



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

**AUTORITARISMO EM TRANSIÇÃO:
as medidas de emergência na ditadura militar brasileira (1974-1984)**

Mateus do Prado Utzig

Brasília

2022



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

Mateus do Prado Utzig

**AUTORITARISMO EM TRANSIÇÃO:
as medidas de emergência na ditadura militar brasileira (1974-1984)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito na Universidade de Brasília (UnB) como requisito à obtenção do título de Doutor em Direito.

Área de Concentração: Direito, Estado e Constituição.

Linha de Pesquisa: Constituição e Democracia.

Orientador: Prof. Dr. Cristiano Paixão.

Brasília

2022

Mateus do Prado Utzig

**Autoritarismo em transição: as medidas de emergência na ditadura militar
brasileira (1974-1984)**

Tese de doutorado

BANCA EXAMINADORA

Professor Doutor Cristiano Paixão – Presidente
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB)

Professor Doutor Argemiro Cardoso Moreira Martins
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB)

Professora Doutora Claudia Paiva Carvalho
*Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do
Rio de Janeiro (UFRJ)*

Professor Doutor Raphael Peixoto de Paula Marques
*Escola de Direito do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP) e Programa de
Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA)*

Professor Doutor Andrei Koerner
Departamento de Ciência Política da Universidade de Campinas (Unicamp)

AGRADECIMENTOS

Como em todas as empreitadas da vida, esta tese só pôde ser escrita com a ajuda de uma grande rede de apoio. Em primeiro lugar, eu gostaria de destacar todos aqueles que se dedicam à construção da universidade pública brasileira. Seu trabalho é essencial para o projeto de um Brasil democrático, justo e soberano. Pessoalmente, tive a alegria de cursar o mestrado e, agora, o doutorado na Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, à qual agradeço em nome dos professores Mamede Said Maia Filho, Wilson Roberto Theodoro Filho e Ana Cláudia Farranha, e dos servidores Euzilene Rodrigues Moraes e Valgmar Lopes de Lima. Tampouco posso deixar de ressaltar o apoio da Capes (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), da qual fui bolsista durante boa parte dessa trajetória.

Na realização da pesquisa, o professor Cristiano Paixão desempenhou um papel fundamental, ao me orientar com a generosidade e o brilhantismo notórios. Sinto-me grato por ter tido esse privilégio. Da mesma forma, devo a ele, aos colegas do grupo de pesquisa “Percurso, fragmentos e narrativas: história do direito e do constitucionalismo” (esse incrível espaço de troca de afeto e de construção do conhecimento) e ao IBHD (Instituto Brasileiro de História do Direito) a minha formação como pesquisador em história do direito. Nesse sentido, destaco ainda a contribuição especial do professor Airton Seelaender, com quem tive a honra de dialogar sobre várias inquietações relacionadas ao tema de meu doutoramento.

Várias pessoas me auxiliaram de forma importante na elaboração do projeto de pesquisa, desde a fase de seleção para o doutorado, e ao longo de sua execução. Destaco o professor Leonardo Barbosa, que esteve na minha banca de mestrado e cujos escritos sobre a história constitucional da ditadura militar constituem verdadeiros clássicos no campo; Marco Antônio Carvalho Natalino, sociólogo e amigo que há muito tempo é o meu principal consultor acadêmico informal; Juliano Medeiros, que com a sua experiência de historiador, cientista político e dirigente partidário pôde contribuir bastante nos primórdios da concepção de meu projeto; e os colegas de doutorado em direito Ana Carolina Couto Pereira Pinto Barbosa, Bruno Arthur Hochheim, Edson Junio Dias de Sousa, Fernando Henrique Lopes Honorato, Francisco Rogério Madeira Pinto e Lucas Cravo de Oliveira, que se dispuseram a me ouvir – e, muitas vezes, a me aconselhar – sobre os avanços e impasses nessa caminhada. Também foram importantes os amigos

Piragibe Vieira da Paixão Júnior, homem dos números e das letras, que sempre buscava livros que pudessem me ser úteis, e Olívia Alves Gomes Pessoa, da ciência política, que me ajudou a refletir sobre os rumos iniciais da pesquisa. Na reta final, recebi o apoio decisivo e afetuoso de Marisa Viegas e Silva, uma jurista e pesquisadora experiente.

Na minha banca de qualificação, pude contar com a contribuição generosa e inestimável do professor Argemiro Cardoso Moreira Martins e da professora Claudia Paiva Carvalho, que se dispuseram a compor a banca de defesa da tese, juntamente com os professores Andrei Koerner e Raphael Peixoto de Paula Marques. Todos são grandes referências na teoria e na historiografia constitucional, o que muito me honra.

Por fim, agradeço os meus pais, Jorge e Iara, e meus irmãos, Pedro e Gustavo, que estiveram ao meu lado desde o princípio e com quem me refugiei durante a pandemia. Com todo o seu amor, foram fundamentais para que eu pudesse transformar, em pouco mais de um ano, o emaranhado de notas e de fontes que havia coletado na primeira versão integral deste texto.

RESUMO

Esta tese trata de um tópico importante para a história constitucional da fase final da ditadura militar brasileira, o instituto das medidas de emergência. Criado em 1978, junto com o estado de emergência, em substituição aos atos institucionais, ele foi aplicado em duas ocasiões: em 1983, para facilitar ao governo a aprovação de uma nova política salarial no Congresso Nacional; e em 1984, para favorecer a rejeição da proposta de emenda constitucional que restabeleceria de imediato a eleição direta para presidente da república. Era um mecanismo semelhante ao estado de sítio, que já constava no texto constitucional e foi mantido: o presidente da república poderia aplicar de modo temporário algumas providências contrárias a garantias constitucionais, como a censura à imprensa e a suspensão da liberdade de reunião, como meio para debelar crises políticas e sociais de origem externa ou interna. Porém, havia uma diferença crucial: no novo instituto, o chefe do executivo não era submetido a controle parlamentar. Partindo da perspectiva da historiografia constitucional, este trabalho busca investigar: as implicações dos usos do instituto para as relações entre a constituição, o direito e a política, os três poderes da república, o governo e a oposição, o estado e a sociedade, e os governantes e os governados; as diferenças e similitudes entre as medidas de emergência e os atos institucionais; e os objetivos que orientaram a criação e a aplicação do instrumento. Para enfrentar essas questões, fez-se a análise de fontes documentais pertinentes ao debate que levou à criação do instituto, entre 1974 e 1978, e à sua aplicação. Defende-se a tese de que as medidas de emergência foram um instrumento de arbítrio do regime militar (ainda que de forma mais limitada do que os atos institucionais), servindo tanto ao controle da distensão política quanto à prática regular de governo, em conformidade, de modo geral, com as expectativas de seus criadores, exceto no que diz respeito a legá-lo para os governos civis, devido ao desgaste político gerado por sua aplicação e à ascensão política de setores que defendiam a fundação de um estado democrático de direito. A persistência do arbítrio, a despeito do delineamento de limites jurídicos na constituição, decorreu da ausência de controle parlamentar da atuação do governo, prevista no próprio texto constitucional; da recusa do poder judiciário de impor a observância de limites jurídicos, pois havia fortes vínculos de lealdade política e afinidade ideológica entre os magistrados e os dirigentes do regime; da ausência de autonomia funcional do Ministério Público Federal, que permitia a blindagem penal dos agentes do governo; e do contexto autoritário da época, com a ameaça reiterada de uso da força contra os que se opunham aos planos do regime.

Palavras-chave: medidas de emergência; emergências constitucionais; distensão política; ditadura militar brasileira.

ABSTRACT

This study deals with an important topic for the constitutional history of the final years of the Brazilian military dictatorship, the legal device of Emergency Measures. Created in 1978, together with the Emergency State, to replace Institutional Acts, it was used twice: in 1983, as a mean to help government in bargaining its new wage policy's approval by National Congress; and in 1984, when the goal was to reject a constitutional amendment proposal to restore immediately president of Brazil's direct election. Its structure resembled State of Siege, already embedded in constitution and maintained afterwards, allowing the president to take some temporary measures against certain constitutional rights, such as press censorship and suspension of freedom of assembly, in order to deal with social and political crisis of foreign or domestic origins. However, there was a crucial difference in the new legal mechanism, since it did not subject government to parliamentary control. From a constitutional history perspective, this PhD thesis investigates how administration of Emergency Measures affected relations among constitution, law, and politics, and between three branches of government, executive and its opposition, state and society, and rulers and ruled; the differences and similarities between Emergency Measures and Institutional Acts; and the goals that guided its creation and uses. These issues were addressed mainly through analysis of documental sources related to the debate that led to creating the legal device, between 1974 and 1978, and its administration. Emergency Measures were, in accordance with its creators plans, an instrument for military's regime arbitrary action (though there were more legal constraints than in Institutional Acts), serving both to control Political Distension and to pursue regular government goals. However, their plans to leave it as a legacy to civilian governments did not succeed, since its two uses were met with wide public criticism and there were growing political pressures for founding a new regime based clearly on democracy and rule of law, as defended by many groups. Despite many legal constraints embedded in constitution, arbitrariness was made possible through Emergency Measures due to a lack of parliamentary control over government, as devised in constitutional text; judicial refusal to apply legal constraints on government – there were strong ties of political loyalty and ideological affinity between judges and regime's leaders; a lack of autonomy of Federal Public Prosecution members, which was used to prevent criminal prosecution against government officials; and those years' authoritarian context, when there were many threats of using force against whoever opposed regime's plans.

Keywords: Emergency Measures; emergency powers; Political Distension; Brazilian military dictatorship.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABI – Associação Brasileira de Imprensa
AI – Ato Institucional
Arena – Aliança Renovadora Nacional
CB – (jornal) Correio Braziliense
CIE – Centro de Inteligência do Exército
CLT – Consolidação das Leis do Trabalho
CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CSN – Conselho de Segurança Nacional
DCN – Diário do Congresso Nacional
DSN – Doutrina de Segurança Nacional
EC – Emenda Constitucional
ESG – Escola Superior de Guerra
EUA – Estados Unidos da América
FGV – Fundação Getúlio Vargas
FSP – Folha de São Paulo
Ipês – Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais
JB – Jornal do Brasil
LSN – Lei de Segurança Nacional
MDB – Movimento Democrático Brasileiro
MR-8 – Movimento Revolucionário Oito de Outubro
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
OESP – (jornal) O Estado de São Paulo
PCB – Partido Comunista Brasileiro
PCdoB – Partido Comunista do Brasil
PEC – Proposta de Emenda Constitucional
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
SNI – Serviço Nacional de Informações
STF – Supremo Tribunal Federal
STM – Superior Tribunal Militar
UDN – União Democrática Nacional
UNE – União Nacional dos Estudantes

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
1. A literatura especializada sobre as medidas de emergência.....	19
2. Autoritarismo e emergências constitucionais.....	27
3. O problema dos usos das medidas de emergência.....	32
4. Hipótese.....	32
5. Fontes.....	33
6. Estrutura da tese.....	34
CAPÍTULO I. A PROMESSA DE DISTENSÃO DE GEISEL E AS SALVAGUARDAS DE EMERGÊNCIA.....	40
<i>Introdução</i>	40
1. A promessa de distensão.....	42
2. Os instrumentos de exceção: a face jurídica do autoritarismo.....	51
2.1. O “poder revolucionário” permanente em cena: do AI-1 à Constituição de 1967.....	53
2.2. O AI-5 e a nova temporada “revolucionária”.....	63
2.3. A legislação de segurança nacional.....	74
3. A contestação e o espantinho comunista.....	79
4. A crítica ao estado de sítio.....	93
CAPÍTULO II. EM BUSCA DA FÓRMULA CONSTITUCIONAL DA EMERGÊNCIA (1974-1978).....	107
<i>Introdução</i>	107
1. O futuro modelo de emergência em disputa.....	108
1.1. As propostas iniciais sobre o modelo de emergência e o tempo da mudança.....	109
1.1.1. A proposta de novas salvaguardas: o estado de emergência e o conselho de estado.....	110
1.1.1.1. As propostas anteriores a 1974.....	111
1.1.1.2. A volta dos plenos poderes de emergência ao debate (1974-1978).....	115
1.1.1.3. O controle sobre as novas salvaguardas.....	121
1.1.2. A linha-dura e a defesa da manutenção do AI-5.....	127
1.1.3. Apenas o estado de sítio: a bandeira das oposições.....	133
1.2. Outras propostas.....	135
2. O controle ditatorial da distensão.....	138
3. A pressão das urnas, das ruas e do estrangeiro contra a ditadura.....	146
3.1. A opinião pública internacional.....	147
3.2. A primeira investida da OAB.....	149

3.3. O eleitorado em cena	150
3.4. A convergência dos críticos da ditadura	153
4. Os últimos preparativos da reforma: do Pacote de Abril ao envio da proposta ao parlamento	161
4.1. O Pacote de Abril: a preparação do simulacro de democracia	162
4.2. A reta final: da Missão Portela ao envio do projeto de reforma ao Congresso Nacional	168
CAPÍTULO III. A REFORMA DE 1978: A SUBSTITUIÇÃO DOS ATOS INSTITUCIONAIS PELAS SALVAGUARDAS CONSTITUCIONAIS DE EMERGÊNCIA	174
<i>Introdução</i>	174
1. A emenda de Geisel.....	179
1.1. A revogação ambígua dos atos institucionais e complementares	180
1.2. Os novos institutos.....	182
1.2.1. As hipóteses de sua aplicação.....	186
1.2.2. Os poderes emergenciais	191
1.2.3. As formas do controle externo.....	196
2. Uma tramitação de cartas marcadas	202
2.1. As emendas do MDB	206
2.2. A participação dos sindicalistas	209
2.3. A aprovação do projeto do governo.....	213
3. A emenda nº 11 e o novo arcabouço jurídico autoritário	219
3.1. As hipóteses de uso dos poderes de emergência.....	222
3.2. Os poderes de emergência	225
3.3. O papel do parlamento e do poder judiciário.....	230
CAPÍTULO IV. A APLICAÇÃO DAS MEDIDAS DE EMERGÊNCIA.....	236
<i>Introdução</i>	236
1. Os novos atores políticos no radar das medidas de emergência.....	242
2. Medidas de emergência contra a pressão dos sindicatos	246
2.1. As medidas	249
2.2. Invasão da sede da OAB/DF	252
2.3. Aprovação da nova política salarial	254
2.4. Fim das medidas e agressão a repórter	255
3. Medidas de emergência contra as Diretas Já.....	256
3.1. Dilemas sucessórios e o risco de “argentinização”	257
3.2. A campanha pelas Diretas	259
3.3. As medidas	268

3.3.1. Barreira rodoviária	271
3.3.1.1. A atuação da Procuradoria-Geral da República.....	276
3.3.1.2. A atuação do STF	277
3.3.1.3. O fim das barreiras.....	279
3.3.2. É proibido se manifestar	279
3.3.3. A nova temporada da censura	293
3.3.3.1. Os ataques à imprensa escrita	295
3.3.3.2. A regulamentação da censura às telecomunicações.....	300
3.3.3.3. A censura perante os tribunais	301
3.3.3.4. A execução da censura às telecomunicações	302
3.4. Ameaças de ampliar a suspensão da constituição	306
3.5. A votação da Emenda das Diretas	310
3.6. O fim das medidas de emergência e das Diretas Já.....	317
3.7. A fragilidade do controle judicial das medidas de emergência.....	320
3.7.1. Os pressupostos fáticos das emergências e a doutrina das questões políticas ³²¹	
3.7.2. A violação da imunidade parlamentar	326
3.7.3. A censura em todo o país	329
3.7.4. Ambiguidades sobre a suspensão do direito de ir e vir.....	332
3.7.5. Lealdades políticas e afinidades ideológicas	333
3.7.6. Outros elementos da arquitetura institucional autoritária	336
3.8. Tutela do parlamento	340
3.9. Tutela da participação popular	344
CONSIDERAÇÕES FINAIS	348
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	354
FONTES	360

INTRODUÇÃO

Nesta tese de doutorado, investigamos, a partir da perspectiva da história constitucional, os usos do instituto das medidas de emergência, criado em 1978, na forma da emenda constitucional nº 11 (EC-11), e aplicado em duas ocasiões, em 1983 e 1984. Até o momento, não foram desenvolvidas pesquisas nesse sentido. Temas centrais do direito constitucional foram diretamente implicados nos usos do instituto, como a abrangência da garantia de direitos (civis, políticos e sociais); e as relações entre direito e política, os três poderes da república, o governo e as oposições e o estado e a sociedade. Ao suprir essa lacuna, esperamos colaborar para uma melhor compreensão da história constitucional do final da ditadura militar brasileira. Defendemos que as medidas de emergência foram um instrumento de arbítrio do regime militar, servindo tanto ao controle da distensão política quanto à prática regular de governo, em conformidade, de modo geral, com as expectativas de seus criadores.

Desde 1964, os atos institucionais eram peças centrais da arquitetura constitucional do regime. Eram justificados com o conceito de “poder revolucionário”, que era o poder constituinte originário resultante de uma “revolução” vitoriosa, no caso, o golpe contra o presidente João Goulart e a Constituição de 1946. A partir do segundo ato, esse poder foi afirmado como “permanente”, ou seja, a liderança do regime reservava-se a prerrogativa de atuar à margem das normas constitucionais de acordo com o seu juízo de necessidade. Sua função básica era dar uma roupagem jurídica ao arbítrio dos detentores do poder de estado. Foram utilizados, dentre outros fins, para perseguir opositores, dentro e fora das instituições; usurpar as prerrogativas do poder legislativo e executivo em todas as esferas da federação; promover expurgos na administração pública; coagir os juízes a decidirem de acordo com a vontade do regime; e legislar e reformar o texto constitucional sem necessidade de formar as devidas maiorias parlamentares e eleitorais.

Em todos os atos institucionais, declarou-se a manutenção da vigência, parcial ou total, de textos constitucionais. Ao mesmo tempo, os últimos eram subordinados aos primeiros – e ao “poder revolucionário” sobre os quais se fundavam –, o que implicava a negação da supremacia jurídica da constituição. O regime tentou, a todo custo, afastar a interferência dos demais poderes da república sobre as suas prerrogativas excepcionais, como ao vedar a apreciação judicial de ações fundadas nos atos institucionais. Esse

objetivo foi razoavelmente alcançado, por meio do uso da violência e do arbítrio e de certa afinidade ideológica prévia com a corporação dos juízes. No entanto, o uso instrumental do constitucionalismo democrático-liberal, para fins de legitimar o regime, gerava contradições que foram eventualmente exploradas para denunciar o autoritarismo vigente e afirmar o direito em casos concretos. Com a reforma de 1978, esse arcabouço foi revogado na medida em que contrariasse o texto da emenda constitucional nº 1, de 1969, imposta com o uso do AI-5, e seus efeitos foram mantidos, com vedação de seu questionamento judicial.¹

Em 1974, o general Ernesto Geisel havia assumido a presidência da república e logo apresentou a sua proposta de distensão política,² “lenta, gradual e segura”, que deveria levar à substituição dos “instrumentos excepcionais”, especialmente os atos institucionais, por novos instrumentos constitucionais de emergência. Era uma forma de buscar legitimação para o regime a partir da ideia de estado de direito e de delinear o modelo político que seria legado ao país, após a devolução da chefia de governo às elites políticas civis e a concomitante volta dos militares aos “quarteis” – às suas funções típicas de defesa nacional. O estado de sítio, de longa tradição no Brasil e previsto na constituição vigente (a EC-1/69), era considerado inadequado como instrumento para debelar crises por meio da suspensão de garantias constitucionais. Seus detratores, que dominavam o regime, argumentavam publicamente que se tratava de mecanismo lento ou até excessivo em seus rigores. Na verdade, o que os incomodava no sítio era a possibilidade de sua aplicação pelo presidente ser rapidamente sustada pelo Congresso Nacional, o que consideravam inconveniente para o regime e para o funcionamento de qualquer governo, de modo geral.

¹ Sobre os atos institucionais e sua relação com a constituição, ver PAIXÃO, Cristiano, *Autonomia, Democracia e Poder Constituinte: disputas conceituais na experiência constitucional brasileira (1964-2014)*, *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, v. 43, tomo I, p. 415–458, 2014; e BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade, *História Constitucional Brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964*, Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012. Sobre a relação entre o poder judiciário e o aparato legal autoritário do regime, ver PAIXÃO, Cristiano; BARBOSA, Leonardo de Andrade, A memória do direito na ditadura militar: a cláusula de exclusão da apreciação judicial observada como um paradoxo, *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica*, n. ano 1, nº 6, p. 16, 2008; e PEREIRA, Anthony W., *Ditadura e Repressão: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina*, São Paulo: Paz e Terra, 2010.

² Alguns autores, como o cientista político Adriano Codato, distinguem entre a “distensão política” do Governo Geisel e a “abertura política” do Governo Figueiredo, tratando a segunda como a continuação da primeira (CODATO, Adriano Nervo, *Uma História Política da Transição Brasileira: da ditadura militar à democracia*, *Revista de Sociologia e Política*, v. 25, p. 83–106, 2005). Nesta tese, optamos por nos referir a ambos os períodos com quaisquer das duas expressões, “distensão” e “abertura”, indistintamente.

Dentro desses parâmetros, o presidente exortou as elites políticas e a sociedade brasileira como um todo – com exceção dos comunistas e de outros “subversivos” – a contribuir para a busca do modelo mais adequado para o país. Era o seu apelo à “imaginação política criadora”, que veio acompanhado do fim progressivo da censura e de maior tolerância com as posturas críticas em relação ao regime, adotadas nas disputas eleitorais, na tribuna do parlamento, na imprensa e nas ruas. Desse modo, pôde emergir e ganhar força o debate que já ocorria anteriormente sobre o futuro político e constitucional do Brasil.

De modo mais amplo, o projeto de distensão do grupo de Geisel abrangia a construção de um modelo político de presidencialismo forte e participação política restrita. Seria previsto e limitado pela constituição, sem atos institucionais, mas com a manutenção de uma faixa de arbítrio presidencial para o enfrentamento de crises políticas e sociais. Um. Aos militares, que deveriam, por meio de uma autoanistia, ser imunizados contra processos judiciais por abusos cometidos no poder, caberia a posição “tradicional” de “poder moderador” da república, ou seja, teriam a prerrogativa de intervir de forma pontual no campo político para debelar crises de maior gravidade.

Entre 1974 e 1978, havia três propostas principais quanto ao futuro dos instrumentos de exceção. A primeira era dos aliados do presidente e consistia em trocar os atos institucionais por novas salvaguardas inscritas na constituição, algo como os plenos poderes emergenciais do presidente francês, nos termos da Constituição de 1958, ou um órgão colegiado como o conselho de estado para aplicar – ou opinar – sobre a suspensão de garantias constitucionais. Quanto ao tempo de sua implantação, deveria ocorrer sem pressa, de modo “lento, gradual e seguro”, a critério do chefe do executivo.³ Outra proposta consistia em manter os atos institucionais ou transpô-los para o texto da EC-1/69. Era defendida discretamente pela linha-dura. Para esse grupo, a reforma não era necessária. Caso inevitável, deveria ser postergada ao máximo.⁴ Por fim, a oposição

³ Coluna do Castello, JB, 6/7/74; JB, 14/7/74, p. 3; FSP, 9/7/74, p. 3; JB, 12/8/74, p. 12; MEDEIROS SILVA, Carlos, A Constituição e os Atos Institucionais, *Revista de Direito Administrativo*, v. 121, p. 469–475, 1975; ARINOS DE MELO FRANCO, Afonso, Relatório sobre as Reformas Políticas, in: *O som do outro sino: um breviário liberal*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978, p. 304–328; FSP, 4/12/77, p. 12; FSP, 10/8/74, p. 7; FSP, 3/11/74, p. 4; FSP, 1º/4/76, p. 2 e 3; FSP, 4/12/77, p. 12; FSP, 26/3/78, p. 4; FSP, 8/12/77, p. 7; FSP, 26/2/78, p. 4; FSP, 4/12/77, p. 12; e FSP, 4/5/78, p. 3.

⁴ CIE, *Estudo e Apreciação sobre a Revolução de 1964. Informe nº 209*, 1975; FSP, 26/11/77, p. 4; FSP, 27/11/77, p. 4; e FSP, 3/12/77, p. 3. A expressão “linha-dura” costuma ser usada para se referir a um dos principais grupos dirigentes do regime militar, em oposição aos “moderados” ou “castelistas”, ou seja, os partidários do general Castelo Branco. No entanto, essa classificação é problemática em diversos aspectos (ver CODATO, *Uma História Política da Transição Brasileira*, p. 92; FICO, Carlos, Versões e controvérsias sobre 1964 e a ditadura militar, *Revista Brasileira de História*, v. 24, n. nº 47, p. 29–60, 2004;

parlamentar e a maior parte da opinião pública nacional e internacional alinharam-se à tese de que apenas o estado de sítio era compatível com o estado de direito. Como ele já era previsto na constituição, bastava extinguir os atos institucionais, o quanto antes, sem necessidade de se criar novos instrumentos.⁵

Esse debate se desenvolveu em meio a diversos avanços e recuos na política de distensão, com investidas importantes das oposições, como na vitória eleitoral do MDB em 1974 e nas grandes manifestações estudantis de 1977, e com recrudescimentos ditatoriais, como o assassinato de militantes comunistas, a cassação de parlamentares de oposição e a imposição de uma reforma constitucional por meio do AI-5, no chamado Pacote de Abril. Com essa reforma, em 1977, o governo preparou o terreno para poder impor seu modelo de salvaguardas de emergência, no ano seguinte, sob falsa aparência democrática, em virtude de sua aprovação no Congresso Nacional. A manobra consistiu em rebaixar o quórum de mudança da constituição para adequá-lo ao tamanho das bancadas federais da Arena, de modo que seus votos fossem suficientes para homologar a proposta do poder executivo. Assim, não haveria necessidade de negociar com o MDB. O risco de dissidência governista era reduzido, pois a indisciplina partidária poderia levar à perda do mandato.

Em meados de 1977, o governo alardeou o início da sua Missão Portella, em que alguns setores da sociedade (mas não o partido de oposição) foram procurados para opinar sobre a reforma prometida. No final do ano, o presidente Geisel anunciou publicamente que havia chegado o momento de cumprir a sua palavra. As consultas à sociedade continuaram, o que era uma maneira de sondar o modelo de emergência que os grupos mais relevantes considerariam minimamente compatível com o estado de direito. No início de 1978, vieram a público, de modo extraoficial, algumas alternativas discutidas no governo. Eram mais limitadas juridicamente do que as propostas cogitadas nos anos anteriores, o que possivelmente foi uma concessão às pressões sobre o regime vindas da oposição parlamentar e seu eleitorado, de entidades civis nacionais e internacionais e até mesmo de governos estrangeiros. Em junho, o presidente apresentou aos líderes do partido governista, a Arena, a sua proposta de reforma e em seguida fez a agremiação

e FICO, Carlos, *Além do golpe: a tomada do poder em 31 de março de 1964 e a ditadura militar*, Rio de Janeiro: Record, 2004, passim). Nesta tese, optamos por usá-la para designar o grupo de dirigentes que defendia maior repressão a opositores políticos e a prorrogação de instrumentos excepcionais, como os atos institucionais, por tempo indefinido.

⁵ FSP, 21/6/75, p. 4; OAB (Org.). *Anais da VII Conferência Nacional dos Advogados*. Curitiba: OAB, 1978; TELLES JR., Goffredo da Silva. O Estado de Sítio e as Outras Salvaguardas. In: OAB (Org.). *Anais da VII Conferência Nacional dos Advogados*. Curitiba: OAB, 1978, p. 234–247; e FSP, 26/11/77, p. 4.

assumir a sua autoria. Logo depois, apresentou-a a seus ministros, no Conselho de Segurança Nacional, e a encaminhou ao Congresso, onde logo foi aprovada, sem maiores percalços, na forma da emenda constitucional nº 11 (EC-11/78). O rebaixamento do quórum para modificar a constituição, via AI-5, no ano anterior, garantiu a Geisel a manutenção integral dos pontos importantes de seu projeto. À oposição, restou protestar e apresentar a sua agenda programática para o futuro do país, que incluía uma nova constituinte e a eleição direta em todos os níveis.

Os instrumentos de emergência criados em lugar dos atos institucionais pela EC-11/78 foram as medidas de emergência e o estado de emergência – que jamais foi utilizado. Ambos figuraram ao lado do estado de sítio até a promulgação da Constituição de 1988, compondo uma espécie de sistema de emergências.⁶ Permitiam a suspensão de determinadas garantias constitucionais quando necessário para o enfrentamento, por parte do poder executivo, de crises que ameaçassem a ordem social e as instituições da república. Os três institutos comportavam a adoção das mesmas providências, a saber: suspensão da liberdade de reunião e de associação; censura de correspondência, da imprensa, das telecomunicações e diversões públicas; obrigação de residência em localidade determinada; detenção em edifícios não destinados aos réus de crimes comuns; busca e apreensão em domicílio; uso ou ocupação temporária de bens das autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista ou concessionárias de serviços públicos; suspensão do exercício do cargo, função ou emprego nas mesmas entidades; e intervenção em entidades representativas de classes ou categorias profissionais.⁷

Dentre as diferenças, a principal era a participação do Congresso Nacional. No estado de sítio, o decreto presidencial de sua aplicação entrava imediatamente em vigor, mas deveria ser aprovado pelos parlamentares dentro de poucos dias para continuar produzindo efeitos.⁸ Por essa razão, os dirigentes do regime consideravam o instituto

⁶ O instituto da intervenção federal também visava a suspensão de normas constitucionais. Porém, ele atingia apenas garantias pertinentes à autonomia dos estados federados. No estado de sítio e nos seus símiles, o objeto eram algumas garantias individuais, a autonomia de entidades profissionais e a autonomia dos órgãos da administração indireta. Nesta tese, todas as referências ao conjunto dos institutos de emergência abrangem apenas as medidas de emergência, o estado de emergência e o estado de sítio.

⁷ Art. 156, § 2º, 155 e 158 da EC-1/1969, conforme a redação da EC-11/1978. No estado de sítio, o Congresso Nacional poderia determinar medidas adicionais por meio de lei (art. 156, § 6º). No texto constitucional, essas providências eram chamadas de medidas coercitivas.

⁸ “Art. 156 - No caso de guerra ou a fim de preservar a integridade e a independência do País, o livre funcionamento dos Poderes e de suas instituições, quando gravemente ameaçados ou atingidos por fatores de subversão, o Presidente da república, ouvindo o conselho de segurança Nacional, poderá decretar o estado de sítio. (...) § 4º - O decreto de estado de sítio ou de sua prorrogação será submetido, dentro de 5 (cinco) dias, com a respectiva justificação, pelo Presidente da República ao Congresso Nacional” (EC-1/1969, alterada pela EC-11/1978).

inadequado. Só aceitaram abrir mão dos instrumentos que os autorizava a agir à margem da constituição, os atos institucionais, em troca de um mecanismo constitucional em que a iniciativa do presidente não pudesse ser frustrada pelo parlamento, como nas medidas e no estado de emergência. Outra contrapartida à revogação dos atos, feita de forma ambígua,⁹ foi tornar mais fácil a suspensão de mandatos parlamentares pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em comparação com o texto constitucional anterior.¹⁰ Ademais, foi extinta a pena de banimento, que mantinha diversos brasileiros no exílio,¹¹ e foram lançadas as bases da volta do pluripartidarismo.

Após reforma de 1978, foram adotadas, de modo gradual, algumas mudanças planejadas de antemão pelo núcleo dirigente do regime, como a nova Lei de Segurança Nacional (LSN), de 1978; a Lei de Anistia e a Lei do Pluripartidarismo, de 1979; e a volta da escolha dos governadores pelo voto popular, em 1980.¹² Outras, como a demanda por pleito direto para presidente, em 1984, e a convocação de uma assembleia constituinte, em 1985,¹³ estavam além das expectativas iniciais.

A partir de 1979, o uso das medidas de emergência foi cogitado várias vezes. O próprio SNI, mais atuante do que nunca, monitorava de modo permanente as situações oportunas. Notemos que o mesmo não ocorria com o estado de emergência e de sítio. Ao fim, as medidas de emergência foram aplicadas duas vezes, a primeira em 1983, quando o governo buscava a aprovação parlamentar de um decreto-lei¹⁴ que limitava o reajuste

⁹ “Art. 3º - São revogados os Atos institucionais e complementares, no que contrariarem a Constituição Federal, ressalvados os efeitos dos atos praticados com bases neles, os quais estão excluídos de apreciação judicial” (EC-11/1978) (grifo nosso).

¹⁰ A imunidade parlamentar não se estendia aos crimes contra a segurança nacional (art. 32, *caput*, da EC-1). Com a reforma, a aceitação da acusação contra deputados federais e senadores passou a vir acompanhada da possibilidade de suspensão do mandato até o advento de decisão judicial final, a critério exclusivo do STF, a partir de pedido do procurador-geral da república, pois a abertura de processo com esse fundamento deixou de depender de autorização prévia da casa parlamentar do acusado: “Art. 32, § 5º - Nos crimes contra a Segurança Nacional, cujo processo independe licença da respectiva Câmara, poderá o Procurador-Geral da República recebida a denúncia e atenta à gravidade do delito, requerer a suspensão do exercício do mandato parlamentar, até a decisão final, de representação pelo Supremo Tribunal Federal”. Em caso de absolvição ou arquivamento do processo, o mandato seria retomado. Na hipótese de condenação, seria perdido em definitivo.

¹¹ “Art. 153, § 11 - Não haverá pena de morte, de prisão perpétua, nem de banimento. (...)”. Na redação anterior do dispositivo, a punição era prevista: “Não haverá pena de morte, de prisão perpétua, de banimento, ou confisco, salvo nos casos de guerra externa, psicológica adversa, ou revolucionária ou subversiva, nos termos que a lei determinar”. Ao menos 122 exilados foram beneficiados pela mudança. Outros 6 já haviam voltado ao país, onde foram presos ou assassinados, ou haviam morrido no exterior, como o frei Tito Alencar, que se suicidara na França (FSP, 30/12/1978, capa e p. 6-7).

¹² Em 1980, a emenda nº 15 previu novamente a eleição direta para governador, que voltaria a ser realizada a partir de 1982.

¹³ A assembleia constituinte foi convocada pela emenda nº 26 e se reuniu entre 1987 e 1988. Já a volta da eleição direta para presidente foi prevista pela emenda constitucional nº 25 e se realizou a partir de 1989.

¹⁴ À época, o decreto-lei era editado pelo presidente para legislar sobre algumas matérias. Poderia ser rejeitado pelo Congresso Nacional em 60 dias, sem prejuízo dos efeitos jurídicos gerados desde a data de

do salário mínimo, dos aluguéis e da prestação da casa própria. Durante a tramitação, representantes de sindicatos de trabalhadores foram ao Congresso Nacional e passaram a pressionar os parlamentares para que não aprovassem a proposta governista. Como reação, o presidente da república decretou as medidas coercitivas no Distrito Federal a pretexto de resguardar a autonomia do parlamento federal, após o presidente da instituição ter pedido apoio do governo federal para conter, com forças de segurança, a pressão dos sindicatos dos trabalhadores sobre os parlamentares. A execução das medidas pelo comandante do Comando Militar do Planalto, o general Newton Cruz, serviu para intimidar os adversários políticos do governo, dentro e fora do Congresso Nacional. Em termos estritamente jurídicos, serviu para impedir continuidade do *lobby* sindical e para intervir na OAB/DF – que havia promovido uma reunião com críticas ao regime –, por meio da suspensão do direito de reunião no Distrito Federal. Outras medidas coercitivas foram previstas no decreto do presidente Figueiredo, mas não foram utilizadas. O Poder Judiciário foi buscado apenas posteriormente, em 1984, para julgar excessos do executor das medidas, que subtraiu uma placa metálica encomendada pela OAB/DF para ser instalada como um marco da retomada de sua sede, após a intervenção de 1983.

A segunda e última aplicação das medidas ocorreu em 1984. À época, tramitava no Congresso, com a oposição do governo militar, uma proposta de emenda constitucional (PEC) para restabelecer a eleição direta para presidente da república. Em todo país, havia grande mobilização para que a mudança fosse aprovada. Às vésperas da votação, foram decretadas novas medidas no DF. Houve prisão de parlamentares e estudantes, proibição de manifestações públicas, proibição de ingresso na capital federal, censura prévia à imprensa (com alcance nacional, pois impediu que a população dos estados acompanhasse a cobertura jornalística dos debates parlamentares sobre a PEC), dentre outras providências. Foram impetradas diversas ações no STF e na Justiça Federal, sem sucesso significativo, para impugnar o próprio decreto das medidas de emergência e para coibir abusos na sua execução.¹⁵ A única decisão contrária ao governo foi a

sua edição. Era mantido em vigor com *status* de lei caso aprovado pelos parlamentares ou na ausência de sua deliberação, após a expiração do prazo (art. 55, EC-1/69). O instituto havia sido criado com a Constituição de 1967 (art. 58). No AI-2 e na Constituição de 1937 haviam institutos com o mesmo nome (*nomen juris*), que igualmente representavam o poder legislativo do presidente da república, mas sua disciplina era bastante diversa (art. 30 e 31, § único, do AI-2; e art. 12, 13 e 14 da Constituição de 1937).

¹⁵ STF, *Autos do Processo do HC nº 61.920-7/DF*, de 1984; STF, *Autos do Processo do HC nº 61.921-5/DF*, de 1984; STF, *Autos do Processo do HC nº 61923-1/GO*, de 1984; STF, *Autos do Processo do MS nº 20.444-3/SP*, de 1984; STF, *Autos do Processo do MS nº 20.445-1/DF*, de 1984; STF, *Autos do Processo do MS nº 20.447-8/PE*, de 1984; JB, 25/4/84, p. 6; JB, 26/4/84, p. 8; FSP. 26.04.84, p.16; FSP, 26/4/84, p. 18; JB, 25/4/84, p. 7; JB, 26/4/84, p. 8; JB, 25/4/84, p. 7; CB. 26.04.84, p. 8; JB, 25/4/84, p. 7; Diário de Pernambuco, 26/4/84, p. A-3; PEREIRA, Moacir, *O golpe do silêncio*, São Paulo: Global, 1984, p. 65-67.

concessão de *habeas corpus* a um senador, pelo STF, quando ela já era desnecessária.¹⁶ Em geral, os ministros limitaram-se a declinar a competência do tribunal por falta de questionamento de atos do presidente da república, pois todos os atos contestados seriam, na verdade, do executor das emergências, o general Newton Cruz. O único argumento substancial foi dado pelo ministro Francisco Rezek, segundo o qual a decretação das medidas era uma questão política e, portanto, não poderia ser apreciada pelo poder judiciário, que estaria limitado a questões jurídicas.¹⁷ Na votação da PEC, a posição do governo saiu vitoriosa, com a manutenção da eleição indireta. Parte da oposição parlamentar insurgiu-se contra a declaração de derrota na primeira votação, na Câmara dos Deputados, e questionou no STF, sem sucesso, a interpretação da regra que estabelecia o quórum necessário para reformar a constituição.

1. A literatura especializada sobre as medidas de emergência

Possivelmente, o instituto das medidas de emergência foi a manifestação mais expressiva do autoritarismo no campo jurídico durante os anos derradeiros da ditadura militar.¹⁸ Sua criação visava compensar a perda dos poderes do AI-5, por parte do regime militar, e seus usos foram coerentes com esses objetivos originais, pois as medidas serviram para cumprir funções típicas dos atos institucionais: contornar resistências parlamentares à agenda legislativa do regime e restringir a participação política. O expediente utilizado também era similar: a suspensão de garantias constitucionais. Apesar de pouco estudado, o instituto frequentemente é utilizado como prova de argumentos acerca de pontos centrais da historiografia política do período. Chega-se a afirmar que o seu advento marcou o final da ditadura, em virtude do seu contraste com o AI-5. Nos estudos constitucionais, as medidas são tratadas como autoritárias ou excepcionais. Via de regra, eles não justificam de modo suficiente a categorização, não identificam as peculiaridades do instituto em relação a outros instrumentos rotulados da mesma forma, como os atos institucionais e os diversos mecanismos de emergência constitucional, ou não aprofundam a análise.

¹⁶ STF, *Autos do Processo do HC nº 61.923-1/GO*, de 1984.

¹⁷ STF, *Autos do Processo do MS nº 20.445-1/DF*, de 1984

¹⁸ Também foram importantes, nesse sentido, a Lei de Anistia de 1979 e as reformulações da LSN, em 1978 e 1983 (sobretudo a primeira).

Localizamos cinco estudos dedicados especificamente às medidas e ao estado de emergência. Por volta de 1980, foram produzidas três análises jurídicas dos novos institutos. Em um artigo curto publicado na *Revista de Informação Legislativa*, o advogado Osmar Alves de Melo criticou-os em virtude da concentração de poder nas mãos do presidente da república, pois sua decisão de aplicá-los não era submetida a controle parlamentar, e da amplitude das hipóteses de sua utilização, que abrangeriam até mesmo “uma greve de motoristas de ônibus ou passeatas de estudantes universitários, fora da área do campus da Universidade”. A república e a democracia só seriam compatíveis com mecanismos em que o poder limitasse o poder, por meio da separação e da harmonia dos três poderes,¹⁹ como no estado de sítio, e com a restrição de providências tão drásticas à guerra externa e à sedição interna. Ademais, o autor refutou a tese de que a reforma promovida pelo governo havia sido inspirada nas constituições francesas de 1958 e alemã de 1949, afirmando que, na verdade, se assemelhava ao modelo de emergência da Constituição de 1937, do Estado Novo, e, por extensão, da Constituição de Weimar, de 1919.²⁰ Em termos gerais, a mudança deu “caráter permanente” ao “germe do autoritarismo”, pois as salvaguardas foram inscritas diretamente no próprio texto constitucional, ao contrário dos atos institucionais, cuja transitoriedade seria reforçada por sua previsão em documentos normativos apartados. Por outro lado, a emenda nº 11 representou uma “liberalização do regime”, ao revogar parcialmente as leis de exceção (sem, contudo, permitir o questionamento judicial de seus efeitos subsistentes) e eliminar “a dicotomia de duas ordens de direito superpostas – a constitucional e a institucional – que conduzia a contrassensos jurídicos insuperáveis, pois, na prática, a primeira só tinha existência enquanto a outra não se impunha”.²¹ O resultado era uma restauração parcial

¹⁹ A emenda nº 11 era contrária a esse preceito por eximir a decretação dos novos institutos de controle pelo Congresso Nacional e por fragilizar a imunidade parlamentar, autorizando a suspensão do mandato por decisão do STF em caso de abertura de processo por crime contra a segurança nacional, independentemente de licença prévia da respectiva câmara legislativa (MELO, Osmar Alves de, *Medidas de emergência e estado de emergência*, *Revista de Informação Legislativa*, n. a. 17, n. 66, p. 99–110, 1980).

²⁰ Notemos que o autor procurou afastar o modelo de emergência da reforma de constituições associadas de forma exemplar à democracia liberal, a francesa de 1958 e a alemã ocidental de 1949, e aproximá-lo de outras plenamente autoritárias, como a constituição brasileira de 1937, ou propensas ao autoritarismo, como a constituição alemã de 1919. O estado de emergência e de guerra da constituição do Estado Novo teriam sido inspirados no artigo 48 alemão, cujo caráter negativo foi eloquentemente ilustrado com o uso feito por Hitler para assumir “poderes extraordinários”, provocar uma “hecatombe mundial” e levar a “república” “ao colapso e à destruição” (*Ibid.*, p. 109). Era uma resposta aos dirigentes e aliados do regime, que frequentemente faziam referências ao mecanismo de emergência da constituição francesa de 1958 para justificar as suas posições no debate sobre a substituição dos atos institucionais por salvaguardas constitucionais.

²¹ *Ibid.* Quanto às hipóteses de emergência, o autor criticou o caráter impreciso da expressão “atividades subversivas”, e considerou a sua equiparação à guerra uma “promoção imerecida” de alguns grupos designados como subversivos (p. 103-104).

do estado de direito e da ordem constitucional – termos que trata como sinônimos –, e a persistência do caráter “autocrático” do regime, pois era

sustentado e orientado por princípios autoritários e sujeitos a grandiloquentes, ainda que episódicos, surtos de arbítrio, por força dos novos institutos denominados medidas de emergência e estado de emergência e de outros dispositivos limitadores das franquias e imunidades parlamentares.²²

Como solução, Alves de Melo propôs a realização de uma assembleia nacional constituinte “livre e soberana”, a “ser construída com a participação de todos os brasileiros”.²³

No mesmo ano, o tema foi objeto das dissertações de mestrado dos juristas Aricê Moacyr Amaral Santos (PUC-SP) e Enrique Ricardo Lewandowski (USP). Ambos privilegiaram a busca pela interpretação mais adequada do novo texto constitucional, para fins de aplicação normativa, tomando como referência os cânones da dogmática, a tradição brasileira do estado de sítio, o direito comparado, eventualmente, e o contexto de surgimento das novas salvaguardas.²⁴ O segundo foi além e ofereceu uma explicação política para a realização da reforma e uma avaliação qualitativa dos novos instrumentos, da perspectiva da garantia dos direitos fundamentais. Até 1974, as principais fontes de legitimidade social do regime haviam sido a bandeira do combate à corrupção e ao comunismo e o “milagre” econômico. Com o seu esgotamento, buscou-se como alternativa a “reconstitucionalização” do país, a extinção dos atos institucionais, que era uma demanda da “nação”. Grosso modo, essa era a explicação do economista Luiz Carlos Bresser-Pereira para a liberalização política levada adiante por Geisel. Nessa esteira, Lewandowski interpretou o Pacote de Abril como uma forma de controlar a prometida reforma, que seria submetida ao Congresso, e diminuir a resistência a ela por parte da linha-dura, pois o presidente demonstrou disposição para aplicar, quando necessário, o seu “poder revolucionário”.²⁵

Quanto ao seu teor, considerou a emenda nº 11 um avanço na garantia dos direitos fundamentais, em comparação com o AI-5, ainda que, nesse quesito, as salvaguardas estivessem aquém do estado de sítio, pois a sua decretação não era submetida a controle

²² *Ibid.*, p. 109-110.

