

Universidade de Brasília  
Faculdade de Direito - FD  
Programa de Pós-Graduação em Direito

## **O SUPREMO CONTRA A CONSTITUIÇÃO**

José Nunes de Cerqueira Neto

Brasília

2020

José Nunes de Cerqueira Neto

## **O SUPREMO CONTRA A CONSTITUIÇÃO**

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

Área de concentração: Direito, Estado e Constituição.

Orientador: Prof. Dr. Juliano Zaiden Benvindo

Brasília

2020

*Aos meus pais,  
José e Célia,  
por tudo.*

## AGRADECIMENTOS

A tese reflete diferentes tempos, espaços e afetos, de Teresina a Curitiba e Brasília. Sou grato a Juliano Zaiden Benvindo pela leveza, amizade e confiança com que conduziu o processo de orientação. Aos professores Nelson Juliano Cardoso Matos, Vera Karam de Chueiri e Cristiano Paixão, agradeço pela oportunidade de discutir o trabalho e por inspirarem as melhores escolhas de minha formação acadêmica.

Também tive a sorte de poder compartilhar as alegrias e os desafios da vida acadêmica com Nathaly Mancilla Órdenes e Eduardo Borges Espínola Araújo, que foram os melhores parceiros de pesquisa que eu poderia ter. Também sou grato a Andrei Koerner, que compartilhou comigo ideias que foram decisivas para a construção do argumento central da tese. Também agradeço à CAPES pela bolsa que me permitiu desenvolver parte da pesquisa em regime de dedicação exclusiva. E à Euzilene, por ter facilitado meus caminhos pela burocracia universitária.

Dedico este trabalho aos meus pais, José e Célia, com gratidão por tudo o que aprendi na vida, ao meu irmão, Marcus, e à minha avó, Antônia, pelo carinho com que sempre me acompanharam. Também sou grato a Laíse, por estar comigo mesmo nas minhas ausências.

*“A Alemanha declarou guerra à Rússia. – À tarde, natação.”*

Franz Kafka,  
2 de agosto de 1914.

## RESUMO

CERQUEIRA NETO, José Nunes de. O Supremo contra a Constituição. 2020. 130 f. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

A tese investiga como as primeiras composições do Supremo resistiram à constituição de 1988, sugerindo que a renovação do tribunal foi determinante para seu atual protagonismo político. Ela deriva de trabalho anterior, que analisou como os ministros refletiam sobre o papel do tribunal em suas sabinas e manifestações públicas (entrevistas, discursos e artigos de opinião). Ela procurava entender como os ministros justificavam o protagonismo do tribunal e encontrou variações de uma mesma resposta: o Supremo apenas realiza o que diz a constituição. Ela abriu as portas do tribunal para diferentes atores e ele teve que decidir sobre todo tipo de assunto. Era esperado que o Supremo assumisse o protagonismo que tem hoje. Mas se a projeção que o tribunal atingiu nos últimos anos está na constituição, a pergunta é: por que demorou tanto? Essa questão de pesquisa sugere duas ideias. A primeira, que a renovação do tribunal foi determinante para a nova postura que o Supremo assumiu nos últimos anos. A segunda, que as primeiras composições do Supremo resistiram à constituição de 1988. Existe uma história não escrita sobre como uma constituição nova foi recebida por um Supremo antigo. A tese pretende contar essa história.

**Palavras-chave:** Supremo Tribunal Federal; Constituinte; Constituição; Transição Política; Reforma Constitucional.

## ABSTRACT

CERQUEIRA NETO, José Nunes. The Supreme Court against the Constitution. 2020. 130 f. Dissertation (Doctor of Law) - Faculty of Law, University of Brasília, Brasília, 2020.

The research investigates how the Supreme Court's first compositions resisted the 1988 constitution, suggesting that the renewal of the court was decisive for its current political role. It derives from previous work, which analyzed how ministers reflected on the role of the court in their sabbaticals and public demonstrations (interviews, speeches and opinion pieces). The work sought to understand how the ministers justified the role of the court and found variations in the same answer: the Supreme Court only accomplishes what the constitution says. The constitution opened the doors of the Supreme Court to different actors and the court had to decide on all types of demands. It was expected that the Supreme Court would assume the leading role it has today. But if the projection that the court has achieved in recent years is in the constitution, the question is: why did it take so long? This research question suggests two ideas. The first, that the renewal of the court was decisive for the new stance that the Supreme Court has taken in recent years. The second, that the first Supreme compositions resisted the 1988 constitution. There is an unwritten story about how a new constitution was received by an old Supreme. The thesis intends to write this story.

**Keywords:** Supreme Court; Constituent; Constitution; Political Transition; Constitutional Change.

## RESUMEN

CERQUEIRA NETO, José Nunes de. El Supremo contra la Constitución. 2020. 130 f. Tesis (Doctorado en Derecho) - Facultad de Derecho, Universidad de Brasilia, Brasilia, 2020.

La tesis investiga cómo las primeras composiciones de la Corte Suprema resistieron a la Constitución de 1988, sugiriendo que la renovación del tribunal fue decisiva para su protagonismo político actual. La tesis deriva de trabajos anteriores, que analizaron cómo los ministros reflejan sobre el papel de la corte en sus sabatinas y manifestaciones públicas (entrevistas, discursos y artículos de opinión). El trabajo buscó comprender cómo los ministros justificaron el papel del tribunal y encontró variaciones de una misma respuesta: la Corte Suprema solo cumple lo que dice la constitución. Ella abrió las puertas de la Corte Suprema a diferentes actores y el tribunal tuvo que decidir sobre todo tipo de demandas. Se esperaba que la Corte Suprema podría asumir el protagonismo que tiene hoy. Pero si la proyección que el tribunal ha logrado en los últimos años está en la constitución, la pregunta es: ¿por qué tardó tanto? Esta pregunta de investigación sugiere dos ideas. La primera es que la renovación de la corte fue decisiva para la nueva postura que el tribunal ha adoptado en los últimos años. La segunda, que las primeras composiciones de la corte resistieron a la constitución de 1988. Hay una historia no escrita sobre cómo una antigua corte recibió una nueva constitución. La tesis pretende contar esta historia.

**Palabras claves:** Tribunal Constitucional; Constituyente; Constitución; Transición Política; Reforma Constitucional.

## SUMÁRIO

Introdução .....	10
Capítulo 1 - A ideia .....	14
Capítulo 2 - A forma .....	44
Capítulo 3 - Os limites .....	71
Capítulo 4 - A resistência .....	103
Conclusão .....	124
Bibliografia .....	127

## Introdução

O Supremo Tribunal Federal participou ativamente de episódios decisivos na história do Brasil. Alguns pouco conhecidos, como a posse de José Sarney na presidência da República, em 1985.

Já eram entre onze horas e meia-noite quando Sydney Sanches foi acordado por um telefonema de Moreira Alves, então presidente do tribunal. Tancredo Neves fora hospitalizado e a essa altura os ministros já estavam reunidos informalmente no apartamento do próprio Moreira Alves, para decidir quem tomaria posse no lugar de Tancredo Neves, se José Sarney ou Ulysses Guimarães. Sydney foi o último a saber.

“Sydney, você não vem aqui?”

“Aqui onde?”

“Na minha casa.”

“Ué! Ninguém me avisou nada. O que é que está havendo?”

“Você não sabe? O Tancredo não vai tomar posse. Ele está sendo operado. E nós temos que resolver quem é que vai tomar posse, se é o Ulysses Guimarães ou se é o Sarney.”

“Mas somos nós que temos que decidir isso?”

“As primeiras pessoas para quem eles vão perguntar somos nós. Então, nós precisamos ter uma ideia de quem deve ser e precisamos, também, dizer pro país que, para o Supremo, quem tem que tomar posse é fulano de tal.”<sup>1</sup>

A par da reunião, Ulysses telefonou para saber se o Supremo já havia decidido. Havia prevalecido o entendimento de que Sarney fora eleito vice-presidente, portanto era o sucessor natural de Tancredo. Sanches e Gallotti foram as vozes discordantes. Os ministros decidiram, ainda, que deveriam comparecer à posse de Sarney, para emprestar legitimidade ao mandato.

O Supremo é esse ainda desconhecido, que constrói espaços informais de deliberação e articula decisões políticas fora do plenário. O mesmo capital político que o Supremo usou para

---

<sup>1</sup> O relato pode ser conferido nas entrevistas de Sydney Sanches e Moreira Alves ao projeto *História oral do Supremo* em Fontainha (2015a) e (2016a).

decidir sobre o novo presidente da República, os ministros usaram na Constituinte para manter suas atribuições e revisar a nova ordem constitucional. As fronteiras entre ordens constitucionais são momentos privilegiados para a análise política.<sup>2</sup> Os ministros saem de seus gabinetes e articulam interesses na esfera pública, manifestando preferências em encontros com políticos, jornalistas e líderes empresariais.

Esta pesquisa examina essas relações recorrendo ao acervo da Biblioteca Digital do Senado, analisando os jornais da época em que a Constituição foi promulgada e os anos seguintes. Ela deriva de trabalho anterior, que analisou como os ministros refletiam sobre o papel do Supremo em suas sabatinas e manifestações públicas (entrevistas, discursos e artigos de opinião).<sup>3</sup> Naquele momento, procurando entender como os ministros justificavam o protagonismo do tribunal, encontrei variações de uma mesma resposta: o Supremo apenas realiza o que diz a Constituição. Ela abriu as portas do tribunal para diferentes atores e teve que decidir sobre todo tipo de assunto. Era esperado que o Supremo assumisse o protagonismo que tem hoje. Mas se a projeção que o tribunal atingiu nos últimos anos está na Constituição, a pergunta é: por que demorou tanto? Essa questão de pesquisa sugeriu as hipóteses que norteiam o atual trabalho. A primeira, que a renovação do tribunal foi determinante para a nova postura que o Supremo assumiu nos últimos anos. A segunda, que as primeiras composições do Supremo resistiram à Constituição de 1988. Existia uma história ainda não escrita sobre como uma Constituição nova foi recebida por um Supremo antigo. Esta pesquisa pretende contar essa história.

Muitos ministros deviam sua investidura no cargo ao regime anterior e viam com lentes do passado os novos dispositivos, como o mandado de injunção, que exigia uma postura de menor autocontenção a que eles não estavam habituados. O Supremo que recebeu a Constituição de 1988 era uma marca da transição política. A corte Néri da Silveira era composta por ministros indicados pelos presidentes Castelo Branco, Ernesto Geisel, João Figueiredo e José Sarney, nenhum deles eleito diretamente. Em outras palavras, a nova Constituição seria aplicada por uma elite que resistia à abertura que a Constituinte representara.

---

<sup>2</sup> Benvindo, 2017.

<sup>3</sup> Cerqueira Neto, 2016.

O tribunal passou por um período de hesitação nos dois primeiros anos pós-promulgação, recorrendo a artifícios formais para decidir casos concretos sem comprometer sua jurisprudência futura. Mas quando passou a decidir o mérito das questões constitucionais, o tribunal promoveu interpretação retrospectiva, evitando criações jurisprudenciais e limitando a leitura da nova Constituição a construções jurisprudenciais de composições anteriores. O Supremo deveria construir a nova ordem, vinculando a sua atuação futura, ou reproduzir a sua jurisprudência para seguir os passos tomados no regime anterior. Essa não era uma escolha jurídica. O tribunal deveria escolher entre a Constituição e a própria jurisprudência como parâmetro para decidir as ações de controle de constitucionalidade. O tribunal escolheu seguir a jurisprudência que construiu no período autoritário, muitas vezes contra a própria Constituição.

Tal resistência às inovações assumiu diferentes formas. Os ministros dedicaram os primeiros meses pós-constituente para decidir como interpretariam os dispositivos da Constituição. Manteram reuniões informais com dirigentes de tribunais e associações de magistrados para direcionar a interpretação de institutos novos, como o mandado de injunção e o habeas data. Os ministros entendiam que certos dispositivos exigiam lei complementar para serem aplicados. Os mandados de injunção recebidos deveriam ser arquivados enquanto o Legislativo não regulasse a matéria. Ao mesmo tempo, os ministros conformavam a nova Constituição à jurisprudência do tribunal, opondo julgados antigos a regras constitucionais. A interpretação retrospectiva caminhou ao lado de um rigoroso formalismo processual, que permitiu aos ministros extinguir sem julgamento de mérito ações sobre dispositivos inovadores do texto constitucional. O tribunal evitou, sempre que pôde, responder sobre questões que sua jurisprudência desconhecia. O Supremo limitou o alcance de sua própria atuação restringindo o acesso de determinados atores políticos, aplicando seletivamente os ritos processuais e manipulando estrategicamente o tempo dos processos.

A pesquisa é dividida em duas partes. A primeira explora como o projeto constitucional emergiu como alternativa ao autoritarismo e quando a Constituinte se tornou inevitável. Os relatos baseiam-se nas lutas da oposição legal contra o regime militar, suas divergências internas e as reações do governo. A segunda, mostra quem foram os atores que tentaram tutelar o processo, uma vez convocada a Constituinte, e por que eles resistiram aos resultados do projeto constitucional. Entre eles, os ministros do Supremo Tribunal Federal.

As primeiras composições do Supremo na abertura política eram formadas por ministros oriundos dos mesmos lugares, indicados por um mesmo conjunto de lideranças políticas e apenas três de seus integrantes participaram ativamente da luta pela democratização: Sepúlveda Pertence, Maurício Corrêa e Nelson Jobim. Em abril de 2003, quando Moreira Alves se aposenta, o Supremo chega a um ponto de inflexão. Os últimos ministros indicados pelo regime militar deixaram o tribunal e a escolha dos novos indicados obedecia a critérios como gênero, etnia, origem regional e apoio de movimentos sociais. A nova composição, mais plural, devia sua investidura a lideranças políticas que lutaram pela redemocratização e eram comprometidas com a efetividade da Constituição. A renovação do Supremo promoveu uma nova orientação jurisprudencial, intensificada pelas inovações processuais e pela reforma da justiça. Os novos instrumentos de controle de constitucionalidade ampliaram o acesso ao tribunal, elevaram o número de casos julgados e de leis declaradas inconstitucionais e o impacto de suas decisões.

## A ideia

Em 1977, a ideia de eleger deputados e senadores para, reunidos em Assembleia Constituinte, elaborar uma nova Constituição como alternativa para a crise de legitimidade do regime militar não era nova. No entender do deputado Thales Ramalho (MDB-PE) sua origem era uma proposta do deputado Jarbas Vasconcelos (MDB-PE) apresentada “numa reunião emedebista realizada em 1971, em Recife”.<sup>1</sup>

Para o deputado Marcondes Gadelha (MDB-PB), no entanto, tratava-se de um movimento ainda mais antigo. A primeira reivindicação de Constituinte teria ocorrido na sessão extraordinária do Instituto dos Advogados do Brasil, em 15 de fevereiro de 1966, que aprovou por unanimidade o entendimento de que apenas a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte poderia restaurar o Estado de Direito no país. Castello Branco, àquela altura, pretendia outorgar uma nova Constituição ao país como resposta à crise de legitimidade do regime militar. O presidente do IAB, Ribeiro de Castro, sustentou a irregularidade da proposta, por considerá-la em desacordo com os princípios jurídicos fundamentais da Constituição de 1946.<sup>2</sup>

Parlamentares também reagiram. Em abril daquele ano, da tribuna da Câmara, o deputado Brígido Tinoco (MDB-RJ) sugeriu a convocação de uma Constituinte que harmonizasse as leis do regime e a Constituição de 1946, que ele considerava “ultrapassada, batida pelo tempo, alheia à realidade brasileira”, apesar de ter participado de sua elaboração. O regime acabava de nomear uma comissão de juristas, presidida por Levi Carneiro, para reformar a Constituição incorporando os atos editados pela legalidade autoritária. Tinoco entendia que a melhor alternativa era uma Constituinte, não uma comissão de juristas. “Confesso, Sr. Presidente, sou pela convocação de uma Constituinte que modifique o teor dos nossos passos, que proceda, pelo menos a uma revisão de práticas mentais.”<sup>3</sup> Hamilton Nogueira (MDB-RJ) concordava com a necessidade de uma nova Constituinte para desfazer as contradições entre as normas do regime e a Constituição de 1946, mas ressaltava que ela deveria ter base popular. “Por mais eminentes que sejam todas as pessoas que compõem essas Comissões mistas para elaborar uma reforma, uma readaptação da nossa Constituição às modificações trazidas por várias reformas, por mais eminentes que sejam esses ilustres

---

<sup>1</sup> *Diário da Câmara dos Deputados*, 27 de setembro de 1977.

<sup>2</sup> *O Globo*, 15 de setembro de 1977.

<sup>3</sup> *Diário da Câmara dos Deputados*, 28 de abril de 1966.

brasileiros, eles não têm o poder legítimo. Este poder só pode ser outorgado pelo povo”, disse em aparte. Pedroso Júnior (Sem Partido-SP) também interveio para lembrar que o país não vivia clima de tranquilidade e por isso “para elaborar uma Constituição seria mister que os atos institucionais fossem revogados”.<sup>4</sup> Na mesma sessão, Alves Macedo (Arena-BA), descontente com a impopularidade do “partido criado artificialmente e ao qual todos nós tivemos de filiar-nos”, sugeriu que o governo dissolvesse o Congresso e “convocasse uma Assembleia Constituinte, eleições diretas para os governos dos Estados e desse ao povo a oportunidade de se entender com seus líderes”.<sup>5</sup>

Em 19 de agosto de 1966, o deputado Getúlio Moura (PSD-RJ) utilizou o tempo de liderança para refletir no plenário da Câmara sobre o projeto de reforma constitucional que seria entregue naquela tarde ao general Castello Branco. Uma comissão de juristas formada por Levi Carneiro, Orozimbo Nonato, Themistocles Cavalcanti e Seabra Fagundes fora constituída para fazer uma consolidação das emendas constitucionais e dos atos institucionais que modificaram a Constituição de 1946. Mas o trabalho fora ampliado até resultar na elaboração de um anteprojeto de Constituição, cuja redação final ficaria a cargo do Ministério da Justiça. O deputado Humberto Lucena (PSD-PB) lembrou que novas eleições ocorreriam em poucos meses e considerou que uma Constituição não poderia ser elaborada em fim de mandato. “Acredito que o melhor caminho a ser tomado seria o de fazer com que o próximo Congresso, a ser eleito em 15 de novembro do corrente ano, tivesse, pelo menos, seis meses de atividades como Assembleia Constituinte para, aí sim, os novos representantes no Senado e na Câmara, reunidos em Assembleia Constituinte, elaborarem a nova Carta Constitucional de que tanto necessita o País.” Getúlio Moura, reafirmando a posição de Lucena, considerou que “desta forma, a Carta traria muito mais autoridade legal, porque seria oriunda de um Congresso Constituinte, eleito com poderes expressos” e não por um parlamento “de portas abertas apenas para legalizar uma ditadura que deverá dar ao País uma Carta Constitucional”. Moura lembrava que “seria tão fácil ao Governo, que usa tanto dos poderes que a si mesmo arrogou, baixar um ato institucional ou complementar dando ao futuro Congresso os poderes constituintes para a elaboração da Carta, mesmo servindo de modelo o anteprojeto remetido pelo próprio Poder Executivo”. O deputado Chagas Rodrigues (PTB-PI) também considerou que “toda Constituição só é legítima quando discutida, votada e promulgada por um órgão competente, que é uma Assembleia Constituinte”. E concluiu: “uma Assembleia Constituinte livre há de votar, com

---

<sup>4</sup> Idem.

<sup>5</sup> Idem.

dignidade, a Constituição que a Pátria reclama”. Na mesma sessão, Affonso Arinos Filho (PDC-GB) defendeu “que só a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte com plenos poderes para deliberar, isenta das impugnações ou cassações de mandatos, eleita sem o retrocesso moral e político da cédula individual refletiria as aspirações e a vontade dos brasileiros, e teria condições para recolocar o Brasil na senda da estabilidade e da paz”.<sup>6</sup>

Em abril de 1968, o deputado Raimundo Bogéa (Arena-MA) considerava que o regime militar tinha prestado um enorme serviço ao país, “mas urg[ia] consolidar a obra empreendida”, com o restabelecimento do princípio da soberania popular. Bogéa anunciou que pretendia elaborar uma emenda constitucional para convocar uma Assembleia Nacional Constituinte em 1969 “eleita com sufrágio universal pelo voto direto e secreto, com pluripartidarismo” e “amplos poderes para elaborar, votar e promulgar uma Constituição” capaz de “consolidar livremente as conquistas revolucionárias mais justas”. “Se a nação está dividida quanto à legitimidade do seu estatuto supremo não serão emendas nela incorporadas que a legitimarão”, finalizava Bogéa.<sup>7</sup> O texto (Projeto de Emenda à Constituição Federal nº 68, de 1968) foi apresentado na sessão de 8 de outubro daquele ano, poucas semanas antes da edição do Ato Institucional n. 5. Bogéa considerava que “a Constituição em vigor, outorgada em momento anormal da vida política brasileira, por decisão de órgãos legalmente incompetentes, não conseguiu somar esforços de governantes e governados em favor da obra de reconstrução nacional”. O parlamentar esperava que uma Assembleia Nacional Constituinte cumprisse “os objetivos impessoais da Revolução de 64, mediante a restauração da soberania popular, em nome de quem ela foi feita”.<sup>8</sup>

Ao fim do primeiro ano de governo do general Costa e Silva, o deputado David Lerer (MDB-SP) asseverava que o regime era encabeçado por um “poder militar que se coloca[va] acima da lei e, portanto, fora da lei”. Nestes termos, Lerer clamava por “uma Assembleia Constituinte que modifique esta Constituição, que também completa um ano de aplicação e que, como este governo, já demonstrou ter nascido velha, irreal, irrepresentativa”.<sup>9</sup> O deputado Agenor Maria (Arena-RN), comentando o divórcio entre governo e Congresso, fez um apelo ao presidente para

---

<sup>6</sup> *Diário da Câmara dos Deputados*, 20 de agosto de 1966.

<sup>7</sup> *Diário da Câmara dos Deputados*, 13 de fevereiro de 1968.

<sup>8</sup> *Diário da Câmara dos Deputados*, 8 de outubro de 1968.

<sup>9</sup> *Diário da Câmara dos Deputados*, 15 de março de 1968.

que “convoque, o mais breve possível, uma constituinte, com anistia geral, fazendo com que o povo saia desta camisa de força, em que parece estar envolvido”.<sup>10</sup> O deputado Wilson Martins (MDB-MT) considerava que “os principais líderes militares se dão conta, afinal, da impopularidade e do grave desprestígio que sofreu, hoje, em todo o País, as Forças Armadas” e manifestava esperança de que o governo convocasse “uma Constituinte capaz de fazer uma Constituição que não seja uma irrisão para esta Pátria, mas que assegure direitos e garantias ao nosso povo”.<sup>11</sup>

O deputado Chagas Rodrigues (MDB-PI) lembrava que o Brasil, naquela altura, possuía “uma Carta que não resultou nem de uma Assembleia Constituinte nem muito menos de um pronunciamento popular ou de um referendo” e defendeu a “necessidade de termos uma Constituição legítima, que resulte de uma Assembleia Constituinte e que seja pelo menos aprovada pelo povo em *referendum* ou plebiscito”. “Se não existe uma Assembleia Constituinte ou se nem ao menos se consulta o povo, não se pode concluir pela legitimidade de uma Constituição”, sugeriu.<sup>12</sup> O deputado Breno da Silveira (MDB-GB) propôs entregar “a direção do País ao Poder Judiciário partindo-se para uma Constituinte”, renovando “o Poder Legislativo e o Executivo, no plano federal e em todas as áreas dos Estados, começando-se como que da estaca zero”.<sup>13</sup> Silveira reafirmou sua tese três semanas depois, naquele mesmo plenário. “Poderão chamar-me de louco. Mas é preferível que percamos nossos mandatos de um lado, que se sacrifique o Poder deles, desde que se convoque o povo brasileiro para, dentro de seis meses, fazendo ressurgir a vida democrática em toda a sua plenitude, eleger uma Assembleia que nos dê uma nova Constituição.” “Sem isso, continuaremos nesse despenhadeiro, caminhando, talvez, para uma ditadura definitiva”, concluiu.<sup>14</sup>

As primeiras manifestações parlamentares pela Constituinte ocorreram em 1966, inclusive de arenistas, descontentes com a impopularidade do partido governista e as contradições entre a Constituição de 1946 e os atos institucionais. Os parlamentares de oposição, mesmo aqueles que apoiaram o golpe de 1964, entendiam que a Constituinte era a melhor saída para superar a crise

---

<sup>10</sup> *Diário da Câmara dos Deputados*, 4 de abril de 1968.

<sup>11</sup> *Diário da Câmara dos Deputados*, 10 de abril de 1968.

<sup>12</sup> *Diário da Câmara dos Deputados*, 20 de setembro de 1968.

<sup>13</sup> *Diário da Câmara dos Deputados*, 2 de outubro de 1968.

<sup>14</sup> *Diário da Câmara dos Deputados*, 24 de outubro de 1968.

política. Novas reivindicações ocorreram em 1968, em reação à outorga da Constituição de 1967, até que foram silenciadas pelo Ato Institucional nº 5, editado em dezembro de 1968.

A oposição legal propunha quatro saídas para a redemocratização do país: eleições diretas, anistia, retorno ao Estado de direito e uma nova Constituição.<sup>15</sup> O projeto democrático emedebista lançou formalmente, em julho de 1971, a proposta de uma Assembleia Nacional Constituinte na “Carta de Recife”, por iniciativa de Jarbas Vasconcellos, que presidia o diretório regional do partido.<sup>16</sup> A tese da Constituinte, no entanto, servia mais para distinguir os emedebistas “autênticos” dos “moderados” do que para mobilizar o partido.<sup>17</sup> Mas o MDB colheu frutos eleitorais nas eleições de 1974, quando a campanha “Constituinte com anistia” facilitou uma inesperada vitória eleitoral.

Os parlamentares voltaram a reivindicar ativamente a convocação de uma Constituinte em 1975, quando o deputado Airton Soares (MDB-SP), debatendo com arenistas sobre as eleições do ano seguinte, questionou: “Por que não aproveitam o pleito de 1976 para nele incluir-se a eleição, pelo povo, de uma Assembleia Constituinte?”. Soares rejeitava a hipótese de uma Constituição elaborada “por líderes comprometidos com o regime de exceção, que procurariam adequar a excepcionalidade dos atos institucionais a uma Constituição esdrúxula”.<sup>18</sup> Era o caso do então senador José Sarney, que, meses antes, em junho de 1975, afirmara que o Brasil, por sua crescente importância internacional, não poderia permanecer com uma Constituição outorgada por uma Junta Militar. “A Revolução”, disse, “manifestou gestos de grandeza em todos os setores do país, mas precisa estendê-los também à área política.” Sarney entendia que a tarefa de elaborar uma nova Constituição caberia ao governo, não a uma Assembleia Constituinte exclusiva.<sup>19</sup> O senador defendia um processo de liberalização brasileiro, que deveria “desembocar numa modificação profunda, de natureza constitucional, porque na realidade, a Constituição atual tem a marca de uma transitoriedade”.<sup>20</sup> A liberalização exigiria eliminação da censura, realização de eleições e o restabelecimento do debate político e resultaria numa institucionalização, mediante reforma

---

<sup>15</sup> Kinzo, 1988.

<sup>16</sup> Michiles, 1989, p. 22.

<sup>17</sup> Rocha, 2013, p. 37-8.

<sup>18</sup> *Diário da Câmara dos Deputados*, 20 de novembro de 1975.

<sup>19</sup> *Jornal do Brasil*, 14 de junho de 1975.

<sup>20</sup> *Jornal do Brasil*, 17 de junho de 1975.

constitucional. “Um grande País como o Brasil”, enfatizou, “não pode ter uma Constituição outorgada por uma Junta Militar.”<sup>21</sup>

Naquele ano o deputado federal Marcelo Medeiros (MDB-RJ) defendeu a necessidade de reforma da Constituição pelo Congresso, “para que possamos atender a uma situação de emergência, que é o impasse institucional em que nos encontramos”, sem, contudo, defender o modelo de Assembleia Nacional Constituinte. Medeiros criticou a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, que reformou a Constituição de 1967, por ser “excessivamente casuística”, afirmando que “nos últimos trinta anos, o país nunca teve qualquer compromisso com o formalismo constitucional”. O deputado, lembrando a eleição do general Castello Branco, a posterior prorrogação de seu mandato e a eleição do general Médici como casos em que a Constituição tinha sido reformada para atender a uma situação de emergência, sustentou que o governo poderia propor uma reforma constitucional, devendo apenas “dizer quais instrumentos necessita para a salvaguarda do regime”. Embora considerasse o AI-5 um “instrumento totalmente desnecessário e arbitrário, já que não teve o referendo do Congresso”, o emedebista admitia o aproveitamento de alguns trechos.<sup>22</sup>

Em 1977 a convocação da Constituinte deixou de ser uma pauta defendida em discursos esparsos para tornar-se bandeira partidária da oposição legal. Até então o MDB acreditava que superaria o regime militar jogando conforme as regras da institucionalidade autoritária. O resultado eleitoral de 1974 renovara os ânimos emedebistas. O partido conquistara 16 cadeiras no Senado, das 22 em disputa, e mais de um terço das cadeiras na Câmara. Também saíra vitorioso nos grandes centros urbanos nas eleições municipais de 1976, mesmo com as restrições para propaganda eleitoral no rádio e na tevê pela Lei Falcão, editada quatro meses antes das eleições.<sup>23</sup>

O regime não esperava derrotas eleitorais dessas proporções e não poderia sofrer um novo revés em 1978, quando pela primeira vez desde 1965 as eleições para governador seriam diretas. Os militares manobravam para que, apesar das vitórias eleitorais, os ganhos da oposição permanecessem limitados. Mesmo assim a oposição legal acreditava que, aceitando as regras da

---

<sup>21</sup> *O Estado de São Paulo*, 14 de junho de 1975.

<sup>22</sup> *Jornal do Brasil*, 17 de dezembro de 1975.

<sup>23</sup> A Lei nº 6.339, de 1976, estabelecia que “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”.

institucionalidade do regime, conquistaria a abertura pela via eleitoral, como queriam os emedebistas moderados. Mas logo ficou claro que vencer as eleições não era suficiente para fazer o regime negociar a abertura política. A cassação do líder emedebista Alencar Furtado e a decretação do recesso do Congresso para edição do Pacote de Abril de 1977, que alterou as regras para reforma constitucional, desobrigando o regime de negociar com a oposição, fizeram o partido eleger a Constituinte como bandeira prioritária para a transição política.<sup>24</sup>

As vitórias eleitorais da oposição não eram suficientes para que ela pudesse apresentar suas próprias reformas, mas retiraram do regime o controle absoluto sobre a agenda constitucional. Como os arenistas não conseguiriam alcançar o quórum de dois terços da Câmara sozinhos, o governo teria que negociar suas reformas constitucionais com a oposição. Geisel não aceitava negociar sua agenda política, mas a decretação de um novo ato institucional comprometeria seu projeto de abertura gradual. O Ato Institucional nº 5 poderia ser utilizado para decretar o recesso do Congresso, tornando o presidente “autorizado a legislar em todas as matérias”. O governo poderia impor suas reformas e alterar as regras para futuras mudanças constitucionais, recuperando o controle sobre a agenda ao mesmo tempo em que bloqueava a possibilidade de que suas reformas fossem revistas.

Mas era preciso encontrar uma desculpa para o fechamento do Congresso. Geisel pressionou os parlamentares para aprovar sua reforma do Judiciário, que, entre outras coisas, ampliava a competência da justiça militar estadual para investigar crimes cometidos por policiais militares contra civis. O projeto foi rejeitado por não atingir o quórum constitucional de dois terços, dando ao governo a desculpa que ele esperava, não para reformar o Judiciário, mas para retomar a “liberdade para emendar dispositivos político-eleitorais da Constituição”.<sup>25</sup> Geisel considerava a proposta de reforma judiciária “técnica e jurídica”, sem “qualquer conotação partidária” e por isso condenou a “postura fechada” da oposição e o quórum de dois terços para aprovação de reformas constitucionais.<sup>26</sup> Sua resposta foi o Pacote de Abril de 1977, que eliminou as eleições diretas para governador, criou senadores “biônicos” para ocupar um terço do Senado, estendeu o mandato dos próximos presidentes de cinco para seis anos e a vigência da Lei Falcão para as eleições legislativas do ano seguinte e reduziu o quórum para reformas constitucionais de dois terços para maioria absoluta dos votos de todos os parlamentares. Assim o governo reverteu a vantagem que os

---

<sup>24</sup> Os parágrafos seguintes baseiam-se em Barbosa, 2013, p. 149-185.

<sup>25</sup> Gaspari, 2004, p. 362.

<sup>26</sup> Ata da Quinquagésima Segunda Sessão do Conselho de Segurança Nacional, Arquivo Ernesto Geisel, CPDOC/FGV.

emedebistas conquistaram nas ruas. O regime não precisaria mais negociar suas reformas com a oposição e poderia bloquear qualquer iniciativa de reforma emedebista.

O Pacote de Abril foi assim o estopim para que os emedebistas autênticos passassem a defender a superação da ordem jurídica por meio de uma Constituinte, enquanto os moderados insistiam nas negociações com os militares, acreditando que a redução do quórum para reformas constitucionais permitiria uma saída negociada para a transição política. O risco era o regime capturar a agenda constituinte apresentando reformas que constitucionalizassem os atos de exceção em vez de promover a abertura democrática, alertavam os autênticos.<sup>27</sup> Estes logo convenceram o partido a defender a Constituinte como única saída que restava para a abertura política com a edição do Pacote de Abril. A oposição não poderia mobilizar uma agenda própria de reforma política. O novo quórum exigia que o partido tivesse um terço da Câmara e do Senado para apresentar emendas constitucionais. Os emedebistas atingiam o quórum na Câmara, mas não no Senado. Os arenistas, em contrapartida, possuíam maioria absoluta dos parlamentares, o que lhes permitia, pelas novas regras, aprovar qualquer reforma sem precisar negociar com a oposição.

Enfim, o Pacote de Abril foi a resposta para a vitória que a oposição conquistou nas urnas. A bandeira da Constituinte foi a resposta ao Pacote de Abril.

Em março de 1976, falando como líder do governo, em resposta ao senador Marcos Freire (MDB-PE), que, na véspera, pela liderança do MDB, havia sugerido a criação de uma comissão no Senado para debater a redemocratização do país, Sarney considerou que a proposta era elitista, pois desconsiderava a “representatividade popular que as eleições livres deram ao Congresso”. Sarney entendia que a sugestão de convocar “os mais diversos representantes das camadas sociais a fim de constituir um outro congresso, destinado a apresentar um projeto de alteração constitucional” enfraqueceria o Congresso, que já tinha entre suas atribuições o debate de temas institucionais.<sup>28</sup> Um ano depois, em abril de 1977, os dois senadores retomaram o debate sobre a possibilidade de reforma política por uma Assembleia Constituinte, como sugerida por Marcos Freire. Falando pela liderança do governo, Sarney argumentou que a convocação de uma Assembleia Constituinte era irrealista. “A proposta nem é boa nem é má”, argumentou, sugerindo que “a Revolução ainda

---

<sup>27</sup> Chueiri e Câmara, 2015.

<sup>28</sup> *O Globo*, 25 de março de 1976.

invoca para si o direito de usar o seu Poder Constituinte.” Sarney reconheceu, no entanto, que a Constituinte era reivindicada por representantes dos dois partidos.<sup>29</sup>

O senador Marcos Freire (MDB-PE) defendia a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte, uma vez que “o Congresso Nacional está despojado de sua soberania e submetido a uma situação de força”. Para tal, estabelecia duas condições prévias: a existência de ampla liberdade e a concessão de anistia política. “Tudo pressupõe um ambiente favorável à proliferação da ideia. E acredito que os últimos atos de força do governo terão permitido essa atmosfera propícia.” A Constituinte deveria remover o entulho autoritário do regime militar, não poderia conviver com normas restritivas de direitos e liberdades, como a censura e o Ato Institucional nº 5, e deveria ser livre e soberana. “A Assembleia seria detentora de poderes ilimitados que não admitiriam ingerências de qualquer espécie”, disse. A Constituinte não poderia ser um projeto isolado da oposição.<sup>30</sup>

Uma campanha em defesa da Constituinte poderia promover o diálogo com os militares. O líder do partido na Câmara, deputado Freitas Nobre (MDB-SP), reconhecia que uma das propostas “é o Governo dissolver o Congresso (Câmara dos Deputados e Senado), e, no mesmo ato, marcar a data para as novas eleições, para que o povo possa, então, eleger uma Assembleia Constituinte, votando em novos deputados federais e senadores”. O líder rejeitou a possibilidade de o governo transformar o Congresso de então em Constituinte, por duas razões. “Primeiro, porque o povo não elegeu o atual Congresso para fazer uma Constituição; segundo, porque quando o povo o elegeu, exigiam-se os dois terços para qualquer reforma constitucional, quórum que o Pacote de Abril reduziu para a metade mais um”, disse.<sup>31</sup>

A tese da Constituinte circulara até ali em termos gerais. O deputado Freitas Nobre deu concretude à ideia propondo a antecipação do calendário eleitoral para a eleição de uma Assembleia Constituinte. A necessária dissolução do Congresso em nada se pareceria com os recessos até ali decretados para imposições de medidas autoritárias.<sup>32</sup> “Em todas as crises com que se defrontaram os países civilizados e de tradição democrática, o caminho foi o da convocação de Constituinte”, disse. Tratava-se de uma solução para a crise, uma “oportunidade para unir a família brasileira,

---

<sup>29</sup> *Jornal de Brasília*, 20 de abril de 1977.

<sup>30</sup> *O Estado de São Paulo*, 3 de maio de 1977.

<sup>31</sup> *O Globo*, 19 de setembro de 1977.

<sup>32</sup> *Folha de São Paulo*, 18 de maio de 1977.

apagando ressentimentos e desfazendo equívocos”. A Constituinte era, assim, uma oportunidade de conciliação nacional.<sup>33</sup>

O senador Orestes Quércia entendia que “o Presidente da República é que tem poderes e o dever de convocar uma Assembleia Constituinte nacional, que poderá ordenar jurídica e politicamente a Nação”. Quércia considerava as últimas reformas políticas (Pacote de Abril) apenas “medidas casuísticas que visaram prejudicar o acesso do MDB ao poder”. O senador Gilvan Rocha (MDB-SE) sugeria que a Constituição então vigente “só serve para empenar o jogo. É carta viciada e parcial, atendendo a um partido, quando deveria atender à Nação”. O senador Itamar Franco (MDB-MG) também entendia que a iniciativa de convocação de uma constituinte deveria “partir da maioria (Arena) ou do próprio sistema”.<sup>34</sup>

Os opositoristas esperavam uma iniciativa do governo. Não tinha como ser diferente. O deputado Padre Nobre (MDB-MG) consideraria “tolice a oposição pretender que a convocação saia do Congresso, sem aprovação do Executivo”. Também esperavam que a campanha eleitoral de 1978 fosse uma oportunidade para promover a tese da Constituinte e sensibilizar o governo a abraçar a ideia. Mas Ademar Santillo (MDB-GO) e outros emedebistas lembravam que a Lei Falcão era um obstáculo para a transmissão de ideias partidárias nos períodos eleitorais, por ter suspenso o acesso dos partidos ao rádio e à televisão, comprometendo a propagação de ideias opositoristas. “Temos muitas dificuldades, desde o uso dos canais de comunicação com o povo, até a mobilização dos setores que representam a opinião pública do País”, disse.<sup>35</sup> O senador Virgílio Távora (Arena-CE) opunha-se à Constituinte porque entendia que o projeto constitucional deveria ser ditado por Geisel. “No momento oportuno, o presidente Geisel, tal qual Castello Branco, oferecerá um esboço ao exame do Congresso.”<sup>36</sup> O senador José Lindoso (Arena-AM), 1º vice-presidente do Senado, considerava que o país deveria caminhar para a “constitucionalização sob a liderança do Presidente Geisel, que é a solução mais adequada”, e que qualquer outra opção “não vai levar a lugar nenhum”.<sup>37</sup>

---

<sup>33</sup> *O Globo*, 6 de maio de 1977.

<sup>34</sup> *Correio Braziliense*, 14 de maio de 1977.

<sup>35</sup> *Jornal do Brasil*, 16 de maio de 1977.

