós-1964. In: FIGUEIREDO, Marcus; KLEIN, Lucia. Legitimidade e coação no Brasil pós-1964. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1978. p.105-202.

FIORAVANTI, Maurizio. *Constitución: de la antigüedad a nuestros días*. Tradução: Manuel Martínez Neira. Madrid: Trotta, 2001.

FISCHER, Louis. *Constitutional dialogues: interpretation as political process*. Princeton: Princeton University Press, 1988.

FLEISCHER, David. Perfil sócio-econômico e político da constituinte. In: GURAN, Milton (Ed.). *O processo constituinte: 1987-1988*. Brasília: AGIL, 1988. p. 29-40.

_____. Manipulações casuísticas do sistema eleitoral durante o período militar, ou como usualmente o feitiço se voltava contra o feiticeiro. In: D´ARAÚJO, Maria Celina; SOARES, Gláucio. (Orgs.). 21 anos de Regime Militar: balanços e perspectivas. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1994. p. 154-197.

FRAGOSO, Heleno Cláudio. *Lei de Segurança Nacional: uma experiência antidemocrática*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1980.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *Curso de direito constitucional brasileiro*. v. 1. Teoria Geral. Rio de Janeiro: Forense, 1968.

_____. *Direito constitucional: teoria da constituição; as Constituições do Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 1976.

FREITAS, Juarez; PASQUALINI, Alexandre. *Manifesto pela Constituinte*. Porto Alegre: Tchê!, 1985.

GASPARI, Elio. *A ditadura envergonhada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002a.

_____. *A ditadura escancarada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002b.

_____. *A ditadura derrotada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

_____. *A ditadura encurralada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

GENOINO, José. Revisão constitucional e reforma do Congresso. *Cadernos de Pesquisa CEBRAP* (O desafio do Congresso Nacional: mudanças internas e consolidação institucional), São Paulo, n. 3, nov. 1994, p. 7-13.

GOMES, Severo. Situação constituinte. In: SADER, Emir (org.). *Constituinte e democracia no Brasil hoje*. 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1985. p. 81-84.

GRECO, Heloísa Amelia. Dimensões fundacionais da luta pela anistia. Tese (Doutorado em História). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2003.

GRIFFIN, Stephen. *American constitutionalism: from theory to politics*. Princeton: Princeton University Press, 1996.

_____. Constituent power and constitutional change in American Constitutionalism. *Tulane University School of Law Public law and legal theory working paper series*, New Orleans, n. 6, v. 12, p. 1-30, sep. 2006.

GURAN, Milton (Ed.). *O processo constituinte: 1987-1988*. Documentação fotográfica da nova Constituição. Brasília: AGIL, 1988.

HÄBERLE, Peter. *Pluralismo y constitución: estudios de teoría constitucional de la sociedad abierta*. Tradução: Emilio Mikunda. Madrid: Tecnos, 2002.

HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Tradução: Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

_____. Further reflections on the public sphere. In: CALHOUN, Craig (Ed.). *Habermas and the public sphere*. Cambridge: MIT Press, 1992. p. 421-461.

_____. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997a. v. 1.

_____. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997b. v. 2.

_____. *A constelação pós-nacional: ensaios políticos*. Tradução: Márcio Seligmann-Silva. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

_____. *Era das transições*. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003a.

_____. On law and disagreement: some comments on “interpretive pluralism”. *Ratio Juris*, Oxford, v. 16, n. 2, jun. 2003b, p. 187-194.

HERKENHOFF, João Batista. *Como participar da Constituinte*. 6ª ed. Petrópolis: Vozes, 1986.

HESSE, Konrad. *A força normativa da constituição*. Tradução: Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1991.

HOBBSAWN, Eric. Introdução: A invenção das tradições. In: HOBBSAWN, Eric; RANGER, Terence (orgs.). *A invenção das tradições*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

_____. *Sobre a história*. Tradução: Cid Knipel Moreira. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

HONIG, B. Declarations of Independence: Arendt and Derrida on the Problem of Founding a Republic. *The American Political Science Review*, v. 85, n. 1, mar. 2001, p. 97-113.

HORTA, Raul Machado. Permanência, mutações e mudança constitucional. In: TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo. *Estudos em homenagem ao Ministro Adhemar Ferreira Maciel*. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 593-612.

INGRAM, David. *Law: key concepts in philosophy*. London: Continuum Books, 2006.

JEFFERSON, Thomas. Letter to James Madison, Sep. 6th, 1789. In: FORD, Paul Leicester (Ed.). *The works of Thomas Jefferson*. vol. VI. New York: G. P. Putnam’s Sons, 1904.

_____. Letter to Samuel Kercheval, Jul. 12, 1816. In: FORD, Paul Leicester (Ed.). *The works of Thomas Jefferson*. vol. XII. New York: G. P. Putnam’s Sons, 1905.

JELLINEK, Georg. Parliamentary obstruction. *Political Science Quarterly*, New York, v. 19, n. 4, dez. 1904, p. 579-588.

_____. *Reforma y mutación de la constitución*. Tradução: Christian Förster. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991.

JOBIM, Nelson. Revisão constitucional. Quando? *Tempo e presença*, Rio de Janeiro, ano 15, n. 270, jul./ago. 1993, p. 10-11.

_____. O Colégio de Líderes e a Câmara dos Deputados. *Cadernos de Pesquisa CEBRAP* (O desafio do Congresso Nacional: mudanças internas e consolidação institucional), São Paulo, n. 3, nov. 1994, p. 37-59.

_____. A Constituinte vista por dentro – vicissitudes, superação e efetividade de uma história real. In: SAMPAIO, José Adércio Leite (coord.). *Quinze anos de Constituição*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 9-17.

KELLY, Alfred H. The School Desegregation Case. In: GARRATY, John (Ed.). *Quarrels that have shaped the Constitution*. New York: Harper Perennial, 1988. p. 307-333.

KINZO, Maria D'Alva Gil. *Oposição e autoritarismo: gênese e trajetória do MDB, 1966-79*. Tradução: Heloísa Perrone Attuy. São Paulo: Vértice, 1988.

KOMMERS, Donald P. The Basic Law: a fifty year assessment. In: AMERICAN INSTITUTE FOR CONTEMPORARY GERMAN STUDIES (Org.). *Fifty years of German Basic Law: the new departure for German*. Washington: AICGS, 1999. p. 1-17.

KLAMT, Martin. Militant democracy and the democratic dilemma: different ways to protecting democratic constitutions. In: BRUINSMA, Fred; NELKEN, David. *Explorations in legal culture*. Den Haag: Reed Business, 2007. p. 133-160.

KLEIN, Lucia. Brasil pós-1964: a nova ordem legal e a redefinição das bases de legitimidade. In: FIGUEIREDO, Marcus; KLEIN, Lucia. *Legitimidade e coação no Brasil pós-1964*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1978. p. 11-103.

LE GOFF, Jacques. *História e memória*. 5ª ed. Tradução: Bernardo Leitão. São Paulo: Ed. Unicamp, 2003.

LEAL, Roger Stiefelmann. *O efeito vinculante na jurisdição constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2006.

LEMOS, Renato. Poder Judiciário e Poder Militar (1964-1969). In: CASTRO, Celso; IZECKSOHN, Vitor; KRAAY, Hendrik (Orgs.). *Nova história militar brasileira*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 2004a. p. 409-438.

LEMOS, Renato (org.). *Justiça fardada: o general Peri Bevilaqua no Superior Tribunal Militar (1965-1969)*. Rio de Janeiro: Bom Texto, 2004b.

LEONELLI, Domingos; OLIVEIRA, Dante de. *Diretas Já: 15 meses que abalaram a ditadura*. Rio de Janeiro: Record, 2004.

LEQUESNE, Christian. Referenda and European Integration: a misguided procedure? *Garnet Policy Brief*, n. 1, p. 1-9, nov. 2005.

LEVIN, Daniel Lessard. *Representing popular sovereignty: the Constitution in American political culture*. Albany: State University of New York Press, 1999.

LEVINSON, Sanford. *Our undemocratic constitution: where the constitution goes wrong (and how We the People can correct it)*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

LINDE, Hans A. When initiative lawmaking is not “republican government”: the campaign against homosexuality. *Oregon Law Review*, Eugene, v. 72, p. 19-45, 1993.

LIRA NETO. *Castello: a marcha para a ditadura*. São Paulo: Contexto, 2004.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Tradução: Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Ariel, 1986.

LUHMANN, Niklas. *Sociologia do direito I*. Tradução: Gustavo Bayer. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983.

_____. *Sociologia do direito II*. Tradução: Gustavo Bayer. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1985.

_____. *Causalidade no sul*. Tradução (para fins acadêmicos): Juliana Neuenschwander Magalhães. *Soziale Systeme: Zeitschrift für Soziologische Theorie*, Bielefeld, n. 1, 1995, p. 7-28.

_____. La costituzione come acquisizione evolutiva. In: ZAGREBELSKY, Gustavo. PORTINARO, Pier Paolo. LUTHER, Jörg. Il futuro della costituzione. Torino: Einaudi, 1996.

_____. *El derecho de la sociedad*. Tradução: Javier Torres Nafarrate. México, 1999. Manuscrito.

MADISON, James. Letter to Thomas Jefferson, Feb. 4th, 1790. HUNT, Gaillard (Ed.). *The writings of James Madison*. vol. V (1787-1790). New York: G. P. Putnam's Sons, 1904.

MAGALHÃES, Juliana Neuenschwander. *História Semântica do Conceito de Soberania: o paradoxo da soberania popular*. Tese (Doutorado em direito). Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2000.

MAGANO, Octávio Bueno. Os direitos sociais e a revisão constitucional. *Conjuntura Social*, Brasília, v. 4, n. 11, nov. 1993, p. 11-12.

_____. Revisão constitucional. *Conjuntura Social*, Brasília, v. 5, n. 1, jan. 1994, p. 13-17.

MAIA, Paulo Sávio N. Peixoto. *O guardião da Constituição na polêmica Kelsen-Schmitt: Rechtsstaat como referência semântica na memória de Weimar*. Dissertação (Mestrado em Direito, Estado e Constituição). Faculdade de Direito da Universidade de Brasília. Brasília, 2007.

MARTINS, Ives Gandra da Silva (Org.). *Brasil Livre: proposta de revisão constitucional*. Porto Alegre: Ortiz; Instituto de Estudos Empresariais, 1993.

MCNAMARA, Lawrence. History, Memory and Judgment: Holocaust Denial, The History Wars and Law's Problems with the Past. *Sydney Law Review*, Sydney, v. 26, p. 353-394, 2004.

MENDES, Gilmar Ferreira. Limites da revisão: cláusulas pétreas ou garantias de eternidade – possibilidade jurídica de sua superação. *Advocacia Dinâmica (COAD)*, São Paulo, ano 14, n. 7, 18 fev. 1994, p. 82-80.

_____. Os limites da revisão constitucional. *Cadernos de direito constitucional e ciência política*, São Paulo, v. 5, n. 21, p. 69-91, out./dez. 1997.

_____. *Moreira Alves e o controle de constitucionalidade no Brasil*. São Paulo: Celso Bastos; Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 2000.

_____. O papel do Senado Federal no controle de constitucionalidade: um caso clássico de mutação constitucional. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 162, p. 149-168, abr./jun. 2004.

_____. *Jurisdição constitucional: o controle abstrato de normas no Brasil e na Alemanha*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

MICHELMAN, Frank. Review of Jürgen Habermas, "Between Facts and Norms". *Journal of Philosophy*, New York, v. 93, n. 6, jun. 1996, p. 307-315.

_____. Constitutional authorship by the people. *Notre Dame Law Review*, Notre Dame, v. 74, n. 5, p. 1.605-1.629, 1998-1999.

_____. The problem of constitutional interpretive disagreement: can discourses of application help? In: ABOULAFIA, M.; BOOKMAN, M.; KEMP, C. (Eds.). *Habermas and pragmatism*. Londres: Routledge, 2002. p. 113-138.

MICHILES, Carlos. et al. (orgs.). *Cidadão constituinte: a saga das emendas populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

MILL, John Stuart. *On Liberty and The Subjection of the Women*. Hertfordshire: Wordsworth, 1996.

MIRANDA, Jorge. Natureza do Plebiscito e Revisão Constitucional. In: ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. *Anais da XIV Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil*. Brasília: Conselho Federal da OAB, 1992. p. 81-84.

_____. *Manual de Direito Constitucional*. 6ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1997.

_____. *Teoria do Estado e da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

MORAES, Filomeno. Mudança *versus* estabilidade constitucional e reforma política. HERMANN, Klaus; MORAES, Filomeno (Eds.). *Reforma Política no Brasil: realizações e perspectivas*. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003. p. 39-52.

MORGAN, Edmund S. *Inventing the People: the rise of popular sovereignty in England and America*. New York: W. W. Norton, 1988.

MOUFFE, Chantal. *The democratic paradox*. London: Verso, 2000.

MOURÃO FILHO, Olympio. *Memórias: a verdade de um revolucionário*. 6ª ed. Porto Alegre: L&PM Editores, 1978.

MUIR, Edward. Review: Clues, myths, and the historical method (by Carlo Ginzburg). *Journal of Social History*, v. 25, n. 1, Autumn, 1991, p. 123-125.

MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo? A questão fundamental da democracia*. 3ª ed. São Paulo: Max Limonad, 2003.

_____. *Fragmento (sobre) o poder constituinte do povo*. Tradução: Peter Naumann. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2004.

NEGRI, Antonio. *O poder constituinte: ensaio sobre as alternativas da modernidade*. Tradução: Adriano Pilatti. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

NICOLAU, Jairo. O sistema eleitoral brasileiro. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (orgs.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: UNESP, 2007. p. 293-348.

O'DONNELL, Guillermo. Notas para el estudio de procesos de democratización política a partir del estado burocrático-autoritario. *Desarrollo económico*, Buenos Aires, v. 22, n. 86, jul.-sep. 1982, p. 231-248.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. O papel das Forças Armadas na nova Constituição e no futuro da democracia no Brasil. *Revista de Cultura Vozes*, Petrópolis, v. 82, n. 2, jul./dez. 1988, p. 21-27.

OLIVEIRA, Mauro Márcio. *Fontes de informações sobre a Assembléia Nacional Constituinte de 1987: quais são, onde buscá-las e como usá-las*. Brasília: Senado Federal, 1993.

OLIVEIRA, Paulo Affonso Martins de. *O Congresso em meio século: depoimento a Tarcísio Holanda*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005.

OLSON, Kevin. Paradoxes of constitutional democracy. *American Journal of Political Science*, Oxford, v. 51, n. 2, Abr. 2007, p. 330–343.

OST, François. *O tempo do direito*. Tradução: Élcio Fernandes. Bauru, SP: Edusc, 2005.

PADILHA, Wagner Soares. O poder reformador: limites e possibilidades. Dissertação (Especialização em Processo Legislativo). Centro de Formação, Aperfeiçoamento e Treinamento. Câmara dos Deputados. Brasília, 2007.

PAIXÃO, Cristiano. *Modernidade, tempo e direito*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

_____. Arqueologia de uma distinção – o público e o privado na experiência histórica do direito. In: OLIVEIRA, Claudia Fernanda Pereira (org.). *O novo direito administrativo brasileiro: o Estado, as agências e o terceiro setor*. Belo Horizonte: Forum, 2003. p. 19-50.

_____. *A reação norte-americana aos atentados de 11 de setembro e seu impacto no constitucionalismo contemporâneo: um estudo a partir da teoria da diferenciação do direito*. Tese (Doutorado em direito constitucional). Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2004.

PAULA, Felipe de. *As armas e os barões assinalados: uma história acerca da aposentadoria compulsória dos Ministros Evandro Lins e Silva, Hermes Lima e Victor Nunes Leal, ocorrida em janeiro de 1969, à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*. Monografia. Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público. São Paulo, 2003.

PEREIRA, Moacir. *O golpe do silêncio: imprensa, censura e medidas de emergência*. São Paulo: Global Editora, 1984.

PEREIRA, Osny Duarte. *A Constituição do Brasil: 1967*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1967.

_____. *Constituinte: anteprojeto da Comissão Afonso Arinos comentado*. Brasília: Universidade de Brasília, 1987.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. Os atos institucionais em face do direito administrativo. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 47, jul. 1978, p. 77-114.

PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris; PUC-Rio, 2008.

PORTELLA DE MELLO, Jayme. *A revolução e o governo Costa e Silva*. Rio de Janeiro: Guavira, 1979.

PREUSS, Ulrich. Constitutional Powermaking: some deliberations on the relations between the constituent power and the constitution. In: ROSENFELD, M. (ed.) *Constitutionalism, identity, difference and legitimacy: theoretical perspectives*. Durham: Duke University Press, 1994.

PROJETO BRASIL NUNCA MAIS. *Brasil: Nunca mais*. Um relato para a história. 21ª ed. Petrópolis: Vozes, 1988.

QUEIROZ FILHO, Gilvan Correia de. *O controle judicial de atos do poder legislativo: atos políticos e interna corporis*. Brasília: Brasília Jurídica, 2001.

RAMALHETE, Clóvis. Tratamento jurídico das revoluções. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 6, n. 22, abr./jun. 1969, p. 13-26.

_____. Revolução como fonte de direito. *Revista de Direito Público*, São Paulo, v. 7, n. 32, nov./dez. 1974, p. 94-105.

REALE, Miguel. Como deverá ser a nova Constituição. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 60/61, jan./jul. 1985, p. 9-24.

_____. *Liberdade e democracia: em torno do Anteprojeto da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais*. São Paulo: Saraiva, 1987.

_____. *Reforma constitucional e a organização dos poderes Executivo e Legislativo*. São Paulo: FIESP; Instituto Roberto Simonsen; CNI, 1995.

_____. *Perspectivas da revisão constitucional*. São Paulo: FIESP; Instituto Roberto Simonsen; CNI, 1996.

REIS, José Carlos. *História & Teoria: historicismo, modernidade, temporalidade e verdade*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006a.

_____. *As identidades do Brasil 2: de Calmon a Bomfim*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006b.

RESENDE, Ulisses Riedel de. Limites e intenções da revisão. *Tempo e presença*, Rio de Janeiro, ano 15, n. 270, jul./ago. 1993, p. 11.

ROSENFELD, Michel. The rule of Law and the legitimacy of constitutional democracy. *Southern California Law Review*, Los Angeles, v. 74, p. 1307-1351, 2001.

_____. *A identidade do sujeito constitucional*. Tradução: Menelick de Carvalho Netto. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

SÁ MOTTA, Rodrigo Patto. João Goulart e a crise de 1964 no traço da caricatura. In: AARÃO REIS FILHO, D.; RIDENTI, Marcelo; SÁ MOTTA, Rodrigo P. (orgs.). *O golpe e a ditadura militar: 40 anos depois (1964-2004)*. Bauru: Edusc, 2004. p. 179-201.

_____. *Jango e o golpe de 1964 na caricatura*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2006.

SADER, Emir (org.). *Constituinte e democracia no Brasil hoje*. 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1985.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A reinvenção solidária e participativa do Estado*. Palestra proferida no Seminário Internacional “Sociedade e a Reforma do Estado”, promovido pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado. Disponível em: <http://www.mp.gov.br/arquivos_down/seges/publicacoes/reforma/seminario/Boaventura.PDF>. Acesso em: 3.7.2008.

SANTOS, Rogério Dutra. Francisco Campos e os fundamentos do constitucionalismo antiliberal no Brasil. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, 2007, p. 281-323.

SARASATE, Paulo. *A Constituição do Brasil ao alcance de todos*. Rio de Janeiro; São Paulo: Freitas Bastos S. A., 1967.

SARTORI, Giovanni. *Engenharia constitucional: como se mudam as Constituições*. Brasília: Ed. UnB, 1996.

SAULO RAMOS, J. *Assembléia Constituinte: o que pode, o que não pode – natureza, extensão e limitação de seus poderes*. Rio de Janeiro: Alhambra, 1987.

SCHMITT, Carl. *Teoría de la constitución*. Tradução: Francisco Ayala. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1934.

_____. *A crise da democracia parlamentar*. Tradução: Inês Lohbauer. São Paulo: Scritta, 1996.

SEABRA FAGUNDES, Miguel. Convocação; Iniciativa. In: ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. *Anais do Congresso Nacional de Advogados Pró-Constituinte*, São Paulo: OAB, 1983. p. 79-89.