²³ *Ibid.*, p. 110.

²⁴ AMARAL SANTOS, Aricê Moacyr, *O estado de emergência*, São Paulo: Sugestões Literárias, 1981; e LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo, *Crise Institucional e Salvaguardas do Estado*, Dissertação de Mestrado em Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1980.

²⁵ LEWANDOWSKI, *Crise Institucional e Salvaguardas do Estado*.

parlamentar e as medidas de emergência pudessem ser prorrogadas indefinidamente. Como havia afirmado o cientista político Francisco Weffort,

A diferença entre um poder presidencial apoiado pelo AI-5 e um poder presidencial cercado pelas “salvaguardas” é pequena, mas não irrelevante. É apenas a diferença de qualidade que sempre existe entre um poder ilimitado e um poder regulado, por mais forte que seja este.²⁶

No início de 1984, Lewandowski publicou um artigo sobre o tema na *Revista da Faculdade de Direito da USP*, e manteve o diagnóstico da precariedade do controle institucional sobre as novas salvaguardas, a ser exercido por um conselho consultivo, no caso do estado de emergência, pelo poder judiciário, quanto à regularidade de sua execução, e pelo Congresso, posteriormente. Ademais, hipóteses de aplicação como a “subversão” eram propensas ao arbítrio. Mesmo assim, o jurista parecia concordar com a necessidade de sua criação. Primeiramente, havia sido uma condição necessária para que os militares aceitassem a revogação dos atos institucionais. Em termos fáticos, eles detinham poder de veto sobre o tema e se recusavam a dispor apenas do estado de sítio para resguardar o regime e controlar as etapas seguintes da abertura política. Em segundo lugar, o próprio Lewandowski acreditava que a ameaça subversiva, cuja atualidade ele não questionou, demandava instrumentos de emergência mais “flexíveis” do que o estado de sítio, como as salvaguardas. Nesse mesmo artigo, a aplicação das medidas de emergência em 1983 foi relatada de modo sucinto, sem que tenha sido analisada.²⁷

Em novembro de 1984, Moacir Pereira publicou um longo e detalhado relato jornalístico sobre a aplicação de medidas de emergência durante a votação da Emenda das Diretas. A ênfase foi colocada sobre a censura às emissoras de rádio e TV, tratada em grande medida como inconstitucional. O decreto presidencial das medidas estabeleceu a sua incidência apenas sobre o Distrito Federal e algumas cidades do estado de Goiás. No entanto, a censura foi aplicada inclusive à transmissão de notícias desses locais para o restante do Brasil. O objetivo do governo era proteger os seus aliados no parlamento de desgaste por votar contra a vontade popular, favorável à volta da eleição direta para presidente da república. E a maior parte da população informava-se, à época, por meio da

²⁶ LIMA, Décio (org.), *Brasil: o retrato sem retoque*, 1978, p. 35-36, *apud Ibid.*, p. 325.

²⁷ LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo, As Salvaguardas do Estado no Brasil, *Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo*, v. 79, n. 0, p. 140-160, 1984.

radiodifusão. Provocado, o poder judiciário manteve a possibilidade de estender a censura para além dos limites espaciais do decreto presidencial.²⁸

Posteriormente, outros estudos mais gerais teceram algumas considerações sobre a reforma de 1978. O historiador Thomas Skidmore resgatou parte do debate prévio sobre a “institucionalização” da ditadura militar, com a proposta corporativista do ministro da justiça Alfredo Buzaid e a alternativa do modelo mexicano, em que um único partido governava sob uma fachada de competição eleitoral, apresentada ao regime pelo cientista político Samuel Huntington. Ambas foram logo descartadas²⁹ em benefício, segundo o cientista político Adriano Codato, de uma

opção (...) em que o sistema de partidos e a rotina eleitoral (...) não pusesse em xeque o autoritarismo; nem desse oportunidade aos “excessos” do período populista, representados pelo avanço da mobilização popular sob o comando de uma liderança “carismática e demagógica”.³⁰

As salvaguardas foram pensadas a partir desse modelo. Segundo Codato e a socióloga Maria José de Rezende, os dirigentes do regime as criaram para controlar o processo político e a distensão.³¹ Para o primeiro, a transição política, na qual a emenda nº 11 está inserida, foi iniciada

pelos militares, e não por pressão da “sociedade civil”, ainda que ela tenha influído, de maneira decisiva, menos no curso e mais no ritmo dos acontecimentos. (...) esse processo teve sua natureza, andamento e objetivos *determinados* também pelos militares ou, mais exatamente, por uma de suas muitas correntes político-ideológicas. Por fim, ele correspondeu à necessidade dos próprios militares resolverem problemas internos à corporação, e não a uma súbita conversão democrática de parte do oficialato.³²

Em contrapartida, o historiador Marcos Napolitano sugeriu que os protestos estudantis de 1977, que eram “pressões” democratizantes da “sociedade civil”, influenciaram no conteúdo da reforma de 1978:

²⁸ PEREIRA, *O golpe do silêncio*.

²⁹ SKIDMORE, Thomas, *Brasil: de Castelo a Tancredo*, São Paulo: Paz e Terra, 1988.

³⁰ CODATO, *Uma História Política da Transição Brasileira*, p. 99.

³¹ *Ibid.*, p. 99; e REZENDE, Maria José de, *A ditadura militar no Brasil: repressão e pretensão de legitimidade: 1964-1984*, Londrina: Eduel, 2013, p. 239.

³² CODATO, *Uma História Política da Transição Brasileira*, p. 83. Mais adiante, o autor reitera que as pressões da “sociedade civil”, composta pelas “camadas médias” e a “classe operária”, incidiram sobretudo no ritmo da transição, cabendo às “negociações no universo das elites” definir o “conteúdo”, o “modo” e a “natureza” do processo (p. 96).

Se essas mobilizações não conseguiram “derrubar a ditadura” pela pressão das ruas, como dizia a palavra de ordem, implodiram os limites da tímida abertura de Geisel. Ou seria mera coincidência o fato de que, em setembro de 1978, cada vez mais criticado por vários atores sociais e políticos, o governo anunciou a Emenda Constitucional nº 11, que acabava com o AI-5, com a cassação de deputados pelo Poder Executivo, com a censura prévia, que previa a volta do *habeas corpus* e extinguiu a pena de morte e a prisão perpétua? Será que estas medidas estavam previstas, em sua plenitude, desde o começo da “distensão”? Mesmo previstas, não poderiam ser consideradas como respostas aos protestos que explodiram a partir de 1977?³³

Foi no campo da historiografia política que se extraíram as conclusões mais abrangentes da reforma de 1978. O historiador Daniel Aarão Reis Filho considerou que a emenda nº 11 pôs fim ao caráter ditatorial do regime, ao revogar os atos institucionais, e deu lugar a um “estado de direito autoritário” ou “precário”.³⁴ Seu diagnóstico baseou-se na definição de ditadura como estado de exceção, em que “prevalece a vontade, arbitrária, dos governantes, que podem fazer e desfazer leis” e que não se confunde com o autoritarismo. Seu oposto é o estado de direito, que pode ser autoritário (ou democrático), se fundar em uma constituição imposta e coexistir com “aparelhos repressivos” como os da época, mantidos “íntactos”, à época. Portanto, o mero autoritarismo não é suficiente para que se configure uma ditadura. De qualquer forma, a mudança de regime parecia depender da superação parcial do autoritarismo, porque o autor defende que o “estado de direito autoritário” “se afirmou” com as leis de anistia e do pluripartidarismo, de agosto e dezembro de 1979, respectivamente;³⁵ e com o advento dos seguintes fatores:

liberdade de imprensa; funcionamento regular dos tribunais; restabelecimento pleno dos institutos do *habeas corpus*, da vitaliciedade e da inamovibilidade; pluralismo partidário e sindical; eleições regulares disputadas por diferentes partidos, com o reconhecimento dos eleitos, independentemente da respectiva filiação partidária; poderosos movimentos sociais – greves gerais e manifestações políticas – desenvolvendo-se livremente; inexistência de presos e de exilados políticos.³⁶

³³ NAPOLITANO, Marcos, *1964: história do regime militar brasileiro*, São Paulo: Contexto, 2015, p. 262.

³⁴ REIS, Daniel Aarão, *Ditadura militar, esquerdas e sociedade*, Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2000, p. 69; e REIS, *Ditadura e democracia no Brasil: do golpe de 1964 à Constituição de 1988*. Para o jornalista Elio Gaspari, o fim da ditadura era almejado pelo presidente Geisel e por seu assessor Golbery do Couto e Silva desde 1974, quando ascenderam ao poder, e foi obtido com a revogação do AI-5, em 1º de janeiro de 1979, após o fim da censura e da tortura de presos políticos (GASPARI, Elio, *A Ditadura Envergonhada*, 2. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014).

³⁵ As duas leis eram “[d]elicados elos, difíceis nós a serem desatados para que se afirmasse o estado de direito autoritário” (REIS, *Ditadura e democracia no Brasil: do golpe de 1964 à Constituição de 1988*).

³⁶ *Ibid.*

As novas salvaguardas não foram analisadas por Reis Filho, que se limitou a reproduzir o discurso governista de que eram necessárias para se evitar o “caos” futuro.³⁷ Certamente, não as qualificava como excepcionais, mas no máximo como autoritárias. E o arcabouço autoritário remanescente, o “entulho”, era necessário para que o general Figueiredo levasse adiante a abertura política:

Do ponto de vista político-jurídico, as linhas básicas do novo estado de direito eram questionadas como ilegítimas por parte das oposições. Se caíssem, como elas queriam, o que surgiria em seu lugar? O próprio presidente da República, eleito indiretamente em novembro de 1978, teria condições de completar o “aperfeiçoamento” do regime democrático? Ou recorreria, mais cedo ou mais tarde, como os anteriores, à força bruta, a novos Atos Institucionais? Quais as consequências que adviriam de uma anistia, por mais restrita que fosse? Finalmente, mas não menos importante, como se comportariam os novos movimentos sociais, desencadeados a partir de maio? Onde tudo aquilo iria parar?³⁸

O historiador Carlos Fico contrapôs-se à tese de Aarão Reis Filho, afirmando que a emenda nº 11 não pôs fim à ditadura, pois não foi acompanhada da saída dos militares do governo, com sua retórica “revolucionária” e o poder das armas, e ainda trouxe as novas salvaguardas de emergência.³⁹ No cerne de sua argumentação, encontra-se o conceito de exceção, compreendido como um “espaço vazio de direito (...) [uma] zona de anomia em que todas as determinações jurídicas (...) estão desativadas”.⁴⁰ Em termos concretos, a exceção negava a “juridicidade constitucional” (a supremacia da constituição) e se manifestava na forma do “poder revolucionário” reivindicado pelos militares e nos atos institucionais. O “poder revolucionário” surgiu com o AI-1, em 1964, e justificava o desrespeito à Constituição de 1946 com base na ideia de que seus autores eram os representantes de uma revolução vitoriosa e, portanto, detinham o poder constituinte originário. Ao mesmo tempo, o AI-1, que era um ato de exceção, manteve

³⁷ “Com o ‘pacote de abril’ e mais outras emendas anteriores, conformara-se um estado de direito autoritário, cercado de salvaguardas relativamente eficazes. (...) Como se dizia na época, ocorreria a institucionalização da ditadura, mas era preciso definir algumas ‘salvaguardas’, para que a hipótese do ‘caos’ não surgisse no horizonte” (*Ibid.*) Não fica claro se o autor realmente se refere às medidas de emergência e ao estado de emergência, até mesmo porque não foram criados pelo Pacote de Abril ou por “emendas anteriores”. De qualquer forma, a retórica governista reproduzida qualificava as novas salvaguardas como eficazes em comparação com o estado de sítio, por prescindirem de aprovação parlamentar para continuarem a ser aplicadas, e as justificava como meio de evitar o “caos” da subversão comunista, o que era um artifício para dissimular o temor do regime em relação à política de massas, à perda do controle sobre a distensão e à punição futura dos crimes da repressão.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ FICO, Carlos, Ditadura militar brasileira: aproximações teóricas e historiográficas, *Revista Tempo e Argumento*, v. 9, n. 20, p. 5–74, 2017, p. 58-64.

⁴⁰ AGAMBEN, *Estado de exceção*, p. 78-79 *apud Ibid.*, p. 60-61.

parcialmente em vigor o texto constitucional, instituindo uma dicotomia entre normalidade (constitucional ou institucional) e excepcionalidade. Os atos institucionais e as constituições seguintes foram tentativas de fazer prevalecer alternativamente um ou outra dimensão.⁴¹

Ao todo, houve três tentativas de normalização. A primeira ocorreu em 1967, com a constituição patrocinada pelo presidente Castelo Branco, mas logo fracassou com a edição do AI-5. Em 1969, o presidente Costa e Silva preparou um anteprojeto com o mesmo objetivo, que soçobrou frente a uma trombose e ao subsequente golpe da cúpula militar contra o seu vice, que estava comprometido com a ideia. Por fim, houve o intento de Geisel, em 1978, que foi o único bem-sucedido, pondo fim aos atos excepcionais, os atos institucionais, de modo duradouro. Por esse raciocínio de Fico, os novos instrumentos de emergência não eram dispositivos de exceção, pois faziam parte dessa tentativa exitosa de constitucionalizar o país.⁴²

Ao contrário de Aarão Reis, ele não considera que a revogação formal dos instrumentos excepcionais tenha sido suficiente para encerrar a ditadura iniciada em 1964. Seu principal argumento é que após a reforma a cúpula do regime continuou demonstrando disposição de praticar novos atos de exceção, se necessário, com base no seu suposto “poder revolucionário”, e continuou detendo as condições para fazê-lo, pois afinal eram militares e “controlavam as armas”. Assim, a ditadura manteve-se, ainda que de forma mitigada – talvez em virtude da revogação formal dos atos institucionais –, até a devolução da presidência da república para os civis, em 1985. Um argumento adicional para a continuidade autocrática é a possibilidade de uso das medidas e do estado de emergência. Porém, Fico não explica de que modo esses mecanismos relacionavam-se com o seu conceito de ditadura. Limita-se a descrever em linhas gerais o uso das medidas de emergência em 1983 e 1984 e a citar o artigo do jurista Ricardo Lewandowski em que o mesmo os diferencia do estado de sítio por sua aplicação não poder ser “tolhida” pelos “demais poderes da república”.⁴³

Em livro de 1982, o jornalista Bernardo Kucinski foi ainda mais cético do que Carlos Fico quanto aos avanços democratizantes da emenda nº 11, ao afirmar que ela reforçou o autoritarismo, legalizando-o.⁴⁴ Ou seja, as novas salvaguardas eram

⁴¹ *Ibid.*, p. 58-64.

⁴² *Ibid.*, p. 58-64.

⁴³ *Ibid.*, p. 58-64.

⁴⁴ KUCINSKI, *Abertura, a História de uma Crise*, p. 92.

autoritárias como os atos institucionais, mas eram ainda piores por não estarem fora, mas dentro do texto constitucional.

Recentemente, as medidas de emergência foram analisadas pelo historiador do direito Cristiano Paixão, em um estudo mais amplo sobre a dicotomia entre regra e exceção na história constitucional da ditadura militar. Entre 1964 e 1979, a exceção tomava a forma dos atos institucionais, que guardavam uma relação de concorrência e ambiguidade hierárquica com a constituição. Durante o Governo Figueiredo, as medidas de emergência passaram a desempenhar uma função semelhante. Eram excepcionais na medida em que autorizavam o presidente da república a suspender garantias constitucionais sem necessidade de aprovação do Congresso Nacional. Seu uso principal serviu para o regime “conter o movimento popular e social que visava a instituição de eleições diretas para Presidente da República”. Foi uma forma de manter o legado dos atos institucionais frente às novas demandas por democracia, pois a eleição indireta para o cargo havia sido instituída por meio do AI-2, em 1965.⁴⁵

2. Autoritarismo e emergências constitucionais

Na experiência jurídica contemporânea, as constituições têm como característica estabelecer uma relação entre direito e política que, por um lado, preserva a distinção entre ambos, e, por outro, determina o modo como se influenciam reciprocamente. A política produz decisões coletivamente vinculantes, na forma do direito (a começar pelo texto constitucional), e empresta sua organização institucional para que o mesmo possa ser coercível. Por sua vez, o direito tem a função de estabilizar as expectativas comportamentais na sociedade e de conferir legitimidade à política, na medida em que essa se desenvolva sem violar as normas jurídicas. Uma vez criada pela política, a constituição passa a vinculá-la, inclusive na produção subsequente de normas jurídicas. Ou seja, ela passa a ocupar a mais alta hierarquia dentro do direito de determinado estado nacional, sendo a validade das demais normas jurídicas condicionada à conformidade com as normas constitucionais.⁴⁶ Esse arranjo pode ser sintetizado como uma combinação entre estado de direito e democracia.

⁴⁵ PAIXÃO, Cristiano, Entre regra e exceção: normas constitucionais e atos institucionais na ditadura militar brasileira (1964-1985), *Revista de História do Direito*, v. v. 1, n. 1, p. 219-232, 2020.

⁴⁶ PAIXÃO, Cristiano, *Autonomia, Democracia e Poder Constituinte: disputas conceituais na experiência constitucional brasileira (1964-2014)*.

A vinculação das autoridades políticas aos comandos constitucionais é tensionada no estado de emergência, em que se suspende provisoriamente a constituição, de modo parcial ou total, como meio necessário para se aplacar ameaças internas ou estrangeiras à ordem constitucional. Na sua maioria, os constitucionalistas e teóricos políticos defendem a constitucionalização da emergência, no intuito de racionalizá-la. As vezes que se opõem afirmam que meios jurídicos ordinários são sempre suficientes e que os meios extraordinários são demasiadamente perigosos para a liberdade dos governados. Em geral, ou (a) se adota uma regulação constitucional dos poderes de emergência ou (b) se pressupõe que o soberano detém uma prerrogativa implícita ou extraconstitucional de tomar toda e qualquer medida necessária para evitar que o estado pereça frente a adversidades ou inimigos.⁴⁷ Porém, a tese da prerrogativa extraconstitucional é incompatível com o estado constitucional de direito (cujas características gerais foram esboçadas no parágrafo anterior). Para o seu maior teórico, o jurista alemão Carl Schmitt, eram vãs as tentativas de limitar o poder político do soberano – cujo fundamento estava fora da constituição – por meio de mecanismos do estado de direito.⁴⁸

Em constituições escritas, o equilíbrio entre o estado de emergência e o estado constitucional de direito costuma ser buscado pela regulação prévia do tema. As fórmulas específicas diferem quanto às medidas excepcionais, ou seja, contrárias a determinadas garantias constitucionais, que podem ser adotadas; às hipóteses de emergência; aos limites temporais e espaciais; e aos procedimentos de seu controle político (pelo parlamento) ou judicial. A ideia básica é que só há compatibilidade entre poderes emergenciais e estado de direito se houver limites jurídicos definidos e mecanismos de controle – obviamente, a equação é mais simples em modelos com limites extensos, abrangentes e rígidos, como no estado de sítio. Contudo, há a tese de que as situações de emergência são sempre imprevisíveis, e, portanto, é melhor regular a questão de modo mais flexível e minimalista, para evitar que o governante seja obrigado a incorrer em ilegalidades na defesa da ordem constitucional em situações de crise.⁴⁹ Um exemplo clássico, nesse sentido, é a previsão de uma cláusula que permite a adoção de quaisquer medidas necessárias para se debelar uma crise grave, como na Constituição francesa de

⁴⁷ BERCOVICI, Gilberto, *Soberania e Constituição: para uma crítica do constitucionalismo*, São Paulo: Quartier Latin, 2008, p. 37 ss. e 216 ss.

⁴⁸ DYZENHAUS, David, Schmitt v. Dicey: are states of emergency inside or outside the legal order?, *Cardozo Law Review*, v. 27:5, p. 2005–2040, 2006.

⁴⁹ *Ibid.*

1958.⁵⁰ Outra questão muito importante para o equilíbrio mencionado é o controle político ou judicial sobre o seu uso. Afinal, trata-se de uma condição de possibilidade da eficácia de seus limites jurídicos. Há grande variação a esse respeito nas constituições e no debate teórico, inclusive quanto ao momento e à abrangência dos mecanismos de controle.⁵¹

Ao analisar o tema, o jurista canadense David Dyzenhaus alertou para soluções que aparentam falsa congruência com o estado de direito. Na sua visão, o estado de direito tem como características centrais a proteção dos direitos individuais, a separação de poderes e o engajamento conjunto do executivo, do legislativo e do judiciário na sua consecução. Adicionalmente, o autor considera crucial que os direitos individuais sejam protegidos de modo efetivo contra o arbítrio, sendo insuficientes meros procedimentos – administrativos, políticos ou judiciais – que não os garantam. Até mesmo uma decisão judicial que respeite o devido processo legal pode não estar à altura do estado de direito, a depender de seu teor.⁵²

As soluções que aparentam falsa congruência com o estado de direito são de duas ordens: os *black holes* (“buracos negros”) e os *grey holes* (“buracos cinzentos”, quase “negros”). Nos primeiros, o direito prevê de modo expresso, por meio da constituição ou de lei, a sua não aplicação à ação do poder político em determinadas situações, a exemplo das cláusulas legais que delegam ao chefe de estado plenos poderes para enfrentar uma guerra ou uma emergência doméstica, que afirmam que ele poderá adotar quaisquer medidas necessárias para pôr fim à crise, sem qualquer controle parlamentar ou judicial, concomitante ou posterior, da adequação dos seus atos ao direito vigente. Em princípio, haveria compatibilidade com o estado de direito porque é o próprio direito que traz essa autorização. Entretanto, para Dyzenhaus, um *black hole* equivale, na prática, à prerrogativa implícita ou extraconstitucional de emergência, com o agravante de sugerir

⁵⁰ FRANÇA, *Constituição [de 1958]*, disponível em: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/portugais/constitution_portugais.pdf>. acesso em: 30 jul. 2019, (Versão em língua portuguesa da Constituição francesa de 1958). O tema é regulado no art. 16.

⁵¹ Para as diversas possibilidades desse arranjo e do seu maior ou menor grau de importância, ver DYZENHAUS, *Schmitt v. Dicey: are states of emergency inside or outside the legal order?*; e ROSSITER, Clinton L., *Constitutional Dictatorship: crisis government in the modern democracies*, Princeton: Princeton University Press, 1948.

⁵² DYZENHAUS, *Schmitt v. Dicey: are states of emergency inside or outside the legal order?*; e DYZENHAUS, David, *The Constitution of Law: Legality in a Time of Emergency*, New York: Cambridge University Press, 2006.

a correção da crítica de Carl Schmitt, pois se trata de uma invocação inócua do estado de direito, da perspectiva jurídica.⁵³

No *grey hole*, o direito não prevê a sua própria suspensão, mas prescreve limites jurídicos e procedimentos de controle de todo inefetivos. São restrições aparentes ao governo. Na verdade, dão livre curso ao arbítrio. Como exemplo, podemos pensar na seguinte situação. A constituição autoriza o governo a realizar detenções de “inimigos combatentes” em determinadas situações de emergência. Em nome do devido processo legal, há também a previsão de controle judicial. Porém, a competência é atribuída a um órgão, um tribunal militar, cujos procedimentos oficiais determinam o julgamento a partir de uma lógica de custo-benefício para a segurança nacional. Assim, há apenas uma fachada de estado de direito, pois esse esquema normativo não traz qualquer limite jurídico à ação do governo, ao igualar a licitude de uma detenção à sua conveniência política. Ao fim e ao cabo, um *grey hole* é um *black hole*, apesar de aparentar maior conformidade com o estado de direito.⁵⁴

Com respaldo na experiência histórica, os constitucionalistas e analistas políticos sempre frisaram os riscos que o estado de emergência traz para o estado de direito e a democracia. A expansão provisória dos poderes do governante pode ser utilizada em proveito dos próprios objetivos políticos e até mesmo para transformar a exceção em prática normal de governo, sem falar na violação indevida de direitos fundamentais.⁵⁵ Contra esses perigos, costuma-se advogar e adotar uma série de técnicas de limitação do poder, como o controle da decretação do estado de emergência por órgão diverso daquele responsável por sua execução, especialmente com o fim de se averiguar a necessidade de poderes especiais; o controle parlamentar e judicial de sua execução; e o estabelecimento de limites jurídicos quanto ao espaço e ao tempo de sua aplicação e quanto às garantias constitucionais passíveis de suspensão. Assim, quando a excepcionalidade provisória for inescapável para se assegurar a ordem constitucional, espera-se que a prática de governo volte à normalidade constitucional o quanto antes.⁵⁶

⁵³ DYZENHAUS, *Schmitt v. Dicey: are states of emergency inside or outside the legal order?*.

⁵⁴ *Ibid.*. O exemplo de *grey hole* é uma adaptação livre da descrição de Dyzenhaus do caso *Hamdi v. Rumsfeld*, julgado pela Suprema Corte dos Estados Unidos em 2004, no contexto da *Guerra ao Terror*.

⁵⁵ *Ibid.*; e SUNTRUP, Jan Christoph, *From Emergency Politics to Authoritarian Constitutionalism? The Legal and Political Costs of EU Financial Crisis Management*, *German Law Journal*, v. 19, n. 2, p. 375–402, 2018.

⁵⁶ ROSSITER, *Constitutional Dictatorship: crisis government in the modern democracies*.

Em um regime autoritário, a questão da regulação constitucional do estado de emergência muda de figura. Não há democracia a ser ameaçada pela concentração do poder na chefia do poder executivo e, muitas vezes, tampouco estado de direito a ser minado pela normalização do arbítrio.⁵⁷ Nesse contexto, o risco é de aprofundamento do autoritarismo ou, quando o regime caminha para um modelo de mais estado de direito e democracia, de estagnação da liberalização e da democratização ou de retrocesso autoritário.

Na ditadura militar brasileira, fez-se um uso intenso e ambíguo do constitucionalismo democrático-liberal⁵⁸ (fundado no estado de direito e na democracia). Foram mantidos em vigor, ainda que parcialmente, textos constitucionais que previam direitos fundamentais, separação de poderes e competição eleitoral. Entre 1964 e 1979, essa referência ao constitucionalismo era contraditada da forma mais explícita pelos atos institucionais e pelo “poder revolucionário” invocado para editá-los, uma espécie de poder constituinte originário decorrente da “revolução” vitoriosa, o Golpe de 1964.⁵⁹ Porém, na esteira da distensão política empreendida pelo governo a partir de 1974, com promessa de mais estado de direito (e, com o tempo, de mais democracia), a substituição dos atos institucionais pelos institutos constitucionais do estado e das medidas de emergência modificou os parâmetros jurídicos da atuação do regime. Em tese, o arbítrio deu lugar a um poder limitado de forma plena pela constituição. No entanto, a arquitetura

⁵⁷ A principal característica de um regime autoritário, com referência estrita à política moderna, é a concentração de poder na chefia do executivo, em detrimento dos demais poderes e, em geral, de instituições representativas. Ademais, nesse modelo as eleições populares dos governantes não existem ou são tolhidas; a oposição e a crítica política são proibidas ou obstruídas; o pluralismo partidário é suprimido ou “reduzido a um simulacro sem incidência real”; e os sindicatos e outros grupos sociais de pressão não são livres. Em suma, o autoritarismo opõe-se à democracia (STOPPINO, Mario, *Autoritarismo*, in: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Orgs.), *Dicionário de Política*, 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, v. 1, p. 94–104). No entanto, é comum que se admita a sua compatibilidade com o estado de direito, ao menos em sua versão mínima, de limitação jurídica do poder político, sem garantia efetiva de direitos civis e políticos (TUSHNET, Mark, *Authoritarian Constitutionalism*, *Cornell Law Review*, v. 100, p. 391–462, 2015; e COSTA, Pietro, *The Rule of Law: historical introduction*, in: COSTA, Pietro; ZOLO, Danilo; SANTORO, Emilio (Orgs.), *The rule of law: history, theory and criticism*, Dordrecht: Springer, 2007, p. 73–149). Em geral, optamos por usar “autoritarismo” e “regime autoritário” no sentido de ausência de democracia e de estado de direito, exceto quando especificarmos de modo diferente. Fazemos o mesmo uso do termo ditadura, que abrange os modelos políticos antidemocráticos da modernidade, o autoritarismo e o totalitarismo. Não o empregamos no sentido de ditadura constitucional, que equivale a poderes de emergência (STOPPINO, Mario, *Ditadura*, in: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Orgs.), *Dicionário de Política*, 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, v. 1, p. 368–379).

⁵⁸ PAIXÃO, *Autonomia, Democracia e Poder Constituinte: disputas conceituais na experiência constitucional brasileira (1964-2014)*.

⁵⁹ *Ibid.*; e BARBOSA, *História Constitucional Brasileira*.

dos novos instrumentos e a persistência do contexto autoritário colocavam em xeque as promessas da distensão e sugeriam a consolidação de um modelo constitucional distinto.

3. O problema dos usos das medidas de emergência

Nesta tese, enfrentamos três problemas relativos às medidas de emergência. Em primeiro lugar, buscamos as implicações dos usos do instituto para as relações entre a constituição, o direito e a política, em especial no que toca à efetividade da limitação jurídica do governo; os três poderes da república; o governo e a oposição; o estado e a sociedade; e os governantes e os governados. Ademais, questionamos em que as medidas se diferenciaram dos atos institucionais, no que diz respeito a esses tópicos centrais do direito constitucional. Por fim, investigamos os objetivos que orientaram a criação e a aplicação do instrumento.

4. Hipótese

Em conformidade com os planos do Governo Geisel, que o criou, o instituto das medidas de emergência foi um instrumento constitucional que permitiu a ação arbitrária do presidente contra resistências parlamentares e sociais a aspectos do projeto de distensão política do regime militar – a manutenção do pleito indireto para a chefia do executivo, o controle sobre a transmissão do governo para os civis e a garantia da impunidade dos crimes da ditadura – e a iniciativas comuns de governo – a aprovação de uma nova política salarial. Oficialmente, a sua criação, em lugar dos atos institucionais, representou a submissão de todo o poder político às regras constitucionais, o que deveria aumentar a percepção social da legitimidade do regime. Entretanto, o arbítrio pôde persistir no novo modelo, ainda que minorado. Houve a substituição de um arcabouço jurídico autoritário, dos atos institucionais, por outro, das medidas de emergência. Esse arbítrio – falta de limites jurídicos efetivos – ocorreu devido à ausência de controle parlamentar da atuação do governo, prevista no próprio texto constitucional; à recusa do poder judiciário de impor a observância de limites jurídicos, pois havia fortes vínculos de lealdade política e afinidade ideológica entre os magistrados e os dirigentes do regime; à ausência de autonomia funcional do Ministério Público Federal, que permitia a blindagem penal dos agentes do governo; e ao contexto autoritário da época, com a ameaça reiterada

de uso da força contra os que se opunham aos planos do regime. Assim, o uso do instituto facilitou a afirmação dos interesses do poder executivo no Congresso Nacional. Ele serviu para neutralizar as pressões contrárias da sociedade sobre os deputados e senadores, ao suspender as garantias constitucionais que lhes davam suporte, e para dissuadir a dissidência na base parlamentar governista, ao sugerir a possibilidade de uma escalada autoritária. Por fim, a expectativa dos criadores do instituto de que ele fosse legado de modo permanente aos futuros governos civis não se concretizou, provavelmente devido ao desgaste político gerado por sua aplicação e à ascensão política de setores que defendiam a fundação de um estado democrático de direito.

5. Fontes

Para fundamentar a argumentação desta tese, construiu-se um *corpus* documental a partir de fontes que tratavam diretamente do debate que levou à criação do instituto das medidas de emergência e da sua aplicação posterior; e que estavam disponíveis para o autor. Em suma, a seleção dos documentos baseou-se no binômio pertinência temática e disponibilidade. Dentro dessa delimitação, procuramos abranger todas as fontes, o que por óbvio não se alcançou. Mas acreditamos que a seleção foi bastante ampla.

As principais fontes primárias utilizadas foram as seguintes:

- Discursos presidenciais;
- Notícias, editoriais e artigos de opinião veiculados na imprensa escrita (nos jornais de maior circulação nacional) que tratam da promessa de revogação dos atos institucionais e de sua eventual substituição por novos instrumentos constitucionais de emergência, entre 1974 e 1978; e que tratam da aplicação das medidas de emergência, em 1983 e 1984;
- Documentos preparatórios, no âmbito do poder executivo federal, do anteprojeto que seria encaminhado ao Congresso pelo governo e que resultaria na EC-11/1978;
- Anais do VII Encontro Nacional da OAB, de 1978, no qual se debateu o tema da futura EC-11/78, contando com participação de representantes do governo;
- Ata da reunião do Conselho de Segurança Nacional que tratou da PEC que deu origem à EC-11/78;

- Proposta de emenda constitucional nº 7/1978;
- Emenda constitucional nº 11/1978;
- Anais do Congresso Nacional (CN) que tratam do trâmite da PEC que deu origem à EC-11/1978;
- Anais do Congresso Nacional (CN) que tratam do trâmite, em 1983, dos decretos-lei que limitavam o aumento do salário mínimo, dos alugueis e das prestações da casa própria;
- Anais do Congresso Nacional (CN) que tratam do trâmite, em 1984, da PEC que restabeleceria a eleição direta para presidente da república;
- Decreto 88.888/1983, que aplicou medidas de emergência no DF;
- Decreto 89.566/1984, que aplicou medidas de emergência no DF;
- Documentos administrativos que operacionalizaram a execução das medidas de emergência em 1983 e 1984;
- Relatórios do Serviço Nacional de Informações (SNI) e outros órgãos governamentais de inteligência sobre as circunstâncias da aplicação das medidas de emergência em 1983 e 1984;
- Processos no STF sobre as medidas de emergência em 1984; e
- Notícias na imprensa de processos na Justiça Federal sobre as medidas de emergência em 1983 e 1984.

6. Estrutura da tese

A argumentação está dividida em quatro capítulos. No primeiro, intitulado *A promessa de distensão de Geisel e as salvaguardas de emergência*, abordamos a proposta apresentada pelo presidente em março de 1974 de substituir os atos institucionais por novos instrumentos constitucionais de emergência. O objetivo é compreender o seu conteúdo, no que diz respeito tanto aos futuros institutos quanto ao processo de sua definição e implantação. Partimos do teor do discurso inaugural de Geisel, em 1974, para logo retornar à gestação do projeto de distensão, nos meses anteriores, e avançar com a análise dos atos institucionais e de outros instrumentos excepcionais que deveriam ser superados por novas “salvaguardas” constitucionais de emergência. Em seguida, investigamos o uso do argumento da ameaça comunista para justificar a postergação da reforma prometida, a sua contenção por meios ditatoriais e a preferência por determinados

modelos de emergências constitucionais. Na última seção, voltamos a nossa atenção para a crítica ao estado de sítio que unia os dirigentes da ditadura militar e seus aliados, pois ela explicava parte do esforço de se buscar um mecanismo alternativo.

Sob a denominação de *Em busca da fórmula constitucional de emergência (1974-1978)*, o segundo capítulo é dedicado ao debate público sobre o modelo de emergência que deveria substituir os atos institucionais. Visamos elucidar as principais posições em disputa, com suas diferentes articulações entre direito e política; as interações entre os diversos atores envolvidos, inclusive na sociedade e no plano internacional; e a preparação da reforma pelo governo, em que se buscou camuflar com vestes democráticas expedientes tipicamente ditatoriais. A sua primeira seção trata das três propostas principais quanto ao futuro dos atos institucionais. Na sequência, passamos a uma série de manobras autoritárias utilizadas pelo regime para controlar, de modo mais amplo, o processo de distensão, como a perseguição aos comunistas, os casuísmos eleitorais e as cassações de parlamentares. A terceira parte aborda as pressões liberalizantes e democratizantes⁶⁰ que emergiram e se avolumaram nos processos eleitorais, nas manifestações de rua e em outros espaços da esfera pública e no cenário internacional. Por fim, analisamos os últimos preparativos do governo para a realização da reforma prometida, com o Pacote de Abril, a Missão Portela e o discurso presidencial que assinalou que era chegado o momento de se extinguir os atos institucionais.

O terceiro capítulo (*A reforma de 1978: a substituição dos atos institucionais pelas salvaguardas constitucionais de emergência*) é voltado à compreensão dos instrumentos constitucionais de emergência que foram criados em 1978, as medidas e o estado de emergência. Pretendemos demonstrar que eles representaram, possivelmente, uma concessão do governo em relação às pressões liberalizantes e democratizantes de fora do regime. Ademais, os institutos constituíram um novo arcabouço jurídico

⁶⁰ Grosso modo, utilizamos os termos “liberalização” e “democratização” para designar respectivamente o processo de incremento de direitos civis e de direitos políticos. Na literatura de Ciência Política, ambos se inserem no estudo da transição entre regimes autoritários e democráticos. A “liberalização” está associada à garantia de direitos que protegem indivíduos e certos grupos sociais da ação arbitrária ou ilegal do estado, como o direito ao devido processo legal, ao *habeas corpus*, à inviolabilidade de domicílio, de locomoção, de expressão, de imprensa e de associação, dentre outros. A oposição ao governo é ao menos tolerada. Por sua vez, “democratização” está relacionada com a afirmação de direitos para os governados escolherem e controlarem, minimamente, os governantes e para os grupos de oposição poderem ascender ao governo por meio de eleições livres e competitivas. Além disso, a liberalização costuma pressupor a democratização (cf. LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore and London: The Johns Hopkins Univ. Press, 1996, p. 3; e O’DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe C., *Transitions from Authoritarian Rule: tentative conclusions about uncertain democracies*, Baltimore and London: The Johns Hopkins Univ. Press, 1986, p. 7-11).

autoritário, pois previam uma margem considerável de arbítrio presidencial, ainda que mais reduzida do que no arcabouço jurídico autoritário anterior, centrado sobre os atos institucionais. Na primeira seção do capítulo, analisamos a emenda constitucional, que era praticamente idêntica à proposta presidencial que lhe deu origem. Em seguida, explicamos o porquê dessa identidade: tratou-se de uma imposição do governo, mascarada com aparência mais democrática em virtude da manipulação do quórum de reforma constitucional promovida pelo AI-5, no episódio do Pacote de Abril, no ano anterior. A parte final traz, no plano de suas disposições formais, a comparação entre a antiga e o novo arcabouço jurídico autoritário, ou seja, entre os atos institucionais e os novos institutos de emergência.

No quarto capítulo (*A aplicação das medidas de emergência*), resgatamos a história do uso do instituto das medidas de emergência entre 1979 e 1984. Nossos objetivos são explicitar que o seu uso passou a ser permanentemente cogitado pelo regime, ao contrário do estado de emergência e do estado de sítio, sendo visto como um remédio adequado contra conflitos sociais que envolviam as classes populares e grupos mais radicais de oposição; analisar o seu primeiro uso, em 1983, como forma de garantir a aprovação de uma nova política salarial no Congresso Nacional; e analisar o seu uso em 1984, durante a votação da Emenda das Diretas, a proposta de emenda constitucional que poderia restabelecer imediatamente a eleição direta para presidente da república. A primeira parte volta-se para as situações em que o uso das medidas foi aventado, mas não se concretizou. Mostramos como o Serviço Nacional de Informações (SNI) começou, ainda em 1979, a monitorar permanentemente situações em que pudesse ser aplicado. Além disso, o governo federal incluiu-o em uma espécie de manual de repressão a greves, que foi distribuído a todos os governos estaduais. Era a última providência a ser adotada, em caso de fracasso das estratégias legais mais brandas. Em algumas situações, a decretação das medidas chegou a ser solicitada por governos locais, como durante os saques ao comércio na Grande São Paulo, em 1983, e por empresas. As medidas persistiram como carta na manga do governo inclusive após a devolução da presidência da república aos civis, em 1985. Durante a Assembleia Nacional Constituinte, em 1988, o governo federal ameaçou utilizar o instrumento para coibir pressões populares sobre os constituintes durante a votação em 2º turno do Projeto de Constituição.

Na seção seguinte, abordamos a aplicação de medidas de emergência no Distrito Federal, no final de 1983. Foi uma forma de neutralizar a ação de um novo e poderoso ator político, os sindicatos de trabalhadores, que se contrapunham à nova política de

achatamento salarial do governo. Os seus líderes sindicais haviam ido a Brasília pressionar os deputados e senadores a rejeitar a proposta do governo, que em suas linhas gerais vigorara, durante todo o ano, na forma de diferentes decretos-leis. Com as medidas, eles foram rapidamente afastados do Congresso Nacional e a nova política foi aprovada (com o auxílio da imposição de disciplina partidária a parlamentares situacionistas e da cooptação de um dos partidos de oposição, o PTB). Os únicos incidentes adicionais durante os 60 dias em que vigoraram as medidas foi a intervenção na sede da OAB/DF, em virtude de críticas feitas ao regime durante um evento da entidade; e o constrangimento físico e moral feito pelo executor do instrumento, o general Newton Cruz, a um repórter, durante uma entrevista coletiva ao fim do período excepcional.

Na última seção, debruçamo-nos sobre a aplicação das medidas de emergência durante a votação Emenda das Diretas, em abril de 1984. Pretendemos evidenciar que o uso das medidas representou uma manobra autoritária do regime, dentro de uma estratégia mais ampla que incluía a ameaça de um novo golpe de força contra o Congresso Nacional e o texto constitucional vigente. O objetivo do governo era barrar a autonomia parlamentar e a participação política da sociedade como forma de controlar a transição para o governo civil, com a redução dos riscos da eleição de um novo presidente que se voltasse contra os interesses dos dirigentes da ditadura militar, sobretudo no que diz respeito à sua responsabilização penal pelos crimes cometidos no âmbito da repressão política.

Essa seção inicia-se com a Campanha das Diretas Já, em que cresceram vertiginosamente as manifestações contrárias ao regime e em favor da volta imediata da eleição direta para presidente da república; formaram-se uma série de dilemas sucessórios, com a relativa fragmentação do grupo político no poder; elegeu-se pelo voto popular um presidente civil na Argentina, após uma ditadura militar, que imediatamente passou a promover a responsabilização penal dos antigos dirigentes militares pelos crimes cometidos na repressão de seus opositores; temeu-se, na cúpula militar brasileira, a repetição no Brasil do que ocorria no país vizinho; associou-se as Diretas Já a esse risco; e, finalmente, fez-se a ameaça de uso das medidas de emergência como forma de barrar a volta imediata das diretas.

Em seguida, analisamos a aplicação das medidas de emergência, entre abril e maio de 1984, no Distrito Federal e em alguns municípios de Goiás, que foi acompanhada da subordinação direta ao Exército das polícias militares das duas unidades da federação. São abordadas as três estratégias repressivas principais: a realização de barreiras

rodoviárias (e nos aeroportos) para restringir a entrada de manifestantes pró-diretas em Brasília; a proibição e repressão a manifestações nas ruas; e a censura à radiodifusão.

Paralelamente, foram feitas ameaças de se ampliar a suspensão da constituição, inclusive por meios não previstos no texto constitucional. Houve resistência das emissoras de rádio e TV, de muitos parlamentares, mesmo no partido do governo, e de diversos setores sociais, como o movimento dos estudantes e o das mulheres.

Depois tratamos da votação da Emenda das Diretas no Congresso Nacional, em que por pouco o governo conseguiu rejeitá-la. Apesar da repressão, a pressão popular quase foi suficiente para angariar o número necessário de votos do partido do governo, o PDS.

Por fim, analisamos os principais abusos dos poderes de emergência e sua apreciação pelo poder judiciário (pela Justiça Federal e pelo STF); e seu uso para tutelar o Congresso Nacional e a participação popular. O primeiro abuso foi a decretação das medidas, pois se baseou em pressuposto fático inexistente: a ameaça à autonomia do parlamento, enquanto modalidade de grave perturbação da ordem. A pressão popular em torno das Diretas não constituía ameaça nesse sentido, de acordo com a opinião do próprio presidente da instituição, o senador governista Moacir Dalla. O que ocorreu foi o contrário: o governo utilizou as medidas para submeter o Congresso à sua própria vontade. Chegou a deter deputados federais sem flagrante delito e sem licença de seus pares na véspera da votação da PEC, em desrespeito às imunidades parlamentares. Além disso, a censura à imprensa radiodifusiva, que deveria se restringir às áreas submetidas às emergências, foi estendida a todo o país. Para o governo, era uma forma de diminuir o desgaste político dos parlamentares que votassem contra a PEC, o que era uma postura bastante impopular entre o eleitorado de todo o Brasil.