<sup>36</sup> *O Estado de São Paulo*, 29 de julho de 1977.

<sup>37</sup> *Correio Braziliense*, 19 de setembro de 1977.

Mas havia setores da Arena que admitiam a transformação do Congresso em Assembleia Constituinte. O deputado Siqueira Campos (Arena-GO), na tribuna da Câmara, sugeria que o presidente da República editasse um ato “tornando este Congresso Assembleia Constituinte, a fim de que, das duas Casas do Congresso saísse uma Constituição que representasse, na realidade, a institucionalização da Revolução”.<sup>38</sup> Siqueira Campos considerava a Constituinte a única saída viável para o momento político e entendia que ela deveria ser convocada por iniciativa dos parlamentares ou mesmo por ato do Poder Executivo, com base no AI-5.<sup>39</sup> Já para o governador de Mato Grosso, Garcia Neto (Arena-MT), uma nova Constituição poderia ser elaborada por uma Assembleia Constituinte. “É preciso lembrar que a Carta Magna de 1969 foi elaborada em momento de grande crise; devem ser revistos alguns de seus artigos.”<sup>40</sup> O governador Sinval Guazzelli (Arena-RS), do Rio Grande do Sul, considerava a ideia de uma Assembleia Constituinte “um dos caminhos para o aperfeiçoamento das instituições democráticas no País”, mas não acreditava que ela seria viável, porque sua convocação exigia a construção de entendimentos gerais entre as diversas correntes políticas e isso parecia distante. “Mas existem outros caminhos, entre os quais o da alteração da Constituição vigente”, sugeriu.<sup>41</sup>

A saída não era com Geisel, era pelas ruas. Uma campanha emedebista de mobilização pela Constituinte foi proposta, em 1977, como estratégia eleitoral e para provocar a reabertura do diálogo com o governo, que havia fechado o Congresso. Em maio, o partido encaminhou aos seus diretórios regionais e municipais um documento afirmando sua disposição de promover uma “ampla mobilização nacional para, pacificamente, junto ao povo e suas forças representativas, conquistar a vitória na luta pela resistência democrática”. O texto informava sobre o seminário nacional que o MDB promoveria em Brasília, nos dias 17 e 18 de junho, reunindo lideranças da oposição e diversos intelectuais. O objetivo central do encontro era discutir a ideia de uma Assembleia Constituinte “resultante da pacífica e indiscriminada mobilização de todas as forças representativas da

---

<sup>38</sup> *O Estado de São Paulo*, 12 de maio de 1977.

<sup>39</sup> *Correio Braziliense*, 14 de maio de 1977.

<sup>40</sup> *O Estado de São Paulo*, 28 de julho de 1977.

<sup>41</sup> *O Estado de São Paulo*, 29 de julho de 1977.

nação, eleita pelo voto direto, universal e secreto, como delegada da soberania de que o povo é originário”. O Diretório Regional do MDB de Pernambuco foi um dos primeiros a declarar-se favorável à deflagração da campanha pela Constituinte como parte do esforço comum pela redemocratização do país. Pouco a pouco os diretórios regionais foram aderindo à mobilização e reivindicando a adesão dos emedebistas mais moderados, como Ulysses Guimarães, Tancredo Neves e Roberto Saturnino, que receavam a agitação dos “radicais” do partido.<sup>42</sup>

Ulysses considerava a Constituinte a única saída legal que restava ao país e a campanha seria um “teste de imantação” para avaliar as reações da sociedade. “Uma Constituinte significa que o que está aí não presta”, dizia.<sup>43</sup> O partido considerava estratégica a aglutinação de forças oriundas de diferentes setores da sociedade. O MDB paulista sugeriu que a discussão partidária de uma nova Constituição recebesse contribuições de associações de classe, como a Ordem dos Advogados do Brasil. Seriam criadas comissões partidárias para dialogar com diferentes entidades representativas da sociedade civil, que legitimariam qualquer anteprojeto que pudesse ser apresentado pela campanha de mobilização emedebista. O trabalho pela Constituinte não seria considerado subversivo se promovesse ampla participação social. A oposição esperava que a campanha dotasse as eleições de 1978 de caráter plebiscitário, fazendo o poder constituinte emergir das urnas. O partido lutaria para alcançar o quórum para reformas constitucionais elegendo a maioria dos deputados e senadores, forçando o governo a negociar a convocação de uma Assembleia Constituinte como solução para a crise institucional. Se vitorioso nas eleições, o partido poderia dizer que o povo referendou sua legenda porque acreditava na proposta constituinte, que se tornaria inevitável. Se derrotado, o partido poderia alegar que a legislação autoritária comprometia a competição política.<sup>44</sup>

O governo considerava a tese da Constituinte inadmissível, inviável e contestatória. O presidente do Senado, Petrônio Portella, transmitiu à oposição sua preocupação de que ela pretendia romper com o passado, retomar o Estado de direito e refazer as instituições democráticas. A tese foi assumida pela oposição como bandeira para o futuro, uma fórmula não violenta para a grande conciliação nacional. Portella alertou os senadores para os riscos de agitações entre os estudantes,

---

<sup>42</sup> *Correio Braziliense*, 23 de maio de 1977.

<sup>43</sup> *O Estado de São Paulo*, 10 de maio de 1977. Delgado, 2006, p. 188.

<sup>44</sup> *Folha de São Paulo*, 24 de julho de 1977.

a imprensa e diferentes setores da opinião pública. O governo considerava a campanha uma provocação. Reagindo a Portella, Ulysses condenou a estranheza diante da proposta de diálogo da oposição com os militares e afirmou que promover a Constituinte não era subversão. “Queremos mobilizar todos os setores nacionais para a criação da democracia representativa”, disse. O líder da oposição na Câmara, deputado Alencar Furtado, endossou as afirmações de Ulysses, considerando que a tese da Constituinte “já não é mais do MDB, transformando-se numa reivindicação acima dos partidos”.<sup>45</sup>

O governo rejeitou qualquer entendimento com a oposição. Diante da redução do quórum mínimo para votação de emendas constitucionais (com o Pacote de Abril), o senador Luiz Vianna Filho (Arena-BA) considerou irrelevante debater a tese da Constituinte, preferindo exigir “definições sobre o que vem a ser institucionalização da Revolução”. O deputado Francelino Pereira, presidente da Arena, ressaltou que “não se cogita de nova Constituição nem na área do governo nem no partido”. E afirmou que o governo não estava de acordo com a transformação do Congresso em Constituinte, uma vez que “nossa legislação fundamental pode ser alterada a qualquer momento, por decisão dos atuais congressistas”. E considerou que a ideia de convocação de uma Constituinte “não está suficientemente explicada pelos setores oposicionistas e ela poderá inclusive representar pretexto para a radicalização e o divisionismo da sociedade brasileira”. O deputado José Bonifácio, líder do governo na Câmara, foi mais incisivo. “Não se cogita de Constituinte nem se quer saber dela. Quem quer Constituinte não quer eleições em 78. É um golpe, como se diz na gíria, muito manjado.”<sup>46</sup> O senador Jarbas Passarinho (Arena-PA) considerava a tese uma incoerência, uma vez que a oposição resistia às iniciativas de reforma política do governo. Segundo ele, “se houvesse aceitação [para as iniciativas de reforma], o Governo não teria decretado o recesso último do Congresso”.<sup>47</sup>

Os arenistas sustentavam a inutilidade prática da tese, que só poderia ser convocada por iniciativa do governo ou pela maioria parlamentar, que lhes pertencia. Como o governo e sua base parlamentar não estavam dispostos a convocar uma Constituinte, consideravam a campanha emdebista inútil.<sup>48</sup> O senador José Sarney (Arena-MA), vice-líder do governo, afirmava que “o MDB, embora proclame que não deseja o confronto, segue sempre a política do confronto. E, através de

---

<sup>45</sup> *O Estado de São Paulo*, 10 de maio de 1977.

<sup>46</sup> *O Estado de São Paulo*, 12 de maio de 1977.

<sup>47</sup> *Correio Braziliense*, 14 de maio de 1977.

<sup>48</sup> *Correio Braziliense*, 18 de maio de 1977.

seus radicais, não deseja nenhum avanço, pois o que eles querem é o caos”. Sarney considerava a Constituinte “uma maneira de [a oposição] não encarar os temas sobre a mesa e adotar uma preliminar de natureza formal que prejudica e retarda o debate do principal”.<sup>49</sup> Em outras palavras, tratava-se de “uma tentativa para sabotar a abertura política anunciada pelo Governo”, uma negativa emedebista “ao diálogo e à conciliação, marcas do caráter brasileiro que pontilham a história do país”.<sup>50</sup> Falando pela liderança do partido, Sarney disse na tribuna do Senado que a ideia de convocação de uma Assembleia Constituinte “significa uma confrontação, porque é um ato de natureza revolucionária que pressupõe a inexistência de uma ordem constituída”. Sarney afirmava que “nada mais se tem feito ultimamente senão tentar conseguir discutir não só com o partido da oposição, mas também com todas as classes representativas da sociedade brasileira uma maneira pela qual os atos de exceção inseridos dentro no nosso sistema constitucional – eles que são transitórios – tenham a sua transitoriedade apressada para que cheguem ao estuário do desenvolvimento político, objetivo de todos nós, sem exceção”.<sup>51</sup>

Manoel Gonçalves Ferreira Filho, jurista simpático ao regime, considerava a Assembleia Constituinte uma panaceia, que seria “eleita democraticamente como democraticamente o foi o atual Congresso”. Não contaria com “luzes especiais” e reproduziria as “ideias que ora circulam”. “Por isso, exatamente por isso, não se poderá esperar de sua obra eventual qualquer contribuição duradoura”, disse.<sup>52</sup> O deputado Marco Maciel (Arena-PE), presidente da Câmara, considerava um “hábito bem brasileiro pensar que os nossos problemas estarão resolvidos simplesmente com a edição de uma norma, sobretudo se constitucional”. “Esta é a razão pela qual, historicamente, toda vez que se elabora uma Constituição, sempre se inserem em seu corpo matérias que não são necessárias”, disse. Maciel não via necessidade de uma nova Constituição por dois motivos: “primeiro porque a atual Constituição pode ser alterada em quaisquer de seus dispositivos, excetuados apenas aqueles que visem a abolir a Federação e a República”, uma vez que o Pacote de Abril reduzira o quórum necessário para aprovação de emendas constitucionais. O segundo motivo, para Maciel, era que, se retirados do texto certos dispositivos sem natureza constitucional e “restaurados outros,

---

<sup>49</sup> *O Estado de São Paulo*, 20 de setembro de 1977.

<sup>50</sup> *O Globo*, 25 de setembro de 1977.

<sup>51</sup> *Correio Braziliense*, 21 de setembro de 1977.

<sup>52</sup> *Folha de São Paulo*, 27 de julho de 1977.

cuja vigência está temporariamente suspensa pelo AI-5, a Constituição, em sua estrutura básica, atende às atuais exigências de nossa realidade social”.<sup>53</sup>

O governador Divaldo Suruagy (Arena-AL) disse que “a ideia de uma Constituinte, em si, não é contestatória, mas a maneira como o MDB a apresentou é contestatória”. Suruagy percebia uma linha tênue entre oposição e contestação. Ele considerava que “a oposição reconhece a Revolução de 1964, ao passo que aqueles que contestam não reconhecem sua legitimidade”. E a contestação, completou, “deseja não o aperfeiçoamento, mas a derrubada do regime, o que é evidentemente inadmissível”. Na mesma linha, o deputado Murilo Badaró (Arena-MG) entendia que “no sistema bipartidarista tem-se que armar uma drenagem para eliminar aqueles que não fazem oposição, mas contestação”.<sup>54</sup> “A única posição que se pode admitir é a reforma da Constituição”, disse Claudio Lembo, presidente da Arena paulista. Lembo defendia que a reforma constitucional deveria ser feita pelo Congresso de então. “Poderiam ser alterados alguns artigos da atual Carta Magna, após um grande diálogo nacional, a fim de se obter uma melhoria da estrutura político-legal do país”, disse. Lembo considerava que bastaria uma reforma porque “se a nova Constituição viesse a resolver os problemas de qualquer país, muitas nações da América Latina e da própria Europa seriam as mais avançadas do mundo”. “Mudar pelo simples prazer de mudar é uma política anárquica que não leva a nenhum resultado”, concluía ele.<sup>55</sup>

O líder do MDB na Câmara, Alencar Furtado, disse desconhecer tratativas entre oposicionistas e o governo, mas observou: “Dizem que tem gente conversando muito”. Furtado considerava que a tese da Constituinte estava acima de qualquer partido e angariava “a concordância de muitos militares, pelo que soubemos”. Mas lembrava que qualquer iniciativa de reforma constitucional que tomasse por base a Constituição de 1967 não teria sentido, pois faria apenas “remendos” que não atenderiam ninguém. E que o gesto inicial para a Constituinte deveria ser do governo. “O MDB, posso assegurar, concordaria até mesmo com a dissolução do Congresso, a fim de que o presidente marque eleições livres para uma Assembleia Constituinte.” Para quem, como Petrônio

---

<sup>53</sup> *Folha de São Paulo*, 18 de setembro de 1977.

<sup>54</sup> *O Estado de São Paulo*, 20 de setembro de 1977.

<sup>55</sup> *Correio Braziliense*, 19 de setembro de 1977.

Portella, considerava a tese contestatória, Furtado questionava: “Como se pode criticar um esforço pelo retorno ao Estado de Direito?”.<sup>56</sup>

O presidente nacional do MDB, Ulysses Guimarães, era pelas conversas entre a oposição e os militares. Os opositoristas esperavam que o gesto inicial fosse do governo. O senador Marcos Freire (MDB-PE) entendia que as Forças Armadas deveriam participar desse processo. “A História do Brasil mostra o papel sempre atuante que vem sendo desempenhado pelas Forças Armadas, influenciando nos rumos nacionais. Não se teria agora, portanto, por que negar esse papel”, disse. A própria composição da Assembleia Constituinte poderia envolver civis e militares, de modo que “não teria de se cogitar de candidaturas civis ou militares, mas em teses programáticas bem definidas, indistintamente, por uns e por outros, em torno das quais a nação se pronunciaria”. Marcos Freire sugeria que “as Forças Armadas em 64 assumiram a responsabilidade de intervirem no processo político, desconstitucionalizando o país”, mas que a “tentativa de constitucionalização empreendida pelo presidente Castello Branco terminara inteiramente frustrada, de tal forma que se pode afirmar inexistir, hoje, Constituição no Brasil”. Freire considerava que as “Forças Armadas poderão e deverão, em nosso entender, praticar o gesto histórico de convocar uma autêntica Assembleia Constituinte”.<sup>57</sup>

O senador Marcos Freire disse que os emedebistas não estavam ativamente procurando apoio dos militares para a tese da Constituinte, mas apenas engrossando as fileiras dos decepcionados com o desvio dos rumos defendidos em 1964. Freire ressaltava que seu partido não fazia restrições aos militares, como não deveria haver restrições dos militares aos civis.<sup>58</sup> Mas havia limite para o diálogo entre oposição e governo. “Foram tantas as tentativas para o diálogo, para o entendimento alto, e que não frutificaram”, sugeria Ulysses, “que hoje não sei mais se devemos continuar confiando no diálogo.” O limite era o senador Petrônio Portella, presidente do Congresso Nacional. Mas Ulysses queria continuar conversando “se ele estiver disposto a novas tentativas”.<sup>59</sup>

José Sarney ressaltava que “o que se tem convencionado chamar diálogo não é um pacto partidário entre Arena e MDB e, sim, uma iniciativa do senador Petrônio Portella, com o respaldo do partido, e do governo, de analisar, com líderes do MDB, como devemos chegar ao

---

<sup>56</sup> *O Estado de São Paulo*, 12 de maio de 1977.

<sup>57</sup> *Correio Braziliense*, 12 de maio de 1977.

<sup>58</sup> *Correio Braziliense*, 17 de maio de 1977.

<sup>59</sup> *O Globo*, 13 de maio de 1977.

desenvolvimento político”.<sup>60</sup> O governo percebia a tese da Constituinte como bandeira eleitoral que não comprometia as negociações de Petrônio Portella com a ala mais moderada da oposição e por isso se mostrava aberto a construir um acordo para a realização de reformas que incorporassem mecanismos de defesa do Estado à Constituição em troca da extinção dos atos de exceção.<sup>61</sup> Portella, como presidente do Congresso, mantinha conversas com lideranças emedebistas para tentar viabilizar reformas que atendessem a oposição, mas enquanto ele resistia à tese da Constituinte, a ideia ganhava adeptos nas duas casas, especialmente na oposição, forçando novas negociações.<sup>62</sup>

Os novos diálogos entre oposição e governo enfim convenceram Portella a admitir a transformação do Congresso em Constituinte para discutir e votar uma ampla reforma política e institucional, que definiria um órgão de defesa do Estado que no futuro longínquo substituiria o AI-5, sem jamais revogá-lo.<sup>63</sup> O vice-líder do governo no Senado, José Sarney, considerava que o objetivo das reformas era a constitucionalização do regime autoritário: “evidentemente as reformas a serem feitas, desde que assegurem a defesa do regime democrático, superarão a legislação excepcional, uma vez que o tema central do debate é a constitucionalização do regime revolucionário”.<sup>64</sup> A proposta de Sarney para constitucionalizar o regime previa o Estado de Emergência. “Poderíamos votar um ato adicional à Constituição de 1967”, sugeriu, “escoimando-a dos cacoetes que a marcam, de ressentimentos contra o Congresso e as instituições”, mas estabelecendo o Estado de Emergência, “dotando o Governo de poderes necessários a enfrentar a violência política, que é a maior inimiga da democracia.” Sarney percebia a democracia pelas lentes dos militares.<sup>65</sup> Considerava oportuna a proposta de diálogo feita pelo presidente da Câmara, deputado Célio Borja, mas advertia que os emedebistas deveriam, antes de tudo, “aceitar a Revolução” e reconhecê-la como fato consumado e irreversível. E alertava que o regime não abriria mão de tutelar o processo de transição. “Não será o arrocho oposicionista que levará à extinção ou à modificação da legislação excepcional”, disse.<sup>66</sup>

José Sarney acordou com Portella que a Arena deveria tomar a iniciativa de formular uma reforma constitucional para consolidar a “Revolução” institucionalmente. Como a reforma política

---

<sup>60</sup> *O Estado de São Paulo*, 20 de setembro de 1977.

<sup>61</sup> *Folha de São Paulo*, 17 de setembro de 1977.

<sup>62</sup> *Jornal do Brasil*, 16 de maio de 1977.

<sup>63</sup> *O Estado de São Paulo*, 14 de maio de 1977.

<sup>64</sup> *Jornal de Brasília*, 4 de novembro de 1977.

<sup>65</sup> *Correio Braziliense*, 29 de janeiro de 1978.

<sup>66</sup> *O Globo*, 6 de abril de 1976.

(do Pacote de Abril) reduzira o quórum para aprovação de emenda constitucional de dois terços para maioria absoluta, não seria preciso negociar com a oposição. Caberia ao presidente do Senado construir acordos para a reforma no interior do próprio partido. “Temos um único compromisso, o de institucionalizar a Revolução. Façamos os entendimentos, a começar pelo líder político do país, que é o Presidente da República”, disse Sarney.<sup>67</sup> “A preocupação com a constitucionalização da legislação revolucionária não é privilégio de grupos isolados do partido, e nem a melhoria do processo político constitui monopólio da oposição”, sugeriu.<sup>68</sup> No seu entendimento, caberia uma “transposição dos instrumentos de exceção”, na medida em que “o Brasil deve ter um regime democrático pleno, mas com responsabilidade e dando à democracia os instrumentos de autodefesa que necessita para não se tornar vulnerável diante de grupos minoritários de natureza extremista”.<sup>69</sup>

O deputado Jarbas Vasconcelos (MDB-PE) rejeitava a construção de acordos para transformação do Congresso em Constituinte. “Não acredito em diálogo, tudo isso é panaceia. Marcar uma Constituinte com as atuais regras do jogo significa que o Partido reconhece pacificamente o Pacote de Abril”, disse.<sup>70</sup> O senador Marcos Freire (MDB-PE) reconhecia que “alterações constitucionais sem uma Constituinte serão meros remendos”, mas admitia que os emedebistas não poderiam ser “insensíveis a uma iniciativa que venha a minorar a situação de arbítrio que o País atravessa”. O partido não poderia se furtar a examinar e até aprovar propostas de reforma que o governo apresentasse, “desde que essas reformas se constituam, efetivamente, num primeiro passo para a redemocratização”.<sup>71</sup> Ulysses entendia que a “missão de um partido político é a de propor suas ideias a todos os cidadãos. Seria uma discriminação que os militares fossem excluídos”.

Os líderes oposicionistas tentavam aproximações com o governo, admitindo o diálogo e o apoio a uma candidatura militar à presidência da República e sugerindo o comparecimento do presidente emedebista, Ulysses Guimarães, à Escola Superior de Guerra. Mas o que ganhava força no partido era tese da Constituinte. A aproximação com os militares promovida pelas lideranças não era percebida como postura partidária, mas como estratégia para desarmar os espíritos arenistas,

---

<sup>67</sup> *Jornal do Brasil*, 5 de maio de 1977.

<sup>68</sup> *O Estado de São Paulo*, 12 de agosto de 1977.

<sup>69</sup> *Jornal de Brasília*, 28 de setembro de 1977.

<sup>70</sup> *O Globo*, 16 de agosto de 1977.

<sup>71</sup> *O Globo*, 30 de agosto de 1977.

afastando do MDB a pecha de legenda revanchista. Tal estratégia logo daria resultados. Para as lideranças arenistas a tese da Constituinte era obra da “esquerda radical”. Ora, Ulysses e Tancredo, que mantinham diálogos informais com o governo, não eram radicais. Logo, do ponto de vista da Arena, se tais homens aderiam à campanha pela Constituinte, esta não representava ameaça.<sup>72</sup>

Os que defendiam a tese emedebista entendiam que a ordem constitucional de 1967 estava comprometida pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969, que assegurara a vigência por tempo indeterminado do Ato Institucional nº 5, que a ela se sobrepunha. Apenas eleições livres, não condicionadas pela legislação de exceção, poderiam elaborar uma nova Constituição. A tese desafiava o regime não apenas porque reivindicava uma nova Constituição para a superação da legalidade autoritária, mas porque reconhecia que o regime militar tinha sido incapaz de promover instituições democráticas estáveis. Os que resistiam à tese da Constituinte argumentavam que o Congresso já possuía poderes constituintes para reformar a Constituição. O antigo quórum de dois terços condicionava a aprovação de emendas constitucionais ao apoio ou consentimento da oposição, que tinha aumentado sua bancada nas eleições de 1974. Mas o Pacote de Abril reduzira o quórum para maioria absoluta, permitindo ao governo Geisel controlar a agenda reformista, sem ter que negociar com a oposição. A redução do quórum para aprovação de emendas não pretendia apenas facilitar a mudança da Constituição, mas garantir ao governo a aprovação de suas próprias reformas, pelo menos até 1978, quando ocorreriam novas eleições. No entanto, ela também criara condições para uma solução negociada entre setores arenistas e emedebistas, que mantinham diálogos informais. Uma reforma negociada não atenderia aos interesses das bases emedebistas, mas sua direção acreditava que a sociedade mobilizada poderia influir para que o regime fizesse concessões importantes.<sup>73</sup>

Havia dois projetos em disputa. Uma Constituinte oficializaria a abertura política. De um lado, o governo pretendia apresentar reformas políticas para institucionalizar os atos de exceção. De outro, as bases emedebistas queriam convocar uma Assembleia Constituinte para elaborar uma nova Constituição. Mas na prática só havia um projeto em vigor, renovado pela edição do Pacote de Abril: o projeto Geisel. O regime tutelava o processo de abertura para que a transição política

---

<sup>72</sup> *Folha de São Paulo*, 15 de maio de 1977.

<sup>73</sup> *Jornal do Brasil*, 16 de maio de 1977.

ocorresse de forma gradual, sem rupturas, e esperava ser o único árbitro do processo de “distensão”. O governo consideraria uma ampla reforma constitucional, se fosse preciso, para evitar que o processo de abertura dependesse de uma assembleia soberana, que poderia ter resultados imprevisíveis. Apesar das razões para confiar na fidelidade arenista, o governo não arriscaria reduzir o controle que sempre mantivera firme sobre o partido. Mesmo o Congresso transformado em Constituinte poderia assumir uma postura renovada em favor de uma Constituição com interesses outros que não os do regime.<sup>74</sup>

A Arena desaconselhou oficialmente o propósito revelado por alguns líderes emedebistas de deflagrar uma ampla campanha de mobilização nacional em favor da convocação de uma Assembleia Constituinte. Os dirigentes arenistas alertaram para os “riscos que uma campanha deste porte poderia determinar, quando o país se debate com as ameaças da eclosão de uma nova crise estudantil”, revelou o deputado Francelino Pereira, encarregado de comunicar a decisão em encontros pessoais com diversos líderes emedebistas. As advertências arenistas, no entanto, não surtiram efeito e mesmo líderes moderados da oposição, como Tancredo Neves e Ulysses Guimarães, continuaram defendendo a Constituinte publicamente.<sup>75</sup> A cassação do deputado Alencar Furtado, líder do MDB na Câmara, em julho de 1977, no último dia antes do recesso legislativo, em decorrência da propaganda partidária apresentada no rádio e na televisão, fez o partido reavaliar sua campanha de mobilização pela Constituinte, que seria discutida pela Executiva Nacional do partido em agosto.<sup>76</sup> Apesar das incertezas, o partido manteve-se mobilizado e na véspera da reunião as expectativas já eram amplamente favoráveis à aprovação da campanha.<sup>77</sup>

A direção nacional do MDB fez circular entre dirigentes do partido um documento de quatro laudas a ser apreciado na Convenção Nacional, em setembro, marcando o início da campanha nacional pela convocação da Constituinte. O partido orientava seus dirigentes sobre a postura que a oposição deveria tomar em relação à agenda Constituinte. A principal recomendação era não aceitar a transformação daquele Congresso em Constituinte. Esta deveria ser precedida de eleições livres e da revogação dos atos de exceção. A construção de acordos com o governo seria

---

<sup>74</sup> *Folha de São Paulo*, 18 de maio de 1977.

<sup>75</sup> *Correio Braziliense*, 18 de maio de 1977.

<sup>76</sup> *O Estado de São Paulo*, 24 de julho de 1977.

<sup>77</sup> *O Globo*, 16 de agosto de 1977.

incentivada se pretendesse revogar atos de exceção, mas não interessaria ao partido participar de diálogos que significassem o esvaziamento da mobilização pela Constituinte. O partido não se fecharia ao diálogo, desde que o governo apresentasse propostas concretas pela redemocratização. O partido também esperava não excluir das mobilizações qualquer segmento social interessado no processo de abertura e sugeria evitar críticas ao governo, uma vez que muitos arenistas e governistas reconheciam a necessidade de reformulação da situação política do país.<sup>78</sup> A campanha de mobilização nacional pela Constituinte foi aprovada por aclamação na Convenção Nacional do partido e teria seu marco inicial em 20 de setembro, quando os parlamentares deveriam ocupar as tribunas do Senado, da Câmara, das Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais. A campanha também previa a realização de seminários para informar a população, atos públicos com a presença da “Caravana Nacional pela Constituinte”, elaboração de textos informativos com linguagem acessível ao grande público e criação da “Comissão Nacional pela Assembleia Constituinte”.<sup>79</sup>

O documento não veio à luz sem que se manifestassem divergências entre emedebistas moderados e autênticos. Depois de vinte dias de negociações, chegou-se a um texto redigido por Tancredo Neves, Aldo Fagundes, Paulo Brossard e Roberto Saturnino, sob a supervisão de Ulysses Guimarães e com prévia audiência dos líderes das bancadas da Câmara e do Senado. Havia prevalecido as opiniões da ala mais moderada. Evitava-se falar em direitos humanos e na reivindicação da anistia como pressuposto da Constituinte. O documento deixava as portas abertas para o diálogo com o governo, fazendo apelos por conciliação, paz e ordem. A sugestão foi do deputado Tancredo Neves, que mantinha interlocução com o senador Petrônio Portella por uma saída negociada que permitisse a reforma da Constituição pelo Congresso eleito em 1978, sem Constituinte.<sup>80</sup> O partido propunha superar o impasse institucional pela via da conciliação e dentro da legalidade estabelecida, assegurando que não admitiria “que [a Constituinte] se degrad[asse] em foco de subversão ou de intranquilidade”. “Urge romper o impasse institucional, dentro da ordem e para assegurar a paz, apelando para as razões históricas da nação, para as inspirações de sua tradição jurídica e para suas virtudes inatas de cordialidade e conciliação”, rezava o texto. Com isso a ala moderada do partido esperava convencer o governo a manter o diálogo com a oposição.<sup>81</sup> Mas os autênticos não tinham motivos para lamentar. Os líderes moderados tinham restrições à tese da Constituinte, de modo que

---

<sup>78</sup> *Correio Braziliense*, 12 de setembro de 1977.

<sup>79</sup> *O Globo*, 15 de setembro de 1977.

<sup>80</sup> *Idem*.

<sup>81</sup> *Jornal do Brasil*, 15 de setembro de 1977.

a própria campanha de mobilização do partido já era uma grande vitória. Os autênticos conseguiram ainda retirar do texto uma citação de apoio às Forças Armadas e listar arbítrios do regime.<sup>82</sup>

Os argumentos arenistas ressoavam em alguns setores oposicionistas. O senador Roberto Saturnino (MDB-RJ) considerava o esforço de mobilização popular contraproducente, uma vez que poderia comprometer a ideia de conciliação nacional que a oposição buscava.<sup>83</sup> Saturnino defendia moderação na campanha, pelo receio de que contagiar as ruas poderia “ao invés de conseguir o objetivo desejado, ensejar que o Governo, através de atos de força, obrigue a Nação a novos retrocessos no campo político-institucional”.<sup>84</sup> Alguns emedebistas eram mais reticentes. O senador Itamar Franco (MDB-MG), por exemplo, achava que o partido deveria reforçar sua atuação parlamentar antes de propor a convocação de uma Constituinte. Ele entendia que o partido deveria “manter os pés no chão” e ter “maior atuação nas comissões, comunicação com o público e dinamismo nos debates do plenário”.<sup>85</sup>

O ex-senador Josaphat Marinho, por outro lado, alertava que a tese da Constituinte, apesar de boa, poderia ser apropriada pelo regime para constitucionalização dos atos de exceção. O “governo poderia encanear esta mesma bandeira e transformar o atual Congresso na Assembleia Constituinte, transladando para a Constituição todo o conjunto de medidas de violência vigentes”, sustentava ele. Marinho considerava que a formação de uma Constituinte pressupunha a existência de um regime de liberdade, “com a eliminação, do quadro político nacional, de todos os atos discricionários”. Assim, a tese da constituinte só poderia ser levantada se “forem criados os postulados para uma Constituinte verdadeiramente legítima, para não dar ao governo novos instrumentos para serem utilizados contra o povo”.<sup>86</sup> O deputado Tancredo Neves (MDB-MG) repelia insinuações arenistas de que a Constituinte era ideia de inspiração comunista e defendia sua convocação como solução para dar “ao país uma ordem jurídica com o que se disciplinará a economia nacional”. Tancredo Neves temia que o governo endurecesse o regime, mas entendia que a Constituinte era

---

<sup>82</sup> *O Globo*, 15 de setembro de 1977.

<sup>83</sup> *Correio Braziliense*, 18 de maio de 1977.

<sup>84</sup> *O Globo*, 16 de agosto de 1977.

<sup>85</sup> *Jornal do Brasil*, 16 de maio de 1977.

<sup>86</sup> *O Estado de São Paulo*, 10 de maio de 1977.

“a única bandeira que sobrou à oposição, já que acenar com teses radicais importaria em fazer o jogo da direita”.<sup>87</sup>

A campanha emedebista foi lançada oficialmente em São Paulo, em outubro de 1977. Suas principais justificativas eram a necessidade de participação popular na elaboração da Constituição, a oportunidade de desconcentrar o poder e pacificar a sociedade. Ulysses sugeria que a Constituinte pretendia reformar “todo o edifício político e institucional do País”, uma vez que a Constituição de 1967 não poderia ser emendada “porque acima dela existe um ato que autoriza o presidente da República a cassar mandatos de parlamentares, a punir juízes”, de modo que “no País não temos democracia e que é preciso fazê-la”.<sup>88</sup> A direção nacional do partido produziu cem mil manuais sobre a Constituinte para distribuir entre seus filiados e para a população, explicando por que ela deveria ser convocada. O primeiro motivo era que a sociedade de 1977 não era a mesma de 1946, quando ocorrera a última Assembleia Constituinte. O segundo era garantir “instrumentos de defesa aos trabalhadores da cidade e do campo”. O terceiro era devolver “o país à normalidade democrática”. “Hoje, no Brasil, a liberdade individual ou coletiva está bitolada por normas que não partiram dos representantes do povo e são frutos do período excepcional em que vivemos”, dizia o documento. “Depois de 1964, os governos que não foram eleitos pelo povo outorgaram e mantêm a Carta Constitucional em vigor, leis e decretos (atos institucionais, atos complementares, decretos, decretos-leis e portarias)”, que “retiram da maioria seus direitos e a independência dos Poderes Legislativo e Judiciário” e conferem “ao governo o arbítrio de não prestar contas a ninguém. Se os deputados ou senadores da oposição incomodam, o Congresso é fechado. Ou então, deputados e senadores são cassados.”<sup>89</sup>

Em resposta à proposta do MDB de convocação de uma Assembleia Constituinte, o presidente da Arena, deputado Francelino Pereira, divulgou uma nota oficial do partido acusando a oposição de investir contra o regime e a “Revolução”. O documento sugeria que a Constituinte era uma bandeira eleitoral da oposição, não uma solução. “A solução está no entendimento com o apoio do Governo e em torno do Congresso Nacional, o qual poderá expressar legitimamente o consenso geral da Nação”, sugeria. E denunciava a Constituinte como “o confronto sob os disfarces

---

<sup>87</sup> *Jornal de Brasília*, 11 de maio de 1977.

<sup>88</sup> *O Estado de São Paulo*, 25 de outubro de 1977.

<sup>89</sup> *Correio Braziliense*, 4 de novembro de 1977.

daqueles que anunciam a paz, mas sabem que vão provocar a guerra”. O partido lembrava que o Congresso Nacional, além de suas atribuições típicas, possuía “incontrastável função constituinte” e afirmava crer “no aperfeiçoamento das instituições inspirado nas ‘virtudes inatas de cordialidade e conciliação’”, citando trecho da nota emedebista que deflagrara a campanha pela Constituinte.<sup>90</sup> Depois desta reação pública à tese da Constituinte, a Arena manteve silêncio. Esperava que o tempo permitisse aos emedebistas moderados bloquear o ímpeto dos autênticos, tornando a mobilização restrita ao âmbito legislativo. “Se o MDB extravasar e procurar contatos com estudantes e trabalhadores, nas universidades ou nos sindicatos, já sabe o que o espera: o processo de cassações se reabrirá e voltaremos a ter dificuldades”, sugeriam os arenistas.<sup>91</sup>

A oposição pretendia apresentar as arbitrariedades do período de exceção, ainda que sem associá-las diretamente ao regime militar, como sugeria o documento aprovado pela convenção do partido. O governo não contava que a oposição promoveria um roteiro de mobilização popular, como queria o grupo dos autênticos, e temia que a defesa da Constituinte motivasse acusações frontais ao regime autoritário. Quando a oposição decidiu ir às ruas para promover a Constituinte, o governo enxergou uma vitória dos autênticos sobre os moderados e passou a procurar alternativas para declarar a ilegalidade do movimento. O regime considerava utilizar o artigo 47 da Constituição de 1967 para sustentar a ilegalidade da campanha no judiciário, sugerindo que, entre as hipóteses de reforma previstas no artigo, inexistia a possibilidade de criação de uma Assembleia Constituinte.<sup>92</sup> O governo e sua extensão partidária, a Arena, mantiveram-se indecisos sobre como reagir à decisão emedebista de mobilizar as ruas. O presidente do partido, deputado Francelino Pereira, não assumiu uma linha crítica incisiva, restringindo-se a sugerir a ilegalidade do movimento. O governo, por seu porta-voz, preferiu transferir à Arena a tarefa de reagir à tese da Constituinte.<sup>93</sup>

A primeira tentativa de mobilização popular pela Constituinte foi censurada. Uma semana após a deflagração da campanha emedebista, um debate sobre o tema entre os senadores Paulo Brossard (MDB-RS), Teotônio Vilela (Arena-AL) e Marcos Freire (MDB-PE) na Faculdade de Direito de Recife foi proibido. O diretor da instituição disse que não poderia permitir que os senadores falassem sobre a proposta porque entendia que este tipo de debate se destinava a fins políticos

---

<sup>90</sup> *O Globo*, 15 de setembro de 1977.

<sup>91</sup> *Folha de São Paulo*, 17 de setembro de 1977.

<sup>92</sup> *O Globo*, 17 de setembro de 1977.

<sup>93</sup> *Folha de São Paulo*, 18 de setembro de 1977.

e eleitorais.<sup>94</sup> O assunto dominou os pronunciamentos do Congresso naquela semana. O deputado Aderbal Jurema, presidente da Arena pernambucana, explicou a censura: “O que houve foi um fato de rotina para assegurar a ordem à família recifense, à família pernambucana. Não houve nenhum massacre, não houve nenhum estudante ferido”.<sup>95</sup> “Passeata o MDB não pode fazer, a não ser nos jardins dos quintais privados”, disse Eurico Rezende, líder do governo no Senado. Ele referia-se a uma portaria do Ministério da Justiça que proibia passeatas e mobilizações de rua. O governo havia orientado seus órgãos de segurança para impedir qualquer tentativa de mobilização popular pela Constituinte.<sup>96</sup> O vice-líder do MDB, Fernando Lyra, afirmava que se o partido fosse proibido de promover a campanha em praças públicas, as reuniões seriam feitas em recintos fechados, com base na Lei Orgânica dos Partidos, que autorizava atividades para difusão do programa partidário. “E a tese da Constituinte é agora parte do programa do MDB”, disse.<sup>97</sup>

Os dirigentes emedebistas defendiam a legalidade da campanha amparados no art. 8º da Constituição vigente, segundo a qual “é livre a manifestação de pensamento de convicção política ou filosófica”. Mas o episódio do Recife foi uma amostra de como o governo pretendia reagir à campanha oposicionista. A cúpula emedebista manteve a programação de campanha, mas direcionou as primeiras mobilizações populares para cidades ainda pouco envolvidas com a tese da Constituinte. Ao evitar grandes centros como São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre e Belo Horizonte, os dirigentes esperavam evitar episódios de atrito com o governo. Os autênticos, que preferiam lançar a mobilização de rua em grandes centros, por outro lado, percebiam na escolha uma forma de esvaziar a campanha.<sup>98</sup>

Ulysses orientava os dirigentes emedebistas a promover a Constituinte em recintos fechados e em locais públicos previamente autorizados pelas autoridades estaduais e municipais. Ele afirmava que a campanha observava a legislação em vigor, evitando concentrações públicas, permitidas só em períodos de campanha eleitoral, e por isso o povo era chamado a participar de reuniões em recintos fechados. Os comícios “serão feitos com a estrita observância da lei: apenas na campanha eleitoral”.<sup>99</sup> Ulysses assegurava que a campanha pela Constituinte “não é contra o governo, nem contra a Arena” e “não tem qualquer intuito de provocação nem de criar perturbações

---

<sup>94</sup> *Correio Braziliense*, 17 de setembro de 1977.

<sup>95</sup> *Idem*.

<sup>96</sup> *Jornal de Brasília*, 17 de setembro de 1977.

<sup>97</sup> *O Estado de São Paulo*, 20 de setembro de 1977.

<sup>98</sup> *Folha de São Paulo*, 18 de setembro de 1977.