SETÄLÄ, Maija. Referendums in Western Europe: a wave of direct democracy? *Scandinavian Political Studies*, Helsinki, v. 22, n. 4, 1999, p. 327-340.

SIEYÈS, Emmanuel J. *A constituinte burguesa: qu'est-ce le Tiers État?* 4ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2001.

SILVA, Carlos Medeiros. Observações sobre o Ato Institucional. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 76, abr./jun. 1964a, p. 473-475.

_____. Seis meses de aplicação do Ato Institucional. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 78, out./dez. 1964b, p. 449-452.

_____. A elaboração constitucional – exposição de motivos do projeto de Constituição. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 86, out./dez. 1966, p. 1-15.

SILVA, José Afonso da. *Poder constituinte e poder popular: estudos sobre a Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2000.

_____. *Curso de direito constitucional positivo*. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA NETO, Casimiro Pedro da. *A construção da democracia: síntese histórica dos grandes momentos da Câmara dos Deputados, das assembleias nacionais constituintes e do Congresso Nacional*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003.

SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Castelo a Tancredo*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1988.

SODRÉ, Nelson Werneck. *Vida e morte da ditadura: 20 anos de autoritarismo no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1984.

SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de. Soberania e direitos: processos sociais novos? In: BASTOS, Vânia L.; COSTA, Tânia M. *Constituinte: temas em análise* (Caderno CEAC/UnB, ano 1, n. 1). Brasília: Universidade de Brasília, s/a. p. 9-16.

_____. Ser constituinte. *Revista Humanidades*, Brasília, ano III, nov./jan. 1986/1987. p. 11-17.

_____. A nova Constituição e os direitos do cidadão. *Revista de Cultura Vozes*, Petrópolis, v. 82, n. 2, jul./dez. 1988, p. 28-34.

SPEVACK, Edmund. *Allied control and German freedom: American political and ideological influences on the framing of West German Basic Law (Grundgesetz)*. Münster: Lit Verlag, 2002.

STAATS, Joseph L. Habermas and Democratic Theory: the threat to democracy of unchecked corporate power. *Political Research Quarterly*, s. l., v. 57, n. 4, p. 585-594, dez. 2004.

STEPAN, Alfred. *Os militares na política: as mudanças de padrões na vida brasileira*. Tradução: Ítalo Tronca. Rio de Janeiro: Artenova, 1975.

STOLLEIS, Michael. *The law under the swastika: studies on legal history in Nazi Germany*. Tradução: Thomas Dunlap. Chicago: The University of Chicago Press, 1998.

STOPPINO, Mario. Autoritarismo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (orgs.). *Dicionário de política*. 8ª ed. Tradução: João Ferreira. Brasília: UnB, 1995. p. 94-104.

STOURZH, Gerald. Constitution: changing meanings of the term. In: BALL, Terecen; POCOCK, J. G. A. (Eds.). *Conceptual change and the Constitution*. Lawrence: University Press of Kansas, 1988. p. 35-54.

TOCQUEVILLE, Alexis. *Democracia na América: leis e costumes*. Tradução: Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

TORRES, Alberto. *A organização nacional: 1ª parte, A Constituição*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1938.

TUSHNET, Mark. Forms of judicial review as expressions of constitutional patriotism. *Law and Philosophy*, v. 22, n. 3-4, p. 353-379, jul. 2003.

UNGER, Roberto Mangabeira. *The critical legal studies movement*. Cambridge: Harvard University Press, 1986.

VARGOVA, Mariela. Democratic deficits of a dualist deliberative constitutionalism: Bruce Ackerman and Jürgen Habermas. *Ratio Juris*, Oxford, v. 18, n. 3, sep. 2005, p. 365-386.

VENTURA, Zuenir. *1968, o ano que não terminou: a aventura de uma geração*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1988.

VERDÚ, Pablo Lucas. *Curso de derecho político*. v. II. Madrid: Editorial Tecnos, 1974.

_____. Estudio preliminar. In: JELLINEK, Georg. *Reforma y mutación de la constitución*. Tradução: Christian Förster. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991. p. XI-LXXX.

VEYNE, Paul. *Como se escreve a história; Foucault revoluciona a história*. 3ª ed. Tradução: Alda Baltar e Maria Auxiliadora Kneipp. Brasília: UnB, 1995.

VIANA FILHO, Luís. *O governo Castello Branco*. Tomos 1 e 2. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército; José Olympio, 1975.

VIANNA, Oliveira. *O idealismo da constituição*. Rio de Janeiro: Ed. Terra do Sol, 1927.

VILE, John R. *Constitutional change in the United States: a comparative study of the role of constitutional amendments, judicial interpretations, and legislative and executive actions*. Westport: Praeger Publishers, 1994.

VISCONDE DO URUGUAI. *Visconde do Uruguai*. São Paulo: Editora 34, 2002.

WALDRON, Jeremy. *Law and Disagreement*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

WAMBERTO, José. *Castello Branco, revolução e democracia*. Rio de Janeiro: [s.n.], 1970.

WOOD, Gordon. *The creation of the American republic: 1776-1787*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1998.

ZAGREBELSKY, Gustavo. *Historia y constitución*. Tradução: Miguel Carbonell. Madrid: Trotta, 2005.

ZUCKERMAN, Alan. The concept 'political elite': lessons from Mosca and Pareto. *The Journal of Politics*, Cambridge, v. 39, n. 2, p. 324-344, mai. 1977

ZURCHER, Arnold J. The Hitler Referenda. *The American Political Science Review*, v. 29, n. 1, p. 91-99, fev. 1935.

b) Artigos de jornal e revista consultados

AB´SABER, Aziz Nacib. Entrevista: quem não tem ideais de justiça social é um pulha da história. *Princípios*, São Paulo, n. 33, mai./jul. 1994.

ANDRADE, Carlos Drummond. Anistia, como vens, como te imaginava. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 28 jun. 1979.

ARRUDA, José Roberto. Constituinte é saída para a crise de confiança. *O Globo*, Rio de Janeiro, 27 jul. 2007. Opinião, p. 7.

BARBOSA, Leonardo A. de Andrade; CARVALHO NETTO, Menelick de. Processo legislativo democrático e direito à memória: a questão da anistia e do acesso a documentos sigilosos. *Constituição & Democracia*, Brasília, n. 17, p. 18, out./nov. 2007.

BARBOSA, Leonardo A. de Andrade; MAIA, Paulo Sávio Peixoto; SILVA, Janaína Penalva da. A agenda oculta da revisão constitucional. *Constituição & Democracia*, Brasília, p. 14 - 15, n. 2, abr. 2006.

BICALHO, Nair; SOUSA JÚNIOR, José Geraldo. Direito à memória e à verdade. *Constituição & Democracia*, Brasília, n. 17, p. 3-4, out./nov. 2007.

BLAIR, Paulo Henrique de Oliveira; PAIXÃO, Cristiano. Ponderando contra a Constituição. *Constituição & Democracia*, Brasília, p. 16-17, jun. 2008.

BOMPAM, F.; QUEIROGA, A.; ROSA, L. Constituição é diferencial do Brasil na crise financeira. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 30 set. 2008. Direito Corporativo, p. A12.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo. Entrevista: Paulo Bonavides. *Constituição & Democracia*, Brasília, n. 22, p. 12-13, mai. 2008.

BORJA, Célio. Borja: só entendimento pode levar ao fim do AI-5. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 25 set. 1977. Caderno “A Constituinte é possível?”, p. 4-B.

BORJA, Célio et al. Mesa redonda com Célio Borja, Paulo Brossard, Dalmo de Abreu Dallari, Miguel Seabra Fagundes, Hélio Bicudo, Francisco Weffort, Marçal Versiani e Oliveiros S. Ferreira. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 25 set. 1977. Caderno “A Constituinte é possível?”, p. 4-C - 4-E.

BROSSARD, Paulo. Brossard sugere volta da Constituição de 1946. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 25 set. 1977. Caderno “A Constituinte é possível?”, p. 4-B.

CAMPOS, Francisco. Entrevista. *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, 3 mar. 1945.

CAMPOS, Roberto. Pensando o impensável. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 25 set. 1977. Caderno “A Constituinte é possível?”, p. 4-E.

CARDOSO, Fernando Henrique. Os presidentes e a Constituição. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 2 out. 2008. Especial “20 anos da Constituição”, p. 21.

CASTELLO BRANCO, Carlos. Costa e Silva usaria o AI-2 no dia 15. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 3 mar. 1967a.

_____. Governo procura agir nos limites da lei. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 17 mar. 1967b.

_____. Oposição reconhece distensão política. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 22 mar. 1967c.

_____. Decidida redução do número de senadores. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 17 jul. 1969.

_____. Reforma não pode ser feita em ano de eleição. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 2 nov. 1990.

_____. Plebiscito em abril facilitaria Emendão. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 20 out. 1991.

CASTRO, Celso. A conspiração fardada. *Nossa História*, Rio de Janeiro, n. 5, p. 44-46, mar. 2004.

COMPARATO, Fábio Konder. E agora, Brasil? *Folha de São Paulo*, São Paulo, 3 mar. 2008. Tendências e debates, p. 3.

CERQUEIRA, Marcello. A verdade do direito de memória. *Estado de S. Paulo*, São Paulo, 18 set. 2007. Espaço Aberto, p. A2.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Dallari quer duas chefias, a de Estado e a de Governo. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 25 set. 1977. Caderno “A Constituinte é possível?”, p. 4-B.

DAMÉ, Luiza; JUNGBLUT, Cristiane. Lula propõe constituinte exclusiva. *O Globo*, Rio de Janeiro, 3 ago. 2006. O País, p. 3.

DE LEON, Flávia. STF exige que revisão tenha dia para acabar. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 11 fev. 1994a. Brasil, p. 1-5.

DE LEON, Flávia. STF deve vetar nova revisão, diz Pertence. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 31 out. 1994b. Brasil, p. 1-7.

DELFIN NETTO, Antonio. Regime político e democracia. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 25 set. 1977. Caderno “A Constituinte é possível?”, p. 4-F.

DIAS, Otávio. Entrevista: Nelson Jobim. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 10 jan. 1994. Brasil, p. 1-6.

DINIZ, Weiller. A verdade aparece: onze anos depois de ser cassado, Ibsen Pinheiro descobre que mau jornalismo provocou seu martírio. *Revista Istoé*, São Paulo, 18 ago. 2004. Disponível em: <http://www.terra.com.br/istoe/1819/brasil/1819_verdade_aparece.htm>. Acesso em: 3.10.2008.

DIRCEU, José. O PT e seu terceiro congresso. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 6 set. 2007. Opinião, p. A11.

DOMINGOS, João. Legenda começa a colher assinaturas por Assembléia Constituinte Exclusiva. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 2 dez. 2007. Nacional, p. A10.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O ledô engano da Constituinte. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 24. set. 1977. Opinião, p. 3.

_____. O projeto da Constituição. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 1º set. 1987. Idéias em debate, p. 40.

FOLHA DE S. PAULO. Relator pede mais prazo para a revisão e tenta votação na terça. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 31 jan. 1994a. Brasil, p. 1-4.

_____. Acesso restrito. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 8 mar. 1994b. Brasil, Painel, p. 1-4.

_____. Governo ajuda a ampliar prazo em troca do FSE. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 24 fev. 1994c. Brasil, p. 1-5.

_____. Os presidenciáveis e a revisão exclusiva. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 26 jun. 1994d. Brasil, p. 1-7.

_____. Dividir os inimigos. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 24 out. 1997b. Painel, p. 1-4.

_____. Conhecimento de causa. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 30 out. 1997b. Painel, p. 1-4.

FRANÇA, Ronaldo. Passado é história. *Veja*, São Paulo, 5. set. 2007. Brasil, p. 78.

GONÇALVES, Wagner. Reforma Constitucional. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 13 nov. 1994. Data Venia, p. 4-2.

HUMBERG, Mario Ernesto. Constituinte à vista. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 29 jan. 2004. Caderno Brasília, p. D2.

KRIEGER, G.; PARIZ, T. Esqueçam o que eu defendi. *Correio Braziliense*, Brasília, 28 set. 2008. Política, p. 2.

LAGO, Rudolfo. Reforma do plenário custa o triplo do preço. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 22 fev. 1994. Brasil, p. 1-11.

LIMA, Hermes. A guerra derruba a ditadura. *Movimento*, São Paulo, ago. 1977. Caderno “Constituinte: Como? Por quê? A quem serve?”, p. 6-8.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Por uma constituinte exclusiva. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 11 out. 2003. Opinião, p. A3.

_____. Aspectos polêmicos do Fundo Social de Emergência. Disponível em: <http://pensadoresbrasileiros.home.comcast.net/~pensadoresbrasileiros/IvesGandra/aspectos_polemicos_do_fundo_social_de_emergencia.htm>. Acesso em: 9.10.2008.

MARREIRO, Flávia. Presidente da OAB defende Constituinte. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 11 ago. 2005. Brasil, p. A13.

O ESTADO DE S. PAULO. Tese de Constituinte exclusiva ganha adeptos. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 2 jun. 1994. Política, p. A7.

OLIVEIRA, Paulo Henrique Blair de. Discutindo o essencial. *Constituição & Democracia*, Brasília, n. 1, p. 10, fev. 2006.

PAIXÃO, Cristiano. A constituição subtraída. *Constituição & Democracia*, Brasília, n. 1, p. 4-5, fev. 2006.

_____. Direito e narrativa: por uma reconstrução da memória do arbítrio. *Constituição & Democracia*, Brasília, n. 17, p. 4-5, out./nov. 2007.

_____. Entrevista. *Constituição & Democracia*, Brasília, n. 26, p. 12-13, out./nov. 2008.

PASSARINHO, Jarbas. A memória, a verdade e o destempero. *Estado de S. Paulo*, São Paulo, 4 set. 2007. Espaço Aberto, p. A2.

RAMOS, Saulo. Renúncia às rodelas de salame. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 2 abr. 1994. Tendências & debates, p. 1-3.

REBELO, Aldo. Revisão Constitucional: impasse em câmera lenta. *Princípios*, São Paulo, n. 31, nov. 1993 / jan. 1994.

_____. Revisão Constitucional: por que parou? *Princípios*, São Paulo, n. 33, mai./jul. 1994.

REVISTA VEJA. Nélon, Nélon, Nélon. *Revista Veja*, São Paulo, 22 jun. 1977. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/arquivo_veja/capa_22061977.shtml>. Acesso em: 10 mar. 2008.

_____. A terra treme. A CPI do Orçamento abre uma crise sem precedentes: longa e difícil, irá colocar o Congresso à prova. *Revista Veja*, São Paulo, 27 out. 1993. Disponível em: <<http://vejaonline.abril.com.br/notitia/servlet/newstorm.ns.presentation.NavigationServlet?publicationCode=1&pageCode=1269&textCode=118840>>. Acesso em: 3.10.2008.

ROSA, Leda. Mini-constituente não tem espaço (Entrevista com o Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Gilmar Mendes). *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 5 out. 2008. País, p. A26.

SÁ, Junia Nogueira de. Primo, a filha e a favelada. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 10 out. 1993. Ombudsman. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/ombudsman/omb_19931010.htm>. Acesso em: 30.9.2008.

SEABRA FAGUNDES, Miguel. Seabra pede reforma da Carta e LSN mais branda. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 25 set. 1977. Caderno “A Constituinte é possível?”, p. 4-A.

SERRA, José. A menor distância entre dois pontos. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 20 nov. 1994. Tendências & Debates, p. 1-3.

SILVA, Hélio. A iniciativa deve ser do governo. *Movimento*, São Paulo, ago. 1977. Caderno “Constituinte: Como? Por quê? A quem serve?”, p. 13.

SOUZA, Josias de. Congresso atual não deve fazer a revisão, diz Sarney. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 19 out. 1993.

_____. O bebê feio e o morto covarde. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 31 mai. 1994. Opinião, p. 1-2.

TELLES JUNIOR, Goffredo. Segunda carta aos brasileiros. *Princípios*, São Paulo, n. 31, nov. 1993 / jan. 1994.

TEMER, Michel. Revisão constitucional? Constituinte? *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 2 nov. 1997. Tendências & Debates, p. 1-3.

TREVISAN, Cláudia. Entrevista da 2ª: Nelson Jobim. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 28.3.1994. Brasil, p. 1-9.

ULHÔA, Raquel. Líderes admitem fracasso da proposta de revisão em 95. *Folha de S. Paulo*, 1º jun. 1994. Brasil, p. 1-4.

VASCONCELLOS, Paulo. Entrevista: Itamar Franco. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 28 nov. 2000. p. 3.

VAZ, Lúcio. “Contras” exigem mudança no Regimento. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 12 mar. 1994a. Brasil, p. 1-12.

_____. Inocêncio critica Jobim, mas não obtém apoio. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 17 mar. 1994b. Brasil, p. 1-6.

WEFFORT, Francisco. O debate tem que ir ao povo. *Movimento*, São Paulo, ago. 1977. Caderno “Constituinte: Como? Por quê? A quem serve?”, p. 26-27.

_____. Weffort: é preciso criar espaço para a liberdade. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 25 set. 1977. Caderno “A Constituinte é possível?”, p. 4-A.

WOLTHERS, Gabriela. Eleito quer controlar articulação política. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 21 dez. 1994. Brasil, p. 1-8.

ZERBINI, Terezinha. Um jeito de sair da crise. *Movimento*, São Paulo, ago. 1977. Caderno “Constituinte: Como? Por quê? A quem serve?”, p. 11.

c) Legislação e processos judiciais citados

Constituições:

BRASIL. Constituição (1824). *Constituição Política do Império do Brasil*. Coleção das Leis do Império do Brasil, p. 7, v. 1, 1824.

_____. Constituição (1891). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Diário do Congresso Nacional, Rio de Janeiro, 24 fev. 1891, p. 523.

_____. Constituição (1934). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 16 jul. 1934, suplemento, p. 1.

_____. Constituição (1937). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 10 nov. 1937, p. 22.359.

_____. Constituição (1946). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 19 set. 1946, Seção 1, p. 13.059. Republicações: Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 25 set. 1946, Seção 1, p. 13.319; Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 15 out. 1946, p. 14.119.

_____. Constituição (1967). *Constituição do Brasil*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 jan. 1967, Seção 1, p. 953.

_____. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988, Seção 1, p. 1.

Emendas Constitucionais:

BRASIL. Constituição (1937). Lei Constitucional nº 13, de 12 de novembro de 1945. Dispõe sobre os poderes constituintes do Parlamento que será eleito a 2 de dezembro de 1945. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 nov. 1945, Seção 1, p. 17.409.

BRASIL. Constituição (1946). Emenda Constitucional nº 9, de 22 de julho de 1964. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 24 jul. 1964, Seção 1, p. 6.593.

_____. Emenda Constitucional nº 10, de 9 de novembro de 1964. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 nov. 1964, p. 10.171.

_____. Emenda Constitucional nº 11, de 31 de março de 1965. Acrescenta parágrafo ao art. 157 da Constituição. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 abr. 1965, Seção 1, p. 3.393.

_____. Emenda Constitucional nº 12, de 8 de abril de 1965. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 9 abr. 1965, p. 3.609.

_____. Emenda Constitucional nº 13, de 8 de abril de 1965, de 8 de abril de 1965. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 9 abr. 1965, p. 3.609.

_____. Emenda Constitucional nº 14, de 8 de abril de 1965, de 8 de abril de 1965. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 9 abr. 1965, p. 3.609.

_____. Emenda Constitucional nº 15, de 5 de julho de 1965. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 6 jul. 1965, Seção 1, p. 6.291.

_____. Emenda Constitucional nº 16, de 26 de novembro de 1965. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 6 dez. 1965, p. 12.374.

_____. Emenda Constitucional nº 17, de 26 de novembro de 1965. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 6 dez. 1965, p. 12.375.

_____. Emenda Constitucional nº 21, de 1966. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 nov. 1966, p. 13.899.

BRASIL. Constituição (1967). Emenda Constitucional nº 1, de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 out. 1969. Seção 1, p. 8.865.

_____. Emenda Constitucional nº 2, de 9 de maio de 1972. Regula a eleição de Governadores e Vice-Governadores dos Estados em 1974. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 mai. 1972, p. 4.129.

_____. Emenda Constitucional nº 7, de 13 de abril de 1977. Incorpora ao texto da Constituição Federal disposições relativas ao Poder Judiciário. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 abr. 1977, p. 4.147.