Por meio da omissão, o poder judiciário respaldou os abusos do governo na aplicação das medidas de emergência. Em parte, isso se deveu a tradições doutrinárias mais antigas, que tratavam o tema como uma questão fora da alçada judicial. Além do mais, havia fortes lealdades políticas e afinidades ideológicas entre os magistrados e os dirigentes do regime, em decorrência de anos de nomeações, reformas e expurgos no aparato judicial. Em suas justificativas, os juízes utilizaram argumentos formais para rejeitar a sua competência, em benefício de outros órgãos judiciais, e uma gestão do tempo que tornava qualquer decisão irrelevante, por seu retardamento. Com essa contribuição dos magistrados, estava completo o sistema do novo arcabouço jurídico autoritário.

Quanto à tutela do parlamento, defendemos que o uso das medidas de emergência interferiu na autonomia do Congresso Nacional ao neutralizar a pressão dos representados sobre os seus representantes políticos, reservando apenas ao regime a prerrogativa de pressionar os parlamentares; e ao intimidar a instituição, prendendo alguns de seus membros com imunidades em pleno vigor e aventando a possibilidade de golpe de força caso o regime perdesse a votação da Emenda das Diretas. Por sua vez, a tutela da participação popular ocorreu por meio da própria execução das medidas de emergência, que visava sobretudo restringir a pressão do povo sobre seus representantes políticos durante a votação da emenda; e da finalidade do uso das medidas, que era impedir o voto direto para o cargo político mais importante do país. A tutela do parlamento e da participação popular representou tanto a continuidade de práticas típicas da ditadura militar quanto a projeto dos dirigentes do regime para o futuro constitucional do Brasil, ainda que sob outras formas retóricas e legais.

CAPÍTULO I

A PROMESSA DE DISTENSÃO DE GEISEL E AS SALVAGUARDAS DE EMERGÊNCIA

Introdução

Após tomar posse, em março de 1974, o general Ernesto Geisel usou a primeira reunião com seus ministros para anunciar publicamente a sua disposição para pôr fim aos instrumentos de exceção, como o Ato Institucional nº 5 (AI-5), substituindo-os por poderes emergenciais submetidos à constituição.⁶¹ Voltava à agenda pública do regime o dilema da sua própria institucionalização. Dez anos antes, a ruptura com a Constituição de 1946 havia sido justificada como necessária para salvaguardar a democracia.⁶² Uma das justificativas foi a contenção do movimento comunista – estava-se em plena Guerra Fria –, cujos objetivos estariam sendo promovidos com a conivência do presidente João Goulart, o “Jango”. Como os procedimentos da constituição em vigor estariam se mostrando insuficientes para deter o mandatário, rompeu-se com as suas regras para depô-lo e para tomar medidas de restauração da ordem interna do Brasil, na forma de poderes excepcionais provisórios.⁶³ De modo paradoxal, a exceção era utilizada em nome da democracia.⁶⁴ Em 1965, essa contradição tornou-se mais evidente com a edição do AI-2, em que se afirmou um “poder revolucionário” permanente.⁶⁵ A primeira tentativa de superá-la ocorreu em 1967, com a nova constituição.⁶⁶ Menos de dois anos depois, o “poder revolucionário” voltou à cena, com o AI-5, de autoritarismo extremado, e foram suspensos diversos dispositivos constitucionais.⁶⁷ Em 1969, o novo modelo foi consolidado na emenda constitucional nº 1 (EC-1), agravando a tensão entre o uso do

⁶¹ GEISEL, *Pronunciamento feito na primeira reunião ministerial em 19 de março de 1974*.

⁶² CASTELLO BRANCO, Humberto de Alencar, *A Revolução de 31 de Março*. [Discurso] Através do rádio e da TV, saudando o povo brasileiro, após ter sido eleito presidente da república pelo Congresso Nacional.

⁶³ Preâmbulo do Ato Institucional de 9 de abril de 1964 (AI-1).

⁶⁴ *Ibid.* O “Comando Supremo da Revolução”, que assinou o documento, invocou a fórmula clássica do constitucionalismo democrático, ao afirmar que o poder constituinte originário (ou “revolucionário”, no caso) era de titularidade exclusiva do povo e que o exerceria em seu nome, como seu representante.

⁶⁵ Preâmbulo do Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965 (AI-2).

⁶⁶ Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 (Constituição de 1967).

⁶⁷ Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968 (AI-5).

léxico do constitucionalismo democrático e o autoritarismo vigente.⁶⁸ Com o novo general-presidente, o velho dilema voltava a ser enfrentado.

Este primeiro capítulo trata da promessa de Geisel de substituir os atos institucionais por novos instrumentos constitucionais de emergência, as “salvaguardas”. Pretendemos compreendê-la a partir do contexto da época, dos objetivos políticos em jogo, do modelo almejado e do tempo de sua implantação.

Em 1974, vigorava uma série de atos institucionais, que atribuíam ao chefe do executivo federal um poder imenso e praticamente ilimitado do ponto de vista jurídico. A sua existência sempre havia desgastado a legitimidade social do regime, no Brasil e no exterior, reforçando a sua caracterização como uma ditadura. Com o fim da luta armada, no início da década, a sua manutenção passou a ser ainda mais onerosa. Assim, a promessa de Geisel de substituí-los por mecanismos subordinados à constituição visava aumentar a percepção de legitimidade do regime. Era uma forma de evocar a limitação jurídica do poder, nos termos da tradição do estado constitucional de direito.

Além disso, parte dos dirigentes da ditadura militar, a começar pelo presidente Geisel, pretendia devolver o governo aos políticos civis em médio prazo, de modo que se impunha o problema de definir o modelo político a ser legado. Nesse contexto, é provável que se considerasse perigoso legar aos civis os poderes amplos e concentrados dos atos institucionais. Ficariam à disposição de qualquer governante eleito a partir de pleitos mais ou menos livres e competitivos, e, portanto, imprevisíveis, ao contrário do que ocorria desde 1964, em que a cúpula das Forças Armadas escolhia um dos seus para dirigir o governo. Por outro lado, o presidente e seus aliados consideravam que o instituto do estado de sítio, já contido no texto constitucional, era inadequado por permitir que o Congresso Nacional sustasse rapidamente a sua decretação pelo presidente – a alegação oficial era de que ele não era célere e eficaz. A alternativa era um novo instrumento de emergência, para que a chefia do poder executivo pudesse suspender garantias constitucionais em situações de crise sem interferência do poder legislativo. Além de fazer parte do modelo político dos futuros governos civis, no quadro de um

⁶⁸ PAIXÃO, *Autonomia, Democracia e Poder Constituinte: disputas conceituais na experiência constitucional brasileira (1964-2014)*. O historiador do direito ressalta o uso das categorias do constitucionalismo democrático desde o início da ditadura militar, em abril de 1964. Ver também a análise de Leonardo Barbosa, a partir de perspectiva semelhante (BARBOSA, *História Constitucional Brasileira*, p. 47-140).

presidencialismo forte,⁶⁹ esse instrumento seria útil para que o sucessor de Geisel levasse a termo as etapas restantes do projeto de distensão.

Quanto ao prazo da reforma, não houve qualquer indicação clara, mas se supunha que o limite era o final do mandato presidencial, no início de 1979, pois Geisel apresentou a sua intenção como uma promessa de governo, na primeira reunião ministerial. E fez questão de alertar que até a sua revogação os atos institucionais poderiam vir a ser utilizados novamente. A justificativa dessas eventuais recidivas era a persistência da ameaça comunista, cujo fim era condição para a realização da reforma prometida. Esse argumento era utilizado desde 1964 para justificar o autoritarismo do regime. Contudo, Geisel não acreditava que a ameaça persistia no início de 1974. Ainda assim a utilizou como forma de justificar a manutenção e uso dos atos institucionais no período de preparação de sua reforma. Era um recurso para gerenciar o tempo de seu andamento. E provavelmente visava também agradar a linha-dura, que denunciava como grave a atuação pacífica e residual dos comunistas e demais subversivos.

A argumentação está dividida em quatro seções. Na primeira, a promessa de substituir os “instrumentos de exceção” por novas “salvaguardas” constitucionais de emergência é apresentada de forma geral, principalmente no que toca às suas diretrizes, ao seu contexto imediato e ao início de sua gestação nos meses que antecederam o início do Governo Geisel. Em seguida, é abordada a arquitetura institucional que se pretendia superar, marcada pelos atos institucionais e suas interações com o texto constitucional. Na terceira parte, tratamos da ameaça comunista e de seu uso como argumento na promessa de Geisel. Por fim, a última seção é dedicada à visão crítica dos dirigentes da ditadura sobre o estado de sítio.

1. A promessa de distensão

A substituição dos instrumentos excepcionais por salvaguardas de emergência “dentro do contexto constitucional” era parte do projeto de um “gradual, mas seguro” “aperfeiçoamento democrático”, de “institucionalização acabada dos princípios da

⁶⁹ A expressão “presidencialismo forte” é usada no sentido geral de presidente da república com amplas competências legislativas, como em FIGUEIREDO, Argelina Cheibub, O Executivo nos Sistemas de Governo Democráticos, *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB*, v. 58, p. 7–28, 2004.

Revolução de 64”. Era a “distensão lenta, gradual e segura” do regime.⁷⁰ Porém, até que a reforma ocorresse, os antigos instrumentos poderiam ser eventualmente utilizados para alguma ação repressiva ou “contenção mais enérgica”. Estas foram as palavras do presidente:

Os instrumentos excepcionais (...) almejo vê-los não tanto em exercício duradouro ou frequente, antes como potencial de ação repressiva ou de contenção mais enérgica e, assim mesmo, até que se vejam superados pela imaginação política criadora, capaz de instituir, quando for oportuno, salvaguardas eficazes e remédios prontos e realmente eficientes dentro do contexto constitucional.⁷¹

Tratava-se de uma promessa de constitucionalizar o regime. Obviamente, dirigia-se à opinião pública, pois o teor da reunião foi imediatamente divulgado para a imprensa.⁷² Ao mesmo tempo, o presidente escolheu o auditório imediato de seus auxiliares ministeriais, na primeira grande reunião de trabalho do governo. Por que não fez esse anúncio no discurso do ano anterior, quando foi escolhido candidato da legenda governista, a Aliança Renovadora Nacional, a Arena?⁷³ Ou em janeiro, quando foi consagrado presidente pelo Congresso Nacional?⁷⁴ Ou ainda quatro dias antes, ao tomar posse?⁷⁵ Há duas possibilidades. A primeira é que ainda não estivesse convencido da conveniência da ideia, o que pode ter se modificado entre o final de 1973 e o início de 1974, diante das mudanças conjunturais e do maior conhecimento acerca de informações reservadas sobre a situação nacional. A outra explicação é que tenha agido com cautela,

⁷⁰ Essa expressão famosa só surgiu em agosto de 1974, em discurso do presidente Geisel a seus correligionários da Arena, em que advertia os partidários de uma rápida abertura política: “Tais pressões servirão, apenas, para provocar contrapressões de igual ou maior intensidade, invertendo-se o processo da lenta, gradativa e segura distensão” (GEISEL, Ernesto, *29 de agosto de 1974 - Discurso feito aos dirigentes da ARENA*, p. 122).

⁷¹ GEISEL, *Pronunciamento feito na primeira reunião ministerial em 19 de março de 1974*, p. 45-46. Em 1969, logo que assumiu, o ex-presidente Médici também havia prometido a “plenitude democrática” até o fim do seu mandato. Porém, ela não envolvia a revogação dos atos institucionais, mas outros fatores, como o aperfeiçoamento e fortalecimento dos partidos existentes e a realização eventual de mudanças institucionais, a partir “imaginação criadora”, expressão que seria repetida por Geisel (MÉDICI, Emílio Garrastazu, *Tempo de reconstrução. Discurso pronunciado na convenção da Arena, em 20 de novembro de 1969*). Como afirmou, no dia da posse: “Estou convencido de que é indispensável a coexistência dessas duas ordens jurídicas [institucional e constitucional], expressamente reconhecida pela Constituição, fundada no imperativo da segurança nacional, e coerente enquanto for benéfica à defesa da democracia e à realização do bem comum” (MÉDICI, Emílio Garrastazu, *Mundo sem fronteiras. Discurso de Posse, pronunciado em 30 de outubro de 1969*, p. 38-39).

⁷² FSP, 20/3/74, p. 3. A reportagem reproduziu longos trechos do discurso presidencial e estampou uma foto do presidente e seus ministros em reunião, ao redor de uma longa mesa.

⁷³ GEISEL, Ernesto, *Discurso perante a Convenção Nacional da ARENA, em 15 de setembro de 1973*.

⁷⁴ GEISEL, Ernesto, *Saudação ao Povo Brasileiro, pela televisão, após a decisão do Colégio Eleitoral, em 15 de janeiro de 1974*.

⁷⁵ GEISEL, Ernesto, *Discurso proferido na transmissão do poder, em 15 de março de 1974*.

para evitar atrito com setores do regime que se opunham à liberalização do modelo político, como, provavelmente, o próprio presidente Médici, que havia escolhido Geisel como seu sucessor.⁷⁶ Nessa linha de raciocínio, ele esperou a obtenção dos plenos poderes presidenciais para anunciar o seu plano controverso.⁷⁷

De qualquer forma, a escolha da reunião ministerial sugere que queria prestigiar os dirigentes do regime como interlocutores prioritários sobre a reforma prometida, colocando em patamar secundário a participação dos setores externos, as “elites responsáveis” e o “povo em geral”.⁷⁸ O sentido seria outro se a promessa fosse feita em cadeia nacional de rádio e TV, utilizada doze dias depois pelo presidente para saudar o aniversário da “revolução” de 1964.⁷⁹ Esse padrão seria mantido no futuro, quando Geisel voltaria a tratar publicamente do assunto em reuniões da Arena.⁸⁰ A única exceção ocorreria em agosto de 1975, quando optou por cadeia nacional de rádio e TV. De modo significativo, seu discurso foi uma advertência à atuação da oposição e colocava a distensão em modo de espera.⁸¹ Em síntese, a escolha da reunião ministerial, em 1974, assinalou que a reforma era primeiramente um assunto interno do regime, cuja liberalidade permitiria contribuições externas, desde que fossem “honestas” e

⁷⁶ Sobre o papel de Médici na escolha de Geisel como seu sucessor, ver a obra de Elio Gaspari (GASPARI, Elio, *A ditadura derrotada*, São Paulo: Companhia das Letras, 2003). Em julho de 1976, o ex-presidente veio a público se pronunciar contra os “arautos inconsequentes do liberalismo”, cujas propostas favoreceriam a subversão. O jornalista Carlos Castello Branco interpretou a manifestação como uma divergência com o projeto de Geisel, pois Médici temeria que a distensão e o “aperfeiçoamento democrático” deixassem de lado o primado da segurança sobre o desenvolvimento político, ou seja, sobre a democratização e a liberalização (ver Coluna do Castello, JB, 17/7/76, *Médici ainda um homem público*; e Coluna do Castello, JB, 2/8/76, *Os pensamentos do General Médici*). Em maio 1984, após anos de silêncio público, Médici deu uma entrevista em que se mostrou irritado e descontente com os presidentes que lhe sucederam. Chegou a insinuar que a “revolução” havia se encerrado em 1974, ao falar que havia uma revolução de 1964 a 1974 e outra de 1974 a 1984 e ao apontar o primeiro período como qualitativamente superior. Sobre Geisel e Figueiredo, comentou: “Um revogou o AI-5 [Geisel], e o outro deu a anistia [Figueiredo]. Inclusive pra bandido, não deram? Eu não daria. (...) Mas eles deram” (Zero Hora, 6/5/84, p. 8).

⁷⁷ No final de fevereiro de 1974, Geisel ainda não teria se mostrado “disposto a abrir mão dos poderes instituídos pelo AI-5, sob a alegação de não correr riscos semelhantes ao de 1968 e da necessidade de se conterem eventuais atos contestatórios de caráter subversivo”. De qualquer forma, alguns setores tinham expectativa de que isso ocorresse, pela proximidade do novo presidente com o marechal Castello Branco, que tentara o mesmo, em 1967, sem sucesso duradouro (FSP, 24/2/74, p. 3).

⁷⁸ As expressões destacadas foram utilizadas por Geisel em 19/3/1974 para designar os setores cuja participação seria estimulada, para se chegar ao “aperfeiçoamento democrático” proposto (GEISEL, *Pronunciamento feito na primeira reunião ministerial em 19 de março de 1974*, p. 45).

⁷⁹ Nos dias anteriores, chegou a ser cogitada a realização de um discurso inaugural do presidente à nação, por cadeia de rádio e TV, mas foi cancelado (FSP, 19/3/74, p. 3). Sobre o discurso comemorativo do aniversário da revolução, em 31 de março, ver GEISEL, Ernesto, *Pronunciamento pela televisão pelo décimo aniversário da Revolução, em 31 de março de 1974*.

⁸⁰ GEISEL, *29 de agosto de 1974 - Discurso feito aos dirigentes da ARENA*; e GEISEL, Ernesto, *1º de dezembro de 1977 - Discurso no Palácio da Alvorada, aos dirigentes nacionais da ARENA*.

⁸¹ GEISEL, Ernesto, *1º de agosto de 1975 - Pronunciamento, pela televisão, com informações atualizadas sobre a Ação Governamental*.

“respeitosas”.⁸² A mensagem servia tanto para tranquilizar os setores internos refratários a esse tipo de mudança, pois seriam os interlocutores preferenciais, quanto para estabelecer limites para a oposição e a sociedade em geral. Por fim, o fato de se tratar da primeira reunião de trabalho do governo ressaltava o grau de prioridade do tema na agenda do presidente.

A ideia de promover uma distensão política do regime vinha sendo debatida há meses com o general Golbery do Couto e Silva. Os dois haviam se conhecido em 1941, ao ingressarem na Escola do Estado-Maior do Exército. Ambos eram do Rio Grande do Sul. O presidente começou a sua formação castrense no agitado início dos anos 20, quando passou a ser partidário da ação política dos militares e a ver com desconfiança os políticos civis. Na Revolução de 30, que apoiou, engajou-se tanto em operações militares – inclusive contra os comunistas, em 1935 – quanto em tarefas administrativas, como secretário de estado no Rio Grande do Norte e na Paraíba. Sua origem germânica teria impedido que fosse ao *front* durante a Segunda Guerra Mundial, em virtude da desconfiança da cúpula militar. Como muitos oficiais brasileiros da época, cursou uma especialização nos Estados Unidos, em 1945. Nos anos seguintes, passou pelo Governo Dutra, como secretário-geral do Conselho de Segurança Nacional (CSN), foi incorporado à Escola Superior de Guerra (ESG) e teve suas primeiras experiências como dirigente do setor petrolífero estatal.⁸³

Em 1964, Geisel era um dos conspiradores do intelectualizado “grupo da Sorbonne”, referência aos militares ligados à ESG, e ascendeu a chefe do gabinete militar com a posse do marechal Castelo Branco na presidência. Logo se familiarizou com a truculência do novo regime, ao ter que investigar denúncias de tortura contra opositores políticos. Seus relatórios não confirmaram as violências, o que lhe rendeu críticas. Em entrevista, nos anos 90, defendeu abertamente a necessidade da tortura em certos casos.⁸⁴ Em dezembro de 1966, participou da reunião do CSN que aprovou o anteprojeto do que se tornaria a nova constituição. Poucos meses depois, em março, assumiu o cargo de

⁸² Os termos entre aspas foram utilizados por Geisel, em 19/3/1974, para qualificar o “diálogo” que deveria levar ao “aperfeiçoamento democrático” (GEISEL, *Pronunciamento feito na primeira reunião ministerial em 19 de março de 1974*, p. 45).

⁸³ D’ARAÚJO, Maria Celina; CASTRO, Celso, *Ernesto Geisel*, 3ª. Rio de Janeiro: FGV, 1997; e COUTINHO, Amélia Coutinho; GUIDO, Maria Cristina, *Ernesto Geisel*, CPDOC, disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/geisel-ernesto>>, acesso em: 8 maio 2020.

⁸⁴ D’ARAÚJO; CASTRO, *Ernesto Geisel*. Afirmou: “Acho que a tortura em certos casos torna-se necessária, para obter confissões. (...) Não justifico a tortura, mas reconheço que há circunstâncias em que o indivíduo é impelido a praticar a tortura, para obter determinadas confissões e, assim, evitar um mal maior!”.

ministro do Superior Tribunal Militar (STM), permanecendo no posto até o início do Governo Médici, em novembro de 1969. Participou de julgamentos relacionados ao movimento estudantil, votando para manter o flagrante e a prisão preventiva de líderes da União Nacional dos Estudantes (UNE) presos no Congresso de Ibiúna, e à Guerrilha da Serra do Caparaó.⁸⁵ No entanto, não se sentia à vontade no posto.⁸⁶ Durante o Governo Médici, ocupou a presidência da Petrobrás. Seu irmão Orlando era ministro do exército. Geisel deixou a companhia estatal em julho de 1973 com vistas a se tornar o novo presidente da república.⁸⁷ Em outubro, eclodiu a crise do petróleo cujas consequências marcariam o seu governo.⁸⁸

Por sua vez, Golbery do Couto e Silva chegou a trabalhar junto ao CSN antes de cursar a Escola do Estado-Maior. No início dos anos 40, participou de formação no mesmo *Fort Leavenworth*, nos Estados Unidos, que Geisel visitaria poucos anos depois. Em seguida, juntou-se ao *front* europeu, na Segunda Guerra Mundial, como oficial de informações, ocupando a patente de capitão. Em 1952, passou a trabalhar na ESG. Opôs-se ao Governo Vargas, sendo um dos signatários do *Manifesto dos Coronéis*, e conspirou contra a posse de Juscelino Kubitschek na presidência da república, o que lhe rendeu uma prisão de oito dias. Nos anos seguintes, engajou-se politicamente para eleger o presidente Jânio Quadros, de quem se tornou próximo, vindo a ocupar, em seu governo, a chefia de gabinete da secretaria-geral do CSN. Após a renúncia do chefe, em 1961, engajou-se contra a posse do vice, João Goulart, chegando a redigir, nesse sentido, o manifesto

⁸⁵ *Ibid.*; e COUTINHO; GUIDO, *Ernesto Geisel*. A UNE estava proscrita e seu congresso, portanto, foi clandestino. Por sua vez, a Guerrilha do Caparaó foi desenvolvida em serra homônima entre os estados do Espírito Santo e Minas Gerais, no início de 1967, por militares nacionalistas expurgados das Forças Armadas. Eram ligados a Brizola, o líder trabalhista radical que estava exilado no Uruguai (NAPOLITANO, 1964: *história do regime militar brasileiro*). Leonel de Moura Brizola (1922-2004) era do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) desde o ano de sua fundação, em 1945, pelo Governo Vargas. Havia sido deputado estadual, secretário de estado, deputado federal, prefeito de Porto Alegre e governador (1958-1962) em seu estado de origem, o Rio Grande do Sul (RS); e deputado federal pelo estado da Guanabara. Como governador, ele se notabilizou por encampar companhias estrangeiras do setor elétrico e telefônico e por organizar a *Campanha da Legalidade*, uma estratégia com componente militar para garantir a posse de João Goulart na presidência da república, após a renúncia de Jânio Quadros. Era cunhado de Goulart. Visto como um líder radical de esquerda, Brizola foi incluído no primeiro grupo de políticos cassados, em 10 de abril de 1964, um dia após a decretação do AI-1 (KELLER, Vilma *et al*, BRIZOLA, Leonel, CPDOC, disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/leonel-de-moura-brizola>>, acesso em: 29 mar. 2021).

⁸⁶ D'ARAÚJO; CASTRO, *Ernesto Geisel*.

⁸⁷ *Ibid.*; e COUTINHO; GUIDO, *Ernesto Geisel*.

⁸⁸ GASPARI, *A ditadura derrotada*, posição 434.5 ss. A crise consistiu no aumento vertiginoso do preço do petróleo no mercado internacional, e, no Brasil, levou à deterioração da economia e marcou o fim do *Milagre Econômico* dos anos anteriores. O aumento decorreu do embargo comercial que a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), que reunia os principais produtores do setor, contra os países que apoiaram Israel na Guerra do *Yom Kippur*. Esse conflito foi deflagrado por um ataque do Egito e da Síria, de maioria árabe, assim como a OPEP, contra Israel.

assinado pelos ministros militares. Uma vez empossado o líder trabalhista, Golbery foi para a reserva, a pedido, como general. Em seguida, assumiu a direção do Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (Ipês), entidade civil financiada por empresários que se notabilizou por seus intentos para derrubar o novo governo. No posto, organizou uma rede de espionagem⁸⁹ que seria aproveitada após o Golpe de 1964 na criação do Serviço Nacional de Informações (SNI), do qual foi o primeiro chefe.

Ao longo do tempo, o general passou a ter inúmeros desafetos, como o udenista Carlos Lacerda e o general Médici. Junto a outros colegas, como Geisel, buscou alternativas a Costa e Silva para a sucessão presidencial. Com o fracasso dessas manobras, tornou-se ministro do Tribunal de Contas da União (TCU), do qual se aposentaria em 1969. Depois, Golbery passou a atuar na iniciativa privada, à frente da empresa *Dow Chemical* na América Latina, da indústria química. Paralelamente, passou a trabalhar, nos bastidores, como era de seu feitio, para que Ernesto Geisel sucedesse a Médici na presidência da república. Com o sucesso da empreitada, juntou-se ao conterrâneo ainda em 1973 para planejar o futuro governo.⁹⁰

Nos meses que antecederam sua eleição e posse, Geisel utilizou o prédio do antigo Ministério da Agricultura, no Rio de Janeiro, para colher subsídios de “políticos, tecnocratas, militares e empresários” para a formulação de seu plano de governo. Sempre presente, Golbery era o seu grande interlocutor sobre o projeto de abertura política. Foi ele quem conversou sobre o tema com o arcebispo de São Paulo, dom Paulo Evaristo Arns, que vinha denunciando violências praticadas pelo regime ditatorial. Era muito favorável à distensão e a queria mais rápida do que Geisel, que, por sua vez, demandava mais cautela. À época, não chegaram a formular um plano detalhado quanto à forma e ao cronograma da reforma, pois, segundo Geisel afirmou vinte anos depois, eram fatores que dependiam de “circunstâncias supervenientes”. O que havia era a meta de terminar o novo governo com o país “mais ou menos normalizado”. Até lá, o futuro presidente estava disposto a utilizar o AI-5 para delimitar o espaço de atuação da oposição.⁹¹

Anos mais tarde, Geisel foi acusado de ter se oposto à revogação do AI-5, supostamente defendida pelo então presidente Médici. Teria ameaçado não assumir a presidência se não pudesse dispor do instrumento de exceção. A acusação partiu da

⁸⁹ RAMOS, Plínio de Abreu, *Golbery do Couto e Silva*, CPDOC, disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/silva-golberi-do-couto-e>>, acesso em: 7 maio 2020.

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ *Ibid.*; e D'ARAÚJO; CASTRO, *Ernesto Geisel*.

família de Médici, logo após a morte do ex-presidente, em 1985. Geisel negou-a. Durante o governo de seu antecessor, a revogação fora apenas cogitada pelo chefe da casa civil, Leitão de Abreu, a partir de diálogo com o cientista político estadunidense Samuel Huntington. Porém, não foi levada adiante.⁹²

Ao tomar posse na presidência da república, Ernesto Geisel levou consigo Golbery como seu ministro-chefe do gabinete civil. Na reunião de 19 de março, estava ao lado do presidente quando o mesmo anunciou aos seus ministros e ao país o plano de substituir o AI-5 por salvaguardas constitucionais.⁹³ Extremamente reservado, o general permaneceria como uma figura poderosa no governo até 1981, durante a gestão Figueiredo, quando pediu demissão após o episódio da bomba no Riocentro. Ao lado de Geisel, teria sido um dos principais artífices da reforma constitucional de 1978 e de outros desdobramentos decisivos da abertura política.⁹⁴

No discurso de março de 1974, a promessa presidencial indicou fatores importantes sobre a pretendida reforma. Em primeiro lugar, a formulação dos novos instrumentos de emergência, as “salvaguardas constitucionais”, seria fruto da “imaginação política criadora”, ou seja, a reforma seria construída por meio do debate público. Entretanto, ele não seria livre e igualitário, mas subordinado a várias assimetrias. De modo claro, o poder executivo federal seria o ator principal. A reforma era uma prerrogativa sua. Porém, aceitaria sugestões “honestas” e “respeitosas” das “elites”, mas apenas de sua parcela “responsável”, e do “povo em geral”. Era fundamental que os demais poderes e entes federados colaborassem. Até mesmo as entidades da sociedade civil poderiam contribuir, mas de forma criteriosa:

(...) poderemos até aceitar-lhes a colaboração desinteressada, leal e nunca impositiva (...). O que lhes não poderemos nem devemos outorgar, no resguardo da própria dignidade do poder federal, será a intromissão, sempre indevida, em áreas de responsabilidade privativa do Governo, a crítica quando desabusada ou mentirosa, as pressões insistentes e descabidas que partam de quem não tem o mínimo de compromisso inerente ao múnus público.⁹⁵

⁹² D'ARAÚJO; CASTRO, *Ernesto Geisel*. Posteriormente, segundo Geisel, o general Golbery também teria conversado com Samuel Huntington, o que “não deu em nada”. Quanto a Médici, a alegação de que propôs revogar o AI-5 é enfraquecida por suas críticas à abertura, já mencionadas (Coluna do Castello, JB, 17/7/76, e 2/8/76; e Zero Hora, 6/5/84, p. 8).

⁹³ FSP, 20/3/74, capa.

⁹⁴ RAMOS, *Golbery do Couto e Silva*.

⁹⁵ GEISEL, *Pronunciamento feito na primeira reunião ministerial em 19 de março de 1974*, p. 45-47.

Em nenhum momento é mencionada a oposição parlamentar. Supomos que estava incluída na categoria de “elites responsáveis”, exceto em suas parcelas contestatórias, ou seja, comunistas ou críticas das bases de legitimidade do regime.⁹⁶

Um segundo fator importante afirmado por Geisel dizia respeito ao tempo de realização da reforma. Seria lenta e gradual. Em tese, tratava-se de um modo de assegurar a segurança do regime e do próprio modelo político em gestação, que poderiam ser ameaçados pela ação contestatória. Aliás, esse aspecto estava estreitamente vinculado à única contrapartida prévia exigida por Geisel para o cumprimento de sua promessa, o fim da contestação:

[A reforma] [d]ependerá necessariamente de que o espírito de contestação de minorias trêfegas ou transviadas, perturbador da vida do país, irresponsável ou demagógico, com apelo até às armas do embuste, da intriga ou da violência, acabe por exaurir-se, ante repúdio geral, pelo reconhecimento pleno da realidade hoje incontestável que é a da implantação definitiva de nossa doutrina revolucionária.⁹⁷

Até que se verificasse essa condição e chegasse o momento oportuno de realizar a reforma, os “instrumentos excepcionais” poderiam voltar a ser utilizados em “ação repressiva ou de contenção mais enérgica”.⁹⁸

Ao prometer uma reforma lenta e gradual, o governo ganhava tempo para realizar uma série de gestões políticas de suma importância. Em primeiro lugar, precisava encontrar um modelo de institutos de emergência adequado à situação do país, a partir das diretrizes gerais expressadas por Geisel. Vários fatores deveriam ser ponderados. O novo modelo deveria garantir a segurança da ordem constituída, frente a eventuais crises domésticas.⁹⁹ Ademais, deveria minimamente aparentar conformidade com os princípios da democracia e do estado de direito. Esses dois fatores, segurança e democracia, por assim dizer, tornariam cada alternativa de reforma mais ou menos aceitável pela opinião pública, de modo geral, e por diversos setores cruciais para a sustentação do regime, como os militares, os políticos civis, o empresariado, a imprensa e os juristas, dentre outros. Esse era o principal sentido do convite ao diálogo e da exortação à “imaginação política criadora”.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 45-47.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 46. Vinte anos depois, Geisel afirmou que preferia um cronograma mais lento, “por precaução”, enquanto Golbery queria maior rapidez (D’ARAÚJO; CASTRO, *Ernesto Geisel*).

⁹⁸ GEISEL, *Pronunciamento feito na primeira reunião ministerial em 19 de março de 1974*, p. 46.

⁹⁹ Para Geisel, a situação estava sob controle do regime desde o início de 1974, com a vitória sobre os guerrilheiros do Araguaia (D’ARAÚJO; CASTRO, *Ernesto Geisel*).

O tempo era também necessário para que o presidente pudesse afastar determinados obstáculos e resistências à implantação do projeto de sua predileção. Caso não houvesse circunstâncias propícias, qualquer tentativa correria maior risco de fracasso, restando a alternativa de ceder a grupos como a linha-dura militar, de um lado, e a oposição parlamentar, de outro. Além disso, a revogação do AI-5, de tão plenos poderes, tendia a precipitar o aumento das pressões por novas reformas, algumas de todo contrárias aos interesses do governo, outras ainda prematuras. Portanto, a lentidão anunciada servia também, indiretamente, à gestão do ritmo político posterior à reforma.

Finalmente, era preciso tempo para preparar a saída das Forças Armadas do centro da política nacional.¹⁰⁰ Ao menos duas questões eram centrais. A primeira era garantir as condições para que pudessem exercer o seu controle indireto, mas efetivo – o “poder de veto”, da cúpula da corporação militar sobre o estado brasileiro, no exercício da função autoatribuída de “poder moderador” da república.¹⁰¹ A segunda era se autoimunizar frente a possíveis tentativas de responsabilização por violências e outros atos ilícitos praticados durante a ditadura.¹⁰²

Em síntese, a lentidão e o gradualismo mantinham a reforma sob um forte domínio do presidente, que, nesse ínterim, continuaria a dispor do AI-5, o que, aliás, era muito conveniente para facilitar a sua tarefa de governar em todas as frentes, pois era altamente

¹⁰⁰ Alguns analistas apontam o objetivo de passagem do poder aos civis como a causa central para o projeto de distensão iniciado no Governo Geisel (CODATO, *Uma História Política da Transição Brasileira*; e MATHIAS, Suzeley Kalil, O Projeto Militar de Distensão: notas sobre a ação política do presidente Geisel, *Revista de Sociologia e Política*, v. 4/5, p. 149–159, 1995). Segundo André Stumpf e Merval Pereira Filho, Geisel anunciou aos seus principais assessores em fins de 1973 que provavelmente seu sucessor seria o general Figueiredo, mas não excluía a opção por um civil (STUMPF, André Gustavo; PEREIRA FILHO, Merval, *A Segunda Guerra: sucessão de Geisel*, São Paulo: Brasiliense, 1979, p. 15-24).

¹⁰¹ Segundo a cientista social Suzeley Kalil Mathias, “o principal objetivo de Geisel [era] o restabelecimento do controle interno às Forças Armadas e seu afastamento do centro de decisão governamental, ainda que mantendo o controle militar sobre importantes setores do Estado”. Era a “desmilitarização do governo, e não do estado”, nos termos utilizados pelo cientista político Alain Rouquié (MATHIAS, *O Projeto Militar de Distensão*, p. 152). Ver também CODATO, *Uma História Política da Transição Brasileira*.

¹⁰² Esse temor já estava presente ao menos desde 1975, como demonstra o documento *Estudo e Apreciação sobre a Revolução de 1964*, da linha-dura do regime, divulgado internamente pelo CIE. O seu autor anônimo fez as seguintes indagações: “Neste início da opção feita pelo governo – o começo da ‘abertura’ – dever-se-á deixar a Justiça investigar, apurar, castigar faltas que solertes acusadores, nacionais ou não, lhe assacam; ou ao menos a governos anteriores, relativas a prisões ilegais, e outros abusos do poder? E, avançando a ‘abertura’, poderá alguém deter a marcha da Justiça reclamada? Isso não viria desmoralizar a chefes revolucionários e, com eles, o movimento de 64? Não viria provar ao menos o patrocínio efetivo das Forças Armadas e governos a ações que qualquer justiça do mundo qualificaria de crimes? - E poderia a Justiça, crescendo a ‘abertura’, apurar também as faltas por corrupção atribuídas até a governadores escolhidos pelos presidentes no regime revolucionário? Suportaria o povo o descrédito que isso lançaria ao próprio movimento de 64? Enfim, não seria, essa, mais uma arma bem eficiente que nós mesmos daríamos ao marxismo internacional, contra o Brasil?” (CIE, *Estudo e Apreciação sobre a Revolução de 1964*, 1975, p. 5-6).

provável que o fim dos “instrumentos excepcionais” traria uma atuação mais ousada de seus opositores.

Quanto ao conteúdo da futura reforma, o discurso de março de 1974 indicou apenas a fórmula vaga da substituição dos instrumentos excepcionais por novos instrumentos constitucionais de emergência. Os primeiros eram fundamentalmente o AI-5 e os demais atos institucionais vigentes, além de alguns dispositivos da legislação de segurança nacional.¹⁰³ Quanto aos segundos, a promessa de Geisel era a criação de novos institutos submetidos à constituição e “realmente eficientes”, o que indica que o mecanismo de emergência já previsto, o estado de sítio, não era o modelo almejado e não era considerado eficaz. De acordo com Geisel, essa mudança levaria ao “aperfeiçoamento democrático”, o que era uma maneira de tanto afirmar como democrático o regime existente quanto reconhecer que necessitava de ajustes; e à “institucionalização acabada dos princípios da Revolução de 64”, que era a fórmula padrão utilizada pelos dirigentes e aliados do regime para discutir mudanças institucionais, sob pena de serem vistos como opositores ou até mesmo como contestadores.¹⁰⁴

A mudança prometida pode ser mais bem compreendida a partir de três premissas do discurso de Geisel: (a) o autoritarismo dos atos institucionais e de outras leis da época, o que tornava necessária a reforma; (b) a persistência da ameaça contestatória e subversiva, que impedia a mudança imediata; e (c) a inadequação do estado de sítio como instrumento de emergência, que tornava imperativa a substituição dos instrumentos excepcionais por novos mecanismos, em vez de sua mera revogação.

2. Os instrumentos de exceção: a face jurídica do autoritarismo

Do ponto de vista constitucional, o cerne da promessa de Geisel era o restabelecimento da limitação do governo pela constituição. Afinal, seriam substituídos os “instrumentos excepcionais”, que a negavam, por “salvaguardas” de emergência “dentro do contexto constitucional”. Por “instrumentos excepcionais”, compreenda-se, em primeiro lugar, os atos institucionais – em especial o AI-5, que comumente era

¹⁰³ Ver essa explicação do próprio presidente em GEISEL, *29 de agosto de 1974 - Discurso feito aos dirigentes da ARENA*, p. 122. Sobre a recepção do discurso de março como uma promessa de revogar o AI-5, ver FSP, 21/3/74, p. 3; Coluna do Castello, JB, 21/3/74. No campo situacionista, a reforma prometida em 1974 praticamente não foi associada a qualquer outra lei. Por sua vez, a oposição utilizou o mote da exceção e do autoritarismo para propor, muitas vezes, uma reorganização global do arcabouço constitucional brasileiro, como será analisado adiante.

¹⁰⁴ GEISEL, *Pronunciamento feito na primeira reunião ministerial em 19 de março de 1974*, p. 45-46.

mencionado para se referir ao seu conjunto e ao autoritarismo do regime militar.¹⁰⁵ De modo geral, os atos propiciavam ou instrumentalizavam violações de direitos humanos.¹⁰⁶ Geisel viria a afirmar ao CSN, em 1978, que a sua existência e aplicação “difícilmente se enquadra[va]m, como seria de desejar”, no “regime democrático”.¹⁰⁷ Desde 1964, haviam sido impostos à margem dos procedimentos constitucionais de reforma, a partir do “poder revolucionário” dos líderes do golpe contra João Goulart e a Constituição de 1946. Era um modo de mudar o texto constitucional sem precisar se submeter a limites jurídicos e a tratativas com os detentores formais do poder constituinte derivado, os parlamentares. Sua validade não dependia, em absoluto, da adequação a quaisquer normas superiores. Portanto, eles negavam o primado da constituição. Por fim, o seu teor contrariava expressamente boa parte dos princípios do constitucionalismo democrático, como a separação e autonomia dos poderes, o devido processo legal e uma série de garantias individuais.

Em agosto de 1974, o presidente também mencionou a legislação de segurança nacional e outros poderes presidenciais revolucionários como parte dos “instrumentos excepcionais” a serem revogados. Porém, esses temas estiveram praticamente ausentes dos discursos governistas nos anos seguintes. Foram mais explorados pelos críticos do regime, que acusavam a Lei de Segurança Nacional (LSN) de permitir a perseguição de dissidentes políticos, a imposição arbitrária de punições excessivas – como a pena de morte e a prisão perpétua – e a tortura de prisioneiros.¹⁰⁸ As duas primeiras versões da lei foram impostas como decretos-lei, com base nos atos institucionais.¹⁰⁹ Algumas dessas questões seriam enfrentadas pela emenda nº 11, seguida da reforma da própria LSN.¹¹⁰

¹⁰⁵ Nas palavras de Jarbas Passarinho, que era um homem do regime: “o principal problema relativo à inexistência no País de uma democracia plena est[ava] identificado no AI-5. Precisamente no grau de arbítrio que confer[ia] ao presidente da República é que est[ava] a autocracia” (FSP, 27/11/77, p. 4).

¹⁰⁶ *BRASIL: nunca mais*, 12. ed. Petrópolis: Vozes, 1986; BRASIL (Org.), *Direito à memória e à verdade*, 1. ed. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, 2007, p. 22; e BRASIL, *Comissão Nacional da Verdade: relatório*, Brasília: CNV, 2014. Até mesmo membros do regime reconheceram publicamente essa relação de causalidade, como o senador arenista Petrônio Portela, figura central do Governo Geisel e da distensão. Em fins de 1977, ele atribuiu as violações de direitos humanos à vigência dos instrumentos excepcionais e defendeu que as violações seriam resolvidas com a reforma prometida pelo presidente (FSP, 23/11/77, p. 4).

¹⁰⁷ CSN, *Ata da Quinquagésima Terceira Sessão do Conselho de Segurança Nacional*, 1978, p. 2.

¹⁰⁸ FRAGOSO, Heleno, Lei de Segurança Nacional, *Revista de Informação Legislativa*, v. 15, n. 59, p. 71–86, 1978, p. 85.

¹⁰⁹ O Decreto-Lei nº 314, de 13 de março de 1967, foi editado pelo presidente com base no AI-2 e no AI-4. Foi substituído pelo Decreto-Lei nº 898, de 29 de setembro de 1969, editado pelos ministros militares com base no AI-5 e no AI-12.

¹¹⁰ A Lei nº 6.620, de 17 de dezembro de 1978, revogou o Decreto-Lei nº 898.

O regime militar era classificado como uma ditadura em grande parte devido a tais “instrumentos de exceção”, acrescidos de alguns outros, como o Decreto-Lei nº 477/1969, que regulava a repressão nas universidades, e as emendas constitucionais impostas pelos militares, como a EC-1. Nesse sentido, podemos afirmar que formavam a face jurídica do autoritarismo. Eram parte importante da estratégia do regime para calar seus dissidentes e opositores e estavam associados à violência estatal clandestina, como no caso da tortura e da LSN.¹¹¹ Um dos grandes objetivos de Geisel e de seus aliados era modificar esse arcabouço jurídico para evitar que o regime fosse caracterizado como ditatorial.

2.1. O “poder revolucionário” permanente em cena: do AI-1 à Constituição de 1967

A ruptura com a Constituição de 1946 está na gênese do regime militar, afinal, o golpe que o instaurou depôs o presidente investido no cargo regularmente sem respeitar as normas procedimentais vigentes. Ademais, seus protagonistas não estavam interessados em respeitar a linha sucessória ou seguir governando de acordo com os limites constitucionais.¹¹² Portanto, editaram o primeiro ato institucional poucos dias após o golpe, em abril de 1964. No preâmbulo, os chefes militares tentaram justificar o ato de força e, ao mesmo tempo, reivindicar a prerrogativa de alterar livremente a constituição e todas as leis do país. Apresentavam-se como representantes legítimos de uma revolução apoiada pela “nação”, da qual decorria o “poder revolucionário”, ou seja, o poder constituinte originário, nos seguintes termos:

O que houve e continuará a haver neste momento, não só no espírito e no comportamento das classes armadas, como na opinião pública nacional, é uma autêntica revolução.

A revolução se distingue de outros movimentos armados pelo fato de que nela se traduz, não o interesse e a vontade de um grupo, mas o interesse e a vontade da Nação.

A revolução vitoriosa se investe no exercício do Poder Constituinte. Este se manifesta pela eleição popular ou pela revolução. (...). Ela edita normas jurídicas sem que nisto seja limitada pela normatividade anterior à sua vitória. Os Chefes da revolução vitoriosa, graças à ação das Forças Armadas e ao apoio

¹¹¹ O cientista político Anthony Pereira demonstrou que a ditadura brasileira se caracterizou por dar maior importância às leis e aos tribunais na sua estratégia de repressão política, em comparação com as ditaduras argentina e chilena dos anos setenta e oitenta (PEREIRA, *Ditadura e Repressão*). Consequentemente, havia maior proximidade entre os instrumentos jurídicos de exceção e as práticas ilegais de violência estatal. Eram dois lados de um mesmo processo repressivo.