<sup>99</sup> *O Estado de São Paulo*, 20 de setembro de 1977.

ao País”. Enquanto alguns correligionários rejeitavam conversar com o governo, Ulysses defendia que “o partido não pode, como preliminar, rejeitar qualquer proposta de diálogo”.<sup>100</sup> Ulysses afirmava crer que a Constituinte, por ser uma proposta que já circulara anteriormente, mas que só então fora oficializada pelo partido, não agravaria a situação política. Tratava-se de “uma solução de generosidade, que é ouvir a Nação”.<sup>101</sup>

A Arena rompeu o silêncio, na tentativa de propor alternativas. Reagindo aos discursos parlamentares de lançamento da campanha pela Constituinte, o senador Daniel Krieger propôs o retorno à Constituição de 1967 como caminho mais rápido para a retomada do Estado de Direito. O líder do governo na Câmara, deputado José Bonifácio, considerava a proposta apropriada. O deputado Jorge Arbage (Arena-PA) argumentava que se a reivindicação de reformas constitucionais pretendia levar o país para o Estado de Direito, este objetivo seria alcançado com duas garantias: “a defesa do Estado e o direito do cidadão. Nada mais que isto”. Arbage considerava que nenhum desses objetivos justificaria diluir a Constituição de 1967 para instituir um novo texto. “Poder-se-á utilizar a Constituição de 67, para inserir no seu texto as regras jurídicas que compatibilizem a garantia do direito do indivíduo com a inalienável defesa do Estado”. Já o líder da maioria no Senado, Eurico Rezende (Arena-ES), sugeria que o Brasil “foi o único país do mundo que se deu ao luxo de fazer uma Revolução e manter o Congresso aberto”. Ele considerava as críticas ao regime “comunizantes”, identificava “delinquentes” entre os emedebistas e dizia que o único objetivo da Constituinte era montar um governo do MDB.<sup>102</sup>

O deputado João Cunha (MDB-SP) considerava que “a proposta do senador Daniel Krieger é valiosa na medida exata em que sua inquietude de homem público procura dilatar o espaço para o diálogo, numa perspectiva de concórdia”. Já o vice-líder da oposição, Odacir Klein, entendia que a sugestão de Krieger conflitava com a tese emedebista de luta pela Constituinte. “De que adianta voltarmos, simplesmente, à Constituição de 1967, que não eliminou a excepcionalidade de fato e foi revogada através da Emenda nº 1, outorgada por uma Junta Militar?”, questionou. O deputado Marcondes Gadelha, vice-líder do MDB na Câmara, entendia que a proposta de Krieger não resolvia a questão, que era “a elaboração de um novo pacto social”. Seria “difícil reatar os liames deste pacto tantas vezes rompido nas sucessivas mudanças unilaterais da Carta de 1967”, disse. Gadelha reafirmava a tese do partido, de que “os brasileiros devem ser chamados, através de representantes

---

<sup>100</sup> Idem.

<sup>101</sup> *Folha de São Paulo*, 20 de setembro de 1977.

<sup>102</sup> *Correio Braziliense*, 22 de setembro de 1977.

livremente escolhidos e, com atribuições específicas, para estabelecer um novo modelo de civilização e de convivência social, com o que conciliaremos a família brasileira e enfrentaremos os desafios do futuro”.<sup>103</sup>

Enquanto isso, a direção nacional arenista, presidida pelo deputado Francelino Pereira, voltava a sugerir a ilegalidade da campanha emedebista pela Constituinte, mas sem fechar as portas ao diálogo. A decisão contava com o apoio de todos os dirigentes, inclusive do líder José Bonifácio, que fora reticente ao diálogo em suas primeiras reações. Francelino revelava a disposição do governo Geisel de promover reformas para constitucionalizar a Revolução de 64 e reafirmava o compromisso do partido com a democratização do país, sem Constituinte em nenhuma hipótese. “Constituinte, não; reforma, sim”, disse. O presidente do Senado, Petrônio Portella, procurava manter contato com figuras representativas de advogados, empresários, trabalhadores e da Igreja na tentativa de associar a tese da Constituinte a um interesse eleitoral emedebista. A estratégia era angariar apoio dessas forças sociais para forçar a retomada do diálogo com a oposição sobre reformas constitucionais controladas pelo governo.<sup>104</sup> “O Brasil deseja que a Revolução seja constitucionalizada, mas não aceita que essa vontade seja explorada para fins eleitoreiros, que nada têm a ver com os verdadeiros interesses da democracia e do País”, dizia Sarney. Uma campanha anti-Constituinte, por outro lado, poderia favorecer uma escalada eleitoral arenista.<sup>105</sup> Como antídoto da campanha constituinte, o partido oficial propôs uma antipropaganda, baseada no uso das tribunas parlamentares, na publicação de folhetos e na presença do presidente do partido, Francelino Pereira, em concentrações nas principais cidades brasileiras. O objetivo principal da campanha era defender que as reformas constitucionais poderiam ser feitas pelo Congresso, no uso de suas atribuições constituintes para emendar a Constituição.<sup>106</sup>

O ex-ministro da Agricultura do governo João Goulart, Osvaldo Lima Filho, manifestou-se contrário à campanha da Constituinte em carta escrita ao senador Paulo Brossard (MDB-RS), por considerá-la um “sonho utópico” e temer sua conversão “no pretexto ideal para a ação dos radicais de direita”. Lima Filho, que também era ex-deputado cassado, advertia “da planície onde me

---

<sup>103</sup> *Correio Braziliense*, 22 de setembro de 1977.

<sup>104</sup> *O Estado de São Paulo*, 23 de setembro de 1977.

<sup>105</sup> *O Globo*, 5 de outubro de 1977.

<sup>106</sup> *O Globo*, 26 de setembro de 1977.

encontro e com a autoridade de quem sempre se opôs ao regime autoritário: é tempo de conciliação nacional”. Esta poderia ocorrer pela “organização de uma grande comissão de revisão constitucional integrada pelos parlamentares indicados pelos dois partidos nacionais existentes com a missão histórica de elaborar as reformas da Constituição que assegurassem de imediato, pela abolição do AI-5 e o restabelecimento do ‘habeas corpus’, a normalidade democrática e o restabelecimento do Estado de Direito”, sugeria o ex-ministro.<sup>107</sup>

Itamar Franco era do grupo dos que admitiam reformar a Constituição sem Constituinte. “Embora respeitando a decisão do MDB, entendo que o Congresso Nacional pode e deve efetuar as reformas. Nesse sentido, o Congresso tem autoridade para modificar a Constituição e adaptá-la à realidade política nacional.”<sup>108</sup> Francisco Studart (MDB-RJ) sugeria uma Constituinte comandada pelo general Ernesto Geisel, admitindo-se sua reeleição, ideia encampada pelo líder Freitas Nobre. Sobre a proposta, Ulysses apenas sorriu e disse que “nossa ideia é uma só”, a tese aprovada pela convenção nacional do partido. O deputado João Linhares (Arena-SC) viu na proposta uma confissão pública de esvaziamento da campanha constituinte emedebista. “Todos entendemos o processo de esvaziamento em que entrou a campanha oposicionista pela Constituinte. Mas lhe fica muito mal querer nela incluir quem dela discorda profundamente, como o Presidente Geisel. É uma confissão pública de fracasso, uma ideia ridícula e estapafúrdia”, disse.<sup>109</sup>

O deputado Freitas Nobre, líder do MDB na Câmara, admitiu que a tese da Constituinte perderia sua razão de ser se o governo resolvesse democratizar o país. “Se o marechal Cordeiro, ou o senador Petrônio Portella, ou outro emissário do governo, apresentar uma proposta concreta de redemocratização do País, é claro que o MDB pode aceitá-la. Se eliminados os atos de exceção, a campanha pela Constituinte cairia no vazio”, disse. Mas não poderia ser qualquer reforma. Nobre admitia que se o governo adotasse a Constituição de 1946, elaborada por uma Constituinte, “o MDB poderá estudar essa alternativa”. Sarney o contradizia. “Reconheço que a Constituição de 1967 tinha defeitos, tanto que não suportou o vendaval da crise que desaguou na edição do ato institucional nº 5. Mas o que se conseguirá com a volta da Constituição de 46?”, questionou.<sup>110</sup> Outros deputados e senadores emedebistas reagiram às declarações de alguns líderes do partido que aceitavam o esvaziamento da pauta constituinte em troca da redemocratização do país. Euclides

---

<sup>107</sup> *O Globo*, 1º de outubro de 1977.

<sup>108</sup> *Correio Braziliense*, 9 de outubro de 1977.

<sup>109</sup> *Globo*, 18 de outubro de 1977.

<sup>110</sup> *O Globo*, 27 de setembro de 1977.

Scalco, por exemplo, disse que com tal atitude o partido estaria “minimizando o que é mais fundamental para a redemocratização do país, que é a Constituinte, a qual nos dará o Estado de direito”. Para o vice-líder do MDB na Câmara, Álvaro Dias, “verdadeiramente, o país só será redemocratizado através do poder legítimo, que é o poder constituinte”. Dejanir Dalpasquale, por fim, defendeu que quem admitisse a redemocratização por outras vias que não a Constituinte deveria fazê-lo em nome próprio, e não do MDB.<sup>111</sup>

O deputado Brígido Tinoco (MDB-RJ) sugeria que o apoio de seu partido à campanha pela Constituinte fora precipitado. Segundo ele, a tese era de difícil desenvolvimento e pouca receptividade popular, embutindo o risco de desgaste eleitoral prematuro. Tinoco revelava que eram poucos os líderes opositores que ousariam contrariar a decisão do partido, mas “em compensação, são poucos também os que dispõem a correr, com o Partido, os riscos do desgaste eleitoral a um ano das próximas eleições”. A Constituinte não deveria ter sido lançada antes do diálogo com o governo, em bases concretas. “A defesa de uma Assembleia Nacional Constituinte sem a definição, primeiro, de um projeto de Constituição, pode não levar a nada”, finalizava Tinoco.<sup>112</sup>

A última estratégia governista para esvaziar a campanha emedebista era assumir o controle da agenda reformista. O vice-líder do governo no Senado, José Sarney, comentou em janeiro de 1978 que o país já estava pronto para o fim dos atos de exceção. “Devemos superar as leis de exceção. O país já está em condições de prescindir de leis de cunho nitidamente transitório, como os atos institucionais”, disse. Mas reafirmou não admitir a tese emedebista da Constituinte. “A convocação de uma Constituinte significaria o reconhecimento da existência de uma ruptura total das instituições, o que não é o caso”, sugeriu. Sarney esperava que o Congresso aperfeiçoasse a legislação do regime de exceção, legitimando o autoritarismo como regime necessário no caminho para a democracia. Enquanto a tese da Constituinte significava a necessidade de ruptura com a estrutura normativa do período autoritário, a atualização das leis do regime, superando os atos de exceção, garantiria o contínuo da transição.<sup>113</sup>

O governo apresentou sua proposta de reforma política e constitucional naquele ano, designando Sarney como relator da comissão mista de parlamentares criada para analisá-la. O projeto

---

<sup>111</sup> *Jornal de Brasília*, 28 de setembro de 1977.

<sup>112</sup> *Jornal do Brasil*, 3 de novembro de 1977.

<sup>113</sup> *Correio Braziliense*, 29 de janeiro de 1978.

recebeu emendas arenistas e emedebistas, inclusive um substitutivo que reunia propostas dos senadores Marcos Freire (MDB-PE) e Teotônio Vilela (Arena-AL) e que foi apresentado como “a emenda do MDB às reformas”. Constavam a revogação da Lei Falcão e da figura dos senadores biônicos e anistia e convocação de Assembleia Constituinte para o restabelecimento de uma democracia plena. Para Sarney as emendas sugeriam que o MDB estava mais empenhado na “afirmação dos princípios programáticos do partido” do que em “melhorar o projeto do governo”,<sup>114</sup> apresentando uma verdadeira Constituinte, “uma vez que são seis emendas que abrangem quase cinquenta artigos da Constituição”. O senador admitia, no entanto, que a decisão política sobre elas seria tomada pelos dirigentes arenistas e por Geisel, não por ele.<sup>115</sup> O seu parecer, aprovado por 12 a 5, contra os votos do MDB, apreciava o significado político das reformas, defendendo que elas “representam um reencontro da Revolução com os compromissos democráticos assumidos em 1964”.<sup>116</sup> Sarney afirmava que o pacote de reformas “não é tudo, mas é o primeiro passo”.<sup>117</sup>

O projeto originou a emenda constitucional nº 11, que revogou os atos institucionais e restabeleceu um quadro mínimo de liberdades civis. O governo se apropriava da agenda reformista para seguir controlando o processo de transição política. Sem Constituinte.

---

<sup>114</sup> *Correio Braziliense*, 5 de agosto de 1978.

<sup>115</sup> *Correio Braziliense*, 9 de agosto de 1978.

<sup>116</sup> *Correio Braziliense*, 12 de setembro de 1978.

<sup>117</sup> *O Estado de São Paulo*, 14 de setembro de 1978.

## A forma

Em abril de 1979, Fernando Lyra, um dos líderes emedebistas, declarou: “Há seis anos a Constituinte era uma loucura, e, falar a seu respeito, um ato de temeridade”. “Há quatro anos”, prosseguiu ele, a ideia era só “uma inconseqüência”. Lyra estava querendo demonstrar as razões de sua esperança: “Dois anos atrás, já era um sonho futuro, mas irrealizável, e agora aparece como uma perspectiva real. Quem sabe em mais algum tempo se torne um fato?”. No entanto, muitas vezes parlamentares ainda se levantavam contra a Constituinte e ela demoraria alguns anos para ser convocada.<sup>1</sup>

Naquele ano os parlamentares defendiam diferentes saídas para a redemocratização do país. A oposição moderada era pela convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte precedida de “um amplo movimento de união nacional”, como sugeria Tancredo Neves. “União nacional é aquela que se estrutura com apoio em todos os segmentos da sociedade brasileira, em torno de um programa de Governo que vise ao fortalecimento moral, o sortimento econômico e a estabilidade social do país.”<sup>2</sup> Os emedebistas autênticos iam além. Mário Covas considerava ser preciso que a Assembleia Nacional Constituinte “seja legitimada adequadamente, sob regime de liberdade partidária, de livre organização política e convocada especificamente para este fim, sob o império de um processo eleitoral legítimo”. Covas defendia uma Constituinte exclusiva, ressaltando que o “Congresso Nacional tem sempre prerrogativas de oferecer reformas constitucionais, mas não se deve confundir, entretanto, o aperfeiçoamento episódico e parcial – ainda que eventualmente positivo – de certos aspectos da Constituição, com a formulação de um pacto social que uma Assembleia Nacional Constituinte representa”.<sup>3</sup>

Os arenistas defendiam a consolidação do processo de abertura dirigido pelo general João Figueiredo. “Já votamos a anistia, que foi o primeiro passo, e vamos votar agora o projeto de reforma partidária. Assim, de passo em passo chegaremos à plenitude democrática”, dizia Sarney. “O que é preciso fazer é aperfeiçoar as instituições democráticas e consolidar o Governo Figueiredo”, disse Jarbas Passarinho, líder do governo no Senado. Mas a Arena também se dividia.<sup>4</sup> O

---

<sup>1</sup> *O Estado de São Paulo*, 8 de abril de 1979.

<sup>2</sup> *O Globo*, 1º de outubro de 1979.

<sup>3</sup> *Folha de São Paulo*, 25 de dezembro de 1979.

<sup>4</sup> *O Globo*, 1º de outubro de 1979.

senador Teotônio Vilela (Arena-AL) leu, da tribuna do Senado, em abril de 1979, um manifesto assinado por 67 políticos e intelectuais, que reclamavam a volta da democracia no país. “O caminho da conciliação nacional implica a aceitação dos órgãos de representação da sociedade como parceiros reais do processo decisório. Sob essa inspiração, convocamos o povo para lutar pela recuperação de seus direitos à participação. Com um objetivo final: a Constituinte”, rezava o documento.<sup>5</sup> O deputado Antônio Mariz (Arena-PB) também considerava que só uma Constituinte teria poderes para superar a crise política. Era contra a reforma congressual “porque a instituição está violentada com a presença dos senadores biônicos”. Mariz revelava que os parlamentares esperavam uma iniciativa governista porque estavam destituídos do poder de legislar, uma vez que o governo bloqueava as iniciativas parlamentares de reforma constitucional.<sup>6</sup>

O presidente da Câmara, deputado Flávio Marcílio (Arena-CE), considerava que uma Assembleia Constituinte era desnecessária porque os parlamentares possuíam poder reformador. “A nossa intenção, desde o começo, era a de proceder a uma ampla reformulação constitucional, fazendo um projeto de Constituição e adaptando-a ao processo de abertura do presidente Figueiredo”, disse. “Acho que no momento em que se procede o processo de abertura política, uma nova Constituição é decorrência natural da normalização institucional do País”, sugeriu.<sup>7</sup> O deputado Célio Borja (PDS-RJ) considerava a Constituinte “um exercício de mobilização popular em torno do nada”. “A Constituinte é, por natureza, revolucionária e não evolutiva”, argumentou, “sua reivindicação, então, não tem base. Quem pode fazer uma revolução neste país?”, questionou. Borja preferia o caminho evolutivo, sem ruptura da ordem jurídica, por emendas constitucionais.<sup>8</sup> O deputado Bonifácio de Andrada (PDS-MG) entendia que a Constituinte “nos faria cair em um estado de coisas de pleno descontrole normativo jurídico, em que a comunidade política se afastaria da submissão à lei para ficar exposta às pressões dos grupos políticos dominantes”. Nas suas palavras, o projeto democrático em curso estaria em risco.<sup>9</sup> O deputado Djalma Marinho (Arena-RN), presidente da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara, em abril de 1979, declarou que a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte significaria a cassação do Congresso. “A convocação da Constituinte contrasta com a possibilidade de elaborarmos a reforma da Constituição com

---

<sup>5</sup> *Correio Braziliense*, 19 de abril de 1979.

<sup>6</sup> *O Estado de São Paulo*, 15 de julho de 1979.

<sup>7</sup> *Folha de São Paulo*, 24 de dezembro de 1979.

<sup>8</sup> *Jornal do Brasil*, 3 de maio de 1981.

<sup>9</sup> *Idem*.

os poderes de que dispomos, imediatamente, através de emendas. Se a Nação, sôfrega, exige essa reforma, por que não atendermos com as armas que possuímos, agora e já?”, questionou. “Historicamente a Constituinte decorre de uma ruptura nas instituições políticas vigentes, como uma revolução e a queda do Governo, e esta circunstância não ocorre no Brasil.”<sup>10</sup>

O senador Tancredo Neves, presidente do recém-criado<sup>11</sup> Partido Popular (PP), assumia posições dúbias, ora considerando que “o pacto social vigente está totalmente rompido e é preciso criar um novo, que só pode vir com um movimento de conciliação nacional, através de uma Constituinte”, ora entendendo que o Congresso deveria exercer os poderes constituintes implícitos que possuía.<sup>12</sup> “O ideal é a convocação da Assembleia Constituinte, mas sendo impossível isso, por razões convincentes, o PP está aberto a considerar a Constituinte indireta, pela via da manipulação dos poderes constituintes do Congresso”, admitia, sugerindo que a Constituinte só seria factível com Figueiredo “ou com o seu sucessor”.<sup>13</sup> “O importante é uma Constituinte. O normal e lógico seria por via direta, mas acontece, porém, que a Constituinte direta se me afigura muito distante da realidade brasileira”, disse. “De momento teria que ser dissolvido o atual Congresso, tese que ninguém sustenta de boa-fé. Por via direta, portanto, só restaria o recurso de se atribuir ao futuro Congresso poderes constituintes, mas isto só se daria em 1982”, concluiu.<sup>14</sup>

Afonso Arinos relacionava dois obstáculos ao exercício do poder constituinte pelo Congresso de 1979. “O primeiro é a tese oposicionista da reunião de uma Assembleia Constituinte. O segundo é a possível hostilidade do Poder Executivo e de setores militares à elaboração de uma nova Constituição, o que levaria a maioria arenista no Congresso a se opor à iniciativa”. Arinos reduzia a mobilização emedebista pela Constituinte a uma estratégia eleitoral. “Hoje, a explicação para o reclamo oposicionista parece ser o esforço pela permanência da legenda partidária e a preparação para as eleições de 1982”, disse. E defendia que “uma Assembleia Constituinte no Brasil de hoje só poderia reunir-se convocada pelo Executivo ou por uma revolução vitoriosa que derrubasse o Executivo”. Arinos questionava “o sentido da exigência da reunião de uma Constituinte soberana, convocada não se sabe por quem e aspirando ao poder constituinte originário, de que

---

<sup>10</sup> *O Globo*, 23 de abril de 1979.

<sup>11</sup> Em novembro de 1979, o Congresso Nacional aprovou o retorno do pluripartidarismo, permitindo a criação de novos partidos políticos no Brasil. A Arena foi extinta e, em seu lugar, criado o Partido Democrático Social (PDS), que absorveu as lideranças governistas. O MDB também se dissolveu e foi refundado como Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).

<sup>12</sup> *O Estado de São Paulo*, 5 de julho de 1980.

<sup>13</sup> *Folha de São Paulo*, 9 de julho de 1980.

<sup>14</sup> *Jornal do Brasil*, 29 de dezembro de 1979.

nenhuma das outras desfrutou”. E sugeria que a melhor solução seria “a convergência das forças da situação e da oposição no Congresso, no sentido ou da feitura de um projeto global da Constituição, ou da revisão de um projeto que lhe venha do Governo”.<sup>15</sup> Arinos defendia uma Assembleia Nacional Constituinte, mas com Figueiredo, “não aquela que os radicais chamam de livre e soberana, pois isso nunca houve no Brasil e não passa de retórica”. “Como fazer esta Constituinte livre e soberana, sem a destituição do Poder que aí está no governo?”, questionava.<sup>16</sup>

José Sarney entendia que a Constituinte não era uma agenda prioritária. Ele ressaltava que “embora passível de críticas, existe uma Constituição vigorando e um Congresso que tem poderes constituintes, uma vez que seus representantes foram eleitos pelo povo”. “As reformas constitucionais”, acrescentou, “podem ser feitas sem uma modificação radical na atual Constituição.”<sup>17</sup> Sarney acreditava que uma Constituinte deveria ser convocada apenas se o país estivesse mergulhado no caos institucional. “Temos um Governo, temos ordem, temos instituições. O Congresso foi eleito pelo povo e está na plenitude de seus poderes constituintes”, argumentou.<sup>18</sup> “Ao governo, através do seu dispositivo político, cabe a iniciativa exclusiva de propor um projeto de reformas para a restauração democrática, abrindo o diálogo com a oposição”, sugeriu. Sarney considerava que o governo deveria controlar a agenda de reformas constitucionais para abertura política, mas que a constitucionalização do regime não poderia ser imposta unilateralmente. Era preciso negociar com a oposição: “o governo não pode realizar as mudanças estruturais no regime sem a adesão de toda ou de parte da oposição”.<sup>19</sup> Ao assumir a presidência da Arena, em janeiro de 1979, Sarney procurou Ulysses para promover uma aproximação partidária. “Não seria uma atitude realista e que não implicaria diminuição para nenhuma das partes um entendimento de alto nível entre os partidos para fixação daquilo que seria os objetivos prioritários a serem alcançados para o aperfeiçoamento das instituições democráticas?”, questionou.<sup>20</sup> O líder do MDB na Câmara dos Deputados, Freitas Nobre, via com desconfiança a aproximação de Sarney com lideranças emedebistas moderadas e sugeria que, “até por medida de economia”, não precisava manter o diálogo para redemocratizar o país. “Basta redemocratizar e terá o reconhecimento de toda a Nação”, disse.<sup>21</sup>

---

<sup>15</sup> *Jornal do Brasil*, 10 de agosto de 1979. Franco, 1982.

<sup>16</sup> *Folha de São Paulo*, 25 de novembro de 1981.

<sup>17</sup> *O Globo*, 27 de dezembro de 1979.

<sup>18</sup> *Jornal do Brasil*, 4 de julho de 1980.

<sup>19</sup> *O Estado de São Paulo*, 11 de fevereiro de 1979.

<sup>20</sup> *Jornal de Brasília*, 4 de fevereiro de 1979.

<sup>21</sup> *Jornal de Brasília*, 7 de fevereiro de 1979.

Ulysses ressaltava que as oposições não tinham restrições a militares no poder, só não consideravam a patente militar condição de elegibilidade. “Presidente pode ser um militar, um advogado, um técnico e até mesmo uma mulher”, disse. “Agora, considerar as estrelas do generalato requisitos eleitorais fundamentais para ser presidente”, completou, “prova que não vivemos numa democracia.”<sup>22</sup>

“A Constituinte é apenas um problema de oportunidade”, disse Petrônio Portella, ministro da Justiça, em dezembro de 1979. Era a primeira vez que a tese da Constituinte era admitida pelo governo. Portella admitia, numa fala cheia de condicionantes, a possibilidade de uma nova Constituição, mas sem Constituinte. No seu entendimento, a elaboração da primeira não exigia a convocação da segunda. A tarefa de revisar a Constituição caberia ao Congresso, por emendas ao texto de 1967, numa estratégia controlada pelo regime.<sup>23</sup> Petrônio Portella ressaltava que a Constituinte “não é uma coisinha milagrosa capaz de resolver todos os problemas do país, porque ela pressupõe um pacto político e não vejo ambiente para isso no país”.<sup>24</sup>

Para o deputado Prisco Viana, ex-secretário geral da Arena, “o Congresso tem poderes constituintes e, através de emendas, ele pode perfeitamente reformar a Lei Maior”. Era a mesma posição do senador Jarbas Passarinho, que defendia a proposta de Djalma Marinho de elaborar o novo texto a partir da Constituição de 1967. “Ela poderia ser um marco a partir do qual se desdobraria o pensamento moderno em termos de regime democrático constitucional”, disse. Passarinho defendia a reforma constitucional após as eleições de 1982, enquanto Portella preferia que ela ocorresse antes. O governo havia aprovado uma reforma partidária que exigiria tempo para a oposição rearticular suas forças. Era uma janela de oportunidades para o governo influir sobre a reforma constitucional, cenário que poderia mudar com as próximas eleições parlamentares.<sup>25</sup>

O senador Mendes Canale (PP-MS), que trocara a Arena pelo Partido Popular, defendia a tese de Petrônio Portella, que admitia uma revisão constitucional pelo Congresso, mas sugeria que “seria melhor deixar essa revisão para 1983”, privilegiando a nova composição a ser eleita em 1982, mesmo reconhecendo que para o governo seria mais conveniente apresentar uma reforma

---

<sup>22</sup> *O Globo*, 23 de fevereiro de 1980.

<sup>23</sup> *Folha de São Paulo*, 25 de dezembro de 1979.

<sup>24</sup> *Jornal do Brasil*, 29 de dezembro de 1979.

<sup>25</sup> *Gazeta Mercantil*, 27 de dezembro de 1979.

antes, “pois, por enquanto, o governo pode não ter assegurado a maioria da Câmara, mas estará chegando perto, sendo que, depois do pleito de 1982, o partido do governo, tudo indica, terá significativa minoria parlamentar”. “Então, o que seria a revisão constitucional feita por um Congresso em fim de mandato? Talvez não passe de um golpe branco do Governo para aproveitar a última oportunidade capaz de viabilizar uma Constituição que acate integralmente as suas ideias”, sugeriu.<sup>26</sup>

O retorno do pluripartidarismo promovera rachaduras no partido governista, que mudara de nome e via suas lideranças assumirem a tese da Constituinte, inclusive com participação popular. Deputados do então Partido Democrático Social (o PDS), como fora rebatizada a Arena, Geraldo Guedes e Carlos Wilson Campos entendiam que a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte em 1982 era a única saída para a crise política e econômica que o Brasil vivia. Guedes considerava que a Constituinte era “o desdobramento natural da situação político-institucional do país” e que sua convocação decorreria do “natural processo de reorganização partidária”, iniciado em 1978. Campos fazia coro: aquele era “o único caminho que o Brasil [inha] para elaborar uma verdadeira Carta Institucional, ouvindo os setores populares, atualmente distanciados das grandes decisões nacionais”. “A saída histórica e democrática são as eleições de 1982”, defendia Guedes, “uma vez que o arcabouço jurídico do país deve ser revisto.” “Muitos arenistas, especialmente de São Paulo, Minas Gerais e Espírito Santo, também aceitam a tese da Constituinte, pois o Brasil necessita de que se faça uma reforma política, jurídica e institucional com essa saída”, concluiu.<sup>27</sup>

Pela oposição, Leonel Brizola entendia que o tempo trabalhava contra o MDB, que por conta da reforma partidária perderia metade de sua bancada nas eleições seguintes.<sup>28</sup> O Partido dos Trabalhadores, por outro lado, tinha o tempo a seu favor. Seus líderes manifestavam-se timidamente em favor da convocação de uma Constituinte. Para Airton Soares (PT-SP), líder do partido na Câmara, o ideal era que a organização dos trabalhadores precedesse a Constituinte. “Acenar agora com a convocação de uma Assembleia Constituinte”, disse, “seria colocar no programa do PT, como objetivo maior, algo completamente desconhecido da classe trabalhadora.” Em suma, o partido esperava ganhar tempo para poder organizar a agenda dos trabalhadores.<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> *Folha de São Paulo*, 25 de dezembro de 1979.

<sup>27</sup> *O Globo*, 29 de dezembro de 1979.

<sup>28</sup> *O Globo*, 27 de dezembro de 1979.

<sup>29</sup> *Jornal de Brasília*, 28 de junho de 1980.

O ex-deputado Artur Lima Cavalcanti, que se filiara ao PT, era do mesmo parecer. “Se fizermos uma Constituinte agora, que constituintes serão eleitos? Que modificação substancial, no país, haveria?”, questionava, reafirmando a posição de Luiz Inácio Lula da Silva, que defendia “antes da Constituinte, a liberdade de organização do povo brasileiro”.<sup>30</sup> Lula dizia: “Não somos contra a Assembleia Nacional Constituinte. Somos contra a forma e o momento em que ela estaria sendo organizada, porque toda vez que a burguesia se manifesta pela Constituinte é quando ela nota que o povo está se organizando”. “Então se adianta”, sugeriu, “querendo introduzir algumas reformas que não são fundamentais para o trabalhador, com a única intenção de tapar a boca do povo.” Lula considerava que o momento adequado era “depois da queda do regime, com um governo provisório”, que poderia convocar uma Constituinte “livre e soberana, pois atualmente ela não dará ao trabalhador condições de representatividade suficientes e vai repetir os erros do passado”.<sup>31</sup>

O secretário-geral do Partido dos Trabalhadores, Jacó Bittar, revelou que a direção nacional de seu partido era “radicalmente contra a Constituinte, principalmente agora que é pedida com Figueiredo” e que o “próprio povo clama por coisas muito mais sérias do que a Constituinte”. A nota oficial emitida pelo partido considerava “insatisfatórias as propostas de Constituinte até agora apresentadas e repudia, especialmente, a com Figueiredo, embora não seja contrário à discussão aprofundada e democrática do real significado, para o povo, de uma Constituinte”. A nota considerava que a abertura política “não tem outro objetivo senão o de institucionalizar o regime do arbítrio e perpetuar no poder os que dele se apropriaram há 16 anos” e que “como tentativas de respostas a essa crise têm surgido, de vários lados, propostas que vão desde soluções de força até gestos de conciliação sem qualquer respaldo social, que protelam a solução real dos problemas e conferem indevido crédito aos detentores do poder”.<sup>32</sup>

A presidenta do Partido Trabalhista Brasileiro, ex-deputada federal Ivete Vargas, anunciou que seu partido também rejeitava a tese da Constituinte, a exemplo do PT. Ivete considerava que apenas quando “todos os segmentos da sociedade estiverem politicamente organizados e se puderem representar através de candidatos que deem ao eleitorado real possibilidade de escolha, então deverá surgir a Constituinte”.<sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> *Jornal do Brasil*, 3 de julho de 1980.

<sup>31</sup> *Folha de São Paulo*, 9 de julho de 1980.

<sup>32</sup> *Jornal de Brasília*, 5 de julho de 1980.

<sup>33</sup> *Jornal do Brasil*, 11 de julho de 1980.

A direção do Partido Popular defendeu a convocação de uma Constituinte advertindo o governo “de que está se agravando seriamente a crise institucional, econômica e social, gerando intoleráveis condições de vida para o povo, com riscos crescentes de ruptura”. “O destino do país está nas mãos do presidente Figueiredo”, disse Tancredo Neves. “Ou ele faz como o presidente Castello Branco, que deu poderes ao Congresso para elaborar uma nova Constituição, ou então vamos continuar no caos jurídico, que poderá levar o Brasil ao imprevisível”, concluiu.<sup>34</sup>

MDB, PDT, PTB e PP fecharam questão pela Constituinte. Apenas o PDS e o PT eram contrários. O PDS menos por convicção de seus parlamentares e mais por pressão governista. O PT por acreditar que a agenda constituinte não era prioridade para os trabalhadores naquele momento. Tancredo Neves, Leonel Brizola e Ulysses Guimarães, presidentes do PP, PDT e PMDB, respectivamente, articularam uma campanha pela convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte programada para o dia 15 de novembro de 1980, quando deveriam ocorrer eleições municipais, adiadas pelo regime. Os dirigentes partidários leriam um manifesto redigido por representantes dos três partidos para orientar os discursos parlamentares. O documento sugeria que a mobilização pela Constituinte possibilitaria “a reforma agrária e a prevalência do trabalho sobre o capital, ampliando as conquistas populares em busca da justiça social”, o que fez o PP desistir de participar, por receio de que a campanha se tornasse “subversiva”.

Àquela altura a união das oposições pela Constituinte parecia improvável.<sup>35</sup> Tancredo Neves sugeria que “o Governo não teme tanto a Constituinte, teme a campanha pela Constituinte” e que o “receio de que a campanha seja eminentemente ideológica” atrasava a sua convocação. “As classes dominantes temeriam que a campanha pela Constituinte reformista e democrática se transforme numa campanha por uma Constituinte revolucionária e subversiva”, argumentou. Tancredo abria caminho para negociações com os militares: “Se acharmos que é chegado o momento do confronto, estaremos redondamente enganados. A Constituinte só pode ser convocada pelo Poder Executivo, pelo titular legítimo da Nação”.<sup>36</sup>

O governo considerou antecipar o debate constitucional para esvaziar a Constituinte, dividir a oposição, ganhar tempo e manter controle sobre o processo de abertura política. O regime

---

<sup>34</sup> *Correio Braziliense*, 12 de julho de 1980.

<sup>35</sup> *Folha de São Paulo*, 14 de novembro de 1980.

<sup>36</sup> *O Globo*, 15 de novembro de 1980.

considerava que o Congresso possuía poderes constituintes para reformar ou elaborar uma nova Constituição. E sabia que tinha maioria na Câmara e no Senado para votar e aprovar um novo texto constitucional, embora já não se tratasse mais de uma vantagem tão ampla quanto a de legislaturas anteriores. Era preciso negociar com a oposição, mas, no limite, o essencial seria aprovado. A oposição entendia que o Congresso não possuía legitimidade para elaborar um novo texto e que reformas constitucionais eram insuficientes para a redemocratização do país. Essa era a posição emedebista desde o bipartidarismo, mas as novas legendas poderiam aceitar uma reforma constitucional sem Constituinte, como sinalizava o Partido Popular, de Tancredo Neves, que fazia oposição moderada ao regime. A agenda constituinte governista dividiria a oposição e facilitaria a formação de uma maioria pró-reforma. A antecipação do debate constitucional também seria uma forma de ganhar tempo para evitar a deliberação sobre emendas parlamentares isoladas, como a do deputado Edson Lobão, que pretendia restabelecer eleições diretas para governador, e da Comissão Djalma Marinho, que pretendia restabelecer prerrogativas do Congresso. Assumir a agenda constituinte seria também uma forma segura de continuar dirigindo o processo de transição política, como ocorrera com a anistia, concedida sem os votos da oposição.<sup>37</sup>

O regime esperava aprovar emendas constitucionais para esvaziar a possibilidade de uma verdadeira Assembleia Constituinte. Circulava na imprensa que o governo pretendia transformar o Congresso em Assembleia Constituinte em 1980.<sup>38</sup> Interlocutores do governo consideravam que a reorganização partidária promovida pela emenda constitucional nº 11, de 1978, diluía a tese da Constituinte entre diferentes partidos, diminuindo os riscos de radicalização. Enquanto a mobilização pela Constituinte foi uma agenda de setores emedebistas, no período do bipartidarismo, o governo teve receio de não poder controlar o processo de transição política. O debate constituinte poderia produzir resultados inaceitáveis: ou a maioria governista impor suas ideias, sem considerar a minoria, agravando a crise política, ou a minoria superaria a maioria oferecendo uma Constituição que o governo consideraria irrealista. Quando outros partidos passaram a defender a bandeira da Constituinte como solução para a crise política, o governo considerou que deveria assumir a agenda reformista para não correr o risco de perder o controle sobre o processo de redemocratização.<sup>39</sup> A reforma partidária estabelecida pela emenda nº 11 revogava o Ato Institucional nº 5, mas constitucionalizava normas restritivas de propaganda eleitoral e partidária, a figura dos

---

<sup>37</sup> *O Globo*, 31 de dezembro de 1979.

<sup>38</sup> *Idem*.

<sup>39</sup> *Folha de São Paulo*, 23 de dezembro de 1979.

senadores biônicos e o Pacote de Abril. Uma nova reforma seria uma oportunidade para o regime promover uma abertura controlada com a permanência da legalidade autoritária.<sup>40</sup>

A oposição moderada admitia a possibilidade de uma Constituinte com João Figueiredo. Leonel Brizola considerava “um bom indício” políticos governistas assumirem a bandeira da Constituinte e “secundário” se ela fosse convocada pelo general João Figueiredo. “Se ele for sensível e proceder como um magistrado, creio que em sua consciência ninguém poderia opor objeções.”<sup>41</sup> Ulysses admitia uma Constituinte com Figueiredo, “desde que haja sinceridade ao convocá-la e, ao presidi-la, que desenvolva os seus trabalhos, que faça uma Constituição, que estabeleça os processos de eleições diretas em todos os níveis”. “Assim”, concluiu, “não vemos nenhum constrangimento em apoiar a Constituinte mesmo com o João.”<sup>42</sup> O vice-líder do MDB no Senado, Marcos Freire, considerava que a mobilização popular poderia pressionar o governo a convocar a Constituinte, como ocorreu com a revogação do AI-5 e a concessão da anistia. “E não importa muito se a convocação da Constituinte for ou não do Presidente Figueiredo. O importante é que ela ocorra, atendidos pressupostos essenciais”, disse Freire, referindo-se à necessidade de revogação de legislações autoritárias como a Lei Falcão e a Lei de Segurança Nacional.<sup>43</sup>

Marcondes Gadelha (MDB-PB) considerava que para a convocação da Constituinte só havia as hipóteses de “ruptura do poder, golpe de Estado vitorioso ou aprovação pelo Legislativo de emenda constitucional, de iniciativa parlamentar ou do Poder Executivo”. Gadelha admitia que o governo poderia assumir a iniciativa de convocar eleições constituintes. “No caso brasileiro, como aceitar Constituinte independentemente do presidente Figueiredo? Só se ele renunciar ou for derubado.”<sup>44</sup> Era a mesma posição do deputado Miro Teixeira, secretário-geral do PP, para quem “seria uma contradição pregar-se a legalidade e querer estabelecer uma nova ordem com um golpe de Estado”.<sup>45</sup>

Em julho de 1980 os porta-vozes do governo já não defendiam a Constituição vigente. A oposição tampouco. As discordâncias eram sobre método. O governo e a oposição moderada admitiam uma reforma constitucional que revogasse a legalidade autoritária antes das eleições de 1982. A oposição de “tendência popular” pretendia mobilizar a sociedade civil para exigir uma

---

<sup>40</sup> *Folha de São Paulo*, 6 de janeiro de 1980.

<sup>41</sup> *O Globo*, 27 de dezembro de 1979.

<sup>42</sup> *Jornal de Brasília*, 28 de junho de 1980.

<sup>43</sup> *Jornal do Brasil*, 3 de julho de 1980.

<sup>44</sup> *O Estado de São Paulo*, 4 de julho de 1980.

<sup>45</sup> *O Globo*, 1º de fevereiro de 1981.