_____. Emenda Constitucional nº 8, de 14 de abril de 1977. Altera artigos da Constituição Federal, incluindo-se em seu Título V os artigos 208, 209 e 210. *Diário Oficial da União*, 14 abr. 1977, Seção 1, p. 4.195.

_____. Emenda Constitucional nº 9, de 28 de junho de 1977. Dá nova redação ao § 1º do art. 175 da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 29 jun. 1977, Seção 1, p. 8.121.

_____. Emenda Constitucional nº 10, de 14 de novembro de 1977. Acrescenta parágrafo ao artigo 104 da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 nov. 1977, Seção 1, p. 15.521.

_____. Emenda Constitucional nº 11, de 1978. Altera dispositivos da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, 17 out. 1978, Seção 1, p. 16.713.

_____. Emenda Constitucional nº 25, de 15 de maio de 1985. Altera dispositivos da Constituição Federal e estabelece outras normas constitucionais de caráter transitório. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 mai. 1985, Seção 1, p. 7.313.

_____. Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985. Convoca Assembléia Nacional Constituinte e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 nov. 1985, Seção 1, p. 17.422.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 2, de 25 de agosto de 1992. Dispõe sobre o plebiscito previsto no art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1º set. 1992, Seção 1, p. 11.993.

_____. Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março de 1993. Altera os arts. 40, 42, 102, 103, 150, 155, 156, 160, 167 da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 mar. 1993, Seção 1, p. 3.209. Retificação: *Diário do Congresso Nacional*, 28 abr. 1993, p. 799.

_____. Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1º de março de 1994. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para incluir dispositivos sobre o Fundo Social de Emergência, e dá outras providências. *Diário do Congresso Nacional*, Brasília, DF, 2 mar. 1994, Seção 1, p. 2.957.

_____. Emenda Constitucional de Revisão nº 2, de 7 de junho de 1994. Altera dispositivos da Constituição Federal, acrescentando expressões ao seu artigo 50. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 9 jun. 1994, Seção 1, p. 8.289.

_____. Emenda Constitucional de Revisão nº 3, de 7 de junho de 1994. Altera a alínea 'c' do inciso I, a alínea 'b' do inciso II, o § 1º e o inciso II do § 4º do art. 12 da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 9 jun. 1994, Seção 1, p. 8.289.

_____. Emenda Constitucional de Revisão nº 4, de 7 de junho de 1994. São acrescentadas ao § 9º do art. 14 expressões. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 9 jun. 1994, Seção 1, p. 8.289.

_____. Emenda Constitucional de Revisão nº 5, de 7 de junho de 1994. Altera o art. 82 da Constituição Federal, substituindo a expressão 'cinco anos' por 'quatro anos' para o mandato do Presidente da República. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 9 jun. 1994, Seção 1, p. 8.290.

_____. Emenda Constitucional de Revisão nº 6, de 7 de junho de 1994. Acrescenta o § 4º ao art. 55 da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 9 jun. 1994, Seção 1, p. 8.290.

_____. Emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103-B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 31 dez. 2004, Seção 1, p. 44.681.

Atos Institucionais:

BRASIL. Comando Supremo da Revolução. Ato Institucional de 9 de abril de 1964. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 9 abr. 1964, Seção 1, p. 3.193.

BRASIL. Poder Executivo. Ato Institucional de 9 de abril de 1964. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 9 abr. 1964, Seção 1, p. 3.193.

_____. Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 out. 1965, Seção 1, p. 11.017. Retificação publicada no *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 out. 1965, Seção 1, p. 11.353.

_____. Ato Institucional nº 3, de 5 de fevereiro de 1966. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 fev. 1966, Seção 1, p. 1.435.

_____. Ato Institucional nº 4, de 7 de dezembro de 1966. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 dez. 1966, Seção 1, p. 14.187.

_____. Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 dez. 1968, Seção 1, p. 10.801.

_____. Ato Institucional nº 6, de 1º de fevereiro de 1969. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3 fev. 1969, Seção 1, p. 1.121.

_____. Ato Institucional nº 7, de 26 de fevereiro de 1969. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 fev. 1969, Seção 1, p. 1.745.

_____. Ato Institucional nº 8, de 2 de abril de 1969. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 abr. 1969, Seção 1, p. 2.849.

_____. Ato Institucional nº 9, de 25 de abril de 1969. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 abr. 1969, Seção 1, p. 3.537.

_____. Ato Institucional nº 10, de 16 de maio de 1969. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 mai. 1969, Seção 1, p. 4.225.

_____. Ato Institucional nº 11, de 14 de agosto de 1969. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 ago. 1969, Seção 1, p. 6.921.

_____. Ato Institucional nº 12, de 31 de agosto de 1969. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1º set. 1969, Seção 1, p. 7.369.

_____. Ato Institucional nº 13, de 5 de setembro de 1969. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 set. 1969, Seção 1, p. 7.609.

_____. Ato Institucional nº 14, de 5 de setembro de 1969. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 set. 1969, Seção 1, p. 7.649.

_____. Ato Institucional nº 15, de 9 de setembro de 1969. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 set. 1969, Seção 1, p. 7.689.

_____. Ato Institucional nº 16, de 14 de outubro de 1969. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 out. 1969, Seção 1, p. 8.705. Retificação publicada no Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 out. 1969, Seção 1, p. 8.761.

_____. Ato Institucional nº 17, de 14 de outubro de 1969. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 out. 1969, Seção 1, p. 8.705.

Leis:

_____. Lei nº 1.802, de 5 de janeiro de 1953. Define os crimes contra o Estado e contra a Ordem Política e Social, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 7 jan. 1953, Seção 1, p. 273. Retificação publicada no Diário Oficial da União, Poder Legislativo, Brasília, DF, 8 jan. 1953, Seção 1, p. 345.

_____. Lei nº 4.464, de 9 de novembro de 1964. Dispõe sobre os órgãos de representação dos estudantes e dá outras providências [Lei Suplicy de Lacerda]. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 nov. 1964, Seção 1, p. 10.169.

_____. Lei nº 4.738, de 15 de julho de 1965. Estabelece novos casos de inelegibilidades, com fundamento no art. 2º da Emenda Constitucional nº 14. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 19 jul. 1965, Seção 1, p. 6.762.

_____. Lei nº 5.451, de 12 de junho de 1968. Dispõe sobre o reajustamento salarial. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 jun. 1968, Seção I, p. 4.857.

_____. Lei nº 6.339, de 1º de julho de 1976. Dá nova redação ao art. 250 da Lei 4.737, de 15 de julho de 1965, alterado pelo art. 50, da Lei 4.961, de 4 de maio de 1966 e ao art. 118 da Lei 5.682, de 21 de julho de 1971. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2 jul. 1976, Seção I, p. 9.079.

_____. Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979. Concede anistia e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 ago. 1979, Seção 1, p. 12.265.

_____. Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005. Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do *caput* do art. 5º da Constituição Federal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 6 mai. 2005, Seção 1, p. 1.

Decretos-lei:

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 31 dez. 1940, Seção 1, p. 2.391.

_____. Decreto-Lei nº 8.708, de 17 de janeiro de 1946. Estabelece as normas regimentais necessárias à instalação da Assembléia Constituinte. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 jan. 1946, Seção 1, p. 836.

_____. Decreto-Lei nº 19, de 1966. Obriga a adoção da cláusula de correção monetária nas operações do Sistema Financeiro da Habitação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 ago. 1966, Seção 1, p. 9.947.

_____. Decreto-Lei nº 246, de 28 de fevereiro de 1967. Modifica o Decreto-Lei 113, de 25 de janeiro de 1967, e o Regimento de Custas da Justiça do Distrito Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 fev. 1967, Seção 1, p. 2.441.

_____. Decreto-Lei nº 898, de 29 de setembro de 1969. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências [Lei de Segurança Nacional]. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 29 set. 1969, Seção 1, p. 8.162.

_____. Decreto-Lei nº 1.538, de 14 de abril de 1977. Altera a redação do artigo 250 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, modificada pela Lei nº 6.339, de 1º de julho de 1976, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 abr. 1977, Seção 1, p. 4.197.

_____. Decreto-Lei nº 1.539, de 14 de abril de 1977. Altera a Lei Complementar nº 15, de 13 de agosto de 1973, que regula a composição e o funcionamento do colégio que elegerá o Presidente da República. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 abr. 1977, Seção 1, p. 4.197.

_____. Decreto-Lei nº 1.540, de 14 de abril de 1977. Regula a composição e o funcionamento do colégio eleitoral que elegerá o Governador de Estado e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 abr. 1977, Seção 1, p. 4.197.

_____. Decreto-Lei nº 1.541, de 14 de abril de 1977. Institui sublegendas para as eleições de senador e prefeito e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 abr. 1977, Seção 1, p. 4.198.

_____. Decreto-Lei nº 1.542, de 14 de abril de 1977. Altera a Lei Complementar nº 5, de 29 de abril de 1970, modificada pela Lei Complementar nº 18, de 10 de maio de 1974. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 abr. 1977, Seção 1, p. 4.198

_____. Decreto-Lei nº 1.543, de 14 de abril de 1977. Regula a eleição de senador, prevista no § 2º do artigo 41, *in fine*, da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 abr. 1977, Seção 1, p. 4.198.

_____. Decreto-Lei nº 1.632, de 4 de agosto de 1978. Dispõe sobre a proibição de greve nos serviços públicos e em atividades essenciais de interesse da segurança nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 4 ago. 1978, Seção 1, p. 12.343.

Resoluções:

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte. Resolução nº 1, de 1987. Estabelece normas preliminares para funcionamento da Assembléia Nacional Constituinte, até a aprovação de seu Regimento Interno. *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, Brasília, DF, 7 fev. 1987, p. 152.

_____. Resolução nº 2, de 24 de março de 1987. Dispõe sobre o Regimento Interno da Assembléia Nacional Constituinte. *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, Brasília, DF, 25 mar. 1987, p. 871.

_____. Resolução nº 3, de 5 de janeiro de 1988. Altera o Regimento Interno da Assembléia Nacional Constituinte. *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, Brasília, DF, 6 jan. 1988, p. 6.277.

BRASIL. Congresso Nacional. Resolução nº 1, de 20 de maio de 1964. Adapta o Regimento Comum às disposições do Ato Institucional. *Diário do Congresso Nacional*, Brasília, DF, 22 mai. 1964, p. 177.

_____. Resolução nº 2, de 30 de setembro de 1993. Fixa data para o início dos trabalhos da Revisão Constitucional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1º out. 1993, Seção 1, p. 14.692.

BRASIL. Ministério do Exército. Resolução nº 1/ME/84. In: PEREIRA, Moacir. *O golpe do silêncio: imprensa, censura e medidas de emergência*. São Paulo: Global Editora, 1984.

BRASIL. Congresso Revisor. Resolução nº 3, de 1994 – RCF. *Diário dos Trabalhos Revisionais*, Brasília, DF, 24 fev. 1994, p. 1.045.

_____. Resolução nº 1, de 1994 – RCF. *Diário dos Trabalhos Revisionais*, Brasília, DF, 25 fev. 1994, p. 1.168.

Medidas Provisórias:

BRASIL. Medida Provisória nº 228, de 2004. Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10.12.2004, p. 1.

Decretos:

BRASIL. Decreto nº 3.029, de 9 de janeiro de 1881. Reforma a legislação eleitoral [Lei Saraiva]. *Coleção de Leis do Império do Brasil*, Rio de Janeiro, 1881, p. 1.

BRASIL. Governo Provisório. Decreto nº 78-B, de 21 de dezembro de 1889. Designa o dia 15 de setembro de 1890 para a eleição geral da Assembléia Constituinte e convoca a sua reunião para dois meses depois, na capital da República Federal. Rio de Janeiro, *Índice dos Decretos do Governo Provisório de 1889*, p. 275.

BRASIL. Poder Executivo. Decreto nº 23.102, de 19 de agosto de 1933. Convoca a Assembléia Nacional Constituinte. *Atos do Governo Provisório*, v. III, jul. a set. 1933.

_____. Decreto 58.198, de 15 de abril de 1966. Institui Comissão Especial de Juristas para os fins que menciona, e dá outras providências. *Coleção das Leis de 1966*, v. IV, Atos do Poder Executivo, Decretos de abril a junho, Brasília, DF, p. 72.

_____. Decreto sem número de 16 janeiro de 1969. Aposenta Victor Nunes Leal do cargo de ministro do Supremo Tribunal Federal. Diário Oficial da União, 17 jan. de 1969, Seção 1, p. 554.

_____. Decreto sem número de 16 janeiro de 1969. Aposenta Hermes Lima do cargo de ministro do Supremo Tribunal Federal. Diário Oficial da União, 17 jan. de 1969, Seção 1, p. 554.

_____. Decreto sem número de 16 janeiro de 1969. Aposenta Evandro Cavalcanti Lins e Silva do cargo de ministro do Supremo Tribunal Federal. Diário Oficial da União, 17 jan. de 1969, Seção 1, p. 555.

_____. Decreto nº 89.566, de 18 de abril de 1984. Publicado no Diário Oficial da União, de 19.04.1984, p. 5.668, e retificado no Diário Oficial da União, Seção I, de 24.04.1984, p. 5.779.

_____. Decreto nº 91.450, de 18 de julho de 1985. Institui a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais. *Coleção das Leis de 1985*, v. VI, Atos do Poder Executivo, Decretos de Julho a Setembro, p. 92

Processos judiciais citados:

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 815-3/RS. Requerente: Governador do Estado do Rio Grande do Sul. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Moreira Alves. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 10 mai. 1996, Seção 1, p. 15.131.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 829-3/DF. Requerente: Partido da Reedificação da Ordem Nacional – PRONA. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Moreira Alves. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 16 set. 1994, Seção 1, p. 24.278.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 830-7/DF. Requerente: Partido Socialista Brasileiro e Outro. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Moreira Alves. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 16 set. 1994, Seção 1, p. 24.278.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 833-1/DF. Requerente: Governador do Estado do Paraná. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Moreira Alves. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 16 set. 1994, Seção 1, p. 24.278.

_____. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 981-8/PR. Requerente: Governador do Estado do Paraná. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Neri da Silveira. Relator para o acórdão: Min. Gilmar Mendes. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 5 ago. 1994, Seção 1, p. 19.299.

_____. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 983-4/DF. Requerente: Partido Socialista Brasileiro – PSB e Outro. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Neri da Silveira. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 16 jun. 1995, Seção 1, p. 18.267.

_____. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 984-2/DF. Requerente: Partido dos Trabalhadores e Outros. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Neri da Silveira. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 16 jun. 1995, Seção 1, p. 18.267.

_____. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.135-4/DF. Requerente: Partido dos Trabalhadores e Outros. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Neri da Silveira. Relator para o acórdão: Min. Ellen Gracie. Pendente de decisão.

_____. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.395-6/DF. Requerente: Associação dos Juizes Federais do Brasil – AJUFE e Outro. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Cezar Peluso. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 10 nov. 2006, Seção 1, p. 49.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.472/DF. Requerente: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 24 jun. 1995, Seção 1, p. 5.

_____. Embargos Declaratórios na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.685/DF. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.

Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Carmem Lúcia. *Diário da Justiça Eletrônico*, nº 182.

_____. Agravo Regimental em Mandado de Segurança nº 21.754-5/RJ. Agravado: Luiz Alfredo Salomão. Agravante: Presidente do Congresso Nacional. Relator: Min. Marco Aurélio. Relator para o acórdão: Min. Francisco Rezek. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 21 fev. 1997, Seção 1, p. 2.829.

_____. Agravo Regimental em Mandado de Segurança nº 21.888-6/DF. Impetrante: Paulo Cezar Ramos Barbosa. Impetrado: Relator dos Trabalhos de Revisão Constitucional. Relator: Min. Francisco Rezek. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 17 jun. 1994, Seção 1, p. 15.707.

_____. Mandado de Segurança nº 21.949/DF. Impetrante: José Alberto Reis Fortunati. Impetrado: Presidente do Congresso Nacional. Relator: Min. Sydney Sanches. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 6 mai. 2002, Seção 1.

_____. Mandado de Segurança nº 16.519/DF. Impetrante: Cali – Flor Construção Ltda. e Outros. Impetrado: Senado Federal. Relator: Min. Luiz Gallotti. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 9 nov. 1966, p. 3.873.

_____. Recurso em Habeas Corpus nº 45.904/MG. Recorrente: Jorge Batista Filho e Outros. Recorrido: Superior Tribunal Militar. Relator: Min. Adalício Nogueira. Relator para o acórdão: Evandro Lins e Silva. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 27 dez. 1968, Seção 1.

_____. Habeas Corpus nº 61.921-5/DF. Recorrente: Paciente: Gastão de Mattos Muller e Outros. Pacientes: Os mesmos. Coator: Presidente da República. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 22 jun. 1984, Seção 1, p. 130.

_____. Representação nº 786/DF. Representante: Procurador Geral da República. Representado: Márcio Moreira Alves. Relator: Min. Aliomar Baleeiro. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 29 dez. 1969.

d) Documentos Consultados

ABRIL CULTURA. *Nosso século: 1960/1980*. Memória fotográfica do Brasil no século 20. v. 5 (sob as ordens de Brasília). São Paulo: Abril Cultural, 1980.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Senado Federal. *Catálogo da Exposição: 20 anos – Constituição Cidadã*. Brasília, 2008.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte (1987). Emendas oferecidas em Plenário ao Projeto de Resolução nº 2/87, que dispõe sobre o regimento interno da Assembléia Nacional Constituinte. Brasília: Senado Federal, 1987.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Constituição e Justiça e de Redação. Ata da Reunião de 1º de dezembro de 1993. Arquivo da Câmara dos Deputados.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Presidência da Câmara dos Deputados. Secretaria-Geral da Mesa. Cronologia Atualizada da Revisão da Constituição Federal. Brasília: Câmara dos Deputados, 1994.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Especial destinada a proferir parecer sobre a Proposta de Emenda Constitucional nº 157/2003. Audiência pública nº 0092/2006, convidados professores José Geraldo de Sousa Jr. e Fabio Konder Comparato (notas taquigráficas). Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/comissoes/temporarias/especial/pec15703/notas/pec15703nt070206.pdf>>. Último acesso: 9/10/2008.

_____. Audiência pública no 0100/2006, depoente Ministro Nelson Jobim (notas taquigráficas). Brasília, DF. 8 fev. 2007. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/comissoes/temporarias/especial/pec15703/notas/pec15703nt080206.pdf>>. Último acesso: 13/01/2008.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Resolução do Senado Federal nº 27, de 2006 (“Altera o Regimento Interno do Senado Federal, para disciplinar a representação partidária nos colegiados, o acesso à palavra, a tramitação em conjunto de proposições legislativas, a retirada de proposições e as decisões tomadas mediante acordo de lideranças”). Arquivo do Senado Federal.

BRASIL. Senado Federal. Relatoria da Revisão Constitucional. Pareceres produzidos (histórico), nº 1 a 81. Brasília, 1994. 3 v.

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos. Direito à verdade e à memória. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2007.

CÂMARA DOS DEPUTADOS; SENADO FEDERAL. Catálogo da exposição “20 anos da Constituição Cidadã” (7.10.2008 a 2.11.2008, Salão Negro). Brasília, 2008.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES. Resoluções da Plenária realizada entre 13 e 15 de dezembro de 1985 em São Bernardo do Campo. Disponível em: <http://www.cut.org.br/documentos/PLENAR_B.pdf>. Último acesso: 11.03.2008.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES. Resoluções do 4º Congresso Nacional da CUT, realizado entre 4 e 8 de setembro de 1991 em São Paulo. Disponível em: <http://intranet.cut.org.br/cut-2008/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=6&&Itemid=243>. Último acesso: 24.9.2008.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES. Resoluções da 6ª Plenária Nacional da CUT realizada entre 24 e 28 de agosto de 1993. Disponível em: <intranet.cut.org.br/cut-2008/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=274&&Itemid=243>. Último acesso: 24.9.2008.

CONFERÊNCIA NACIONAL DAS CLASSES TRABALHADORAS. Resoluções da Conferência de Praia Grande (21 a 23 de agosto de 1981). Disponível em: <<http://www.cut.org.br/documentos/CONFEREN.zip>>. Último acesso: 11.03.2008.

CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL. Exigências cristãs de uma ordem política: documento aprovado pela XV Assembléia Geral da CNBB. Itaiaci, Indaiatuba, SP. 8 a 17 fev. 1977. Disponível em: <<http://www.cleofas.com.br/virtual/texto.php?doc=IGREJA&id=igr0540>>. Último acesso: 11.03.2008.

CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL. Reflexão cristã sobre a conjuntura política: Documento aprovado pelo Conselho Permanente da CNBB em sua 3ª Reunião Ordinária. Brasília, DF. 29 ago. 1981. Disponível em: <<http://www.catoliconet.com/pub/publicacoes/5a05c61c951f5bd53152b166dbbfe4c2.pdf>>. Último acesso: 11.03.2008.

CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL. Por uma nova ordem constitucional. Declaração Pastoral da 24ª Assembléia Geral (Itaiaci, abril de 1986). Disponível em: <http://www.arquidiocesedesaopaulo.org.br/documentos_cnbb.htm>. Último acesso: 03.03.2008.

CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL. Em Defesa da Constituição. Manifestação da 31ª Assembléia Geral (Itaici, 7 de maio de 1993). Disponível em: <http://www.arquidiocesedesaopaulo.org.br/documentos_cnbb.htm>. Último acesso: 24.09.2008.

CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL. Participação popular e cidadania: a Igreja no processo constituinte (Col. estudos da CNBB, v. 60). São Paulo: Ed. Paulinas, 1990.

FÓRUM CAPITAL/TRABALHO. Conclusões e recomendações. Estudos Avançados, São Paulo, v. 6, n. 14, 1992, p. 195-206.

NÚCLEO DE ESTUDOS DA VIOLÊNCIA. *Continuidade autoritária e construção da democracia (relatório final)*. São Paulo: Núcleo de Estudos da Violência; Universidade de São Paulo, 1999.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. Proposta de Constituição Democrática para o Brasil. Porto Alegre: OAB; IARGS, 1981.

_____. A rejeição do plebiscito pela Comissão Mista do Congresso Nacional: testemunho da OAB. Rio de Janeiro: Conselho Federal da OAB, 1985.

_____. Anais da XIV Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil. Brasília: Conselho Federal da OAB, 1992.

PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO; FRENTE LIBERAL. Compromisso firmado pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro com a Frente Liberal (Fundação da Aliança Democrática). Brasília, 7 de agosto de 1984.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. 3º Congresso Nacional. Resolução “Reforma política e constituinte exclusiva”. Brasília, 2 set. 2007. Disponível em: <http://www.pt.org.br/portalpt/index.php?option=com_content&task=view&id=7824&Itemid=293>. Acesso em: 19.10.2008.

e) Entrevista

MACIEL, Marco. Marco Maciel: depoimento sobre o contexto político que cercou a aprovação da emenda divorcista [04 set. 2008]. Entrevistador: Leonardo A. de Andrade Barbosa. Brasília, 2008. Arquivo de som WAV.

**Anexo I – Composição da Câmara dos Deputados e do Senado
Federal (Bancadas entre 1962-2007)**

Partido	Bancada em 2007 ⁶³⁷
PMDB	90
PT	83
PSDB	64
PFL	62
PP	41
PR	34
PSB	28
PDT	23
PTB	21
PPS	17
PV	13
PCdoB	13
PSC	7
PAN	4
PSOL	3
PMN	3
PTC	3
PHS	2
PTdoB	1
PRB	1
Total	513

Partido	Bancada em 2003 ⁶³⁸
PT	90
PFL	75
PMDB	69
PSDB	63
PPB	43
PTB	41
PL	33
PSB	28
PPS	21
PDT	17
PCdoB	12
PRONA	6
PV	6
PMN	2
PSC	1
PSL	1
Total	508

Partido	Bancada em 1999 ⁶³⁹
PFL	105
PSDB	99
PMDB	84
PPB	60
PT	59
PTB	31
PDT	25
PSB	17
PL	12
PCdoB	7
PPS	3
PSD	2
PMN	2
PSC	1
PRONA	1
PSL	1
PST	1
PV	1
Total	511

Partido	Bancada em 1995 ⁶⁴⁰
PMDB	106
PFL	89
PSDB	62
PPR	51
PT	49
PP	36
PDT	34
PTB	31
PSB	15
PL	13
PCdoB	10
PMN	4
PSC	3
PSD	3
PPS	2
PRN	1
PRP	1
PV	1
Total	511

Partido	Bancada em 1991 ⁶⁴¹
PDS	42
PMDB	108
PTB	38
PDT	46
PT	35
PFL	84
PCB	3
PCdoB	5
PSB	11
PL	15
PDC	22
PSDB	38
PRN	40
Outros	16
Total	503

⁶³⁷ Na data da posse. Fonte: Câmara dos Deputados. Idem para as bancadas de 2003, 1999 e 1995.

⁶³⁸ Não tomaram posse em 1º.2.2003: Álvaro Dias (PMDB/RN), posse em 2.2.2003; Edmar Moreira (PL/MG), posse em 2.2.2003; Iriny Lopes (PT/ES), posse em 5.2.2003; José Mendonça Bezerra (PFL/PE), posse em 13.2.2003; Moisés Lipnik (PDT/RR), posse em 4.2.2003.

⁶³⁹ Deputados que não tomaram posse em 1º.2.1999: Ceci Cunha (PSDB/AL), falecimento em 16.12.1998; Paulo Marinho (PFL/BA), posse em 11.2.1999.

⁶⁴⁰ Deputados que não tomaram posse em 1º.2.1995: Amaral Netto (PPR/RJ), posse em 3.2.1995; Gilvan Freire (PMDB-PB), posse em 6.2.1995.

⁶⁴¹ Fonte: NICOLAU, Jairo. O sistema eleitoral brasileiro. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (orgs.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: UNESP, 2007. p. 310.

Partido	Bancada em 1987 ⁶⁴²
PMDB	260
PFL	118
PDS	33
PDT	24
PTB	17
PT	16
PL	6
PDC	5
PCB	3
PCdoB	3
PSB	1
PSC	1
PMB	0
Total	487

Partido	Bancada em 1982 ⁶⁴³
PDS	224
PMDB	168
PTB	14
PDT	9
PT	5
Total	420

Partido	Bancada em 1979 ⁶⁴⁴
ARENA	231
MDB	189
Total	420

Partido	Bancada em 1974 ⁶⁴⁵
ARENA	199
MDB	165
Total	364

Partido	Bancada em 1970 ⁶⁴⁶
ARENA	233
MDB	87
Total	320

Partido	Bancada em 1966 ⁶⁴⁷
ARENA	277
MDB	132
Total	409

Partido	Bancada em 1962 ⁶⁴⁸
PSD	118
UDN	91
PTB	116
Outros	84
Total	409

⁶⁴² Assembléia Nacional Constituinte. Fonte: PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris; PUC-Rio, 2008, p. 24.

⁶⁴³ Fonte: NICOLAU, Jairo. O sistema eleitoral brasileiro. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (orgs.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: UNESP, 2007. p. 310.

⁶⁴⁴ Fonte: NICOLAU, Jairo. O sistema eleitoral brasileiro. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (orgs.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: UNESP, 2007. p. 310.

⁶⁴⁵ SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Castelo a Tancredo*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1988. p. 337.

⁶⁴⁶ Fonte: SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Castelo a Tancredo*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1988. p. 337.

⁶⁴⁷ Fonte: SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Castelo a Tancredo*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1988. p. 114.

⁶⁴⁸ Fonte: FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. *Democracia ou Reformas? Alternativas democráticas à crise política: 1961-1964*. Tradução: Carlos Roberto Aguiar. São Paulo: Paz & Terra, 1993. p. 129. O dado original indica a bancada do PTB composta por 166 deputados. Entretanto, o percentual associado na mesma tabela à participação dessa bancada no total de cadeiras da Câmara (28%) apontaria para 116, e não 166 deputados. Além disso, o total de cadeiras resulta em 459, e não em 409 (o correto), se efetuada a soma com a bancada petebista de 166 deputados. Por essa razão, na tabela apresentada acima consideramos a bancada do PTB composta por 116 deputados. Os números referem-se às bancadas eleitas.

Partido	Bancada em 2007 ⁶⁴⁹
PFL	17
PSDB	13
PMDB	20
PT	11
PTB	4
PR	4
PSB	3
PCdoB	1
PRB	1
PP	1
PDT	4
PSOL	1
PRTB	1
Total	81

Partido	Bancada em 2003
PT	14
PSB	3
PL	3
PTB	4
PMDB	20
PFL	18
PSDB	12
PDT	4
PPS	3
Total	81

Partido	Bancada em 1999
PMDB	27
PFL	19
PSDB	16
PT	7
PSB	3
PPS	1
PDT	3
PPB	4
PTB	1
Total	81

Partido	Bancada em 1996
PMDB	24
PFL	21
PSDB	14
PPB	5
PT	5
PTB	4
PDT	3
PSB	2
PPS	1
PSL	1
s/ legenda	1
Total	81

Partido	Bancada em 1991
PMDB	22
PFL	16
PSDB	10
PTB	8
PDT	5
PRN	5
PDC	4
PDS	3
PSB	2
PT	1
PMN	1
s/ legenda	4
Total	81

⁶⁴⁹ Para todas as tabelas de composição das bancadas no Senado Federal foram consultados os Relatórios Anuais da Presidência do Senado Federal. Fonte: Arquivo do Senado Federal.

Partido	Bancada em 1987
PMDB	46
PFL	14
PDS	5
PDT	2
PTB	1
PL	1
PDC	1
PSB	1
PMB	1
Total	72

Partido	Bancada em 1983
PDS	46
PMDB	21
PTB	1
PDT	1
Total	69

Partido	Bancada em 1979
ARENA	42
MDB	25
Total	67

Partido	Bancada em 1975
ARENA	46
MDB	20
Total	66

Partido	Bancada em 1966
ARENA	43
MDB	21
s/ legenda	1
Vaga	1
Total	66

Partido	Bancada em 1971
ARENA	59
MDB	7
Total	66

Partido	Bancada em 1964
PSD	22
PTB	17
UDN	15
PL	2
PTN	2
PSP	2
PSB	1
PR	1
PDC	1
MTR	1
s/ legenda	2
TOTAL	66

**Anexo II – Composição da Assembléia Nacional Constituinte
de 1987-1988: bancadas e órgãos**

II.1 – Bancadas dos partidos na Câmara e no Senado (em fevereiro de 1987)⁶⁵⁰

Partidos	Total	Deputados	Senadores/86	Senadores/82
PMDB	306	260	38	8
PFL	132	118	7	7
PDS	38	33	2	3
PDT	26	24	1	1
PTB	18	17	-	1
PT	16	16	-	-
PL	7	6	-	1
PDC	6	5	-	1
PCB	3	3	-	-
PCdoB	3	3	-	-
PSB	2	1	-	1
PSC	1	1	-	-
PMB	1	0	1	-
Constituintes	559	487	49	23

II.2 – Órgãos da Assembléia Nacional Constituinte e respectiva composição⁶⁵¹

MESA
Presidente: Ulysses Guimarães (PMDB-SP)
1º Vice-Presidente: Mauro Benevides (PMDB-CE)
2º Vice-Presidente: Jorge Arbage (PDS-PA)
1º Secretário: Marcelo Cordeiro (PMDB-BA)
2º Secretário: Mário Maia (PMDB-AC)
3º Secretário: Arnaldo Farias de Sá (PTB-SP)
1º Suplente de Secretário: Benedita da Silva (PT-RJ)
2º Suplente de Secretário: Luiz Soyer (PMDB-GO)
3º Suplente de Secretário: Sotero Cunha (PDC-RJ)

⁶⁵⁰ Fonte: PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris; PUC-Rio, 2008, p. 24.

⁶⁵¹ *Anais da Assembléia Nacional Constituinte*.

LIDERANÇAS NA ASSÉMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE
PMDB
Líder: Mário Covas (PMDB/SP)
Vice-líderes: Euclides Scalco; Paulo Macarini; Antônio Pedrosa; Del Bosco Amaral; Robson Marinho; Antônio Britto; Gonzaga Patriota; Osmir Lima; José Guedes; Gibel Dantas; Henrique Eduardo Alves; Rose de Freitas; Ubiratan Aguiar; Vasco Alves; Miro Teixeira; Cássio Cunha Lima; Flávio Palmier da Veiga; Joaci Góes; Nestor Duarte; Antonio Mariz; Valmir de Luca; Raul Belém; Roberto Brandt; Mauro Campos; Hélio Manhães; Teotônio Vilela Filho.
PFL
Líder: José Lourenço (PFL/BA)
Vice-líderes: Fausto Rocha; Ricardo Fiuza; GiovaniBorges; Mozarildo Cavalcanti; Valmir Campelo; Messias Góis; Arolde de Oliveira; Gandi Jamil; Alécio Dias; Evaldo Gonçalves.
PDS
Líder: Amaral Netto (PDS/RJ)
Vice-líderes: Virgílio Távora; Henrique Córdova; Victor Faccioni.
PL
Líder: Adolfo Oliveira (PL/RJ)
PDT
Líder: Brandão Monteiro (PDT/RJ)
Vice-líderes: Amaury Müller; Adhemar de Barros Filho; Vivaldo Barbosa; Moema Thiago.
PDC
Líder: Mauro Borges (PDC/GO)
Vice-líderes: José Maria Eymael; Siqueira Campos.
PCdoB
Líder: Haroldo Lima (PCdoB/BA)
Vice-líder: Aldo Arantes
PTB
Líder: Gastone Righi (PTB/SP)
Vice-líderes: Sólon Borges dos Reis; Ottomar Pinto; Roberto Jefferson.
PCB
Líder: Roberto Freire (PCB/PE)
Vice-líder: Fernando Santana
PT
Líder: Luiz Inácio Lula da Silva (PT/SP)
Vice-líderes: Plínio de Arruda Sampaio, José Genoíno.
PMB
Líder: Antônio Farias (PMB/PE)

COMISSÕES
COMISSÃO DA SOBERANIA E DOS DIREITOS E GARANTIAS DO HOMEM E DA MULHER
Presidente: Mário Assad (PFL-MG)
1º Vice- Presidente: Aécio Neves (PMDB-MG)
2º Vice-Presidente: Anna Maria Rattes (PMDB-RJ)
Relator: José Paulo Bisol (PMDB-RS)
Titulares
PMDB
Aluízio Bezerra; Fábio Lucena; Humberto Lucena; José Paulo Bisol; Aécio Neves; Anna Maria Rattes; Antônio Câmara; Antônio Mariz; Délio Braz; Djenal Gonçalves; Geraldo Bulhões; Gonzaga Patriota; João Agripino; João Herrmann Neto; João Rezek; Joaquim Haickel; José Carlos Greco; José Mendonça de Moraes; José Viana; Lúcia Vânia; Luiz Viana Neto; Maguito Vilela; Manuel Viana; Maurício Nasser; Maurílio Ferreira Lima; Milton Barbosa; Milton Lima; Paulo Almada; Francisco Rollemberg; Raul Belém; Samir Achôa; Uldorico Pinto; Ziza Valadares.
PFL
Albérico Cordeiro; Antônio Ferreira; Cleonânio Fonseca; Costa Ferreira; Homero Santos; Jairo Azi; João Menezes; Jonival Lucas; José Mendonça Bezerra; Lúcia Braga; Odacir Soares; Orlando Pacheco; Sarney Filho; Victor Trovão; Mário Assad.
PDS
Adauto Pereira; Narciso Mendes; Darcy Pozza; Ubiratan Spinelli.
PDT
José Fernandes; Lysâneas Maciel; Roberto D'Ávila.
PTB
Dirce Quadros; Jaime Paliarin.
PT
João Paulo Pires.
PDC
Vago
PL
José Carlos Coutinho
PCdoB
Vago
Suplentes – PMDB: Paulo Macarini; José Ignácio Ferreira; Leite Chaves; Mansueto de Lavor; Meira Filho; Aloísio Vasconcelos; Aloysio Teixeira; Antônio de Jesus; Arnaldo Moraes; Benedicto Monteiro; Borges da Silveira; Cid Carvalho; Cristina Tavares; Eliel Rodrigues; Fábio Feldmann; Flávio Palmier da Veiga; Francisco Küster; Hélio Duque; Jorge Ueque; Luís Roberto Ponte; Maria Lúcia; Mário Lima; Matheus Iensen; Maurício Pádua; Nyder Barbosa; Oswaldo Macedo; Paulo Zarzur; Renan Calheiros; Rita Camata; Sérgio Spada; Sigmaringa Seixas; Sílvio Abreu; Theodoro Mendes; Vingt Rosado. PFL: Afonso Arinos; Cristóvam Chiaradia; Edme Tavares; Flávio Rocha; Jairo Carneiro; Jesualdo Cavalcanti; João Machado Rollemberg; José Teixeira; Lourival Baptista; Maluly Neto; Manoel Castro; Maria de Lourdes Abadia; Paulo Marques; Rita Furtado; José Thomas Nonô. PDS: Arnold Fioravante; Artenir Werner; Felipe Mendes; Jarbas Passarinho. PDT: Farabulini Júnior; José Egreja. PT: Benedita da Silva; Vladimir Palmeira. PDC: Sotero Cunha. PC do B: Lídice da Mata.
Secretário: Carlos Brasil de Araújo

Subcomissões da Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher		
I-A - Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais	I-B - Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias	I-C—Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais
Presidente: Roberto D' Ávila (PDT-RJ)	Presidente: Maurílio Ferreira Lima (PMDB-PE)	Presidente: Antonio Mariz (PMDB-PB)
1º Vice-Presidente: Aluizio Bezerra (PMDB-AC)	1º Vice-Presidente: Orlando Pacheco (PFL-SC)	1º Vice-Presidente: Lúcia Braga (PFL- PB)
2º Vice-Presidente: Antônio Ferreira (PFL-AL)	2º Vice-Presidente: Uldurico Pinto (PMDB-BA)	2º Vice-Presidente: Antônio Câmara (PMDB-RN)
Relator: João Herrmann Netto (PMDB-SP)	Relator: Lysâneas Maciel (PDT-RJ)	Relator: Darcy Pozza (PDS-RS)
Titulares		
PMDB: Aluizio Bezerra; Aécio Neves; Geraldo Bulhões; João Herrmann Neto; José Carlos Grecco; Luiz Viana Neto; Manuel Viana; Maurício Nasser; Milton Barbosa; Milton Lima; Paulo Macarini; Francisco Rollemberg.	PMDB: Fábio Lucena; Humberto Lucena; Anna Maria Rattes; Gonzaga Patriota; João Agripino; João Rezek; Maurílio Ferreira Lima; Paulo Almada; Samir Achôa; Uldurico Pinto; Ziza Valadares.	PMDB: Délio Braz; Antonio Câmara; Antonio Mariz; Djenal Gonçalves; Joaquim Haickel; José Mendonça de Moraes; José Viana; Lúcia Vânia; Maguito Vilela; Raul Bélem; Vago; Vago.
PFL: Antônio Ferreira; Cleonânio Fonseca; Odacir Soares; Sarney Filho; Victor Trovão.	PFL: Albérico Cordeiro; Orlando Pacheco; Homero Santos; João Menezes.	PFL: Jairo Azi; Lúcia Braga; Jonival Lucas; José Mendonça Bezerra; Costa Ferreira.
PDS: Vago.	PDS: Aduino Pereira.	PDS: Darcy Pozza; Narciso Mendes; Ubiratan Spinelli.
PDT: Roberto D' Ávila.	PDT: Lysâneas Maciel.	PDT: José Fernandes.
PTB: Vago.	PTB: Jayme Paliarin.	PTB: Dirce Quadros.
PT: Vago.	PT: João Paulo.	PL: José Carlos Coutinho.
Suplentes		
PMDB: Paulo Macarini; Borges da Silveira; Cristina Tavares; Hélio Duque; Jorge Uequet; Luís Roberto Ponte; Mário Lima; Matheus Iesen; Sérgio Spada; Sigmaringa Seixas; Sílvio Abreu.	PMDB: José Ignácio Ferreira; Leite Chaves; Aloísio Vasconcelos; Ronaldo Moraes; Benedicto Monteiro; Cid Carvalho; Fábio Feldmann; Flávio Palmier da Veiga; Paulo Zarzur; Renan Calheiros; Vingt Rosado.	PMDB: Mansueto de Lavor; Maria Lúcia; Meira Filho; Maurício Pádua; Aloysio Teixeira; Nyder Barbosa; Antônio de Jesus; Osvaldo Macedo; Eliel Rodrigues; Rita Camata; Francisco Kuster; Theodoro Mendes.
PFL: Jairo Carneiro; Flávio Rocha; Jesualdo Cavalcanti; João Machado Rollemberg; José Teixeira.	PFL: Maria de Lourdes Abadia; Paulo Marques; Rita Furtado; Cristóvam Chiarada; Manoel Castro.	PFL: Maluly Neto; Edme Tavares; José Thomas Nonô; Lourival Baptista; Afonso Arinos.
PDS: Vago	PDS: Artenir Werner.	PDS: Arnold Fioravante; Jarbas Passarinho; Felipe Mendes.
PDT: Chico Humberto	PDT: João de Deus Antunes.	PDT: Airton Cordeiro.
PTB: Vago	PTB: José Egreja.	PTB: Farabulini Júnior.
PT: Benedita da Silva	PT: Vago.	PL: Vago.
Secretária: Regina Beatriz Ribas Mariz.	Secretário: Walter Flores Figueira	Secretário: Albia Tobias.