¹¹² BARBOSA, *História Constitucional Brasileira*.

inequívoco da Nação, representam o Povo e em seu nome exercem o Poder Constituinte, de que o Povo é o único titular.¹¹³

Após estabelecer a nova fonte de legitimidade política e jurídica, eles decidiram manter em vigor as parcelas do texto de 1946 que lhes eram convenientes e manter em funcionamento – com alijamento de parte de seus poderes – o Congresso Nacional (e, implicitamente, as demais instituições públicas):

(...) decidimos manter a Constituição de 1946, limitando-nos a modificá-la (...). Para reduzir ainda mais os plenos poderes de que se acha investida a revolução vitoriosa, resolvemos, igualmente, manter o Congresso Nacional, com as reservas relativas aos seus poderes, constantes do presente Ato Institucional. Fica, assim, bem claro que a revolução não procura legitimar-se através do Congresso. Este é que recebe deste Ato Institucional, resultante do exercício do Poder Constituinte, inerente a todas as revoluções, a sua legitimação.¹¹⁴

O AI-1 deveria vigorar até 31 de janeiro de 1966.¹¹⁵ Seus onze artigos suspendiam, por prazo determinado, uma série de normas constitucionais. Sua característica geral era fortalecer o poder do presidente da república em detrimento dos demais poderes da república, dos entes federados e de todos os líderes políticos do país. Na seara legislativa, tornou possível ao chefe do executivo apresentar propostas de emenda à constituição, com a redução do quórum para aprová-la em uma mesma sessão legislativa,¹¹⁶ e enviar projetos de lei com aprovação por decurso de prazo, ou seja, eram “aprovados” caso os parlamentares de cada casa do Congresso não os rejeitassem expressamente em 30 dias.¹¹⁷

¹¹³ Preâmbulo do Ato Institucional de 9 de abril de 1964 (AI-1). O jornalista Elio Gaspari aponta que não foi numerado porque se pretendia que fosse o único, e não o primeiro de uma sequência de atos institucionais (GASPARI, *A ditadura envergonhada*, posição 263). Ele atribui a autoria do preâmbulo ao jurista Francisco Campos e a de seus dispositivos ao jurista Carlos Medeiros Silva (*Ibid.*, posições 218-219 e 239). Em 1978, o jornalista Oyama Telles lançou um livro, *O caos*, em que atribuiu à influência do jurista e político Afonso Arinos o uso do conceito de “poder revolucionário” para justificar, em seus preâmbulos, os atos institucionais (FSP, 8/8/78, p. 6). Telles era próximo do regime. Em 1974, era assessor de imprensa do ministro da justiça, Armando Falcão (Correio da Manhã, 4/4/74, p. 6).

¹¹⁴ Preâmbulo do AI-1.

¹¹⁵ Art. 11.

¹¹⁶ Art. 3º. De acordo com a Constituição de 1946 (art. 217), uma proposta de emenda poderia ser aprovada em “discussões” dentro de um mesmo ano (ou seja, em uma mesma sessão legislativa) ou em anos diferentes e consecutivos (em duas sessões legislativas). Para que fosse possível a primeira regra, mais célere, era necessário que PEC fosse aprovada por maioria de dois terços nas duas discussões exigidas em cada casa do parlamento federal. Caso uma das votações resultasse em aprovação por apenas uma maioria absoluta, ou seja, por mais da metade dos parlamentares da casa legislativa, confirmada no 2º turno, a matéria só poderia ser apreciada pela outra casa no ano seguinte. Essa regra complexa foi simplificada em benefício do governo. Suas propostas de reforma deveriam ser apreciadas em até 30 dias pelo Congresso Nacional e poderiam ser aprovadas por maioria absoluta sem o interstício até a sessão legislativa do ano seguinte.

¹¹⁷ Art. 4º. Nos termos da Constituição de 1946, o presidente poderia propor leis, sem, contudo, o benefício da aprovação por decurso de prazo (v. art. 67 ss.). Outra mudança provisória efetuada pelo AI-1 foi a concentração no chefe do executivo da prerrogativa de apresentar projetos de lei que aumentassem as

Portanto, facilitou-se a afirmação da agenda presidencial de reformas legislativas e constitucionais. Quanto ao estado de sítio, o presidente da república passou a poder decretá-lo em qualquer tempo, mesmo com o Congresso reunido, restando aos parlamentares a possibilidade de sustar a iniciativa em seguida.¹¹⁸ Antes, na Constituição de 1946, a competência precípua era do Congresso, e o presidente só poderia fazê-lo no intervalo das sessões legislativas.¹¹⁹

Os direitos políticos de todos os líderes e representantes eleitos do país, no parlamento, nos governos estaduais e nas prefeituras, passaram a depender, por 60 dias, do puro arbítrio dos líderes do golpe e do presidente por eles empossado. Os mandatos poderiam ser livremente cassados e os direitos políticos suspensos por 10 anos, sem qualquer direito de defesa, com vedação expressa de apreciação judicial desses atos “revolucionários”.¹²⁰ Com a suspensão por seis meses das garantias constitucionais da vitaliciedade e da estabilidade, todos os servidores públicos, incluídos os magistrados, poderiam sofrer demissão após processo administrativo sumário. Ao poder judiciário, igualmente ameaçado, caberia apenas rever a observância das “formalidades extrínsecas”, sem poder alcançar o mérito da punição.¹²¹ As justificativas para essa “caça às bruxas” eram a infiltração comunista e a corrupção no estado brasileiro.¹²² O certo é que esse mecanismo serviu para que os chefes do novo regime neutralizassem os seus inimigos e todos os que lhes fossem inconvenientes. Apenas no Congresso Nacional, foram cassados 66 parlamentares federais – 64 deputados e 2 senadores –, do total de 476. A medida representou uma verdadeira anulação de 11,68% dos votos na eleição para a Câmara dos Deputados, no ano anterior, o que correspondia a 1.404.706 eleitores em todo o Brasil. De modo previsível, o partido mais atingido foi o PTB de Getúlio Vargas e João Goulart.¹²³

despesas públicas, que antes, em alguns casos, eram atribuídas às duas casas parlamentares federais e, em alguns casos, aos tribunais (art. 5º).

¹¹⁸ Art. 6º.

¹¹⁹ Art. 206 ss.

¹²⁰ Art. 10. Na Constituição de 1946, a perda de mandatos executivos ou legislativos se submetia a normas, procedimentos e julgamento por órgão colegiado (a exemplo do previsto no art. 48). A suspensão de direitos políticos só poderia ocorrer nas hipóteses de incapacidade civil absoluta e de condenação criminal, enquanto durassem seus efeitos (art. 135). As duas situações dependiam de processo judicial.

¹²¹ Art. 7º. A Constituição de 1946 tratava dessas garantias nos artigos 95, 188 e 189.

¹²² Preâmbulo do AI-1.

¹²³ Ver dados eleitorais em TSE, Repositório de Dados Eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral, Eleições de 1962. Dentre titulares e suplentes, foram cassados 32 deputados do PTB, 11 do PSD, 5 do PST, 4 do PDC, 3 do PSB, 2 da UDN, 1 do PR e 1 do PRT (CÂMARA DOS DEPUTADOS, *Quem são os deputados*, Câmara dos Deputados, disponível em: <<https://www.camara.leg.br/deputados/quem-sao>>, acesso em: 4 set. 2020). No Senado, foram cassados Amaury Silva (PTB) e Juscelino Kubitschek (PSD) (CPDOC, *Amauri Silva. A trajetória política de João Goulart*, disponível em:

Foi esse Congresso Nacional mutilado pelas cassações e temeroso de novas investidas ditatoriais que aprovou nove emendas ao texto constitucional de 1946, oito das quais apresentadas pelo presidente.¹²⁴ As regras do AI-1 foram essenciais para a celeridade das reformas, pois foram avalizadas por maioria absoluta, e não por dois terços dos deputados e senadores. De acordo com a constituição, essa maioria, mais fácil de ser obtida, obrigaria os parlamentares a aguardar a próxima sessão legislativa ordinária, no ano seguinte, para realizar a votação final. Porém, como notou o jurista Leonardo Barbosa, “essa restrição era incompatível com a agenda de um governo que possuía pouco mais de um ano e meio de mandato pela frente”.¹²⁵ Uma das emendas aprovadas sob esse rito foi precisamente a dilação desse mandato por um ano. Também aprovou-se “a exigência de quatro anos de domicílio eleitoral para os candidatos ao governo estadual” e “a possibilidade de criação de novos casos de inelegibilidade por lei”, de modo a favorecer a vitória dos aliados do regime; e as reformas do judiciário e do legislativo.¹²⁶

Em outubro de 1965, a ditadura invocou novamente o “poder revolucionário” para editar o AI-2. À época, a política econômica do governo estava sendo exitosa na contenção da inflação, mas causara uma recessão nos principais centros industriais do país.¹²⁷ Era criticada até mesmo por Carlos Lacerda,¹²⁸ governador da Guanabara e aliado de primeira hora dos golpistas de 1964, e desagradava outros setores do regime.¹²⁹ Nos primeiros dias de outubro, houve eleições para os governos estaduais. A oposição obteve

<https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/biografias/carlos_lacerda>, acesso em: 18 ago. 2020; e CPDOC, *Juscelino Kubitschek. O Governo de Juscelino Kubitschek*, disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/biografias/juscelino_kubitschek>, acesso em: 4 set. 2020).

¹²⁴ BARBOSA, *História Constitucional Brasileira*, p. 66. Entre 1946 e abril 1964, haviam sido aprovadas seis emendas à constituição (*EMENDAS Constitucionais anteriores à Constituição de 1988*, Presidência da República, disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/_EMCs_CF1967.htm>, acesso em: 12 mar. 2020).

¹²⁵ BARBOSA, *História Constitucional Brasileira*, p. 66. No seu art. 9º, o AI-1 estabelecia que o próximo presidente tomaria posse na mesma data em que suas disposições normativas expirariam, em 31 de janeiro de 1966.

¹²⁶ *Ibid.*, p. 62-66. A proposta de emenda que estendia o mandato presidencial de Castelo Branco tramitou por apenas 26 dias até ser aprovada, na forma da emenda nº 9. Nos dois turnos de votação, foi aprovada na Câmara por maioria absoluta, com 205 e 238 votos, respectivamente, não tendo atingido os dois terços exigidos pela constituição (272 votos, de 408) (FSP, 23/7/64, p. 6). Outros exemplos de tramitação extremamente célere e aprovação por menos de dois terços, possibilitada apenas pelo AI-1, foram as emendas nº 10 (FSP, 10/11/64, p. 7), nº 13 (FSP, 9/4/65, p. 3) e nº 14 (FSP, 3/6/65, p. 3; e FSP, 4/6/65, p. 6).

¹²⁷ ALVES, Maria Helena Moreira, *Estado e oposição no Brasil: 1964-1984*, 5. ed. Petrópolis: Vozes, 1989, p. 97-109.

¹²⁸ SKIDMORE, *Brasil: de Castelo a Tancredo*, p. 97.

¹²⁹ A maioria dos quadros civis e militares da ditadura não era partidária do liberalismo econômico adotado pelo presidente Castelo Branco e preconizado pela ESG (STEPAN, Alfred, *Os militares na política: as mudanças de padrões na vida brasileira*, Rio de Janeiro: Artenova, 1975, p. 180).

duas vitórias inesperadas e expressivas, na Guanabara, onde ficava a cidade do Rio de Janeiro, e em Minas Gerais, a despeito das cassações, das suspensões de direitos políticos e das novas regras de inelegibilidade.¹³⁰ Para o regime, o resultado foi lido como uma tradução da sua preocupante impopularidade e como um forte indício de derrota de seu candidato nas eleições presidenciais diretas do ano seguinte.¹³¹ Como reação, a linha-dura demandou que as duas vitórias oposicionistas não fossem reconhecidas ou, ante a resistência de Castelo Branco, que se criasse novos poderes para garantir a manutenção do controle “revolucionário” sobre o estado brasileiro.¹³²

Poucos dias depois, o presidente encaminhou ao Congresso Nacional dois projetos de reforma. O primeiro emendava a constituição para ampliar as hipóteses de intervenção federal nos estados e estender a competência da Justiça Militar para civis acusados de crime contra a segurança nacional. O outro era um projeto de lei que alargava os efeitos da suspensão de direitos políticos efetuada com o AI-1, prevendo a “proibição de manifestação pública sobre assunto de natureza política” e a imposição de “domicílio privilegiado”, dentre outras medidas restritivas de direitos.¹³³ No último, tratava-se de calar os líderes que continuavam influenciando a cena pública nacional, mesmo despojados de seus direitos políticos. Era o caso do ex-presidente Juscelino Kubitschek, cuja influência foi decisiva para a eleição dos governadores da Guanabara e de Minas Gerais, mesmo com o seu exílio na França, a cassação de seu mandato de senador, a suspensão de seus direitos políticos e o uso casuístico das novas regras de inelegibilidade para impedir a candidatura de seus aliados mais competitivos.¹³⁴ Portanto, não bastava cassar e tornar inelegíveis os inimigos da ditadura. Era necessário neutralizar ao máximo a sua influência. Do contrário, a manutenção de qualquer processo eleitoral colocaria em xeque a permanência dos novos donos do poder.

¹³⁰ ALVES, *Estado e oposição no Brasil*, p. 97-109.

¹³¹ A eleição para governador de 1965 teve um forte componente plebiscitário em relação ao regime (FLEISCHER, David, *Manipulações casuísticas do sistema eleitoral durante o período militar, ou como usualmente o feitiço se voltava contra o feiticeiro*, in: D'ARAÚJO, Maria Celina; SOARES, Gláucio (Orgs.), *21 anos de Regime Militar: balanços e perspectivas*, Rio de Janeiro: FGV, 1994, p. 154–197, p. 165). Quanto à perspectiva de derrota situacionista nas eleições diretas para presidente, no ano seguinte, ver GASPARI, *A ditadura envergonhada*, posição 450.

¹³² ALVES, *Estado e oposição no Brasil*, p. 89. Além do mais, a indicação pelo regime dos secretários de segurança da Guanabara e de Minas foi colocada como condição para que os governadores eleitos pudessem tomar posse. Era uma forma de neutralizar parte de seu poder. Em 1964, o domínio das respectivas polícias estaduais havia sido importante para a consecução do golpe.

¹³³ DCN, 15/10/65, p. 683-684.

¹³⁴ CPDOC, *Juscelino Kubitschek*; e SKIDMORE, *Brasil: de Castelo a Tancredo*, p. 95.

Desde o início, o governo deixou claro que estava disposto a impor as suas novas propostas de reforma caso os parlamentares se recusassem a aprová-las.¹³⁵ Foi o que ocorreu em 27 de outubro de 1965, quando o regime impôs mais uma vez a sua vontade política na forma do AI-2, após enfrentar resistência dos congressistas para aprová-las.¹³⁶ Aproveitou para efetivar as reformas legais e constitucionais propostas dias antes;¹³⁷ para revigorar algumas normas do AI-1, que estava prestes a expirar;¹³⁸ para reabrir, com prazos muito maiores, a temporada de cassações (sem a substituição dos parlamentares cassados, facilitando a obtenção de maioria pelo regime), de suspensão de direitos políticos e de expurgos no serviço público, incluído, mais uma vez, o poder judiciário;¹³⁹ e para trazer algumas inovações, que em muitos casos eram de grande impacto político e marcariam, por um longo período, a arquitetura institucional da ditadura militar.

Da perspectiva constitucional, a mais relevante era a alteração da constituição por meio de ato institucional. Tratava-se de uma contradição em termos, pois a um só tempo era afirmada a forma constitucional e o poder ilimitado para alterá-la. A primeira caracteriza-se precisamente – e assim era compreendida, na prática constitucional da época – pela limitação jurídica do poder. Nesse contexto conceitual, o poder só é ilimitado no momento primordial da fundação de uma nova constituição, quando se expressa como poder constituinte originário. Posteriormente, a integridade do diploma constitucional subordina normativamente todas as operações do poder, inclusive no que se refere à modificação parcial desses limites. Para justificar o novo expediente, o regime militar

¹³⁵ Coluna do Castelo, JB, 21/10/65.

¹³⁶ BARBOSA, *História Constitucional Brasileira*, p. 75-77.

¹³⁷ Dos três dispositivos da PEC, dois foram reproduzidos no AI-2 com previsão de vigência temporária e um em caráter permanente, sendo inscrito diretamente no texto constitucional. Eram temporárias a ampliação das hipóteses de intervenção federal e a vedação de apreciação judicial de atos fundados em atos institucionais (artigos 17 e 19). As novas hipóteses de intervenção federal seriam incorporadas à Constituição de 1967, à EC-1/69 e à Constituição de 1988. A única diferença textual foi a substituição da expressão “subversão da ordem” por “grave perturbação da ordem” (1967 e 1969) e “grave comprometimento da ordem pública” (1988). A vedação de apreciação judicial voltaria com o AI-5 e vigoraria até 1979. Por sua vez, a extensão da jurisdição militar a civis acusados de atentar contra a segurança nacional foi inscrita diretamente na constituição por determinação do AI-2 (art. 8º). Do projeto de lei, foi aproveitada a extensão dos efeitos das suspensões de direitos políticos fundadas no AI-1 ou no próprio AI-2, restringindo direitos adicionais (art. 16). Não foi inscrito na constituição. Em 1968, a norma seria incorporada ao AI-5 e vigoraria até 1979.

¹³⁸ A maior parte foi inserida no próprio texto constitucional e será analisada nos parágrafos seguintes. Uma exceção foi a prerrogativa presidencial de decretar o estado de sítio (art. 13), que vigoraria até o AI-2 expirar, enquanto a Constituição de 1946 continuava permitindo o uso do sítio por iniciativa do presidente apenas durante o recesso parlamentar.

¹³⁹ No novo ato, deu-se ao regime 16 meses para perseguir seus adversários políticos, período significativamente maior do que o previsto pelo AI-1, dois meses para cassações e suspensão de direitos e seis meses para expurgos no serviço público, incluído o poder judiciário (artigos 14 e 15). A suspensão das garantias da inamovibilidade e do exercício de funções por tempo certo (art. 14) era novidade, em relação ao AI-1.

alegou que seu “poder revolucionário”, ou seja, o seu poder constituinte originário, era permanente.¹⁴⁰ Esse conceito continuaria sendo utilizado para justificar publicamente o regime até o início de 1979, quando os atos institucionais foram extintos.¹⁴¹ Só foi abandonado temporariamente no período entre a Constituição de 1967 e o AI-5, de 1968.

Em parte, as reformas constitucionais impostas pelo AI-2 consolidaram previsões temporárias do AI-1. Era o caso da prerrogativa presidencial de propor emendas à constituição; da sua aprovação por maioria absoluta dentro de uma mesma sessão legislativa;¹⁴² e da aprovação de projetos de lei apresentados pelo presidente por decurso de prazo.¹⁴³ Outras eram inovações, como a eleição indireta para presidente da república;¹⁴⁴ o bipartidarismo;¹⁴⁵ o aumento do número de vagas no STF e em outros

¹⁴⁰ Conforme o preâmbulo do AI-2: “Não se disse que a revolução foi, mas que é e continuará. Assim o seu Poder Constituinte não se exauriu, tanto é ele próprio do processo revolucionário, que tem de ser dinâmico para atingir os seus objetivos. Acentuou-se, por isso, no esquema daqueles conceitos, traduzindo uma realidade incontestável de Direito Público, o poder institucionalizante de que a revolução é dotada para fazer vingar os princípios em nome dos quais a Nação se levantou contra a situação anterior. A autolimitação que a revolução se impôs no Ato institucional, de 9 de abril de 1964 não significa, portanto, que tendo poderes para limitar-se, se tenha negado a si mesma por essa limitação, ou se tenha despojado da carga de poder que lhe é inerente como movimento. Por isso se declarou, textualmente, que ‘os processos constitucionais não funcionaram para destituir o Governo que deliberadamente se dispunha a bolchevizar o País’, mas se acrescentou, desde logo, que ‘destituído pela revolução, só a esta cabe ditar as normas e os processos de constituição do novo Governo e atribuir-lhe os poderes ou os instrumentos jurídicos que lhe assegurem o exercício do poder no exclusivo interesse do País’” (grifos nossos).

¹⁴¹ Art. 3º da EC-11/1978 (entrou em vigor em 1º de janeiro de 1979).

¹⁴² Art. 2º. Todos os textos constitucionais posteriores mantiveram a possibilidade de apresentação de proposta de emenda pelo presidente da república. Quanto ao quórum de aprovação, voltou a ser de dois terços com a EC-1/69 (art. 48), revertido temporariamente entre 1977, por imposição com o uso do AI-5, no Pacote de Abril (EC-8), e 1982, quanto foi restaurada mais uma vez a maioria de dois terços (EC-22). A Constituição de 1988 exige um quórum intermediário, de três quintos (art. 60, § 2º). Por fim, o interstício entre uma sessão legislativa e outra, em determinados casos, nunca mais voltou a ser exigido.

¹⁴³ Art. 5º. Em seus traços gerais, esse procedimento foi mantido na Constituição de 1967 (art. 54) e na EC-1/69 (art. 51). Extinguiu-se com a Constituição de 1988.

¹⁴⁴ Art. 9º. Em dezembro de 1994, Geisel declarou ao jornalista Elio Gaspari que apoiava a mudança, pois achava a eleição direta para presidente inadequada em um país de “analfabetos”. À época do AI-2, era chefe do gabinete militar do presidente Castelo Branco, que pessoalmente preferia manter o voto direto (GASPARI, *A ditadura envergonhada*, posição 487). A inovação do AI-2 só foi revogada após a passagem do poder aos civis, por força da EC-25, de 15 de maio de 1985.

¹⁴⁵ Apesar de não ser incorporado “definitivamente à Constituição federal” (art. 29), os efeitos do art. 18, que tratava do assunto no AI-2, eram permanentes. Não instituía expressamente o bipartidarismo, mas extinguiu os partidos existentes e condicionava a criação de novas agremiações aos requisitos da Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965, que eram tão difíceis de serem cumpridas que quase impediram a criação de um único partido de oposição. Uma das exigências era um número mínimo de senadores. Após o AI-2, os parlamentares logo buscaram organizar novos partidos, o que era uma exigência para poderem concorrer nas eleições vindouras. A legenda governista, a Arena, atraiu tantos deputados e senadores, com as vantagens de um governismo magnificado pelo autoritarismo, que o regime persuadiu dois senadores, a contragosto, a aderirem ao Movimento Democrático Brasileiro (MDB), para que pudesse existir uma legenda de oposição (LAMARÃO, Sérgio, *Partidos Políticos [extinção]*, CPDOC, disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/partidos-politicos-extincao>>, acesso em: 13 ago. 2020). Afinal, não haveria como sustentar a vigência de uma democracia eleitoral sem ao menos dois partidos que competissem entre si. O fim bipartidarismo ocorreria formalmente em 1979, com a aprovação da Lei nº 6.767, de 20 de dezembro de 1979, que complementou a reforma iniciada com a EC-11/78.

tribunais superiores; a criação da Justiça Federal;¹⁴⁶ e a extensão da competência da Justiça Militar para processar civis, inclusive governadores, acusados de crimes contra a segurança nacional.¹⁴⁷

Algumas normas temporárias do AI-2 também foram bastante impactantes. Foi vedada qualquer apreciação judicial dos atos praticados com base no AI-1 e no AI-2, o que se tornaria uma característica desse tipo de instrumento.¹⁴⁸ Essa imunidade jurídica alcançava a edição dos atos complementares aos atos institucionais, que poderiam ser editados pelo presidente.¹⁴⁹ Ademais, ressurgiu a figura do decreto-lei, da Constituição de 1937, por meio da qual o presidente poderia legislar monocraticamente sobre segurança nacional.¹⁵⁰ Outra medida que perduraria no tempo, até 1979, foi a possibilidade de decretação de recesso de qualquer parlamento do país pelo presidente da república, com a usurpação das competências legislativas pelo chefe do executivo correspondente, a serem exercidas por decreto-lei.¹⁵¹ Por fim, cabe mencionar a determinação da perda de objeto de todas os projetos de lei ou de emenda à constituição sobre temas disciplinados pelo AI-2.¹⁵²

¹⁴⁶ A reforma do judiciário era tratada no art. 6º do AI-2. Os ministros do STF passaram de 11 para 16, o que permitia ao regime fazer cinco novas indicações e assim assegurar o controle sobre o órgão. Em 26 de novembro de 1965, tomaram posse os novos ministros: Adalício Coelho Nogueira, Prado Kelly, Osvaldo Trigueiro, Aliomar Baleeiro e Carlos Medeiros Silva (FSP, 26/11/65, p. 3). Essa reforma seria revertida em 1969, com o AI-6, após um expurgo na corte. Quanto à Justiça Federal, ressaltemos que sua competência abrangia determinados crimes políticos, fora do alcance da Justiça Militar, e os “crimes contra a organização do trabalho e o exercício do direito de greve”. Esse ramo do poder judiciário foi mantido por todos os textos constitucionais subsequentes.

¹⁴⁷ Art. 8º. A Constituição de 1946 estabelecia a jurisdição militar para civis apenas em crimes contra a segurança externa (e não interna, que era abrangida pelo conceito mais amplo de segurança nacional) e as instituições militares (art. 108, § 1º). Em 2022, essa inovação do AI-2 permanece em vigor, nos termos do Código de Processo Penal Militar, imposto pelo Decreto-Lei nº 1.002, de 21 de outubro de 1969 (art. 82, II, § 1º) (e cuja não-recepção pela Constituição de 1988 jamais foi declarada).

¹⁴⁸ Art. 19. No AI-1, as restrições ao controle judicial eram muito menores, abrangendo apenas as cassações e suspensões de direitos políticos (art. 10) e o mérito dos expurgos no serviço público – restando aos juízes, nesse último caso, a apreciação da observância das formalidades do procedimento (art. 7º, § 4º).

¹⁴⁹ Art. 30. Até 1977, foram editados 104 atos complementares, 37 durante a vigência do AI-2 e 67 após o AI-5 (BRASIL, *Atos Complementares às Constituições Federais anteriores à de 1988*, Presidência da República, disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ACP/_ACPs_CF_Anterior1988.htm>, acesso em: 14 ago. 2020). A criação dos novos diplomas normativos era um indício de que o regime pretendia apostar mais nos atos institucionais como forma de dar uma roupagem jurídica aos seus crescentes poderes de exceção. Com efeito, os atos complementares permitiam o aprimoramento, ao longo do tempo, das disciplinas estabelecidas por ato institucional, complexificando a legislação excepcional.

¹⁵⁰ Art. 30. Na Constituição de 1937, estava regulado nos artigos 12, 13, 14, 38, 74 e 180. A Constituição de 1967 previu a sua edição quando houvesse urgência ou “interesse público relevante”, nas áreas de segurança nacional e finanças públicas, desde que não gerassem novas despesas. Contudo, o Congresso Nacional poderia sustar a vigência desses decretos-lei em até 60 dias, revogando-os (art. 58). Com a EC-1/69, permitiu-se também a sua edição para tratar da “criação de cargos públicos e fixação de vencimentos” (art. 55). O mecanismo do decreto-lei só viria a ser extinto com a Constituição de 1988.

¹⁵¹ Art. 31.

¹⁵² Art. 27.

No início de 1966, um novo ato institucional, o AI-3, foi editado para estender aos governadores a eleição indireta, por maioria dos votos das assembleias legislativas estaduais, e para reduzir o prazo de desincompatibilização de cargo administrativo para concorrer a cargo eletivo.¹⁵³ A primeira medida eliminava o risco de derrota do regime nos pleitos estaduais em 1966. De acordo com o novo ato de força, o eleitorado seria composto exclusivamente pelos deputados estaduais, que já estavam eleitos e não teriam seus cargos renovados antes que escolhessem os novos governadores. Obviamente, o regime já dispunha das maiorias necessárias para sacramentar seus candidatos, num mal-ajambrado simulacro de democracia. Em setembro, todos os cargos em disputa foram tomados pela Arena.¹⁵⁴ Quanto aos prazos de desincompatibilização, o objetivo era permitir ao candidato oficial à presidência da república, o marechal Costa e Silva, permanecer por mais tempo no Ministério da Guerra antes das eleições.¹⁵⁵

Em virtude do AI-2, que vigoraria até 15 de março de 1967, qualquer parlamentar poderia perder o seu mandato e ter seus direitos suspensos por 10 anos por decisão do presidente da república. Portanto, foi sob essa ameaça que o Congresso Nacional funcionou em todo esse período. Nos primeiros meses, foram aprovadas cinco emendas constitucionais. Muitas eram de grande impacto, reformulando o poder judiciário, o poder legislativo e o sistema tributário nacional. O quórum de maioria absoluta continuou sendo providencial, pois em nenhum caso se obteve dois terços de aprovação nas duas votações de cada casa parlamentar.¹⁵⁶ Em outubro de 1966, um mês antes das eleições parlamentares, o presidente Castelo Branco transformou em realidade as ameaças do AI-2, cassando, de modo inesperado, seis deputados federais, acusando-os de subversivos ou corruptos.¹⁵⁷ Em novembro, seus pares que se mantiveram nos cargos formalizaram a

¹⁵³ Artigos 1º e 3, respectivamente.

¹⁵⁴ TSE, Repositório de Dados Eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral, Eleições de 1966.

¹⁵⁵ LIRA NETO, João, *Castello: a marcha para a ditadura*, São Paulo: Contexto, 2004, p. 368.

¹⁵⁶ As reformas mencionadas correspondiam, respectivamente, às emendas constitucionais de números 16, 17 e 18, e as demais, 19, 20 e 21. Não se pode afirmar com certeza que elas não teriam sido aprovadas sem o quórum de maioria absoluta. Porém, é certo que facilitou a sua aprovação em tempo relativamente curto, em comparação com as regras originais da Constituição de 1946. O resultado das votações pode ser verificado nas seguintes publicações: DCN, 25/11/65, p. 920-921 (EC-16); DCN, 26/11/65, p. 954 (EC-17 e EC-18); FSP, 2/12/65, capa (EC-18); DCN, 7/12/65, p. 992-993; DCN, 8/12/65, p. 999-1002 (EC-19); DCN, 25/5/66, p. 295-296; DCN, 26/5/66 (EC-20); e DCN, 30/11/66, p. 1040 (EC-21).

¹⁵⁷ Decreto de 13 de outubro de 1966, publicado no DOU de 14/10/66, p. 11.875-11.877. Sobre os nomes e as motivações, ver O Globo, 13/10/66, capa e p. 12. O único acusado de subversão foi o deputado federal Doutel de Andrade, do MDB. Ele era um antigo líder trabalhista, muito próximo de João Goulart. Em 1966, tornou-se o principal articulador da Frente Ampla, que reuniria o ex-presidente a Carlos Lacerda e Juscelino Kubitschek. Esse foi o motivo principal de sua cassação (CARNEIRO, Alan, *Doutel de Andrade*, CPDOC, disponível em: <<http://fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/armindo-marcilio-doutel-de-andrade>>, acesso em: 16 ago. 2020).

designação do marechal Costa e Silva como próximo presidente da república. Ao fim do mês, foi aprovada mais uma reforma constitucional.¹⁵⁸

Em dezembro de 1966, um novo ato institucional, o AI-4, transformou os deputados e senadores restantes em constituintes. Teriam pouco mais de um mês para discutir o anteprojeto apresentado pelo regime e aprovar o novo texto constitucional,¹⁵⁹ sob a ameaça do AI-2, que continuaria em vigor durante todo o período. Oficialmente, a sua tarefa era “institucionalizar” a “revolução” de 1964, subordinando todo o poder político aos limites do direito. A “obra revolucionária” poderia persistir apenas de acordo com regras fixas, não passíveis de modificação conforme a conveniência dos detentores eventuais do poder.¹⁶⁰

A nova constituição promulgada incorporou diretamente algumas inovações dos atos institucionais.¹⁶¹ Os próprios atos, enquanto diplomas jurídicos, foram “aprovados”, imunizados contra qualquer apreciação judicial e mantidos em seus efeitos.¹⁶² Assim, o novo poder constituinte originário era colocado em linha de continuidade com o “poder revolucionário” criado em 1964. Simultaneamente, complementava-o e o exauria. Por outro lado, a “aprovação” dos atos institucionais pelo Congresso constituinte denunciava o caráter problemático da legitimidade dos primeiros e do próprio conceito que os fundamentava. Os atos eram frutos extravagantes de uma modalidade de poder constituinte originário igualmente extravagante – o “poder revolucionário”, sobretudo em sua variante “permanente”. Essas heterodoxias levantavam sérias dúvidas sobre a sua legitimidade. Na tentativa de saná-las, foi utilizada a fórmula mais ortodoxa do constitucionalismo, segundo a qual o poder constituinte originário é exercido por uma assembleia nacional de representantes políticos, produz uma constituição e se esgota com a promulgação da mesma. Nesse sentido, o ato de promulgar a nova constituição implicava a extinção do “poder revolucionário” permanente e, por consequência, da possibilidade de edição de novos atos institucionais. No entanto, esses conceitos e instrumentos, por definição, nunca haviam dependido de previsão jurídica prévia. E a

¹⁵⁸ EC-21, de 30 de novembro de 1965.

¹⁵⁹ Art. 1º do AI-4.

¹⁶⁰ As expressões citadas são do preâmbulo, dos considerandos do AI-4.

¹⁶¹ Dentre outros dispositivos, foram incorporados o pleito indireto para presidente da república (art. 77); a decretação do estado de sítio pelo presidente em qualquer circunstância, e não mais pelo Congresso Nacional (art. 152 ss.); e os decretos-lei (art. 49, inc. V). A nova constituição foi promulgada em 24 de janeiro de 1967.

¹⁶² Art. 173 da Constituição de 1967.

história jurídica da ditadura militar caracterizara-se desde o início, nessa seara, pela reiterada contradição performativa.

2.2. O AI-5 e a nova temporada “revolucionária”

Ao longo de 1968, os questionamentos à legitimidade do regime se intensificaram. À oposição pacífica nos meios estudantil, artístico, sindical e político, somaram-se iniciativas de insurgência armada. No Congresso Nacional, até mesmo a bancada da Arena traçava limites à sua submissão aos desígnios do governo, ao se somar, em parte, à rejeição do pedido para processar um deputado federal do MDB, Márcio Moreira Alves, que ferira os brios da corporação militar com uma crítica ao regime, feita da tribuna.¹⁶³ Como resposta, o regime invocou mais uma vez o “poder revolucionário” permanente para editar o AI-5 e, assim, elevar o presidente da república a “senhor de baração e cutelo” dos destinos de toda a nação. Os seus poderes haviam sido antecipados por outros atos institucionais, mas sua amplitude era inédita. As justificativas anteriores também foram reaproveitadas. Como em 1964, tratava-se de sobrepujar uma constituição que teria se tornado disfuncional para a defesa dos verdadeiros interesses da nação, confundidos com os da “revolução”, frente à ameaça comunista.¹⁶⁴ O uso do “poder revolucionário” permanente era uma forma de justificar a ruptura com a constituição sem que houvesse um novo evento “revolucionário”, como em 1965, no AI-2, e menos de dois anos depois da promulgação da Constituição de 1967. O precedente histórico foi expressamente mencionado.¹⁶⁵

Em ambos os casos, o objetivo não era voltar à ordem constitucional anterior, e sim superá-la. À época do AI-5, era desnecessário reeditar o mecanismo dos dois primeiros atos institucionais, de permitir a aprovação de emendas constitucionais por maioria absoluta, sem a necessidade de se aguardar a sessão legislativa do ano seguinte, pois a Constituição de 1967 já o previa.¹⁶⁶ Como no AI-2, o texto constitucional foi diretamente alterado pelo novo ato.

¹⁶³ GASPARI, *A ditadura envergonhada*, posição 519-655.

¹⁶⁴ Preâmbulo do AI-5. No AI-1, a justificativa havia sido muito semelhante. Notemos, no AI-5, que a crítica à Constituição de 1967, por sua suposta fragilidade frente à subversão, alcançava, de modo implícito, o instituto do estado de sítio, pois essa era justamente uma de suas novas hipóteses (art. 152, § 3º).

¹⁶⁵ Preâmbulo do AI-5.

¹⁶⁶ Art. 50, § 4º, da Constituição de 1967.

A grande novidade do AI-5 era permitir que o chefe do executivo federal arrogasse para si o poder constituinte derivado, ao decretar o recesso do Congresso (ou de qualquer outra casa legislativa brasileira) e usurpar as suas atribuições, inclusive a prerrogativa de emendar a constituição.¹⁶⁷ O dispositivo foi aplicado no mesmo dia da edição do AI-5, em 13 de dezembro de 1968.¹⁶⁸ Em setembro do ano seguinte, quando o Congresso continuava em recesso, o texto constitucional foi amplamente modificado, na forma da emenda constitucional nº 1.¹⁶⁹

Outros aspectos do novo ato tornavam ainda mais amplos os poderes presidenciais, como a suspensão de quaisquer direitos públicos e privados,¹⁷⁰ a adoção das medidas coercitivas do estado de sítio sem qualquer controle parlamentar ou judicial,¹⁷¹ o confisco de bens¹⁷² e a suspensão do *habeas corpus* para os crimes políticos e outras categorias de delitos.¹⁷³ De outros atos institucionais, reeditou-se a possibilidade de cassar

¹⁶⁷ Art. 2º. No AI-2, a decretação do recesso parlamentar pelo presidente autorizava a usurpação apenas das prerrogativas legislativas – “fica autorizado a legislar mediante decretos-leis em todas as matérias previstas na Constituição e na Lei Orgânica” (art. 31) –, sem menção ao exercício das “atribuições previstas nas Constituições” do art. 2º do AI-5, que foi interpretada como autorização para o presidente reformar diretamente os textos constitucionais.

¹⁶⁸ Ato Complementar nº 38. A numeração do novo ato institucional e do novo ato complementar reforçava o pretendido senso de continuidade entre as novas e as antigas expressões do “poder revolucionário” permanente. Sob o AI-2, haviam sido editados 37 atos complementares.

¹⁶⁹ A manobra seria repetida em 1977, no Pacote de Abril, com as emendas constitucionais nº 7 e nº 8, para ajustar a constituição às preferências do regime.

¹⁷⁰ Artigos 4º e 5º. Essa previsão constava no AI-2 (art. 15 e 16) e, em parte, no AI-1 (art. 10). Em geral, acompanhava a cassação de mandatos eletivos, mas poderia atingir outros líderes políticos. O prazo era de 10 anos, como nos atos anteriores. Porém, a EC-1/69 tornou-os inelegíveis de modo permanente (art. 185). Não poderiam sequer se filiar a partido (art. 62 da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971). Em 1975, três líderes trabalhistas do Rio Grande do Sul que haviam sido atingidos por essa punição requereram a filiação ao MDB. Eram Sereno Chaise, ex-prefeito de Porto Alegre, Ajadil de Lemos, ex-vice-prefeito da mesma cidade, e Wilson Vargas da Silveira, ex-deputado. O pedido foi negado pela Justiça Eleitoral (FSP, 3/12/75, p. 5; *SERENO Chaise – Memorial*, Câmara Municipal de Porto Alegre, disponível em: <<https://memorial.camarapoa.rs.gov.br/galeriadospresidentes/sereno-chaise/>>, acesso em: 23 jul. 2021; DEMARCO, Juliana; SCOMAZZON, Carlos, *Ditadura cassou os direitos de oito políticos municipais*, Câmara Municipal de Porto Alegre, disponível em: <http://www2.camarapoa.rs.gov.br/default.php?reg=21697&p_secao=56&di=2014-03-27>, acesso em: 23 jul. 2021; e CPDOC, *Wilson Vargas da Silveira*, disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/wilson-vargas-da-silveira>>, acesso em: 23 jul. 2021). No entanto, o ex-presidente Jânio Quadros, cujos direitos políticos estavam igualmente suspensos, havia recebido um novo título de eleitor em 1974 (FSP, 10/8/74, p. 7).

¹⁷¹ Artigo 9º do AI-5, combinado com o art. 152, § 2º, alínea ‘e’, da Constituição de 1967. Tratava-se da suspensão da liberdade de reunião e de associação.

¹⁷² Art. 8º. Essa medida inédita voltava-se contra os acusados de corrupção no setor público. O confisco era ato do presidente e deveria ser precedido de investigação.

¹⁷³ Art. 10. O instrumento do *habeas corpus* servia para assegurar o direito de ir e vir contra coações ilegais. Por seu intermédio, o poder judiciário poderia avaliar a legalidade de prisões e liberar os atingidos, quando houvesse ilegalidade. Com o AI-5, essa possibilidade foi suspensa para os acusados ou condenados a crimes políticos, contra a segurança nacional, a ordem econômica e social e a economia popular. Não havia antecedentes nos atos institucionais.

mandatos eletivos federais, estaduais e municipais;¹⁷⁴ intervir em estados e municípios;¹⁷⁵ afastar juízes, militares e outros servidores públicos;¹⁷⁶ censurar correspondência, imprensa, telecomunicações e diversões públicas;¹⁷⁷ e decretar e prorrogar o estado de sítio.¹⁷⁸

Segundo as expectativas do regime, os poderes presidenciais do AI-5 não deveriam se submeter a controle parlamentar ou judicial, e tampouco a qualquer forma efetiva de direito de defesa para os atingidos. Posteriormente, houve situações eventuais em que os juízes consideraram competentes para analisar casos relacionados ao ato institucional em que juízes se.¹⁷⁹ De qualquer forma, tudo indica que esses reveses para a ditadura foram pontuais e não abalaram seu poder de modo significativo.

O impacto do quinto ato era reforçado – e agravado – em virtude de outra inovação, a falta de prazo para a sua vigência. Só seria revogado quando o regime bem entendesse ou quando fosse sobrepujado, de fato, por um novo poder constituinte originário. Da perspectiva constitucional, o traço mais importante desse dispositivo era a possibilidade de transformação reiterada da exceção em normalidade jurídica. No limite

¹⁷⁴ Artigos 4º e 5º. Nos atos nº 1 (art. 10) e 2 (art. 15), a cassação limitava-se a mandatos legislativos. Com o nº 5, estendeu-se aos chefes do executivo em todas as esferas. Assim como no AI-2, os parlamentares cassados não seriam substituídos e o assento vago não seria considerado no cômputo de quóruns, permitindo a redução da oposição parlamentar.

¹⁷⁵ Art. 3º. Sob o AI-2, essa intervenção era possível mediante autorização do Congresso para assegurar execução de lei federal ou para combater a subversão (art. 17). Com o AI-5, a vontade do presidente não dependia de qualquer referendo e sua hipótese de uso era ainda mais ampla e vaga: resguardar o interesse nacional.

¹⁷⁶ Art. 6º. Tratava-se do instrumento de expurgo de quaisquer servidores públicos, por meio da suspensão das garantias da estabilidade, do exercício de função por tempo certo e, no caso dos juízes, da vitaliciedade e da inamovibilidade, com sério comprometimento da imparcialidade da justiça no país, sobretudo quando estivessem em jogo os interesses do regime e de seus aliados. O AI-1 já havia suspenso a estabilidade e a vitaliciedade (art. 14). Com o AI-2, atingiu-se também a inamovibilidade e o exercício de função por tempo certo (art. 7º).

¹⁷⁷ Art. 9º. Essa medida era própria do estado de sítio, previsto na Constituição de 1967. Com o AI-5, seu uso pelo presidente prescindia da decretação do instituto constitucional. Não havia antecedentes nos atos institucionais.

¹⁷⁸ Art. 7º. Essa prerrogativa afastava a necessidade de referendo parlamentar da decisão presidencial de decretar o estado de sítio, assim como os prazos máximos previstos na Constituição de 1967. Bastava que o presidente estabelecesse um prazo determinado ao decretá-lo ou prorrogá-lo com base no AI-5. Por fim, era afastado o controle judicial sobre a execução do instituto. Dois atos institucionais anteriores tratavam do tema, subordinando o presidente, contudo, a maiores limites: o AI-1, que mantinha o referendo parlamentar do decreto do sítio e limitava-o a 30 dias (art. 6º), e o AI-2, que dispensava a participação do Congresso, mas estipulava um prazo máximo de 180 dias (art. 13). Adiante, o tema será analisado em seção específica.

¹⁷⁹ PAIXÃO; BARBOSA, *A memória do direito na ditadura militar*; FSP, 27/11/77, p. 5; e FSP, 26/3/78, p. 4.

de suas potencialidades, ele operava no sentido de dissolver a fronteira entre os dois domínios.¹⁸⁰

Em virtude de todas essas características, o AI-5 afirmava poderes praticamente absolutos para o presidente da república. Ele poderia neutralizar líderes da oposição e quaisquer outros que lhe fossem inconvenientes, por meio da suspensão de direitos políticos e das cassações. Qualquer direito público ou privado poderia ser atingido. Poderia assumir as prerrogativas de qualquer parlamento ou governo do país, em todas as esferas, afastando seus titulares que em regra possuíam legitimidade eleitoral. No caso do parlamento, a gravidade se acentuava na medida em que possibilitava a manipulação arbitrária da lei e mesmo da constituição. Com os expurgos no serviço público, ele assumia poderes mais amplos em qualquer ramo da administração pública do país, incluídas as forças armadas, as polícias e o poder judiciário. Nesse último, o presidente detinha uma blindagem, com o interdito à apreciação dos atos praticados sob o AI-5 e com a prerrogativa de afastar os juízes que lhe contrariassem, previsão que em si mesma representava uma forte ameaça contra potenciais dissidentes. Sequer a conformidade às diretrizes do AI-5 era passível de controle judicial. Adicionalmente, ficaram desamparadas de qualquer remédio jurídico as prisões ilegais na seara política ou em nome do combate à corrupção. A partir de dezembro de 1968, todas as instituições públicas do país estavam formalmente subordinadas ao presidente da república, que “deveria” respeitar a autonomia dos demais poderes, dos entes federados, da administração pública e da sociedade, em sua liberdade cívica, apenas se fosse da sua conveniência. Igualmente, estavam sujeitos ao seu arbítrio os direitos de toda a população brasileira.