Constituinte livre e soberana, eleita exclusivamente para elaborar a nova Constituição, depois de revogadas as principais leis autoritárias, como a Lei de Segurança Nacional e o Pacote de Abril.<sup>46</sup> Jarbas Vasconcelos, um dos pioneiros na defesa da Constituinte, considerava que “a manifestação de políticos governistas a favor dessa tese é o reconhecimento tácito do impasse político-institucional que se vive hoje”. No entanto, transformar o Congresso em Constituinte seria uma farsa, porque ele não fora eleito com esse fim. Para que se convoque uma Constituinte, dizia Jarbas, “todos os requisitos que lhe antecedem devem ser preenchidos (revogação da ‘Lei Falcão’, eleições livres e diretas em todos os níveis), para que se evite uma farsa tipo ‘Constituinte com João’”.<sup>47</sup>

O governo anunciava que pretendia encaminhar uma reforma constitucional ao Congresso em março de 1980. Sarney afirmava que “todos os dispositivos referentes ao período de exceção deverão ser eliminados da Constituição, de modo a adequar a Carta ao novo período político que vivemos”. O governo pretendia promover uma reforma constitucional limitada, que eliminasse os atos de exceção da Constituição e reafirmasse o pluripartidarismo, medidas que já estavam em curso. “A tarefa agora”, disse Sarney, “se concentrará na consolidação dos partidos e na instalação do pluripartidarismo, sem que, de forma alguma, isso implique prejuízo para as etapas futuras.”<sup>48</sup> Entre os principais pontos para a futura reforma constitucional, Sarney destacava “o restabelecimento das prerrogativas do Legislativo” e “a ratificação pelo Parlamento daqueles dispositivos que, embora figurem hoje na Constituição, foram introduzidos no período de exceção”.<sup>49</sup> O governo tutelava o processo de abertura e pretendia monopolizar as decisões políticas, mesmo no caso de projetos de iniciativas parlamentares como a Emenda Lobão, que pretendia restabelecer eleições diretas para governador. Sarney dizia que assuntos como esse diziam “respeito ao projeto da abertura política do presidente Figueiredo, e a decisão caberá ao Governo”.<sup>50</sup>

O governo encarregou o ministro da Justiça, Ibrahim Abi-Ackel, em março de 1980, de negociar a formação de uma comissão de juristas e parlamentares para estudar a reforma do texto constitucional outorgado pela Junta Militar em 1967.<sup>51</sup> “Esta comissão”, sugeria Sarney, autor da

---

<sup>46</sup> *Correio Braziliense*, 12 de julho de 1980.

<sup>47</sup> *O Globo*, 29 de dezembro de 1979.

<sup>48</sup> *O Globo*, 23 de fevereiro de 1980.

<sup>49</sup> *O Globo*, 8 de agosto de 1980.

<sup>50</sup> *O Globo*, 23 de fevereiro de 1980.

<sup>51</sup> *Jornal de Brasília*, 7 de março de 1980.

ideia, “ouviria todos os seguimentos da população” e provocaria “um amplo debate no País, não sendo necessária a convocação da Constituinte como pretende a oposição, sob a alegação de que nem todas as correntes de opinião estão representadas no Congresso Nacional.”<sup>52</sup> A reforma constitucional não seria proposta nem por um Congresso Constituinte, nem por uma Assembleia Constituinte. O governo pretendia editar um Ato Adicional, como sugerido por Sarney, para convocar a comissão constitucional, que teria seus membros indicados pelo ministro da Justiça. A reforma eliminaria a emenda nº 1, de 1969, e o que restava do Pacote de Abril de 1977.<sup>53</sup> Abi-Ackel defendia que a formação de instituições democráticas deveria ser gradual, mediante reformas constitucionais. “Os mesmos defensores da Constituinte darão votos que representarão a negação de sua necessidade, uma vez que apoiarão as emendas que devolvem as prerrogativas do Legislativo e restabelecem as eleições diretas para governadores e para um terço do Senado Federal.”

Para o governo, tais argumentos bastariam para esvaziar a tese da Constituinte.<sup>54</sup> Esta “bandeira de natureza eleitoral” da oposição, nas palavras de Abi-Ackel, só teria razão de ser em caso de ruptura com a ordem estabelecida ou mudança de regime. “Hoje não há nenhuma ruptura de poder, não há nenhum vácuo, não há nenhuma substituição de regime”, disse o ministro da Justiça.<sup>55</sup> “A Constituinte só tem lugar quando se trata de edificação de um novo regime, de substituição de um regime por outro, que implique novo pacto social.”<sup>56</sup> Era o que a oposição queria. Abi-Ackel defendia uma nova Constituição como etapa final do “processo revolucionário”, institucionalizando a legalidade do regime militar. O texto deveria ser “enxuto”, delimitando princípios fundamentais e deixando para a legislação ordinária o detalhamento das normas constitucionais.<sup>57</sup> Pimenta da Veiga (PMDB-MG), reagindo à fala de Abi-Ackel, argumentava que “a tese do ministro peca por não considerar a falta de representatividade da atual composição da Câmara e do Senado, pela presença dos senadores biônicos e pela ausência dos parlamentares somente anistiados após 1978”. Marcondes Gadelha também resistia à tese de Abi-Ackel observando que “o Congresso está sob intervenção, representada pelos senadores indiretos”. “Além do mais”, completou, “fomos eleitos e estamos legislando sob o tacão de instrumentos de intimidação, como a Lei de Segurança

---

<sup>52</sup> *O Estado de São Paulo*, 15 de julho de 1980.

<sup>53</sup> *Jornal de Brasília*, 7 de março de 1980.

<sup>54</sup> *O Estado de São Paulo*, 3 de julho de 1980.

<sup>55</sup> *Correio Braziliense*, 28 de abril de 1980.

<sup>56</sup> *O Estado de São Paulo*, 3 de julho de 1980.

<sup>57</sup> *O Estado de São Paulo*, 22 de janeiro de 1982.

Nacional.”<sup>58</sup> Brizola dizia que não tinha “esperanças de que o Governo como um todo venha a formular uma emenda constitucional que corresponda às aspirações gerais do povo” e que o “situaçionismo tem agido mais preocupado em adaptar-se às novas situações criadas pela abertura e sob a condição de continuar controlando o poder e a economia”. “O que se quer”, concluiu, “é uma abertura democrática real, e não uma simples liberalização do poder autoritário.”<sup>59</sup>

O governo planejava convocar o Congresso para examinar o projeto de uma nova Constituição durante o recesso do final de 1981, promulgando o novo texto em março de 1982, quando o governo Figueiredo completasse três anos. O governo utilizaria a reforma constitucional como bandeira constituinte para as eleições parlamentares daquele ano, sugerindo que as reivindicações da oposição tinham sido atendidas. Uma parte do governo considerava arriscado aguardar as eleições de 1982 para promover as reformas constitucionais que esvaziariam a agenda constituinte. Outra parte, liderada por Abi-Ackel, acreditava que o governo conseguiria formar maioria parlamentar, ainda que frágil, nas eleições de 1982, ou pelo menos poderia associar-se ao PP, de Tancredo Neves, para formar uma maioria ocasional pela agenda de reformas. Se o governo obtivesse maioria parlamentar nas urnas ou, mesmo perdendo, perdesse de pouco, continuaria controlando o processo de transição política.<sup>60</sup>

O governo poderia convocar o Congresso para elaborar uma nova Constituição no recesso do final de 1982, logo após as eleições, mas ainda antes da posse dos novos congressistas, caso perdesse sua maioria parlamentar. A elaboração da nova Constituição naquele momento permitiria que o regime continuasse governando com certa autonomia em relação ao futuro Congresso e impediria reformas posteriores, restabelecendo o quórum de dois terços para aprovação de emendas constitucionais. O governo detinha a maioria no Senado e provavelmente manteria o controle sobre mais de um terço das cadeiras da Câmara, bloqueando a possibilidade de reformas de iniciativa da oposição. Se o governo mantivesse a maioria na Câmara com as eleições de 1982, poderia desistir da estratégia de elaborar uma nova Constituição e retomar a ideia anterior de promover reformas limitadas para esvaziar a agenda constituinte.<sup>61</sup> O regime temia que uma Constituinte com maioria oposicionista reduzisse o mandato presidencial e convocasse eleições diretas para presidente da República. E temia qualquer Constituinte porque em qualquer caso perderia a segurança conferida

---

<sup>58</sup> *O Globo*, 4 de julho de 1980.

<sup>59</sup> *O Globo*, 8 de julho de 1980.

<sup>60</sup> *Folha de São Paulo*, 6 de julho de 1980.

<sup>61</sup> *Correio Braziliense*, 18 de outubro de 1981 e 14 de abril de 1982.

por sua maioria no Senado. Os senadores biônicos não teriam o poder de veto que tinham no Senado, pois seus votos contariam tanto quanto o dos deputados.<sup>62</sup>

Arinos defendeu, em janeiro de 1981, que o Congresso deveria outorgar poderes constituintes aos parlamentares que seriam eleitos em 1982, preservando o mandato do presidente da República, que se encerraria no início de 1985. Arinos, considerando que as propostas do governo e da oposição eram insuficientes para resolver a crise política, avançou uma solução intermediária: “Uma emenda constitucional elaborada pelo Executivo”, dizia, “não solucionaria os problemas da Nação, porque concentraria apenas a visão do Governo sobre o pacto social”. Uma reforma de iniciativa do Congresso, por outro lado, “exigiria um trabalho prévio de articulação de pelo menos três grandes partidos, para se obter a maioria absoluta”. A proposta de transformar em constituintes os parlamentares eleitos em 1982 agradava outras lideranças partidárias. O Congresso se reuniria por seis meses como Assembleia Constituinte, período em que o Poder Executivo assumiria suas funções legislativas, e depois os deputados e senadores retomariam suas funções originais.<sup>63</sup>

Jarbas Passarinho, líder da maioria no Senado, considerava a delegação de poderes constituintes aos futuros parlamentares uma ideia “sensata e oportuna”, porque “não propõe o sacrifício dos atuais mandatos, que seriam fatalmente atingidos, na hipótese de convocação de uma Assembleia Constituinte”.<sup>64</sup> O deputado Ruben Figueiró (PP-MS) apresentou, em junho de 1981, projeto de decreto legislativo assinado por 232 deputados e 23 senadores, para permitir que o Congresso a ser eleito em novembro de 1982 elaborasse uma nova Constituição, como sugeria Arinos, mas com diferenças sutis. Os deputados e senadores eleitos acumulariam funções legislativas ordinárias e constituintes. A Assembleia Nacional Constituinte se reuniria paralelamente ao trabalho legislativo, em horários que não afetassem o regular funcionamento da Câmara e do Senado. A iniciativa por decreto legislativo retirava o poder de veto do Poder Executivo. A proposta tramitaria na Câmara e no Senado e seria promulgada pela Mesa do Congresso Nacional, entrando em vigor com força de lei. Mas não foi o que aconteceu. Tanto o governo como as oposições tinham poder de

---

<sup>62</sup> *Folha de São Paulo*, 10 de fevereiro de 1981.

<sup>63</sup> *O Globo*, 29 de janeiro de 1981.

<sup>64</sup> *Folha de São Paulo*, 10 de fevereiro de 1981.

veto sobre as iniciativas de reforma constitucional, que se anulavam mutuamente. Era preciso uma solução negociada. Arinos e a Constituinte tiveram que esperar.<sup>65</sup>

Ulysses considerava que todas as propostas emedebistas apresentadas e por apresentar passavam pela convocação da Assembleia Constituinte, uma “solução-síntese” do partido para a crise nacional. Mas começava a surgir, com os deputados emedebistas de primeiro mandato, eleitos em 1982, um movimento de reorientação partidária que propunha “a bandeira branca das eleições presidenciais diretas” como estratégia de mobilização popular prioritária. O movimento considerava que um presidente eleito pelo voto direto teria força e legitimidade para propor uma Constituinte que superasse o passado autoritário. “Esse governo, nascido das urnas”, dizia um documento encaminhado pelos novos deputados à direção nacional do partido, “terá como compromisso fundamental a convocação da Assembleia Nacional Constituinte – ‘livre, popular e soberana’”.<sup>66</sup>

O deputado Dante de Oliveira (PMDB-MT) apresentou, em março de 1983, a proposta de emenda constitucional nº 5, para restabelecer eleições diretas no país em 1984, pondo fim ao colégio eleitoral.<sup>67</sup> A reorientação das prioridades peemedebistas em prol das Diretas fez eclodir uma campanha nacional nas ruas, que contaminou até parlamentares governistas, que contribuíram com 55 votos favoráveis à emenda. Ainda assim, insuficientes para sua aprovação.

Quando o governo e a maioria de seu partido bloquearam a possibilidade de eleições diretas, em abril de 1984, a oposição retomou a tese da Constituinte como alternativa não violenta para a transição política, ao mesmo tempo em que mobilizava uma candidatura própria no colégio eleitoral. De outra parte, a fratura da base parlamentar governista culminou na formação de uma frente liberal, que incluía o ex-presidente arenista e pedessista José Sarney. O governo já não tinha maioria e uma aliança entre emedebistas moderados e dissidentes da frente liberal seria capaz de eleger indiretamente o próximo presidente da República.

Tancredo Neves emergira como fiador de uma transição política negociada com os militares ao preferir receber o então presidente João Figueiredo em Uberaba, Minas Gerais, em vez de subir ao palanque das Diretas-Já em 25 de janeiro de 1984, num comício que reuniu cerca de trezentas

---

<sup>65</sup> *O Estado de São Paulo*, 12 de junho de 1981.

<sup>66</sup> *O Estado de São Paulo*, 3 de abril de 1983. Leão, 2004.

<sup>67</sup> Os relatos a seguir baseiam-se em Rocha, 2013.

mil pessoas no centro de São Paulo.<sup>68</sup> A Aliança Democrática que se formou da união entre tancredistas e frentistas lançou Tancredo Neves como candidato indireto à presidência, com José Sarney como vice. Os peemedebistas “autênticos”, insatisfeitos com a decisão dos moderados de aceitar a institucionalidade autoritária, exigiam da Aliança o compromisso eleitoral com a convocação da Constituinte. “Assumo, diante de nosso povo”, foi a resposta de Tancredo, “o compromisso de promover, com a força política que a Presidência da República confere a seu ocupante, a convocação de poder constituinte para, com a urgência necessária, discutir e aprovar a nova Carta Constitucional.”<sup>69</sup> O “Compromisso com a Nação”, assinado por Ulysses Guimarães, Tancredo Neves, Aureliano Chaves e Marco Maciel, falava na “convocação de Constituinte, livre e soberana, em 1986, para elaboração de nova Constituição”.<sup>70</sup> Tancredo e a Aliança prometeram convocar o poder constituinte para elaborar uma nova Constituição. Não prometeram uma Constituinte exclusiva. A atribuição de poderes constituintes ao futuro congresso poderia não ser o que esperavam os peemedebistas “autênticos”.<sup>71</sup>

O compromisso com a Constituinte foi reafirmando na sessão do Colégio Eleitoral que elegeu Tancredo Neves e José Sarney, em 15 de janeiro de 1985, quando Ulysses Guimarães, discursando pelo candidato emedebista, defendeu a reconstrução das instituições democráticas “através de uma Assembleia Nacional Constituinte”. O compromisso com a Constituinte foi uma contrapartida exigida pelos “autênticos” para unir o partido, refletindo-se na declaração de voto de seus membros. “Ao expressar nosso voto em Tancredo Neves, neste espúrio e ilegítimo Colégio Eleitoral”, disse Jorge Uequet (PMDB-RS), “estamos votando no compromisso de mudanças, com a imediata convocação da Assembleia Nacional Constituinte e a conseqüente eleição direta para presidente da República.” “Venho a este Colégio Eleitoral – reunião sem povo e reduto das elites – para transmitir o recado da Praça Pública”, disse o vice-líder do PMDB na Câmara, deputado Arthur Virgílio Neto, “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.”<sup>72</sup>

---

<sup>68</sup> Hagopian, 1996.

<sup>69</sup> Delgado, 2006, p. 289.

<sup>70</sup> Maciel, 2010.

<sup>71</sup> *O Globo*, 7 de agosto de 1984.

<sup>72</sup> *Diário do Congresso Nacional*, 16 de janeiro de 1985.

Tancredo Neves teve que costurar acordos com os governos estaduais para compor maioria no colégio eleitoral e superar obstáculos militares à convocação da Constituinte.<sup>73</sup> Ulysses Guimarães, como presidente do partido, não poderia deixar de falar em Constituinte, “mas Tancredo Neves deverá falar na atribuição de poderes constituintes ao Congresso”, como explicava Freitas Nobre, líder do partido na Câmara. Tancredo deveria assumir o discurso dos militares, que defendiam que os parlamentares tinham poderes constituintes para reformar a Constituição. A diferença era sutil, mas significativa. Os militares temiam que a campanha pela Constituinte levasse a um “re-crudescimento do revanchismo no Brasil” com a “eleição de um Congresso dominado pela esquerda”, como revelava Antonio Carlos Magalhães, governador baiano. Os aliados mais próximos de Tancredo, como Franco Montoro, deixaram de falar em “Assembleia Nacional Constituinte” para se referir apenas à “atribuição de poderes constituintes ao Congresso”. Tancredo tinha ainda que administrar os interesses de quem pretendia a convocação da Constituinte em 1986.

Dias antes do último comício de sua campanha, Tancredo Neves disse que “tecnicamente, em termos de racionalidade política, em termos de ciência política, só em 86 teremos condições de convocar uma Constituinte”. Ele argumentava que só havia duas formas de convocar uma *constituente-já*, tese sugerida por Raymundo Faoro: “Usando os poderes implícitos da Constituinte do atual Congresso, que ainda está marcado por alguns vícios, como o da bionicidade, sendo, portanto, um organismo legal mas sem legitimidade para fazer uma nova Constituição ou então convocar uma Constituinte dissolvendo o atual Congresso, coisa que ninguém tem poderes para fazer, além do que seria uma extrema violência”. Tancredo dizia que era preciso esperar, mas considerava que os pedidos de *constituente-já* “demonstram que essa preocupação pela Constituinte traduz realmente um estado de espírito e de consciência nacional que nós deveríamos estimular e aplaudir”. Tancredo sugeria que a Constituinte “virá ungida pelo voto popular e viria sobretudo armada de plenos poderes outorgados pelo povo e, assim, nós poderíamos realmente ter uma carta constitucional revestida de toda legitimidade”. Tancredo falava em “Constituinte”, “plenos poderes” e “nova carta constitucional”, como queriam os emedebistas, mas não em “Constituinte exclusiva”, para não contrariar os interesses militares, que queriam reformas sem rupturas.<sup>74</sup>

Ao ser eleito, Tancredo Neves anunciou que uma de suas primeiras medidas seria convocar uma comissão de juristas, políticos e representantes da sociedade civil para elaborar um anteprojeto

---

<sup>73</sup> *Gazeta Mercantil*, 5 de julho de 1984. Soares, 1984.

<sup>74</sup> *Folha de São Paulo*, 16 de dezembro de 1984.

de nova Constituição. A comissão, que seria presidida pelo ex-senador Afonso Arinos, promoveria um amplo debate nacional e ofereceria um texto final como subsídio do Poder Executivo à Assembleia Nacional Constituinte, que seria instalada em março de 1987.<sup>75</sup> A comissão estaria vinculada ao Ministério da Justiça, que seria de Fernando Lyra. “Logo após a posse”, dizia Lyra, “Tancredo nomeará a comissão encarregada de viabilizar todo esse processo. A indicação do jurista Afonso Arinos para presidi-la foi muito feliz, pois é um nome que merece o respeito de todos por tudo o que já fez pela redemocratização do País.”<sup>76</sup>

Ao final da Constituinte, Roberto Cardoso Alves, deputado constituinte e líder conservador, sugeriu que Tancredo Neves faria apenas um “emendão”. “Ele sempre falou em adaptar a nossa Carta a um Estado social de direito. O Sarney foi mais longe e convocou a Assembleia Nacional Constituinte”, disse. O testemunho do ex-secretário-geral da Mesa da Câmara, Paulo Affonso Martins de Oliveira, foi na mesma direção. Segundo Oliveira, Tancredo pretendia promover uma reforma constitucional fatiada. “Paulo, você acha que eu vou instalar Constituinte para ficar sendo amolado o tempo todo?”, ele teria dito. “Criarei uma comissão e vou pedir, de vez em quando, que me mandem uma proposta de emenda à Constituição.”<sup>77</sup> Mas a transição política tinha outros planos. Com a morte de Tancredo, coube a Sarney, que liderou os esforços do governo Figueiredo contra a Constituinte, convocá-la como primeiro presidente civil da redemocratização, honrando o compromisso que apenas Tancredo tinha força política para descumprir. A permanência de lideranças políticas do autoritarismo como dirigentes da transição fez a Nova República instalar-se mais sobre os alicerces do regime militar que sobre seus escombros.<sup>78</sup>

Sarney hesitava em convocar a comissão pré-constituinte por não saber se o anteprojeto facilitaria ou prejudicaria os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte. A ideia de Tancredo era preparar um anteprojeto a ser encaminhado como colaboração do Executivo à Constituinte, abrindo desde logo um debate popular a respeito. Políticos, intelectuais e lideranças de movimentos sociais confabulariam com juristas, que deveriam propor o debate, não impor um texto à futura Constituinte. Sarney não tinha o mesmo respaldo popular que Tancredo, tampouco dentro do PMDB, que resistia à formação de uma comissão pré-constituinte por entender que ela não seria representativa das urnas, mas de escolhas pessoais do presidente da República, e limitaria e

---

<sup>75</sup> *O Estado de São Paulo*, 17 de fevereiro de 1985.

<sup>76</sup> *Folha de São Paulo*, 11 de março de 1985.

<sup>77</sup> *Jornal de Brasília*, 9 de outubro de 1988. Oliveira, 2005, p. 142-143.

<sup>78</sup> Souza, 1988, p. 568.

condicionaria os trabalhos constituintes. Para o partido, o mais numeroso do Congresso, a Constituinte deveria ser livre para atuar e quanto menos condicionamentos surgissem, melhor.<sup>79</sup>

A Ordem dos Advogados do Brasil rejeitava qualquer anteprojeto que pudesse ser remetido “como privilegiado documento base, à futura Constituinte, sobretudo oriundo de comissão nomeada por atuais poderes da República”.<sup>80</sup> O governo reagia às críticas sugerindo que a comissão serviria apenas para provocar o debate constitucional e que seus resultados não seriam encaminhados oficialmente ao Congresso eleito para elaborar a Constituição. O “anteprojeto” desejado por Tancredo logo passou a ser referido por termos menos vinculantes, como “esboço”, “texto”, “esboço de texto” e, finalmente, “estudos”. A “Comissão Provisória de Estudos Constitucionais” seria composta por cinquenta membros e teria dez meses para concluir seus trabalhos.<sup>81</sup> Afonso Arinos, seu presidente, considerava, reafirmando os planos de Tancredo e contrariando o governo Sarney, que o resultado final teria a forma de um anteprojeto de Constituição, que seria, “como ato de Governo, remetido à Assembleia Constituinte para que esta, soberanamente, o aceite, o emende ou o rejeite”. Fernando Lyra também se referia a Tancredo para reagir a Arinos, lembrando que “a Constituição não é obra de um só homem, por mais sábio que ele seja, nem de um grupo de homens, mas sim de um povo inteiro”. Ao instalar a comissão, Sarney afirmou que ela não se reuniria “para ditar aos constituintes que textos devem aprovar ou não”, mas “para ouvir a Nação, discutir com o povo as suas aspirações, estimular a participação da cidadania no processo de discussão da natureza e fins do Estado e estimulá-la a escolher bem os delegados constituintes”.<sup>82</sup>

Enquanto governo e Congresso decidiam quem deveria ter a iniciativa de convocar a Constituinte, o ministro Oscar Dias Corrêa, do Supremo Tribunal Federal, defendia que ela não era necessária para promover as mudanças desejadas na Constituição.<sup>83</sup> Corrêa ressaltava que falava em nome próprio, e não do tribunal, ao argumentar que uma Constituinte “pressupõe uma ruptura de ordem jurídica”, o que não ocorrera, e que todas as mudanças poderiam ser feitas por emendas constitucionais. O ministro tinha os mesmos receios dos militares “com a possibilidade concreta” de serem eleitos constituintes “os que prometerem mais ou radicalizarem mais”, em prejuízo de

---

<sup>79</sup> *Jornal da Tarde*, 29 de maio de 1985.

<sup>80</sup> *Jornal de Brasília*, 20 de julho de 1985.

<sup>81</sup> *Idem*. Pereira, 1987.

<sup>82</sup> *O Globo*, 4 de setembro de 1985.

<sup>83</sup> *Corrêa*, 1986.

“candidatos sérios e prudentes”. Corrêa evocava “um tradição legal de 150 anos”, diante da qual a Constituinte deveria representar uma evolução, não uma ruptura.<sup>84</sup>

O ministro do Exército, general Leônidas Pires Gonçalves, defendeu, junto aos presidentes da Câmara e do Senado, a manutenção das atribuições constitucionais dos militares na futura Constituição. Apesar de o Exército não ser político, defendia o ministro, “na medida em que for consultado, em coisas específicas de sua destinação constitucional, o princípio é que nada seja mudado”.<sup>85</sup>

O presidente do Supremo Tribunal Federal, ministro Moreira Alves, de sua parte, procurou José Sarney para informar que desejava levar a contribuição do judiciário para a comissão de juristas encarregada de preparar um anteprojeto de reforma constitucional. “Disse ao Presidente, em nome dos meus colegas-Ministros, que o STF, como órgão, espera ser ouvido no tocante às mudanças ligadas ao Judiciário quando dos trabalhos de uma futura comissão.” O ministro evitava se manifestar sobre a forma de convocação da Constituinte, se por iniciativa do Congresso ou do presidente da República, se por emenda ou por outro instrumento legislativo, prevendo que questões desse tipo poderiam ter que ser decididas pelo tribunal. “Nessa fase do processo”, observou, “não podemos nos manifestar, justamente na condição de guardiões da Constituição. Digamos que, havendo uma convocação, de um jeito ou de outro, alguém pode entrar com um recurso, justamente por considerar inconstitucional o processo de convocação.” Assim Moreira Alves assegurava o continuísmo da transição, posicionando a Constituinte como órgão derivado, que poderia ter seus trabalhos revistos pelo tribunal, desde sua convocação. Ao mesmo tempo, sugeria que o tribunal poderia opinar para direcionar os trabalhos. “Uma vez que o processo de convocação não sofra impugnação”, sugeriu, “o STF poderia participar, já que não se discutiria mais o processo e sim o conteúdo da nova Constituição.”<sup>86</sup>

O presidente José Sarney assumiu a iniciativa de convocar a Assembleia Nacional Constituinte enviando uma emenda constitucional para ser apreciada pelo Congresso Nacional. A convocação era um compromisso de campanha da Aliança Democrática. Seus líderes seriam consultados para a elaboração do texto, que finalmente seria redigido por Célio Borja, assessor especial da

---

<sup>84</sup> *O Estado de São Paulo*, 28 de maio de 1985.

<sup>85</sup> *O Estado de São Paulo*, 31 de maio de 1985.

<sup>86</sup> *O Globo*, 26 de maio de 1985.

Presidência da República.<sup>87</sup> A emenda convocatória não assegurava uma assembleia exclusiva, ou seja, seus membros não seriam eleitos para a tarefa exclusiva de elaborar uma nova Constituição. Continuariam legislando ordinariamente durante e após a Constituinte.<sup>88</sup> As emendas dos deputados Gastone Righi (PTB-SP) e Alberto Goldman (PMDB-SP), que também pretendiam convocar uma Constituinte e eram anteriores à do Executivo, foram consideradas insuficientes e deixaram de ser apreciadas por falta de quórum.<sup>89</sup> Sarney convocou a Constituinte afirmando que cumpria “o mais grave dos compromissos” de campanha da Aliança Democrática. “A Constituinte será”, dizia ele, “um marco seguro no caminho da conciliação.”<sup>90</sup>

Ainda antes da posse, o então candidato indireto à presidência da República, Tancredo Neves, recebeu de Clóvis Ramalhete, ex-consultor geral da República, um anteprojeto de convocação da Constituinte, que lhe havia solicitado. O pedido ocorrera numa cerimônia em homenagem a Sobral Pinto, no final de 1984. “Mestre, preciso de um estudo seu de como implantar uma Constituinte sem traumas”, disse Tancredo. Aureliano Chaves encaminhou o parecer de Ramalhete a Tancredo poucos dias depois. O trabalho era semelhante à proposta que foi adotada por Sarney. Defendia que a Constituinte não poderia ser convocada por iniciativa exclusiva do presidente da República, mediante dissolução do Congresso, nem pelos parlamentares, através de resolução legislativa. Deveria ser convocada por provocação do Executivo ao Congresso, como ocorreu. Ramalhete justificava em seu parecer: “Cabe ao presidente da República a iniciativa de encaminhar ao Congresso Nacional esse projeto de ‘disposição transitória’ que possibilita a Constituinte e, ainda, a seu tempo, a de enviar-lhe o projeto de Constituição”. A iniciativa expressaria “que o Presidente pretende a revisão de suas atuais competências de chefe de Estado” e serviria para “afastar limitações constitucionais às iniciativas dos congressistas e obstar a usurpação de competências”. O anteprojeto previa que o Congresso eleito em 1986 deveria ser transformado em Constituinte, “tudo não obstante manter em atividade ordinária as duas casas do Congresso”.<sup>91</sup>

A emenda que convocou a Constituinte foi construída ouvindo lideranças do Congresso nacional e foi bem recebida pelos partidos, inclusive pelo PDS, que não foi à solenidade de assinatura da emenda, mas declarou que contribuiria para sua aprovação. A Ordem dos Advogados do

---

<sup>87</sup> *O Globo*, 22 de maio de 1985.

<sup>88</sup> *Correio Braziliense*, 23 de novembro de 1985.

<sup>89</sup> *O Globo*, 22 de maio de 1985.

<sup>90</sup> *Correio Braziliense*, 29 de junho de 1985.

<sup>91</sup> *Folha de São Paulo*, 26 de junho de 1985.

Brasil e o Partido dos Trabalhadores, contudo, tinham suas desconfianças. O PT preferia que a Constituinte fosse convocada já em 1986, como defendia Raymundo Faoro, que fora presidente da OAB entre 1977 e 79. Faoro lembrava do Ato Institucional nº 4, de 1966, que dava ao Congresso poderes para elaborar uma nova Constituição. “Na época, não notamos o golpe, que ficou claro dois anos depois. Será que daqui a dois anos poderemos dizer com certeza que esta proposta incorpora um novo golpe de Estado?”, questionou. Faoro considerava que a convocação da Constituinte, ou melhor, a atribuição de poderes constituintes ao Congresso eleito em 1986 por iniciativa do governo marcaria a continuidade do regime de 1964. “A ruptura existe”, dizia Faoro, “começou talvez em 1974, quando as eleições derrotaram o partido do Governo em 16 estados, e foi oficializada com a luta do povo pelas diretas.” “Perdemos uma grande chance de termos eleições diretas”, concluiu, “e, agora, estamos perdendo uma boa oportunidade de fazermos a nossa Constituinte no lugar das eleições municipais.”<sup>92</sup>

O deputado Flávio Bierrenbach (PMDB-SP), relator da comissão mista do Congresso que examinava a proposta de convocação da Constituinte, surpreendeu a todos ao propor a realização de um plebiscito em março de 1986, para que o povo decidisse se a Constituinte deveria ser exclusiva ou congressional, contrariando o acordo das lideranças partidárias, que queriam ela fosse livre e soberana para elaborar o novo texto, mas congressional. Bierrenbach assumia a tese da Ordem dos Advogados do Brasil, que fora discutida por Ulysses Guimarães e os líderes partidários na semana anterior. “Todos foram contra”, disse o deputado José Lourenço, líder do PFL. Apenas o vice-líder do PT, José Genoíno, que não compunha a comissão, foi favorável. “Ele é doido”, disse o deputado Bonifácio de Andrada, ao saber do parecer de Bierrenbach. “O consenso no Congresso era contra a Constituinte exclusiva. A proposta de um plebiscito não tem cabimento”, sugeria o senador José Ignácio, da bancada emedebista.<sup>93</sup>

As lideranças do PMDB, PFL, PDS e do PTB elaboraram um novo parecer a ser apresentado na comissão mista no dia seguinte, quando seria derrubada a proposta de Bierrenbach. A Constituinte deveria ser congressional, como queria Sarney.<sup>94</sup> O parecer do relator nem chegou a ser votado. O deputado Walmor Giavarina (PMDB-SC) apresentou voto em separado, que foi

---

<sup>92</sup> *Correio Braziliense*, 11 de setembro de 1985.

<sup>93</sup> *O Estado de São Paulo*, 17 de outubro de 1985. Bierrenbach, 1986.

<sup>94</sup> *Jornal de Brasília*, 18 de outubro de 1985.

apreciado antes, por acordo dos líderes, e aprovado, prejudicando a apreciação do substitutivo de Bierrenbach. A proposta de Giavarina estabelecia uma Constituinte congressional, conforme sugerido pela Aliança Democrática, restabelecendo a proposta original de Sarney. Apenas o PDT, com um único representante dentre os vinte e dois membros da comissão, e o PT, apenas com direito a voz, tentaram salvar a proposta de Bierrenbach. O pedessista Adail Vettorazzo (SP) também defendeu Bierrenbach, afirmando que “o homem que teve coragem de ser coerente com o programa do seu partido, passou a ser visto como um maluco pelos próprios colegas”.<sup>95</sup> “Nós apenas estamos sendo coerentes”, justificou Ulysses Guimarães. “Quando lançamos a campanha pelas diretas e a Constituinte, jamais nos comprometemos a convocá-la exclusivamente para fazer a Constituição.”<sup>96</sup> O líder do PMDB, Pimenta da Veiga, admitia que o acordo com o PDS pela Constituinte congressional era fundamental para garantir a aprovação da sua convocação pelo plenário do Congresso Nacional.<sup>97</sup> O líder do PFL no Senado, Carlos Chiarelli, ameaçava recorrer ao Supremo caso o Congresso não funcionasse paralelamente aos trabalhos da Constituinte.<sup>98</sup> O Supremo era considerado um recurso estratégico que poderia ser mobilizado pelos parlamentares para impor suas preferências nos momentos críticos. Pelo menos na retórica. Fernando Henrique Cardoso (PMDB-SP), que era líder do governo no Congresso, revelou, no ano seguinte, que havia um acordo entre os grupos de oposição ao governo Figueiredo e as Forças Armadas que impediu a convocação de uma Assembleia Constituinte exclusiva. A Constituinte congressional foi convocada “porque as Forças Armadas não aceitavam” outro modelo, sugeriu.<sup>99</sup>

Os militares estavam no centro das decisões políticas no período constituinte, pelas inseguranças de Sarney para assumir o governo e se manter no poder. Ainda antes da instalação da Constituinte, os militares impunham suas principais teses: a manutenção das atribuições das Forças Armadas, que eram responsáveis pela ordem interna, e o veto à criação do Ministério da Defesa, que reuniria os ministérios militares.<sup>100</sup> Desde abril de 1985, os três ministros militares e os chefes do SNI, do Gabinete Militar da Presidência e do Estado-Maior das Forças Armadas mantinham

---

<sup>95</sup> *Jornal de Brasília*, 19 de outubro de 1985.

<sup>96</sup> *Jornal de Brasília*, 20 de outubro de 1985.

<sup>97</sup> *Jornal de Brasília*, 19 de outubro de 1985.

<sup>98</sup> *O Globo*, 25 de novembro de 1985. Rocha, 2009.

<sup>99</sup> *Folha de São Paulo*, 20 de maio de 1986.

<sup>100</sup> *Folha de São Paulo*, 3 de janeiro de 1987.

reuniões regulares para tratar das contribuições que apresentariam à Constituinte. Em janeiro de 1986, reunidos no Forte Apache, sede do Quartel-General do Exército, em Brasília, o grupo fechou questão contra modificações nas atribuições das Forças Armadas pela Assembleia Nacional Constituinte, a ser instalada no ano seguinte.<sup>101</sup> “Mantivemos por vários meses um grupo de oficiais das três Forças estudando uma posição sobre nosso papel na Constituição”, revelou Henrique Sabóia, ministro da Marinha. “Agora só falta definir se enviaremos o fruto deste trabalho por escrito ou através de um dos observadores que trabalham junto ao dr. Afonso Arinos”, disse.<sup>102</sup>

Os ministros encaminharam as contribuições das três Forças a Afonso Arinos, presidente da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, que se comprometeu a incluí-las no anteprojeto de Constituição que seria encaminhado à Constituinte. O propósito era manter os dispositivos da Constituição em vigor, que diziam que “as Forças Armadas, constituídas pela Marinha, Exército e Aeronáutica, são instituições nacionais, permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República e dentro dos limites da lei” (art. 90); e que “as Forças Armadas, essenciais à execução da política de segurança nacional, destinam-se à defesa da Pátria e à garantia dos poderes constituídos, da lei e da ordem” (art. 91). Os militares eram contra a abolição do “estado de sítio” e das “medidas de emergência” e não aceitavam que suas atribuições fossem reduzidas à defesa externa.<sup>103</sup>

A comissão pré-constitucional retirou das Forças Armadas a responsabilidade sobre a ordem interna, contrariando os ministros militares, que reagiam publicamente. “Queremos manter nossa destinação constitucional”, disse Leônidas Pires Gonçalves, ministro do Exército. O ministro compreendia que a tarefa de garantir os poderes constitucionais, como sugerido pela comissão, já conferia responsabilidade sobre a ordem interna, mas ele queria um texto inequívoco, que não permitisse outras interpretações. Os militares queriam a manutenção de suas atribuições e sugeriam a elaboração de uma Constituição sem “radicalismos”.<sup>104</sup> “Se tivermos uma boa Constituição, a consolidação dos partidos políticos e do sistema democrático, não haverá o mínimo risco de no futuro nós termos intervenção no processo democrático brasileiro”, disse Octávio Moreira Lima, ministro da Aeronáutica, externando suas expectativas em relação à Assembleia Nacional Constituinte.<sup>105</sup>

---

<sup>101</sup> *Correio Braziliense*, 15 de janeiro de 1986.

<sup>102</sup> *O Globo*, 15 de janeiro de 1986.

<sup>103</sup> *Correio Braziliense*, 22 de fevereiro de 1986.

<sup>104</sup> *Correio Braziliense*, 10 de junho de 1986.

<sup>105</sup> *Correio Braziliense*, 29 de janeiro de 1987.

O Supremo Tribunal Federal também participou ativamente da elaboração da nova Constituição, seja levando contribuições do Poder Judiciário aos constituintes, seja como árbitro que poderia ser acionado para resolver conflitos.<sup>106</sup> O ministro Sydney Sanches, do Supremo Tribunal Federal, opinava sobre como a Constituinte poderia reformar o Poder Judiciário, ressaltando que suas opiniões eram pessoais, não necessariamente representativas do tribunal. O ministro defendia que o Poder Judiciário precisaria de autonomia orçamentária, administrativa e política para atuar com eficiência, rapidez e confiabilidade. Também defendia que novos atores pudessem provocar o Supremo diretamente, retirando do procurador-geral da República a exclusividade para promover representações de inconstitucionalidade. “A representação de inconstitucionalidade não há de competir apenas ao procurador-geral da República”, sugeriu, “devendo caber também às pessoas jurídicas de direito público, ao Congresso Nacional, aos tribunais judiciários, às assembleias legislativas, aos partidos políticos, entidades de classe e sindicatos (os três últimos segmentos apenas em nível nacional).” Ainda segundo Sanches, o controle difuso só deveria ser admitido para questões constitucionais e de elevado interesse público.<sup>107</sup>

O ministro Moreira Alves, presidente do Supremo Tribunal Federal, apresentou problemas e soluções para o Poder Judiciário em palestra na Escola Superior de Guerra, em 29 de maio de 1985. Ele sugeria que a demora e os custos processuais eram os dois maiores e mais persistentes problemas do judiciário brasileiro, não obstante as várias reformas destinadas a superá-los. Moreira Alves acreditava que a maior mudança a ser feita na Justiça brasileira era de mentalidade. “Não pode continuar o Poder Judiciário a ser o caminho único da solução de conflitos de interesses”, disse, sugerindo a elevação das custas processuais como “salutar fator inibidor do ajuizamento de causas”. Moreira Alves era um juiz conservador. Entendia que os tribunais deveriam decidir menos e oferecer mais segurança jurídica para o desenvolvimento econômico. O Judiciário “não gera riquezas”, disse, “mas possibilita, com a segurança jurídica de que ele é a garantia, que elas se produzam.” A sobrecarga de trabalho do Supremo Tribunal Federal poderia ser resolvida se o tribunal julgasse apenas questões federais que entendesse relevantes, como fazia a Suprema Corte dos Estados Unidos, que só decidia sobre questões de elevado interesse público.<sup>108</sup>

Os juristas divergiam sobre a estrutura do Supremo Tribunal Federal na nova Constituição. Os conservadores defendiam a manutenção das atribuições de controle de constitucionalidade e

---

<sup>106</sup> Koerner e Freitas, 2013.