COMISSÃO DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO
Presidente: José Thomas Nonô (PFL-AL)
1º Vice- Presidente: Nabor Júnior (PMDB- AC)
2º Vice-Presidente: José Maranhão (PMDB-PB)
Relator: José Richa (PMDB-PR)
Titulares
PMDB
Chagas Rodrigues; José Richa; Meira Filho; Nabor Júnior; Ruy Bacelar; Alexandre Puzyna; Amilcar Moreira; Del Bosco Amaral; Denisar Arneiro; Fernando Gomes; Fernando Velasco; Francisco Carneiro; Geraldo Melo; Hilário Braun; Ivo Cersósimo; José Dutra; José Maranhão; Luiz Alberto Rodrigues; Luiz Freire; Mário Bouchardet; Maurício Fruet; Mauro Miranda; Messias Soares; Nestor Duarte; Paes de Andrade; Paulo Mincarone; Paulo Roberto; Renato Bernardi; Roberto Rollemberg; Ronaldo Carvalho; Ruben Figueiró; Sigmaringa Seixas; Vilson Souza; Wagner Lago.
PFL
Aloysio Chaves; Annibal Barcellos; Chagas Duarte; Elieser Moreira; Eraldo Trindade; Geovani Borges; Guilherme Palmeira; João Lobo; Jofran Frejat; José Teixeira; Mozarildo Cavalcanti; Sérgio Brito; Valmir Campelo; Waldec Ornelas; José Thomas Nonô.
PDS
Davi Alves Silva; Felipe Mendes; Lavoisier Maia; Melo Reis.
PDT
Carlos Cardinal; Edésio Frias; Vago.
PTB
Marluce Moreira Pinto; Vago.
PT
Victor Buaiz; Vago.
PL
Vago.
PDC
Siqueira Campos.
PCdoB
Vago.
Suplentes – PMDB: Dirceu Carneiro; Louremberg Nunes Rocha; Olavo Pires; Pompeu de Souza; Ronaldo Aragão; Airton Sandoval; Aluizio Campos; Arnaldo Martins; Asdrubal Bentes; Carlos Vinagre; Carrel Benevides; Firmo de Castro; Geraldo Campos; Gidel Dantas; Gonzaga Patriota; Hélio Manhães; Irajá Rodrigues; José Carlos Vasconcelos; José Serra; José Viana; Jutalry Júnior; Márcia Kubitschek; Milton Barbosa; Naphtali Alves; Nion Albernaz; Onofre Corrêa; Osmundo Rebouças; Paulo Silva; Raimundo Rezende; Raul Ferraz; Rosa Prata; Rospide Netto; Ubiratan Aguiar; Vasco Alves. PFL: Arnaldo Prieto; Benito Gama; Dionísio Del-Prá; Divaldo Suruagy; Humberto Souto; Inocêncio Oliveira; Jacy Scanagatta; José Agripino; José Camargo; Eraldo Tinoco; José Santana; Leur Lomanto; Mário Assad; Ricardo Fiuza; Salatiel Carvalho. PDS: Aécio de Borba; César Cais Neto; Gerson Peres; Narciso Mendes. PDT: Adroaldo Streck; José Fernandes; Maurício Corrêa. PTB: Dirce Quadros; Mendes Botelho. PT: Paulo Paim; Plínio de Arruda Sampaio. PL: Vago. PDC: Vago. PC do B: Vago
Secretário: Edson Nogueira da Gama

Subcomissões da Comissão da Organização do Estado		
II-A - Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios	II-B - Subcomissão dos Estados	II-C—Subcomissão dos Municípios e Regiões
Presidente: Jofran Frejat (PFL-DF)	Presidente: Chagas Rodrigues (PMDB-PI)	Presidente: Luiz Alberto Rodrigues (PMDB-MG)
1º Vice-Presidente: Meira Filho (PMDB-DF)	1º Vice-Presidente: Valmir Campelo (PFL-DF)	1º Vice-Presidente: Mauro Miranda (PMDB-GO)
2º Vice-Presidente: Ruben Figueiró (PMDB-MS)	2º Vice-Presidente: Fernando Gomes (PMDB-BA)	2º Vice-Presidente: José Dutra (PMDB-AM)
Relator: Sigmaringa Seixas (PMDB-DF)	Relator: Siqueira Campos (PDC-GO)	Relator: Aloysio Chaves (PFL-BA)
Titulares		
PMDB: Meira Filho; Ruy Bacelar ; Francisco Carneiro; Messias Soares; Paes de Andrade; Paulo Mincarone; Roberto Rollemberg; Ruben Figueiró; Sigmaringa Seixas; Wilson Souza; Wagner Lago	PMDB: Chagas Rodrigues; Nabor Júnior; Amílcar Moreira; Del Bosco Amaral; Fernando Gomes; Fernando Velasco; Hilário Braun; Mário Bouchardet; Paulo Roberto; Renato Bernardi; Ronaldo Carvalho.	PMDB: Alexandre Puzyna; Denisar Arneiro; Geraldo Melo; Ivo Cersósimo; José Dutra; José Maranhão; Luiz Alberto Rodrigues; Luiz Freire; Maurício Fruet; Mauro Miranda; Nestor Duarte.
PFL: Annibal Barcelos; Chagas Duarte; Geovani Borges; Mozarildo Calvacanti; Jofran Frejat.	PFL: Guilherme Palmeira; José Teixeira; João Lobo; Valmir Campelo.	PFL: Eliezer Moreira; Eraldo Trindade; Sérgio Brito; Waldeck Ornelas; Aloysio Chaves.
PDS: Felipe Mendes.	PDS: Davi Alves Silva.	PDS: Lavoisier Maia; Mello Reis.
PDT: Vago.	PDT: Carlos Cardinal.	PDT: Edésio Frias.
PTB: Marluce Pinto.	PTB: Vago.	PTB: Vago.
PT: Vago.	PT: Vago.	PT: Victor Buaiz.
	PDC: Siqueira Campos.	
Suplentes		
PMDB: Olavo Pires; Pompeu de Souza; Aluizio Campos; Geraldo Campos; Gidel Dantas; José Carlos Vasconcelos; Márcia Kubitschek; Milton Barbosa; Osmundo Rebouças; Rosa Prata; Vasco Alves.	PMDB: Airton Sandoval; Jutalry Júnior; Naphtali Alves; Asdrubal Bentes; Nion Albernaz; Gonzaga Patriota; Hélio Manhães; Onofre Corrêa; Irajá Rodrigues; Rospide Netto; José Serra.	PMDB: Dirceu Carneiro; Louremberg Nunes Rocha; Ronaldo Aragão; Arnaldo Martins; Carlos Vinagre; Carrel Benevides; Firmo de Castro; José Viana; Paulo Silva; Raimundo Rezendes; Raul Ferraz; Ubiratan Aguiar.
PFL: Arnaldo Prieto; Dionísio Del-Prá; Jacy Scanagatta; José Camargo; Mário Assad.	PFL: Humberto Souto; Divaldo Suruagy; Eraldo Tinoco; José Agripino; José Santana.	PFL: Benito Gama; Inocência Oliveira; Leur Lomanto; Ricardo Fiuza; Salatiel Carvalho.
PDT: César Cais Neto.	PDS: Gerson Peres.	PDS: Aécio Borba; Narciso Mendes.
PDT: Maurício Corrêa.	PDT: Adroaldo Streck.	PDT: José Fernandes.
PTB: Mendes Botelho.	PTB: Vago.	PTB: Vago.
PT: Vago.	PT: Paulo Paim.	PT: Vago.
	PDC: Vago.	
Secretária: Antonio Fernando Borges Manzan.	Secretário: Maria Inês de Bessa Lins.	Secretário: Iná Fernandes Costa.

COMISSÃO DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES E SISTEMAS DE GOVERNO
Presidente: Oscar Corrêa (PFL-MG)
1º Vice- Presidente: Maurício Corrêa (PDT-DF)
2º Vice-Presidente: Dalton Canabrava (PMDB-MG)
Relator: Egídio Ferreira Lima (PMDB-PE)
Titulares
PMDB
José Fogaça; Leite Chaves; Leopoldo Peres; Luiz Viana; Nelson Wedekin; Acival Gomes; Agassiz Almeida; Albérico Filho; Aloysio Teixeira; Álvaro Antônio; Carlos Vinagre; Dalton Canabrava; Egídio Ferreira Lima; Expedito Machado; Francisco Amaral; Genebaldo Correia; Hélio Manhães; Henrique Eduardo Alves; Jorge Hage; Jorge Leite; José Costa; Jutalry Júnior; Leopoldo Bessone; Luiz Henrique; Manoel Ribeiro; Maurício Pádua; Michel Temer; Miro Teixeira; Moysés Pimentel; Nilson Sguarezi; Osvaldo Macedo; Plínio Martins; Raul Ferraz; Rubem Branquinho; Sílvio Abreu.
PFL
Alexandre Costa; Enoc Vieira; Erico Pegoraro; Hugo Napoleão; Humberto Souto; Jairo Carneiro; Jesualdo Cavalcanti; José Jorge; Leur Lomanto; Lúcio Alcântara; Paes Landim; Ronaro Corrêa; Vinícius Cansanção; Oscar Corrêa; José Lourenço.
PDS
José Bonifácio de Andrada; Henrique Córdova; César Cais Neto; Henrique Córdova; Victor Faccioni.
PDT
Bocayuva Cunha; Maurício Corrêa; Vivaldo Barbosa.
PTB
Carlos Alberto; Farabulini Júnior.
PT
Gumerindo Milhomem; Plínio Arruda Sampaio.
PL
Itamar Franco.
PDC
Paulo Roberto Cunha.
Suplentes – Carlos De Carli; Fernando Henrique Cardoso; Humberto Lucena; Mário Covas; Ruy Bacelar; Antônio Mariz; Artur da Távola; Bernardo Cabral; Caio Pompeu; Carlos Mosconi; Del Bosco Amaral; Djenal Gonçalves; Fernando Bezerra Coelho; Fernando Lyra; Gustavo de Faria; Haroldo Sabóia; Ibsen Pinheiro; Israel Pinheiro Filho; Ivo Mainardi; João Carlos Bacelar; José Carlos Martinez; José Geraldo; José Guedes; Lélío Souza; Manoel Moreira; Max Rosenmann; Mendes Ribeiro; Milton Reis; Nelson Jobim; Nestor Duarte; Osvaldo Lima Filho; Wagner Lago; Ralph Biasi; Robson Marinho; Celso Dourado. PFL: Alair Ferreira; Alcení Guerra; Arolde de Oliveira; Costa Ferreira; Edison Lobão; Fausto Rocha; Jairo Azi; João da Mata; José Mendonça Bezerra; Jesus Tajra; Júlio Campos; Levy Dias; Maurício Campos; Mussa Demes; Messias Góis. PDS: Carlos Virgílio; Cunha Bueno; Myriam Portella; Virgílio Gaiassi. PDT: Adhemar de Barros Filho; Vivaldo Barbosa; Brandão Monteiro. PTB: Marluce Moreira Pinto; Roberto Villas Torrès. PT: João Paulo Pires; Vago. PL: Adolfo Oliveira. PDC: Vago.
Secretário: Ruy Omar Prudêncio da Silva

Subcomissões da Comissão da Organização dos Poderes e Sistemas de Governo		
III-A - Subcomissão do Poder Legislativo	III-B—Subcomissão do Poder Executivo	III-C—Subcomissão do Poder Judiciário
Presidente: Bocayuva Cunha (PDT-RJ)	Presidente: Albérico Filho (PMDB-MA)	Presidente: José Costa—PMDB-AL
1º Vice-Presidente: Rubem Branquinho (PMDB-AC)	1º Vice-Presidente: Vivaldo Barbosa (PDT-RJ)	1º Vice-Presidente: Jairo Carneiro—PFL-BA
2º Vice-Presidente: Itamar Franco (PL-MG)	2º Vice-Presidente: César Cais Neto (PDS-CE)	2º Vice-Presidente: Plínio Martins—PMDB-MS
Relator: José Jorge (PFL-PE)	Relator: José Fogaça (PMDB-RS)	Relator: Plínio Arruda Sampaio—PT-SP
Titulares		
PMDB: Luiz Viana; Nelson Wedekin; Acival Gomes; Álvaro Antônio; Hélio Manhães; Jorge Hage; Leopoldo Bessone; Luiz Henrique; Manoel Ribeiro; Rubem Branquinho.	PMDB: José Fogaça; Agassiz Almeida; Albérico Filho; Aloysio Teixeira; Dalton Canabrava; Expedito Machado; Genebaldo Correia; Henrique Eduardo Alves; Jorge Leite; Jutalry Júnior; Maurício Pádua; Osvaldo Macedo; Miro Teixeira.	PMDB: Leite Chaves; Leopoldo Peres; Carlos Vinagre; Francisco Amaral; José Costa; Michel Temer; Silvio Abreu; Moyses Pimentel; Nilson Sguarezzi; Plínio Martins; Raul Ferraz.
PFL: Alexandre Costa; Lúcio Alcântara; Jesualdo Cavalcanti; José Jorge.	PFL: Enoc Vieira; Erico Pegoraro; Hugo Napoleão; Humberto Souto; Leur Lomanto.	PFL: Jairo Carneiro; Ronaro Corrêa; Paes Landim; José Lourenço; Vínicius Cansanção.
PDS: Henrique Córdova; Victor Faccioni.	PDS: Bonifácio de Andrade; César Cais Neto.	PDS: Vago.
PDT: Bocayuva Cunha.	PDT: Vivaldo Barbosa.	PDT: Maurício Corrêa.
PTB: Farabulini Júnior.	PTB: Carlos Alberto.	PTB: Vago.
PT: Vago.	PT: Gumercindo Milhomem.	PT: Plínio Arruda Sampaio.
PL: Itamar Franco.	PDC: Paulo Roberto Cunha.	
	PCdoB: Eduardo Bonfim.	
Suplentes		
PMDB: Fernando Henrique Cardoso; Max Rosenmann; Nelson Jobim; Mário Covas; Osvaldo Lima Filho; Caio Pompeu; Fernando Bezerra Coelho; José Guedes; Celso Dourado; Ralph Biasi; Robson Marinho; Bernardo Cabral.	PMDB: Carlos De Carli; Artur da Távola; Ruy Bacelar; Carlos Mosconi; Antonio Mariz; Israel Pinheiro Filho; José Geraldo; Manoel Moreira; Fernando Lyra; Mendes Ribeiro; Milton Reis.	PMDB: Humberto Lucena; Wagner Lago; Del Bosco Amaral; Djenal Gonçalves; Gustavo de Faria; Haroldo Saboia; Ibsen Pinheiro; Ivo Mainardi; João Carlos Bacelar; José Carlos Martinez; Lélío Souza; Nestor Duarte.
PFL: Alair Ferreira; Alcení Guerra; Levy Dias; José Menddonça Bezer; Júlio Campos;	PFL: Costa Ferreira; Jairo Azi; João da Mata; Mussa Demes; Maurício Campos. Lazzarini	PFL: Arolde Oliveira; Fausto Rocha; Jesus Tajra; Edison Lobão; Messias Góis;
PDS: Myrian Portela; Cunha Bueno.	PDS: Carlos Virgílio; Virgílio Galassi.	PDS: Vago.
PDT: Vivaldo Barbosa.	PDT: Brandão Monteiro.	PDT: Adhemar de Barros Filho.
PTB: Roberto Torres.	PTB: Marluce Pinto.	PL: Adolfo Oliveira.
PT: Vago.	PT: João Paulo.	
PL: Vago.	PDC: Vago.	
	PCdoB: Haroldo Lima	
Secretária: Maria Linda Morais Magalhães	Secretária: Iole Lazzarini	Secretária: Tasmânia Maia de Brito Guerra

COMISSÃO DA ORGANIZAÇÃO ELEITORAL, PARTIDÁRIA E GARANTIA DAS INSTITUIÇÕES
Presidente: Jarbas Passarinho (PDS-PA)
1º Vice- Presidente: Asdrubal Bentes (PMDB-PA)
2º Vice-Presidente: Saulo Queiroz (PFL-MS)
Relator: Prisco Viana (PMDB-BA)
Titulares
PMDB
Iran Saraiva; Mário Covas; Olavo Pires; Raimundo Lira; Antero de Barros; Antônio Britto; Antônio Perosa; Amaldo Martins; Arnaldo Moraes; Asdrubal Bentes; Carlos Benevides; Daso Coimbra; Euclides Scalco; Fausto Fernandes; Felipe Cheidde; Francisco Sales; Hélio Rosas; Heráclito Fontes; Israel Pinheiro Filho; José Tavares; José Melo; Lélío Souza; Luiz Soyer; Mário de Oliveira; Nelton Friedrich; Osmir Lima; Prisco Viana; Ralph Biasi; Roberto Brant; Robson Marinho; Ronaldo Cezar Coelho; Rospide Netto; Edivaldo Motta; Waldir Pugliesi.
PFL
Alair Ferreira; Alécio Dias; Etevaldo Nogueira; Evaldo Gonçalves; Jaime Santana; José Agripino; José Camargo; Maurício Campos; Nivaldo Machado; Ricardo Fiuza; Ricardo Izar; Sadie Hauache; Ézio Ferreira; Saulo Queiroz; Luiz Marques; Horácio Ferraz; Vago.
PDS
Artenir Werner; Jarbas Passarinho; Telmo Kirst; Carlos Virgílio.
PDT
Airton Cordeiro; Moema São Thiago; Cesar Maia.
PTB
Francisco Rossi; Ottomar de Souza Pinto.
PT
José Genoíno; Paulo Delgado.
PL
Vago.
PDC
Vago.
PCdoB
Lídice da Mata.
Suplentes – PMDB: Alfredo Campos; Gerson Camata; José Richa; Jutalry Magalhães; Rachid Saldanha Derzi; Agassiz de Almeida; Alarico Abib; Antônio Carlos Franco; Basílio Villiani; Cardoso Alves; Domingos Leonelli; Ruy Nedel; Egídio Ferreira Lima; Ervin Bonkoski; Fernando Gasparian; Genebaldo Correia; Geraldo Alkmin; Geraldo Fleming; Geraldo Melo; Joaquim Haickel; Jorge Vianna; José Freire; José Ulisses de Oliveira; Luiz Viana Neto; Maguito Vilela; José Fogaça; Moysés Pimentel; Nilson Gibson; Percival Muniz; Pimenta da Veiga; Roberto Rollemberg; Tadeu França; Valter Pereira; Paulo Ramos. PFL: Agripino Oliveira Lima; Albérico Cordeiro; Aloysio Chaves; Assis Canuto. Carlos Chiarelli; Eunice Michiles; Francisco Benjamim; Furtado Leite; Gueilherme Palmeira; Luís Marques; Oscar Corrêa; Ronaro Corrêa; Rubem Medina; Dionísio Hage; Sérgio Britto. PDS: Antionocarlos Konder Reis; Henrique Córdova; João Castelo; José Luiz Maia; PDT: Feres Nader; Lysâneas Maciel; Vago. PTB: Sólton Borges dos Reis; José Elias Moreira. PT: Florestan Fernandes. PL: Vago. PDC: Mauro Borges. PC do B: Vago.
Secretário: Sônia de Andrade Peixoto