Com o AI-5, o Congresso Nacional foi colocado em recesso por dez meses.¹⁸¹ No período, foram cassados 109 parlamentares,¹⁸² a grande maioria do partido de oposição, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB); lideranças do porte do ex-governador Carlos Lacerda, uma figura importante para o Golpe de 1964 e o início do regime, tiveram seus direitos políticos suspensos;¹⁸³ e juízes de tribunais superiores foram obrigados a

¹⁸⁰ Em sua obra sobre a ditadura militar, o jornalista Elio Gaspari comentou que, sob o AI-5, o que restasse da constituição, “caso incomodasse, podia ser mudado pelo presidente da República, como ele bem entendesse” (GASPARI, *A ditadura envergonhada*, posição 673).

¹⁸¹ O recesso foi instaurado em 13 de dezembro de 1969, pelo Ato Complementar nº 38 (AC-38), e encerrado em 22 de outubro do ano seguinte, por força do AC-78, de 15 de outubro de 1969.

¹⁸² CÂMARA DOS DEPUTADOS, *Quem são os deputados*.

¹⁸³ CPDOC, *Carlos Lacerda. A trajetória política de João Goulart*, disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/biografias/carlos_lacerda>, acesso em: 18 ago. 2020; e FSP, 31/12/68, capa.

deixar seus cargos, como o general Peri Constant Bevilacqua, do STM, e os civis Hermes Lima, Evandro Lins e Silva e Vítor Nunes Leal, do STF.¹⁸⁴ Ao todo, foram aplicadas mais de 1500 punições com base no AI-5 entre 1969 e 1970.¹⁸⁵

A primeira crítica ao ato nº 5 ocorreu na reunião que tratou de sua adoção, no CSN, em 13 de dezembro de 1968. Partiu de Pedro Aleixo, um político mineiro que ocupava a vice-presidência da república, após longa trajetória marcada por apoiar a Revolução de 30, romper com o Governo Vargas em 1943, fundar a União Democrática Nacional (UDN) e ingressar na Arena, a qual liderou com proeminência. Era também jurista, tendo escrito um livro sobre imunidades parlamentares.¹⁸⁶ Ao se pronunciar, fez uma análise do novo ato em que denunciava o seu antagonismo com a própria ideia de constituição:

(...) da leitura que fiz do Ato Institucional, cheguei à sincera conclusão de que, o que menos se faz nele é resguardar a Constituição que no seu artigo 1º declara-se preservada. (...) Da Constituição, que é, antes de tudo, um instrumento de garantia dos direitos da pessoa humana e da garantia dos direitos políticos, não sobra, nos artigos posteriores, absolutamente nada que possa ser realmente apreciada como uma caracterização do regime democrático. (...) as demais garantias constitucionais, são de tal modo suspensas, que nem os próprios tribunais poderiam realmente funcionar para preservar, realmente, quem quer que seja, do abuso mais remoto, do mais distante, e vamos dar ênfase assim, usando uma linguagem vulgar, do mais ínfimo de todos os agentes da autoridade. Pelo Ato Institucional, o que me parece, adotado esse caminho, é que estaremos com uma aparente ressalva da existência de vestígios dos poderes constitucionais decorrentes da Constituição de 24 de janeiro de 1967, e instituindo um processo equivalente a uma própria ditadura. (...) eu entendo que, realmente, o Ato Institucional elimina a própria Constituição. (...) o que me parece, é que nós não estamos realmente, cumprindo uma Constituição quando a declaramos existente, tão somente, para que dela fiquem fragmentos, trechos que não têm, efetivamente, a capacidade de dar vida às instituições democráticas.¹⁸⁷

¹⁸⁴ CALICCHIO, Vera, *Atos Institucionais*, CPDOC, disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/atos-institucionais>>, acesso em: 13 ago. 2020. Em solidariedade aos três ministros, o presidente do STF, Antônio Gonçalves de Oliveira, e o vice, Antônio Carlos Lafayete de Andrada, pediram desligamento da corte, cf. BARBOSA, *História Constitucional Brasileira*, p. 133.

¹⁸⁵ FIGUEIREDO, Marcus F. “A política de coação no Brasil pós-1964” *apud* BARBOSA, *História Constitucional Brasileira*, p. 133; e TRIBUNAL RUSSELL II. *Brasil, violação dos direitos humanos: Tribunal Russell II: reedição do original em italiano de 1975*. João Pessoa: Editora da UFPB, 2014, p. 83 ss.

¹⁸⁶ CPDOC, *Pedro Aleixo. A Era Vargas: dos anos 20 a 1945*, disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/biografias/pedro_aleixo>, acesso em: 14 maio 2020. O livro chamava-se *Imunidades parlamentares*, editado pela Revista Brasileira de Estudos Políticos, da Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais, em 1961.

¹⁸⁷ CSN, *Ata da Quadragésima Terceira Sessão do Conselho de Segurança Nacional*, 1968, p. 4-6.

Além dessas questões pertinentes ao conteúdo do AI-5, o vice-presidente levantou uma objeção contra a legitimidade de se editá-lo. A “revolução” de 64 havia se institucionalizado com a Constituição de 67. A partir de então, essa não poderia ser desrespeitada por novos atos revolucionários, exceto se ocorresse uma nova revolução. Subjacente a esse raciocínio estava o argumento utilizado em 1964, segundo o qual o poder constituinte originário só era gerado por eleição popular ou por uma revolução. Nas palavras de Aleixo,

Eu não posso, efetivamente, compreender nenhum Ato Institucional que não seja o procedimento de uma nova Revolução, que para mim não é a Revolução de (...) 1964, uma vez que esta declarou-se institucionalizada pela Constituição de (...) 1967. Todo Ato Institucional, portanto, com este nome ou com qualquer outro, que implique na modificação da Constituição existente é, realmente, um ato revolucionário.¹⁸⁸

Outros dois participantes da reunião concordaram com o diagnóstico de Aleixo acerca do caráter ditatorial do AI-5: Jarbas Passarinho, ministro do trabalho e da previdência social, senador, ex-governador do Pará e coronel da reserva; e Magalhães Pinto, ministro das relações exteriores, deputado federal e antigo político udenista. Porém, ambos defenderam a sua adoção. O segundo chegou a sugerir a redução dos poderes previstos, no que foi ignorado.¹⁸⁹

Dois ministros negaram que se caminhasse para uma ditadura. Segundo Hélio Marcos Penna Beltrão, ministro do planejamento, o AI-5 só viria a ser ditatorial no caso de abuso na sua aplicação, que consistiria em exceder as medidas necessárias para defender o regime dos que tramavam o seu fim, os subversivos e os contrarrevolucionários:

Não se trata, realmente, de assumir a responsabilidade de uma ditadura, porque só existirá ditadura na medida em que os poderes excepcionais que estão sendo concedidos ao governo forem usados arbitrariamente. (...) É na execução dela que se revelara ou não o conteúdo antidemocrático, ditatorial ou arbitrário. Esses poderes Senhor Presidente, (...) [n]unca deverão ser usados para retirar a liberdade de um inocente, daquele que nada tem a ver com a subversão e a contrarrevolução.¹⁹⁰

¹⁸⁸ *Ibid.*, p. 5-6.

¹⁸⁹ *Ibid.*

¹⁹⁰ *Ibid.*

O outro ministro foi Luís Antônio Gama Silva, ministro da justiça e autor da minuta do AI-5. Era professor de direito na USP e ex-reitor da universidade. Diz-se que chegou a apresentar uma alternativa ainda mais autoritária, que fecharia os parlamentos do país e o STF e decretaria intervenção federal em todos os estados. Sua ideia teria sido vetada pelo general e futuro presidente Emílio Garrastazu Médici, ministro do exército, que há meses demandava de Costa e Silva um novo ato institucional.¹⁹¹ Sua argumentação contra o caráter ditatorial do AI-5 era frágil. Em primeiro lugar, alegou que o ato manteria várias normas constitucionais, nada comentando sobre o poder do presidente alterá-las ao seu bel prazer, conforme as novas previsões. Ademais, ponderou que o ato não trataria de poderes discricionários, e sim necessários e mesmo tradicionais, nos atos institucionais antecedentes, desde 1964. Talvez aludisse à previsão formal dos poderes como critério para afastar a sua discricionariedade, desconsiderando a sua virtual falta de limites textuais e completa ausência de mecanismos de controle institucional. Por fim, apontou a personalidade de Costa e Silva, responsável por aplicar o ato, como fiadora contra tentações ditatoriais. Estas foram suas palavras:

Vossa Excelência observa (...) de que (...) [o] Ato Institucional (...) praticamente nada deixa da Constituição, mais uma vez lamento divergir de Vossa Excelência porque lendo-se o Ato, até mesmo na matéria do estado de sítio, os preceitos constitucionais são respeitados. Há um sem número de normas, da própria Constituição que são mantidas. Fala (...) que se estabelece uma ditadura, também, não acredito que se estabeleça uma ditadura, porque não se dá a Sua Excelência o Senhor Presidente da República, um poder discricionário que é a nota qualitativa dos regimes ditatoriais, investe-se sim, Sua Excelência, de poderes necessários, que por assim dizer, se tornaram tradicionais apesar de tão curto os prazos de existência, pois que nasceram na Revolução de março de 1964. A atual Constituição não correspondeu às necessidades revolucionárias. (...) É sem dúvida uma medida revolucionária e verdadeira, mas sem caráter ditatorial, porque a pessoa a quem esses poderes são confiados, pelo seu passado, pelas suas atitudes, pela sua ponderação, pelo seu equilíbrio e pelo seu patriotismo, saberá dosar e aplicar, nos casos que se tornarem necessários, as medidas que lhe são conferidas.¹⁹²

Notemos que meses antes o próprio presidente, o general Costa e Silva, havia se apresentado aos seus ministros como ditador, durante uma reunião do CSN.¹⁹³

No MDB, o AI-5 também era visto como o principal dentre os instrumentos de exceção do regime – eram eles que o tornavam uma ditadura e que negavam o estado de

¹⁹¹ SKIDMORE, *Brasil: de Castelo a Tancredo*, p. 166.

¹⁹² CSN, *Ata da 43ª Reunião do CSN*, 1968.

¹⁹³ FICO, *Ditadura militar brasileira: aproximações teóricas e historiográficas*, p. 56. A declaração teria ocorrido em 11 de julho de 1968, segundo a ata citada pelo autor, da 41ª reunião do CSN.

direito. Em 1971, seus líderes mais proeminentes reuniram-se em Recife e demandaram a sua revogação com essa justificativa.¹⁹⁴ Dois anos depois, o partido lançou o deputado Ulisses Guimarães a presidente da república. O sistema de eleição indireta para o cargo retirava, de partida, qualquer possibilidade de vitória oposicionista. Ele apresentou-se como um “anticandidato”, para denunciar que no Brasil não havia verdadeiras eleições, democracia e constituição. O que vigorava era uma “anticonstituição”, ou seja, o AI-5 (tomado como símbolo de todo o arbítrio da ditadura militar), que era a antítese da ideia de constituição, enquanto governo limitado pelas leis, a despeito das aparências constitucionais da emenda nº 1, de 1969.¹⁹⁵

Em 1975, a bancada estadual do MDB fluminense fez um ato simbólico contra o ato institucional. Iniciava-se uma assembleia constituinte para o novo estado do Rio de Janeiro. Os emedebistas prestaram juramento à constituição excetuando, em alto e bom som, o AI-5. Só não foram acompanhados pelo grupo ligado ao ex-governador Chagas Freitas, à época, minoritário. No dia seguinte, o protesto foi omitido na publicação na imprensa oficial. Os líderes do MDB reclamaram. Em resposta, a líder arenista Sandra Cavalcanti disse que poderiam ouvir as fitas do SNI, que havia gravado tudo, o que era uma clara ameaça da deputada.¹⁹⁶

No plano internacional, o AI-5 também era criticado. Nos primeiros dias do Governo Geisel, ocorreu a primeira sessão do Tribunal Russell II, em Roma, na Itália, em que um grupo de juristas e outros intelectuais julgaram simbolicamente os crimes cometidos pelas ditaduras sul-americanas em vigor, sobretudo a brasileira. Foi organizada pelo senador italiano Lelio Basso, a partir do apelo de brasileiros exilados na Europa. Anos antes, o senador havia participado, na condição de advogado criminalista, de

¹⁹⁴ O evento teve a participação de 67 líderes de todo o país (MDB, *II Seminário de Estudos e Debates da Realidade Brasileira*. Recife, 1971).

¹⁹⁵ DELGADO, Tarcísio, *A história de um rebelde: 40 anos, 1966-2006*, Brasília: Fundação Ulysses Guimarães, 2006, p. 112. O livro trata da trajetória do MDB e de seu sucessor, o PMDB. As palavras de Ulisses foram as seguintes: “O paradoxo é o signo da presente sucessão presidencial brasileira. Na situação, o anunciado como candidato, em verdade, é o presidente, não aguarda a eleição, e, sim, a posse. Na oposição, também não há candidato, pois não pode haver candidato a lugar de antemão provido. (...) A inviabilidade da candidatura oposicionista testemunhará perante a nação e perante o mundo que o sistema não é democrático, de vez que tanto quanto dure este, a atual situação sempre será governo, perenidade impossível quando o poder consentido pelo escrutínio direto, universal e secreto, em que a alternatividade de partidos é a regra, consoante ocorre nos países civilizados. Não é o candidato que vai percorrer o país. É o anticandidato, para denunciar a antieleição, imposta pela anticonstituição que homizia o AI-5, submete Legislativo e o Judiciário ao Executivo, possibilita prisões desamparadas pelo habeas corpus e condenações sem defesa, profana a indevassabilidade dos lares e das empresas pela escuta clandestina, torna inaudíveis as vozes discordantes, porque ensurdece a nação pela censura à imprensa, ao rádio, à televisão, ao teatro e ao cinema”.

¹⁹⁶ Sobre o juramento com a ressalva ao AI-5, ver FSP, 19/3/75, p. 6; e sobre o SNI, ver FSP, 24/3/75, p. 4.

iniciativa semelhante liderada pelo filósofo inglês Bertrand Russell (portanto, Tribunal Russell), voltada aos crimes cometidos pelos Estados Unidos durante a Guerra do Vietnã.¹⁹⁷ Na sessão italiana, a análise dos instrumentos jurídicos da ditadura brasileira coube ao juiz Salvatore Senese, auxiliado por outros juízes membros da associação italiana Magistratura Democrática.¹⁹⁸

Em seu parecer, o ato nº 5 era tratado como a consagração do “arbítrio institucionalizado”. Ou seja, o fundamento do poder era a própria vontade da corporação militar e o apoio do poder econômico nacional e estrangeiro, e não um ordenamento jurídico, feito de normas gerais, abstratas e estáveis. Nesse contexto, todos os atos normativos mais solenes, como a constituição, as leis ou mesmo os atos institucionais, eram apenas uma fachada legalista com vistas a angariar legitimidade legal para o regime.¹⁹⁹

Para que houvesse um estado em sentido moderno, eram necessárias normas gerais e abstratas com alguma efetividade e estabilidade. Estariam presentes até mesmo no estado autoritário, caracterizado por prever apenas deveres, e não direitos. Ao que tudo indica, essa modalidade estatal equivaleria à ditadura. No caso brasileiro, o AI-5 teria transformado a ditadura em despotismo, em que não haveria qualquer previsibilidade jurídica do poder, mas apenas a vontade pura e imprevisível de quem de fato o detinha. Era o fim da “razão jurídica”, ou seja, de qualquer fundamento jurídico do poder.²⁰⁰

Uma constituição costuma prever normas gerais, abstratas e estáveis, ou seja, que não sejam modificadas a todo tempo, e se espera que tenham ao menos alguma efetividade mínima. Assim, para os pareceristas, parece que uma ditadura ou um estado autoritário poderiam ter uma constituição como fundamento e limitação jurídica. Porém, o AI-5 teria consolidado a vocação do regime em recusar esse tipo de normatividade, ao negar uma efetividade mínima à Constituição de 1967, que continha normas gerais e abstratas. Logo, o quinto ato teria levado o regime ao despotismo ou estado de exceção.

¹⁹⁷ ANGELO, Vitor Amorim, Anistia, Diretas Já! e o lugar da esquerda armada na memória social, *Anais do XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais*, 2011, p. 1-16. Lelio Basso era um político socialista que havia sido um dos líderes da resistência italiana antifascista durante a Segunda Guerra Mundial. No Tribunal Russell II, vários exilados brasileiros participaram como testemunhas. Alguns eram egressos da luta armada contra o regime (TRIBUNAL RUSSELL II, *Brasil, violação dos direitos humanos*).

¹⁹⁸ TRIBUNAL RUSSELL II, *Brasil, violação dos direitos humanos*, p. 83.

¹⁹⁹ *Ibid.*, p. 83-90.

²⁰⁰ *Ibid.*, p. 83-90.

O arbítrio expresso no AI-5 era tamanho que seriam inúteis, por falta de necessidade, a edição de novos atos institucionais. De qualquer forma, essa seria uma possibilidade constante, com base na doutrina do “poder revolucionário” permanente:

Esta situação de “mãos absolutamente livres” para o grupo no poder torna, provavelmente, inútil o recurso a novos atos institucionais, sempre possível, no entanto, com base na práxis do arbítrio constitucional teorizada nos vários preâmbulos de tais atos e consolidados no Brasil. Por outro lado, o processo de destruição da razão jurídica parece completo com o AI-5 e a Lei de Segurança Nacional.²⁰¹

No Brasil, o jurista e antigo político udenista Afonso Arinos também fez uma crítica severa contra o ato nº 5, no relatório sobre as futuras reformas políticas que elaborou a pedido do Governo Geisel, no início de 1978. Desde a “revolução” de 1964, que ele reconhecia enquanto tal, teria se instalado o poder fechado, autoritário e ditatorial no país, em oposição à democracia, ao estado de direito e ao estado constitucional. Não houvera apenas um sistema político ditatorial, mas uma sucessão de diversos modelos, inaugurados a partir de sucessivos golpes de estado, em 1965, com o AI-2. O AI-5 teria surgido de um novo golpe, uma vez soçobrada a Constituição de 1967, em parte, devido à intransigência da oposição. O ato seria a máxima expressão ditatorial, tanto por seu conteúdo quanto por sua ascendência hierárquica sobre o ordenamento jurídico restante. Seus dispositivos teriam descaracterizado “a doutrina, a prática e a tradição do constitucionalismo ocidental” em toda a sua história.²⁰²

Depois do AI-5, foram editados mais 12 documentos da mesma natureza. O ciclo iniciado em dezembro de 1968 foi encerrado em 17 de outubro de 1969, quando a junta militar que assumiu em lugar de Costa e Silva outorgou a emenda constitucional nº 1, que reformulou amplamente a Constituição de 1967.²⁰³ Ao afirmar a vigência dos atos

²⁰¹ *Ibid.*, p. 87-88.

²⁰² ARINOS DE MELO FRANCO, *Relatório sobre as Reformas Políticas*. O jurista, ex-ministro e ex-deputado da UDN apresentou seu “relatório” a pedido do senador arenista Petrônio Portela, incumbido pelo general Geisel de colher subsídios para seu projeto de reforma constitucional. O documento seria de 14 de março de 1978 (p. 304-305). Arinos afirmou que em “sistemas de constituições escritas”, o poder constituinte originário surgiria de duas fontes, da revolução, em que o “poder existente” era suprimido por fatores externos, e do golpe de estado, em que o poder era transformado a partir de dentro, de seus próprios detentores (p. 307).

²⁰³ Curiosamente, a EC-1 previu o quórum de dois terços para a aprovação de emendas constitucionais em todos os casos (art. 51), em vez de maioria absoluta, e não apenas para que pudessem ser aprovadas dentro de uma única sessão legislativa ordinária, como dispunha a Constituição de 1946. Sob a nova sistemática, o Congresso Nacional aceitou cinco propostas de reforma, entre 1972 e 1976.

institucionais, a partir do quinto, e incorporar diretamente parte de seus dispositivos,²⁰⁴ o novo texto buscava normalizar a exceção. A um só tempo, afirmava a existência de uma constituição, que deveria regular de modo abrangente o uso do poder estatal, e de instrumentos normativos que declaravam poderes virtualmente ilimitados do presidente da república enquanto chefe da “revolução”. Além disso, o instrumento escolhido para impor a nova realidade jurídica dissimulava seu caráter ditatorial. Segundo Afonso Arinos, as origens e os conteúdos da emenda constitucional nº 1 a tornavam, na verdade, um ato institucional.²⁰⁵ Em suma, havia uma completa “indecidibilidade entre normalidade e exceção”.²⁰⁶

Os novos atos serviram a finalidades diversas. Alguns promoveram reformas legais e administrativas,²⁰⁷ com a usurpação das prerrogativas do parlamento fechado. Outros organizaram a sucessão do poder presidencial no turbulento período entre os governos de Costa e Silva e de Médici. O primeiro sofreu uma trombose que o impediu de continuar no cargo. Pela Constituição de 1967, deveria assumir o vice-presidente, o civil Pedro Aleixo. Em seu lugar, a cúpula do regime preferiu nomear uma junta militar provisória.²⁰⁸ Posteriormente, convocou-se uma eleição indireta para que o Congresso recém reaberto referendasse o general Médici na presidência da república.²⁰⁹

Por fim, os novos atos institucionais ampliaram o caráter excepcional do regime. As cassações de mandatos e suspensões de direitos políticos tiveram seus efeitos agravados.²¹⁰ Após o sequestro do embaixador dos Estados Unidos, Charles Elbrick, em setembro de 1969, foram criadas as penas de morte e de banimento, para crimes contra a segurança nacional. A primeira contrariava a tradição brasileira de prevê-la apenas no contexto de guerra externa. De qualquer forma, não seria aplicada, ao contrário da segunda, que atingiria os presos políticos libertados em troca dos embaixadores estrangeiros, como Elbrick, sequestrados pela luta armada. Na mesma ocasião, previu-se a pena de confisco para casos de corrupção no setor público.²¹¹ A ampliação do repertório

²⁰⁴ Como no caso do art. 36, §1º, que incorporou a previsão do AI-6 de não permitir que os suplentes assumissem as vagas de parlamentares cassados, e do art. 153, §11, que reproduzia as penas de banimento, morte e confisco do AI-14.

²⁰⁵ ARINOS DE MELO FRANCO, *Relatório sobre as Reformas Políticas*, p. 306.

²⁰⁶ BARBOSA, *História Constitucional Brasileira*, p. 97.

²⁰⁷ Os atos de nº 8, 9 e 11.

²⁰⁸ AI-12.

²⁰⁹ AI-16.

²¹⁰ Atos de nº 6 e 10.

²¹¹ O sequestro de Elbrick ocorreu em 4/9/1969, logo após a tomada do poder pela junta militar, em 1º/9. Dois dias depois, foram libertados 15 presos políticos em troca da libertação do embaixador, o que ocorreria no dia seguinte, feriado de 7 de setembro. Seguiram para o México, em avião militar. A pena de banimento

punitivo atingiu também os militares dissidentes, que poderiam ser afastados temporariamente por atentarem “contra a coesão das Forças Armadas”,²¹² na esperança de que se realinhassem à cúpula do regime. Igualmente foi atacada a autonomia dos municípios, com a ampliação das possibilidades de intervenção federal. No caso do poder judiciário, o movimento foi duplo. De um lado, o STF voltou a ser composto por 11 membros, em vez de 16, após os expurgos que se seguiram ao AI-5 e as renúncias em solidariedade aos atingidos. De outro, a corte suprema perdeu a competência de julgar recursos ordinários de civis processados por crimes contra a segurança nacional perante a Justiça Militar.²¹³ Em praticamente todos esses atos institucionais, constava a cláusula que denegava o acesso ao poder judiciário contra as ações praticadas em seu nome.²¹⁴

2.3. A legislação de segurança nacional

Quando ocorreu o Golpe de 1964, vigorava uma lei especial de 1953 sobre crimes políticos.²¹⁵ O novo regime viria a impor a sua concepção sobre o tema apenas em 1967, por meio de um decreto-lei, em um dos últimos atos sob o AI-2. Ficou conhecida como Lei de Segurança Nacional por ser orientada pela doutrina de mesmo nome da Escola Superior de Guerra.²¹⁶ Dois anos depois, a liderança do regime substituiu-a por outra, na esteira do AI-5. O Decreto-Lei nº 898, de 29 de setembro de 1969 (LSN/1969), era ainda mais draconiano que o anterior e foi editado enquanto o Congresso ainda estava fechado. Desempenhou um papel central no regime militar, ao permitir a repressão de opositores políticos por meio de processos na Justiça Militar. A estratégia era vantajosa como alternativa ao uso puro e simples da violência, pois sua forma jurídica lhe dava ares de conformidade ao estado de direito, legitimando-a. Ademais, os magistrados castrenses eram suficientemente alinhados ao regime, pois ou eram oficiais militares ou eram juízes togados que trabalhavam cotidianamente com os primeiros, o que aproximava os seus

foi criada pelo AI-13 e a de morte e de confisco pelo AI-14. Foram publicados no Diário Oficial da União, respectivamente, nos dias 9 e 10 de setembro. Ambos eram datados, retroativamente, em 5 de setembro.

²¹² AI-17. Também vigorava a possibilidade mais drástica de afastamento definitivo, para a reserva, uma espécie de aposentadoria dos militares.

²¹³ AI-6.

²¹⁴ Só não continham essa cláusula os atos nº 8, que promoveu reforma administrativa; nº 9, que modificou regras sobre reforma agrária; e nº 10, que ampliou os efeitos das cassações e suspensões de direitos políticos.

²¹⁵ Lei nº 1.802, de 5 de janeiro de 1953. Ela foi criada em substituição à primeira do gênero no país, a Lei nº 38, de 4 de abril de 1935.

²¹⁶ Decreto-Lei nº 314, de 13 de março de 1967.

entendimentos sobre a segurança do estado. Ao mesmo tempo, a legislação e o funcionamento da Justiça Militar deixavam margem para que a tortura política clandestina permanecesse imune ao direito.²¹⁷ Para os críticos da LSN, algumas mudanças poderiam prevenir essas violências. Além do mais, a reforma da lei deveria reduzir a imprecisão dos seus tipos penais e amenizar as penas, que incluíam a pena de morte e a prisão perpétua, dentre outros aspectos.

Na sua VII Conferência Nacional, em maio de 1978, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) avalizou todas essas críticas e demandas por mudança, na forma da análise detalhada de Heleno Fragoso, renomado penalista e advogado de presos políticos.²¹⁸ A argumentação fundava-se em dois pressupostos. O primeiro era considerar a democracia como base de legitimidade do estado e de suas leis. Nessa perspectiva, a LSN era ilegítima por ser obra de um regime autoritário. Além disso, seu teor incriminava uma série de práticas típicas de uma democracia, como a manifestação do pensamento e a realização de reuniões públicas. Em um regime dessa natureza, só seria legítima a proibição de discursos “teleologicamente orientad[o]s no sentido de suscitar nos destinatários comportamentos que modifiquem a realidade”, ou seja, que levassem à própria supressão do regime democrático.²¹⁹

O segundo pressuposto da crítica endossada pela OAB era uma concepção de direito penal em que um conjunto de princípios normativos deve regular o poder punitivo do estado para lhe dar racionalidade e o tornar compatível com os direitos humanos. Na seara da criminalidade política, esses pressupostos democráticos e liberais autorizavam a penalização de apenas duas condutas gerais, a traição e a sedição, que eram atentados, respectivamente, contra a segurança externa e a interna.²²⁰ O detalhamento dos dois comportamentos, que poderia dar lugar a diversos tipos penais, deveria ser definido de modo preciso, para afastar a arbitrariedade dos juízes responsáveis por sua aplicação. Quanto à definição das penas, deveria haver proporcionalidade com a gravidade da conduta, por questão de justiça retributiva; e parcimônia, tanto por razões de política

²¹⁷ PEREIRA, *Ditadura e Repressão*. Sobre a tortura, ver FRAGOSO, *Lei de Segurança Nacional*.

²¹⁸ FRAGOSO, *Lei de Segurança Nacional*. Em 1981, Heleno Fragoso apresentou uma tese sobre terrorismo e criminalidade política no concurso público para professor titular de direito penal da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) (FRAGOSO, Heleno, *Terrorismo e Criminalidade Política*, Rio de Janeiro: Forense, 1981). Tratava-se de um especialista no tema.

²¹⁹ FRAGOSO, *Lei de Segurança Nacional*, p. 78.

²²⁰ A traição consiste em se aliar militarmente ao inimigo estrangeiro do país (ver art. 355 ss., do Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969, o Código Penal Militar – CPM). Na sedição, um nacional pega em armas contra as autoridades constituídas de seu próprio país. Corresponde à revolta armada, ao motim, à insurreição.

criminal, pois penas mais graves não aumentariam a eficácia da norma penal, quanto por razões de humanidade, pois a partir de certo limite a violência punitiva seria moralmente inaceitável.²²¹

A LSN reproduzia vários conceitos da doutrina da ESG, como “segurança nacional” e “antagonismo”. O último foi criticado não apenas por sua “nebulosidade” e “indeterminação”, mas sobretudo por seu caráter antidemocrático. Consistia na manifestação contrária aos objetivos nacionais,²²² cuja definição não constava necessariamente na constituição ou nas leis vigentes, mas poderia ser identificada na cultura e na história nacional. A ESG costumava formulá-los em seus documentos.²²³ Com a EC-1/69, a competência foi formalmente atribuída ao CSN, um colegiado das altas autoridades do poder executivo federal.²²⁴ Porém, Heleno Fragoso advertia que esses “antagonismos” eram “típicos dos regimes democráticos”, só reprimidos por “ditaduras”. A mesma censura foi dirigida ao conceito de “guerra psicológica adversa”, pois alçava a ato de guerra a manifestação do pensamento “contrária à consecução dos objetivos nacionais”. Apesar de constarem apenas na parte geral da lei, sem qualquer implicação jurídica direta, esses “conceitos obscuros, exagerados e indeterminados” da doutrina de segurança nacional refletiam-se em diversos dispositivos normativos, inclusive em tipos penais, que, via de regra, eram descritos igualmente de modo impreciso.²²⁵ Assim, a LSN era autoritária não apenas por criminalizar práticas típicas de uma democracia, mas também pela margem de arbítrio que conferia aos juízes responsáveis por aplicá-la.

Havia diversos exemplos de tipos penais antidemocráticos. Parte deles ameaçava seriamente a possibilidade de se fazer crítica política e social. “Incitar” a “subversão da ordem político-social” ou a “animosidade entre as Forças Armadas ou entre estas e as classes sociais ou as instituições civis” era punido com pena mínima era de 10 anos.²²⁶ “Fazer propaganda subversiva” era igualmente proibido em qualquer dos meios tradicionais de ação política, como “jornais, revistas, periódicos, livros, boletins, panfletos, rádio, televisão, cinema, teatro e congêneres”; diálogo com “pessoas nos locais de trabalho ou ensino”; “comício, reunião pública, desfile ou passeata”; “greve

²²¹ FRAGOSO, *Lei de Segurança Nacional*.

²²² *Ibid.*

²²³ Ver ESG, *Manual Básico*, Rio de Janeiro: ESG, 1975.

²²⁴ Art. 89, I, da EC-1/69. Segundo o art. 88, era presidido pelo Presidente da República e composto também, como membros natos, pelo “Vice-Presidente da República e [por] todos os Ministros de Estado”.

²²⁵ FRAGOSO, *Lei de Segurança Nacional*.

²²⁶ Art. 39 da LSN/1969.

proibida”;²²⁷ dentre outros. Ambos eram baseados no conceito de subversão. Seu significado básico coincidia, em geral, com os conceitos de antagonismo e de contestação: designavam a ação que buscava destruir ou modificar a ordem política e social vigente, cujos pilares eram os objetivos nacionais.²²⁸ Ou seja, todos esses conceitos com implicações penais eram definidos pelo próprio regime.

Em tempos de Guerra Fria, os subversivos sobretudo eram os comunistas, pois, segundo o entendimento da ESG, opunham-se a diversos objetivos nacionais permanentes, como o “regime representativo e democrático”, ao buscarem instaurar uma ditadura; a “soberania nacional”, ao estarem a serviço de potências estrangeiras como a União Soviética; e a “paz social”, ao adotarem métodos incluíam o fomento da luta de classes e a guerra revolucionária. Como veremos na próxima seção, o conceito de comunismo da Escola era bastante abrangente,²²⁹ de modo que era um critério de pouca utilidade para delimitar com precisão o escopo dos tipos penais que criminalizavam a subversão. Na prática, essa imprecisão era útil para punir críticos do governo ou do regime das mais variadas filiações ideológicas.²³⁰

A intolerância do regime a críticas públicas era explicitada em outros dispositivos da LSN. No artigo 16, era criminalizada a divulgação “por qualquer meio de comunicação social, [de] notícia falsa, tendenciosa ou fato verdadeiro truncado ou deturpado, de modo a indispor ou tentar indispor o povo com as autoridades constituídas”. A imprensa era igualmente intimidada, pois se veiculasse alguma opinião “criminosa” poderia ser multada²³¹ ou impedida de funcionar de modo temporário ou definitivo, muitas vezes por ato sumário do poder executivo.²³² Tamanho cerceamento da crítica de cunho político era incompatível com qualquer forma de democracia.

²²⁷ Art. 45 da LSN/1969. Até mesmo a greve pacífica era tratada como crime contra a segurança nacional, como o art. 39, que punia severamente a incitação à paralisação de serviços públicos, ou o art. 40, contra os servidores que efetivamente as realizassem.

²²⁸ ESG, *Manual Básico*.

²²⁹ *Ibid.*

²³⁰ Em 1978, o senador arenista Eurico Rezende acusou de subversivo o senador emedebista Paulo Brossard (FSP, 7/4/78, p. 5). Não houve punição, mas o exemplo ilustra o uso disparatado do termo para desqualificar críticos da ditadura, que era comum, à época. Brossard era um político liberal-conservador e havia apoiado o Golpe de 1964 (SOUSA, Luís Otávio de, *Paulo Brossard de Sousa Pinto*, CPDOC, disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/paulo-brossard-de-sousa-pinto>>, acesso em: 20 out. 2020).

²³¹ Art. 16, §§ 2º e 3º, da LSN/1969.

²³² A veiculação de propaganda subversiva poderia levar, dentre outras punições, à suspensão da circulação do jornal por 30 dias, a critério do juiz, ao receber a denúncia, ou seja, no início do processo judicial; ou da transmissão de estações de rádio e TV, por igual período, por decisão presidente do Conselho Nacional de Telecomunicações (art. 53 da LSN/1969). A situação era semelhante em outros casos, como a incitação à subversão (art. 16) via jornal, rádio ou TV, em que os ministros da justiça e das comunicações poderiam

Em seus excessos, a LSN punia condutas mesmo quando desprovidas do propósito subversivo, como no caso de roubo, sequestro e ofensa à honra dos mais altos dignatários públicos.²³³ Segundo Heleno Fragoso, a Justiça Militar corrigiu essa impropriedade ao firmar jurisprudência de que a intenção subversiva do agente criminoso era uma elementar subjetiva dos tipos da LSN. Ou seja, a lei só era aplicável quando se provasse que o sujeito do comportamento ilícito agira com propósito subversivo. Contudo, os magistrados dispensavam a exigência dessa elementar subjetiva no caso do roubo a banco, diante da letra da lei que dispunha “qualquer que seja a sua motivação”.²³⁴ Para Fragoso, tratava-se de dispositivo inconstitucional.²³⁵

A lei era profusa em caracterizar condutas criminosas a partir de expressões impróprias, ou seja, sem definição legal ou doutrinária, o que resultava em imprecisão contrária ao princípio da reserva legal. Era o caso de “ato de massacre, sabotagem ou terrorismo”, “devastar”, “saquear” e “assaltar”, dentre outros.²³⁶ Ao julgador, restaria a alternativa de definir arbitrariamente o significado desses comportamentos ou deixar de aplicar os tipos penais correspondentes, diante da falta de significado técnico das expressões legais. Tamanha era a impropriedade técnica da lei que Heleno Fragoso duvidava que seus criadores fossem juristas.²³⁷

Dentre as penas, as mais graves eram a de morte e a prisão perpétua. Via de regra, eram previstas para crimes políticos qualificados pelo resultado de morte.²³⁸ Além disso, eram cominadas em casos específicos relacionados à traição, à sedição e à sabotagem de instalações militares ou da infraestrutura de comunicações e transportes.²³⁹ Jamais foram aplicadas e Fragoso, acompanhado da OAB, defendeu a sua abolição. Outras penas da LSN eram excessivas, na contramão da tendência contemporânea de mitigá-las.²⁴⁰ Incitar

suspender e até encerrar o seu funcionamento, em caso de reincidência, e cancelar os respectivos registros de pessoa jurídica (art. 54).

²³³ Artigos 28 e 36 da LSN/1969.

²³⁴ Art. 27 da LSN/1969. Sua pena mínima era de 10 anos de reclusão e prisão perpétua, se seguido de morte, em contraste com os 4 e 15 anos, respectivamente, da tipificação da mesma conduta no Código Penal (art. 157; em 1990, a Lei nº 8.072 aumentou para 20 anos a pena mínima para a forma qualificada pelo resultado de morte).

²³⁵ FRAGOSO, *Lei de Segurança Nacional*, p. 76.

²³⁶ Art. 28 da LSN/1969. O termo “assaltar” também era utilizado no art. 27, relativo a roubo a banco.

²³⁷ FRAGOSO, *Lei de Segurança Nacional*.

²³⁸ Dos onze casos, em seis a prisão perpétua era pena mínima e a pena morte era a máxima (artigos 9º, 24, 27, 28, 29 e 33 da LSN/1969). Os cinco crimes qualificados restantes deveriam ser punidos necessariamente com a morte (artigos 11, 32, 37, 39 e 41 da LSN/1969).

²³⁹ Artigos 8º, 10, 11, 15, 22, 25 e 31 da LSN/1969.

²⁴⁰ FRAGOSO, *Lei de Segurança Nacional*.

a paralisação de serviços públicos era punida com reclusão de 10 a 20 anos.²⁴¹ Inexplicavelmente, os servidores que efetivamente realizassem a greve receberiam pena de 8 meses a 1 ano.²⁴²

Por fim, a LSN era criticada por alguns aspectos processuais. Na fase de investigação, os acusados poderiam ser mantidos incomunicáveis por 10 dias. Sequer seus advogados poderiam contatá-los.²⁴³ Da perspectiva formal, esse era o principal fator que favorecia a prática da tortura. O problema seria amenizado caso a legalidade das prisões provisórias pudesse ser questionada por *habeas corpus*, pois muitos poderiam ser poupados dessa situação de maior vulnerabilidade à violência estatal. Mas o AI-5 o havia suspenso. Por fim, Fragoso criticou a LSN por favorecer a acusação, durante o processo judicial, dentre outras questões.²⁴⁴

3. A contestação e o espantinho comunista

O anticomunismo foi um elemento importante da retórica do regime na preparação e na realização da reforma de 1978. Assumiu a forma de um espantinho retórico, o espantinho comunista, na medida em que evocava uma ameaça comunista ilusória, ao menos em sua magnitude, para amedrontar a opinião pública e, assim, justificar determinadas preferências políticas.²⁴⁵ Durante o debate público que antecedeu a reforma,

²⁴¹ Art. 39, V, da LSN/1969. Segundo Fragoso, a pena não era aplicada por sua desproporção com a gravidade do crime (*Ibid.*).

²⁴² Art. 40 da LSN/1969.

²⁴³ Art. 59, § 1º, da LSN/1969. Para Fragoso, era ilegal a extensão da incomunicabilidade aos advogados de defesa (FRAGOSO, *Lei de Segurança Nacional*).

²⁴⁴ *Ibid.* Em geral, poderiam ser arroladas 3 testemunhas de acusação e 2 de defesa (artigos 65 e 66 da LSN/1969). Nesse quesito, havia igualdade apenas quando a pena cominada fosse a morte ou a prisão perpétua (artigos 82 e 85).

²⁴⁵ A expressão “espantinho do comunismo” foi usada pelo senador Saturnino Braga, do MDB, em reação ao discurso de Geisel, em 1º/12/75, em que foi alardeada a ameaça subversiva e foi refreada a distensão. A nota oficial do partido fez referência a ela, “advertindo (...) contra o risco do espantinho do comunismo estimular a ofensiva de repressão brutal e iníqua contra cidadãos, ressuscitar o ‘macartismo’ e a ‘caça às bruxas’” (FSP, 6/8/75, p. 3). Segundo o Dicionário Caldas Aulete, um espantinho é um “boneco feito de pano, recheado de palha, geralmente em tamanho natural, usado para espantar aves predadoras em plantações” (AULETE, Caldas, *Espantinho*, Dicionário Aulete Digital, disponível em: <<http://www.aulete.com.br/espantinho>>, acesso em: 8 set. 2020). Em termos mais abstratos, o espantinho é um artefato feito para causar medo a partir da ilusão de que há uma grande ameaça real. Na retórica anticomunista, entre 1974 e 1978, a evocação da ameaça iminente da revolução armada funcionava como um espantinho, pois se tratava de atemorizar a população a partir de uma ilusão, assim como a simulação da presença de um ser humano serve para afugentar pássaros. A população amedrontada e convencida da necessidade de medidas de exceção deixaria intocado os poderes políticos dos militares, de grande extensão e virtualmente livres de restrições jurídicas ou institucionais, assim como os pássaros intimidados fogem e deixam intocadas as culturas que serão inteiramente colhidas pelos humanos. A única diferença é que o uso do espantinho agrícola toma abertamente como inimigos os pássaros, aqueles que devem ser atemorizados,

entre 1974 e 1978, a manobra foi utilizada para justificar a manutenção do autoritarismo, na forma dos instrumentos excepcionais, ainda que provisoriamente, no caso de Geisel e seus aliados. O presidente utilizava-o como forma de gerenciar o tempo da distensão. Além disso, servia para justificar a exclusão de determinados atores políticos do debate. Na realização da reforma, em 1978, o espantalho comunista serviria de justificativa para a substituição dos instrumentos excepcionais por mecanismos jurídicos que também eram percebidos como também autoritários por boa parte da opinião pública.

Desde 1964, o autoritarismo era justificado como necessário para defender os valores mais importantes da sociedade brasileira contra a ameaça de seus principais inimigos, os comunistas,²⁴⁶ que, ao fim e ao cabo, visariam a tomada violenta do poder para implantar uma sociedade baseada em valores estranhos às tradições nacionais.²⁴⁷ Essa combinação de autoritarismo e anticomunismo, presente há décadas no Brasil, ganhou força no contexto da Guerra Fria e foi sistematizada na forma da Doutrina de Segurança Nacional (DSN). Com eclosão da luta armada, em fins dos anos sessenta, o regime reforçou o apelo a esse discurso.²⁴⁸

Quando Geisel assumiu a presidência da república e prometeu o fim dos instrumentos excepcionais, o regime já havia derrotado o último foco guerrilheiro, na região do rio Araguaia, o que ainda não era do conhecimento público.²⁴⁹ Portanto, não havia mais ameaça armada iminente à ordem política e social brasileira. Mesmo assim, a retórica anticomunista continuou a ser utilizada no âmbito da distensão política. Era evocada uma falsa ameaça – o espantalho comunista – para atemorizar a população e as demais elites nacionais e, conseqüentemente, justificar o uso de instrumentos

enquanto o uso desse espantalho político trata como inimigo declarado o ser representado, o comunista, e não aqueles que são intimidados, os cidadãos.

²⁴⁶ O próprio preâmbulo do AI-1 traz a justificativa de conter a ameaça comunista. Em 1968, o mesmo ocorreu com o AI-5, como demonstra a reunião reservada do CSN que antecedeu a sua edição (CSN, *Ata da 43ª Reunião do CSN*, 1968). Por fim, a promessa de Geisel condicionou a revogação dos “instrumentos excepcionais” ao fim da “contestação” (EMENDA constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978, *Revista de Informação Legislativa*, v. Ano 15, n. 60, p. 233-318, 1978), termo que na retórica do regime equivalia, via de regra, a “subversão” e “comunismo”, como bem demonstra o *Manual Básico da ESG* (ESG, *Manual Básico*, passim). Era comum essa associação entre os aliados do regime, como no caso do jurista Miguel Reale (FSP, 23/11/75, p. 2).

²⁴⁷ ESG, *Manual Básico*, passim.

²⁴⁸ MOTTA, Rodrigo Patto Sá, *Em guarda contra o “perigo vermelho”: O anticomunismo no Brasil (1917–1964)*, Tese de Doutorado em História Econômica, USP, São Paulo, 2000; OLIVEIRA, Eliézer Rizzo, *As Forças Armadas: política e ideologia no Brasil (1964-1969)*, Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Unicamp, Campinas, 1976; e FICO, *Ditadura militar brasileira: aproximações teóricas e historiográficas*.