<sup>107</sup> *Folha de São Paulo*, 6 de outubro de 1985.

<sup>108</sup> *O Estado de São Paulo*, 13 de julho de 1985.

uniformização da legislação federal, contra a transformação do Supremo em Corte Constitucional e a criação de um Tribunal Superior de Justiça, ideias percebidas como propostas de extinção do Supremo.<sup>109</sup> Os juristas progressistas queriam a abertura do controle de constitucionalidade para outras entidades, retirando a exclusividade do procurador-geral da República, e defendiam a criação de uma Corte Constitucional, com mandato fixo para seus ministros.<sup>110</sup> O Supremo tinha suas próprias ideias, encaminhadas à comissão pré-constitucional como contribuição do Poder Judiciário. As propostas dos ministros aproximavam-se do que defendiam os juristas conservadores, contra a delegação de competências para um novo tribunal superior, contra a transformação do Supremo em corte constitucional e contra a abertura do controle de constitucionalidade para novas entidades.<sup>111</sup> O documento com as contribuições dos ministros sugeria a manutenção do procurador-geral da República como único legitimado para arguir a inconstitucionalidade de leis perante o tribunal. Os ministros rejeitavam a criação do Superior Tribunal de Justiça, com o argumento de que ele representaria uma interferência na autonomia das justiças estaduais, assim como a conversão do Supremo em Corte Constitucional. “É importante que um tribunal, de caráter nacional, com jurisdição em todo o País, continue exercendo competência sobre as questões federais de maior repercussão na ordem jurídica”, defendiam.

Sarney não encaminhou à Constituinte o documento elaborado pela comissão pré-constitucional. “Para não interferir, o presidente José Sarney não enviará a proposta à Assembleia Nacional Constituinte a não ser que seus membros a requisitem”, foi a justificativa oficial do porta-voz da Presidência, Fernando Cesar Mesquita.<sup>112</sup> “Não pedi para o presidente encampar a nossa proposta. Nós fornecemos subsídios, que ele estudará. Mas será a Assembleia Nacional Constituinte quem decidirá o que fazer”, disse Afonso Arinos.<sup>113</sup> Sarney discordava da comissão por ela ter optado pelo parlamentarismo e pela intervenção direta do Estado na economia. Ulysses também optou por esvaziar o trabalho da comissão, deixando de comparecer à solenidade de entrega do texto. “A Constituinte não funcionará como simples eco, carimbo ou papel-carbono de qualquer projeto de

---

<sup>109</sup> Ferreira Filho, 1985 e Reale, 1985.

<sup>110</sup> Bisol, 1988; Castro, 1985; Comparato, 1986; Dallari, 1984; Grau, 1985.

<sup>111</sup> *O Estado de São Paulo*, 3 de agosto de 1986. Corrêa, 1987, p. 149 e ss.; Ferreira Filho, 1987.

<sup>112</sup> *Jornal de Brasília*, 19 de setembro de 1986.

<sup>113</sup> *Jornal do Brasil*, 19 de setembro de 1986.

Constituição. Há muitos projetos elaborados por entidades, por professores e este é mais um”, declarou.<sup>114</sup>

O estudo da comissão pré-constitucional foi rejeitado como texto-base pelos líderes dos principais partidos da Constituinte. O texto era percebido com desconfiança, por sua origem governista, sua composição e pela extensão de suas propostas. Os parlamentares recusavam até mesmo discuti-lo em plenário. O próprio Afonso Arinos, que presidiu a comissão e se elegeu senador, afirmava que não pretendia resgatar o texto, tarefa que considerava caber a Ulysses Guimarães, presidente da Constituinte. “Se Arinos quiser trazer o texto ao Congresso, ele será um entre milhares para ser discutido, mas nunca como texto-base”, disse o deputado Luiz Henrique, líder do PMDB na Câmara. “O projeto da Comissão Arinos tem algumas matérias boas”, disse o deputado Brandão Monteiro, do PDT, “mas em seu conjunto apresenta profundos desníveis com a realidade do país, pois foi produzido por pessoas sem a legitimidade do voto popular.” “Por que o Arinos não traz o texto à discussão para ver o que acontece?”, ironizava Gastone Righi, líder do PTB. “Um texto com tanta discriminação de assuntos é presa de casuísmos”, dizia o senador Jarbas Passarinho, presidente do PDS. “Temos que preparar um texto fundamental, com ideias gerais, e o resto será feito através de legislação ordinária”, defendia. “Sem prejuízo das boas propostas que porventura tenha”, dizia o deputado Augusto de Carvalho, do PCB, “este texto foi elaborado a pedido do Executivo e, em minha opinião, tudo que é intromissão ao legislativo deve ser repelido pela Assembleia Constituinte.” Até mesmo o líder do PFL, o partido de Afonso Arinos, senador Carlos Chiarelli, considerava o envio do texto desnecessário. “Quem tem a expressão viva do próprio Afonso Arinos não precisa trazer ao Congresso projetos antigos”, disse. Arinos considerava que o anteprojeto da Comissão cumpria seu papel porque estava sendo aproveitado como subsídio para a elaboração do regimento da Constituinte. “As comissões apresentadas no projeto apresentado ao Congresso foram tiradas do texto da Comissão”, disse. “A própria Comissão de Sistematização foi criada por mim, inspirada na Constituição portuguesa.”<sup>115</sup>

---

<sup>114</sup> *Jornal de Brasília*, 19 de setembro de 1986. Prado, 1987.

<sup>115</sup> *Jornal de Brasília*, 24 de fevereiro de 1987.

## Os limites

O presidente do Supremo, ministro Moreira Alves, abriu os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte com um discurso de continuidade com a ordem jurídica vigente.<sup>1</sup> “Ao instalar-se esta Assembleia Nacional Constituinte”, disse o ministro Moreira Alves, “chega-se ao termo final do período de transição com que, sem ruptura constitucional, e por via de conciliação, se encerra o ciclo revolucionário.” “Como sói acontecer em momentos como este, reacendem-se as esperanças, e, de certa forma, renascem devaneios utópicos.”<sup>2</sup> “O Brasil fará desta vez uma Constituição sem que tenha havido uma ruptura constitucional como nas demais”, dissera o ministro dias antes. “Os processos nascidos e encerrados no passado estão definitivamente enterrados. Pela norma, uma Constituição não ressuscita cadáveres.”<sup>3</sup>

Moreira Alves evitava comentar questões que dividiam os parlamentares, sugerindo que o Supremo poderia ser provocado a revisar os trabalhos constituintes. O Supremo assegurava o gradualismo da transição quando afirmava poder se manifestar inclusive sobre os poderes da Constituinte, caso os parlamentares decidissem considerá-la exclusiva. Os constituintes que eram contra a exclusividade ameaçavam levar a questão ao tribunal, como Afonso Arinos, segundo o qual só uma nova emenda constitucional, aprovada por dois terços dos parlamentares, em dois turnos, poderia conferir poderes exclusivos à Constituinte. “Mas se a decisão da exclusividade foi viabilizada politicamente caberá ao Supremo Tribunal Federal dirimir a questão.”<sup>4</sup>

Os ministros evitavam opinar sobre os desacordos da Constituinte, mas manifestavam suas preferências sobre como a nova Constituição deveria ser. Moreira Alves entendia que ela deveria ser enxuta para ser respeitada. “A futura Constituição não deve se transformar num verdadeiro Código, com muitos artigos, demasiadamente detalhados, porque ficará suscetível a reformas e em pouco tempo perderá o prestígio”, disse.<sup>5</sup> Era a mesma opinião do governo. “Um texto curto – no máximo com 100 artigos –, simples, claro, sem remissões desnecessárias e, acima de tudo, que contemple um reordenamento jurídico e institucional, um esquema de poder estável e certos ritos

---

<sup>1</sup> Paixão, 2014, p. 440.

<sup>2</sup> Discurso de instalação da Assembleia Nacional Constituinte, proferido pelo ministro Moreira Alves, do Supremo Tribunal Federal, no dia 1º de fevereiro de 1987.

<sup>3</sup> *Jornal do Brasil*, 29 de janeiro de 1987.

<sup>4</sup> *O Globo*, 1º de fevereiro de 1987.

<sup>5</sup> *Correio Braziliense*, 27 de dezembro de 1986.

indispensáveis para que seja duradouro”, preconizava Marco Maciel, ministro-chefe do Gabinete Civil. Maciel considerava o texto elaborado pela comissão pré-constitucional prolixo. “A Constituição não é uma panaceia que vai resolver todos os problemas do País”, disse.<sup>6</sup> “O Governo quer desesperadamente um texto curto e enxuto, uma espécie de carta de princípios, contendo apenas o essencial e deixando os pormenores para regulamentação em lei complementar”, revelou Roberto Parreira, assessor do Gabinete Civil.<sup>7</sup>

Instalada a Assembleia Nacional Constituinte, os parlamentares estavam divididos sobre os limites de seus poderes. A participação dos senadores eleitos em 1982 ensejou uma questão de ordem levantada logo na abertura. Eles não haviam sido eleitos para elaborar uma nova Constituição e por isso muitos parlamentares entendiam que não poderiam ser considerados constituintes. Moreira Alves, que presidia a sessão, pôs a questão em votação, para que os próprios parlamentares decidissem o assunto. Alves confidenciou ao senador Jutahy Magalhães (PMDB-BA) que não tinha dúvidas de que a Constituição de 1967, que permitia o exercício da função constituinte aos senadores eleitos em 1982, permanecia em vigor até que a nova Constituição fosse elaborada, e que só tinha posto o tema em votação por uma questão política. Se os parlamentares decidissem que os senadores eleitos em 1982 não poderiam participar do processo constituinte, bastaria um deles recorrer ao Supremo para restabelecer seu direito. Uma parte dos parlamentares entendeu que, ao pôr a questão em votação, Moreira Alves reconhecia que a Constituinte era soberana para decidir sobre tudo, inclusive sobre a Constituição vigente. Outros parlamentares entendiam que a Constituinte era “livre e soberana” apenas para elaborar a nova Constituição, como defendia o senador Jarbas Passarinho (PA), presidente do PDS.<sup>8</sup>

A bancada do Partido Liberal fez o que Moreira Alves sugeriu aos senadores reservadamente: encaminhou uma consulta ao Supremo para definir os limites da soberania da Assembleia Constituinte. “No entender dos liberais”, disse o deputado Álvaro Valle, líder do partido, “o arbítrio se caracteriza quando os poderes são discricionários, concentrados e pairam acima da lei, independente de estarem concentrados nas mãos de um ditador, das Forças Armadas ou de um órgão.” “Temos um sistema legal vigente”, ponderou, “e podemos e devemos fazer modificações na

---

<sup>6</sup> *O Globo*, 7 de dezembro de 1986.

<sup>7</sup> *O Globo*, 10 de outubro de 1986.

<sup>8</sup> *Correio Braziliense*, 5 de fevereiro de 1987.

atual Constituição, mas devemos fazer isso nos termos da lei atual, que prevê, na Emenda 26, que deputados e senadores formarão a Constituinte.” Os liberais consideravam que a emenda 26 assegurava o caráter derivado da Constituinte quando dizia que “deputados e senadores” se reuniram em Assembleia Constituinte. Se fosse exclusiva, eles não seriam deputados e senadores, mas apenas constituintes. E não sendo exclusiva, não poderia invalidar a Constituição vigente de 1967, até que o novo texto fosse promulgado.<sup>9</sup>

Enquanto o Supremo não se manifestava, a própria Constituinte deveria definir os limites de seus poderes. O deputado Maurílio Ferreira Lima (PMDB-PE) apresentou um projeto de resolução para permitir que a Mesa da Constituinte, ouvindo o plenário, pudesse alterar qualquer artigo da Constituição de 1967. Os progressistas defendiam a tese da soberania para remover o entulho autoritário do regime militar. O governo considerava a proposta “absolutamente ilegal”, sugerindo que os parlamentares tinham poderes para emendar a Constituição vigente, mas como deputados e senadores, não como constituintes. Como congressistas, precisariam de dois terços dos votos do Congresso Nacional. Como constituintes, maioria absoluta.<sup>10</sup> O consultor-geral da República, Saulo Ramos, tinha a mesma opinião. “A Assembleia Nacional é livre, soberana e suprema para discutir, votar e promulgar a nova Constituição e, antes que se complete esta histórica missão”, ressaltou, “não pode alterar as regras institucionais vigentes, a não ser pelos meios que elas próprias permitam.”<sup>11</sup> Saulo considerava que “os poderes constitucionais originários para elaborar outra Constituição foram outorgados aos parlamentares para elaborar outra Constituição e não para desrespeitar a Carta que lhes deu tais poderes”.<sup>12</sup>

A negociação entre o governo e o grupo peemedebista “pró-soberania” durou dezoito dias e resultou num acordo entre centristas e liberais para que o Congresso Constituinte se declarasse formalmente soberano, mas com o compromisso de não modificar artigos da Constituição vigente. A questão era sensível para o governo porque os constituintes poderiam reduzir o mandato de Sarney, que era de seis anos segundo a Constituição vigente, e interferir em medidas de governo impopulares, num período de crise econômica.<sup>13</sup> A proposta de Fernando Henrique Cardoso, relator do regimento, e que participou do acordo, pretendia criar os chamados “projetos de decisão”, que

---

<sup>9</sup> *Jornal do Brasil*, 5 de fevereiro de 1987. Lopes, 2008, p. 29.

<sup>10</sup> *Idem*.

<sup>11</sup> *Gazeta Mercantil*, 6 de fevereiro de 1987.

<sup>12</sup> *Gazeta Mercantil*, 9 de fevereiro de 1987.

<sup>13</sup> *Folha de São Paulo*, 21 de fevereiro de 1987.

dariam ao Congresso Constituinte o poder de aprovar, por maioria absoluta de seus membros, “matérias de relevância para a Assembleia Nacional Constituinte”. Apesar do texto evasivo, o artigo 57, parágrafo 7º do substituto proposto reafirmava a soberania da Constituinte para interferir na Constituição vigente, segundo o governo. O texto foi substituído por uma emenda do deputado Maurílio Ferreira Lima (PMDB-PE), autor da proposta pró-soberania original, mas que se rendeu ao acordo. A Emenda 535 estabelecia que a Constituinte era soberana apenas para elaborar a nova Constituição e reagir contra “ameaças” aos seus trabalhos.<sup>14</sup>

Quando Mário Covas apresentou sua candidatura para liderança do partido, poucos peemedebistas acreditavam que ele poderia vencer Luiz Henrique, o candidato do tri-presidente Ulysses Guimarães. O líder da maior bancada da Constituinte indicaria cargos de relatores e presidentes de comissões e subcomissões e fecharia acordos sobre questões que definiriam o perfil do novo texto constitucional. Os seis milhões de votos que Covas recebera dos paulistanos, que o elegeram como o senador mais votado da história até aquele momento, não seriam suficientes para enfrentar a cúpula do partido. Foi preciso usar a retórica. Seu discurso de candidatura desarmou os acordos preestabelecidos para que a cúpula partidária elegeesse o líder do partido na Constituinte. A inesperada vitória de Covas não derrotou Luiz Henrique, mas Ulysses Guimarães, que acumulava a presidência do partido, da Câmara e da Constituinte. “O discurso de Covas tocou bem em vários pontos sensíveis ao PMDB, e foi agrupando descontentamentos de vários lados”, sugeriu Fernando Henrique Cardoso. “Covas criticou a dubiedade do PMDB em relação ao Governo e sua indefinição em relação à Constituinte”, disse Prisco Viana (PMDB-BA), revelando o anseio do partido por uma postura renovada. A vitória de Covas também agradava ao governo, pelo enfraquecimento de Ulysses.<sup>15</sup>

O discurso de Covas sugeria que Ulysses deveria renunciar à presidência do partido em favor de um parlamentar com mais disponibilidade: “Entre um homem mais capaz [referindo-se a Ulysses] e um mais disponível, precisamos neste momento do mais disponível”. Covas também contestou a candidatura de Luiz Henrique, que acumularia duas lideranças em caso de vitória (já era líder do partido na Câmara) e era membro do conselho político de Sarney, grupo de apoio do

---

<sup>14</sup> *Folha de São Paulo*, 11 de março de 1987.

<sup>15</sup> *Correio Braziliense*, 19 de março de 1987.

presidente, que se reunia frequentemente. Em acréscimo, propôs que a Aliança Democrática se dividisse durante a Constituinte, já que abrigava partidos com programas políticos distintos. “O cimento que nos deve unir na Constituinte é o partido e este é o espírito doutrinário de minha candidatura”, disse. Covas também reagiu ao acordo que o partido fechara limitando os poderes da Constituinte. “Soberania é como a liberdade, não se escreve em regimentos, não se discute. A gente a possui ou não”, disse. “O meu espírito político me diz que a Constituinte é soberana, tudo pode. Mas meu instinto político me diz que ela nem tudo deve.”<sup>16</sup>

“Foi uma vitória do PMDB dos palanques contra a derrota da soberania, contra a distribuição de cargos, contra o centralismo do Dr. Ulysses”, sugeria a deputada Cristina Tavares (PMDB-PE). A eleição de Covas foi um momento de distinção entre os interesses do governo e da Constituinte. A Aliança Democrática começava a ruir e Sarney teria um novo interlocutor na ala progressista do partido. A disputa pela Mesa Diretora foi o ponto final da Aliança, quando os peemedebistas rejeitaram as várias condições que os pefelistas apresentaram e impuseram uma chapa unitária.<sup>17</sup>

Os dois primeiros meses da Constituinte foram dedicados à organização dos trabalhos, com eleição da Mesa, elaboração e aprovação do Regimento Interno, divisão das comissões temáticas e designação de seus presidentes e relatores. O PMDB, como partido majoritário, monopolizou as escolhas de relatorias das comissões, os cargos mais estratégicos. Eram os relatores que redigiriam o texto constitucional. Mário Covas privilegiou a indicação de relatores progressistas, influenciando para que os relatórios apresentados estivessem à esquerda do plenário, majoritariamente conservador.<sup>18</sup> Seis dos oito relatores peemedebistas indicados eram progressistas: os senadores José Bisol (RS), Severo Gomes (SP) e Almir Gabriel (PA) e os deputados Egídio Ferreira Lima (PE), José Serra (SP) e Artur da Távola (RJ). Os outros dois, senador José Richa (PR) e deputado Prisco Viana (BA), eram considerados de centro. A centro-esquerda e a esquerda ficaram com doze das vinte e quatro relatorias de subcomissões, a centro-direita e a direita ficaram com apenas seis e o centro também com seis. A relatoria da comissão de sistematização, a mais importante, por harmonizar e reelaborar as contribuições das comissões temáticas, coube a Bernardo Cabral (PMDB-AM), de centro-esquerda, mas ligado ao governo e aos militares.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> *O Globo*, 19 de março de 1987.

<sup>17</sup> *O Globo*, 20 de março de 1987.

<sup>18</sup> Gomes, 2002.

<sup>19</sup> *Folha de São Paulo*, 5 de abril de 1987.

A eleição do relator da comissão de sistematização foi decidida pela bancada do partido, opondo novamente Covas e Ulysses. Cabral, o candidato apoiado por Covas, derrotou Pimenta da Veiga (MG), candidato de Ulysses, por 111 votos contra 90. O terceiro candidato, Fernando Henrique Cardoso (SP), foi derrotado no primeiro turno, com 81 votos, quando Cabral e Pimentel empataram com 86 votos. A comissão de sistematização era composta por 49 nomes indicados pelos partidos, além dos presidentes e relatores das oito comissões temáticas, e pelos relatores das vinte e quatro subcomissões. Os relatores indicados por Covas eram independentes em relação ao governo, mas Cabral era uma escolha segura, mesmo para o grupo de Ulysses. Ele era ligado ao presidente José Sarney e ao general Leônidas Pires Gonçalves, ministro do Exército. Após ser escolhido, Cabral comentou que era favorável ao mandato de seis anos para Sarney. “A Constituinte pode tudo, mas algumas coisas não deve. E isso [o mandato] não deve”, disse.<sup>20</sup>

Quando Covas privilegiou relatores progressistas para as comissões temáticas, não estava apenas fortalecendo seu grupo político, mas garantindo uma presença expressiva da esquerda moderada na comissão de sistematização, em grande parte composta por relatores das comissões e subcomissões. Dos quarenta e oito peemedebistas que compunham a comissão, vinte eram considerados progressistas, seis de esquerda, dezenove de centro e apenas três de direita. Era a comissão de sistematização que definiria os contornos ideológicos da futura Constituição. Ao desafiar a maioria conservadora de seu partido, Covas garantia que a principal arena de negociações do processo constituinte estaria à esquerda do plenário. “Com a participação dos líderes de todos os partidos, é aqui que se travará a grande negociação política da Constituinte, definindo-se efetivamente os contornos da futura Carta”, sugeria Fernando Henrique Cardoso, relator do regimento interno da Constituinte.<sup>21</sup>

Os peemedebistas moderados culpavam o deputado José Lourenço, líder do PFL, pelo domínio progressista nas relatorias. Ele teria se assustado quando o PMDB elegeu a Mesa da Constituinte sem os votos pefelistas e fechou um acordo para composição das comissões e subcomissões benéfico a Covas. Se não fosse o acordo, os pefelistas poderiam se juntar aos peemedebistas moderados contra Covas. Mas o acordo foi respeitado por todos os líderes, deixando os peemedebistas moderados isolados em seus descontentamentos.<sup>22</sup> Chegaram a sugerir que os presidentes pefelistas poderiam destituir os relatores peemedebistas, o que Covas rechaçava. “Se qualquer destituição

---

<sup>20</sup> *Jornal do Brasil*, 10 de abril de 1987.

<sup>21</sup> *Correio Braziliense*, 12 de abril de 1987.

<sup>22</sup> *Folha de São Paulo*, 12 de abril de 1987.

acontecer, haverá em reação um processo de retaliação tão grande aqui dentro que a Constituinte nem continua”, disse.<sup>23</sup>

O procurador-geral da República, Sepúlveda Pertence, era o único que poderia encaminhar ao Supremo Tribunal Federal representação de inconstitucionalidade ou consultas sobre questões constitucionais. A consulta que o tribunal recebeu do deputado Álvaro Valle (PL-RJ) sobre os limites dos poderes da Constituinte, logo no início de seus trabalhos, foi por isso encaminhada a Pertence, em vez de ser arquivada, como ocorreria se o tema não fosse tão sensível. A questão se resolveu politicamente, com a elaboração do regimento interno da Constituinte, que previa soberania apenas para elaborar a nova Constituição e defender a Constituinte de ameaças ao seu funcionamento. A segunda questão encaminhada a Pertence, um pedido de representação do ex-deputado Jorge Carone (PMDB-MG), pretendia que o Supremo se manifestasse sobre a extensão do mandato do presidente Sarney. Uma parte do tribunal entendia que o presidente tinha direito adquirido ao mandato de seis anos, conforme a Constituição de 1967, vigente no tempo de sua posse. Outra parte do tribunal entendia que a Constituinte era soberana para alterar o mandato presidencial, não havendo direito adquirido contra a nova Constituição, cujas regras entrariam em vigor imediatamente. A questão dividia o tribunal, mas ele nunca se manifestou oficialmente a respeito. Sepúlveda Pertence não pretendia encaminhar ao Supremo as questões que lhe foram solicitadas, esperando que elas se resolvessem politicamente.<sup>24</sup>

O presidente Sarney manifestava suas preferências pelo sistema de governo presidencialista e “anunciou” que a duração de seu mandato seria de cinco anos. “O meu mandato é de seis anos”, disse o presidente, em rede nacional, no dia 18 de maio, acrescentando que abriria mão de um ano. “Deixarei, portanto, o governo em 1990.” O ministro-chefe do Estado Maior das Forças Armadas, general Paulo Alberto Campos Paiva, declarou, logo depois, que “a lei é a lei e deve ser cumprida. O país não pode ficar ao sabor do discurso deste ou daquele deputado”. Henrique Sabóia, ministro da Marinha, foi ainda mais direto: “O seu mandato, conforme o presidente bem disse, está previsto em lei, na atual Constituição”. O Supremo e as Forças Armadas eram recursos que Sarney considerava disponíveis para tutelar a Constituinte. Provocar o Supremo era uma “estratégia de

---

<sup>23</sup> *Jornal de Brasília*, 4 de abril de 1987.

<sup>24</sup> *Gazeta Mercantil*, 20 e 22 de junho de 1987.

emergência” que seria utilizada se a Constituinte fixasse a duração de seu mandato em quatro anos. O plano seguiria com pronunciamentos dos ministros militares em apoio à decisão do Supremo.<sup>25</sup> Os constituintes conviviam com interferências dos ministros militares, cujas manifestações não se limitavam às suas preferências em relação ao papel das Forças Armadas, mas reforçavam posições políticas dos conservadores.<sup>26</sup> Foi assim com a duração do mandato de Sarney, o sistema de governo e a reforma agrária.

Os constituintes temiam um novo golpe militar, que Sarney considerava um “fantasma ao meio-dia”. “Não há possibilidade de novo golpe militar no Brasil, onde as Forças Armadas estão justamente apoiando o processo democrático”, disse Sarney, em maio de 1987. O governo, por outro lado, temia que a Constituinte fosse dominada por “radicais” de esquerda.<sup>27</sup> Sarney confiou ao deputado Lúcio Alcântara (PFL-CE), em junho de 1987, que era preciso “romper com o processo de radicalização, com todo respeito à soberania da Assembleia Nacional Constituinte”. Compartilhou o mesmo receio com o deputado Aécio Neves (PMDB-MG), ressaltando que só estava manifestando “apreensão e preocupação”, sem querer com suas opiniões “tutelar” a Constituinte.<sup>28</sup>

Os ministros do Supremo também manifestavam suas preferências, defendendo a manutenção das atribuições do tribunal contra sugestões de criação de novos tribunais, que eles consideravam propostas para extinção do Supremo. O ministro Sydney Sanches apresentou as contribuições do Poder Judiciário em 6 de maio de 1987. Era a rerepresentação das ideias defendidas na comissão pré-constitucional, com acréscimos pessoais. O ministro defendia que a propositura de ações diretas de inconstitucionalidade deveria ser estendida aos poderes públicos, de modo geral, incluindo a direção nacional de partidos políticos e de entidades de classe. “Mas para que essa ampliação aconteça, é absolutamente inevitável a redução da competência recursal do STF”, sugeriu. O Supremo “conservaria competência para questões jurídicas mais importantes para o País, a nível constitucional ou de direito federal”, servindo como verdadeiro “Tribunal da Federação”. Os ministros associavam a redução de competências à perda de prestígio. “Em certos países nem sempre as

---

<sup>25</sup> *Folha de São Paulo*, 10 de junho de 1987.

<sup>26</sup> *O Estado de São Paulo*, 31 de maio de 1987. Pilatti, 2008, p. 315.

<sup>27</sup> *Idem*.

<sup>28</sup> *Correio Braziliense e O Globo*, 19 de junho de 1987.

Cortes Constitucionais alcançaram os melhores resultados e acabaram reduzindo consideravelmente a expressão nacional das Cortes Supremas”, disse Sydney Sanches.<sup>29</sup>

O presidente do Supremo, ministro Rafael Mayer, considerava a criação do Conselho Nacional de Magistratura “uma ideia fora de qualquer propósito”. Mayer era contra mudanças nas atribuições do tribunal. “O STF tem a tradição institucional. Foi criado pela República em 1891 e representa a opção do povo por um regime republicano”, disse. “Por isso, acredito que na Constituição ele será respeitado e até fortalecido”, concluiu. Os ministros foram contra as inovações propostas pelos constituintes porque entendiam que propostas de criação de novos órgãos, como o Superior Tribunal de Justiça, uma Corte Constitucional e um órgão de controle externo do Judiciário implicariam perda de prestígio para o Supremo Tribunal Federal. Os ministros reivindicavam independência orçamentária e administrativa para o Poder Judiciário, a criação de tribunais regionais em cidades de médio porte e a manutenção das atribuições do Supremo como “tribunal constitucional” e “tribunal da federação”.<sup>30</sup>

O relator da Subcomissão do Poder Judiciário, deputado Plínio de Arruda Sampaio (PT-SP), propôs a criação de um tribunal constitucional.<sup>31</sup> “O Supremo Tribunal Federal já é uma Corte Constitucional”, retrucou o ministro Sydney Sanches.<sup>32</sup> O ministro Néri da Silveira também foi uma voz contrária, sugerindo que as novas atribuições poderiam ser incorporadas ao STF.<sup>33</sup> Leitão de Abreu e os ministros do Supremo eram contra a criação tanto de um tribunal constitucional quanto do Superior Tribunal de Justiça, proposto pelos constituintes para uniformizar a jurisprudência de lei federal, tarefa que cabia ao Supremo. “Não se deve alterar a competência do Supremo nem em matéria constitucional, nem no julgamento dos recursos extraordinários em determinados casos, especialmente para a unificação do direito federal”, disse Abreu, ministro aposentado do Supremo Tribunal Federal que, como chefe do Gabinete Civil durante os governos Médici e Figueiredo, influíra diretamente para a indicação da maioria dos ministros que compunham o tribunal durante a Constituinte.<sup>34</sup>

---

<sup>29</sup> *O Estado de São Paulo*, 20 de maio de 1987.

<sup>30</sup> *O Globo*, 3 de outubro de 1987.

<sup>31</sup> *Jornal do Brasil*, 19 de maio de 1987.

<sup>32</sup> *Correio Braziliense*, 17 de maio de 1987.

<sup>33</sup> *O Globo*, 19 de maio de 1987.

<sup>34</sup> *Jornal do Brasil*, 19 de maio de 1987.

Sarney considerava que o primeiro anteprojeto elaborado por Bernardo Cabral “abriria uma grave crise e tornaria o País ingovernável” se fosse aprovado como estava. O texto definiria os direitos dos cidadãos sem contrapesos suficientes na parte dos deveres e a proposta para o sistema de governo estaria confusa, sem ser propriamente parlamentarista nem presidencialista. Bernardo Cabral respondeu às críticas dizendo que apenas tratara de compatibilizar os dispositivos aprovados nas comissões temáticas. “Se eu tivesse inovado no texto, teria levado bordoadas, porque me acusariam de tentar ser o dono do anteprojeto”, disse. “Como eu não inovei, criticaram o trabalho da mesma forma. Sinto muito, não tenho nada com isso.”<sup>35</sup> A segunda etapa da comissão de sistematização permitiria maior intervenção do relator, com apresentação de um substitutivo. “Aí, sim, será um trabalho pessoal e pelo qual assumirei inteira responsabilidade”, disse o relator, rejeitando a primeira versão de seu próprio anteprojeto.<sup>36</sup>

O deputado Prisco Viana (PMDB-BA), ligado ao governo, sugeria que os problemas do anteprojeto proposto pela comissão de sistematização derivavam da forma como a Constituinte tinha sido organizada. “A invés de se partir de um anteprojeto”, disse, “produzido por uma grande comissão, composta por especialistas recrutados nos partidos, optou-se pelo inverso: a fragmentação de temas em comissões e subcomissões.” “Disso resultaram detalhadíssimos relatórios para compatibilização na Comissão de Sistematização. E a consequência é essa colcha de retalhos que aí está”, concluiu. Prisco Viana também denunciava o “casuísmo” de algumas opções constituintes. “A Constituição deve ser elaborada com os olhos no futuro. Ela é feita para atravessar gerações. E não pode ser feita sob a inspiração do passado recente ou de ressentimentos do instante político.”<sup>37</sup>

Parlamentares independentes denunciavam na tribuna que o governo pretendia tutelar o processo constitucional. “Isso é grave”, disse Brandão Monteiro (RJ), líder do PDT na Constituinte, ao ser informado de que o consultor-geral da República, Saulo Ramos, e o ministro da Justiça, Paulo Brossard, trabalhavam num substitutivo para ser apresentado pelo líder do governo, Carlos Sant’Anna (PMDB-BA). “Ou nós fomos eleitos pelo povo, ou viemos aqui para brincar ou esta Constituinte não vale nada”, concluiu Monteiro. O deputado Hélio Duque (PMDB-PR) acusava seu próprio partido de estar “conspirando, na calada da noite, contra suas teses e seu programa, traindo suas promessas feitas em praça pública”. A possibilidade de o governo rejeitar o anteprojeto de Cabral “demonstra que o presidente Sarney faz a transição ao contrário, admitindo a tutela

---

<sup>35</sup> *O Globo*, 30 de junho de 1987.

<sup>36</sup> *Correio Braziliense*, 1º de julho de 1987.

<sup>37</sup> *Idem*.

verde-oliva”, concluiu, referindo-se aos discursos de ministros militares que apresentavam as teses inegociáveis para as Forças Armadas e para o governo.<sup>38</sup> O próprio ministro da Justiça admitia a interferência do governo. “Até hoje”, disse Paulo Brossard, “não houve por parte do governo Sarney qualquer interferência na Constituinte. Mas o presidente não poderia manter essa postura diante dos absurdos, das bobagens inscritas no anteprojeto.”<sup>39</sup>

O governo cogitava duas estratégias para rever o anteprojeto apresentado por Bernardo Cabral. A primeira era apoiar a sugestão do senador José Richa (PMDB-PR) de suspender a Constituinte por quinze a trinta dias para promover entendimentos entre os parlamentares. A segunda era apresentar blocos de emendas através de lideranças parlamentares ligadas ao governo. “O que se pretende, basicamente, é dar unidade ao texto da futura Constituição e eliminar os pontos conflitantes que figuram no projeto como resultado de uma metodologia de trabalho errada”, justificou o porta-voz da presidência da República, Frota Neto. O regimento interno não permitia apresentação de emendas em bloco, nem de mérito, apenas de redação e compatibilização, para sanar conflitos e contradições.<sup>40</sup>

Os líderes partidários, do PDS ao PCdoB, contestavam as iniciativas do governo, que pretendia elaborar um novo projeto de Constituição com a apresentação de emendas de mérito em bloco. Mas Bernardo Cabral reafirmava sua posição de relator e anunciava que rejeitaria todas as emendas de mérito. “O regimento é bastante claro. De agora, até a promulgação da futura Constituição, apenas uma pessoa pode elaborar projetos substitutivos e esta pessoa sou eu, o relator geral da Constituinte.”<sup>41</sup> “Desde quando o regimento foi importante? Foi furado a toda hora nas subcomissões e comissões”, replicou o deputado Carlos Sant’Anna (PMDB-BA).<sup>42</sup> Mas Cabral tinha o respaldo dos líderes partidários e de Ulysses Guimarães, inarredável face aos apelos do governo, que pretendia ignorar o regimento para apresentar um anteprojeto substitutivo diluído em blocos de emendas de mérito.<sup>43</sup> “Vencemos esta parada”, comemorava Cabral. “As emendas de mérito não serão aceitas. Substitutivos então, nem pensar.” Cabral apresentaria um novo anteprojeto em cinco dias, ao fim do prazo para exame das mais de três mil emendas, a maioria de mérito, que

---

<sup>38</sup> *O Estado de São Paulo*, 2 de julho de 1987.

<sup>39</sup> *Jornal de Brasília*, 2 de julho de 1987.

<sup>40</sup> *Correio Braziliense*, 2 de julho de 1987.

<sup>41</sup> *Idem*.

<sup>42</sup> *Folha de São Paulo*, 2 de julho de 1987.

<sup>43</sup> *Correio Braziliense*, 2 de julho de 1987.

foram apresentadas.<sup>44</sup> Ulysses também rejeitou a proposta de suspender a Constituinte, argumentando que, pelo contrário, os trabalhos precisavam ser acelerados. “Se suspendermos a Constituinte agora, ela nunca mais volta”, dizia Brandão Monteiro, líder do PDT na Câmara, refletindo o pensamento de outros pequenos partidos.<sup>45</sup>

Mário Covas sugeria que a reação do governo contra a Constituinte devia-se à opção pelo parlamentarismo que se desenhara nas comissões temáticas. “Estão, assim, bombardeando o anteprojeto todo, mesmo sabendo que isso ainda será muito modificado, se fazendo de ingênuos”, disse, “mas o alvo é o sistema de governo, o parlamentarismo, que foi exatamente a coisa mais negociada dentro da Constituinte.”

No que dizia respeito ao Supremo, seus ministros tinham um acordo para não se manifestar sobre questões da Constituinte enquanto a nova Constituição não fosse promulgada. Em off, porém, admitiam que decisões da comissão de sistematização, como a supressão do direito de avocar processos e a criação do Conselho Nacional de Justiça, os deixavam insatisfeitos. Desagradava ao Supremo o que quer que fosse interpretado como uma diminuição de suas atribuições. O Conselho seria desnecessário porque já existia o Conselho da Magistratura, formado pelos próprios ministros do Supremo, que supervisionava todos os órgãos do Poder Judiciário. A criação de um órgão de controle externo só poderia ser reflexo da falta de confiança do Legislativo no Judiciário. Por razões análogas, os ministros também eram contra a criação do Superior Tribunal de Justiça e a possibilidade de que declarações de inconstitucionalidade fossem submetidas ao exame do Senado Federal.<sup>46</sup>

O presidente do Supremo, Néri da Silveira, e o ministro Moreira Alves defenderam no 8º Congresso Brasileiro de Direito Constitucional, que reuniu teses para serem apresentadas aos constituintes, que a estrutura do tribunal deveria ser mantida, com modificações apenas nos mecanismos para declaração da inconstitucionalidade de leis. Moreira Alves considerava “boa” a estrutura do tribunal, mas sugeria que o anteprojeto de Constituição da comissão de sistematização “abre demais o acesso sobre quem pode representar a inconstitucionalidade de uma lei”, ressaltando que o texto “prevê que onze órgãos políticos, incluindo todos os governadores de Estado, podem provocar inconstitucionalidade”. “É demais”, concluiu.<sup>47</sup> Moreira Alves também considerava que o

---

<sup>44</sup> *Correio Braziliense*, 3 de julho de 1987.

<sup>45</sup> *Correio Braziliense*, 2 de julho de 1987.

<sup>46</sup> *Correio Braziliense*, 6 de novembro de 1987.

<sup>47</sup> Moreira Alves, 1988.

anteprojeto “amplia a competência do Supremo, que ficaria assoberbado”, referindo-se aos mecanismos criados para afastar omissões inconstitucionais, como o mandado de injunção. Néri da Silveira considerava que a representação de inconstitucionalidade “poderia ser ampliada, estendendo-se do procurador-geral da República, como é atualmente, aos chefes dos poderes Executivo, Legislativo e mesas dos partidos”, não muito mais que isso.<sup>48</sup>

Os ministros militares também manifestavam seus desacordos em relação ao trabalho da Comissão de Sistematização. O ministro do Exército, Leônidas Pires Gonçalves, sugeriu que não pagaria os soldos atrasados dos militares punidos em 1964, ainda que a Constituinte aprovasse uma anistia ampla, geral e irrestrita. “Não acredito que o Leônidas descumprirá uma decisão constitucional”, disse Bernardo Cabral, que era próximo aos militares. A ameaça do ministro foi condenada por todos os partidos. “Lamento que o ministro do Exército, um funcionário pago pelo povo brasileiro, responsável constitucionalmente pelo cumprimento da lei e da ordem, faça uma proclamação pública de desrespeito às instituições”, disse o deputado Brandão Monteiro, líder do PDT.<sup>49</sup>

Momentos antes da apresentação de seu substitutivo, Bernardo Cabral discutia com um pequeno grupo de constituintes sobre as atribuições das Forças Armadas, sugerindo que não seria possível atender aos apelos por uma anistia ampla, geral e irrestrita, pois os militares não aceitariam. O deputado José Genoíno (PT-SP) comentou, então, que a redação de um outro dispositivo de seu substitutivo poderia ser melhorado: “Cabral, na questão da destinação constitucional das Forças Armadas o seu texto está pior do que o da Comissão Arinos”. “E o que é que está lá?”, perguntou Cabral. Nelson Jobim leu o texto e Cabral quis adotá-lo. “Pode dar galho”, advertiu Fernando Henrique Cardoso, que tinha simpatia pelo texto, mas achava que a mudança seria inoportuna. Cabral ignorou o alerta, alterando o substitutivo e provocando a reação dos ministros militares. O anteprojeto “Cabral 1”, como ficou conhecido, tinha seu toque pessoal e foi apresentado após análise das milhares de emendas de redação e compatibilização apresentadas.<sup>50</sup>

Leônidas reagiu ao anteprojeto “Cabral 1” sugerindo que uma “minoridade de ativistas” tinha se sobreposto a uma maioria “moderada”, impedindo o governo de ver suas posições refletidas na Constituinte. “Sinto que a vontade política do Governo não vige na Constituinte”, disse o ministro,

---

<sup>48</sup> *Folha de São Paulo*, 10 de julho de 1987.