Subcomissões da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições		
IV-A - Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos	IV-B - Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança	IV-C - Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas
Presidente: Israel Pinheiro Filho (PMDB-MG)	Presidente: José Tavares (PMDB-PR)	Presidente: Fausto Fernandes—PMDB-PA
1º Vice-Presidente: Jayme Santana (PFL-MA)	1º Vice-Presidente: Raimundo Lira (PMDB-PB)	1º Vice-Presidente: Olavo Pires—PMDB-RO
2º Vice-Presidente: Lélío Souza (PMDB-RS)	2º Vice-Presidente: Daso Coimbra (PMDB-RJ)	2º Vice-Presidente: Alécio Dias—PFL-AC
Relator: Francisco Rossi (PTB-SP)	Relator: Ricardo Fiúza (PFL-PE)	Relator: Nelton Friedrich—PMDB-PR
Titulares		
PMDB: Arnaldo Moraes; Francisco Sales; Heráclito Fortes; Israel Pinheiro Filho; José Melo; Lélío Souza; Luiz Soyer; Robson Marinho; Ronaldo Cezar Coelho; Rospide Netto; Waldyr Pugliesi.	PMDB: Iran Saraiva; Raimundo Lira; Antônio Perosa; Arnaldo Martins; Asdrúbal Bentes; Carlos Benevides; Daso Coimbra; Hélio Rosas; José Tavares; Ralph Biasi; Roberto Brant.	PMDB: Mário Covas; Olavo Pires; Antero de Barros; Antônio Brito; Euclides Sclaco; Fausto Fernandes; Felipe Cheidde; Mário de Oliveira; Nelton Friedrich; Osmir Lima; Edivaldo Motta.
PFL: Jayme Santana; José Agripino; Maurício Campos; Horácio Ferraz; Saulo Queiroz.	PFL: Sadie Hauache; Ézio Ferreira; Ricardo Fiúza; Ricardo Izar.	PFL: Alair Ferreira; Alécio Dias; Evaldo Gonçalves; Etevaldo Nogueira; José Camargo.
PDS: Carlos Virgílio.	PDS: Telmo Kirst.	PDS: Artenir Werner.
PDT: Airton Cordeiro.	PDT: César Maia.	PDT: Moema São Thiago.
PTB: Francisco Rossi.	PTB: Ottomar Pinto.	PTB: Vago.
PT: Paulo Delgado.	PT: José Genoíno.	PT: Vago.
PC do B: Lídice da Mata.		
Suplentes		
PMDB: José Richa; Jutalry Magalhães; Rachid Saldanha Derzi; Basílio Villani; Ervin Bonkoski; Fernando Gasparian; Geraldo Alkimin; Joaquim Haickel; José Ulisses de Oliveira; José Fogaça; Pimenta da Veiga. PFL: Eunice Michiles; Carlos Chiarelli; Aloysio Chaves; Assis Canuto; Guilherme Palmeira. PDS: Henrique Córdova. PDT: Moema São Thiago. PTB: Sólon Borges dos Reis. PT: Vago. PC do B: Vago.	PMDB: Alfredo Campos; Gerson Camata; Agassiz Almeida; Alarico Abid; Antônio Carlos Franco; Cardoso Alves; Domingo Leonelli; Egídio Ferreira Lima; Geraldo Fleming; Geraldo Melo; Jorge Vianna. PFL: Rubem Medina; Furtado Leite; Sérgio Brito; Ronaro Corrêa; Dionísio Hage. PDS: Antoniocarlos Konder Reis. PDT: Lysâneas Maciel. PTB: José Elias Moreira. PT: Florestan Fernandes.	PMDB: Ruy Nedel; Genebaldo Correia; José Freire; Luiz Vianna Neto; Maguito Vilela; Moyses Pimentel; Nilson Gibson; Percival Muniz; Roberto Rollemberg; Tadeu França; Valter Pereira; Paulo Ramos. PFL: Francisco Benjamim; Albérico Cordeiro; Joaquim Francisco; Oscar Corrêa; Agripino Lima. PDS: João Castelo. PDT: Feres Nader. PTB: Vago. PT: Vago.
Secretários: Sérgio Fonseca Braga; Ivo Teixeira Gico.	Secretários: José Augusto Panisset; Clayton Zanlorenci.	Secretário: Goitacaz Brasonio Pedroso de Albuquerque

COMISSÃO DO SISTEMA TRIBUTÁRIO, ORÇAMENTO E FINANÇAS
Presidente: Francisco Dornelles (PFL-RJ)
1º Vice-Presidente: Osmundo Rebouças (PMDB-CE)
2º Vice-Presidente: Ivo Vanderlinde (PMDB-SC)
Relator: José Serra (PMDB-SP)
Titulares
PMDB
Affonso Camargo; Carlos De Carli; Cid Sabóia Carvalho; Gerson Camata; Jutalry Magalhães; Airton Sandoval; Basílio Villani; Carrel Benevides; Darcy Deitos; Domingos Juvenil; Fernando Bezerra Coelho; Fernando Gasparian; Firmo de Castro; Geraldo Fleming; Harlan Gadelha; Irajá Rodrigues; Ivo Vanderlinde; João Carlos Bacelar; João Natal; José Carlos Vasconcelos; José Guedes; José Serra; Jovanni Masini; Lezio Sathler; Márcio Braga; Mauro Campos; Naphtali Alves; Nion Albernaz; Osmundo Rebouças; Rose de Freitas; Sérgio Spada; Sérgio Werneck; Walmor de Luca; Wilson Campos.
PFL
Benito Gama; Divaldo Suruagy; Flávio Rocha; Francisco Dornelles; Furtado Leite; Ivan Bonato; Jessé Freire; Jesus Tajra; João Alves; João Machado Rollemberg; José Tinoco; Messias Góis; Mussa Demes; Pedro Ceolin; Simão Sessim.
PDS
Vieira da Silva; José Luiz Maia; João Castelo; Ruberval Pilotto.
PDT
Adhemar de Barros Filho; Adroaldo Streck; Feres Nader.
PTB
Fábio Raunhetti; Roberto Torres.
PT
Luiz Gushiken; Virgílio Guimarães.
PL
José Luis de Sá.
PDC
José Maria Eymael.
PCdoB
Vago.
Suplentes - PMDB: Aluizio Bezerra; João Calmon; Joaquim Sucena; José Melo; José Tavares; Julio Constamilan; Luiz Freire; Marcio Lacerda; Mendes Canale; Nabor Junior; Manoel Ribeiro; Maurício Fruet; Mauro Sampaio; Nilso Sguarezi; Alexandre Puzyna; Antonio Gaspar; Expedito Machado; Fernando Gomes; Geraldo Bulhões; Gerson Marcondes; Gil Cesar; Hélio Rosas; Hermes Zanetti; Ismael Wanderley; Ivo Cersósimo; Joaci Goes; Osvaldo Sobrinho; Paes de Andrade; Paulo Almada; Paulo Roberto; Rubem Branquinho; Rubem Figueiró; Sergio Naya; Virgildásio de Senna. PFL: Alexandre Costa; Alysson Paulinelli; Gilson Machado; Ângelo Magalhães; Antonio Ferreira; Gandi Jamil; Homero Santos; Iberê Ferreira; Jayme Santana; João Lobo; Gilson Machado; Orlando Bezerra; Osmar Leitão; Victor Fontana; Victor Trovão; Waldeck Ornellas. PDS: Delfim Netto; Osvaldo Bender; Roberto Campos; Telmo Kirst. PDT: José Maurício; Cesar Maia; Noel de Carvalho. PTB: Carlos Alberto; Roberto Jefferson; PT: Irma Passoni; Olívio Dutra. PL: Afif Domingos. PDC: Vago. PCdoB: Edmilson Valentim.
Secretário: Maria Júlia Rabello de Moura.

Subcomissões da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças		
V-A - Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas	V-B - Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira	V-C - Subcomissão do Sistema Financeiro
Presidente: Benito Gama—PFL-BA	Presidente: João Alves (PFL-BA)	Presidente: Cid Sabóia de Carvalho (PMDB-CE)
1º Vice-Presidente: Mussa Demes—PFL-PI	1º Vice-Presidente: Carrel Benevides (PMDB-AM)	1º Vice-Presidente: Divaldo Suruagy (PFL-AL)
2º Vice-Presidente: José Maria Eymael—PDC-SP	2º Vice-Presidente: João Natal (PMDB-GO)	2º Vice-Presidente: Sérgio Werneck (PMDB-MG)
Relator: Fernando Bezerra Coelho—PMDB-CE	Relator: José Luiz Maia (PDS-PI)	Relator: Fernando Gasparian (PMDB-SP)
Titulares		
PMDB: Affonso Camargo; Gerson Camata; Geraldo Fleming; Irajá Rodrigues; Ivo Vanderlinde; Jutalry Magalhães; Airton Sandoval; Domingos Juvenil; Nion Albernaz; Domingos Juvenil; Osmundo Rebouças; Fernando Bezerra Coelho; Márcio Braga; Vago.	PMDB: Carlos De Carli; Carrel Benevides; Firmo de Castro; João Carlos Bacelar; João Natal; José Guedes; Jovani Masini; Lezio Sathler; Naphtali Alves; Wilson Campos.	PMDB: Cid Sabóia Carvalho; Basílio Vilani; Darcy Deitos; Fernando Gasparian; Harian Gadelha; José Carlos Vasconcelos; Mauro Campos; Rose de Freitas; Sérgio Spada; Sérgio Werneck; Walmor de Luca.
PFL: Benito Gama; Jesus Tajra; José Tinoco; Mussa Demes; Simão Sessim.	PFL: Flávio Rocha; Furtado Leite; Jessé Freire; João Alves; Messias Góis.	PFL: Divaldo Suruagy; Ivan Bonato; João Machado Rollemberg; Pedro Ceolin.
PDS: Vieira da Silva; João Castelo.	PDS: José Luiz Maia.	PDS: Ruberval Pilotto
PDT: Adhemar de Barros Filho.	PDT: Feres Nader.	PDT: Adroaldo Streck
PTB: Roberto Torres.	PTB: Fábio Raunheitti.	PTB: Roberto Jefferson
PT: Virgílio Guimarães.	PT: Vago.	PT: Luiz Gushiken
PL: José Luiz de Sá.		
Suplentes		
PMDB: Marcio Lacerda; Mendes Canale; Nabor Junior; Alexandre Puzyna; Ivo Cersósimo; Joaquim Sucena; Júlio Costamilan; Luiz Freire; Maurício Fruet; Mauro Sampaio; Nilso Sguarezi; Ruben Figueiró. PFL: Alysson Paulinelli; Ângelo Magalhães; Iberê Ferreira; Orlando Bezerra; Waldeck Ornelas. PDS: Roberto Campos; Telmo Kirst. PDT: Noel de Carvalho. PTB: Carlos Alberto. PT: Irma Passoni. PL: Vago. PDC: Vago.	PMDB: Expedito Machado; Fernando Gomes; Geraldo Bulhões; Gerson Marcondes; Gil Cesar; Hélio Rosas; Hermes Zanetti; José Melo; Manoel Ribeiro; Paulo Almada; Paulo Roberto. PFL: Antonio Ferreira; Jayme Santana; João Lobo; Osmar Leitão; Victor Trovão. PDS: Osvaldo Bender. PDT: José Maurício. PTB: Roberto Jefferson. PT: Vago.	PMDB: Aluizio Bezerra; João Calmon; Antonio Gaspar; Ismael Wanderley; Joaci Góes; José Tavares; Osvaldo Sobrinho; Paes de Andrade; Rubem Branquinho; Sérgio Naya; Virgildásio de Senna. PFL: Alexandre Costa; Gandi Jamil; Homero Santos; Gilson Machado; Victor Fontana. PDS: Delfim Netto. PDT: Cesar Maia. PTB: Vago. PT: Olívio Dutra.
Secretários: Jarbas Leal Viana.	Secretário: Benício Mendes Teixeira.	Secretário: Mariza da Silva Mata.

COMISSÃO DA ORDEM ECONÔMICA
Presidente: José Lins (PFL-CE)
1º Vice-Presidente: Hélio Duque (PMDB-PR)
2º Vice-Presidente: Albano Franco (PMDB-SE)
Relator: Severo Gomes (PMDB-SP)
Titulares
PMDB
Albano Franco; Dirceu Carneiro; Irapuã Costa Júnior; Márcio Lacerda; Rachid Saldanha Derzi; Severo Gomes; Antônio Carlos Franco; Benedicto Monteiro; Cardoso Alves; Expedito Júnior; Gabriel Guerreiro; Gerson Marcondes; Gidel Dantas; Gil César; Gustavo de Faria; Hélio Duque; Ismael Wanderley; Ivo Mainardi; Jorge Vianna; José Ulisses de Oliveira; Luiz Roberto Ponte; Marcos Lima; Nayder Barbosa; Osvaldo Lima Filho; Paulo Zarzur; Percival Muniz; Raquel Capiberibe; Renato Johnsson; Rosa Prata; Santinho Furtado; Sergio Naya; Valter Pereira; Vicente Bogo; Virgildásio de Senna.
PFL
Alysson Paulinelli; Antônio Ueno; Assis Canuto; Edison Lobão; Maluly Neto; Gilson Machado; Jalles Fontoura; Luis Marques; Jonas Pinheiro; José Lins; Lael Varella; Manoel Castro; Raquel Cândido; Rubem Medina; Victor Fontana.
PDS
Delfim Netto; Myriam Portella; Roberto Campos; Virgílio Galassi.
PDT
Amaury Müller; Luiz Salomão; Noel Carvalho.
PTB
Jorge Egreja; Roberto Jefferson.
PT
Irma Passoni; Vladimir Palmeira.
PL
Afif Domingos.
PDC
Mauro Borges
PCdoB
Aldo Arantes
PSB
Beth Azize
Suplentes - PMDB: Affonso Camargo; Leopoldo Peres; Raimundo Lira; Teotônio Vilela Filho; Álvaro Antônio; Antero de Barros; Antônio Perosa; Bosco França; Dalton Canabrava; Darcy Deitos; Denisar Arneiro; Doreto Campanari; Fausto Fernandes; Fernando Velasco; Harian Gadelha; Henrique Eduardo Alves; Ivo Vanderlinde; João Cunha; João Rezek; Jorge Leite; José Mendonça de Moraes; Lezio Sathler; Luiz Alberto Rodrigues; Mauro Campos; Mauro Miranda; Nelton Friedrich; Paulo Micarone; Raul Belém; Ronaldo Cezar Coelho; Edivaldo Motta; Sérgio Werneck; Waldyr Pugliesi; Walmor de Luca; Wilson Campos. PFL Alercio Dias; Átila Lira; Cláudio Ávila; Eliezer Moreira; Etevaldo Nogueira; Ivan Bonato; Erico Pegoraro; Jessé Freire; José Moura; Jonival Lucas; Horácio Ferraz; Hugo Napoleão; Paulo Pimentel; Stélio dias; Vinicius Cansanção; PDS: Darcy Pozza; Francisco Diógenes; Ubiratan Spinelli; Virgílio Távora; PDT: Carlos Cardinal; Amaury Müller; Vago. PTB: Jaime Pailarin; Joaquim Bevilácqua; PT: Eduardo Jorge; Virgílio Guimarães. PL: Oswaldo Almeida. PDC: Paulo Roberto Cunha. PCdoB: Vago. PCB: Augusto Carvalho. PSB: Vago.
Secretário: Helena Isnard Accautry Sarres dos Santos

Subcomissões da Comissão da Ordem Econômica		
VI-A - Subcomissão de Princípios Gerais; Intervenção do Estado; Regime da Propriedade do Subsolo e Atividade Econômica	VI-B - Subcomissão da Questão Urbana e Transporte	VI-C - Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária
Presidente: Delfim Netto (PDS-SP)	Presidente: Dirceu Carneiro (PMDB-SC)	Presidente: Edison Lobão (PFL-MA)
1º Vice-Presidente: Afif Domingos (PL-SP)	1º Vice-Presidente: Manoel Castro (PFL-BA)	1º Vice-Presidente: Rachid Saldanha Derzi (PMDB-MS)
2º Vice-Presidente: -	2º Vice-Presidente: Luis Roberto Pontes (PMDB-RS)	2º Vice-Presidente: Fernando Santana (PCB-BA)
Relator: Virgildásio de Senna (PMDB-BA)	Relator: José Ulisses de Oliveira (PMDB-MG)	Relator: Oswaldo Lima Filho (PMDB-PE)
Titulares		
PMDB: Albano Franco; Irapuan Costa Júnior; Antônio Carlos Franco; Gabriel Guerreiro; Gil César; Gustavo de Faria; Hélio Duque; Ismael Wanderley; Marcos Lima; Renato Johnsson; Virgildásio de Senna; Nyder Barbosa; Vago.	PMDB: Dirceu Carneiro; Expedito Júnior; Gerson Marcondes; Gidel Dantas; José Ulisses de Oliveira; Luis Roberto Ponte; Paulo Zarzur; Sergio Naya.	PMDB: Rachid Saldanha Derzi; Benedicto Monteiro; Cardoso Alves; Ivo Mainardi; Jorge Vianna; Oswaldo Lima Filho; Percival Muniz; Raquel Capiberibe; Rosa Prata; Santinho Furtado; Valter Pereira; Vicente Bogo; Marcio Lacerda.
PFL: Antonio Ueno; Raquel Cândido; Gilson Machado; Jailes Fontoura; Rubem Medina.	PFL: Assis Canuto; Lael Varella; Luis Marques; Manoel Castro.	PFL: Alysson Paulineli; Maluly Neto; Edison Lobão; Jonas Pinheiro; Victor Fontana.
PDS: Delfim Netto; Roberto Campos.	PDS: Myriam Portela.	PDS: Virgílio Galassi.
PDT: Luiz Salomão.	PDT: Noel de Carvalho.	PDT: Amaury Müller.
PTB: Vladimir Palmeira.	PTB: Vago.	PTB: José Egreja.
PL: Afif Domingos.	PT: Vago.	PT: Irma Passoni.
PSB: Beth Azize.		PDC: Mauro Borges.
		PC do B: Aldo Arantes.
		PCB: Fernando Santana.
Suplentes		
PMDB: Leopoldo Peres; Raimundo Lira; Teotônio Vilela Filho; Bosco França; Fernando Velasco; Henrique Eduardo Alves; João Cunha; Jorge Leite; Luiz Alberto Rodrigues; Nelton Friedich; Paulo Mincarone; Ronaldo Cezar Coelho. PFL: Jessé Freire; Jonival Lucas; Stélio Dias; José Moura; Hugo Napoleão. PDS: Virgílio Távora; Darcy Pozza. PDT: Vago. PTB: Joaquim Bevilacqua. PT: Eduardo Jorge. PL: Vago. PSB: Vago.	PMDB: Affonso Camargo; Álvaro Antônio; Antônio Perosa; Dalton Canabrava; Denisar Arneiro; Doreto Campanari; Lezio Sathler; Mauro Miranda; Raul Belém; Sérgio Werneck; Walmor de Luca. PFL: Átila Lira; Cláudio Ávila; Horácio Ferraz; Paulo Pimentel; Ivan Bonato. PDS: Francisco Diógenes. PDT: Amaury Müller. PTB: Vago. PT: Vago.	PMDB: Antero de Barros; Darcy Deitos; Fausto Fernandes; Harian Gadelha; Ivo Vanderlinde; João Rezek; José Mendonça de Moraes; Mauro Campos; Edivaldo Motta; Waldyr Pugliesi; Wilson Campos. PFL: Alécio Dias; Eliezer Moreira; Vinicius Cansanção; Etevaldo Nogueira; Erico Pegoraro. PDS: Ubiratan Spinelli. PDT: Jayme Paliarin. PT: Virgílio Guimarães. PDC: Paulo Roberto Cunha. PCdoB: Vago. PCB: Augusto Carvalho.
Secretária: Ione Ramos Figueiredo.	Secretário: Marilda Borges Camargo.	Secretário: Mauro Lopes de Sá.