²⁴⁹ GASPARI, Elio, *A ditadura escancarada*, 2. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014; e RIDENTI, Marcelo, *As oposições à ditadura: resistência e integração*, in: REIS, Daniel Aarão; RIDENTI, Marcelo; MOTTA, Rodrigo Patto (Orgs.), *A ditadura que mudou o Brasil - 50 anos do golpe de 1964*, Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

excepcionais para combater a ameaça subversiva e excluir (e, por vezes, exterminar fisicamente), de forma arbitrária, determinados setores políticos da vida pública. O próprio presidente Geisel valeu-se dessa manobra por diversas vezes, para justificar a manutenção do autoritarismo na esteira do seu projeto de distensão política.

No discurso de 19 de março de 1974, o espantalho comunista apareceu de modo discreto para justificar a inviabilidade de se cumprir imediatamente a promessa de substituir os instrumentos excepcionais por novas salvaguardas constitucionais, pois era necessário mantê-los vigentes até que as ameaças fossem totalmente debeladas. Sobre a concretização de sua proposta, Geisel afirmou:

Dependerá necessariamente de que o espírito de contestação de minorias trêfegas ou transviadas, perturbador da vida do país, irresponsável ou demagógico, com apelo até às armas do embuste, da intriga ou da violência, acabe por exaurir-se, ante repúdio geral, pelo reconhecimento pleno da realidade hoje incontestável que é a da implantação definitiva de nossa doutrina revolucionária.²⁵⁰ (grifo nosso)

De acordo com o *Manual Básico da ESG*, a contestação designava ações políticas radicais, em geral, violentas, protagonizadas por minorias que não aceitavam a ordem vigente.²⁵¹ Seu sentido era próximo ao de subversão, que igualmente indicava as atividades ou os agentes que buscavam destruir – e, eventualmente, substituir – o *status quo*. No manual, era usado para qualificar ou designar os comunistas, cujo objetivo final seria levar à ruína o regime por meio da tomada violenta do poder. Eram igualmente minoritários, ou seja, não representavam a maioria da sociedade brasileira, além de “intelectualizados” e “fanáticos”²⁵² (ou seja, tinham grande convicção em seus próprios valores e eram muito motivados para implantá-los). Em tese, a contestação poderia designar muitos setores e agentes políticos, mas a preocupação central do regime, à época, era com os comunistas.²⁵³

Porém, a contestação e a subversão não seriam ameaças apenas contra o regime militar vigente, mas sim contra os valores mais importantes da sociedade brasileira, tratados na DSN como “objetivos nacionais permanentes”.²⁵⁴ Esses objetivos não

²⁵⁰ GEISEL, *Pronunciamento feito na primeira reunião ministerial em 19 de março de 1974*, p. 46.

²⁵¹ ESG, *Manual Básico*, p. 367.

²⁵² *Ibid.*, p. 247.

²⁵³ O que pode ser verificado no Manual Básico da ESG de 1975, em que a subversão comunista é a única forma de contestação analisada, e de forma extensa (*Ibid.*).

²⁵⁴ A ação contrária a esses objetivos era chamada de antagonismo, que, por sua vez, incluía a contestação e a subversão. O Manual da ESG não distingue esses termos de modo muito preciso (*Ibid.*).

dependiam de sua inscrição nas leis e na constituição, ainda que isso eventualmente ocorresse.²⁵⁵ Eram anteriores e mais importantes. Sua defesa inclusive justificaria o desrespeito às formalidades do direito vigente, caso necessário, como ocorrera em 1964, em que a constituição foi desrespeitada em nome dos interesses fundamentais da coletividade.²⁵⁶ Da parte do comunismo, havia ameaça ao menos aos objetivos nacionais da paz social, pois promoviam a luta de classes; da democracia, pois buscavam implantar o totalitarismo; e da soberania, pois serviam a interesses de potências estrangeiras, como a União Soviética.²⁵⁷

Esse conceito de objetivos nacionais permanentes era o equivalente, no meio militar, de uma ideia importante do pensamento conservador autoritário, segundo a qual os valores que estruturam concretamente a ordem social são tratados como uma espécie de constituição real do povo, que é superior à constituição escrita. A última deve reproduzir a primeira e, quando não o fizer ou quando se tornar disfuncional, nesse sentido, perde a sua legitimidade.²⁵⁸

De acordo com a DSN, poderiam ser reprimidos todos aqueles que representassem uma ameaça à consecução e manutenção dos objetivos nacionais. Por definição, esse era o caso dos comunistas.²⁵⁹ Porém, é provável que boa parte da opinião pública não estivesse disposta a apoiar a repressão estatal de comunistas que se limitassem a praticar atividades típicas de qualquer democracia ocidental contemporânea. Havia uma grande diferença

²⁵⁵ Este trecho indica o caráter secundário do texto constitucional: “A Constituição Brasileira não apresenta especificamente uma relação de Objetivos Nacionais Permanentes. Em todo o seu texto, encontram-se referências e dispositivos que, explícita ou implicitamente, permitem a identificação desses objetivos. A [EC-1/69] atribui ao Conselho de Segurança Nacional a competência para [estabelecê-los]” (*Ibid.*, p. 49-50).

²⁵⁶ No preâmbulo do AI-1, justificou-se a ruptura com a Constituição de 1946 porque seus “processos constitucionais não funcionaram para destituir o governo, que deliberadamente se dispunha a bolchevizar o País”, assim como não estavam impedindo a sua destruição “econômica, financeira, política e moral”. Portanto, era mais importante resguardar os interesses nacionais em jogo do que respeitar as normas constitucionais. Ao que tudo indica, essa justificativa não foi articulada de acordo com o esquema conceitual da DSN. Baseava-se nas tradições conservadoras de cunho anticomunista e autoritário. De qualquer forma, há uma grande afinidade com a doutrina elaborada pela ESG, que, em grande medida, sistematizava essas formulações mais antigas.

²⁵⁷ O Manual Básico da ESG de 1975 trouxe essa lista dos objetivos nacionais permanentes, acrescidos do progresso, da integridade territorial e da integração nacional (ESG, *Manual Básico*, p. 49-55). A guerra revolucionária comunista era considerada subversiva justamente “por visar à destruição dos princípios morais em que repousa a sociedade” (p. 302). Para a sua caracterização mais detalhada, ver p. 243-255 e 297-312.

²⁵⁸ Sobre o tema da ideia autoritária de que do ponto de vista jurídico o modo de vida concreto do povo tem precedência sobre a constituição escrita, que *deve* expressá-lo, ver BARBOSA, *História Constitucional Brasileira*, p. 24-26. Em sua análise sobre o uso da ideia na ditadura militar brasileira, o autor resgata algumas formulações do jurista alemão Carl Schmitt e dos brasileiros Francisco Campos e Manoel Gonçalves Ferreira Filho. Em 1975, Carlos Medeiros Silva deu uma entrevista ao jornal *O Estado de São Paulo* em sentido semelhante (MEDEIROS SILVA, *A Constituição e os Atos Institucionais*).

²⁵⁹ ESG, *Manual Básico*.

entre um guerrilheiro que assaltasse um banco, sequestrasse aviões ou embaixadores, e um jornalista ou professor universitário que professasse ideias socialistas e as defendesse em passeatas ou greves pacíficas.

Um modo de justificar a sua repressão era inserir essas atividades políticas no continuum da estratégia comunista da guerra revolucionária. Seriam meras táticas pacíficas e aparentemente democráticas para conquistar simpatia social para o movimento, levando-o a se consolidar e, finalmente, organizar um levante armado para tomar o poder e implantar um outro modelo de sociedade. Muitos militantes agiriam de modo dissimulado, ocultando as suas verdadeiras intenções. Outros teriam boa-fé, mas ainda assim contribuiriam para o mesmo resultado danoso. Ambos utilizariam as liberdades democráticas contra a própria democracia. Portanto, todos deveriam ser reprimidos, mesmo que com medidas de exceção, se necessário. Outras características da estratégia revolucionária contemporânea magnificavam o seu perigo e, assim, justificavam um vigor ainda maior na sua contenção: tratava-se de uma guerra universal, ou seja, cujo objetivo final era a implantação do comunismo em todo o mundo; permanente, ou seja, sem tréguas e de longa duração; e total, o que significava que todos os meios eram empregados para conquistar tanto vitórias militares quanto corações e mentes.²⁶⁰

Esse diagnóstico da ESG sobre a estratégia comunista, independentemente de sua acurácia factual, servia a fins autoritários, ao ser usado para justificar a exclusão política de amplos setores da sociedade. Em primeiro lugar, levava ao ostracismo, à prisão, à tortura ou ao extermínio físico dos comunistas, em armas ou não. Além do mais, muitas

²⁶⁰ *Ibid.* A legislação da ditadura militar refletia a importância política da DSN. Em 1965, o AI-2 inseriu na Constituição de 1946 a expressão “crimes contra a segurança nacional”, em vez de “crimes contra a segurança externa”, para assinalar parte da competência da Justiça Militar sobre os civis (art. 108, § 1º, da Constituição de 1946). Além disso, “segurança nacional” passou a designar uma categoria que poderia ser regulamentada diretamente por decretos-lei do presidente (art. 30, AI-2). Na Constituição de 1967, foi abundante o uso da expressão. Pouco depois, a nova lei sobre crimes políticos tornou-se a LSN (Decreto-Lei nº 314, de 13 de março de 1967). O objetivo era estender práticas típicas da segurança externa para a garantia da segurança interna. Dois anos depois, a EC-1 e a nova LSN mantiveram a mesma lógica. Apesar de sua importância, o historiador Carlos Fico defende que a “utopia autoritária” explica mais a estratégia repressiva da ditadura militar brasileira do que a DSN (FICO, *Além do golpe: a tomada do poder em 31 de março de 1964 e a ditadura militar*, p. 76). A expressão teria sido cunhada pelos cientistas sociais Celso Castro, Gláucio Ary Dillon Soares e Maria Celina D’Araújo, no livro *Visões do golpe*, de 1994 (FICO, *Versões e controvérsias sobre 1964 e a ditadura militar*, p. 57). O seu uso por Fico indica a crença de que a transformação do Brasil em uma potência, no campo da “democracia ocidental e cristã”, passava pela eliminação do comunismo e da corrupção, dentre outros obstáculos, e de que o uso da violência ilegal para essa finalidade não era legítimo. Ademais, envolve a crença na superioridade moral e técnica dos militares brasileiros em relação aos civis, sobretudo os políticos. É uma versão menos elaborada intelectualmente da DSN. Ambas são legatárias do autoritarismo e do anticomunismo brasileiro (FICO, *Além do golpe: a tomada do poder em 31 de março de 1964 e a ditadura militar*, p. 75-81; e FICO, *Versões e controvérsias sobre 1964 e a ditadura militar*, p. 34-39).

vezes afastava da vida pública todos os que supostamente contribuíssem para o seu sucesso, como os políticos que defendessem com radicalidade a justiça social ou que fizessem críticas mais contundentes à ditadura vigente, depreciados pelo regime como meros demagogos movidos pelo próprio interesse eleitoral. Por fim, o uso do espantalho comunista tolhia os direitos de participação política de todos os cidadãos, de modo geral, pois justificava a permanência do autoritarismo como medida excepcional necessária.

Ao assumir a presidência em março de 1974, Geisel estava ciente de que não havia mais qualquer ameaça iminente de violência comunista no Brasil. No Natal anterior, um ataque das Forças Armadas havia debelado o último foco de luta armada contra a ditadura militar, a chamada Guerrilha do Araguaia, organizada pelo Partido Comunista do Brasil (PCdoB). Em poucos dias, os guerrilheiros remanescentes começaram a se dispersar, a maioria em retirada. Nos meses seguintes, os militares seguiram no seu encalço para assassiná-los, mesmo quando aceitavam a oferta de rendição. Toda essa operação do estado brasileiro foi mantida em sigilo,²⁶¹ o que ocultava da opinião pública o desrespeito sistemático às leis brasileiras e ao direito internacional.

Anos mais tarde, o general-presidente falou sobre o assunto com clareza, em entrevista:

[Geisel:] Houve várias tentativas de guerrilha. (...). No meu governo eu peguei o rescaldo, o fim, mas praticamente a guerrilha de Xambioá já estava liquidada. (...)

[Entrevistadores:] Em discurso pronunciado no início de seu governo o senhor falava em distensão, mais desenvolvimento e menos segurança. O senhor passou a dar maior ênfase ao desenvolvimento do que à segurança?

[Geisel:] Era isso mesmo. A segurança para mim já estava em grande parte assegurada quando se liquidou o problema de Xambioá.

(...)

[Entrevistadores:] No início de seu governo ainda havia a guerrilha do Araguaia. As operações de combate ficavam a cargo de quem?

[Geisel:] No início do meu governo essa guerrilha estava praticamente eliminada, não restando quase nada por fazer. Quem cuidava do assunto era o ministro do Exército e o pessoal que estava lá.

(...)

[Geisel:] Eu considerava, contudo, que depois da liquidação de Xambioá o problema comunista estava em fase de extinção, estava progressivamente perdendo importância.²⁶²

²⁶¹ GASPARI, *A ditadura escancarada*. Sobre o fim da guerrilha, ver também RIDENTI, *As oposições à ditadura: resistência e integração*.

²⁶² D'ARAÚJO; CASTRO, *Ernesto Geisel*. Xambioá é o nome de um município da região onde se desenvolveu a guerrilha, na fronteira entre os estados de Goiás (a partir de 1988, Tocantins) e do Pará, às margens do rio Araguaia.

É verdade que o contexto internacional estava agitado pelas tensões da Guerra Fria e da ruína das potências coloniais, em que a esquerda era um elemento importante. Na Ásia, ainda estava em curso a Guerra do Vietnã e os comunistas cambojanos avançavam. As colônias africanas de Portugal lutavam por independência e contribuíam para o fim do regime autoritário da própria metrópole. A Alemanha Ocidental e a Itália também experimentavam a violência política associada, respectivamente, a organizações como a Fração do Exército Vermelho – apelidada pela imprensa de *Baader-Meinhof* – e as Brigadas Vermelhas.²⁶³ Nas Américas, a vizinha Argentina vivia tempos conturbados, e logo a esquerda revolucionária seria esmagada por uma nova ditadura militar.²⁶⁴ Porém, a segurança da ditadura brasileira não estava ameaçada. Essa era inclusive uma condição de possibilidade para que Geisel pudesse prometer o fim dos instrumentos excepcionais, sem abalar a relativa unidade dos militares no poder. Em fins de 1974, essa visão foi expressa com clareza por Afonso Arinos, um moderado aliado do regime, conforme reportagem de Gilberto Negreiros:

[Arinos] [I]embrou, ainda, a excepcionalidade da situação de paz social atravessada pelo Brasil em comparação com a de seus vizinhos e a situou como fator altamente favorável a que se processe a aproximação entre Governo e Oposição[:] “Ao contrário do que se vê, por exemplo, na Argentina, não corremos no Brasil o risco de desagregação social. As Forças Armadas não sofrem qualquer ameaça à sua posição do grupo social hegemônico, da mesma forma que não existe no Brasil força social capaz de enfrentar a forma capitalista de produção. Nossos trabalhadores, ao contrário dos argentinos, não têm a tradição do sindicalismo revolucionário e, do ponto de vista geral, Arena e MDB não se distinguem”.²⁶⁵

O próprio governo iniciou com uma aproximação pragmática com países do bloco comunista. Um dia após prometer o fim do autoritarismo, o presidente reservou a primeira audiência diplomática oficial para o embaixador soviético.²⁶⁶ No mesmo ano, viria a estabelecer relações com a China governada por Mao Tsé-Tung²⁶⁷ e, no ano seguinte, o

²⁶³ VARON, Jeremy, *Bringing the war home: the Weather Underground, the Red Army Faction, and revolutionary violence in the sixties and seventies*, Berkeley: University of California Press, 2004; e BRODER, David, *Historically Compromised*, Jacobin Magazine, disponível em: <<https://www.jacobinmag.com/2018/05/red-brigades-aldo-moro-pci-historic-compromise>>, acesso em: 18 out. 2020.

²⁶⁴ SEOANE, María, *Argentina*, Enciclopédia Latinoamericana, disponível em: <<http://latinoamericana.wiki.br/verbetes/a/argentina>>, acesso em: 18 out. 2020.

²⁶⁵ FSP, 26/11/74, p. 5.

²⁶⁶ FSP, 20/3/74, p. 4.

²⁶⁷ ITAMARATY, *República Popular da China*, Ministério das Relações Exteriores do Brasil, disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/ficha-pais/4926-republica-popular-da-china>>, acesso em: 3 jun. 2020. O presidente dos Estados Unidos, o conservador Richard Nixon, já havia se aproximado do país asiático.

Brasil seria o primeiro, em todo o mundo, a reconhecer o novo regime angolano, implantado por guerrilheiros marxistas após longa guerra revolucionária anticolonial.²⁶⁸

Não havia mais luta armada no país. O que restava de “subversão” comunista eram alguns ex-combatentes derrotados e sem perspectiva de retomar o caminho das guerrilhas; e organizações, militantes e simpatizantes que jamais haviam aderido às armas. Em dezembro de 1976, alguns dirigentes do PCdoB, o que incluía sobreviventes da Guerrilha do Araguaia, conseguiram se reunir novamente em São Paulo. Foram descobertos e atacados brutalmente pelas forças da repressão, que mataram três homens, dois a tiros e um sob tortura, e levaram outras seis pessoas para a prisão, onde as torturaram e depois processaram na Justiça Militar.²⁶⁹ Desde 1973, o regime também havia passado a perseguir o Partido Comunista Brasileiro (PCB), que em todos aqueles anos se guiara por formas pacíficas de resistência.²⁷⁰ Seu maior líder, Luís Carlos Prestes, estava exilado na União Soviética desde 1971.²⁷¹ Entre 1974 e 1977, o regime assassinou ao menos 20 militantes do partido.²⁷²

Ao assumir, Ernesto Geisel estava a par dessas operações ilegais contra os comunistas e consentiu com o seu prosseguimento. Em 2018, foi encontrado um documento secreto do governo dos Estados Unidos, parcialmente revelado, que reforça o envolvimento do ex-presidente nos homicídios clandestinos. No memorando, o diretor da central de inteligência (CIA) relatou ao chanceler Henry Kissinger, em abril de 1974, que

2. Em 30 de março de 1974, o presidente brasileiro Ernesto Geisel encontrou-se com o general Milton Tavares de Souza (...) e o general Confúcio Danton de Paula Avelino. O primeiro está deixando a direção do Centro de Inteligência do Exército (CIE) e o que está assumindo-a. Também estava presente o general João Baptista Figueiredo, chefe do Serviço Nacional de Informações brasileiro (SNI).

3. O general Milton, que falou na maior parte do tempo, explicou, em linhas gerais, o trabalho do CIE contra a subversão interna durante o governo do ex-presidente Emílio Garrastazu Médici. Ele enfatizou que o Brasil não pode ignorar as ameaças subversiva e terrorista, e disse que métodos extralegais deveriam continuar sendo utilizados contra subversivos perigosos. Nesse

²⁶⁸ ITAMARATY, *República de Angola*, Ministério das Relações Exteriores do Brasil, disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/ficha-pais/4817-republica-de-angola>>, acesso em: 3 jun. 2020.

²⁶⁹ BRASIL, *Comissão Nacional da Verdade*. vol. 1, p. 484; ÂNGELO Arroyo, Memórias da Ditadura, disponível em: <<http://memoriasdaditadura.org.br/biografias-da-resistencia/angelo-arroyo/>>, acesso em: 10 set. 2020); RUY, José Carlos, *Chacina da Lapa: um crime com apoio do general Ernesto Geisel*, Portal Vermelho, disponível em: <<https://vermelho.org.br/2016/12/12/chacina-da-lapa-um-crime-com-apoio-do-general-ernesto-geisel/>>, acesso em: 10 set. 2020); e FSP, 16/2/77, p. 7.

²⁷⁰ NAPOLITANO, 1964: *história do regime militar brasileiro*, p. 250.

²⁷¹ CPDOC, *Luís Carlos Prestes. A Era Vargas: dos anos 20 a 1945*, disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/biografias/luis_carlos_prestes>, acesso em: 10 set. 2020.

²⁷² BRASIL (Org.), *Direito à memória e à verdade*, p. 373-428.

sentido, o general Milton disse que cerca de 104 pessoas dessa categoria haviam sido executadas sumariamente pelo CIE no último ano. Figueiredo defendeu essa política e opinou por sua continuidade.

4. O presidente, que havia comentado sobre a gravidade e os aspectos potencialmente prejudiciais dessa política, disse que queria refletir sobre o assunto durante o final de semana, antes de chegar a qualquer decisão sobre seu prosseguimento. No dia 1º de abril, o presidente Geisel informou ao general Figueiredo que a política deveria prosseguir, mas deveria se tomar um grande cuidado para que apenas subversivos perigosos fossem executados. O presidente e o general Figueiredo concordaram que quando o CIE detivesse uma pessoa que pudesse ser enquadrada nessa categoria, o seu chefe deveria consultar o general Figueiredo, sendo necessária a sua autorização prévia para que houvesse uma execução. (...).²⁷³

Assim, encerrada a luta armada, a violência política passou a provir exclusivamente do regime, seja na forma da política clandestina de execuções chancelada por Geisel, seja na dos atos da extrema-direita militar interessada em estancar a distensão, como os atentados à bomba nas sedes da Associação Brasileira de Imprensa (ABI) e da OAB, em agosto de 1976.²⁷⁴ No campo comunista, o que havia era a tentativa de participar da vida pública do país por meios pacíficos, pois a via armada fora deixada para trás, na esteira de duras derrotas; ou simplesmente a busca do próprio sustento por meio do trabalho. Tanto é que as principais denúncias do regime contra os subversivos passaram a ser o auxílio eleitoral ao partido de oposição,²⁷⁵ a tentativa de organizar o seu

²⁷³ Tradução nossa do original em inglês, que tem o seguinte teor: “2. On 30 March 1974, Brazilian President Ernesto Geisel met with General Milton Tavares de Souza [...] and General Confucio Danton de Paula Avelino, respectively the outgoing and incoming chiefs of the Army Intelligence Center (CIE). Also present was General Joao Baptista Figueiredo, Chief of the Brazilian National Intelligence Service (SNI). 3. General Milton, who did most of the talking, outlined the work of the CIE against the internal subversive target during the administration of former President Emilio Garrastazu Médici. He emphasized that Brazil cannot ignore the subversive and terrorist threat, and he said that extra-legal methods should continue to be employed against dangerous subversives. In this regard, General Milton said that about 104 persons in this category had been summarily executed by the CIE during the past year or so. Figueiredo supported this policy and urged its continuance. 4. The President, who commented on the seriousness and potentially prejudicial aspects of this policy, said that he wanted to ponder the matter during the weekend before arriving at any decision on whether it should continue. On 1 April, President Geisel told General Figueiredo that the policy should continue, but that great care should be taken to make certain that only dangerous subversives were executed. The President and General Figueiredo agreed that when the CIE apprehends a person who might fall into this category, the CIE chief will consult with General Figueiredo, whose approval must be given before the person is executed” (COLBY, William E. *Document 99*. Disponível em: <<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76ve11p2/d99>>. Acesso em: 8 ago. 2019). Esse memorando do Departamento de Estado dos Estados Unidos teve seu sigilo retirado, há poucos anos, e foi localizado e divulgado pelo professor de relações internacionais Matias Spektor (DAL PIVA, Juliana, *Memorando da CIA mostra que Geisel soube e autorizou execuções de presos políticos*, O Globo, disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/memorando-da-cia-mostra-que-geisel-soube-autorizou-execucoes-de-presos-politicos-1-22670587>>, acesso em: 8 ago. 2019). No livro *A ditadura derrotada*, do jornalista Elio Gaspari, anterior à divulgação do memorando, relata-se alguns diálogos de Geisel que demonstram o seu conhecimento e aquiescência com os assassinatos (GASPARI, *A ditadura derrotada*).

²⁷⁴ NAPOLITANO, 1964: *história do regime militar brasileiro*, p. 252.

²⁷⁵ Alguns setores do regime atribuíram o ótimo desempenho do MDB nas eleições parlamentares de 1974 ao auxílio do PCB (*Ibid.*, p. 249-250; e FSP, 11/2/76, p. 5). Seguiu-se uma perseguição a parlamentares de oposição acusados de envolvimento, o que chegou a levar à cassação de mandatos (FSP, 6/1/76, capa).

próprio partido²⁷⁶ e a “infiltração” na imprensa, no serviço público, nas universidades, nos partidos e em outras instâncias da sociedade.²⁷⁷

Em agosto de 1974, o presidente Geisel voltou a brandir o espantalho do comunismo para incidir sobre a disputa política em torno da prometida revogação do AI-5. Diante dos seus correligionários da Arena, o presidente advertiu seus opositores:

(...) o Governo acolhe, com interesse, os debates e as discussões sobre a problemática política brasileira, que venham fornecer fundamentos e substância à tarefa renovadora que se deve realizar, da institucionalização objetiva e realista do ideário da Revolução de 64, em que se traduzem antigos e renovados anseios do povo brasileiro. Não aceita, porém, nem poderia admitir jamais, pressões indevidas ou campanhas reivindicadoras de indivíduos ou de grupos quaisquer que, sob variados pretextos, empunhando até mesmo a bandeira de nobres ideais e valores eternos, pretendam forçar mudanças e revisões inconvenientes, prematuras ou imprudentes, do quadro político nacional. *Por trás delas, sem grande esforço, divisa-se a permanente e estéril agitação de conhecidas minorias subversivas ou de já bem identificados beneficiários da subversão, os quais, pela contestação, esperam criar o clima de intranquilidade e desordem em que soem prosperar.*

(...) de forma alguma, se poderá admitir corra o Brasil o risco de vir a colocar-se na indesejável situação de outras nações onde a violência e o crime são fatos lamentáveis de todos os dias, com irreparáveis danos às comunidades e aos direitos mais sagrados da pessoa humana, vilipendiados na demência das paixões sobre exaltadas.²⁷⁸ (grifo nosso)

Seu objetivo era inibir os seus opositores que reivindicavam uma distensão mais célere e mais ampla. Essa forma de participação no debate era ilegítima por refletir ou servir os interesses de grupos subversivos, e, portanto, não seria tolerada. Ademais, representava uma radicalização que levaria a uma reação oposta extremada, ou seja, a

²⁷⁶ Em 1976, houve a condenação de 14 pessoas na Bahia por tentativa de reorganizar o PCB (FSP, 18/3/76, p. 3).

²⁷⁷ A mais notória denúncia de infiltração comunista foi feita pelo general Sílvio Frota, em outubro de 1977, ao ser exonerado do cargo de ministro do exército. Apresentou uma lista de 97 “infiltrados” no serviço público (FSP, 13/10/77, p. 5). No Rio Grande do Sul, por exemplo, seriam 9 pessoas. Cinco trabalhavam na Fundação de Economia e Estatística (FEE) do estado. Uma estava lotada na secretaria estadual de saúde. Era um médico. Por fim, três ocupavam cargos na Assembleia Legislativa, vinculadas ao MDB – foram as únicas que não perderam seus postos de trabalho. Um dos perseguidos tentou seguir carreira acadêmica, mas até os anos oitenta foi monitorado pelos militares, acusado de doutrinação comunista e sistematicamente demitido das universidades em que conseguiu emprego. Nos anos noventa, quase todos expurgados da FEE voltaram à instituição, inclusive a futura presidente da república Dilma Rousseff, que foi empossada na sua chefia (RODRIGUES, Juliano, *Como vivem hoje os ‘comunistas’ da lista do general Sílvio Frota*, Zero Hora, disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2012/12/como-vivem-hoje-os-comunistas-da-lista-do-general-sylvio-frota-3976137.html>>, acesso em: 10 set. 2020). Em agosto de 1975, o presidente Geisel também denunciou, em termos genéricos, a infiltração comunista no país (GEISEL, *1º de agosto de 1975 - Pronunciamento, pela televisão, com informações atualizadas sobre a Ação Governamental*, p. 151).

²⁷⁸ GEISEL, *29 de agosto de 1974 - Discurso feito aos dirigentes da ARENA* (grifo nosso).

violência ilegal atribuída à linha-dura era apresentada como decorrência da defesa de ideias radicais de esquerda no debate público.

Um ano depois, em agosto de 1975, o presidente resolveu falar diretamente à população sobre a distensão, em um longo discurso em cadeia nacional de rádio e TV. Associou mais uma vez a participação da oposição no debate público à subversão comunista, fazendo coro à denúncia de sua infiltração nas diversas searas da sociedade brasileira. Seu objetivo, agora, era justificar a refreada do processo de mudança política, o que vinha ocorrendo desde o grande avanço do MDB nas eleições parlamentares do ano anterior. Estas foram suas palavras:

Quanto à segurança, manteve-se a ordem e a tranquilidade em todo o país. Os órgãos de segurança prosseguiram nas medidas preventivas contra as articulações, inclusive preparatórias, que possam concorrer para a subversão interna. Em diversas regiões, indivíduos integrantes de organizações ilegais têm sido presos e submetidos a inquéritos policiais e à posterior ação judicial, como incursos na Lei de Segurança.

Os serviços de informações acompanham atentamente a infiltração comunista em órgãos de comunicação, órgãos de classe, na administração pública, — particularmente na área do ensino — e também nos partidos políticos.

Comprovou-se a participação de agentes subversivos nas depredações ocorridas ultimamente em trens de subúrbio do Rio de Janeiro, examinando-se a provável hipótese de que aí se tenham praticado atos de sabotagem.

(...)

A “distensão” é aí apresentada com a conotação exclusivamente política, visando, pelo que se diz, ao indispensável restabelecimento do chamado “Estado de Direito”, mediante a pura e simples supressão do AI-5 e, complementarmente, a revogação do DL-477, a revisão da Lei de Segurança, a concessão de ampla anistia. Preconiza-se, também, reforma da Constituição, com a redução dos poderes do Executivo, — considerados excessivos, — e a ampliação das atribuições do Legislativo. Sente-se, nessas proposições, um indisfarçável saudosismo pelo passado não muito remoto (...).

(...)

As formulações anacrônicas servem muito mais às investidas subversivas do que às boas práticas do regime democrático. Minando as instituições pelo ataque solerte, os inimigos da democracia terminam por destruí-la.²⁷⁹

O historiador Marcos Napolitano avalia que a repressão à esquerda e aos movimentos sociais era uma das faces da distensão conduzida pela presidência da república, ao lado da abertura de “espaços institucionais e canais de diálogo com vozes seletivas e autorizadas”. Mas havia um limite: o uso clandestino da violência não poderia atrapalhar os “planos de institucionalização do regime”.²⁸⁰ Ou seja, a seletividade do debate público era operacionalizada, ao menos em parte, pela repressão. Só não poderia

²⁷⁹ GEISEL, 1º de agosto de 1975 - *Pronunciamento, pela televisão, com informações atualizadas sobre a Ação Governamental*. O discurso durou 35 minutos (FSP, 2/8/75, p. 3).

²⁸⁰ NAPOLITANO, 1964: *história do regime militar brasileiro*, p. 251-252.

colocar em xeque a imagem democratizante que Geisel queria imprimir à sua distensão. Esse limite foi transgredido com os assassinatos políticos de Vladimir Herzog, em outubro de 1975, e de Manoel Fiel Filho, em janeiro de 1976.²⁸¹

Vladimir Herzog era um jornalista respeitado e conhecido de São Paulo. Na visão do regime, era um comunista – de fato, era do PCB – “infiltrado” na imprensa.²⁸² Foi assassinado apenas dois meses depois do discurso de Geisel na TV, em que o presidente denunciou a “infiltração comunista nos órgãos de comunicação”. O episódio causou grande comoção na sociedade e na imprensa. Oito mil pessoas compareceram ao culto ecumênico de seu funeral, no principal templo católico da cidade de São Paulo, a Catedral da Sé, a despeito das mais de 300 barreiras policiais montadas para evitar o afluxo popular.²⁸³ Definitivamente, boa parte da sociedade não considerava aceitável a repressão brutal contra atividades pacíficas tratadas como subversivas pelos militares. O próprio presidente foi à capital paulista demonstrar a sua solidariedade à vítima da “caça às bruxas” que pouco antes ele mesmo ajudara a fomentar.²⁸⁴ Três meses depois, a repressão matou Manoel Fiel Filho, novamente em São Paulo. Era um operário que fazia parte do PCB, ajudando a distribuir o seu jornal. Houve grande repercussão negativa. De imediato, Geisel demitiu o comandante local do Exército, o general Ednardo D’Ávila Mello, associado à linha-dura.²⁸⁵

A maioria da sociedade brasileira não era comunista e, provavelmente, não havia apoiado a luta armada. Mesmo assim, é razoável supor que de modo crescente reprovasse o uso de violência contra comunistas, reais ou supostos, cujas atividades políticas fossem pacíficas. Essa posição pode ser ilustrada pelo discurso de Goffredo Telles Júnior – jurista

²⁸¹ Sobre a transgressão dos limites da estratégia presidencial com os dois assassinatos, ver *Ibid.*, p. 251-252.

²⁸² O documento *Orvil*, ou *Livro Negro do Terrorismo no Brasil* afirma que a prisão e morte de Herzog ocorreu no âmbito de “investigações visando a desmantelar células do PCB no setor de comunicação social”. Sustenta a tese oficial de que se tratou de um suicídio (*ORVIL*). Essa fonte consiste em um relatório anônimo cuja autoria é atribuída ao Exército brasileiro, que o teria elaborado a pedido do ministro do exército, o general Leônidas Pires Gonçalves, durante o Governo Sarney (1985-1989). Era uma resposta dos militares ao livro *Brasil: Nunca Mais*, de 1985, organizado por dom Paulo Evaristo Arns, arcebispo de São Paulo, que trazia extensas e graves denúncias de violações de direitos humanos atribuídas à ditadura militar. O presidente José Sarney teria vetado a sua divulgação (MEIRELES, Maurício, “*Orvil*”, *livro secreto da ditadura, inspira guerra cultural de Bolsonaro*, Folha de S.Paulo, disponível em: <<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:GDw7TPoQe24J:https://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2020/05/orvil-livro-secreto-da-ditadura-inspira-guerra-cultural-de-bolsonaro.shtml+&cd=3&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>, acesso em: 11 set. 2020).

²⁸³ NAPOLITANO, 1964: *história do regime militar brasileiro*, p. 250-251.

²⁸⁴ Sobre a ida de Geisel a São Paulo, em resposta à morte de Herzog, ver STEPAN, Alfred, *Os Militares: da Abertura à Nova República*, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 49-50.

²⁸⁵ BRASIL, *Comissão Nacional da Verdade*, vol. 3, p. 1811-1816; e SANCHES, Cláudia; LIMA, Edir, *Caso Manoel Fiel Filho completa 40 anos*, Associação Brasileira de Imprensa, disponível em: <<https://www.abi.org.br/morte-de-manoel-fiel-filho-e-exemplo-de-impunidade/>>, acesso em: 11 set. 2020.

que deixara de apoiar a ditadura militar ao longo dos anos –, na Conferência Nacional da OAB, em maio de 1978. Após concordar com o diagnóstico da ESG sobre a guerra revolucionária comunista, pontificou:

Para enfrentar a Guerra Revolucionária, os Governos têm adotado duas técnicas diferentes.

A primeira é a da repressão incondicional aos adeptos do socialismo e às organizações formadas para a propagação das ideias socialistas.

A segunda é a de incluir no processo normal da política, o livre debate das ideias, para que as Autoridades se orientem de acordo com a opinião dominante, ou de acordo com as composições partidárias, resultantes do referido debate – mas técnica esta que se completa com a incumbência do Governo, conferida e delimitada por lei votada pelo Parlamento, de exercer rigorosas e severas funções de Polícia, contra os que, a título de atividade política, pratiquem violências, agressões e vandalismos, ou ameacem praticar atos dessa natureza, contra pessoas e instituições. Aqui, é necessário mencionar a nota que constitui o coroamento desta técnica, e que é a do controle do Poder Judiciário, exercido sobre os atos de repressão do Executivo.

A primeira técnica é a dos Estados de Exceção, ou seja, a dos regimes totalitários de “direita”. (...)

A segunda técnica, usada para enfrentar a Guerra Revolucionária, é a do Estado de Direito. Mas do Estado de Direito ajustado às exigências do mundo moderno.²⁸⁶

Em dezembro de 1977, a ameaça comunista ressurgiu no discurso presidencial. Era representada pelos “contestadores apaixonados”, “subversivos renitentes” e “desordeiros contumazes”, que eram irresponsáveis e desonestos em suas intenções. Porém, não servia mais para justificar a permanência do autoritarismo. A despeito de sua presença no Brasil, havia chegado o momento oportuno de cumprir a sua promessa de 1974, de substituir os “instrumentos excepcionais” por novas “salvaguardas” constitucionais.²⁸⁷

O espantinho comunista voltou à cena em junho de 1978. Geisel queria justificar ao Congresso Nacional a criação de suas salvaguardas, as medidas de emergência e o estado de emergência, vistas por muitos como autoritárias. Esses instrumentos eram “indiscutivelmente ágeis e eficientes”, em contraste com o estado de sítio reclamado pela

²⁸⁶ TELLES JR., *O Estado de Sítio e as Outras Salvaguardas*, p. 245-246. O argumento fazia parte da tese de que deveria haver apenas o estado de sítio como instrumento de emergência. Foi aprovada pela conferência e assumida pela OAB.

²⁸⁷ GEISEL, *1º de dezembro de 1977 - Discurso no Palácio da Alvorada, aos dirigentes nacionais da ARENA*, p. 345. Mais uma vez, o auditório imediato era formado pelos membros do partido do regime. Provavelmente, Geisel queria deixar claro que os demais sócios no condomínio ditatorial, dentro das elites políticas civis, continuavam sendo os interlocutores políticos prioritários, a despeito da relativa liberalização dos últimos anos.

oposição e pelos críticos do regime, e sua adoção seria necessária contra “a ação subversiva, onipresente e sempre apta a manifestar-se, por todos os meios”.²⁸⁸

De modo geral, o presidente parecia conformado com a presença residual desse matiz ideológico na vida pública nacional. Na sua visão, não havia como extirpar totalmente os comunistas e simpatizantes do país e a persistência de um aparato tão excepcional, a pretexto de contê-los, desgastava a imagem do regime, tornando-o uma ditadura, aos olhos da opinião pública. Como disse o seu grande aliado, o general Golbery, o modelo repressivo adotado a partir de 1969 tornara-se desnecessário, em fins de 1973, pois a luta armada havia sido completamente derrotada.²⁸⁹ Em 1976, o senador arenista Jarbas Passarinho, ex-ministro da educação e coronel da reserva, havia feito uma afirmação semelhante. Nas palavras do jornalista Carlos Castello Branco,

O ex-Ministro da Educação lembrou que o Partido Comunista existe e continuará a existir no Brasil e no resto do mundo, malgrado a ilegalidade a que está condenado entre nós e a repressão quase universal, fora do mundo socialista, aos seus movimentos. Nem por isso se deve exagerar a importância, no caso brasileiro, da influência de uma minoria cuja principal periculosidade reside possivelmente na sua organização clandestina.²⁹⁰

Provavelmente, Geisel compartilhava dessas opiniões. No entanto, mantinha uma postura ambígua, ora acenando para os setores moderados, de corte liberal-conservador, ora para a linha-dura, que era conservadora e bastante autoritária. A justificativa dada pelo ex-presidente e aceita por boa parte dos analistas é que as concessões ao autoritarismo eram necessárias para conseguir aprovar seu projeto de distensão, pois, do contrário, haveria o risco de ser sobrepujado pela extrema-direita. De qualquer forma, o presidente utilizou o espantalho comunista como um importante instrumento retórico para levar adiante os seus objetivos reformistas e justificar a permanência, em maior ou menor medida, do autoritarismo. Além do mais, esse uso teve efeitos concretos: manteve alguns setores de oposição completamente excluídos da vida pública e ajudou a fortalecer, independentemente de suas intenções, o clima de “caça às bruxas” contra comunistas “infiltrados” que vitimou pessoas como Vladimir Herzog e Manoel Fiel Filho.

²⁸⁸ Ver Mensagem Presidencial nº 62, de 1978, nº 203 na origem (EMENDA *constitucional nº 11/78*, p. 235).

²⁸⁹ STEPAN, *Os Militares: da Abertura à Nova República*, p. 44. O relato baseia-se em entrevistas do general Golbery ao cientista político Alfred Stepan, dos EUA, em 1974, 1981 e 1982. Para ser mais preciso, o autor atribuiu ao general a opinião de que a radicalização da comunidade de segurança, responsável pela repressão política, trazia a ameaça do “distanciamento cada vez maior entre as forças fundamentalmente moderadas da sociedade brasileira e os militares brasileiros”.

²⁹⁰ Coluna do Castello, JB, 16/8/76.

4. A crítica ao estado de sítio

Para Geisel, a supressão dos instrumentos de exceção deveria vir acompanhada da criação de algo novo, o que significava que, isoladamente, o estado de sítio não era considerado satisfatório para a defesa emergencial do estado. Do contrário, não haveria razão para apelar à “imaginação política criadora, capaz de instituir (...) salvaguardas eficazes e remédios prontos e realmente eficientes dentro do contexto constitucional”.²⁹¹ O instituto do estado de sítio constava no texto constitucional em vigor e permitia ao presidente suspender por prazo determinado algumas garantias constitucionais como forma de enfrentar crises decorrentes de guerra ou de grave perturbação da ordem. Em poucos dias, a sua decretação deveria ser submetida à aprovação do Congresso Nacional, que poderia sustá-la. Os atos executórios do decreto estavam sujeitos a controle judicial e, ao fim, a controle parlamentar.²⁹² Desde os seus primeiros dias, a ditadura instalada cogitava utilizar esse mecanismo, tanto é que constantemente modificava as suas regras por meio de atos institucionais e de novos textos constitucionais. No entanto, como veremos, predominava entre seus dirigentes a opinião de que o estado de sítio não era realmente eficiente. Argumentavam que sua sistemática retardava a resposta estatal a crises e seus rigores seriam, por vezes, excessivos. Porém, o problema verdadeiro era a extensão do poder que conferia ao parlamento nacional. Consideravam-na demasiada e a associavam à Constituição de 1946, cuja fragilidade e falência teria obrigado os “revolucionários” a tomarem o poder em 1964.

No Brasil, o instituto do estado de sítio remonta à Constituição de 1891. A lógica subjacente é que uma constituição criada para tempos de normalidade não é suficiente para o enfrentamento de períodos extraordinários, de grande turbulência, quando os direitos franquados pela ordem política podem ser utilizados por seus inimigos para destruí-la. No período monárquico, houvera um mecanismo semelhante, em que o poder legislativo nacional, com a sanção do imperador, ou o governo poderiam suspender por tempo determinado “algumas das formalidades” que garantiam a liberdade individual, frente à rebelião ou à invasão de inimigos.²⁹³ Com o advento da república, os constituintes

²⁹¹ GEISEL, *Pronunciamento feito na primeira reunião ministerial em 19 de março de 1974*.

²⁹² Artigos 155 a 159 da EC-1/69.

²⁹³ Art. 179, inc. XXXV, da Constituição de 1824. Um de seus usos foi contra os revoltosos da Província de São Pedro do Rio Grande do Sul, em 1836, na guerra civil conhecida como Guerra dos Farrapos (Lei nº

buscaram nas constituições e na práticas políticas das repúblicas vizinhas do Chile e da Argentina o instituto do estado de sítio.²⁹⁴ Alguns de seus contornos na Constituição de 1891 viriam a praticamente se perenizar na experiência brasileira: aplicação nas hipóteses de agressão externa e a comoção “intestinal” grave; decretação e vigência submetidas à deliberação do poder legislativo e do poder executivo federal, com a possibilidade do primeiro sustar a vigência do estado de sítio decretado pelo último; vigência por prazo determinado; abrangência territorial delimitada; limitação das garantias constitucionais passíveis de suspensão; e responsabilidade das autoridades por abusos cometidos.²⁹⁵

Na Constituição de 1934, o estado de sítio foi previsto com todas essas características,²⁹⁶ havendo, em vários aspectos, restrições ainda maiores. O poder do parlamento nacional foi ampliado, sendo necessária a sua aprovação prévia para que o presidente pudesse decretar o sítio, mesmo durante o recesso legislativo, quando essa

40, de 11 de outubro de 1836). Também foi aplicado no Pará (Lei nº 26, de 22 de setembro de 1835), em São Paulo e em Minas Gerais (Decretos nº 168 e 169 de 17 de maio de 1842), segundo o ministro Piza e Almeida, do STF, no seu voto no julgamento do Habeas Corpus nº 300, em 30 de abril de 1892 (STF, *Acórdão do HC nº 300*, de 1892).

²⁹⁴ LYNCH, Christian Edward Cyril, O caminho para Washington passa por Buenos Aires: a recepção do conceito argentino do estado de sítio e seu papel na construção da República brasileira (1890-1898), *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 27, n. 78, p. 149–196, 2012); e MAXIMILIANO, Carlos, *Commentarios à Constituição brasileira*, Rio de Janeiro: Jacinto Ribeiro dos Santos, 1918. O jurista Ferreira Filho minimiza essa influência, acentuando a continuidade entre a constituição monárquica brasileira e o dispositivo da Constituição de 1891, pois ao instituto da primeira faltaria apenas a denominação “estado de sítio” (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, *O Estado de Sítio na Constituição Brasileira de 1946 e na Sistemática das Medidas Extraordinárias de Defesa da Ordem Constitucional*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964, p. 86).