<sup>49</sup> *Jornal da Tarde*, 14 de julho de 1987.

<sup>50</sup> *Jornal do Brasil*, 2 de setembro de 1987.

numa reunião ministerial que contava com a presença de líderes da Aliança Democrática. “Não só lá, mas também junto à maioria moderada, cuja vontade política não está sendo expressada”, afirmou, acrescentando que “a maioria do povo brasileiro é moderada e a Constituinte está sendo manobrada por um pequeno grupo de esquerda radical”. A Constituinte não deveria ficar “entregue a homens imoderados que desejam coisas baseadas em ressentimentos e preconceitos e não pensando na grandeza futura deste País”. Fernando Henrique Cardoso, líder do PMDB, acenava para Sarney, ansioso para reagir às falas do ministro do Exército, mas o presidente encerrou a reunião sem dar a palavra a ninguém.<sup>51</sup>

Os líderes peemedebistas procuraram Ulysses para relatar o ocorrido, enquanto o ministro da Marinha, Henrique Sabóia, endossava as críticas de Leônidas, afirmando que “uma Constituição deve refletir as aspirações e princípios da maioria do povo brasileiro, e não de meia dúzia de extremados”. O ministro da Aeronáutica, Octávio Moreira Lima, e o ministro-chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, Paulo Campos Paiva, também endossaram as críticas. As intervenções dos ministros militares eram uma estratégia do governo para avisar parte de seu ministério de que o presidente não estava recebendo o apoio que julgava necessário e mostrar que não estava sozinho na briga para fazer valer seus interesses na Constituinte. As Forças Armadas eram solidárias e era preciso deixar isso claro. A farda ainda pesava e suas críticas foram percebidas como ameaça de golpe, um “pretexto para a utilização de força”, nas palavras de José Ignácio Ferreira (PMDB-ES), vice-presidente do Senado.<sup>52</sup>

Ulysses evitou a imprensa para não ter que reagir às falas de Leônidas. Depois de se reunir com Sarney, enfim declarou que “a Constituinte é independente e não será intimidada nem subjugada por nenhuma força”. Sarney orientou os ministros civis para que lessem o novo anteprojeto apresentado por Bernardo Cabral e apresentassem sugestões de emendas aos líderes do governo na Constituinte. “Temos obrigação de colaborar porque estamos com os fatos concretos do trabalho diário”, disse Sarney. “E os constituintes precisam receber informações sobre a realidade, pois o novo esboço de Constituição está surgindo com perspectivas de enormes gastos para a União, que nenhum orçamento pode suportar.”<sup>53</sup> O governo pretendia defender sua agenda de forma mais direta. “Eu dei tempo e me dispus a negociar, mas não me trouxeram nada. Não ofereceram

---

<sup>51</sup> *Folha de São Paulo, O Estado de São Paulo e Jornal de Brasília*, 28 de agosto de 1987, e *Jornal do Brasil*, 29 e 30 de agosto de 1987.

<sup>52</sup> *Idem.*

<sup>53</sup> *Idem.*

alternativas seguras de governabilidade e de estabilidade para o país”, disse Sarney, convocando seus ministros para pressionar os constituintes corpo a corpo em busca de votos. “É tempo de firmar a posição presidencialista”: tal era a bandeira prioritária do presidente.<sup>54</sup>

Diante de empresários gaúchos, o general João Figueiredo também fez previsões apocalípticas sobre a possibilidade de que “radicalismos extremados cheguem às cúpulas do poder”, declarando-se “obstinado em impedir, por todas as formas”, que isso acontecesse, já que eles “podem conduzir a Nação a um impasse, a um confronto e, desse confronto, se forem abaladas as vozes de ponderados como nós, à desgraça de uma guerra civil”. “Se as Forças Armadas tiverem que intervir, vão intervir, a despeito do que esteja ou não escrito na Constituição”, ameaçou.<sup>55</sup> Bernardo Cabral admitiu que as declarações dos ministros militares condicionaram a elaboração de seu relatório. “O anteprojeto de Constituição ora em discussão na Constituinte é, na verdade, fruto de um clima de insegurança, provocada pela ameaça de um golpe militar, que acabou, pelo menos até agora, ficando apenas nos boatos”, revelou. Cabral disse que não ouvira pessoalmente nenhuma ameaça de fechamento do Congresso, mas muitos boatos, que ele não soube avaliar se eram verossimilhantes, mas considerava que “onde há fumaça, há fogo”. “Quanto ao boato de que, não agradando os militares, eles fechariam a Assembleia Constituinte ou a dissolveriam, isto é realmente verdadeiro. O boato correu nos corredores. Todo mundo comentou, se alastrou”, revelou.<sup>56</sup>

Entre a aprovação do anteprojeto “Cabral 1”, no fim de novembro de 1987, e o final de janeiro de 1988, as votações permaneceram paralisadas pelas negociações promovidas pelo Centrão para a reforma do regimento interno da Constituinte. O segundo anteprojeto, que ficaria conhecido como “Cabral 2”, seria apresentado a partir das emendas de mérito que seriam apresentadas ao relatório “Cabral 1”. Entre os dois projetos, governo e oposição se revezavam nas críticas. O governo era contrário ao parlamentarismo e entendia que a carta garantia direitos que elevariam os custos da União, tornando o país ingovernável. A oposição de esquerda esperava manter dispositivos que foram aprovados nas comissões temáticas. A oposição de direita esperava enxugar o texto para que ele estabelecesse apenas princípios gerais, deixando a maior parte dos temas para legislação ordinária. Na resposta às críticas dos ministros militares, no entanto, os constituintes eram unânimes.

---

<sup>54</sup> *O Globo*, 18 de setembro de 1987.

<sup>55</sup> *Jornal de Brasília*, 19 de setembro de 1987.

<sup>56</sup> *Jornal do Brasil*, 2 de setembro de 1987.

O anteprojeto “Cabral 2” agradou as principais lideranças que foram contrárias ao “Cabral 1”, como o deputado José Lourenço, líder do PFL. “O projeto Bernardo Cabral é bom, embora, naturalmente, tenha aspectos que não coincidem necessariamente com nossas formulações”, disse. “Não queremos uma Constituição que tenha unicamente a nossa face e, sim, que tenha também a nossa face”, concluiu. Uma das principais alterações foi a manutenção das atribuições das Forças Armadas, como queriam os ministros militares. “A um bom argumento não há quem resista”, disse o ministro do Exército, Leônidas Pires Gonçalves, ignorando o peso do discurso que fizera na reunião ministerial de agosto, quando considerou o primeiro anteprojeto “inaceitável”.<sup>57</sup>

Na solenidade de lançamento de um Programa de Ação Governamental, em outubro, na presença de dezesseis governadores, o presidente José Sarney voltou a criticar a Assembleia Constituinte por diversas escolhas da Comissão de Sistematização, mas principalmente pela proposta de parlamentarismo. Sarney contestou a legitimidade dos parlamentares para alterar o sistema de governo, por considerar que na campanha pelas diretas, que resultara na formação da Aliança Democrática e na eleição de Tancredo Neves, “nem de leve se tocou em parlamentarismo”.<sup>58</sup> No mês seguinte, Sarney reiterou que “a Constituição que está sendo esboçada a partir do texto produzido pela Comissão de Sistematização ameaça tornar o País ingovernável”, sem detalhar as falhas que enxergava no anteprojeto por considerá-las numerosas demais. Sua maior preocupação, dizia, eram os defensores do parlamentarismo, que pretendiam encurtar seu mandato, para cuja defesa ele ameaçava recorrer ao Supremo.<sup>59</sup>

O senador Fernando Henrique Cardoso alertou, naquele mês, que estava em curso a preparação de um “golpe” contra a Constituinte, articulado por parlamentares conservadores, empresários e assessores do governo. Esse grupo conservador formava o chamado “Centrão” do Congresso, que, mobilizado contra as propostas “esquerdizantes” aprovadas pela Comissão de Sistematização, pretendia apresentar um substitutivo global ao anteprojeto de Bernardo Cabral. “É uma tentativa de golpe que envolve instituições respeitáveis, como o Supremo Tribunal Federal”, disse. Cardoso denunciava uma manobra de parlamentares que pretendiam impetrar mandados de segurança no Supremo contra o regimento interno da Constituinte, que estabelecia que deveriam ser encaminhados ao plenário da Constituinte os temas já aprovados na comissão de sistematização, não o

---

<sup>57</sup> *Jornal da Tarde*, 16 de setembro de 1987.

<sup>58</sup> *Gazeta Mercantil*, 1º de outubro de 1987.

<sup>59</sup> *O Globo*, 25 de novembro de 1987.

anteprojeto inteiro. “Há algo no ar, além dos aviões de carreira, como diria o Barão de Itararé”, disse a deputada Sandra Cavalcanti, sobre as críticas que a comissão de sistematização recebia. Cardoso considerava a aprovação do parlamentarismo na comissão de sistematização contra a vontade do presidente o fator que desencadeara a “tentativa de golpe”.<sup>60</sup>

O senador José Fogaça (PMDB-RS) considerava o recurso ao Supremo Tribunal Federal uma ideia não só absurda e inconsequente, mas uma agressão política à soberania da Assembleia Nacional Constituinte. Para o deputado Roberto Freire, líder do PCB na Constituinte, o recurso ao Supremo seria um paradoxo, pois a Constituinte que teria poderes para definir como o Supremo deveria ser não poderia sofrer interferências dele em seus assuntos internos. “Seria o mesmo que pedir que o Congresso revisse o regimento do Supremo, o que não é possível”, disse o senador Nelson Carneiro (PMDB-RJ), autor da emenda parlamentarista aprovada na Comissão de Sistematização. Plínio de Arruda Sampaio (PT-SP) sugeriu que mudar as regras no meio do jogo era um ato totalitário e por isso considerava a articulação do Centrão uma tentativa de golpe regimental.<sup>61</sup> “Maioria não dá golpe”, reagiu o líder do Centrão, deputado Expedito Machado. “Se o Ulysses não colocar em pauta o projeto de resolução amanhã não daremos quórum para a votação de outras matérias”, avisou Machado, que colhia assinaturas para revisar o regimento interno da Constituinte antes de recorrer ao Supremo. Era preciso 280 assinaturas, a maioria absoluta da Constituinte.<sup>62</sup>

A formação do Centrão era apontada como uma estratégia de Saulo Ramos.<sup>63</sup> Quando a comissão de sistematização decidiu pelo mandato de quatro anos de Sarney, Saulo Ramos encaminhou um parecer ao presidente da República e aos líderes do Centrão, para subsidiar eventual recurso ao Supremo Tribunal Federal. No entender do jurista, a Constituinte tinha um caráter derivado, isto é, tinha sido convocada por emenda constitucional e não por um poder revolucionário, por isso tinha poderes de reforma que, embora amplos, não seriam suficientes “para permitir deliberações sobre o que não poderia o Congresso decidir por simples emendas”. O poder constituinte originário só se manifesta, segundo o parecer, quando ocorre ruptura da ordem política e jurídica, o que não era o caso. O gradualismo da transição assegurava a continuidade da ordem jurídica constitucional. Saulo Ramos questionava a legitimidade dos parlamentares eleitos em 1986 para alterar o sistema de governo, optando pelo parlamentarismo e pelos quatro anos para o presidente,

---

<sup>60</sup> *Folha de São Paulo*, 1º de novembro de 1987.

<sup>61</sup> *Correio Braziliense*, 2 de novembro de 1987.

<sup>62</sup> *Jornal do Brasil*, 3 de novembro de 1987.

<sup>63</sup> O estudo foi publicado em Ramos, 1987.

por considerar que este debate não havia sido posto na campanha eleitoral. Os constituintes poderiam recorrer ao Supremo alegando a “inconstitucionalidade das reformas constitucionais”, devendo o tribunal resguardar os princípios fundamentais da Constituição vigente. As teses de Saulo Ramos convenceram Sarney a manter o recurso ao Supremo como alternativa caso o Centrão, que estava em formação, não conseguisse restabelecer os interesses do governo na Constituinte.<sup>64</sup>

Antes de recorrer ao Supremo, o governo ameaçou convocar eleições gerais. O ministro do Exército, Leônidas Pires Gonçalves, sugeriu que se os constituintes fixassem o mandato de Sarney em quatro anos, o mais coerente seria que eles estipulassem eleições gerais em 1988.<sup>65</sup> “Essa decisão quem vai tomar é a Constituinte. Agora, eu acho que se houver mudança nas regras, o mais coerente é que haja eleições gerais”, disse.<sup>66</sup> Os parlamentares quatroanistas criticaram a declaração de Leônidas como inibidora dos trabalhos constituintes. O deputado Haroldo Lima, líder do PCdoB, considerava a vinculação da defesa dos quatro anos para Sarney à previsão de eleições gerais uma ameaça velada. “Esse condicionamento visa impedir as eleições este ano, porque o Centrão, por exemplo, vai ficar contra os quatro anos, se tiver de votar pelas eleições gerais, uma vez que elas favoreceriam as forças progressistas, se realizadas este ano”, sugeriu. “Apesar de o ministro do Exército ser meu amigo, devo dizer que não compete a ele este tipo de definição política”, disse o deputado Amaral Neto, líder do PDS, revelando que a fala dividia o Centrão.<sup>67</sup>

Em fevereiro de 1988, quando a comissão de sistematização aprovou o texto sobre direitos individuais, Sarney não poupou críticas, afirmando que eles levariam o país “ao caos, ao império do crime e da impunidade”. “Com esse texto, nem delegado, nem policial, nem soldado, nem ninguém poderá prender qualquer criminoso”, disse.<sup>68</sup> O ministro das Comunicações, Antonio Carlos Magalhães, propôs zerar a Constituinte, anulando todas as suas decisões, e recomeçar a partir de um anteprojeto que seria elaborado por um grupo restrito de especialistas. A ideia foi considerada “descabida” até por seus correligionários, como o senador Marco Maciel (PE), presidente do PFL. “O país está parado aguardando a promulgação da Carta. Um novo atraso, como o que está sendo proposto, aumentaria a frustração do povo e agravaria os problemas da população”, declarou Maciel.<sup>69</sup>

---

<sup>64</sup> *Gazeta Mercantil*, 17 de dezembro de 1987.

<sup>65</sup> Noblat, 1990, p. 111.

<sup>66</sup> *O Estado de São Paulo*, 6 de janeiro de 1988.

<sup>67</sup> *Correio Braziliense*, 7 de janeiro de 1988.

<sup>68</sup> *O Globo e Jornal do Brasil*, 13 de fevereiro de 1988.

<sup>69</sup> Idem.

O governo criticava a Constituinte, mobilizava seus ministros e os militares para pressionar os parlamentares, ameaçava convocar eleições gerais e até paralisar os trabalhos da assembleia. Mas nada era tão efetivo quanto a ameaça de recurso ao Supremo contra a soberania da Constituinte. O governo requisitou ao Senado Federal, em fevereiro de 1988, cópia da certidão de posse do presidente José Sarney, para instruir o recurso que pretendia levar ao Supremo Tribunal Federal contra eventual decisão da Constituinte que pretendesse fixar seu mandato em quatro anos. O termo de posse como vice-presidente estabelecia que o mandato seria exercido pelo “período compreendido entre o dia quinze de março de mil novecentos e oitenta e cinco e igual data do ano de mil novecentos e noventa e um”. Seis anos, portanto. Sarney pretendia endossar os argumentos de Saulo Ramos, para quem a Constituinte tinha poderes limitados e não poderia modificar uma série de itens, como o sistema de governo e a duração do mandato presidencial. Sarney esperava que o Supremo confirmasse o mandato de seis anos que ele jurara cumprir, nos termos da Constituição vigente, e que os ministros militares reafirmassem a decisão publicamente. “Resta saber se os militares respaldarão esse tipo de golpe branco”, questionava José Genoíno (PT-SP). A ameaça de recurso ao Supremo era uma forma de limitar os trabalhos constituintes, aliada aos prognósticos apocalípticos que o presidente e seus ministros faziam sobre a futura Constituição, que não poderia ser cumprida porque comprometeria as contas públicas e inviabilizaria o governo.<sup>70</sup>

A decisão no Inquérito 273 era um indício de que o Supremo poderia rejeitar a soberania da Constituinte e decidir em favor do governo. O Supremo rejeitou, naquele processo, em outubro de 1987, por unanimidade, preliminar da Procuradoria-Geral da República, que pedia licença à Assembleia Nacional Constituinte para processar o deputado Brandão Monteiro com base no artigo 1º do regimento da Constituinte, que determinava que “os constituintes são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos, no exercício de suas funções, em qualquer tempo ou lugar, não podendo ser processados criminalmente nem presos sem licença da Assembleia Nacional Constituinte”. O relator, ministro Sydney Sanches, entendeu que o regimento não poderia ser aplicado porque estaria “exorbitando de sua estrita e eventual esfera de incidência e operando em área que se rege pela Constituição em vigor”, que estabelecia, em seu artigo 32, que “os deputados e senadores são invioláveis no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos, salvo no crime contra a

---

<sup>70</sup> *Folha de São Paulo*, 26 de fevereiro de 1988.

honra”. O tribunal decidiu remeter o processo à Câmara para que ela decidisse sustá-lo ou não, com base na Constituição vigente. Por fim, Brandão Monteiro (PDT-RJ), Roberto Cardoso Alves (PMDB-SP) e Gastone Righi (PTB-SP) tiveram seus processos que tramitavam no Supremo sus-tados.<sup>71</sup>

O teor da decisão do Supremo circulava na Constituinte pelas mãos dos líderes do Centrão, que anunciavam, como Amaral Netto, aos gritos de “está aqui a garantia do mandato de seis anos para o presidente Sarney”. O ministro Borges da Silveira, indicado ao governo pelo Centrão, reve-lou que Sarney acreditava que o Supremo concordaria com sua tese cincoanista e que teria o res-paldo das Forças Armadas para fazer cumprir a decisão da mais elevada instância judicial do país. O ministro do Exército, Leônidas Pires Gonçalves, já tinha declarado apoio ao mandato de seis anos para o presidente Sarney. “Os constitucionalistas, muitos deles, têm falado que esse direito é líquido e certo, porque a Constituição que vige e que estabelece todas as coisas que aí estão neste país, em curso, emanam da mesma fonte, que é a nossa Constituição de 69. Então, constitucionalmente este direito é líquido e certo”, afirmou. Faltava a manifestação do Supremo.<sup>72</sup>

Um ministro daquele tribunal admitia que o governo poderia interpretar a decisão do caso Brandão Monteiro como uma tese sobre a soberania da Constituinte, mas advertia que “cada caso é um caso”. “A coexistência entre uma Constituição em vigor e a que está sendo criada provoca situações imprevisíveis no Direito”, disse o ministro, ressaltando que a Constituinte fora criada por emenda constitucional e poderia ter suas decisões questionadas. “É claro que, enquanto não for promulgada a nova Constituição, tem que prevalecer o determinado pela atual”, reconhecia o senador Jutahy Magalhães (PMDB-BA), mas “erram os que pensam que a Constituinte não tem po-deres para modificar normas constantes da atual Carta”. “Se o Congresso, no seu período normal de trabalho, pode mudar o sistema de governo, por que não poderia fazê-lo quando reunido em Assembleia Constituinte?”, questionou. Os parlamentares pró-soberania consideravam que se a Constituição era livre e soberana para extinguir o Supremo, não poderia ser por ele limitada. “A nova Constituição não vai fazer isso, mas se quisesse poderia até acabar com o STF”, sugeria o senador Fernando Henrique Cardoso. O Supremo “não pode suspender uma decisão da Consti-tuinte, porque estamos elaborando a nova Carta e ainda não existe o texto”, argumentava Ulysses.

---

<sup>71</sup> *Correio Braziliense, Folha de São Paulo, Jornal do Brasil, Jornal de Brasília e O Estado de São Paulo*, 26 e 27 de fevereiro de 1988.

<sup>72</sup> *Idem*.

“Depois de promulgada a Constituição, também não caberá recurso, porque ela terá vigência plena, absoluta e inquestionável”, concluiu.<sup>73</sup>

A discussão sobre a soberania da assembleia era acompanhada de novas críticas do presidente aos trabalhos constituintes. Sarney declarava publicamente que havia no “Congresso Nacional um pequeno grupo de radicais oportunistas” que pretendia “assenhorear-se da Constituinte, fazendo-se passar como se fossem a própria Constituinte e criar uma Constituição que torne o país ingovernável”. O deputado Cardoso Alves (PMDB-SP) relatou ter ouvido de José Sarney: “Em defesa de minhas prerrogativas, da dignidade do governo e de meus direitos, irei às últimas consequências”. Àquela altura, “golpe” já não era um fantasma ao meio-dia. “O golpe está em gestação pelo grupo palaciano”, sugeria Delfim Netto (PDS-SP), ao saber que Sarney solicitara sua certidão de posse ao Senado. “Estão preparando o golpe e a trama é competente”, concordava Siqueira Campos (PDC-GO). “Há um golpe branco em marcha e quem o lidera é o próprio presidente”, sugeriu Fernando Lyra, ex-ministro da Justiça de Sarney. “Só não vê isso quem não quer”, concordava a deputada Sandra Cavalcanti (PFL-RJ).<sup>74</sup>

Ulysses acreditava que Sarney não recorreria ao Supremo e que tampouco o tribunal lhe daria razão. “Se o Tribunal assim o entendesse, de que adiantaria termos nos reunido em assembleia todo esse tempo? Todo nosso trabalho de nada teria adiantado”, argumentou. Ulysses lembrava que a futura Constituição estaria acima dos três poderes. “Está acima, também, do Supremo Tribunal Federal, que existe para guardá-la e não para estuprá-la”, afirmou. “Não vamos brigar com a Justiça, se ela entender que a Constituinte não pode mexer no mandato de Sarney”, disse Roberto Freire, líder do PCB na Câmara. “Responderemos com a aprovação e a vigência imediata do parlamentarismo”, sugeriu. A cúpula peemedebista reagiu à ameaça de recurso ao Supremo acelerando os trabalhos constituintes, respondendo com armistício ao que considerava um “ensaio golpista”, na esperança de convencer as demais lideranças partidárias a promulgar a nova Constituição no dia 21 de abril, como queria Ulysses.<sup>75</sup>

Na semana de votação do sistema de governo no plenário da Constituinte, os ministros militares se reuniram para fechar questão em favor do presidencialismo e do mandato de cinco

---

<sup>73</sup> Idem.

<sup>74</sup> Idem.

<sup>75</sup> Idem.

anos, como queria Sarney. “Nós avaliamos a situação e achamos que, com a vitória dos quatro anos cresceria o quadro de instabilidade política e econômica do País”, revelou o ministro da Aeronáutica, Octávio Júlio Moreira Lima. “Como governar se as leis ordinárias não se adequarem à nova Carta?”, questionou, argumentando que os deputados iriam para as suas bases fazer campanha, impedindo a votação das leis ordinárias. “É um risco claro e presente a partir da hipótese de uma eleição para a Presidência da República este ano”, concluiu. Os ministros não só manifestaram-se favoráveis ao mandato de cinco anos, como mobilizaram seus assessores parlamentares para convencer os constituintes da tese cincoanista.<sup>76</sup> “Presidencialismo e cinco anos: essa é em definitivo a posição do ministro do Exército sobre os dois pontos que serão votados hoje na Constituinte”, reforçou o general Carlos Olavo Guimarães, porta-voz do ministro do Exército. Leônidas Pires Gonçalves e seus assessores anunciavam que a aprovação dos quatro anos de mandato pela Constituinte provocaria perturbação da lei e da ordem e que o Exército seria chamado para restabelecê-la “como sempre faz, sem que isso implique golpe”.<sup>77</sup>

Não se tratava de uma ameaça de golpe, esclarecia o ministro da Marinha, Henrique Sabóia. “Trata-se apenas de ser realista e encarar a impossibilidade prática da realização das eleições diretas presidenciais este ano, sem a definição de ordenamento jurídico necessário.” No entanto, ele alertava: “Se houver uma desordem muito grave, as Forças Armadas não terão outra alternativa senão intervir”.<sup>78</sup> Enquanto isso Sarney afirmava que “a transição democrática atravessa instantes de apreensão”. As tiradas do presidente contra a Constituinte, as ameaças de recurso ao Supremo e o efetivo recurso aos militares condicionavam a deliberação parlamentar. A estratégia governista era percebida como ameaça de golpe e os pedidos dos militares como exigências.<sup>79</sup> “Testemunhei pessoalmente as pressões militares”, disse o empresário Antônio Ermírio de Moraes, virtual candidato à presidente da República em 1989. “As áreas militares gostariam de ver estas teses aprovadas e quem passou pelo golpe de 64 sabe o que isto significa”, concluiu.<sup>80</sup> “Eu e vários companheiros já vimos esse filme”, disse Ulysses, que recebeu o recado dos militares como veto à possibilidade de eleições naquele ano e passou a articular uma saída intermediária para reduzir as frustrações

---

<sup>76</sup> *O Globo*, 11 de março de 1988.

<sup>77</sup> *Jornal da Tarde*, 22 de março de 1988.

<sup>78</sup> *O Estado de São Paulo*, 28 de abril de 1988.

<sup>79</sup> *Folha de São Paulo* e *Correio Braziliense*, 17 e 18 de março de 1988.

<sup>80</sup> *Jornal do Brasil*, 6 de abril de 1988.

peemedebistas, compatibilizando os cinco anos de mandato que Sarney queria com o regime parlamentarista.<sup>81</sup>

Ulysses estava entre a oposição de Sarney e dos militares à tese quatroanista e a resistência interna de seu partido, liderada por Mário Covas, José Richa e Fernando Henrique Cardoso. Pela impossibilidade de um acordo sobre o tema, os líderes decidiram que o sistema de governo e a duração do mandato de Sarney seriam decididos pelo voto em plenário. O temor de um impasse que provocasse nova ruptura institucional, bloqueando o processo de transição, condicionou a formação de vontade dos constituintes, que crescia em favor do parlamentarismo, com eleições naquele ano. Enfim, em 22 de março, quando o quórum da Constituinte esteve completo pela primeira vez, o presidencialismo com mandato de cinco anos venceu por 344 votos a favor, 201 contra e 3 abstenções.

Nesse momento em que a tutela dos militares sobre o processo constituinte levava a melhor, lideranças peemedebistas como Fernando Henrique Cardoso, Mário Covas e José Richa articularam a criação de um novo partido, com dissidentes de centro-esquerda de diferentes partidos.<sup>82</sup>

O advogado Zadyr Pinto Alves do Valle, por iniciativa própria, impetrou habeas corpus no Supremo Tribunal Federal para defender o mandato de seis anos de José Sarney. O ministro Oscar Corrêa indeferiu o pedido em apenas quatro linhas, “em virtude da ausência de fundamentos que o viabilizem”, sem examinar o mérito da questão. Zadyr afirmava que Sarney estava “sofrendo coação em sua liberdade para exercer livremente o seu alto cargo pelo prazo constitucionalmente fixado de seis anos e para o qual foi eleito”. Ele identificava Ulysses Guimarães como autoridade coautora, que, “na qualidade de presidente da Câmara dos Deputados, vem ameaçando e coagindo o presidente José Sarney em reduzir o seu mandato presidencial”.<sup>83</sup> Um mandado de segurança, impetrado por um vereador de São Paulo, tinha o mesmo objetivo e teve o mesmo destino. Foi arquivado sem julgamento de mérito. O vereador alegou que ajudara a eleger um parlamentar em 1982, que compôs o colégio eleitoral que elegeu Tancredo Neves e José Sarney para um mandato de seis anos, e que a eventual redução do mandato presidencial era uma lesão ao seu direito de eleitor.

A Constituinte já tinha aprovado o sistema de governo presidencialista com cinco anos de mandato para os futuros presidentes. Faltava decidir a duração do mandato de Sarney. Mesmo sem

---

<sup>81</sup> *Folha de São Paulo e Correio Braziliense*, 17 e 18 de março de 1988.

<sup>82</sup> *Idem*.

<sup>83</sup> *O Estado de São Paulo*, 8 de abril de 1988.

examinar o mérito, ministros do Supremo sinalizavam que a tese cincoanista prevaleceria no tribunal, por existir “doutrina pacífica” de que o presidente teria direito à mesma duração de mandato que seus sucessores. Mas o tribunal não precisou se posicionar oficialmente a respeito, pois a duração do mandato de Sarney foi decidida pela Constituinte no dia 2 de junho, com a votação dos Atos das Disposições Transitórias, com 328 votos a favor dos cinco anos, 222 contra e 3 abstenções.<sup>84</sup>

Sarney dedicou muita energia para manter seu mandato e se ressentia por não ter dado a mesma atenção a outras matérias que foram aprovadas pela Constituinte, como a “reforma tributária”, que lhe desagradava por descentralizar a arrecadação de tributos entre estados e municípios, reduzindo o orçamento da União. Sarney reuniu os presidentes dos tribunais superiores, em maio de 1988, para apresentar as dificuldades que o governo enfrentaria para implementar os novos direitos aprovados pela Constituinte. Ele dizia que a situação era tão grave que se a Constituição fosse aprovada naquele mês não teria condições de cumpri-la.<sup>85</sup> Os conservadores esperavam aprovar uma Constituição enxuta, apenas com princípios gerais, deixando para a legislação ordinária e complementar a definição de direitos. Para o deputado Roberto Cardoso Alves (PMDB-SP), um dos líderes do Centrão, bastaria que na Constituição itens como “proteção ao emprego, licença para gestante, férias remuneradas, hora-extra com remuneração superior ao normal” constassem como direitos dos trabalhadores. “A definição destes direitos ficaria para a legislação ordinária”, disse. Prevaleceu, no entanto, um acordo para aprovação dos direitos trabalhistas de forma detalhada, como queriam as lideranças progressistas.<sup>86</sup>

Sarney reagiu à aprovação da Constituinte em primeiro turno em seu programa semanal, *Conversa ao Pé do Rádio*, afirmando que o projeto de Constituição aprovado continha avanços na área social, aumentava o elenco de direitos individuais, fortalecia o Congresso, mas carecia de unidade e possuía pontos casuísticos, voltados mais para o passado que para o presente e o futuro, como o detalhamento dos direitos trabalhistas, que deveriam estar em lei ordinária. Tal detalhamento refletia a desconfiança dos constituintes progressistas nas autoridades constituídas, como também a fragmentação do processo deliberativo em comissões e subcomissões e a abertura que

---

<sup>84</sup> *Folha de São Paulo*, 12 de maio de 1988.

<sup>85</sup> *Jornal do Brasil*, 10 de maio de 1988.

<sup>86</sup> *O Globo*, 17 de abril de 1988.

esta forma de organização promovera para diferentes grupos de pressão da sociedade civil, sobretudo corporativos.<sup>87</sup>

O relator da Constituinte, Bernardo Cabral, sugeria que após a promulgação da Constituição os parlamentares teriam que elaborar setenta e quatro leis ordinárias e trinta e cinco leis complementares em seis meses. Ele tinha receio de que as eleições municipais daquele ano e as presidenciais do ano seguinte impedissem a elaboração das novas leis por ausência de quórum, já que os parlamentares dedicariam mais tempo às suas bases eleitorais que ao Congresso Nacional. Mas advertia que o mandado de injunção e a ação direta de inconstitucionalidade garantiriam “tudo o que está previsto”, já que qualquer cidadão ou entidade poderia recorrer ao judiciário para reclamar direitos violados por omissões inconstitucionais. Os constituintes temiam criar direitos que não seriam cumpridos e por isso previram mecanismos para obrigar sua aplicação, como o mandado de injunção e a ação direta de inconstitucionalidade, e abriram as portas do controle concentrado de constitucionalidade para outros atores, não só ao procurador-geral da República.<sup>88</sup>

O segundo turno da Constituinte foi antecedido por uma apresentação de vinte e nove minutos do presidente José Sarney, em cadeia nacional de rádio e televisão, para “dividir responsabilidades com a Nação”. Sarney advertia que o texto constitucional aprovado em primeiro turno tornaria o país “ingovernável” se não fosse corrigido em segundo turno. “Refiro-me, particularmente, à brutal explosão de gastos públicos decorrentes de benefícios desejáveis, que todos nós desejaríamos atender, mas que infelizmente não temos como atender.” A Constituição “não pode ser de uma facção”, disse o presidente. “Este homem está querendo desviar a atenção do País”, disse o senador José Richa (PSDB-PR), que mesmo considerando que o projeto poderia ser melhorado, perguntava: “Agora que ele acordou? Onde ele esteve durante este um ano e meio de Constituinte? Ele estava empenhado em seu mandato”.<sup>89</sup> “Não temos que falar, temos que votar”, disse Ulysses, sobre o discurso de Sarney. O texto aprovado em primeiro turno seria votado em bloco, ressalvados os destaques. Se fosse rejeitado, não haveria nova votação e a Constituinte estaria encerrada, com a manutenção da Constituição vigente de 1967.<sup>90</sup>

---

<sup>87</sup> *Jornal de Brasília*, 16 de julho de 1988.

<sup>88</sup> *Jornal de Brasília*, 6 de julho de 1988.

<sup>89</sup> *Jornal da Tarde*, 27 de julho de 1988.

<sup>90</sup> *Gazeta Mercantil*, 28 de julho de 1988.

O governo considerou mobilizar sua base de apoio para rejeitar todo o projeto, zerando a Constituinte para abrir uma nova negociação em torno de seus interesses. Mas o discurso do presidente em cadeia nacional não foi acompanhado por uma ação articulada com os militares e as lideranças parlamentares para mudança de votos. De resto, naquela altura já era tarde demais. Ao entrar no plenário, Ulysses foi recebido por aplausos e vivas dos constituintes. Era a primeira sinalização positiva ao discurso de cem linhas que ele havia preparado para reagir ao pronunciamento de Sarney na noite anterior. Seu título era “A Constituição cidadã”. “A Constituição, com as correções que faremos, será a guardiã da governabilidade”, declarou, sugerindo que ingovernável era a fome, a miséria e a ignorância, que a Constituição combateria com justiça social. “Esta Constituição terá cheiro de amanhã, não de mofo”, disse, destacando as mais de três milhões de pessoas que circularam pelo Congresso Nacional durante os dezoito meses de Constituinte, em que trinta e nove mil emendas foram apresentadas e discutidas. “O povo nos mandou aqui para fazê-la, não para ter medo”, concluiu, colocando em votação o texto que em instantes seria aprovado em segundo turno com 403 votos favoráveis, 13 contrários e 55 abstenções.<sup>91</sup>

Os líderes do Centrão e parlamentares aliados ao governo atrasaram a votação dos destaques ao texto aprovado no segundo turno, esvaziando o plenário para inviabilizar votações por falta de quórum. A estratégia era reabrir negociações para retirar direitos trabalhistas que foram destacados da votação em segundo turno. O deputado Roberto Cardoso Alves (PMDB-SP), um dos líderes do Centrão, admitia que “enquanto eles [os progressistas] não cederem em uns dois ou três pontos” haveria dificuldades para concluir a votação do anteprojeto de Constituição em segundo turno. “A existência de acordo é fundamental para que haja quórum”, advertia José Lourenço, líder do PFL. Os conservadores precisavam de maioria absoluta (280 votos) para derrubar dispositivos aprovados no primeiro turno.<sup>92</sup>

Os parlamentares se preparavam para examinar os destaques supressivos ao anteprojeto aprovado em segundo turno quando o ministro Oscar Dias Corrêa, do Supremo Tribunal Federal, surpreendeu a todos afirmando que o texto aprovado pela Constituinte “é excessivamente grande e altera as relações entre os três poderes, fortalecendo excessivamente o Legislativo”. Estava

---

<sup>91</sup> Idem.

<sup>92</sup> *Jornal de Brasília*, 9 de agosto de 1988.

rompido o pacto de silêncio dos ministros do Supremo. Ao sugerir que a Constituição criaria ônus excessivos para a União ao mesmo tempo em que lhe tiraria receitas, seu discurso foi associado ao governo. O ministro, então já cotado para substituir Paulo Brossard no Ministério da Justiça, considerava que os direitos trabalhistas criavam encargos “que os patrões não terão condições de cumprir”. Também apontava como erros graves a retirada de poderes do Supremo Tribunal Federal, com o deslocamento de competências para o Superior Tribunal de Justiça, e do Poder Executivo, com a reforma tributária, que aumentava o repasse de receitas aos estados e municípios “sem o repasse das correspondentes responsabilidades”.<sup>93</sup>

As previsões apocalípticas de Dias Corrêa contrastavam com o otimismo moderado de outros ministros. Célio Borja avaliava que a Constituinte “foi um processo extraordinariamente aberto, cujo resultado reflete a sociedade brasileira”, reconhecia erros “técnicos e de linguagem”, mas acreditava na falta de arrogância do texto, “tanto que admite ter seu resultado revisto em cinco anos”.<sup>94</sup> Sydney Sanches considerava que o texto votado em segundo turno “contém certos avanços, alguns tímidos, no que respeita à autonomia política, administrativa e orçamentária do Poder Judiciário”, suas maiores bandeiras.<sup>95</sup> O presidente do Supremo, ministro Rafael Mayer, declarou que a nova Constituição continha avanços sociais que não representavam “nada de tão exagerado que põe em perigo o País”. Rafael Mayer também considerava que as mudanças no Poder Judiciário tinham “certa profundidade”, mas que “não foi alcançado o patamar ideal” para sua modernização. O Supremo teve sua estrutura preservada, mantendo uma “importância considerável no sentido de aplicar e dar eficácia à nova Constituição”.<sup>96</sup>

Nas últimas semanas da Constituinte, os parlamentares passaram a apostar na revisão constitucional prevista para 1993 como oportunidade para reverter derrotas e aprofundar conquistas. O deputado José Genoíno, à esquerda, pretendia “alterar o texto da reforma agrária, acabar com a tutela militar e modificar o Poder Judiciário, que ficou praticamente intocável”. O deputado Delfim Netto, à direita, esperava rever os dispositivos da ordem econômica. “Com mais lucidez, daqui a cinco anos, vamos nos sentar e passar uma borracha em todas essas bobagens”, disse.<sup>97</sup> Quando o novo texto foi aprovado em segundo turno, Sarney declarou que seria seu primeiro servidor, um

---

<sup>93</sup> *O Estado de São Paulo*, 9 de agosto de 1988.

<sup>94</sup> *Jornal do Brasil*, 4 de setembro de 1988.

<sup>95</sup> *Gazeta Mercantil*, 15 de agosto de 1988.

<sup>96</sup> *Jornal de Brasília*, 13 de agosto de 1988.

<sup>97</sup> *Correio Braziliense*, 2 de setembro de 1988.

escravo da nova lei.<sup>98</sup> Mas políticos, empresários e juristas conservadores passaram a sugerir que os direitos da nova Constituição careciam de leis ordinárias e complementares para ser aplicados. Os constituintes logo reagiram lembrando que “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”, segundo Fernando Henrique Cardoso. Os líderes da Constituinte defendiam que os novos direitos eram autoaplicáveis com base nesse dispositivo.

Mas a Constituição é um projeto em permanente disputa e os conservadores poderiam ter sinceras dúvidas sobre como interpretar o novo texto, ou restringi-lo deliberadamente pela via interpretativa.<sup>99</sup>

O governo se antecipou, reformando o regimento do Serviço Nacional de Informações antes da promulgação da nova Constituição. O SNI fixou limites para o habeas data, mecanismo que a nova ordem previu para permitir que os cidadãos pudessem requisitar informações suas armazenadas nos arquivos de órgãos públicos e privados. O governo entendia que o habeas data só poderia entrar em vigor quando fosse regulamentado e que o SNI poderia se recusar a fornecer informações que comprometessem a segurança nacional. Era o caso de dados sobre pessoas presas ou desaparecidas pelo regime militar.<sup>100</sup> O consultor-geral da República, Saulo Ramos, apresentou parecer, aprovado por Sarney, eximindo o SNI do dever de abrir seus registros para qualquer pessoa.<sup>101</sup>

O sigilo do SNI era parte do “entulho autoritário” que não fora removido no processo de transição política. “A legislação concernente ao SNI, editada sob a vigência de anterior ordenamento constitucional”, dizia o parecer de Saulo Ramos, “consagrou norma de sigilo, fundada no caráter indisponível da segurança do Estado, objetivando tornar inacessíveis as informações naquele órgão existentes, cuja vedação possa afetar a segurança da sociedade e do Estado.” A reação parlamentar foi de perplexidade. A deputada Beth Azize (PSDB-AM) disse que, com o fim da Constituinte, “o consultor Saulo Ramos, convocado por seu presidente, abre os trabalhos da pros- tituinte”. “Já pensou se tudo o que está escrito na nova Constituição vai depender de um parecer do Saulo?”, questionou.<sup>102</sup>

---

<sup>98</sup> *Gazeta Mercantil*, 3 e 5 de setembro de 1988.