COMISSÃO DA ORDEM SOCIAL
Presidente: Edme Tavares (PFL-PB)
1º Vice-Presidente: Hélio Costa (PMDB-MG)
2º Vice-Presidente: Adilson Motta (PDS-RS)
Relator: Almir Gabriel (PMDB- PA)
Titulares
PMDB
Almir Gabriel; Alarico Abib; Borges da Silveira; Bosco França; Carlos Cotta; Carlos Mosconi; Célio de Castro; Domingos Leoneli; Doreto Campanari; Ruy Nedel; Eduardo Moreira; Fábio Feldmann; Francisco Küster; Paulo Macarini; Geraldo Alekmin; Geraldo Campos; Hélio Costa; Ivo Lech; João Cunha; Joaquim Sucena; Jorge Uequet; José Carlos Sabóia; Julio Costamilan; Mansueto de Lavor; Mário Lima; Mattos Leão; Mauro Sampaio; Max Rosenmann; Raimundo Rezende; Renan Calheiro; Ronaldo Aragão; Ronan Tito; Teótonio Vilela Filho; Vasco Alves.
PFL
Alceni Gerra; Dionísio Dal-Pra; Edme Tavares; Gandi Jamil; Francisco Coelho; Jacy Scanagatta; João da Matta; Júlio Campos; Levy Dias; Lourival Batista; Maria de Lourdes Abadia; Orlando Bezerra; Osmar Leitão; Salatiel Carvalho; Stélio Dias.
PDS
Adylson Motta; Cunha Bueno; Osvaldo Bender; Wilma Maia.
PDT
Floriceno Paixão; Juarez Antunes; Nelson Seixas.
PTB
José Elias Murad; Mendes Botelho.
PT
Benedita da Silva; Eduardo Jorge; Paulo Paim.
PL
Oswaldo Almeida.
PDC
Roberto Ballestra
PCdoB
Edmilson Valetim
PCB
Augusto Carvalho
Suplentes - PMDB: Abigail Feitosa; Ademir Andrade; Albérico Filho; Amilcar Moreira; Anna Maria Rattes; Bezerra de Melo; Carlos Sant' Anna; Cássio Cunha Lima; Cid Sabóia de Carvalho; Fernando Cunha; França Teixeira; Francisco Amaral; Francisco Carneiro; Heráclito Fontes; Hilário Braun; Ivan Saraiva; Mattos Leão; Koyu Itia; Luiz Soyer; Maurílio Ferreira Lima; Milton Lima; Nelson Aguiar; Osmir Lima; Francisco Rollemberg; Plínio Martins; Raimundo Bezerra; Raquel Capiberibe; Renato Vianna; Roberto Vital; Ronaldo Carvalho; Severo Gomes; Wilson Martins; Francisco Pinto; Lúcia Vânia. PFL: Anibal Barcelos; Chagas Duarte; Jalles Fontoura; Jofran Frejat; Lúcia Braga; Lucio Alcântara; Marcondes Gadelha; Odacir Soares; Pedro Canedo; Raquel Cândido; Sarney Filho; Saulo Queiroz; Valmir Campelo; Francisco Dornelles; Mendes Thame. PDS: Aduino Pereira; Antonio Salim Curiati; Davi Alves Silva; Lavoisier Maia. PDT: Edesio Frias; Nelson Seixas; Floriceno Paixão. PTB: Roberto Augusto Lopes; Francisco Rossi. PT: Luis Gushiken; Luis Inácio Lula da Silva; Vitor Buaiz. PL: José Luiz de Sá. PDC: Siqueira Campos. PCdoB: Vago. PCB: Roberto Freire.
Secretário: Luiz Cláudio de Brito

Subcomissões da Comissão da Ordem Social		
VII-A - SUBCOMISSÃO DOS DIREITOS DOS TRABALHADORES E SERVIDORES PÚBLICOS	VII-B - SUBCOMISSÃO DE SAÚDE, SEGURIDADE E DO MEIO AMBIENTE	VII-C - SUBCOMISSÃO DOS NEGROS, POPULAÇÕES INDÍGENAS, PESSOAS DEFICIENTES E MINORIAS
Presidente: Geraldo Campos (PMDB-DF)	Presidente: José Elias Murad (PTB-MG)	Presidente: Ivo Lech (PMDB-RS)
1º Vice-Presidente: Osmar Leitão (PFL-RJ)	1º Vice-Presidente: Fábio Feldmann (PMDB-SP)	1º Vice-Presidente: Doreto Campanari (PMDB-SP)
2º Vice-Presidente: Edmilson Valentim (PCdoB-RJ)	2º Vice-Presidente: Maria de Lourdes Abadia (PFL-DF)	2º Vice-Presidente: Bosco França (PMDB-SE)
Relator: Mário Lima (PMDB-BA)	Relator: Carlos Mosconi (PMDB-MG)	Relator: Alcení Guerra (PFL-PR)
Titulares		
PMDB: Carlos Cotta; Célio de Castro; Domingos Leonelli; Francisco Küster; Geraldo Campos; Julio Costamilan; João Cunha; Mansueto de Lavor; Mário Lima Max Rosenmann; Ronan Tito; Teotônio Vilela Filho; Vasco Alves; Vago.	PMDB: Paulo Macarini; Ronaldo Aragão; Alarico Abib; Borges da Silveira; Eduardo Moreira; Carlos Mosconi; Fábio Feldmann; Geraldo Alckmin; Joaquim Sucena; Jorge Ueque; Raimundo Rezende; Hélio Costa.	PMDB: Bosco França; Doreto Campanari; Ruy Nedel; Hélio Costa; Ivo Lech; José Carlos Sabóia; Mattos Leão; Mauro Sampaio; Renan Calheiros.
PFL: Dionísio Dal-Prá; João da Mata; Levy Dias; Osmar Leitão; Stélio Dias.	PFL: Francisco Coelho; Gandi Jamil; Julio Campos; Maria de Lourdes Abadia; Orlando Bezerra.	PFL: Alcení Guerra; Jacy Scanagatta; Lourival Baptista; Salatiel Carvalho.
PDS: Osvaldo Bender; Wilma Maia.	PDS: Adylson Motta; Cunha Bueno.	PDS: Vago.
PDT: Juarez Antunes.	PDT: Floriceno Paixão.	PDT: Nelson Seixas.
PTB: Mendes Botelho.	PTB: José Elias Murad.	PTB: Vago.
PT: Paulo Paim.	PT: Eduardo Jorge.	PT: Benedita da Silva.
PDC: Roberto Ballestra.	PL: Osvaldo Almeida.	
PCdoB: Edmilson Valentim.		
PCB: Augusto Carvalho.		
Suplentes		
PMDB: Ademir Andrade; Amílcar Moreira; Francisco Amaral; Iran Saraiva; Koyu Iha; Nelson Aguiar; Plínio Martins; Raquel Capiberibe; Renato Vianna; Wilson Martins; Francisco Pinto. PFL: Annibal Barcelos; Chagas Duarte; Lúcia Braga; Saulo Queiroz; Valmir Campelo. PDS: Aduino Pereira; Antônio Salim Curiati. PDT: Floriceno Paixão. PTB: Roberto Augusto. PT: Luiz Gushiken. PCdoB: Vago. PCB: Vago.	PMDB: Mattos Leão; Abigail Feitosa; Albérico Filho; Carlos Sant' Ana; Fernando Cunha; Hilário Braun; Luiz Soyer; Milton Lima; Francisco Rollemberg; Raimundo Bezerra; Roberto Vital. PFL: Jofran Frejat; Lúcio Alcântara; Pedro Canedo; Raquel Cândido; Mendes Thame. PDS: Davi Alves Silva; Lavoiser Maia. PDT: Nelson Seixas. PTB: Francisco Rossi. PT: Vitor Buaiz. PL: Vago.	PMDB: Cid Sabóia de Carvalho; Severo Gomes; Anna Maria Rattes; Bezerra de Melo; Cássio Cunha Lima; França Teixeira; Francisco Carneiro; Heráclito Fortes; Maurílio Ferreira Lima; Osmir Lima; Ronaldo Carvalho; Lúcia Vânia. PFL: Jalles Fortuna; Sarney Filho; Odacir Soares; Marcondes Gadelha; Francisco Dornelles. PDS: Vago. PDT: Vago. PT: Luiz Inácio Lula da Silva.
Secretária: Vera Lúcia Lacerda Lima.	Secretário: Paulo Roberto de Almeida Campos.	Secretário: Carlos Guilherme Fonseca.

COMISSÃO DA FAMÍLIA, DA EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTES, DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA E DA COMUNICAÇÃO
Presidente: Marcondes Gadelha (PFL-PB)
1º Vice-Presidente: José Elias Moreira (PTB-MS)
2º Vice-Presidente: Osvaldo Sobrinho (PMDB-MS)
Relator: Artur da Távola (PMDB-RJ)
Titulares
PMDB
João Calmon; Louremberg Nunes Rocha; Pompeu de Souza; Aloísio Vasconcelos; Antônio de Jesus; Antonio Gaspar; Artur da Távola; Bezerra de Mello; Caio Pompeu; Cássio Cunha Lima; Cristina Tavares; Eliel Rodrigues; Ervin Bonkoski; Fernando Cunha; Flavio Palmier da Veiga; França Teixeira; Hermes Zanetti; Joaci Góis; José Carlos Martinez; Koyu Iha; Márcia Kubitschek; Maria Lúcia; Matheus Iesen; Mendes Ribeiro; Nelson Aguiar; Octávio Elísio; Onofre Corrêa; Osvaldo Sobrinho; Paulo Silva; Rita Camata; Roberto Vital; Tadeu França; Ubiratan Aguiar; Vingt Rosado.
PFL
Agripino Lima; Ângelo Magalhães; Arolde de Oliveira; Átila Lira; Cláudio Àvila; Eraldo Tinoco; Eunice Michelles; Fausto Rocha; Iberê Ferreira; Dionísio Hage; José Moura; José Queiroz; Marcondes Gadelha; Paulo Marques; Rita Furtado.
PDS
Aécio Borba; Antônio Salim Curiati; Arnolde Fioravante; Francisco Diógenes.
PDT
Carlos Alberto Caó; Chico Humberto; João de Deus Antunes.
PTB
José Elias Moreira; Roberto Augusto Lopes; Sólon Borges dos Reis.
PT
Florestan Fernandes; Olívio Dutra.
PL
Álvaro Valle.
PDC
Sotero Cunha.
PCdoB
Vago.
Suplentes - PMDB: Almir Gabriel; Irapuã Costa Júnior; Luiz Viana; Nelson Carneiro; Ronan Tito; Acival Gomes; Antônio Brito; Antônio Câmara; Carlos Benevides; Carlos Cotta; Célio de Castro; Domingo Juvenil; Eduardo Moreira; Expedito Júnior; Felipe Cheidde; Francisco Sales; Gabriel Guerreiro; Hélio Costa; Ivo Lech; João Herrmann Neto; Jorge Hage; José Carlos Sabóia; José Dutra; Giovanni Masini; Leopoldo Bessone; Mário Bocharde; Mário de Oliveira; Maurício Nasser; Messias Soares; Renato Bernardi; Renato Johnsson; Rodrigues Palma; Samir Achôa; Santinho Furtado. PFL: Antonio Ueno; Eraldo Trindade; Evaldo Gonçalves; Ézio Ferreira; Francisco Coelho; Geovani Borges; José Lins; Luiz Eduardo; Pedro Ceolin; Sadie Hauache; Sandra Cavalcanti; Orlando Pacheco; Osvaldo Coelho; Jose Jorge; Vago. PDS: Melo Reis; Ruberval Pilloto; Vieira da Silva; Wilma Maia. PDT: Juarez Antunes; Roberto D' Ávila; Vago. PTB: José Elias Murad; Fábio Raunheitti; Gastone Righi. PT: Gumercindo Milhomen; Paulo Delgado. PL: José Carlos Coutinho. PDC: Vago. PCdoB: Eduardo Bonfim.
Secretário: Luiz Fernando Lapagesse Alves Corrêa

Subcomissões da Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação		
VIII-A – Subcomissão da Educação, Cultura e Esporte	VIII-B - Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação	VIII-C – Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso
Presidente: Hermes Zaneti (PMDB-PR)	Presidente: Arolde de Oliveira (PFL-RJ)	Presidente: Nelson Aguiar (PMDB-ES)
1º Vice-Presidente: Aécio Borba (PDS-CE)	1º Vice-Presidente: Onofre Corrêa (PMDB-MA)	1º Vice-Presidente: Roberto Augusto (PTB-RJ)
2º Vice-Presidente: Pedro Canedo (PFL-GO)	2º Vice-Presidente: José Carlos Martinez (PMDB-PR)	2º Vice-Presidente: Antonio Salim Curiati (PDS-SP)
Relator: João Calmon (PMDB-ES)	Relatora: Cristina Tavares (PMDB-PE)	Relator: Eraldo Tinoco (PFL-BA)
Titulares		
PMDB: João Calmon; Louremberg Nunes Rocha; Antônio de Jesus; Bezerra de Melo; Hermes Zaneti; Márcia Kubitschek; Octávio Elísio; Osvaldo Sobrinho; Paulo Silva; Tadeu França; Ubiratan Aguiar; Flávio Palmier da Veiga; França Teixeira.	PMDB: Pompeu de Souza; Aloísio Vasconcelos; Antonio Gaspar; Cristina Tavares; Fernando Cunha; Joaci Góis; José Carlos Martinez; Koyu Iha; Mendes Ribeiro; Onofre Corrêa; Roberto Vital.	PMDB: Caio Pompeu; Cássio Cunha Lima; Eliel Rodrigues; Ervin Bonkoski; Maria Lúcia; Matheus Iensen; Nelson Aguiar; Rita Camata; Vingt Rosado.
PFL: Átala Lira; Cláudio Ávila; José Moura; José Queiroz; Pedro Canedo; Agripino Lima; Dionísio Hage.	PFL: Ângelo Magalhães; Arolde de Oliveira; Fausto Rocha; Paulo Marques; Rita Furtado.	PFL: Eraldo Tinoco; Eunice Michiles; Iberê Ferreira.
PDS: Aécio Borba.	PDS: Arnold Fiovante; Francisco Diógenes.	PDS: Antonio Salim Curiati.
PDT: Chico Humberto.	PDT: Carlos Alberto Cão.	PDT: João de Deus Antunes.
PTB: Sólton Borges do Reis.	PTB: José Elias.	PTB: Roberto Augusto.
PT: Florestan Fernandes.	PT: Olívio Dutra.	PT: Vago.
PL: Álvaro Valle.		PDC: Sotero Cunha.
Suplentes		
PMDB: Irapuan Costa Júnior; Carlos Benevides; Eduardo Moreira; Felipe Cheidde; Ivo Lech; Jorge Hage; José Carlos Sabóia; José Dutra; Leopoldo Bessone; Mário de Oliveira; Maurício Nasser; Renato Bernadi. PFL: Evaldo Gonçalves; Geovani Borges; Pedro Ceolin; Francisco Coelho; Eraldo Trindade. PDS: Ruberval Pilloto. PDT: Vago. PTB: Fábio Raunhetti. PT: Gumercindo Milhomen. PL: José Carlos Coutinho.	PMDB: Almir Gabriel; Luiz Viana; Actival Gomes; Antonio Brito; Francisco Sales; Hélio Costa; João Herrman Neto; Jovanni Masini; Renato Johnsson; Rodrigues Palma; Samir Achôa. PFL: Antonio Ueno; José Jorge; Ézio Ferreira; Luís Eduardo Sadie Hauache. PDS: Vieira da Silva; Mello Reis. PDT: Roberto D'Ávila. PTB: Gastone Righi. PT: Paulo Delgado.	PMDB: Nelson Carneiro; Ronan Tito; Antonio Câmara; Carlos Cotta; Célio de Castro; Domingos Juvenil; Expédito Júnior; Gabriel Guerreiro; Mário Bouchardet; Messias Soares; Santinho Furtado. PFL: José Lins; Orlando Pacheco; Oscaldo Coelho; Sandra Cavalcanti. PDS: Wilma Maia. PDT: Vago. PTB: José Elias Murad. PT: Vago. PDC: Vago.
Secretário: Sérgio Augusto Gouvêa Zaramella	Secretária: Heloísa Helena	Secretário: Antonio Carlos Pereira Fonseca.

COMISSÃO DE SISTEMATIZAÇÃO
Presidente: Afonso Arinos (PFL-RJ)
1º Vice-Presidente: Aluizio Campos (PMDB-PB)
2º Vice-Presidente: Brandão Monteiro (PDT-RJ)
Relator: Bernardo Cabral (PMDB-AM)
Titulares
PMDB
Abigail Feitosa; Ademir Andrade; Almir Gabriel; Alfred Campos; Aluizio Campos; Artur da Távola; Bernardo Cabral; Carlos Mosconi; Carlos Sant' Anna; Celso Dourado; Cid Carvalho; Cristina Tavares; Egidio Ferreira Lima; Fernando Bezerra Coelho; Fernando Gasparian; Fernando Henrique Cardoso; Fernando Lyra; Francisco Pinto; Haroldo Sabóia; Ibsen Pinheiro; João Calmon; João Herrmann Neto; José Fogaça; José Freire; José Geraldo; José Ignácio Ferreira; Jose Paulo Bisol; Jose Richa; José Serra; José Ulisses de Oliveira; Manoel Moreira; Mário Lima; Milton Reis; Nelson Carneiro; Nelson Jobim; Nelton Friedrich; Nilson Gibson; Osvaldo Lima Filho; Paulo Ramos; Pimenta da Veiga; Prisco Viana; Raimundo Bezerra; Renato Vianna; Rodrigues Palma; Severo Gomes; Sigmaringa Seixas; Theodoro Mendes; Virgildásio de Senna; Wilson Martins.
PFL
Afonso Arinos; Alcení Guerra; Aloysio Chaves; Antonio Carlos Mendes Thame; Arnaldo Prieto; Carlos Chiarelli; Christóvam Chiaradia; Edme Tavares; Eraldo Tinoco; Francisco Dornelles; Francisco Benjamim; Inocência Oliveira; José Jorge; José Lins; José Santana; José Thomaz Nonô; Luis Eduardo; Marcondes Gadelha; Mário Assad; Oscar Corrêa; Osvaldo Coelho; Paulo Pimentel; Ricardo Fiúza; Sandra Cavalcanti.
PDS
Antoniocarlos Konder Reis; Darcy Pozza; Gerson Peres; Jarbas Passarinho; José Luiz Maia; Virgílio Távora.
PDT
Brandão Monteiro; José Maurício; Lysâneas Maciel.
PTB
Francisco Rossi; Gastone Righi; Joaquim Bevilacqua.
PT
Luis Ignácio Lula da Silva; Plínio Arruda Sampaio.
PL
Adolfo Oliveira.
PDC
Siqueira Campos.
PCdoB
Haroldo Lima.
PCB
Roberto Freire.
PSB
Jamil Haddad.
PMB
Antonio Farias
Suplentes - PMDB: Aécio Neves; Albano Franco; Chagas Rodrigues; Deso Coimbra; Délio Braz; Euclides Scalco; João Agripino; João Natal; José Carlos Grecco; José Costa; José Maranhão; Luiz Henrique; Manoel Viana; Márcio Braga; Marcos Lima; Michel Temer; Miro Teixeira; Nelson Wedeichn; Octávio Elisio; Roberto Brant; Rose de Freitas; Uldurico Pinto; Wilson de Souza; Ziza Valadares; Vago; Vago; Vago; Vago; Vago PFL: Cleonânicio Fonseca; Enoc Vieira; João Alves; João Menezes; Jonas Pinheiro; José Queiroz; José Tinoco; Lael Varela; Mozarildo Cavalcanti; Paes Landin; Ricardo Izar; Simão Sessim. PDS: Adylson Motta; Bonifácio de Andrada; Victor Faccioni. PDT: Bocayuva Cunha; Luiz Salomão. PTB: Ottomar Pinto. PT: José Genoino. PL: Itamar Franco. PDC: José Maria Eymael; Roberto Ballestra. PC do B: Aldo Arantes. PCB: Fernando Santana. PSB: Beth Azize; PMB: Vago.
Secretária: Maria Laura Coutinho

Anexo III – Documentos Iconográficos



Charge de Lan. João Goulart, insatisfeito com a Constituição, procura a ajuda do “cirurgião plástico”, o cético Dr. Congresso. Fonte: Jornal do Brasil de 22.5.1963, p. 4 (HPMG). Retirada de (SÁ MOTTA, 2006, p. 21).