²⁹⁵ Artigos 34, 48 e 80 da Constituição de 1891. Em tese, a competência do presidente da república para decretar o estado de sítio era subsidiária, para os períodos em que houvesse recesso parlamentar. Porém, a sessão legislativa ordinária do Congresso Nacional, ou seja, o período em que se reunia anualmente de modo regular, era de apenas 4 meses (art. 17 da Constituição de 1891), de modo que na maior parte do tempo a competência de decretar o sítio era do presidente, prevalência que se confirmou na experiência de toda a Primeira República (NAUD, Leda Maria Cardoso, Estado de Sítio. 1ª parte, *Revista de Informação Legislativa*, p. 134–180, 1965; NAUD, Leda Maria Cardoso, Estado de Sítio. 2ª parte: 1910-1922, *Revista de Informação Legislativa*, p. 62–88, 1965; NAUD, Leda Maria Cardoso, Estado de Sítio. 3ª parte: 1922-1930, *Revista de Informação Legislativa*, p. 121–148, 1965). Notemos que à época não se previa que o parlamento deveria manter ou sustar a vigência do sítio decretado pelo executivo. Quanto às garantias constitucionais passíveis de suspensão, havia, desde o início, posições antagônicas. De um lado, havia a visão restritiva, que interpretava o parágrafo 2º do artigo 80 como uma lista exaustiva, *numerus clausus*. De outro, defendia-se que toda a constituição poderia ser temporariamente suspensa, em determinados locais (LYNCH, *O caminho para Washington passa por Buenos Aires: a recepção do conceito argentino do estado de sítio e seu papel na construção da República brasileira (1890-1898)*). A segunda viria a predominar, no quadro do texto de 1891 (RIBEIRO, Marly Martinez, Revisão Constitucional de 1926, *Revista de Ciência Política*, p. 65–114, 1967). Por fim, os abusos porventura cometidos por autoridades na esteira do estado de sítio poderiam ser apreciados tanto pelo Congresso Nacional quanto pelo próprio poder judiciário, como logo se firmou na jurisprudência do STF (ver, dentre outros, STF, *Acórdão do HC nº 300*, de 1892; STF, *Acórdãos do HC nº 1.063*, de 1898; e STF, *Acórdãos do HC nº 1.073*, de 1898). Em 1926, o controle judicial durante o sítio foi afastado expressamente na única reforma da Constituição de 1891 (art. 60, § 5º).

²⁹⁶ Em lugar da “comoção intestinal”, previu-se a hipótese de “insurreição armada” (art. 175 da Constituição de 1934), o que, de qualquer forma, referia-se às crises de origem interna, e não estrangeira.

prerrogativa caberia a um órgão chamado de Seção Permanente do Senado. Quanto ao prazo de vigência, passou a ser limitado no próprio texto constitucional: 90 dias, prorrogável por uma única vez por igual período.²⁹⁷ O rol das medidas contrárias às garantias constitucionais foi ampliado, em comparação com a Constituição de 1891, que previa apenas a “detenção em lugar não destinado aos réus de crimes comuns” e o “desterro para outros sítios do território nacional”. Foram acrescentadas as seguintes medidas coercitivas:

- Censura de correspondência de qualquer natureza, e das publicações em geral;
- Suspensão da liberdade de reunião e de tribuna; e
- Busca e apreensão em domicílio.

Porém, o texto era mais enfático no caráter exaustivo das possibilidades listadas e trazia uma série de limitações adicionais a algumas das medidas. Ademais, explicitava que seus efeitos cessariam com o fim do estado de sítio e que caberia o controle judicial dos eventuais abusos de autoridade, tópicos que haviam causado polêmica na experiência da Primeira República. Por fim, vedou-se a reforma da constituição durante a vigência do instituto, inovação que persistiria em quase todos os textos constitucionais seguintes.²⁹⁸

Na história do estado de sítio no Brasil, o grande ponto fora da curva foi a Constituição de 1937, em consonância com o seu notório autoritarismo. Apesar de sua denominação, o “estado de emergência” guardava várias semelhanças com o instituto mais tradicional, ao prever a suspensão de garantias constitucionais em situações de crise de origem externa ou interna e possibilitar praticamente o mesmo rol de medidas da Constituição de 1934. Porém, havia diferenças muito significativas. A primeira era a falta de limites temporais para a sua vigência. Outra era a ausência de controle institucional externo sobre o poder executivo, o único com prerrogativa para decretá-lo, o que tornava

²⁹⁷ Art. 175 da Constituição de 1934.

²⁹⁸ Art. 178, § 4º. O dispositivo foi proposto por emenda do constituinte Levi Carneiro (Anais da Assembleia Nacional Constituinte de 1933-34, vol. 22, p. 435). Possivelmente, foi uma reação à reforma – a única – da Constituição de 1891, em 1926, efetuada durante a longa vigência do instituto no governo de Artur Bernardes. Apesar de não vincular a discussão da emenda de 1934, o constituinte Acúrcio Torres lembrou dos protestos de 1925: “toda a imprensa bradava: ‘Como se proceder a uma reforma constitucional sob os rigores do estado de sítio, sem franquias, sem direitos respeitados, com toda pressão [?]’” (Anais da Assembleia Nacional Constituinte de 1933-34, vol. 1, p. 361). A vedação do art. 178, § 4º, foi violada em 1935, após a Intentona Comunista (MARQUES, Raphael Peixoto de Paula, *Repressão Política e Usos da Constituição no Governo Vargas (1935-1937): a segurança nacional e o combate ao comunismo*, Dissertação de Mestrado em Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2011, p. 96 ss.).

inefetivos quaisquer limites jurídicos. Como na reforma de 1926, vedou-se o controle judicial sobre a decretação e a execução do estado de emergência. Foi previsto apenas uma espécie de controle parlamentar posterior da atuação do presidente, o que era irrelevante, pois a própria Constituição de 1937 dissolveu o poder legislativo federal, que permaneceu em recesso até a queda da ditadura de Getúlio Vargas, em 1945. Formalmente, bastaria ao presidente declarar o estado de guerra, a pretexto da necessidade de uso das forças militares, para poder adotar as medidas que quisesse, sem limitações constitucionais. Para coroar o caráter fictício da limitação dos poderes excepcionais, o estado de emergência foi declarado ao final do próprio texto constitucional.²⁹⁹

Com a volta da democracia liberal, em 1946, a assembleia constituinte resgatou o modelo de estado de sítio de 1934, adicionando-lhe novas medidas coercitivas, a “intervenção nas empresas de serviços públicos”; a “suspensão do exercício do cargo ou função a funcionário público ou empregado de autarquia, de entidade de economia mista ou de empresa concessionária de serviço público”; a censura de “radiodifusão, cinema e teatro”; e a “suspensão da liberdade de reunião (...) exercida no seio das associações”.³⁰⁰ Ademais, criou a hipótese de poderes emergenciais plenos, em que quaisquer outras garantias constitucionais poderiam ser suspensas, para o caso de guerra externa ou civil.³⁰¹ Em qualquer caso, a sua decretação era prerrogativa, em primeiro lugar, do Congresso Nacional. Porém, o presidente da república poderia aplicar o instrumento no “intervalo das sessões legislativas”, sem necessidade de qualquer autorização prévia do poder legislativo, ao contrário do que previa a regra de 1934. Nessa hipótese, os parlamentares deveriam se reunir em até 15 dias para deliberar sobre o ato do presidente, mantendo-o ou não.³⁰²

²⁹⁹ Artigos 74, alínea ‘k’; 166 a 171 e 186, da Constituição de 1937; e WESTIN, Ricardo, *Com golpe dado por Getúlio, Brasil ficou nove anos sem Senado*, Senado Federal, disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/09/09/com-golpe-dado-por-getulio-brasil-ficou-nove-anos-sem-senado>>, acesso em: 19 jul. 2021.

³⁰⁰ Art. 209. Outra inovação foi quanto às hipóteses de sua decretação por questões de segurança interna. A expressão “insurreição armada”, da Constituição de 1934, passou a se chamar “comoção intestina grave com caráter de guerra civil” (art. 207). A última não se submetia ao rol limitado de medidas coercitivas do artigo 209, assim como no caso de guerra externa. Era precisamente a demanda de Getúlio Vargas, na reforma constitucional promovida após a Intentona Comunista (MARQUES, *Repressão Política e Usos da Constituição no Governo Vargas (1935-1937)*, p. 96 ss.). O rol era válido apenas para o estado de sítio decretado em virtude de “comoção intestina grave” (art. 206), sem caráter de guerra civil, hipótese mais ampla do que a “insurreição armada” de 1934. Assim, ameaças menores à ordem pública passaram a autorizar o uso do instituto de emergência.

³⁰¹ Art. 207.

³⁰² Artigos 206 e 208 da Constituição de 1946.

O seu uso ocorreria entre 1955 e 1956, durante a crise sucessória que se instaurou com a eleição de Juscelino Kubitschek à presidência da república e do vice João Goulart. Setores militares e a UDN opunham-se à sua posse, questionando o resultado eleitoral na Justiça e cogitando o uso das armas. Eram bastante próximos do presidente em exercício, o deputado federal Carlos Luz, e do presidente afastado por motivos de saúde, Café Filho, que havia assumido após o suicídio de Vargas, em 1954. A escalada da crise levou à deposição de Carlos Luz e à posse do vice-presidente do Senado, Nereu Ramos, em 11 de novembro de 1955, em meio a movimentações militares de ambos os lados.³⁰³ Quando Café Filho tentou reassumir a presidência, no dia 21, Nereu Ramos enviou ao Congresso um projeto de lei para instaurar o estado de sítio no país, sob a justificativa de debelar a conspiração para impedir a posse dos candidatos eleitos. Contra o voto da oposição, o sítio foi promulgado em todo o país no dia 25 e prorrogado duas vezes, até ser revogado depois de 76 dias, em 9 de fevereiro de 1956, com Juscelino já na presidência.³⁰⁴ Seus principais efeitos foram silenciar a imprensa carioca, importante na campanha contra a posse; impedir o questionamento judicial do impedimento de Café Filho; e reprimir comunistas e sindicalistas.³⁰⁵

As turbulências da política nacional adentraram a década seguinte. O presidente João Goulart enfrentou investidas contra a sua permanência no cargo desde a renúncia de Jânio Quadros, em 1961, do qual era vice. Em outubro de 1963, enviou ao Congresso um

³⁰³ Sobre a crise sucessória de 1955, ver CARVALHO, Claudia Paiva, *Presidencialismo e Democracia no Brasil (1946-1956): sistema de governo, legalidade e crise política*, Universidade de Brasília, Brasília, 2019, p. 152 ss.

³⁰⁴ NAUD, Leda Maria Cardoso, Estado de Sítio. 5ª parte: 1946-1965, *Revista de Informação Legislativa*, p. 119-164, 1966. Na Câmara dos Deputados, houve 91 votos contrários à decretação do sítio, contra 178 favoráveis. Na Lei nº 2.654, que o regulamentava, previu-se a aplicação de todas as medidas coercitivas listadas na Constituição, exceto o desterro. Sua prorrogação ocorreu por meio do Decreto nº 38.402, de 23 de dezembro de 1955, editado durante o recesso parlamentar (e aprovado pelo Congresso na forma da Lei nº 2.706, de 10 de janeiro de 1956), e da Lei nº 2.713, de 21 de janeiro de 1956. A sua revogação ocorreu com a Lei nº 2.726, de 9 de fevereiro de 1956.

³⁰⁵ CASELA, Gabriel Teixeira, *Democracia Sitiada: discursos no Congresso Nacional e na imprensa sobre os instrumentos de exceção no Brasil. 1946/1988*, UFMG, Belo Horizonte, 2011, p. 28-57. As tensões políticas recrudesceram imediatamente após o fim do estado de sítio, com a deflagração da Revolta de Jacareacanga, de militares da Aeronáutica contrários ao novo governo (COSTA, Célia Maria Leite, *Revolta de Jacareacanga. O Governo de Juscelino Kubitschek*, CPDOC, disponível em: <<https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/Politica/Jacareacanga>>, acesso em: 31 jul. 2020). Os revoltosos foram anistiados, mas as tensões prosseguiram e levaram à eclosão de uma nova rebelião dos mesmos setores em 1959, a Revolta de Aragarças (COSTA, Celia Maria Leite, *Revolta de Aragarças. O Governo de Juscelino Kubitschek*, CPDOC, disponível em: <<https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/Politica/Aragarças>>, acesso em: 31 jul. 2020).

novo pedido de decretação do estado de sítio. Três dias depois, a falta de apoio parlamentar e social levou o presidente a retirá-lo de tramitação.³⁰⁶

Com o Golpe de 1964, passou-se a cogitar constantemente o uso do instituto constitucional de emergência, como demonstram as numerosas modificações que facilitavam o seu uso por parte do poder executivo federal, sobretudo a fixação de sua competência exclusiva para decretá-lo. O AI-1 previu, temporariamente, a possibilidade de decretação pelo presidente em qualquer hipótese, e não apenas durante o recesso parlamentar. Contudo, o decreto deveria ser submetido a referendo do Congresso em 48 horas.³⁰⁷ Cerca de dois meses depois, surgiram rumores, não concretizados, de que seria instaurado o estado de sítio.³⁰⁸

Em 1965, o AI-2 trouxe, também de modo provisório, a possibilidade de aplicação do instituto pelo presidente na hipótese de “subversão da ordem interna”, pelo prazo dilatado de até 180 dias. O decreto deveria indicar as garantias constitucionais que permaneceriam vigentes.³⁰⁹ Dois anos depois, com a Constituição de 1967, a aplicação do sítio passou a ser prerrogativa exclusiva do chefe do executivo, de modo permanente.³¹⁰ A decisão entrava em vigor imediatamente e deveria ser submetida ao Congresso Nacional em até cinco dias. Seu prazo máximo era de 120 dias, exceto em caso de guerra,³¹¹ o que incluía tanto a guerra externa quanto a guerra civil, da qual a guerra revolucionária comunista era considerada uma modalidade.³¹² A subversão e a corrupção

³⁰⁶ FSP, 5/10/63, capa, e 8/10/63, capa. Sobre o debate parlamentar, ver NAUD, *Estado de Sítio. 5ª parte: 1946-1965*. Até julho de 1964, quando foi aprovada a EC-9, o presidente e o vice-presidente da república eram eleitos de modo autônomo, sem necessariamente fazer parte do mesmo partido ou aliança eleitoral (art. 81 da Constituição de 1946). Quadros e Goulart haviam sido eleitos, em 1961, por chapas rivais (COSTA, Celia Maria Leite, *A campanha presidencial de 1960*, CPDOC, disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/artigos/Campanha1960/A_campanha_presidencial_de_1960>, acesso em: 19 jul. 2021).

³⁰⁷ Art. 6º do AI-1. Como se viu, o ato limitava sua própria vigência à data de 31 de janeiro de 1966. Suas regras sobre o estado de sítio não alteraram diretamente o texto da Constituição de 1946.

³⁰⁸ FICO, *Além do golpe: a tomada do poder em 31 de março de 1964 e a ditadura militar*, p. 75. O autor afirma que foi disseminado um rumor de decretação do estado de sítio, como parte de uma estratégia dos setores do regime interessados em prorrogar e ampliar as punições previstas pelo AI-1 – a possibilidade de cassar mandatos e suspender direitos políticos estava prestes a expirar. Com a edição do AI-2, em 1965, esse objetivo teria sido conquistado. Em meados de 1964, o autor dos dispositivos do AI-1, o jurista Carlos Medeiros Silva, publicou um texto doutrinário com reservas ao instituto: “São conhecidas as dificuldades de ordem política para a decretação do estado de sítio” (MEDEIROS SILVA, Carlos, Observações sobre o Ato Institucional. *Revista de Direito Administrativo*, n. 76, p. 473–475, 1964, p. 475).

³⁰⁹ Art. 13.

³¹⁰ Art. 152.

³¹¹ Art. 153.

³¹² O doutrinador Sahid Maluf, em 1974, apresentou essa interpretação para o termo “guerra” enquanto hipótese constitucional de decretação do estado de sítio (MALUF, Sahid, *Direito Constitucional*, 8. ed. São Paulo: Sugestões Literárias, 1974, p. 460).

também foram incorporadas ao texto como hipóteses que permitiam ao presidente adotar medidas previstas apenas em lei, e não na constituição, após consulta ao CSN.³¹³ No texto de 1946, essa hipótese de poderes plenos era reservada para a guerra externa ou civil.³¹⁴

Durante a crise política de 1968, o vice-presidente Pedro Aleixo sugeriu a decretação do estado de sítio como alternativa à edição de novo ato institucional.³¹⁵ Sua posição era minoritária e não impediu o advento do AI-5. Nas suas disposições, o ato alargou o poder presidencial para decretar o sítio, ao suspender por tempo indefinido a limitação constitucional de 120 dias para a sua vigência.³¹⁶ Ademais, duas de suas providências típicas poderiam ser livremente adotadas pelo presidente, a “suspensão da liberdade de reunião e de associação” e a “censura de correspondência, da imprensa, das telecomunicações e diversões públicas”.³¹⁷ Por fim, a EC-1, de 1969, consolidou a iniciativa presidencial, mantendo a obrigatoriedade do referendo parlamentar, que poderia abreviar o fim do sítio,³¹⁸ e alargou ainda mais o limite temporal, para 180 dias prorrogáveis. Em caso de guerra, não havia prazo.³¹⁹ O alargamento por lei (ou decreto-lei) do rol das medidas de emergência continuou presente, contra a subversão e a corrupção.³²⁰ Ao mesmo tempo, o AI-5 e os atos subsequentes foram mantidos em vigor.³²¹

Um estado de sítio nesses moldes não é necessário para um regime munido dos atos institucionais, do respaldo sólido das Forças Armadas e da retórica do “poder revolucionário” permanente.³²² Sua utilidade deve ser compreendida no contexto dos dilemas de legitimação enfrentados à época: de um lado, a tomada do poder em 1964 havia sido justificada pela necessidade de restabelecer a democracia; de outro, o próprio golpe e a prática subsequente de governo eram marcadamente autoritários. No Brasil, o

³¹³ Art. 152, § 3º. A Constituição de 1967 consolidou a figura do decreto-lei, em que o presidente poderia “expedir decretos com força de lei” também sobre segurança nacional (art. 58, I). Assim, o texto constitucional poderia ser interpretado de modo a autorizar o chefe do executivo decretar, com força de lei, medidas adicionais durante o estado de sítio, fora do rol constitucional.

³¹⁴ Art. 207.

³¹⁵ CSN, *Ata da 43ª Reunião do CSN*, 1968, p. 4-5.

³¹⁶ Art. 7º. Como a Constituição de 1967 já atribuía ao presidente a prerrogativa de decretar o sítio em todas as hipóteses, o único sentido possível do art. 7º do AI-5 era liberá-lo das constrictões temporais, de 60 dias com prorrogação por igual período. Recordemos que o AI-5 não previa o prazo de sua própria vigência.

³¹⁷ Art. 9º.

³¹⁸ Art. 155.

³¹⁹ Art. 156.

³²⁰ Art. 155, § 3º.

³²¹ Art. 182.

³²² Como ressaltou o jurista Goffredo Telles Júnior, “[s]e, no atual regime de exceção, o Presidente da República pode aplicar medidas de exceção a qualquer momento, é claro que, dentro do Estado de Sítio, pode aplicá-las também. Aliás, no Estado de Exceção, o Estado de Sítio é uma excrescência, uma superfluidade” (TELLES JR., *O Estado de Sítio e as Outras Salvaguardas*, p. 242).

instituto do estado de sítio era associado à tradição de governo limitado pela constituição, na esteira das assembleias constituintes de 1891, 1934 e 1946, a despeito dos abusos que marcaram a Primeira República. Seus princípios mais básicos, de limitação das medidas coercitivas passíveis de aplicação, de prazos temporais e de controle parlamentar, haviam sido negados apenas pelo texto constitucional que marcou o ápice do autoritarismo antes de 1964, a Constituição de 1937, com o seu estado de emergência e de guerra. Assim, a mera previsão do estado de sítio deveria reforçar a inserção da EC-1/69 e do regime militar nessa tradição de governo limitado pela constituição, e, por extensão, gerar a forma de legitimidade política correspondente.

Os inúmeros ajustes promovidos no instituto indicam que sua manutenção não era meramente simbólica, a sinalizar a observância do estado de direito, mas decorria da cogitação de seu uso efetivo. Ademais, havia uma corrente de opinião persistente, dentro do regime, favorável à sua aplicação, o que é indicado pelos rumores de sua declaração em 1964, pela posição de Pedro Aleixo, em 1968, na reunião que antecedeu o AI-5, e pelo rechaço de uma proposta alternativa em dezembro de 1966, na preparação do anteprojeto de constituição do governo. Na ocasião, o jurista e então ministro da justiça Carlos Medeiros Silva havia sugerido acrescentar ao estado de sítio um mecanismo em que o presidente poderia adotar medidas excepcionais não previstas na constituição, sem referendo parlamentar. O senador arenista Daniel Krieger considerou a ideia desnecessária, pois o estado de sítio tradicional, com rol limitado de medidas e controle parlamentar, seria suficiente para a defesa emergencial da ordem. A segunda visão prevaleceu por decisão do presidente Castelo Branco, que coordenava a reunião reservada com seus colaboradores.³²³ Por fim, manter o instituto na constituição, com os devidos ajustes, era interessante para deixar preparada uma alternativa jurídica para a eventual revogação futura dos atos institucionais.

Ao fim e ao cabo, a ditadura militar jamais utilizou o estado de sítio. Segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho, que ocupou postos estratégicos no regime, inclusive dentro do Ministério da Justiça, essa opção decorreu do interesse de alterar a constituição

³²³ O episódio teria ocorrido no dia 10 de dezembro de 1966. Os participantes da reunião eram o presidente Castelo Branco; o seu chefe do gabinete civil, Luís Viana Filho; os ministros Carlos Medeiros Silva (da justiça) e Roberto Campos (do planejamento); os senadores arenistas Daniel Krieger, Filinto Müller, Paulo Sarasate e Antônio Carlos Konder Reis; e o deputado arenista Raimundo Padilha (O Globo, 12/12/66). Segundo a reportagem do *Jornal do Brasil*, de 1974, a resistência à proposta de Medeiros Silva teria partido dos “políticos” presentes, que a teriam considerado dispensável pela previsão do estado de sítio tradicional (JB, 12/8/74, p. 12). De modo alternativo, foi incorporada a sugestão de Krieger, nos termos do art. 152, parágrafo 3º, da Constituição de 1967 (BRASIL, *Anais da Constituição de 1967*, 1967, vol. 1, p. 170-174).

nas ocasiões de crise que justificariam o seu uso, o que colidia com a regra constitucional, conforme declarou em obra de 1984:

Após 1961, foram tomadas medidas só cabíveis no estado de sítio sem que houvesse a sua decretação porque, em geral, abrangiam a reforma da constituição, o que era vedado pela CF/46. Após 1964, isso persistiu, ainda que os atos institucionais tenham facilitado o seu uso pelo governo.³²⁴

Outra razão provável é que se quisesse evitar a submissão da iniciativa presidencial à aprovação do Congresso Nacional, que poderia sustar a sua vigência poucos dias após a sua decretação pelo presidente da república. Os embates em torno das propostas de sítio de Juscelino e de Jango eram recentes e estavam vivos na memória das elites políticas da época.³²⁵

No entanto, é intrigante que o regime não tenha simplesmente afastado esses obstáculos, como fez com tantas regras constitucionais que lhe eram inconvenientes. Bastaria suprimir a vedação de reforma constitucional durante o estado de sítio e retirar a prerrogativa parlamentar de manter ou revogar o decreto presidencial. Uma hipótese de explicação é que esse expediente equivaleria a normalizar regras constitucionais percebidas como autoritárias, o que tornaria ainda menos plausível a almejada legitimação do regime militar a partir da tradição do governo limitado pela constituição. Afinal, o controle parlamentar estava previsto desde 1891 e a vedação de reforma – uma reação aos abusos do presidente Artur Bernardes – desde 1934, com exceção do período da Constituição de 1937, notoriamente autoritária. Portanto, a conciliação entre o autoritarismo, por razões ideológicas e pragmáticas, e a retórica democrática permitia no máximo a adoção de medidas tipicamente autoritárias sob o registro da excepcionalidade: toma-se uma medida autoritária, a contragosto, apenas porque é um meio necessário e temporário para se resguardar a ordem normal, que é e deve ser mantida “democrática”, e à qual deve-se retornar na maior brevidade possível.³²⁶

³²⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, *Comentários à Constituição Brasileira*, 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1984, p. 641.

³²⁵ Na reunião do CSN sobre a PEC das novas salvaguardas, o presidente Geisel comentou: “Justamente porque o Congresso pode amanhã não votar é que foi incluído o Estado de Emergência, que encerra o assunto [porque independe de apreciação parlamentar]. (...) O Governo João Goulart, numa certa época, chegou a redigir uma Exposição assinada pelos Ministros pedindo o Estado de Sítio. Mandou para o Congresso e retirou porque não ia passar” (CSN, *Ata da 53ª Reunião do CSN*, 1978, p. 11).

³²⁶ Essa postura frente à exceção guarda paralelos com aquela observada na doutrina penal italiana, na virada do século XIX para o XX. Para resguardar a arquitetura do Código Penal, ancorada na garantia da liberdade individual, defendia-se que as regras repressivas de exceção, quando toleradas, deveriam constar

A Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, também desaconselhava a manipulação arbitrária do instituto de emergência. Tratava como crime de responsabilidade do presidente da república a decretação do sítio “estando reunido o Congresso Nacional, ou no recesso deste, não havendo comoção interna grave nem fatos que evidenciem estar a mesma a irromper ou não ocorrendo guerra externa” (art. 8º, 3). Portanto, o poder legislativo federal poderia exercer controle sobre a efetiva ocorrência das hipóteses constitucionais da decretação do sítio, quando a mesma ocorresse durante o recesso parlamentar. Como consequência, o Senado poderia punir o presidente da república com a perda do cargo, o *impeachment*, e a inabilitação de até cinco anos para o exercício de função pública (art. 2º). Outro crime de responsabilidade do chefe do executivo, passível das mesmas punições, era a adoção ou autorização, durante o sítio, de “medidas de repressão” que excedessem os limites constitucionais (art. 7º, 10). Por óbvio, o contexto ditatorial tornava virtualmente impossível o *impeachment* de um presidente. Ainda assim, a acusação de prática de crime de responsabilidade seria um fator a mais de desgaste público para o regime.

No debate dos anos setenta, os dirigentes da ditadura e seus aliados, em sua ampla maioria, consideravam necessário substituir os atos institucionais por outros instrumentos constitucionais de emergência, pois, isoladamente, o estado de sítio seria inadequado para a defesa do regime em situações de crise. Depois do AI-5, havia se tornado opinião corrente, entre eles, que o excessivo liberalismo das opções constituintes de 1967 havia levado à nova onda de atos institucionais e à outorga da EC-1 – uma espécie de ajuste necessário, frente à realidade política. A inadequação do estado de sítio seria devida à morosidade do procedimento de sua aplicação, sobretudo pela necessidade de referendo parlamentar; ao caráter excessivo de sua abrangência, por alcançar todos aqueles que se encontrassem dentro de determinado território durante a sua vigência, tendo ou não responsabilidade pela crise instalada; ou, contrariamente, devida ao rol limitado das medidas emergenciais que permitia.

apenas em leis especiais, de modo que sua eventual injustiça ficasse circunscrita a matérias, prazos e diplomas específicos. Caso fossem incorporadas ao código, concebido como permanente e geral, o caráter injusto de regras excepcionais causaria um mal muito maior ao direito e à consciência jurídica da sociedade (MECCARELLI, Massimo, Regimes Jurídicos de Exceção e Direito Penal: mudanças de paradigma entre idade moderna e contemporânea, *in*: DAL RI JR., Arno; SONTAG, Ricardo (Orgs.), *História do Direito Penal Entre Medieval e Modernidade*, Belo Horizonte: Del Rey, 2011, p. 87–110, p. 103-107).

O argumento da morosidade era falacioso.³²⁷ De acordo com a EC-1, o presidente detinha a prerrogativa para decretar o estado de sítio em todas as circunstâncias sem necessidade de aprovação prévia do Congresso Nacional. Entrava imediatamente em vigor. Em até 5 dias, o decreto deveria ser submetido aos parlamentares federais, que só então poderiam aprová-lo ou suspendê-lo. Se a medida fosse aplicada durante o recesso parlamentar, deveria ser convocada uma sessão extraordinária, o que dilatava o período de incolumidade do decreto presidencial.³²⁸ Portanto, qualquer urgência poderia ser respondida pelo poder executivo federal imediatamente. Ao que tudo indica, a campanha do regime e seus aliados contra o estado de sítio valia-se da confusão entre as regras constitucionais de 1967 e 1969, que permitiam uma resposta estatal célere, e as regras de 1946, que demandavam autorização parlamentar prévia para que o instituto fosse aplicado, durante as sessões legislativas. O próprio presidente Geisel fez essa manobra ao defender seu projeto de reforma, em 1978, no CSN.³²⁹

Na verdade, o argumento da morosidade era apenas uma tentativa de problematizar o procedimento de aplicação do estado de sítio, que previa, para o incômodo do regime, a possibilidade de limitação da vontade presidencial pelo Congresso Nacional em situações de crise.³³⁰ Outra forma de desqualificar o controle parlamentar no estado de sítio foi adotada por Geisel, na mensagem que justificou seu projeto de reforma, em 1978. De modo tortuoso, ele sugeriu que a Câmara dos Deputados e o Senado eram “assembleias divididas pelos partidos e até pelas concepções políticas pessoais”, o que de modo “natural” levaria ao “julgamento político apriorístico dos fatos” e, conseqüentemente, ao “enfraquecimento da ação preventiva ou repressiva do Estado”.³³¹ Ou seja, os parlamentares seriam orientados por interesses particulares – pessoais ou partidários –, ao contrário do presidente, que agiria orientado pelo interesse público. No estado de sítio, o poder do Congresso para sustar o decreto presidencial após uma curta

³²⁷ Um dos usos do argumento foi feito pelo jurista Miguel Reale, aliado do regime, em artigo de opinião na imprensa, intitulado *O Modelo Político Brasileiro* (FSP, 23/11/75, p. 2).

³²⁸ Artigos 44, 81 e 156 da EC-1/69.

³²⁹ CSN, *Ata da 53ª Reunião do CSN*, 1978.

³³⁰ Nos anos noventa, Geisel declarou que as salvaguardas foram criadas como alternativa ao estado de sítio, com vistas a “dar certo poder ao presidente” após a revogação do AI-5: o “estado de sítio era mais complexo, enquanto a imposição da salvaguarda era mais simples” (D’ARAÚJO; CASTRO, *Ernesto Geisel*). A única diferença nos procedimentos de aplicação, em termos de complexidade, era a exigência de submeter o decreto presidencial ao Congresso Nacional, em até 5 dias após a sua edição. Provavelmente, foi o incômodo com esse procedimento que levou o jurista Carlos Medeiros Silva a afirmar em 1964, pouco depois do golpe: “São conhecidas as dificuldades de ordem política para a decretação do estado de sítio” (MEDEIROS SILVA, *Observações sobre o Ato Institucional*, p. 475).

³³¹ EMENDA constitucional nº 11/78, p. 237.

vigência permitiria que os interesses particulares se sobrepusessem ao interesse público, o que poderia impedir que o instrumento fosse utilizado quando a salvação pública o demandava. Nesse sentido, enfraquecia, ou melhor, abreviava a ação estatal. É significativo que Geisel, ao apresentar seu projeto de reforma no CSN, em 1978, tenha recordado da tentativa frustrada de aplicação do instituto por parte de João Goulart, em 1963, da qual desistiu em virtude da contrariedade do Congresso, em tempos em que sua aprovação prévia era exigida.³³²

Uma visão igualmente negativa do poder legislativo era defendida por outro crítico do estado de sítio, o jurista e político Manoel Gonçalves Ferreira Filho. Na obra *A Democracia Possível*, que trazia um modelo excêntrico para a institucionalização do regime, o professor do Largo de São Francisco propôs a concentração do poder de legislar no chefe de governo, pois a estrutura do parlamento tornava-o inadequado para a tarefa. Referia-se às práticas que o caracterizariam, o “livre debate”, que impediria “o sigilo em decisões que, sem este, seriam inúteis”; a “obstrução e a tagarelice”, que “retarda[ria]m e protela[ria]m deliberações urgentes”; as “emendas e as *marchandages*” (as barganhas), que “desfigura[ria]m qualquer plano”. Esses inconvenientes estariam afastados no caso do presidente-legislador, pois um poder unipessoal, adequadamente assessorado, garantiria a “presteza” e a “firmeza” das decisões. Na mesma linha de raciocínio, defendia que os problemas do estado de sítio seriam superados com um instrumento de emergência aplicado pelo presidente após consulta a um órgão consultivo, sem necessidade de referendo parlamentar.³³³

No entanto, seus argumentos específicos contra o instituto tradicional eram outros. Ele tornara-se inadequado em virtude do fenômeno da guerra revolucionária comunista, que, ao que tudo indicava, teria vindo para “perdurar, em toda parte, por muito tempo”. Originalmente, fora criado para conter a guerra insurrecional, em que grupos de nacionais pegavam em armas e travavam contra os poderes constituídos um combate delimitado no espaço e no tempo. Com a guerra revolucionária, a ação dos comunistas era permanente e universal, ou seja, em todos os países e de duração indefinida, dissolvendo a distinção que fundava o estado de sítio, entre situação de normalidade e de exceção. Ademais, a nova estratégia subversiva caracterizava-se pelo uso de táticas

³³² CSN, *Ata da 53ª Reunião do CSN*, 1978.

³³³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, *A Democracia Possível*, 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1974, p. 71-72.

aparentemente pacíficas e democráticas como forma consolidar-se no meio social, desgastar a legitimidade da ordem constituída, angariar adeptos e simpatizantes e preparar, assim, a tomada violenta do poder. Diante dessa realidade, era necessário um mecanismo de emergência de uso permanente e de abrangência maior do que as tradicionais hipóteses de comoção interna grave e de guerra. Essas demandas contrastavam com os contornos tradicionais do estado de sítio. Caso houvesse a sua reforma nesse sentido, o resultado seria um rigor excessivo – contrário às “declarações de direitos (...) consideradas e recebidas como conquistas definitivas da civilização” –, pois penalizaria toda a população com a suspensão de seus direitos por prazo indefinido, o que, adicionalmente, geraria revolta contra o regime.³³⁴

Apesar das alegações de rigor excessivo do estado de sítio, os seus críticos propunham como solução uma ampliação dos poderes de emergência, como será exposto e analisado adiante. Era o caso de Afonso Arinos, que advogou a adaptação do instituto da Constituição de 1946 à “contribuição da experiência posterior”, o que consistia em prever a delegação de plenos poderes ao chefe do executivo pelo poder legislativo,³³⁵ uma alternativa que contradizia as reclamações sobre os excessos do sítio feitas por outros homens do regime. O importante era desacreditar ao máximo o instrumento tradicional para justificar a criação de novas “salvaguardas” com limites bastante alargados e algum controle institucional ou a mera manutenção do AI-5, ainda que transposto para o texto da constituição.

Assim, a inadequação do estado de sítio decorria da possibilidade de sua aplicação, pelo presidente, ser sustada, poucos dias depois, pelo Congresso Nacional, e dos seus limites jurídicos, considerados excessivos. A primeira questão, do controle institucional do parlamento sobre o poder executivo, era mistificada como uma preocupação com a morosidade do procedimento para a sua aplicação. Na verdade, o que incomodava ao regime era a incerteza quanto à extensão da vigência do decreto presidencial. Adicionalmente, havia uma opinião bastante negativa sobre a instituição

³³⁴ *Ibid.*, p. 71-72. Na sua obra *O Estado de Sítio*, publicada logo após o golpe de 1964, o autor não havia considerado o instituto inadequado. Seria satisfatório frente à comoção interna grave e deveria ser aprimorado para o caso de guerra (externa ou civil), com a previsão da modalidade preventiva, ou seja, antes de sua eclosão, e com a dilação dos poderes de coordenação econômica (FERREIRA FILHO, *O Estado de Sítio*, p. 171). Outros homens do regime militar, como o deputado Célio Borja, líder da maioria na Câmara, e o ex-ministro Carlos Medeiros Silva, ambos juristas, também apontaram a ineficiência do estado de sítio frente à guerra revolucionária (FSP, 8/11/74, p. 3; e JB, 12/8/74, p. 12). Miguel Reale considerava que o instrumento por vezes era de aplicação morosa e excessiva (FSP, 23/11/75, p. 2).

³³⁵ ARINOS DE MELO FRANCO, *Relatório sobre as Reformas Políticas*.

parlamentar e sobre os políticos civis que a compunham, que levavam à suspeita de que não colaborariam com o presidente quando esse realmente precisasse. A memória do sítio frustrado de João Goulart ainda estava viva. A segunda questão, dos limites jurídicos, tornava-se um problema na medida em que predominava, no regime, uma vontade de poder maior e uma visão de presidencialismo forte, em que o melhor era confiar a defesa da ordem, que poderia ser ameaçada por circunstâncias imprevisíveis, ao arbítrio do chefe do executivo. Notemos que na visão conservadora a categoria de ameaça é mais ampla, abrangendo práticas políticas corriqueiras das democracias contemporâneas, como greves, passeatas e atos pacíficos. Um modo de problematizar os limites jurídicos do estado de sítio era contrastá-los com o caráter supostamente multifacetado, imprevisível e altamente perigoso da guerra revolucionária comunista. Por essas razões, o instituto teria se tornado obsoleto.

CAPÍTULO II

EM BUSCA DA FÓRMULA CONSTITUCIONAL DA EMERGÊNCIA (1974-1978)

Introdução

Este segundo capítulo trata da história do debate sobre o futuro dos atos institucionais, entre 1974 e 1978. O objetivo é elucidar o contexto que gerou os novos institutos constitucionais, as medidas de emergência e o estado de emergência, em que havia uma pluralidade de visões sobre o futuro constitucional do país e uma concorrência entre diversos projetos de poder. As principais propostas eram três. Em primeiro lugar, havia as ideias de importar os poderes emergenciais da Constituição de 1958 da França e de criar um conselho de estado. Sua implantação deveria ocorrer sem pressa e de modo seguro, no momento considerado oportuno pelo presidente. Era a linha defendida pelos aliados de Geisel. Em contraposição, a linha-dura preferia a manutenção dos atos, ainda que transpostos para a constituição. Se fosse inevitável, a mudança deveria ser adiada o máximo possível. Por sua vez, o MDB e os demais críticos da ditadura consideravam o estado de sítio, da EC-1/69, suficiente, de modo que bastava revogar os atos, o quanto antes, sem substituí-los por novos mecanismos. Durante todo o período, o aumento relativo da liberdade política para se opor ao governo nas eleições, na imprensa e nas ruas, foi acompanhado de restrições tipicamente ditatoriais. Eram justificadas pelo combate à ameaça comunista ou pela contenção da linha-dura. Ainda assim, as manifestações críticas ao regime tiveram um grande crescimento. Via de regra, estavam alinhadas às propostas de reforma do MDB. No início de 1977, o governo impôs o Pacote de Abril como forma de preparar terreno para a revogação dos atos institucionais. O quórum para a mudança da constituição foi rebaixado para se adequar às bancadas federais da Arena. Por fim, o governo colheu sugestões de alguns setores sociais (mas não da oposição parlamentar), na Missão Portela, e anunciou que era chegado o momento de cumprir a promessa feita por Geisel em 1974.

Na primeira seção, serão apresentadas e analisadas as principais propostas quanto à reforma prometida por Geisel. Em seguida, passaremos às estratégias ditatoriais que foram utilizadas para limitar a participação no debate sobre o tema e para refrear o processo de distensão. A terceira parte traça o papel da sociedade e do contexto internacional na crítica ao regime. Defendemos a tese de que houve a convergência de

todos esses setores em torno de algumas bandeiras comuns, e que essas estavam em sintonia com as propostas de reforma do MDB. A quarta e última seção apresenta as ações derradeiras do governo para preparar a substituição dos atos institucionais pelas salvaguardas de emergência. De um lado, houve o Pacote de Abril, em que o AI-5 foi usado para que a reforma seguinte pudesse ser imposta sob uma falsa aparência legal e democrática. De outro, houve a Missão Portela, em que o governo procurou passar uma imagem de relativa democracia, ao dialogar com alguns setores da sociedade sobre as mudanças vindouras. A seção e o capítulo se encerram com a exposição cronológica dos principais eventos que antecederam o envio da proposta de Geisel ao Congresso Nacional.

1. O futuro modelo de emergência em disputa

Ao olhar mais desatento pode parecer que a emenda constitucional nº 11, de 1978, restringiu-se a concretizar parte significativa do projeto de distensão política anunciado por Geisel no início de seu mandato, em 1974. Contudo, a promessa inicial era vaga. Limitava-se a indicar a substituição dos instrumentos excepcionais por novos institutos constitucionais de emergência. Ou seja, a novidade proposta era definida apenas de modo negativo: não era o AI-5 e tampouco o estado de sítio já existente na EC-1. Ademais, o momento de sua concretização era incerto e distante. Logo se instalou uma intensa disputa política sobre os termos da abertura do regime. Os aliados de Geisel propuseram soluções semelhantes aos plenos poderes presidenciais da constituição francesa de 1958. Dentro do regime, a linha-dura resistia, nos bastidores, a qualquer mudança. Preferia manter tudo como estava. Nas oposições, no eleitorado, na sociedade civil e até mesmo na cena internacional, foram crescendo as pressões pela volta efetiva e imediata da plena democracia, o que correspondia a um modelo de emergência em que houvesse apenas o estado de sítio. Após a vitória do MDB nas eleições parlamentares de 1974, a distensão tornou-se incerta. O espantinho comunista ganhou força na retórica governamental e o autoritarismo recrudesciu, com a cassação de parlamentares, a perseguição de comunistas e de outros críticos do regime e o favorecimento do partido oficial por meio da manipulação das regras sobre eleições e processo legislativo.

Em 1977, o arbítrio do Governo Geisel chegou ao ápice com o Pacote de Abril, em que o AI-5 foi usado para fechar o Congresso e outorgar reformas constitucionais. Uma das principais modificações foi a adequação do quórum para aprovação de emendas

constitucionais ao tamanho das bancadas da Arena, permitindo ao regime reverter a derrota eleitoral de 1974 e reconquistar o poder de mudar a constituição de acordo com as regras do jogo sem precisar dos votos do MDB. Nos meses seguintes, Geisel anunciou que havia chegado o momento de cumprir a sua promessa. Quando vieram a público mais detalhes de seus planos, os poderes de emergência de suas “salvaguardas” eram muito mais limitados pelo direito do que as propostas anteriores de seus aliados. É provável que a mudança tenha sido uma concessão do governo às pressões dos críticos do regime. Contudo, Geisel atribuiu a autoria do seu projeto, oficialmente, à Arena, e, após uma reunião protocolar com o Conselho de Segurança Nacional, encaminhou-o ao Congresso Nacional.

1.1. As propostas iniciais sobre o modelo de emergência e o tempo da mudança

As principais discordâncias quanto ao futuro modelo de emergência brasileiro foram explicitadas ao longo de 1974. Podem ser agrupadas em três posições. A primeira era a das novas salvaguardas constitucionais, defendida por Geisel e seus aliados. Em geral, atribuíam ao presidente poderes emergenciais mais amplos do que o estado de sítio e submetiam a sua própria decretação a consulta prévia a um conselho. Esse procedimento era apresentado como mecanismo de controle institucional alternativo ao previsto para o estado de sítio, em que o parlamento poderia revogar o decreto presidencial poucos dias após a sua promulgação. Os proponentes das novas salvaguardas eram cautelosos quanto ao tempo da reforma. Preferiam aguardar até que se reunissem as condições mais propícias, a critério do presidente Geisel. O término de seu mandato, em março de 1979, era o limite. A segunda proposta era a manutenção ou constitucionalização do AI-5, cuja defesa era associada à linha-dura da ditadura militar. A ideia era manter o *status quo* ou, no máximo, aceitar mudanças superficiais, como a inserção dos principais dispositivos dos atos institucionais no texto da constituição. Caso a reforma indesejada fosse inevitável, deveria ser postergada ao máximo. Por fim, a terceira posição admitia apenas o estado de sítio como instrumento de emergência, pois sua eficácia era suficiente e era a única alternativa compatível com a democracia, o estado de direito e a supremacia da constituição. Na medida em que seus defensores, os críticos do regime, consideravam injustificável a permanência do autoritarismo, a reforma deveria ocorrer o quanto antes. Muitas vezes, a defesa do estado de sítio era acompanhada de outras demandas, como a

anistia política, a volta da eleição direta para presidente e a convocação de uma assembleia constituinte.

Antes de passar à análise das propostas, cabe ressaltar alguns aspectos que aproximavam a maioria dos participantes do debate. Em primeiro lugar, não questionavam a legitimidade do Golpe de 1964. Afinal, até mesmo grande parte dos críticos do regime havia apoiado a deposição do presidente João Goulart. Além do mais, contestar as bases da legitimidade da ditadura militar era tratada, oficialmente, como atuação política ilícita e, portanto, sujeita à repressão. Como resalta o historiador Marcos Napolitano, o governo aceitava apenas sugestões e críticas “construtivas”.³³⁶ Em segundo lugar, partia-se do pressuposto de que a suspensão temporária de normas constitucionais pelo governo era legítima e eficaz para a superação de crises políticas e sociais de grande gravidade. Ou seja, todos aceitavam a necessidade e conveniência de se prever um direito de emergência para situações extraordinárias.