<sup>99</sup> *Jornal do Brasil*, 21 de setembro de 1988.

<sup>100</sup> *Folha de São Paulo*, 1º de outubro de 1988.

<sup>101</sup> Conforme Decreto 96.876, de 29 de setembro de 1988, editado às vésperas da promulgação da nova Constituição. *O Globo*, 9 de outubro de 1988.

<sup>102</sup> *Jornal da Tarde*, 10 de outubro de 1988.

Enquanto o governo neutralizava o acesso a informações oficiais pela via jurídica, o general Ivan de Souza Mendes, ministro-chefe do SNI, encaminhava um “arquivo paralelo”, contendo informações sigilosas, para o Centro de Informações do Exército (CEIEX), órgão que os militares consideravam imune ao habeas data. A Operação Delta, como foi batizada pelos membros do SNI, funcionava desde que as comissões temáticas tinham aprovado o habeas data.<sup>103</sup> Assim, uma semana após a promulgação da nova Constituição, o mesmo general Mendes tranquilamente anunciou que o SNI estava de portas abertas para receber requerimentos de cidadãos interessados em saber o que diziam seus arquivos. “O SNI vai cumprir plenamente a Constituição”, sugeriu, ressaltando que o órgão atenderia todos os requerimentos, menos os pedidos para “fornecer informações que possam ameaçar a segurança do Estado” e de parentes de pessoas mortas ou desaparecidas durante o regime militar. “Quem morreu, está morto. Desaparecimento é problema da política e não meu”, disse.<sup>104</sup> “Vocês precisam entender que nós já estamos em outra”, completou.<sup>105</sup>

O governo e os conservadores consideravam os novos direitos trabalhistas “benefícios” que não seriam autoaplicáveis. Era o caso da licença-maternidade de 120 dias, licença-paternidade e a maioria dos direitos previdenciários.<sup>106</sup> O presidente do Tribunal Superior do Trabalho, ministro Marcelo Pimentel, também não poupou críticas à nova Constituição. “Quanto mais estudo a Constituição, mais me convenço da sua precariedade”, disse, sugerindo que ela não fora feita para durar. Segundo ele, melhor seria ter partido de um texto-base. “A Carta não será duradoura e isto os próprios constituintes previram, ao estipular o prazo de cinco anos para a sua revisão”, concluiu.<sup>107</sup> Ministros do Tribunal Federal de Recursos chegaram a sugerir a suspensão da vigência da Constituição por dois anos, ao menos, “para corrigir graves defeitos do texto constitucional” que estariam tornando o país ingovernável e elaborar a legislação complementar necessária para sua aplicação.<sup>108</sup>

Saulo Ramos disse que o tabelamento de juros reais em 12% aprovado pela Constituinte não era autoaplicável e que nada mudaria no mercado financeiro enquanto o Congresso não aprovasse uma lei complementar para definir exatamente o que significava “juro real” e uma lei ordinária estabelecendo as penalidades aplicáveis às instituições que descumprissem o dispositivo

---

<sup>103</sup> *Folha de São Paulo*, 8 de outubro de 1988.

<sup>104</sup> *Gazeta Mercantil*, 13 de outubro de 1988.

<sup>105</sup> *Jornal da Tarde*, 13 de outubro de 1988.

<sup>106</sup> *O Globo*, 26 de setembro de 1988.

<sup>107</sup> *Jornal de Brasília*, 29 de outubro de 1988.

<sup>108</sup> *Jornal da Tarde e Jornal de Brasília*, 28 de outubro de 1988.

constitucional. Tal opinião já constava do parecer de que o mesmo Saulo Ramos fora incumbido pelo presidente da República. Aprovado por José Sarney, o parecer fora impugnado pelo PDT, mas o Supremo decidira a liminar da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4 por uma apertada maioria de seis a cinco em favor do governo. Assim, o entendimento de Saulo Ramos tinha força normativa, devendo ser observado por todos os bancos oficiais, incluindo o Banco Central, que encaminharia a orientação aos bancos privados.<sup>109</sup>

Saulo Ramos era um dos conselheiros do presidente nas críticas aos trabalhos dos constituintes. Quando a Constituição foi aprovada, Saulo continuava resistindo aos dispositivos constitucionais, que, segundo seu argumento, não poderiam ser aplicados por falta de regulamentação. Ele considerava que apenas 79 artigos poderiam vigorar imediatamente e outros 242 necessitariam de lei ordinária ou complementar para serem obedecidos. Os novos dispositivos sobre greve, por exemplo, exigiriam lei complementar para estabelecer seus limites. Enquanto isso os trabalhadores deveriam seguir as regras da Constituição anterior. O relator da Constituinte, Bernardo Cabral, a exemplo de seus líderes, entendia que os dispositivos da nova Constituição, como a ampliação do direito de greve, eram autoaplicáveis, não se podendo falar na prevalência de dispositivos da Constituição anterior sobre a nova.<sup>110</sup>

Para o senador Jarbas Passarinho, líder do PDS, o que havia era “um choque entre a inércia da tradição e os ventos renovadores”. O senador Fernando Henrique Cardoso, líder do PSDB, considerava que o problema não existia. “Estão querendo tirar no tapetão o que foi aprovado à luz do dia”, disse.<sup>111</sup> “Parece-me estranho que ainda nem promulgada a Constituição as forças reacionárias comecem a criar condições para dificultar a sua vigência.”<sup>112</sup> “O parágrafo 1º do artigo 4º é bem claro quando diz que os direitos individuais têm aplicação imediata”, ressaltava Nelson Jobim. “No mandado de injunção, por exemplo, o que pode acontecer é a inexistência do que nós em direito chamamos de rito. Nesse caso, enquanto não vier uma lei, adota-se o rito do mandado de segurança, que já existe”, concluiu.<sup>113</sup>

Mas o mandado de injunção, ainda antes de promulgada a nova Constituição, criava incertezas entre os juízes. O presidente do Tribunal Federal de Recursos, órgão que seria substituído

---

<sup>109</sup> Circular do Banco Central, nº 1.365, de 6 de outubro de 1988.

<sup>110</sup> *Jornal da Tarde*, 10 de setembro de 1988.

<sup>111</sup> *Jornal da Tarde*, 21 de setembro de 1988.

<sup>112</sup> *Gazeta Mercantil*, 26 de setembro de 1988.

<sup>113</sup> *Jornal do Brasil*, 22 de setembro de 1988.

pelo Superior Tribunal de Justiça, ministro Evandro Gueiros Leite, disse que a inexistência de uma lei processual regulamentando o novo dispositivo poderia dificultar sua aplicação. Os constituintes criaram o mandado de injunção como mecanismo de defesa contra possíveis vácuos legais que deixassem os novos direitos desassistidos. A omissão legislativa poderia ser sanada pelo poder judiciário. “Mas como?”, perguntavam-se os juízes. A ausência de regulamentação poderia esvaizar o mecanismo criado para garantir direitos na ausência de legislação. Uma alternativa era recorrer aos procedimentos do mandado de segurança, como Gueiros Leite sugeria, mas o que preocupava os juízes era a enxurrada de novas ações que poderiam ser apresentadas. “Caberá aos juízes decidir se as normas se aplicam ou não”, ressaltou Leite.<sup>114</sup>

O ministro Francisco Rezek admitia que o Supremo não sabia como aplicar o mandado de injunção e considerava que ele não era “autoaplicável e provavelmente acabará exigindo que um primeiro mandado de injunção seja interposto para assegurar a regulamentação do próprio princípio do mandado de injunção”. Célio Borja acreditava que os mandados seriam recebidos pelo tribunal, mas indeferidos se tratassem de dispositivos que dependiam de lei complementar, como o tabelamento de juros em 12% ao ano. Moreira Alves reconhecia que as lacunas surgidas entre a promulgação da nova Constituição e sua regulamentação poderiam inviabilizar os novos direitos, mas considerava que eles só poderiam ser aplicados depois de regulamentados e que caberia à jurisprudência do Supremo corrigir as imperfeições do novo texto.<sup>115</sup>

O ministro Oscar Dias Corrêa voltou a criticar a nova Constituição dias antes de sua promulgação, admitindo que talvez ela “nunca” fosse integralmente aplicada, porque muitos de seus dispositivos nunca teriam leis complementares. Seu pessimismo se confundia com o pouco apreço que tinha pelo novo texto constitucional, contrastando com a euforia dos líderes constituintes que contavam os dias para sua promulgação. “Tenho 50 anos de vida pública e já vi as melhores leis serem elaboradas e nunca aplicadas”, disse. “Não vou me iludir com a simples promulgação desse texto constitucional, que, por mais importante que seja, não mudará o Brasil da noite para o dia”, concluiu.<sup>116</sup> Mas se comprometeu a cumprir o novo texto. “Eu disse coisas bem piores da Constituição de 1967, cheguei a escrever um livro contra ela, mas não deixei de cumpri-la”, disse. “E da

---

<sup>114</sup> *O Estado de São Paulo*, 7 de setembro de 1988.

<sup>115</sup> *O Globo e Jornal de Brasília*, 20 de setembro de 1988.

<sup>116</sup> *Jornal de Brasília*, 21 de setembro de 1988.

mesma maneira que me senti no dever de criticar a atual, me sinto agora na obrigação de obedecê-la”, concluiu.<sup>117</sup>

Outros ministros conservadores eram otimistas moderados, acreditando que a interpretação constitucional poderia corrigir as más escolhas. Um mês antes da promulgação da nova Constituição, o ministro Djaci Falcão, do Supremo Tribunal Federal, em conferência sobre “O Poder Judiciário e a nova carta constitucional”, enfatizou a “boa doutrina da limitação do exercício da autoridade, da autolimitação dos poderes do Estado” e a expansão dos poderes e prerrogativas do judiciário. Falcão lembrava que o Supremo tinha sido favorável à “permanência da regra” que conferia “atribuição exclusiva do procurador-geral da República” para propor ações diretas de inconstitucionalidade. Mas como a Constituinte seguiu por outro caminho, o ministro argumentou “que em face de tamanha ampliação, somente com a aplicação do texto teremos oportunidade de verificar sua conveniência, em termos altos, ou seja, do interesse público”.<sup>118</sup> Os ministros se reuniram com dirigentes dos tribunais estaduais, a portas fechadas, para orientar a aplicação dos novos dispositivos constitucionais, decidindo o que teria ou não aplicação imediata.<sup>119</sup>

Os ministros do Supremo que se manifestaram sobre a nova Constituição no fim da Constituinte se dividiam entre pessimistas e otimistas moderados. Uma parte deles temia pela governabilidade do país, pelos custos dos novos direitos e pelas incertezas sobre como aplicar dispositivos inovadores como o mandado de injunção e o habeas data. Outra parte saudava os direitos sociais e a abertura do controle de constitucionalidade para novas entidades. O que eles tinham em comum era a percepção de continuidade da transição política. A manutenção da estrutura institucional dos poderes instituídos era parte da estratégia dos conservadores para assegurar o gradualismo da transição, mediante uma Constituinte que não extrapolaria os limites de uma revisão constitucional.<sup>120</sup> Não haveria vácuo jurídico. Os novos direitos poderiam esperar, enquanto o Supremo decidia não decidir, para não se comprometer com uma nova jurisprudência. Os ministros preferiram ganhar tempo, bloqueando o acesso ao controle de constitucionalidade, remetendo inovações como o mandado de injunção e o habeas data para outros tribunais, enquanto os juristas se decidiam pela auto-aplicabilidade dos novos direitos e os parlamentares elaboravam legislações complementares à nova Constituição.

---

<sup>117</sup> *Jornal do Brasil*, 22 de setembro de 1988.

<sup>118</sup> Falcão, 1988, p. 3-4.

<sup>119</sup> *Correio Braziliense*, 4 de outubro de 1988.

<sup>120</sup> Koerner e Freitas, 2013.

## A resistência

O Supremo neutralizou aspectos da nova Constituição na longa constituinte.<sup>1</sup> Uma Constituição nova para um Supremo antigo. Era natural que os ministros resistissem ao novo texto constitucional. A renovação de sua composição foi determinante para que o Supremo expandisse os limites de sua atuação. O tribunal passou por um período de hesitação nos dois primeiros anos da nova Constituição, decidindo apenas liminarmente as ações diretas, muitas vezes sem resolução de mérito, sem comprometer sua jurisprudência futura. Mas quando passou a decidir o mérito das questões constitucionais, promoveu interpretações retrospectivas, recorrendo à sua própria jurisprudência para restringir o alcance da nova ordem jurídica.

Os constituintes estavam cientes de que os novos direitos deveriam ser interpretados por um Supremo renovado. “Não implantaremos uma Constituição que gere direitos novos e limite direitos antigos, se não mudarmos fundamentalmente a estrutura do Supremo Tribunal Federal”, sugeriu Plínio de Arruda Sampaio (PT-SP), relator da Subcomissão de Poder Judiciário e Ministério Público. “Do contrário, acontecerá com a nova Constituição o que aconteceu com a de 46: seus mais belos propósitos ficaram no papel, porque não houve uma ação jurisdicional nem um tribunal para exigir dos Poderes a prática daquilo que a Constituição ordenava”, disse.<sup>2</sup> Arruda Sampaio voltaria a se manifestar, agora no plenário da Constituinte: “Se o Supremo não for modificado, as outras modificações introduzidas no texto terão efeitos muito pequenos. Só os tribunais é que irão fazer valer os direitos que V. Exas. estão concedendo ao povo. Mas não esse Supremo Tribunal Federal que está aí, porque esse está já esclerosado na sua estrutura tradicional, que não é conveniente para um Brasil novo”.<sup>3</sup>

Aquilo que os ministros do Supremo “fazem em noventa por cento do tempo”, disse o jurista José Lamartine Corrêa de Oliveira, ao ser ouvido por aquela Subcomissão, “é julgar recursos extraordinários, que só raramente ocupam matéria constitucional”. “Sua sensibilidade profissional está voltada para o julgamento das questões ordinárias”, e não para a guarda da Constituição,

---

<sup>1</sup> O termo é utilizado por Cláudio Couto (1998) com outros propósitos. Aqui longa constituinte é utilizada como um período de incertezas sobre a efetividade dos novos direitos, caracterizado por uma agenda de reformas liberalizantes que compreendeu os governos Fernando Collor de Mello e Itamar Franco e o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso.

<sup>2</sup> Atas da Comissão de Organização dos Poderes da Assembleia Nacional Constituinte, p. 94.

<sup>3</sup> *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, 7 de abril de 1988, p. 9067.

“porque o Supremo funciona quase sempre como um Tribunal uniformizador de jurisprudência e como um Tribunal julgador da violação de leis federais”, concluiu.<sup>4</sup>

A uniformização das leis federais tornou-se atribuição do Superior Tribunal de Justiça, mas a Constituinte atribuiu a função de guarda da Constituição ao Supremo, sem, contudo, alterar sua estrutura e composição. “O Constituinte de 1988 tomou, sem maior debate político, a decisão grave de manter como integrantes do STF todos os Ministros que haviam sido investidos no Tribunal pelos governos anteriores”, disse Luis Roberto Barroso, uma década depois.<sup>5</sup> “Vale dizer: sem embargo da inegável virtude pessoal e intelectual de muitos dos juízes que lá tinham assento, a corte constitucional brasileira, encarregada de interpretar a nova Carta, era composta de juristas cuja nomeação era lançada a crédito do regime militar”, acrescentou. “Sem dever o seu título de investidura à nova ordem, e sem compromisso político com a transformação institucional que se operara no País, a Corte reeditou burocraticamente parte da jurisprudência anterior, bem como alimentou inequívoca má vontade para com algumas inovações”, concluiu. O ministro Célio Borja, anos depois de deixar o tribunal, confessou que o tribunal que recebera a nova Constituição era apegado à legislação anterior e por vezes opunha sua jurisprudência ao novo texto constitucional.<sup>6</sup>

O Supremo que recebeu a Constituição de 1988 era uma marca da transição política. Presidido por Néri da Silveira, era formado por Rafael Mayer, Djaci Falcão, Moreira Alves, Oscar Corrêa, Aldir Passarinho, Francisco Rezek, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Carlos Madeira e Célio Borja, além do próprio presidente.

A corte Néri da Silveira era composta por ministros indicados pelos presidentes Castelo Branco, Ernesto Geisel, João Figueiredo e José Sarney, nenhum deles eleito diretamente. Uma nova Constituição foi recebida por um tribunal antigo, que devia sua composição ao regime anterior. Em outras palavras, seria aplicada por uma elite que resistiu à abertura que a Constituinte representou.<sup>7</sup>

A pauta do Supremo durante a presidência de Néri da Silveira foi dominada por insatisfações sociais com os planos econômicos que tentavam conter a escalada da inflação. O tribunal

---

<sup>4</sup> Atas da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público da Assembleia Nacional Constituinte, p. 116.

<sup>5</sup> Barroso, 2001, p. 24.

<sup>6</sup> Fontainha, 2015b, p. 84-85.

<sup>7</sup> A discussão dos parágrafos seguintes baseia-se em Silva, 2016, p. 193-220.

atuou como fiador das políticas econômicas do governo central, defendendo pragmaticamente medidas econômicas que pretendiam equilibrar as contas públicas. As principais ações diretas de inconstitucionalidade foram movidas por confederações sindicais e associações de classe, como o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Contestavam a política de preços, a alteração da cobrança dos tributos financiadores do seguro-desemprego, a instituição de tributo sobre o lucro de empresas, a atualização dos valores monetários dos contratos imobiliários, a proibição de concessão de liminares contra o Plano Collor, entre outras medidas econômicas. O Supremo decidiu em favor do governo na maior parte dessas demandas, avalizando um conjunto de medidas que ignoravam elementos centrais da nova ordem constitucional. (Silva, 2016, p. 207-8)

Nos primeiros meses de seu governo, Collor instituiu o chamado Plano Collor, um pacote econômico que alterava a moeda e bloqueava valores de poupanças e contas correntes. A Ordem dos Advogados do Brasil propôs Ação Direta de Inconstitucionalidade (n. 272) contra as Medidas Provisórias n. 181, de 17 de abril de 1990, e n. 182, de 23 de abril de 1990, que impediam o poder judiciário de conceder liminar contra o pacote econômico. A OAB entendia que elas restringiam direitos fundamentais e violavam a separação de poderes. O ministro Aldir Passarinho, relator da ação, acompanhado pela maioria do tribunal, indeferiu o pedido liminar, permitindo que o plano econômico produzisse seus efeitos. O tribunal adotou postura restritiva dos requisitos para concessão de liminares, entendendo que a ofensa a direitos fundamentais não era suficiente para justificar a relevância e urgência do pedido. Outras ações diretas contra o Plano Collor tiveram o mesmo resultado. A manifestação do ministro Sydney Sanches no julgamento de mérito da ADI n. 223 expressava a posição da maioria de seus colegas: “Pode um Juiz da Suprema Corte preocupar-se com aspectos políticos levados em consideração na elaboração das leis, incluídas as medidas provisórias? Penso que pode e deve”, afirmou. “Diante desse quadro, pergunto a mim mesmo: qual o mal maior? Permitir expressamente as medidas liminares que porão por terra um plano político-econômico, que, se tem as imperfeições próprias da elaboração humana, não deixa de ter o nobre propósito de tentar um retorno à estabilidade econômica e social e um recomeço de desenvolvimento? Ou tolerar, temporariamente, que essas medidas não sejam permitidas, ao menos enquanto se desconhecem os efeitos do plano, se vier a ser aprovado pelo Congresso Nacional?”, questionou. A retórica do ministro não deixava dúvidas. O Supremo estava comprometido com iniciativas de modernização do Estado e com o equilíbrio das contas públicas, mesmo que para isso tivesse que resistir à nova Constituição restringindo direitos fundamentais.

O período foi marcado pela resistência de governadores, organizações da sociedade civil e do procurador-geral da República contra as recém-elaboradas constituições estaduais, provocando o Supremo a prolongar o processo constituinte estadual. Nos conflitos judiciais entre governadores e assembleias legislativas, por outro lado, o Supremo suspendeu iniciativas normativas que geravam novos encargos estaduais. Na ADI n. 18, por exemplo, proposta em 1989 pelo então governador de Alagoas Fernando Collor de Mello, o Supremo atendeu por unanimidade o pedido para que fosse declarada a inconstitucionalidade de dispositivos da Constituição estadual que conferiam estabilidade aos servidores públicos. O Supremo decidia sobre as contestações sociais a planos econômicos e as disputas regionais entre governadores e assembleias legislativas reforçando as iniciativas de reforma do Estado e equilíbrio fiscal, promovendo uma leitura flexível dos critérios para concessão de medidas liminares, referendando iniciativas de ajuste fiscal e reforma do Estado, ora negando, ora concedendo medidas cautelares, a depender do pedido.

O ministro Sepúlveda Pertence, no julgamento liminar da ADI 157, ajuizada em dezembro de 1989, defendeu a conveniência política como critério para flexibilizar os requisitos tradicionais para concessão de medidas liminares. “Senhor Presidente, cada vez mais me inclino a que este provimento cautelar de ação direta se deve ir libertando dos requisitos ordinários dos provimentos cautelares, das célebres e batidas exigências do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*”, sugeriu, “para situar-se num juízo político de alta conveniência, compatível com a natureza política do processo principal, de controle abstrato de constitucionalidade das leis.” A ADI 157 foi movida pelo procurador-geral da República contra dispositivos da Constituição amazonense que aumentava de quatorze para vinte e um o número de desembargadores do Tribunal de Justiça do Amazonas. O relator, ministro Paulo Brossard, deferiu a liminar, revelando critérios de conveniência política utilizados no caso: “No ano passado, 1988, ao Tribunal de Justiça do Amazonas foram distribuídos 1.272 processos administrativos e judiciais, entre os treze desembargadores que o compõem, excluído o seu Presidente. Significa isto que cada desembargador julgou 75 processos por ano, 7 por mês”, disse. “Não obstante, a Assembleia elevou o número de Desembargadores para vinte e um. A inconveniência do aumento decretado e sua desnecessidade são manifestas”, concluiu.

O Supremo foi o fiador judicial de iniciativas de reforma do Estado durante a longa constituinte. Os ministros eram sensíveis às iniciativas de impugnação de dispositivos das constituições estaduais que conferiam novas despesas públicas. O tribunal se distanciou dos requisitos tradicionais para concessão de liminares, utilizando critérios de conveniência política para proteger os

planos econômicos e suspender normas que elevavam os gastos públicos. Os ministros adotavam critérios rígidos para bloquear iniciativas contra normas federais e flexíveis para suspender normas estaduais. Os discursos de austeridade penetravam os juízos de conveniência política do Supremo beneficiando a administração pública federal e regional.

Sepúlveda Pertence sugere que os ministros se dividiam entre “principistas” e “consequencialistas” nos julgamentos dos planos econômicos nos primeiros anos da nova Constituição. Para os consequencialistas, “as projeções das consequências econômicas são sempre levadas pelo governo em termos de ‘beira de falência’”. Já os principistas “não se prendem, pelo menos primariamente, à consequência econômica e financeira para decidir”. Pertence admite que “tendia mais ao principialismo, mas, muitas vezes, consciente e angustiado também pelas consequências”.<sup>8</sup> Os ministros assumiam critérios consequencialistas para decidir em favor dos governos estaduais e federal, identificando possíveis prejuízos aos cofres públicos como principal critério para deferir ou indeferir medidas cautelares em ações de controle abstrato de constitucionalidade, mesmo que em prejuízo de direitos fundamentais.

O desacordo entre direitos fundamentais e argumentos consequencialistas foi expresso por Sepúlveda Pertence no julgamento liminar da ADI 144, em novembro de 1989, que opôs “o estado calamitoso das finanças públicas” do Rio Grande do Norte ao “atraso sistemático de vencimentos” dos servidores estaduais: “Quanto ao *periculum in mora*, Senhor Presidente, se a ele tiver que chegar, é impossível desconhecer o estado calamitoso das finanças públicas brasileiras”, sugeriu. “Também não me vejo autorizado, porém, sobretudo em termos de medida cautelar, a desconhecer o perigo do outro lado e autorizar que tentativas de reequilíbrio das finanças se façam exatamente na base do atraso sistemático de vencimentos, que já são pagos, hoje neste país, com sensível defasagem, em relação à desvalorização ocorrente nos dias contados desde a sua última fixação”, concluiu. A maioria do Supremo defendia o equilíbrio das finanças públicas como argumento superior nos casos em que o discurso de austeridade surgia como reivindicação governista.

O período Néri da Silveira durou apenas dois anos porque cinco novos ministros ingressaram no tribunal entre 1988 e 1990, indicados por José Sarney: Paulo Brossard, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Marco Aurélio e Carlos Velloso. Dali até o fim da longa constituinte, entre 1991

---

<sup>8</sup> Fontainha, 2015c, p. 101.

e 1997, apenas três novos ministros ingressariam no tribunal: Ilmar Galvão, Francisco Rezek e Maurício Corrêa.

O Supremo conservou, durante esse período, uma maioria de ministros indicados por presidentes não eleitos diretamente. Durante os primeiros anos da nova Constituição adotou uma postura formalista sobre os limites de sua atuação, autorrestringindo sua tarefa de conferir interpretação substantiva à Constituição. O tribunal também promoveu interpretação retrospectiva, evitando criações jurisprudenciais e limitando a leitura da nova Constituição a construções jurisprudenciais de composições anteriores.<sup>9</sup> Sepúlveda Pertence revelou, no julgamento da ADI 123, que a interpretação retrospectiva consistia “em amoldar-se a Constituição nova aos assentamentos da ordem constitucional pretérita, de modo a que, não obstante a mudança, tudo continue exatamente como era”. O Supremo se posicionou como tribunal da federação, que devia favorecer a modernização das administrações estaduais, fixando limites para iniciativas do poder legislativo estadual e invalidando dispositivos das constituições estaduais que elevavam os gastos públicos.

Os primeiros anos da década de 1990 foram marcados pelo fracasso de diferentes planos econômicos, um processo de impedimento do presidente da República, o desafio de estabilizar a moeda e consolidar as novas instituições democráticas. A maioria das decisões do tribunal, nos dois primeiros anos, foi provisória, apreciando pedidos liminares. Se, por um lado, o tribunal entendia que as decisões liminares deveriam seguir critérios de conveniência política para preservar as contas públicas, mesmo que contrariando a nova ordem jurídica, por outro o silêncio sobre o mérito era uma forma de o tribunal não condicionar sua própria atuação futura. O Supremo decidia, mas não firmava jurisprudência. A emergência da nova ordem constitucional inaugurava um período de incertezas em relação à aplicabilidade do novo texto constitucional. A prudência era uma forma de manipular os tempos da transição. Só no início dos anos 1990 as decisões definitivas ganharam vulto, ainda que o número de decisões liminares permanecesse elevado. O tribunal deveria dar respostas jurídicas definitivas às decisões provisoriamente tomadas em termos de conveniência política.

O Supremo deveria construir a nova ordem, vinculando a sua atuação futura, ou reproduzir a sua jurisprudência para seguir os passos tomados no regime anterior. Essa não era uma escolha jurídica. O tribunal deveria escolher entre a Constituição e a própria jurisprudência como parâmetro para decidir as ações de controle de constitucionalidade. Prevaleceu a jurisprudência construída no

---

<sup>9</sup> A discussão dos parágrafos seguintes baseia-se em Silva, 2016, p. 234-260.

período autoritário, muitas vezes contra a própria Constituição. A interpretação retrospectiva caminhou ao lado de um rigoroso formalismo processual, que permitiu aos ministros extinguir sem julgamento de mérito ações sobre dispositivos inovadores do texto constitucional. O tribunal evitou, sempre que pôde, responder sobre questões que sua jurisprudência desconhecia. Os partidos políticos de oposição e as organizações de classe desafiavam a jurisprudência do Supremo, que recorria ao formalismo processual para permanecer em silêncio.

O Supremo limitou o alcance de sua própria atuação restringindo o acesso de determinados atores políticos, aplicando seletivamente os ritos processuais e manipulando estrategicamente o tempo dos processos. O controle abstrato de constitucionalidade servia para examinar leis e atos normativos, mas os ministros logo o restringiram às leis e atos normativos com força de lei. Os demais atos normativos deveriam ser submetidos a outras formas de controle, que não o concentrado, e por isso não deveriam ser admitidos. O tribunal, por esse raciocínio, extinguiu sem resolução de mérito ações que pretendiam invalidar atos de execução material, sem força de lei. As primeiras decisões, ainda no período Néri da Silveira, não fixaram um conceito de “ato normativo com força de lei”, como no julgamento da ADI 11, que apenas definiu que o dispositivo impugnado não possuía força de lei. O Supremo foi limitando, pouco a pouco, o conceito, como quando Celso de Mello afirmou, na ADI 203, que “Não se tipificam como normativos os atos estatais desvestidos de abstração, generalidade e impessoalidade”.

Muitas ações foram extintas por este argumento nos primeiros anos da década de 1990. Algumas delas, no entanto, impugnavam dispositivos que inovavam a ordem jurídica e por isso tinham força de lei. Era o caso da ADI 561, ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores contra o Decreto n. 177, de 17 de julho de 1991, que usurpava a competência privativa do Congresso Nacional para legislar sobre telecomunicações. O relator, ministro Celso de Mello, entendeu que os dispositivos impugnados não inovavam na ordem jurídica e por isso não tinham força de lei. Celso de Mello considerou que “crises de legalidade, que irrompem no âmbito do sistema de direito positivo, caracterizadas pela inobservância, por parte da autoridade administrativa, do seu dever jurídico de subordinação normativa à lei, revelam-se, por sua natureza mesma, insuscetíveis de controle jurisdicional concentrado, cuja finalidade exclusiva restringe-o, tão somente, à aferição de situações configuradoras de inconstitucionalidade direta, imediata e frontal”.

Sepúlveda Pertence pediu vista dos autos e só os devolveu quatro anos depois, em 1995, entendendo que os dispositivos impugnados possuíam, sim, força de lei. A divergência inaugurada

por Sepúlveda Pertence foi seguida por Maurício Corrêa, que afirmou: “Ora, se este decreto tem a sua composição mista, ou seja, ao mesmo tempo que regulamenta lei, cria mecanismos autônomos, creio não vir ao caso. É preciso extrair dele, na parte de sua autonomia, se o conteúdo impugnado criou norma estranha à lei, se enfim contrariou e extrapolou a lei ordinária, violando a Constituição de 88. Pouco importa que a Constituição atual tenha recepcionado o Código Brasileiro de Telecomunicações. O importante é saber se tal decreto legislou, e me parece que sim”. A ADI 561 deveria ter seu mérito examinado, mas o próprio Pertence observou que a Emenda Constitucional n. 8, de 15 de agosto de 1995, que acabava de ser aprovada, quebrava o monopólio estatal sobre os serviços de telecomunicações, prejudicando a discussão de mérito da ação. Enquanto a própria emenda n. 8/1995 revelava que a questão de fundo era constitucional, a ADI 561 seria extinta não pela inaplicabilidade do controle abstrato de constitucionalidade, mas pela perda de objeto da ação. Os votos de Sepúlveda Pertence e Maurício Corrêa, no entanto, revelam como o tribunal levava ao limite o formalismo processual para deixar de examinar questões que desafiavam o silêncio de sua jurisprudência.

A ADI 1253 é outro caso. A ação foi proposta pela Confederação Nacional das Profissões Liberais contra o Decreto 982, de 12 de novembro de 1993, que incluía contabilistas entre as pessoas que deveriam ser investigadas pela Receita Federal por ilícitos contra a ordem tributária. A autora, por um lado, argumentava que o decreto violava o devido processo legal, constringendo o exercício legal da profissão de contabilista. A Advocacia Geral da União, por outro lado, defendia que o dispositivo impugnado não inovava na ordem jurídica, apenas regulamentava leis previamente existentes. A controvérsia, portanto, era constitucional, mas não foi suficiente para superar o formalismo processual do tribunal. O relator da ação, ministro Carlos Velloso, entendeu que o Decreto consistia em “pura regulamentação de atos que os agentes fiscais deveriam praticar” e votou pela extinção do processo sem exame de mérito, sendo acompanhado pela maioria de seus pares. Maurício Corrêa divergiu por entender que se tratava, “evidentemente, de um decreto isolado, que não visa regulamentar uma lei”. O ministro foi acompanhado por Ilmar Galvão, Sydney Sanches e Sepúlveda Pertence. De acordo com este último, “A norma teria natureza regulamentar, se o decreto se cingisse a concretizar, a minudenciar obrigação imposta ao funcionário público por lei”, mas o Decreto “estabeleceu foi todo um mecanismo de viabilização da repressão penal de determinados fatos, incumbindo-se especificamente e primariamente os agentes de fiscalização de encaminhá-los aos órgãos do aparelho penal”.

O Supremo também utilizou o formalismo processual como recurso para restringir o exame de ações diretas que contestavam a constitucionalidade de medidas provisórias. Estas, na época, tinham validade de trinta dias, período inferior ao das ações diretas, mesmo quando examinadas em rito sumaríssimo. Os planos econômicos eram editados em sucessivas medidas provisórias, com idêntico teor, renovando a validade das iniciativas do governo. Foi assim que o Plano Real foi lançado e implementado. Mesmo estas medidas provisórias não tiveram o mérito examinado pelo tribunal no período Sydney Sanches. O Supremo exigia que o autor da ação aditasse a petição a cada reedição da medida provisória impugnada. Os autores preferiam propor novas ações a cada reedição, dado o custo processual de aditar uma petição. O tribunal utilizava essa estratégia para rejeitar sem exame de mérito os processos movidos contra medidas provisórias durante a longa constituinte. Os partidos de oposição e as associações de classe eram os grupos mais prejudicados.

Alguns ministros resistiam a esta postura do tribunal. No julgamento da ADI 295, que foi proposta pelo Conselho Federal da OAB contra a medida provisória n. 186, de 23 de maio de 1990, que reeditava normas que impediam a apreciação judicial de liminares contra o Plano Collor, o relator, ministro Paulo Brossard, afirmou: “No expediente utilizado é difícil deixar de ver uma escamoteação às prescrições constitucionais, senão uma fraude à lei das leis. O fato, na sua expressão real, parece-me de singular gravidade pelo que representa de subversão ao sistema da Constituição, que é de ontem, e já está assim profanada”.

Os ministros reduziram o escopo de sua atuação por uma convicção política. Eles sabiam que a reedição de medidas provisórias era uma fraude contra a Constituição, mas estavam alinhados com a agenda de reformas do Estado. Era preciso conferir segurança jurídica às iniciativas de governo. O ministro Francisco Rezek, no julgamento da ADI 1130, confessou “que é bastante sólida a convicção do Supremo Tribunal Federal no sentido de que o interesse público e a urgência – pressupostos da edição, outrora do decreto-lei, hoje da medida provisória – configuram juízo político do governo, e uma das pouquíssimas coisas que neste país escapam à consideração judiciária. Sabem todos como é superlativo o escopo da nossa função, e receio pelas consequências de qualquer tendência a ampliar ainda mais esse domínio”.

A abertura do controle de constitucionalidade para novos atores foi a principal inovação da Constituição de 1988 sobre a jurisdição constitucional. O novo modelo rompia com o anterior, que

permitia apenas ao procurador-geral da República ajuizar ações de controle de constitucionalidade, garantindo ao regime militar o controle sobre a validade de sua própria legislação autoritária. O artigo 103 abriu o controle de constitucionalidade para o presidente da República, a mesa do Senado federal e da Câmara dos deputados, a mesa de assembleia legislativa, o governador de estado, o procurador-geral da República, o conselho federal da OAB, os partidos políticos com representação no Congresso nacional e confederações sindicais ou entidades de classe de âmbito nacional. A abertura do controle de constitucionalidade às “entidades de classe” provocou controvérsia entre os ministros. Eles haviam sido contra a ampliação dos legitimados para propositura de ações diretas na Constituinte e resistiram a esta ampliação na interpretação da nova Constituição. O texto do artigo 103 é bem delimitado, mas o texto “entidades de classe” conferia abertura suficiente para uma restrição interpretativa.<sup>10</sup>

O Supremo recorreu à interpretação retrospectiva, opondo sua jurisprudência ao novo texto constitucional para restringir o conceito “entidades de classe”. A primeira restrição foi desconsiderar as entidades sindicais inferiores às confederações como entidades de classe. No julgamento da ADI 275, em maio de 1990, o Supremo decidiu o caso sem examinar o mérito da ação proposta pelo Sindicato Nacional dos Taxistas. Meses depois a ADI 378, proposta pelo Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior, teve o mesmo destino. O relator, ministro Sydney Sanches, considerou que a entidade não tinha legitimidade para propor ações diretas, por ser sindicato de âmbito nacional, e não confederação. Octávio Gallotti corroborou: “o inciso IX do art. 103 da Constituição desdobra-se em duas previsões: a primeira (confederação sindical) diz respeito às organizações sindicais; e, a segunda (entidade de classe de âmbito nacional) diz respeito às associações não sindicais”. Sepúlveda Pertence, em contrapartida, reconheceu que “se há um sindicato nacional e se me parece inequívoca a legitimidade constitucional de sua criação, não lhe posso negar o caráter de entidade de classe de âmbito nacional”.

Carlos Velloso e Célio Borja acompanharam a divergência, mas ficaram vencidos e o entendimento da maioria passou a ser reproduzido em decisões unânimes ou monocráticas. Pertence ressaltou, no julgamento da ADI 488, que continuava, “com todas as vênias, cada vez mais convencido de que o Tribunal continua apegado a um sistema rígido de sindicalismo, já não existente na Constituição”. Mas se curvava à colegialidade lembrando que “esta parece ser a firme orientação

---

<sup>10</sup> A discussão dos parágrafos seguintes baseia-se em Silva, 2016, p. 267-297.

da Corte, em questão onde a uniformidade de critérios é fundamental para operacionalizar os nossos trabalhos”.

O Supremo promovia uma interpretação retrospectiva da Constituição, acomodando o novo texto à legislação trabalhista pré-constitucional, e não o contrário. Era uma escolha política. Os ministros preferiram acomodar o conceito de classe ao Decreto-Lei (5452) de 1943, que consolidou as leis trabalhistas, a explorar a abertura interpretativa que a Constituição de 1988 permitia. Sepúlveda Pertence reconhecia que apenas uma renovação do tribunal poderia promover uma interpretação menos “celetista” da categoria “classe”: “já não tenho esperanças nesta geração; mas, quem sabe os nossos sucessores, um dia, darão ao conceito de classe do art. 103, IX, – até hoje quase só reconhecida à UDR [União Democrática Ruralista] – um sentido menos ‘celetista’”.

A segunda restrição ao conceito de “entidade de classe” ocorreu em 1993, quando a União Nacional dos Estudantes ajuizou a ADI 894. O relator, ministro Néri da Silveira, considerou que a UNE não era entidade de classe, por não representar categoria econômica ou profissional: “Não se trata, assim, apenas, de classe, no mero sentido de um certo estrato ou segmento da sociedade; cumpre se informe a noção de ‘classe’ de conteúdo, profissional ou econômico, determinado”. Entidades que congregavam diferentes categorias econômicas ou profissionais tampouco foram tomadas como entidades de classe. Era o caso da Central Única dos Trabalhadores, por exemplo, e da Confederação Brasileira dos Aposentados e Pensionistas, que propôs a ADI 501, julgada em 1991. O relator, ministro Moreira Alves, lembrou que a entidade era associação civil e não confederação, apesar do nome, e que “não se configura ela, também, como entidade de classe, uma vez que é constituída por pessoas jurídicas que congregam aposentados e pensionistas de todas as categorias cuja aposentadoria e pensão é devida pela Previdência Social, e não por integrantes de uma categoria profissional ou econômica”. Essa interpretação restringia o acesso das centrais sindicais ao tribunal. Sepúlveda Pertence, no julgamento da ADI 928, reconheceu “que essa orientação, que agora se firma, sobre as centrais sindicais, é uma das mais preocupantes na constrição progressiva do raio de legitimação de entidades da sociedade civil ativa para ação direta de inconstitucionalidade”.