Grupo de senhoras militantes da CAMDE (Campanha da Mulher pela Democracia) se prepara para participar da marcha da Vitória, em 2 de abril de 1964. Fonte: Agência “O Globo”, retirada de (GASPARI, 2002a). A obra “Nosso Século” registra que as senhoras que ladeiam a bandeira à esquerda e à direita (segurando o mastro) são, respectivamente, Francisca Osório Ribeiro e Leonídia Osório de Castro, neta e bisneta do general Osório.



Cartaz celebra o sucesso da “Marcha da Vitória” de 2 de abril de 1964, registrando a presença de mais de 800 mil pessoas à manifestação em prol do movimento militar que derrubou Goulart. Fonte: Nosso Século, v. 5, 1960-1980, p. 76.



Costa e Silva e Castello Branco: o conflito entre seus estilos e projetos muito diferentes marcou a gestão de Castello. Costa e Silva foi, contra a vontade de Castello, seu sucessor. Em 1968, Costa e Silva decretaria o Ato Institucional nº 5. Fonte: Nosso Século, v. 5, 1960-1980. p. 98.

Francisco Campos, o “Chico Ciência”, e Carlos Medeiros Silva, juristas responsáveis pela elaboração do Ato Institucional nº 1, de abril de 1964. Fonte: Acervo do Projeto Memória (para Francisco Campos) e Acervo do Supremo Tribunal Federal (para Carlos Medeiros Silva).



A revista “O Cruzeiro” noticia as cassações perpetradas com base no Ato Institucional nº 1, em 2 de maio de 1964, destacando as lideranças políticas atingidas. Fonte: Acervo do Senado Federal, retirada do Catálogo da Exposição “20 anos: Constituição Cidadã”. Entre os cassados é possível ver Prestes, Jango, Jânio, Miguel Arraes, Abelardo Jurema, Eloy Dutra, Celso Furtado e Brizola.



O Presidente Castelo Branco preside reunião do Conselho de Segurança Nacional em novembro de 1965. O Ato Institucional nº 2 havia sido decretado no final de outubro daquele ano, inaugurando um novo período de cassações e medidas excepcionais. Fonte: Nosso Século, v. 5, 1960-1980, p. 99.



O Presidente Castelo Branco recebe o anteprojeto de Constituição encaminhado ao Congresso em 1966. Carlos Medeiros Silva (ao centro) comandou a redação do texto. Na foto, mostrando o anteprojeto ao Presidente, o Dr. Levi Carneiro. À direita, os ministros do STF, Temístocles Cavalcanti e Orozimbo Nonato. Fonte: O Globo, retirado de (VIANA FILHO, 1975).



Pedro Aleixo, então já Vice-Presidente eleito pelo Colégio Eleitoral, foi o principal articulador do governo durante a Constituinte de 1966-1967. Em 1968, posicionou-se contrariamente à outorga do AI-5. Em 1969, diante da doença incapacitante de Costa e Silva, Aleixo foi impedido de tomar posse como Presidente. Fonte: Nosso Século, v. 5, 1960-1980, p. 163.



À esquerda, velório do Estudante Edson Luis de Lima Souto, morto em 28 de março de 1968, durante a invasão do restaurante universitário “Calabouço”, pela PM do Rio. A PM procurava reprimir uma manifestação estudantil e foi recebida a pedradas. Edson, de 17 anos, foi alvejado no peito pelo disparo de um aspirante, identificado por Zuenir Ventura como Aloisio Raposo (GASPARI, 2002a, p. 278). Fonte: *Nosso Século*, v. 5, 1960-1980, p. 142. À direita, Passeata dos Cem Mil, em 26 de junho de 1968. A passeata, uma das mais expressivas manifestações públicas contra a ditadura, foi descrita por Elio Gaspari como “uma festa”: “Manifestação de gente alegre, mulheres bonitas com pernas de fora, juventude e poesia. Caminhava em cordões. Havia nela a ala dos artistas, o bloco dos padres (150), a linha dos deputados. Ia abençoada pelo cardeal do Rio de Janeiro, o arqui-conservador d. Jaime Câmara, que em abril de 1964 benzer a Marcha da Vitória” (GASPARI, 2002a, p. 296). Fonte: *Acervo do Arquivo Nacional*, retirada do *Catálogo da Exposição “20 anos – Constituição Cidadã”* (para a imagem).



O deputado Santilli Sobrinho (MDB-SP), cercado por policiais durante a invasão do campus da UnB em 29 de agosto de 1968. Entre os parlamentares que se encontravam na Universidade no momento da invasão estava o deputado Mário Covas (MDB-SP). Fonte: *Acervo do Correio Braziliense*, retirada do *Catálogo da Exposição “20 anos – Constituição Cidadã”*.



Capa da revista *Veja* de 18 de dezembro de 1968, repercutindo a decretação do AI-5. A foto era de uma visita anterior de Costa e Silva ao Congresso. Segundo o diretor de *Veja* à época, Mino Carta, a Polícia Federal e o Ministério da Justiça apreenderam a edição nas bancas alegando que se tratava de uma fotomontagem. Fonte: Acervo da Câmara dos Deputados, retirada do Catálogo da Exposição “20 anos: Constituição Cidadã” (imagem e informações sobre a história da fotografia).

Em sentido horário: O ministro da Justiça Gama e Silva anuncia em cadeia nacional, ao lado do locutor Alberto Curi, a decretação do Ato Institucional nº 5. Fonte: Acervo Iconographia, retirado do sítio da Fundação Perseu Abramo. Fotografia de Gama e Silva, ministro da Justiça do governo Costa e Silva à época da decretação do AI-5. Fonte: Revista *Época*, ed. 29, 7/12/1968. O deputado Márcio Moreira Alves: a Câmara negou autorização para processá-lo. Em seu discurso de defesa, Alves comparou Gama e Silva a Shylock: “Não há apelo que o aplaque, não há violência que o estarreja, não há razão que o emocione, nem pedido que o abale”. Fonte: *Nosso Século*, v. 5, 1960-1980, p. 160.





Acima, a Junta Militar que substituiu o presidente Costa e Silva e outorgou a Emenda Constitucional nº 1, de 1969. Da esquerda para a direita, o General Aurélio de Lira Tavares (Exército), o Almirante Augusto Rademaker (Marinha) e o Brigadeiro Márcio de Sousa e Melo (Aeronáutica). A idéia de uma “regência trina” foi do então Chefe do Gabinete Militar da Presidência da República, General Jayme Portella. Fonte: *Nosso Século*, v. 5, 1960-1980, p. 163. Abaixo, o presidente Médici conversa com d. Paulo Evaristo Arns. A relação do regime militar com a Igreja iria se deteriorar progressivamente ao longo da década de 70. Em 26 de janeiro de 1970, o Papa Paulo VI recebeu D. Helder Câmara e relatou que havia lido um documento preparado pelo cardeal canadense, Maurice Roy, denunciado a tortura em cárceres brasileiros. Paulo VI teria dito: “Então, tudo o que você havia nos contado era verdade” (GASPARI, 2002b, p. 276). A CNBB logo se posicionaria a favor do restabelecimento das eleições diretas para presidente e da convocação de uma Assembleia Constituinte. Fonte: *Nosso Século*, v. 5, 1960-1980, p. 166.





O presidente Ernesto Geisel. Sob seu governo desenvolveu-se o processo de abertura “lenta e gradual”. Geisel ainda colocaria o Congresso em recesso mais uma vez, para outorgar o “Pacote de Abril”. A partir daquele momento, o discurso em prol da convocação de uma Assembléia Constituinte ganharia força no âmbito da oposição legal e da sociedade civil. Fonte: Nosso Século, v. 5, 1960-1980, p. 231.



Orestes Quércia, ladeado por Ulysses Guimarães, discursa na campanha para o Senado Federal, em 1974. Naquele pleito, que Geisel classificou como “um dos mais livres que o País teve”, o MDB obteve um resultado expressivo nas eleições legislativas, aumentando sua representação na Câmara e no Senado. Fonte: Nosso Século, v. 5, 1960-1980, p. 233.

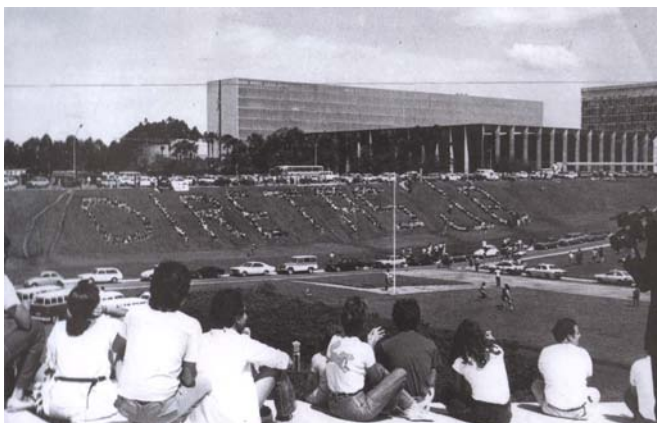


Goffredo Telles Jr. autografá a “Carta aos Brasileiros”. Para Telles, “um Estado será tanto mais evoluído quanto mais a ordem reinante consagre e garanta o direito dos cidadãos de serem regidos por uma Constituição soberana, elaborada livremente pelos Representantes do Povo, numa Assembléia Nacional Constituinte”. Fonte: Nosso Século, v. 5, 1960-1980 p. 236.



Raymundo Faoro, presidente da Ordem dos Advogados do Brasil em 1977. Faoro tornou-se uma das principais lideranças do movimento pela convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte. Em 1981, lançou “Assembléia Constituinte: a legitimidade recuperada”, um dos mais célebres manifestos da época. Fonte: Nosso Século, v. 5, 1960-1980 p. 236.

O sindicalista Luiz Inácio “Lula” da Silva é carregado por trabalhadores após o fim da greve em São Bernardo, São Paulo, em março de 1979. As principais lideranças sindicais iriam aos poucos se envolver com o movimento pela convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte. Durante o processo, as centrais e os sindicatos desempenhariam um papel de destaque. Fonte: Nosso Século, v. 5, 1960-1980, p. 284.



Acima, à esquerda. Manifestantes ocupam o gramado externo do Palácio do Congresso Nacional durante a votação da Emenda Dante de Oliveira. A campanha “Diretas Já!” mobilizou milhões de pessoas em vários comícios pelo país e reforçou a reivindicação pela convocação da Assembléia Nacional Constituinte. Fonte: Acervo do Correio Braziliense, retirada do Catálogo da Exposição “20 anos: Constituição Cidadã”. À direita, General Newton Cruz lê as medidas de emergência adotadas pelo governo poucos dias antes da votação da Emenda. Fonte: (LEONELLI; OLIVEIRA, 2004).

Além da campanha pelo restabelecimento das eleições diretas para presidente, o movimento pela anistia também mobilizou a opinião pública em torno do debate sobre a necessidade de uma nova Constituição para o país. Na foto, Denise Goulart, filha de João Goulart, estende uma bandeira com a palavra “ANISTIA”, grafada em vermelho, sobre o caixão do pai. Fonte: Agência O Globo, retirada de (GASPARI, 2004).





O Congresso Nacional tomado pela população durante a reunião do Colégio Eleitoral que elegeu Tancredo Neves presidente da República, em 15 de janeiro de 1985. Após mais de vinte anos sob o comando dos militares, o país teria um presidente civil. Fonte: Acervo Radiobrás, retirada do Catálogo da Exposição “20 anos: Constituição Cidadã”.



O presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Moreira Alves discursa durante a solenidade de instalação da Assembléia Nacional Constituinte, em 1º de fevereiro de 1987. Ao seu lado, da esquerda para a direita, o senador Humberto Lucena, presidente do Senado Federal, o presidente da República, José Sarney e o presidente da Câmara dos Deputados, deputado Ulysses Guimarães. Fonte: Catálogo da Exposição “20 anos: Constituição Cidadã”.



A participação popular, estimulada e viabilizada pela Constituinte por meio de diversos canais institucionais, marcou a diferença entre o processo de elaboração da Constituição de 1988 e todas as demais constituições brasileiras. Acima, foto do gramado à frente do Palácio do Congresso Nacional em 12 de agosto de 1987, o Dia Nacional das Emendas Populares. Fonte: foto de Zuleika Souza, retirada de “O processo constituinte: 1987-1988”, editor Milton Guran (Brasília: AGIL, 1988).

À direita, o presidente da Assembléia Nacional Constituinte, deputado Ulysses Guimarães, recebe as emendas populares patrocinadas pela Igreja Católica das mãos de d. Luciano Mendes. Fonte: Catálogo da Exposição “20 anos: Constituição Cidadã”. Abaixo, após a entrega da emenda popular relacionada aos direitos da infância e juventude, Ulysses é cercado por crianças. Fonte: Acervo da Câmara dos Deputados.





Manifestação em frente ao Congresso Nacional no dia 12 de agosto de 1987, o Dia Nacional das Emendas Populares. Fonte: Acervo da Câmara dos Deputados.

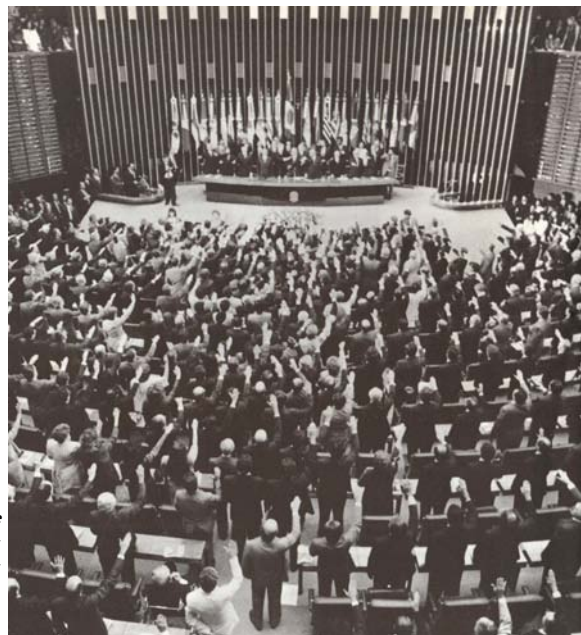


À esquerda, manifestantes em favor da Reforma Agrária se encaminham para o Congresso Nacional em 5 de outubro de 1987. Fonte: Acervo da Câmara dos Deputados. Abaixo, manifestantes ligados ao movimento sindical acenam com dinheiro para os deputados do Centrão em protesto contra a alteração das regras regimentais da Assembléia Nacional Constituinte. No detalhe, o líder do PFL, José Lourenço, responde. Fonte: Fotos de Júlio Bernardes e Lula Marques/AF, respectivamente, retiradas de "O processo constituinte: 1987-1988", editor Milton Guran (Brasília: AGIL, 1988, p. 102).





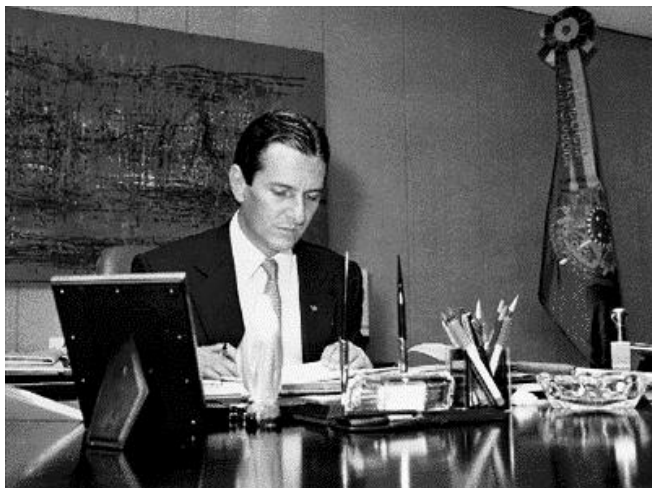
Lideranças partidárias conduzem negociações sob a articulação do peemedebista Nelson Jobim. Fonte: Foto de André Dusek, retirada de “O processo constituinte: 1987-1988”, editor Milton Guran (Brasília: AGIL, 1988, p. 102).



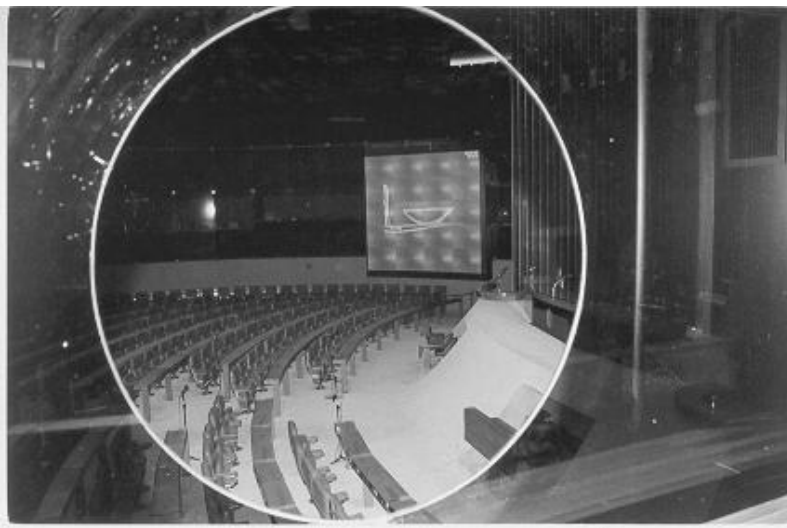
Constituintes prestam juramento à nova Constituição durante a sessão de promulgação, em 5 de outubro de 1988. Fonte: Foto de Júlio Bernardes, retirada de “O processo constituinte: 1987-1988”, editor Milton Guran (Brasília: AGIL, 1988, p. 154).



O presidente da Assembléia Nacional Constituinte, Ulysses Guimarães, promulga a nova Constituição, em 5 de outubro de 1988. Fonte: Acervo da Câmara dos Deputados.



À esquerda, Collor na Presidência da República. À direita, Marcílio Marques Moreira, o Ministro da Economia que assumiu o cargo após o fracasso dos planos econômicos de estabilização de Zélia Cardoso. No governo Collor, no bojo do debate sobre o “Emendão”, são articuladas as primeiras tentativas de alterar as regras que regiam a reforma da Constituição de 1988 em nome da “governabilidade”. Fonte: Sítio oficial de Fernando Collor de Mello (www.collor.com) para a foto de Collor. Para Marcílio Moreira, foto de Orlando Brito, na Revista Veja, ed. 1.763 de 7 de agosto de 2002.



A revisão constitucional de 1993 terminou em fracasso. Seu insucesso derradeiro foi a tentativa de instituir a possibilidade de revisão total da Constituição. Em sentido horário, Fernando Henrique Cardoso toma posse como Ministro da Fazenda do governo Itamar (Fonte: Foto de Moreira Mariz, retirada da Revista Veja, ed. especial “Os Anos FHC”). O Congresso Revisor em sessão (Fonte: Acervo da Câmara dos Deputados). Plenário da Câmara dos Deputados separado das galerias por uma barreira de vidro (Fonte: Acervo da Câmara dos Deputados).



Em sentido horário, o presidente do Congresso Revisor, Humberto Lucena (Fonte: Acervo do Senado Federal). José Serra, um dos políticos mais influentes do país, para quem a alteração das regras para promover mudanças constitucionais é coisa “modesta, modestíssima” (Fonte: foto de Márcia Gouthier, retirada da Revista Veja, ed. 1.740, de 27/2/2002). Miro Teixeira, autor da Proposta de Emenda Constitucional nº 554, de 1997, uma das proposições em tramitação na Câmara dos Deputados que propõe a realização de um novo processo de revisão da Constituição de 1988 (Fonte: Jornal da Câmara dos Deputados). Nelson Jobim, o relator da revisão constitucional, ainda na época da Constituinte, conversando com Ulysses Guimarães e o Secretário Geral da Mesa da Câmara, Paulo Afonso Martins de Oliveira (Fonte: Foto de Júlio Bernardes, retirada de “O processo constituinte: 1987-1988”, editor Milton Guran (Brasília: AGIL, 1988, p. 136).



Audiência pública realizada pela Comissão Especial destinada a proferir parecer sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 157, em 7 de fevereiro de 2006. Na foto, da esquerda para direita, o professor Fabio Konder Comparato, o relator da Comissão, deputado Roberto Magalhães, e o presidente da Comissão, deputado Michel Temer. Participou da audiência, ainda, o professor José Geraldo de Sousa Jr., da Universidade de Brasília. Fonte: Foto de J. Batista, retirada do Jornal da Câmara de 8/2/2006.