O Supremo também restringiu o acesso das associações parciais de categorias econômicas, como a União dos Auditores Fiscais do Tesouro Nacional, que propôs a ADI 591, julgada em 1991. O relator, ministro Moreira Alves, considerou que “os Auditores Fiscais do Tesouro Nacional não constituem uma classe, mas são uma ínfima parcela de servidores públicos que integram uma das

diversas carreiras existentes no Poder Executivo Federal”. Idêntico tratamento foi dispensado às associações de associações, isto é, as associações que congregam indiretamente seus associados, como a Confederação dos Servidores Públicos do Brasil, que propôs a ADI 444. O relator, ministro Moreira Alves, entendeu que “confederações dessa natureza, por serem órgãos que congregam apenas pessoas jurídicas de natureza vária, não se caracterizam também como entidades de classe profissionais integradas – como sucede com os servidores públicos – por pessoas físicas, que a elas, individualmente, não podem associar-se, não representando, portanto, os integrantes de uma determinada atividade ou categoria profissional”.

O Supremo também restringiu o acesso de entidades de classe pela pertinência temática. A ADI 913, proposta pela Associação dos Magistrados Brasileiros contra a emenda constitucional n. 3, de 1993, foi decidida sem exame de mérito porque os ministros entenderam que os objetivos da entidade não tinham pertinência temática com o objeto da ação. O ministro Francisco Rezek, naquele julgamento, argumentou que a Constituição de 1988 não conferiu aos novos atores as mesmas “prerrogativas de suscitar a ação direta em termos igualmente ilimitados” que o procurador-geral da República possuía. “Com toda segurança, no que se refere às instituições representativas de classe – exceto a OAB – essa titularidade existe na medida em que deva servir à defesa de um interesse de classe”, concluiu. O critério da pertinência temática foi uma construção jurisprudencial, não estava na Constituição. O ministro Marco Aurélio ressaltou que, naquele julgamento, os ministros estavam deixando de apreciar o mérito da demanda para rejeitá-la por uma preliminar que não era exigida pela Constituição: “vejo que, segundo o voto do nobre Relator, já contando agora com a adesão do Ministro Francisco Rezek, caminha-se para o julgamento de forma restrita, é certo, já que se considera não o pedido formulado, em si, para deferir ou indeferi-lo, mas a criação jurisprudencial, que não está na Carta de 1988, da relação de pertinência da própria ação declarando-se extinto o processo, em face da ilegitimidade ativa da Associação dos Magistrados Brasileiros”.

Apenas ações diretas da Associação dos Magistrados Brasileiros e da Associação Nacional dos Procuradores de Estado prosperaram nos primeiros anos da nova Constituição, tendo seu mérito examinado. O Supremo restringiu o acesso de mais de noventa entidades de classe como a Central Única dos Trabalhadores e a União Nacional dos Estudantes. As entidades de representação nacional de profissões não jurídicas não tiveram incentivos para continuar demandando ações diretas de controle de constitucionalidade.

Enquanto restringia o alcance de sua própria atuação, o Supremo também empreendeu uma leitura retrospectiva da Constituição.<sup>11</sup> A Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2 foi proposta pela Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino uma semana após a promulgação da Constituição. A ação pretendia invalidar o Decreto-Lei 532, de 17 de abril de 1969, que dispunha sobre o reajuste de anuidades escolares. Mas o mérito era menos importante que a preliminar de inadmissibilidade suscitada: as normas do regime autoritário poderiam ser declaradas inconstitucionais perante a nova Constituição? Quando a ação foi julgada, em 1992, a resposta do Supremo foi negativa: “O vício da inconstitucionalidade é congênito à lei e há de ser apurado em face da Constituição vigente ao tempo de sua elaboração. Lei anterior não pode ser inconstitucional em relação à Constituição superveniente; nem o legislador poderia infringir Constituição futura. A Constituição sobrevinda não torna inconstitucionais leis anteriores com ela conflitantes: revoga-as”. O relator da ação, ministro Paulo Brossard, sustentou que o Supremo “pode mudar de orientação acerca da tese, mas se o fizer estará abandonando antiga e numerosa jurisprudência”. O recurso à jurisprudência do tribunal foi uma forma de afirmar a continuidade do processo de transição política. Pressupunha-se que as normas anteriores teriam seu fundamento de validade renovado pela nova Constituição. O Supremo limitou o alcance de sua atuação por entender que as leis anteriores à Constituição de 1988 deveriam ser examinadas pelos juízes e tribunais de primeira instância.

Voto vencido, Sepúlveda Pertence considerou “que recusar a via direta de inconstitucionalidade ao expurgo das leis velhas incompatíveis com a nova ordem constitucional seria demitir-se, o Supremo Tribunal, de uma missão e de uma responsabilidade que são suas. Intransferivelmente suas”. O Supremo deveria se manifestar sobre a legislação produzida pelo regime autoritário: “reduzir o problema às dimensões da simples revogação da norma infraconstitucional pela norma constitucional posterior – se é alvitre que tem por si a sedução da aparente simplicidade –, redundando em fechar-lhe a via da ação direta. E deixar, em consequência, que o deslinde das controvérsias suscitadas flutue, durante anos, ao sabor dos dissídios entre juízes e tribunais de todo o País, até chegar, se chegar, à decisão da Alta Corte, ao fim da longa caminhada pelas vias frequentemente tortuosas do sistema de recursos”.

---

<sup>11</sup> A discussão dos parágrafos seguintes baseia-se em Silva, 2016, p. 260-267.

Ao examinar o fundamento de validade das normas anteriores à Constituição, o tribunal teve que escolher entre caminhos de continuidade ou ruptura. Países como Espanha, Portugal, Itália e Alemanha consideraram que suas normas pré-constitucionais perderam fundamento de validade no momento em que foram promulgadas novas constituições. Elas deveriam ser revogadas ou ter seus fundamentos de validade renovados pela nova ordem. O Supremo optou pela continuidade. A legislação do período autoritário deveria ser examinada caso a caso, por juízes ou tribunais de primeira instância, e não pelo Supremo. Leis seriam revogadas, se fosse o caso, mas não declaradas inconstitucionais. Foi uma decisão de profundo significado político. Os ministros do Supremo recorreram à interpretação retrospectiva para, em vez de examinar a legislação anterior perante a nova Constituição, acomodar a Constituição à sua própria jurisprudência.

O julgamento da ADI 2 ocorreu em 6 de fevereiro de 1992. Uma semana depois, em 12 de fevereiro de 1992, o tema foi retomado no julgamento da ADI 26, merecendo apenas uma breve consideração do ministro relator, Octávio Gallotti, que decidiu: “Tratando-se de ato normativo anterior a Constituição de 1988, não cabe a ação direta, por impossibilidade jurídica de seu objeto, como assentado pelo Supremo Tribunal, em sessão de 06 de fevereiro corrente”. Os ministros não mais divergiram sobre o assunto, inclusive Sepúlveda Pertence, que passou a rejeitar monocraticamente ações que arguíam inconstitucionalidade de normas anteriores à Constituição de 1988. O convencimento dos ministros não decorria de convicção íntima, mas do respeito à colegialidade. Ao negar seguimento à ADI 10, que questionava o Decreto-Lei 2397, de 21 de dezembro de 1987, Pertence decidiu que: “ao julgar a ADI 2, Relator o Em. Ministro Paulo Brossard, firmou o STF o entendimento de que a não recepção da norma anterior por incompatibilidade material com a norma constitucional superveniente resolve-se em simples revogação, a cuja declaração não se presta ação direta de inconstitucionalidade. Naquela assentada, proferi longo voto em sentido contrário. Data Vênia e malgrado o brilho dos pronunciamentos que formaram a maioria, mantenho-me fiel à convicção manifestada. Não obstante, a profundidade da discussão do tema, o número e a qualificação dos votos que alicerçaram a decisão da Corte, prenunciam jurisprudência sedimentada e duradoura. Assim, com ressalva de minha opinião pessoal, na linha da orientação do plenário, nego seguimento ao presente pedido”.

A ADI 2 foi apresentada uma semana após a promulgação da Constituição de 1988, no dia 12 de outubro de 1988, mas só foi julgada em fevereiro de 1992. A questão de fundo era o que fazer com a legislação editada no regime autoritário. Se uma norma editada pelo regime anterior fosse considerada incompatível com a nova Constituição, ela deveria ser revogada ou declarada inconstitucional? Quando normas de mesma hierarquia são incompatíveis, a mais nova revoga a mais antiga. Quando normas de hierarquias diferentes são incompatíveis, a norma superior invalida a norma inferior. Se a norma superior for uma constituição, a norma inferior deve ser declarada inconstitucional. Mas se duas normas de hierarquias diferentes são incompatíveis, e a mais nova é uma constituição, a norma inferior deve ser revogada ou declarada inconstitucional?<sup>12</sup>

As normas anteriores à Constituição poderiam ser examinadas por ações diretas? O controle de constitucionalidade serve para proteger a Constituição contra normas inconstitucionais. Mas o Supremo poderia examinar a constitucionalidade de normas anteriores à Constituição? E se estas deveriam ser revogadas, em vez de declaradas inconstitucionais, quem deveria examiná-las? Inconstitucionalidade superveniente é o termo utilizado para definir normas que são consideradas inválidas perante uma nova Constituição. O Supremo entendeu, por maioria, no julgamento da ADI 2, que as normas editadas pelo regime anterior não deveriam ser examinadas por ações diretas, porque não era caso de inconstitucionalidade superveniente, mas de revogação. Ou seja, se elas fossem incompatíveis com a nova ordem constitucional, deveriam ser revogadas pela justiça comum.

O autoritarismo do período anterior foi tomado como questão secundária. O tribunal estava mais preocupado com a continuidade de sua jurisprudência “mais que cinquentenária” e com o significado político da nova ordem constitucional. Ainda antes de instalada a Constituinte, em julho de 1986, o ministro Rafael Mayer, no julgamento da Rp. 1303, alertou seus colegas para o risco de o tribunal invalidar normas do regime, caso a figura do Decreto-Lei não fosse acolhida pela nova Constituição: “Se fôssemos julgar inconstitucionais leis pretéritas, que entrem em choque com a nova Constituição, iríamos por caminhos com consequências imprevisíveis; porque, amanhã, se a Constituição não prever a atribuição de edição de decreto-lei pelo Presidente da República, nós poderemos considerar inconstitucionais esses decretos-leis emitidos com base em Constituição ou atos revolucionários que os autorizavam? (...) Todos esses aspectos estão bem resguardados pela jurisprudência da Corte”. Mayer já antecipava que a jurisprudência era o recurso para acomodar a

---

<sup>12</sup> A discussão dos parágrafos seguintes baseia-se em Koerner, 2014.

legislação do regime anterior à nova ordem constitucional, assegurando o gradualismo da transição, sem rupturas com o passado.

A Constituição não disse o que o Supremo deveria fazer com as representações de inconstitucionalidade em curso, se convertê-las em ações diretas ou julgá-las prejudicadas. O tribunal decidiu julgá-las prejudicadas e cassar as liminares já concedidas. As normas contestadas voltaram a produzir efeitos e os afetados deveriam provocar o tribunal a se manifestar novamente sobre elas. A Constituição também não disse como o Supremo deveria examinar as normas anteriores e ainda não havia lei regulamentando os procedimentos do controle de constitucionalidade. O tribunal recorreu à sua própria jurisprudência para definir as normas processuais que deveria seguir. A decisão contra a tese da inconstitucionalidade superveniente resultou no arquivamento de diversas ações diretas que tinham sido propostas contra normas do regime anterior. Os ministros reivindicaram a continuidade jurisprudencial para limitar os efeitos da nova ordem constitucional, assegurando a continuidade com o passado e o gradualismo da transição.

Os militares desejaram uma transição limitada por uma Constituinte derivada que não rompesse com o passado. A declaração de inconstitucionalidade das normas anteriores à Constituição permitiria uma revisão do passado autoritário. Mas o Supremo limitou o alcance da nova ordem acomodando a legislação autoritária à nova Constituição. A construção do futuro foi limitada pelas estruturas normativas constituídas pelo regime autoritário. As decisões do Supremo convergiam com os interesses das elites que dirigiam o processo político de transição.

As fronteiras entre ordens constitucionais são momentos privilegiados para análise política. Os ministros saem de seus gabinetes e articulam interesses na esfera pública, manifestando preferências em encontros com políticos, jornalistas e líderes empresariais. Inaugurada a nova ordem, os direitos e garantias constitucionais deveriam ser efetivados por novas leis e decisões judiciais. A legislação editada pelo regime autoritário deveria ser invalidada, se incompatível com a nova Constituição. As ações diretas seriam o melhor caminho para examinar as normas do período anterior. O Congresso regulamentaria os novos direitos e o mandado de injunção sanaria eventuais omissões legislativas. A Constituinte permitia que os ministros revissem o passado, corrigissem rumos e implementassem as inovações da nova ordem constitucional. Não foi bem isso que ocorreu. O Supremo decidiu que o controle concentrado não poderia examinar a constitucionalidade de atos normativos anteriores à Constituição, mantendo os efeitos da legislação autoritária, que só poderia ser afastada por juízes singulares. O tribunal também decidiu que o mandado de injunção

não produziria efeitos imediatos, servindo apenas para comunicar a demora do Congresso em resolver situações concretas. Nos dois casos, o Supremo limitou os efeitos da nova ordem constitucional.

Os ministros tiveram que decidir o que fazer com as normas do regime autoritário. A decisão contra a tese da inconstitucionalidade superveniente resultou no arquivamento, sem resolução de mérito, das ações que questionavam normas do regime anterior. O Supremo restabeleceu as normas do autoritarismo, que voltaram a produzir efeitos na nova ordem constitucional. Elas só seriam afastadas se um dia voltassem ao Supremo como recurso extraordinário, depois de percorrer as etapas da justiça comum.

O controle concentrado serve para garantir a unidade da ordem constitucional. Por isso é restrito a um pequeno conjunto de atores, mas produz efeitos para todos. O controle difuso, em contrapartida, serve para garantir direitos fundamentais que foram violados num caso concreto. Por isso ele é amplo, mas produz efeitos apenas para as partes, e pode ser revisto pelas instâncias superiores. Apenas quando apreciado pelo plenário do Supremo Tribunal Federal o controle difuso produz efeitos gerais e abstratos. Os ministros entenderam que as normas do regime anterior deveriam ser desconstituídas pelo controle difuso, num processo gradual, sem rupturas, preservando a continuidade de sua jurisprudência.

Se a opção tivesse sido pela declaração de inconstitucionalidade das normas anteriores, o ordenamento jurídico e a jurisprudência do Supremo seriam renovados. O vetor seria o futuro, não o passado. A ausência de legislação provocaria o Congresso a reexaminar questões pendentes do passado autoritário.

As primeiras composições do Supremo dedicaram-se a preservar a legislação autoritária e limitar o alcance da nova ordem constitucional. Dali por diante o STF tendeu a apoiar as reformas do Estado, conferindo segurança jurídica às iniciativas do governo que estabeleciam parâmetros mais rigorosos de contenção dos gastos públicos. A jurisprudência que rejeitou a tese da inconstitucionalidade superveniente manteve-se firme até as reformas constitucionais de 1995 a 1998. O Supremo decidiu, na ADI 2, que as ações diretas não serviam para afastar normas que tiveram seu parâmetro de validade alterado. Uma norma editada no período autoritário não poderia ser questionada por ações diretas, se o seu parâmetro de validade (Constituição de 1967) não existia mais.

Ela deveria ser examinada no curso de processos comuns. Mas quando o parâmetro de validade de uma norma muda por uma reforma constitucional, o que fazer com as ações diretas em curso? Algumas foram consideradas prejudicadas. Foi o caso da ADI 1836, julgada em junho de 1998, que tinha como parâmetro o art. 241 da Constituição, reformado pela emenda constitucional n. 19/1998.

Mas o tribunal caminhou noutra direção na ADI 458, também decidida naquele mês. A ação atacava dispositivos da Constituição estadual do Maranhão, que eram incompatíveis com o art. 18, § 4º da Constituição. A emenda constitucional n. 15/1996, no entanto, modificou o parâmetro constitucional, o que implicaria a prejudicialidade da ação. O Supremo julgou, no entanto, a ADI 458 procedente, comparando os dispositivos da Constituição estadual atacados tanto com a norma constitucional original, quanto com a nova redação estabelecida pela reforma. O dispositivo estadual não atendia aos parâmetros da norma original nem da nova redação e por isso foi declarado inconstitucional. A ementa da decisão, relatada pelo ministro Sydney Sanches, dizia que: “É certo que o § 4º do art. 18 da Constituição Federal de 05.10.1988 tem hoje nova redação, que lhe foi dada pela E.C. n.º 13/96. Mas essa nova redação não convalidou as normas estaduais ora impugnadas, que, à época de sua entrada em vigor, já violavam o texto originário do § 4º do art. 18 da Constituição Federal de 05.10.1988. Aliás, também as exigências contidas na nova redação, introduzida pela E.C. n.º 13/96, não estariam atendidas, se fosse o caso de aplicá-la, como texto superveniente (...)”. Se a jurisprudência da ADI 2 fosse aplicada à ADI 458, a ação deveria ser julgada prejudicada e a norma contestada continuaria produzindo efeitos. Os dispositivos da Constituição estadual maranhense deveriam ser novamente atacados, não por ações diretas, mas por processos individuais na justiça comum e um dia poderiam retornar ao Supremo mediante recurso extraordinário. Era essa dispersão que os ministros que defenderam a tese da inconstitucionalidade superveniente na ADI 2 queriam evitar. A ação atacava dispositivo da Constituição estadual maranhense que criava cerca de cem municípios sem plebiscito nem lei estadual específica, o que contrariava o § 4º do art. 18 original da Constituição e sua nova redação oriunda da emenda constitucional n. 13 de 1996. A questão de fundo não era irrelevante. A solução de acolher a ação direta e decidir por sua procedência sugeria uma mudança de expectativas do controle concentrado de constitucionalidade.

As forças progressistas entendiam que a Constituição tinha aplicabilidade imediata. Os conservadores entendiam que alguns dispositivos exigiam regulamentação específica para serem aplicados. Era o caso do mandado de injunção, estabelecido sem mais esclarecimentos sobre seu procedimento e seus efeitos.<sup>13</sup> Tratava-se de um dos temas mais debatidos nas primeiras semanas após a promulgação da Constituição de 1988. Já no dia seguinte os ministros do Supremo se reuniram informalmente para definir como aplicaríamos dispositivos constitucionais controvertidos como aquele. Eles decidiram que os mandados de injunção seriam “aceitos, protocolados e distribuídos a relatores”, “mas a sequência do andamento desses processos dependeria de regulamentação a ser feita pelo Congresso Nacional”.<sup>14</sup> Os ministros tinham sinceras dúvidas sobre como aplicar a Constituição, mas também resistiam a ela e uma das formas de limitar seu alcance foi sugerir que alguns de seus dispositivos não eram autoaplicáveis.

O Supremo limitou o alcance do mandado de injunção, mas de uma forma diferente da que anunciara. Os ministros consideraram o dispositivo autoaplicável, mas entenderam que não era tarefa do tribunal sanar omissões dos outros poderes e por isso arquivaram as ações ou remeteram os processos a outros tribunais. Os ministros recorreram ao formalismo processual para afastar todos os mandados de injunção protocolados nos primeiros meses da nova Constituição. O parâmetro de atuação dos ministros foi definido no julgamento dos mandados de injunção 4 e 107. O primeiro tratava do dispositivo constitucional que fixava a taxa de juros em 12%. O Supremo decidiu, em 13 de outubro de 1988, que o assunto era da competência do Superior Tribunal de Justiça, que ainda não havia sido instalado, e por isso o caso deveria ser remetido ao Tribunal Federal de Recursos. Um ano depois, no julgamento do mandado de injunção 107, em 23 de novembro de 1989, o Supremo decidiu que o dispositivo constitucional era autoaplicável, mas o pedido seria limitado à verificação de omissão constitucional, que seria comunicada à autoridade omissa para providências. O relator, ministro Moreira Alves, defendeu que “a Constituição partiu da premissa de que, com a procedência da ação direta ou do mandado de injunção, o Poder competente, declarada a inconstitucionalidade de sua omissão, não persistirá em sua atitude omissa. E, bem ou mal, contentou-se com essa eficácia”.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Silva, 1989.

<sup>14</sup> *Gazeta Mercantil*, 7 de outubro de 1988.

<sup>15</sup> *Correio Braziliense*, 12 de outubro de 1988.

Os movimentos sociais apostavam no mandado de injunção como instrumento para provocar os tribunais a efetivar direitos sociais. Mas os ministros recorreram a uma doutrina formalista de separação de poderes para limitar o seu alcance, tornando-o instrumento meramente declaratório. Eles entendiam que a doutrina da separação dos poderes não autorizava qualquer atividade legislativa do poder judiciário, mesmo quando a omissão normativa violava direitos fundamentais. Apenas em 2007 uma nova jurisprudência reposicionaria o mandado de injunção como instrumento com efeito individual e concreto. As primeiras composições do Supremo, no entanto, não corresponderam às potencialidades que o constituinte lhe conferiu. Os ministros foram seletivos no uso de seus poderes autolimitando sua atividade interpretativa.

Os anos 1990 foram marcados por uma agenda “reconstituente”.<sup>16</sup> As elites que dirigiram o processo de transição tentaram revisar a constituição e foram parcialmente bem-sucedidas com as reformas econômicas promovidas pelo primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. A configuração do controle de constitucionalidade durante o regime autoritário permitia aos militares controlar a agenda do Supremo e bloquear iniciativas impertinentes. O procurador-geral da República, que exercia cargo de confiança do governo, era o único que poderia questionar as leis do regime perante o tribunal, excluídos os atos de exceção. A representação de inconstitucionalidade servia para controlar os atos dos governos estaduais, bloqueando iniciativas normativas que estivessem em desacordo com os interesses do regime. Foram poucas as representações de inconstitucionalidade que pretenderam contestar normas do regime ou proteger direitos fundamentais.

As primeiras composições do Supremo nos anos 1990 e até o início dos anos 2000 continham ministros indicados pelos militares e apenas três integrantes que participaram ativamente da luta pela democratização: Sepúlveda Pertence, Maurício Corrêa e Nelson Jobim. As eleições gerais de 2002 realinharam o quadro partidário. A nova coalizão de governo enfrentava, contudo, dificuldades para fazer avançar sua agenda num Congresso ainda dominado pela coalizão política derrotada. A alternativa foi investir em mudanças pela via judicial. A recomposição das elites políticas com a eleição de Lula fortaleceu o Supremo. Para os políticos de oposição, o recurso ao tribunal visava ampliar a supervisão sobre o governo, destravar impasses decisórios e tentar reverter derrotas eleitorais. O governo e sua base parlamentar, por seu turno, tinham no STF um instrumento para diluir os custos eleitorais de suas políticas, promover agendas que estavam paralisadas no Legislativo e para se proteger de investidas da oposição. A articulação pela reforma do judiciário

---

<sup>16</sup> A discussão dos parágrafos seguintes baseia-se em Koerner, 2013.

era parte desse processo. As reformas fortaleceram o controle concentrado do Supremo, ampliando o impacto de suas decisões.

Em abril de 2003, quando Alves se aposenta, o Supremo atravessa um ponto de virada. Os últimos ministros indicados pelo regime militar deixaram o tribunal e a escolha dos novos indicados obedeceu a critérios como gênero, etnia, origem regional e apoio de movimentos sociais. A nova composição, mais plural, devia sua investidura a lideranças políticas que lutaram pela redemocratização e eram comprometidas com a efetividade da Constituição. A renovação do Supremo promoveu uma nova orientação jurisprudencial, intensificada pelas inovações processuais e pela reforma da justiça. Os novos instrumentos de controle de constitucionalidade ampliaram o acesso ao tribunal, elevaram o número de casos julgados e de leis declaradas inconstitucionais e o impacto de suas decisões.

Esse novo Supremo manteve-se sintonizado com a agenda de reformas sociais do novo governo, renovando seus apoios políticos ao conferir maior efetividade aos direitos fundamentais então limitados por omissões legislativas. Mas os ministros e o novo governo não firmaram alianças políticas sobre questões de moralidade pública, por exemplo, que poderiam ser mobilizadas pela oposição contra o governo. As novas técnicas de decisão poderiam ser reorientadas pelo tribunal para promoção de uma agenda própria, como a promoção das virtudes republicanas. As explicações para o protagonismo do Supremo costumam enfatizar variáveis que independem da vontade dos ministros, ignorando que eles são agentes de ampliação ou retração do próprio poder. A percepção dos ministros sobre o papel que exercem promove uma leitura mais aberta ou conservadora da Constituição.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Arguelhes, 2014 e Cerqueira Neto, 2016.

## Conclusão

O período de transição foi marcado pela fragmentação das forças políticas conservadoras, liberais e progressistas, de modo que nenhuma delas foi capaz de, isoladamente, dirigir o processo político. O atentado ao Riocentro, a derrota das Diretas-Já, a morte de Tancredo Neves, o fracasso do Plano Cruzado, o racha do Centrão e o impedimento do governo Collor dividiram as coalizões militares e civis. Uma coalizão estável só se formaria a partir da estabilização monetária do Plano Real no governo Itamar Franco e com a candidatura presidencial de Fernando Henrique Cardoso.<sup>1</sup> A promulgação da nova Constituição não encerrou o processo constituinte. A longa constituinte foi um período marcado por incertezas sobre a efetividade dos novos direitos.

Os conservadores sugeriam que o novo texto constitucional tornaria o país ingovernável e conseguiram limitar a aplicação de direitos econômicos e sociais, mantidos suspensos por falta de lei complementar ou por decisões do Supremo Tribunal Federal. As reformas constitucionais do governo Collor e do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso romperam o compromisso constituinte original, estabelecendo um regime constitucional neoliberal.<sup>2</sup> A Constituinte constitucionalizara princípios da ordem econômica que os conservadores queriam manter como matéria infraconstitucional. Assim, os líderes do Centrão prolongaram a agenda constituinte para rever o que consideravam excessos do novo texto constitucional. A longa constituinte, caracterizada pela agenda de reformas liberalizantes, compreendeu os governos Fernando Collor de Mello e Itamar Franco e o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. O Supremo foi provocado a se manifestar e recorreu a estratégias decisórias informais, manipulando sistematicamente o tempo dos processos para arquivá-los sem julgamento de mérito, permitindo que as reformas produzissem seus efeitos.<sup>3</sup>

Os militares tinham perdido o controle sobre a agenda da transição com o movimento pelas Diretas-Já e a campanha pela convocação de uma Constituinte livre e soberana. Em contrapartida, a rejeição da emenda das Diretas, a posse de Sarney e a convocação de uma Constituinte por emenda constitucional asseguraram o gradualismo da transição. A nova ordem conviveria com estruturas e quadros políticos do regime autoritário e a efetividade da nova Constituição seria

---

<sup>1</sup> Koerner, 2020, p. 6.

<sup>2</sup> Koerner, 2018 e Pacheco, 2019.

<sup>3</sup> Pacheco, 2019. A discussão dos parágrafos seguintes baseia-se em Koerner (no prelo).

limitada pelas forças políticas que resistiram às escolhas dos constituintes. A coalizão que dirigiu o processo político se manteve comprometida com o regime anterior, mas as discussões sobre a forma da Constituinte e o conteúdo da nova Constituição animavam os anseios das lideranças políticas progressistas por uma agenda de ruptura. A saída encontrada foi estabelecer uma Constituinte congressual, derivada de emenda constitucional, mas soberana para decidir sobre o novo texto e afastar ameaças aos seus trabalhos. A inauguração da nova ordem não esgotaria o significado político da transição e o alcance da ruptura só poderia ser estabelecido no futuro.<sup>4</sup>

As forças progressistas foram vitoriosas nas deliberações sobre direitos fundamentais, papel do Estado e políticas sociais. Os conservadores foram vitoriosos nas deliberações de interesses corporativos, dos militares e sobre mercado e direitos de propriedade.<sup>5</sup> Antes do fim da Constituinte, contudo, as forças conservadoras articularam uma agenda de reformas do Estado para a revisão constitucional de 1993, apostando na inefetividade da futura Constituição. A vitória de Fernando Collor fortaleceu a agenda reformista, mesmo que contrariasse procedimentos constitucionais.<sup>6</sup> O fracasso de seu governo, no entanto, desarranjou as forças conservadoras, enfraquecendo suas agendas na revisão constitucional. As reformas seriam feitas pelo novo governo que se anunciava com a candidatura de Fernando Henrique Cardoso, lastreado na popularidade adquirida pela implantação do Plano Real.<sup>7</sup> A inauguração da nova ordem não encerrou a transição constitucional. O Supremo deveria interpretar a Constituição efetivando ou limitando o alcance das inovações constitucionais. O tribunal também deveria decidir o que fazer com as normas do regime militar.

Os ministros limitaram a possibilidade de revisão do passado e a construção do futuro. O Supremo que atravessou a Constituinte e recebeu a nova Constituição estava comprometido com o continuísmo político. Os ministros defenderam reformas constitucionais em vez de uma Constituinte, um Congresso Constituinte com poderes limitados em vez de uma assembleia exclusiva, livre e soberana. Aliaram-se a forças políticas conservadoras para evitar inovações profundas na estrutura do poder judiciário. A mobilização dos ministros na Constituinte era parte da agenda das elites que dirigiram o processo de transição política para manter inabaladas as estruturas de poder que receberiam a nova ordem constitucional. A preservação dos poderes constituídos limitaria o

---

<sup>4</sup> Paixão, 2012.

<sup>5</sup> Cruz, 1997.

<sup>6</sup> Sallum Jr., 2015.

<sup>7</sup> Rodrigues, 2000.

alcance da nova Constituição. Não por acaso os ministros foram contra a criação de um novo tribunal constitucional, que substituiria o Supremo Tribunal Federal na tarefa de preservar a nova ordem. O novo tribunal seria composto por novos ministros e inevitavelmente romperia o continuísmo da transição política. A preservação do Supremo como guardião da Constituição era uma forma de assegurar a acomodação das estruturas normativas do regime autoritário na nova ordem constitucional.

Quando a Constituição foi aprovada em primeiro turno, José Sarney utilizou a cadeia de rádio e televisão para compartilhar seus receios. O presidente considerava que os constituintes haviam garantido direitos demais, assumindo o risco de tornar o país ingovernável. Tal diagnóstico era compartilhado por ministros como Oscar Corrêa, que também endossaram as reformas do Estado nos anos seguintes, dando sustentação jurídica aos planos econômicos, mesmo quando contrários à Constituição. Juristas conservadores sugeriam que apenas a edição de novas leis tornaria a nova ordem efetiva. Saulo Ramos alertava que a nova Constituição criaria um “vácuo jurídico” que frustraria as expectativas da sociedade, aprofundando a crise econômica e gerando conflitos sociais. Mesmo ministros moderadamente otimistas consideravam inaplicáveis dispositivos constitucionais como o mandado de injunção, o habeas data e a limitação da taxa de juros reais em 12% ao ano.

As primeiras composições do Supremo promoveram interpretações retrospectivas da Constituição para bloquear a superação do passado e interpretações formalistas para limitar o alcance da nova ordem constitucional. Assim, a efetividade da nova Constituição foi limitada pelas forças conservadoras que apostaram na atualização do passado autoritário e no gradualismo da transição democrática. O STF esteve a serviço das forças políticas que resistiram à Constituição e que pretendiam reescrevê-la na revisão constitucional de 1993 e nas reformas liberalizantes empreendidas na longa constituinte.

## Bibliografia

- ARGUELHES, D. W. *Poder não é querer: preferências restritivas e redesenho institucional no Supremo Tribunal Federal pós-democratização*. Universitas/Jus, v. 25, 2014.
- BARBOSA, L. A. A. *História constitucional brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012.
- BARROSO, L. R. *Doze anos da Constituição brasileira de 1988*. In: Barroso, L. R. Temas de Direito Constitucional. Tomo I. Rio de Janeiro: Renovar. 2001.
- BENVINDO, J. Z. *The forgotten people in Brazilian constitutionalism: Revisiting behavior strategic analyses of regime transitions*. ICON-International Journal of Constitutional Law, v. 15, p. 332-357, 2017.
- BIERRENBACH, F. *Quem tem medo da Constituinte*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1986.
- BISOL, J. P. *Uma questão de direitos*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal. 1988.
- CASTRO, A. E. et al. *Política da Constituinte*. Porto Alegre: Mercado Aberto. 1985.
- CERQUEIRA NETO, J. N. *Como pensam os ministros do STF? direito, política e guarda da Constituição no pós-1988*. 2016. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.
- CHUEIRI, V. K.; CAMARA, H. F. *(Des)ordem constitucional: engrenagens da máquina ditatorial no Brasil pós-64*. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, p. 259-288, 2015.
- COMPARATO, F. K. *Muda Brasil! Uma Constituição para o desenvolvimento democrático*. São Paulo: Brasiliense. 1986.
- CORRÊA, O. D. *A crise da Constituição, a Constituinte e o Supremo Tribunal Federal*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 1986.
- CORRÊA, O. D. *O Supremo Tribunal Federal, corte constitucional do Brasil*. Rio de Janeiro: Forense. 1987.
- COUTO, C. G. *A longa constituinte: reforma do Estado e fluidez institucional no Brasil*. Dados - Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro: IUPERJ. 41: 51-86 p. 1998.
- CRUZ, S. V. *Estado e economia em tempos de crise: política industrial no Brasil dos anos 80*. Rio de Janeiro, Campinas - SP: Relume Dumará, Ed. da Unicamp. 1997.
- DALLARI, D. *Constituição e Constituinte*. São Paulo: Saraiva. 1984.
- DELGADO, T. *A história de um rebelde*. Brasília: Fundação Ulysses Guimarães. 2006.

- DREIFUSS, R. A. *O jogo da direita na nova república*. Petrópolis: Vozes. 1989.
- FALCÃO, D. *O Poder Judiciário e a nova carta constitucional*. Revista de Direito Administrativo, v. 174, p. 1-11, 1988.
- FERREIRA FILHO, M. G. *O anteprojeto dos notáveis*. São Paulo: Saraiva. 1987.
- FERREIRA FILHO, M. G. *Nova perspectiva do processo constitucional*. Revista Brasileira de Estudos Políticos, n. 60-1, 1985.
- FONTAINHA, F. C.; MOREIRA, A. (Org.); GUIMARÃES, F. (Org.). *História oral do Supremo*. Volume 6: Célio Borja. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2015b.
- FONTAINHA, F. C.; MOREIRA, A. (Org.); NUÑEZ, I. S. (Org.). *História oral do Supremo*. Volume 3: Sepúlveda Pertence. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2015c.
- FONTAINHA, F. C.; PAULA, C. J. (Org.); ALMEIDA, F. F. (Org.). *História oral do Supremo*. Volume 13: Moreira Alves. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2016a.
- FONTAINHA, F. C.; VANNUCCHI, M. A. (Org.); SATO, L. S. S. (Org.). *História oral do Supremo*. Volume 5: Sydney Sanches. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2015a.
- FRANCO, A. A. M. *A Constituinte instituída*. Revista de Ciência Política, v.1, n.1, pp.3-17. 1982.
- GASPARI, E. *A ditadura encurralada*. São Paulo: Cia. das Letras, 2004.
- GOMES, S. N. *A Assembleia Nacional Constituinte e o regimento interno*. São Paulo, Dissertação de mestrado. Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. 2002.
- GRAU, E. R. *A Constituinte e a Constituição que teremos*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 1985.
- HAGOPIAN, F. *Traditional politics and regime change in Brazil*. Cambridge: CUP. 1996.
- KINZO, M. D. G. *Oposição e autoritarismo: gênese e trajetória do MDB, 1966/1979*. São Paulo: Vértice. 1988.
- KOERNER, A.; FREITAS, L. B. *O Supremo na Constituinte e a Constituinte no Supremo*. Lua Nova, São Paulo, n. 88, p. 141-184, 2013.
- KOERNER, A. *A Constituição de 1988 faz trinta anos?* In: Barbosa, Samuel (org.) Os Tempos do Direito. Anais do X Congresso do IBHD. 2020 (no prelo).
- KOERNER, A. *Ativismo Judicial? Jurisprudência Constitucional e Política no STF pós-88*. Novos Estudos Cebrap, 96, p. 69-85, 2013.

KOERNER, A. *Os tempos da ordem constitucional – controle da constitucionalidade e continuidade legal na transição democrática no Brasil.* (no prelo).

KOERNER, A. *Os tempos no processo judicial na instauração da ordem constitucional brasileira de 1988: uma análise da ADI nº2.* Fontes, 1/2, p. 41-54, 2014.

KOERNER, A. *Política, Direito e Judiciário – centralidade e ambivalências do jurídico na ordem constitucional de 1988.* In: Perissinotto, Renato & Hollanda, Cristina B. *Constituição de 1988: trinta anos depois.* Curitiba: Ed. UFPr, p. 305- 28. 2018.

LEÃO, E. *Do MDB ao PMDB.* Brasília: Fundação Ulysses Guimarães. 2004.

LOPES, J. A. V. *A Carta da democracia: o processo constituinte da ordem pública de 1988.* Rio de Janeiro: Topbooks. 2008.

MACHADO, M. B.; TORRES JÚNIOR, I. V. G. (orgs.). *Reforma constitucional.* Rio de Janeiro: Casa de Rui Barbosa. 1997.

MACIEL, M. *Compromisso com a Nação.* Revista de Informação Legislativa. Brasília, a. 47, n. 187, 2010.

MARIANO SILVA, J. *Jurisdição constitucional em Espanha (1981-1992) e Brasil (1988-1997).* Rio de Janeiro. Tese (Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. 2016.

MICHILES, C. et al. (org.). *Cidadão constituinte: a saga das emendas populares.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

MOREIRA ALVES, J. C. *O Supremo Tribunal em face da nova Constituição: questões e perspectivas.* Arquivos do Ministério da Justiça, v. 41, nº 173, julho/setembro. 1988.

NOBLAT, R. *Céu dos favoritos: o Brasil de Sarney e Collor.* Rio de Janeiro: Rio Fundo. 1990.

OLVEIRA, P. A. M. *O Congresso em meio século: depoimento a Tarcísio Holanda.* Brasília: Câmara dos Deputados, 2005.

PACHECO, C. C. *O Supremo Tribunal Federal e a reforma do Estado: uma análise das Ações Diretas de Inconstitucionalidade julgadas no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998).* São Paulo: Appris. 2019.

PAIXÃO, C. *A Constituição em disputa: transição ou ruptura.* Seminário “Construção da estatalidade e linguagem jurídico-política”. Florianópolis, PPGD-UFSC, 2012.

PAIXÃO, C. *Autonomia, democracia e poder constituinte: disputas conceituais na experiência constitucional brasileira (1964-2014).* Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno, v. 43, p. 415-460, 2014.

- PEREIRA, O. D. *Constituinte: anteprojeto da Comissão Afonso Arinos*. Brasília: UnB. 1987.
- PILATTI, A. *A Constituição de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2008.
- PRADO, N. *Os notáveis erros dos notáveis*. Rio de Janeiro: Forense. 1987.
- RAMOS, S. *Assembleia Constituinte: o que pode; o que não pode – natureza, extensão e limitação de seus poderes*. Rio de Janeiro: Alhambra. 1987.
- REALE, M. *Como deverá ser a nova Constituição*. Revista Brasileira de Estudos Políticos, n. 60-1, 1985.
- ROCHA, A. S. C. *A era Constituinte no Brasil, 1971-2008: forças políticas, momentos críticos e construção institucional*. Trabalho apresentado no Seminário Em Busca do Processo Constituinte. São Carlos, UFSCar. 2009.
- ROCHA, A. S. *Genealogia da Constituinte: do autoritarismo à democratização*. Lua Nova. n. 88, pp. 29-87, 2013.
- RODRIGUES, A.T. *O Brasil de Fernando a Fernando: neoliberalismo, corrupção e protesto na política brasileira de 1989 a 1994*. Ijuí: Unijuí. 2000.
- SALLUM Jr., B. *O Impeachment de Fernando Collor – sociologia de uma crise*. São Paulo: Editora 34. 2015.
- SILVA, J. A. *Mandado de Injunção e Habeas Data*. São Paulo: RT. 1989.
- SOARES, G. A. D. *Colégio eleitoral, convenções partidárias e eleições diretas*. Rio de Janeiro: Vozes. 1984.
- SOUZA, M. C. C. *A nova república brasileira: sob a espada de Dâmocles*. Stepan, Alfred. (org.). Democratizando o Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.