Outra característica do debate sobre a distensão era o uso indistinto das expressões “democracia” e “estado de direito”. Era raro que fosse delimitada com precisão a diferença conceitual entre ambos, exceto na discussão em meios mais especializados da ciência política ou do direito constitucional. Em geral, o uso de uma das expressões incorporava o sentido da outra. No caso dos defensores das novas salvaguardas e do estado de sítio, a democracia e o estado de direito envolviam necessariamente o primado normativo da constituição, ao menos da perspectiva formal, ou seja, a superioridade hierárquica do texto constitucional sobre todas as demais fontes normativas do direito brasileiro. Em contraste, os defensores da manutenção do AI-5, mesmo que transposto para o texto constitucional, não consideravam imperativa essa ascendência da constituição para que houvesse estado de direito e democracia no Brasil. A ordem constitucional e a ordem institucional eram harmônicas, com o respaldo expresso da própria emenda constitucional nº 1, de 1969.

1.1.1. A proposta de novas salvaguardas: o estado de emergência e o conselho de estado

As propostas iniciais de novas salvaguardas constitucionais caracterizaram-se pela previsão de amplos poderes presidenciais de emergência. Ao fim do período estudo, às vésperas da reforma de 1978, foram sugeridas maiores restrições. Outra característica

³³⁶ NAPOLITANO, 1964: *história do regime militar brasileiro*, p. 241.

marcante dizia respeito ao controle institucional de seu uso. Como já foi mencionado, as novas salvaguardas, ao contrário do estado de sítio, não ficariam sujeitas à autorização parlamentar para que fossem aplicadas ou para que sua vigência fosse mantida. O controle ocorreria de outras formas, como a consulta prévia a um órgão colegiado, como o conselho de estado; o controle parlamentar posterior; e o controle judicial de abusos na sua execução. Apesar de algumas variações, essas eram as características principais das propostas de novas salvaguardas constitucionais de emergência. A maioria de seus defensores era composta por dirigentes civis e militares do regime, a começar pelo presidente Ernesto Geisel.³³⁷ Conforme a gramática política da época, eles apresentavam essas soluções como uma forma de institucionalizar a “revolução” de 1964. No entanto, houve também quem as defendesse na oposição parlamentar e na grande imprensa. As principais fontes de inspiração dessas propostas, segundo seus defensores, eram os “poderes excepcionais” da Constituição francesa de 1958; o conselho de estado da monarquia brasileira; e o estado de emergência da Constituição de 1937. Há alguns anos, ideias como essas já eram debatidas entre os dirigentes do regime. A partir de 1974, as diversas propostas nesse sentido visaram inserir diretamente na constituição um mecanismo que assegurasse amplas prerrogativas de emergência para o presidente da república e que submetesse o seu uso a controle judicial e consulta a órgão com participação parlamentar. Ou seja, o espaço para o arbítrio presidencial deveria ser menor que no AI-5 e maior que no estado de sítio.

1.1.1.1. As propostas anteriores a 1974

Como se viu, havia desconforto nos meios oficiais com o estado de sítio da Constituição de 1946 desde o Golpe de 1964. Se, por um lado, ela autorizava até mesmo a adoção de poderes emergenciais plenos, em casos extremos,³³⁸ por outro ela

³³⁷ Em 20 de novembro de 1975, os jornais *O Estado de São Paulo* e o *Jornal de Brasília* noticiaram que o ministro Golbery, da Casa Civil, havia solicitado a alguns juristas e políticos alinhados ao regime que apresentassem estudos para uma ampla revisão constitucional: Célio Borja, Etelvino Lins e Afonso Arinos. À época, apenas o primeiro exercia mandato, como deputado federal e líder do governo. Depois, juntaram-se a eles o senador Virgílio Távora e os juristas Tarcísio Padilha e Clóvis Ramalhe. A fonte eram informes do SNI, à época presidido pelo general e futuro presidente João Figueiredo (BAFFA, Ayrton, *Nos Porões do SNI: o retrato do monstro de cabeça oca*, Rio de Janeiro: Objetiva, 1989, p. 66).

³³⁸ O artigo 207 estabelecia que “a lei que decreta[sse] o estado de sítio, no caso de guerra externa ou no de comoção intestina grave com o caráter de guerra civil, (...) indicar[ia] as garantias constitucionais que continuar[iam] em vigor”.

condicionava o seu uso à aprovação parlamentar.³³⁹ Quando o Governo Castelo Branco decidiu elaborar uma nova constituição, no final de 1966, cogitou-se a criação de um novo dispositivo para que fossem contornadas as insuficiências do estado de sítio. Uma das alternativas era importar os poderes excepcionais da constituição francesa de 1958. O seu famoso artigo 16 aplica-se

Quando as instituições da República, a independência da Nação, a integridade de seu território ou o cumprimento de seus compromissos internacionais são ameaçados de forma séria e imediata e o funcionamento regular dos poderes públicos constitucionais é interrompido (...) ³⁴⁰

O presidente teria poderes plenos, ou seja, poderia adotar quaisquer “medidas exigidas por essas circunstâncias” – exceto a dissolução do parlamento nacional – por tempo indeterminado, após mera consulta formal ao primeiro-ministro, os presidentes das assembleias e do Conselho Constitucional.³⁴¹

Em agosto de 1966, a comissão de notáveis incumbida pelo presidente Castelo Branco de elaborar um anteprojeto de constituição rejeitou a proposta de incorporação do artigo 16 francês.³⁴² Meses depois, o presidente e seus colaboradores mais próximos voltaram a discutir o tema. O jurista e então ministro da justiça Carlos Medeiros Silva

³³⁹ Artigos 206 e 208.

³⁴⁰ Art. 16º da Constituição francesa de 1958 (FRANÇA, *Constituição [de 1958]*). Sobre as tentativas de importar o instituto francês para o Brasil, durante a ditadura militar, ver MADEIRA PINTO, Francisco Rogério, A importação de modelos autoritários pela ditadura militar: o caso do artigo 16 da constituição francesa de 1958, *Anais do XXIX Simpósio Nacional de História*, 2017.

³⁴¹ “Art. 16º Quando as instituições da República, a independência da Nação, a integridade de seu território ou o cumprimento de seus compromissos internacionais são ameaçados de forma séria e imediata e o funcionamento regular dos poderes públicos constitucionais é interrompido, o Presidente da República toma as medidas exigidas por essas circunstâncias, após consulta formal ao Primeiro-Ministro, os presidentes das assembleias e do Conselho Constitucional. Ele informa à Nação através de uma mensagem. Essas medidas devem ser inspiradas pelo desejo de garantir às autoridades públicas constitucionais, prontamente, os meios para cumprir sua missão. O Conselho Constitucional será consultado a seu respeito. O Parlamento se reúne de pleno direito. A Assembleia Nacional não pode ser dissolvida durante o exercício dos poderes excepcionais” (Constituição francesa de 1958). A lei constitucional nº 724, de 23 de julho de 2008, acrescentou ao artigo o seguinte enunciado: “Após 30 dias de exercício dos poderes excepcionais, o Conselho Constitucional pode ser convocado pelo Presidente da Assembleia Nacional, o Presidente do Senado, sessenta deputados ou sessenta senadores para examinar se as condições enunciadas no primeiro parágrafo continuam em vigor, e após o resultado é pronunciado no menor prazo possível por edital. Ele procede de pleno direito a este exame nos mesmos termos ao final de 60 dias de exercício dos poderes excepcionais e a qualquer momento além desse período” (FRANÇA, *Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008*).

³⁴² OESP, 24/8/66 *apud* BRASIL, *Anais da Constituição de 1967*, 1967, vol. 1, p. 27. O jurista e futuro ministro do STF Themístocles Cavalcanti (1899-1980) era parte da comissão de juristas e justificou a não inclusão do modelo do artigo 16 francês no anteprojeto do colegiado pelo temor de aumentar os poderes presidenciais e pela ausência de um conselho constitucional para a sua aplicação.

sugeriu, sob o nome de estado de emergência, o seguinte acréscimo aos dispositivos do estado de sítio no anteprojeto:

A fim de preservar a integridade e a independência do País, o livre funcionamento dos Poderes e a prática das instituições, quando gravemente ameaçadas por fatores de subversão ou corrupção, o Presidente da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, poderá tomar outras medidas indispensáveis à realização desses objetivos.³⁴³

Castelo Branco era simpático à ideia.³⁴⁴ Porém, cedeu aos apelos de alguns aliados políticos, como o senador arenista Daniel Krieger, para quem o estado de sítio seria suficiente, e condicionou a adoção das medidas adicionais à sua previsão prévia em lei.³⁴⁵ Assim, o uso das medidas infraconstitucionais exigia a aprovação de lei pelo Congresso Nacional.

A proposta de Medeiros Silva não era idêntica ao instituto francês, apesar de ter essa inspiração.³⁴⁶ Em primeiro lugar, mantinha os poderes presidenciais plenos submetidos aos prazos do estado de sítio, sem a indefinição do modelo original. Entretanto, os órgãos consultados na França eram muito mais plurais, do ponto de vista político e institucional, do que o CSN brasileiro, composto apenas pelo presidente e seus ministros de estado.³⁴⁷ Uma diferença muito importante dizia respeito ao contexto político: a Constituição de 1958 não regulava um regime ditatorial. Finalmente, a proposta de 1966 inspirava-se no artigo 16, mas recebia o nome do instituto da Constituição de 1937, do Estado Novo brasileiro: estado de emergência. O uso de ambos competia ao presidente da república, sem possibilidade de obstrução parlamentar.³⁴⁸ Mas o instituto de 1937 diferia do modelo europeu por prever a aplicação das medidas

³⁴³ *Ibid.*, vol. 1, p. 170-174. Sobre a autoria de Medeiros Silva, ver JB, 12/8/74, p. 12. Em 1975, o jurista afirmou que o presidente Castelo Branco havia pedido, em 1966, que estudasse o artigo 16 francês. Medeiros apresentou duas sugestões nesse sentido, que foram rejeitados por membros do governo e da Arena (MEDEIROS SILVA, *A Constituição e os Atos Institucionais*).

³⁴⁴ JB, 12/8/74, p. 12. A reportagem afirma que o marechal Castelo Branco havia sonhado com a sua aprovação, porém teria sido frustrado pelo Congresso Nacional. Essa versão contradiz a reportagem do jornal *O Globo* de 12/12/66, reproduzida nos Anais da Constituinte de 1967, que atribui a rejeição do mecanismo aos políticos que colaboravam com o presidente na elaboração do anteprojeto, ainda não enviado ao Congresso, no início de dezembro de 1966 (*O Globo*, 12/12/66, capa e p. 5).

³⁴⁵ *O Globo*, 12/12/66, capa e p. 5.

³⁴⁶ MEDEIROS SILVA, *A Constituição e os Atos Institucionais*.

³⁴⁷ O conselho constitucional francês era composto por 9 membros com mandatos não renováveis, nomeados, de modo equitativo, pelos presidentes da república, do Senado e da Assembleia Nacional (art. 56º da Constituição francesa de 1958).

³⁴⁸ Art. 166, parágrafo único, da Constituição de 1937.

tradicionais do estado de sítio e a detenção de parlamentares acusados de conspiração contra o estado.³⁴⁹

A Constituição de 1967 ficou apenas com o estado de sítio. O presidente era o único que poderia decretá-lo, porém deveria submetê-lo, em seguida, à apreciação do Congresso, que poderia revogá-lo. Seus poderes eram restritos ao rol constitucional ou à lei que os previsse. Em dezembro de 1968, foi editado o AI-5, o que por vezes foi atribuído à fragilidade da constituição vigente, que seria liberal em demasia. Na tentativa de salvá-la, Etelvino Lins, um líder político governista, propôs a incorporação ao texto constitucional de alguns “princípios” do ato institucional – o confisco dos bens auferidos por corrupção e a restrição da imunidade parlamentar e do *habeas corpus*.³⁵⁰ No entanto, a emenda constitucional nº 1, do ano seguinte, manteve tanto as regras do estado de sítio quanto a vigência do AI-5 e dos atos institucionais posteriores. Prevaleceu a posição expressa pelo general Médici em seu discurso de posse, duas semanas depois, segundo a qual “coexistência” das “duas ordens jurídicas”, a constitucional e a institucional, era legítima e temporariamente necessária.³⁵¹

Em 1972, um jovem jurista aliado do regime, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, propôs a criação de um novo modelo constitucional de emergência. Consistia na aplicação de medidas excepcionais em qualquer tempo e lugar contra pessoas suspeitas de envolvimento na guerra revolucionária comunista. A única providência que mencionou foi a prisão preventiva, ou seja, sem condenação judicial, por prazos mais amplos que os admitidos no Código de Processo Penal. A competência para identificar os suspeitos e lhes aplicar as consequências de emergência, com a definição do prazo de sua duração, seria do presidente da república, assessorado por um conselho de estado composto por

³⁴⁹ Artigos 166, 168 e 169. A própria constituição declarou-o em todo país, que durou até 1945, o que reforça a excepcionalidade do período. Ademais, o estado de emergência poderia ser transformado em estado de guerra, com poderes plenos, caso o presidente alegasse a necessidade de uso das Forças Armadas (artigos 166, 168 e 171 da Constituição de 1937).

³⁵⁰ JB, 5 e 6/1/69, p. 4. Em 1971, Etelvino Lins (1908-1980) reiterou a tese da constitucionalização ou institucionalização dos atos (Revista Veja, 4/8/71, p. 28; e LINS, Etelvino, *Institucionalizar o AI-5. Entrevista concedida a Luís Gutemberg*, 1971). Etelvino nasceu em Pernambuco, bacharelou-se na Faculdade de Direito do Recife, foi interventor em seu estado, ao fim do Estado Novo, ingressou no antigo Partido Social Democrático (PSD), foi eleito governador e exerceu diversos mandatos parlamentares federais. À época de suas proposições, era ministro do TCU e era um grande aliado da ditadura militar. No ano seguinte, seria eleito deputado federal pela Arena (PANTOJA, Sílvia, *Etelvino Lins de Albuquerque*, CPDOC, disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/etelvino-lins-de-albuquerque>>, acesso em: 14 set. 2021).

³⁵¹ MÉDICI, *Mundo sem fronteiras. Discurso de Posse, pronunciado em 30 de outubro de 1969*, p. 38-39.

representantes dos três poderes e das Forças Armadas e pelos ex-presidentes da república.³⁵² Na sua concepção,

O Chefe de Estado, porém, não deverá tomar qualquer decisão fora de um Conselho que examine de um ângulo técnico e isento o problema em deliberação. A fórmula medieval do Rei em seu Conselho merece ser lembrada, como expressão de sabedoria. A decisão deve ser de um só, mesmo porque esse é o único meio de se assegurar a presteza e firmeza na decisão. (...) Essa decisão deve ser, porém, suficientemente ponderada e apoiada em informação abundante, de preferência provinda de fontes diversas. Para isso, as assessorias não bastam.

(...)

Dada a gravidade e a delicadeza de sua missão, [o conselho de estado] deverá compor-se apenas de pessoas cuja reputação esteja fora de contestação, cuja autoridade seja comprovada pelos altos cargos que ocupam, ou ocuparam.³⁵³

Após o término de sua vigência, o procedimento estaria sujeito a controle judicial. O presidente, após consulta ao conselho, poderia também suspender direitos políticos.³⁵⁴

1.1.1.2. A volta dos plenos poderes de emergência ao debate (1974-1978)

A partir de 1974, as primeiras propostas de novas salvaguardas previam plenos poderes presidenciais de emergência. A principal referência era o estado de emergência francês, do artigo 16. Em regra, seria aplicado com o auxílio de um órgão colegiado – um “conselho de estado” ou um “tribunal constitucional”. Os defensores da ideia eram, em sua maioria, homens do regime. Porém, alguns membros ilustres da oposição também apoiaram publicamente, a despeito da posição oficial contrária adotada pelo seu partido. Apenas em fins de 1977 apareceu uma sugestão de nova salvaguarda de modelo rígido, ou seja, cujas normas de prerrogativa limitavam de antemão os poderes de emergência. Tratava-se de resgatar o estado de emergência da Constituição de 1937, e não o francês. Foi apresentada pelo senador arenista Daniel Krieger. Em público, a preferência por poderes plenos continuou predominando. Apenas em maio de 1978 o governo passou a indicar que criaria um instrumento rígido alternativo ao estado de sítio. Primeiro, o ex-deputado udenista e futuro ministro do STF Oscar Corrêa defendeu essa tese na VII Conferência Nacional da OAB. Nos dias seguintes, Petrônio Portela passou defender a

³⁵² FERREIRA FILHO, *A Democracia Possível*, p. 72-73 e 100-101.

³⁵³ *Ibid.*, p. 100-101. Apesar de não se referir ao Brasil imperial do século XIX, em que havia um conselho de estado, notemos a inspiração monárquica de sua imaginação política, com a referência à “fórmula medieval do Rei em seu Conselho”.

³⁵⁴ *Ibid.*, p. 72-73 e 100-101.

essa ideia, chamando-a de estado de emergência – acrescida, em breve, de outra variante, as medidas de emergência. No final de junho, Geisel encaminhou ao Congresso um projeto com esse teor.

Uma das características do AI-5 era a grande extensão dos direitos e garantias constitucionais atingidos. Ele autorizava ao presidente suspender praticamente qualquer direito ou garantia de qualquer pessoa ou instituição. Do ponto de vista formal, as ideias de plenos poderes apresentadas a partir de 1974 não eram muito diferentes. O modelo francês invocado continha uma única restrição aos poderes presidenciais: a proibição de fechar a Assembleia Nacional. Nos primeiros meses do debate, alguns observadores políticos experimentados, como o jornalista Carlos Castello Branco, interpretaram as novas salvaguardas como a transposição do AI-5 para o texto constitucional: “o transplante da substância dos atos para a Constituição, preconizado pelo Sr. Etelvino Lins, hoje é tese oficial, incorporada aos discursos presidenciais”. Sua coluna relatava a conversão de Ferreira Filho à proposta. Há poucos dias, a indicação do jurista para o cargo de vice-governador do estado de São Paulo gerara súbito interesse por seu livro de 1972, *A Democracia Possível*, citado acima.³⁵⁵ O senador paulista Franco Montoro, do MDB, considerou a ideia compatível com uma democracia, desde que fosse implantada de modo seletivo.³⁵⁶

Não se sabe se o presidente Geisel aprovava essa tese. De qualquer forma, seus aliados continuaram a defendê-la. Carlos Medeiros Silva e Roberto Campos propuseram tanto o estado de emergência francês, com plenos poderes, quanto a aplicação de punições típicas do AI-5, como a cassação de mandatos e a suspensão de direitos políticos – a diferença é que seriam aplicados por um novo órgão colegiado de natureza política, o “conselho de emergência” ou o “tribunal constitucional”, com direito de defesa para os atingidos. Também poderia ser suspensa a garantia de *habeas corpus*.³⁵⁷ Em síntese,

³⁵⁵ Coluna do Castello, JB, 6/7/74. Na sua edição dominical, o Jornal do Brasil dedicou uma página inteira ao livro, resumindo seus principais tópicos e ressaltando o grande interesse na obra após a “repentina” indicação do autor à vice-governadoria de São Paulo (JB, 14/7/74, p. 3). A indicação ocorreu no dia 3/6/1974, quando Ferreira Filho tinha 39 anos de idade (FSP, 4/6/74, capa).

³⁵⁶ FSP, 9/7/74, p. 3. Montoro teria apoiado a ideia defendida por Etelvino Lins e Ferreira Filho. Anteriormente, o último havia sido assistente do senador, que também era jurista, em um escritório de advocacia (FSP, 9/7/74, p. 3). André Franco Montoro (1916-1999) era parlamentar há muitos anos. Antes do bipartidarismo, fora filiado ao Partido Democrata Cristão, o PDC (CPDOC, *Franco Montoro. A trajetória política de João Goulart*, disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/biografias/franco_montoro>, acesso em: 16 set. 2020).

³⁵⁷ JB, 12/8/74, p. 12. Medeiros Silva defendeu a vigência das medidas por prazo determinado, a depender da gravidade das circunstâncias. O nome do seu novo órgão era conselho de emergência. Roberto Campos propôs o que chamou de “tribunal constitucional”, que poderia ainda suspender as garantias de magistrados. O *habeas corpus* para crimes políticos poderia ser suspenso, exceto para relaxar a prisão por tempo

propunham a aplicação de algumas prerrogativas dos atos institucionais por meio de procedimentos especiais em tribunais políticos, com alguma garantia do direito de defesa, e a criação de um instituto de plenos poderes emergenciais.

Eram inúmeros os elogios ao artigo 16, o estado de emergência à francesa. Em geral, vinham de aliados e dirigentes do regime, como Afonso Arinos,³⁵⁸ Ferreira Filho,³⁵⁹ Daniel Krieger, Carvalho Pinto,³⁶⁰ José Sarney, Jarbas Passarinho,³⁶¹ Célio Borja, Etelvino Lins,³⁶² boa parte dos ministros do STM,³⁶³ como o general Rodrigo Octávio,³⁶⁴ e setores da cúpula das Forças Armadas.³⁶⁵ Eventualmente, o modelo era visto como possível solução por alguns emedebistas, como o senador Marcos Freire.³⁶⁶ Seu partido inclinava-se de modo claro contra a criação de novas salvaguardas, em favor do estado de sítio. Freire tomara um caminho diferente, buscando o diálogo com setores governistas. Em 1975, propusera a criação de outros institutos, como o estado de emergência e o de alarme, para situações cuja gravidade do estado de sítio seria excessiva. Foi criticado com dureza. Muitos interpretaram como uma defesa da colocação do AI-5 na constituição, o que ele negou. Com o apoio do senador Franco Montoro, seu correligionário, chegou a propor a regulamentação de medidas contra a subversão.³⁶⁷

excessivo. Em 18/5/75, voltou a defender a proposta em entrevista ao jornal *O Estado de São Paulo* (MEDEIROS SILVA, *A Constituição e os Atos Institucionais*). Campos (1917-2001) era diplomata e fora ministro do planejamento no Governo Castelo Branco. Em dezembro de 1974, foi nomeado embaixador em Londres. Em 1980, filiou-se ao PDS, que sucedeu a Arena, e seguiu carreira parlamentar (CPDOC, Roberto Campos. *A trajetória política de João Goulart*, disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/biografias/roberto_campos>, acesso em: 17 set. 2020). Provavelmente, estava bastante afinado com os planos de Geisel, tanto é que se reuniu com o general Golbery, no Palácio do Planalto, após o presidente anunciar a sua intenção de substituir os atos institucionais por salvaguardas constitucionais de emergência (FSP, 20/3/74, p. 4). Ambos, Medeiros Silva e Roberto Campos, haviam participado da reunião do então presidente Castelo Branco com seu seletivo grupo de aliados, em dezembro de 1966, em que se discutiu alternativas ao estado de sítio (BRASIL, *Anais da Constituição de 1967*, vol. 1, p. 170-174).

³⁵⁸ ARINOS DE MELO FRANCO, *Relatório sobre as Reformas Políticas*.

³⁵⁹ FSP, 4/12/77, p. 12.

³⁶⁰ FSP, 10/8/74, p. 7; e FSP, 3/11/74, p. 4.

³⁶¹ FSP, 1º/4/76, p. 2 e 3.

³⁶² FSP, 4/12/77, p. 12.

³⁶³ FSP, 26/3/78, p. 4.

³⁶⁴ FSP, 8/12/77, p. 7.

³⁶⁵ FSP, 26/2/78, p. 4.

³⁶⁶ FSP, 4/12/77, p. 12; e FSP, 4/5/78, p. 3. Em março de 1978, Afonso Arinos entregou um parecer sobre as reformas ao senador Petrônio Portela, a pedido do governo. Nele, defendeu a adoção de algo semelhante ao artigo 16 da constituição francesa (ARINOS DE MELO FRANCO, *Relatório sobre as Reformas Políticas*). Dois meses depois, quando o parecer veio a público, Marcos Freire disse que, em linhas gerais, era semelhante à posição do MDB. No entanto, a maioria dos emedebistas tinha restrições às teses de Arinos (FSP, 4/5/78, p. 3).

³⁶⁷ No final de 1975, Freire apresentou a proposta de novos institutos e logo foi apoiado por Montoro. Senadores arenistas importantes, como Gustavo Capanema, Acioly Filho e Jarbas Passarinho, animaram-se com a perspectiva de obter consenso interpartidário. Ao mesmo tempo, emedebistas acusaram Freire de querer constitucionalizar o AI-5, o que ele negou. Considerava inviável para o governo revogar os atos

Muitas vezes, os plenos poderes eram propostos sem quaisquer limites quanto às prerrogativas presidenciais. A invocação do exemplo francês permitia deduzir ao menos a proibição de colocar em recesso o Congresso Nacional. Em alguns casos, o novo modelo permitiria a aplicação de prerrogativas do AI-5 mediante procedimento com direito ao contraditório e a alguma defesa. Outras sugestões deixavam clara a necessidade de se respeitar as garantias da magistratura e de *habeas corpus*. E a tradição jurídica nacional permitia presumir a impossibilidade de condenação sumária à morte.

Em dezembro de 1977, o general Rodrigo Octávio, do STM, propôs a inclusão de uma hipótese de plenos poderes dentro do próprio estado de sítio, para conter as “arremetidas imprevisíveis de pressões intra e anti-sistêmicas”, ou seja, os atentados da extrema-direita militar, contrária à distensão, e da contestação armada, à esquerda. Seria aplicado por um conselho composto por representantes dos três poderes.³⁶⁸ Poucos meses depois, em março de 1978, veio a público um anteprojeto do governo que justificava o mesmo modelo, de plenos poderes como mecanismo especial do estado de sítio, para o combate à guerra revolucionária comunista: a maleabilidade e a falta de limites do fenômeno demandavam um instrumento flexível, e não o rígido estado de sítio tradicional. O presidente poderia arrogar os poderes especiais após consulta ao CSN e a líderes do parlamento nacional.³⁶⁹ A ideia era semelhante a dispositivos contidos nos textos constitucionais de 1946, 1967 e 1969. Contudo, a Constituição de 1946 demandava invariavelmente o consentimento do Congresso Nacional.³⁷⁰

institucionais sem que houvesse instrumentos adequados na constituição. Junto com Montoro, apresentou a proposta de regulamentar na constituição o combate à subversão (FSP, 8/12/75, p. 3; FSP, 10/12/75, p. 3; e FSP, 12/12/75, p. 3). Seu colega de partido Airton Soares, deputado federal, criticou-o, chamando Freire de “ex-autêntico” (FSP, 9/3/76, p. 3), em referência ao grupo dos “autênticos” do MDB, caracterizado pelo progressismo e pela forte crítica à ditadura, do qual o senador pernambucano havia sido um líder destacado. No ano seguinte, Freire propôs a criação de uma comissão especial no Senado para debater a substituição do AI-5 por novos instrumentos constitucionais, envolvendo todos os setores do país (FSP, 24/3/76, p. 3). Chegou a ser advertido pelo senador arenista José Sarney para que tivesse cautela (FSP, 25/3/76, p. 3), afinal, o regime considerava uma prerrogativa sua a iniciativa da reforma e a definição de seu momento.

³⁶⁸ FSP, 8/12/77, p. 7. Essa foi uma das únicas referências à violência militar de extrema-direita como objeto das novas salvaguardas, ao lado da feita por Afonso Arinos, no relatório que entregou ao governo em março de 1978 (ARINOS DE MELO FRANCO, *Relatório sobre as Reformas Políticas*, p. 326). O general havia apresentado um estudo sobre institucionalização na ESG, em 1972 (FSP, 10/8/77, p. 5). Não conhecemos o seu teor.

³⁶⁹ FSP, 12/3/78, p. 4-5. Os plenos poderes só poderiam vigorar por 60 dias. Ao mesmo tempo, esse anteprojeto transpunha para a constituição diversas prerrogativas do AI-5, com modificações pequenas e pouco significativas. O presidente poderia continuar realizando expurgos no serviço público, confiscando bens auferidos por corrupção e suspendendo direitos políticos, por até dez anos. Os atingidos teriam algum direito de defesa durante processo administrativo sumário. Ademais, o chefe do executivo poderia suspender temporariamente a garantia de *habeas corpus*, para crimes políticos, sob controle do STM. Ao lado dos poderes extraordinários plenos, havia essa típica proposta de “constitucionalização” do AI-5.

³⁷⁰ Art. 207 da Constituição de 1946; art. 152, § 3º, da Constituição de 1967; e art. 155, § 3º, da EC-1/69. Os dois últimos documentos exigiam previsão em “lei” das medidas coercitivas adicionais. Entretanto, o

A primeira proposta de nova salvaguarda alternativa ao modelo francês surgiu em novembro de 1977. Foi o senador Daniel Krieger quem defendeu a volta do estado de emergência da Constituição de 1937.³⁷¹ Surgido na ditadura varguista do Estado Novo, o instituto brasileiro era mais autoritário em muitos aspectos. Permitia ao presidente, por exemplo, mandar prender qualquer parlamentar federal que acusasse de conspirar contra o estado, mesmo sem a autorização de seus pares,³⁷² o que violava a autonomia do poder legislativo. Em um aspecto, porém, continha mais restrições jurídicas ao arbítrio político. Era rígido como o estado de sítio das constituições nacionais. Quando concebido, incorporou quase o mesmo rol taxativo de medidas coercitivas.³⁷³

Outro modelo de emergência rígido foi defendido pelo jurista e político Oscar Corrêa, na VII Conferência Nacional da OAB, em maio de 1978. No ano anterior, o governo havia buscado interlocução com o presidente da entidade, Raymundo Faoro, para tratar da prometida reforma. A principal reivindicação da corporação dos advogados era a restauração plena da garantia de *habeas corpus*. O presidente Geisel foi pessoalmente convidado para comparecer à abertura da conferência de 1978.³⁷⁴ Mandou como seus representantes o senador Petrônio Portela e o consultor-geral da república, Luiz Rafael Mayer. Enquanto negociavam nos bastidores, com Faoro, o apoio da Ordem às salvaguardas de emergência do governo, Oscar Corrêa defendia uma tese nesse sentido perante os advogados que participavam da conferência.³⁷⁵ Seu maior esforço era persuadir

próprio presidente poderia editar um decreto-lei para suprir esse requisito, desde que alegasse se tratar de matéria de “segurança nacional”; “urgência” ou “interesse público relevante”; e ausência de “aumento de despesa” (art. 58 da Constituição de 1967; e art. 55, *caput* e inc. I, da EC-1/69).

³⁷¹ FSP, 19/11/77, capa e p. 4; e FSP, 27/11/77, p. 4. Recebeu o apoio de Sinval Guazelli, governador do Rio Grande do Sul (Arena), Getúlio Dias, deputado federal (MDB), e Jarbas Passarinho, senador (Arena). Supunha-se que também seria apoiado pelo senador Gustavo Capanema (Arena), pois o mesmo fora um dos signatários da Constituição de 1937.

³⁷² Art. 169 da Constituição de 1937.

³⁷³ Art. 168 da Constituição de 1937. Porém, outro dispositivo da constituição facilitava ao presidente converter o estado de emergência em estado de guerra, de poderes plenos, desde que houvesse necessidade de uso das Forças Armadas (art. 166, 2ª parte, e art. 171). Não se sabe exatamente em que medida Daniel Krieger defendeu a adoção do instituto de 1937. À época, noticiou-se que na proposta que entregou a Geisel constavam algumas inovações. Uma delas era a aplicação do instituto por decisão de um conselho, e não do presidente. As outras alterações em relação ao texto de 1937 não foram noticiadas (FSP, 19/11/77, capa e p. 4; e FSP, 27/11/77, p. 4) e o autor desta tese não acessou o documento original.

³⁷⁴ VENÂNCIO FILHO, Alberto, *Notícia histórica da Ordem dos Advogados do Brasil (1930-1980)*, Rio de Janeiro: Folha Carioca Editora, 1982, p. 201.

³⁷⁵ TELLES, Maria Eugênia, *Memória: A VII Conferência da Ordem dos Advogados do Brasil. Um capítulo da luta democrática*, Migalhas, disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/quentes/145520/em-1978-conferencia-da-oab-marcou-luta-pela-restauracao-da-democracia>>, acesso em: 4 ago. 2016. Trata-se de um relato memorialístico da autora, Maria Eugênia Raposo da Silva Telles, que estava presente na conferência na condição de advogada e que era casada com Goffredo Telles, personagem central no episódio. A mera leitura da proposta de Corrêa confirma o alinhamento do autor aos planos governamentais. Luiz Rafael Mayer viria a ser indicado ao STF no final de 1978 e participou do julgamento das medidas de emergência em 1984.

a OAB da necessidade de um novo instrumento, sem as limitações e, acima de tudo, sem o controle parlamentar típico do estado de sítio. Quanto às prerrogativas de emergência, defendeu que vigorassem por prazos predeterminados e que fossem delimitadas de antemão, “tanto quanto possível”. Chegou a citar alguns exemplos amplos e draconianos do mundo dos atos institucionais:

suspensão de garantias constitucionais (*habeas corpus*), censura prévia à imprensa, prisão sem culpa formada, etc.; adiamento de eleições marcadas; suspensão de imunidades parlamentares; intervenção em Estado-Membro; mobilização geral; requisição compulsória etc.³⁷⁶

Por maioria, venceu a tese contrária, em favor de manter apenas o estado de sítio como mecanismo de emergência. Sua defesa coube a Goffredo Telles Júnior,³⁷⁷ que desde o ano anterior se tornara um ícone da crítica liberal ao regime³⁷⁸ que inicialmente apoiara.

Logo após o evento, o governo divulgou o plano de criar duas novas salvaguardas de emergência, as medidas de emergência e o estado de emergência, ao lado do estado de sítio.³⁷⁹ Todos envolviam apenas a lista fechada das medidas coercitivas do último instituto. A diferença dos novos instrumentos era a sua aplicação a extensões territoriais mais restritas e a autonomia do poder executivo, que não dependeria de consentimento parlamentar para aplicá-los. O único ponto que ainda estava indefinido era a restauração do *habeas corpus*.³⁸⁰ No mês seguinte, esse modelo foi apresentado pelo presidente Geisel

³⁷⁶ CORRÊA, Oscar Dias, A Emergência Constitucional no Estado de Direito, in: OAB (Org.), *Anais da VII Conferência Nacional dos Advogados*, Curitiba: OAB, 1978, p. 407–429, p. 423. Na condição de ministro do STF, Corrêa participaria do julgamento da aplicação das medidas de emergência, em 1984. Oscar Corrêa havia sido um dos fundadores da UDN e exercia um mandato de deputado federal quando o partido foi extinto, por força do AI-2, em outubro de 1965. Em março do ano seguinte, ele declarou na tribuna da Câmara dos Deputados que não iria se filiar aos novos partidos, Arena e MDB, criticando a sua artificialidade, e que não concorreria a novo mandato parlamentar. Passaria a lecionar. Contudo, elogiou o Governo Castelo Branco. Em seu protesto, foi acompanhado pelo deputado arenista Raul Pilla, que também justificou-se em discurso (FSP, 24/3/66, p. 5). Nos anos seguintes, Oscar Corrêa lecionou em instituições como a UnB e a UERJ, em que foi diretor da faculdade de direito, e participou do conselho federal da OAB, entre 1969 e 1979 (SOUSA, Luís Otávio de; BARROS, Rogério de, *Oscar Dias Correia*, CPDOC, disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/oscar-dias-correia>>, acesso em: 19 out. 2020).

³⁷⁷ TELLES JR., *O Estado de Sítio e as Outras Salvaguardas*, p. 237-247.

³⁷⁸ Em agosto de 1977, o jurista levou a público a *Carta aos Brasileiros*, de sua lavra, em que a exposição dos requisitos de um estado democrático de direito servia como crítica, por meio do contraste, à ditadura militar (GOFFREDO Telles Júnior dá a público a Carta aos brasileiros, *Revista da Faculdade de Direito*, Universidade de São Paulo, v. 72, n. 2, p. 411, 1977).

³⁷⁹ Em dezembro de 1977, o senador arenista Gustavo Capanema antecipou a criação de mais um instrumento de emergência. Ao ser perguntado por jornalistas qual seria a salvaguarda adequada para o país, respondeu: “Salvaguarda? Em absoluto: serão salvaguardas” (FSP, 8/12/77, p. 4).

³⁸⁰ FSP, 17/5/78, p. 5; e FSP, 18/5/78, p. 4. Em fevereiro, o repórter Marcello Netto havia relatado, com base em “círculos militares de influência e ligados ao atual e ao futuro presidente”, que o governo cogitava em não restaurar o *habeas corpus* apenas para o crime de terrorismo (FSP, 26/2/78, p. 4). No STM, uma

ao Congresso Nacional, com a restauração plena do *habeas corpus*.³⁸¹ Os poderes plenos à francesa haviam ficado para trás, depois de anos de sua defesa por grande parte dos governistas.

1.1.1.3. O controle sobre as novas salvaguardas

Um dos aspectos do autoritarismo vigente era a grande concentração de poder no presidente da república. Logo, a sua desconcentração era uma das formas de restaurar o estado de direito. A partir dessa ideia, os aliados do regime sugeriram um novo arranjo institucional.³⁸² A aplicação das medidas excepcionais seria submetida a controle judicial. Contudo, o controle parlamentar do estado de sítio era considerado inaceitável pela ampla maioria dos dirigentes do estado ditatorial, pois condicionava qualquer iniciativa presidencial ao consentimento dos deputados e senadores. A alternativa era reformular o CSN ou criar um órgão novo, um “conselho de estado”. O órgão colegiado teria participação dos demais poderes da república e deveria ser consultado pelo presidente antes que o mesmo arrogasse competências emergenciais. Findo o período extraordinário, os parlamentares poderiam debater a atuação do chefe do executivo e seus prepostos e tomar eventuais providências que ainda fossem possíveis, como fixar indenizações, relaxar prisões e promover a responsabilização por eventuais crimes das autoridades. Com algumas variações e sob diferentes denominações, essa era a forma de controle institucional dos poderes de emergência nas propostas de novas salvaguardas. Atribuía-se exclusivamente ao presidente a decisão de utilizar essas prerrogativas, buscando consolidar, assim, a ascendência do poder executivo sobre o legislativo e o judiciário, afirmada desde 1964.

minoridade liberal já relativizava a suspensão da garantia pelo AI-5, admitindo-a em casos como o do encarceramento que excedesse o tempo da pena (FSP, 26/3/78, p. 4). O mesmo ocorria no STF (FSP, 27/11/77, p. 5).

³⁸¹ EMENDA constitucional nº 11/78.

³⁸² Alguns participantes do debate explicitaram o nexo da redução do arbítrio presidencial e da desconcentração de poder com a criação de novos órgãos colegiados com prerrogativas de emergência, como Carlos Medeiros Silva e Roberto Campos (JB, 12/8/74, p. 12; e MEDEIROS SILVA, *A Constituição e os Atos Institucionais*). Segundo o *Jornal do Brasil*, o primeiro considerava que “a grande vantagem do conselho de emergência consistiria em conferir maior legitimidade aos atos do presidente da república, nos momentos de comoção interna, superando-se a incômoda individualização dos instrumentos de arbítrio”. Assim, os “atos punitivos deixariam de ser produto da ação de um só homem para se transformarem em decisões institucionais emanadas de um órgão previsto na Constituição” (JB, 12/8/74, p. 12).

Muitos proponentes das novas salvaguardas concordavam em submeter a sua aplicação a controle judicial.³⁸³ Não havia consenso quanto à restauração plena das garantias da magistratura, a vitaliciedade e inamovibilidade, suspensas pelos atos institucionais.³⁸⁴ Era uma questão crucial para a efetividade do controle jurisdicional sobre o poder executivo, e, portanto, para a efetiva desconcentração de poderes no novo modelo de emergência. Tampouco havia consenso em torno da plena restauração da garantia de *habeas corpus*, instrumento que possibilitaria a intervenção judicial contra a mais drástica das providências excepcionais, a detenção. Como se viu, cogitava-se manter restrições para alguns crimes políticos.³⁸⁵ O que todos concordavam era a necessidade de se dar aos atingidos algum direito de defesa.

À época, não se debateu o controle judicial sobre o mérito da decisão de aplicar os poderes emergenciais, ou seja, a verificação da ocorrência concreta das hipóteses fáticas que as autorizavam, como a comoção interna grave e a guerra. Mesmo os que se opunham às novas salvaguardas, em favor do estado de sítio, pareciam defender apenas a necessidade de submeter o decreto presidencial a referendo parlamentar.³⁸⁶ Portanto, a matéria submetida ao controle judicial seria o abuso na execução dos poderes extraordinários, como a adoção de medida vedada pela constituição.³⁸⁷ Eventualmente,

³⁸³ Como Manoel Gonçalves Ferreira Filho (FERREIRA FILHO, *A Democracia Possível*, p. 73-74) e Oscar Corrêa (CORRÊA, *A Emergência Constitucional no Estado de Direito*, p. 407-429), dentre outros. O senador Daniel Krieger sugeriu, em novembro de 1977, a reinstauração do estado de emergência da Constituição de 1937, que vedava o controle judicial (FSP, 19/11/77, capa e p. 4). Não ficou claro se a defesa do antigo mecanismo incluía esse aspecto. Ademais, o próprio governo cogitava a aplicação pelo STF de punições como a suspensão de direitos políticos e a cassação de mandatos, que no AI-5 eram prerrogativa do presidente da república (FSP, 17/5/78, p. 5).

³⁸⁴ Em 1974, Roberto Campos defendeu que sua corte constitucional, a ser criada, poderia suspender as garantias de magistrados em casos individuais, com direito de defesa para os atingidos (JB, 12/8/74, p. 12). Nos anos seguintes, a imprensa tratou de supostos planos do governo para prever, no novo modelo de emergência, o poder de aposentar servidores públicos em geral (FSP, 4/12/77, p. 12; e FSP, 12/3/78, p. 4-5). Em contrapartida, alguns defensores de novas salvaguardas, como o general e ministro do STM Rodrigo Octávio, demandaram abertamente a restauração das garantias da magistratura (FSP, 8/12/77, p. 7). Em 1978, o governo começou a se manifestar em público sobre os seus planos, por meio do senador Petrônio Portela, e prometeu restaurar a autonomia do poder judiciário (FSP, 12/5/78, p. 5; FSP, 17/5/78, p. 5; e FSP, 18/5/78, p. 4).

³⁸⁵ Medeiros Silva propôs a possibilidade de suspensão do *habeas corpus* por decisão do conselho de emergência, órgão a ser criado (JB, 12/8/74, p. 12-13). Roberto Campos sugeriu que a garantia não deveria ser disponibilizada para crimes políticos, exceto em caso de detento cuja pena estivesse expirada (JB, 12/8/74, p. 12). Em 1978, Oscar Corrêa elencou a suspensão da garantia como uma das possíveis prerrogativas do novo mecanismo de emergência (CORRÊA, *A Emergência Constitucional no Estado de Direito*, p. 407-429). O governo teve dificuldade para definir a questão. Em março, veio a público um anteprojeto que restringia o *habeas corpus* para crimes políticos (FSP, 12/3/78, p. 4-5). Em maio, nos dias em que ocorria a Conferência da OAB, o senador Portela afirmou que seria plenamente restaurado (FSP, 12/5/78, p. 5). Poucos dias depois, a imprensa relatou incerteza quanto ao ponto (FSP, 17/5/78, p. 5).

³⁸⁶ Ver, por exemplo, o discurso de Goffredo Telles Júnior na Conferência da OAB, em 1978 (TELLES JR., *O Estado de Sítio e as Outras Salvaguardas*, p. 239).

³⁸⁷ CORRÊA, *A Emergência Constitucional no Estado de Direito*, p. 407-429.

defendeu-se que esse controle pudesse ocorrer apenas após o retorno à normalidade, e não durante o período especial.³⁸⁸

Invocando uma divisão entre a seara política e a jurídica, Carlos Medeiros Silva e Roberto Campos sugeriram que esse controle coubesse não a órgãos judiciais, mas a órgãos colegiados que atuariam como tribunais políticos. O primeiro chamou-o de “conselho de emergência” e o segundo de “corte constitucional”. Em ambos os casos, haveria participação dos três poderes. Além de decretar a aplicação das prerrogativas presidenciais de emergência, os órgãos teriam a competência para aplicar algumas punições típicas do AI-5, como a cassação de mandatos e a suspensão de direitos políticos, com direito de defesa para os atingidos. Para a segunda atribuição, era necessário um órgão que se orientasse também por critérios políticos. O STF, argumentou Campos, era inadequado por se ater a um “jurisdicismo [sic] assaz formalista”, ao contrário da Suprema Corte dos EUA. Medeiros tinha uma preocupação semelhante, pois sugeriu que apenas questões jurídicas das medidas excepcionais pudessem ser levadas ao poder judiciário, apenas quando atingissem “pessoas e bens”. Do contrário, seriam questões políticas e deveriam ser tratadas no Congresso Nacional.³⁸⁹ Posteriormente, o jurista frisou a natureza política das sanções contra os abusos dos poderes de emergências. Os mecanismos jurídicos, nesse campo, eram “quase sempre rígidos e inadequados”.³⁹⁰

Da perspectiva das instituições, a principal característica das propostas de novas salvaguardas era não subordinar a decisão de aplicá-las ao consentimento do Congresso Nacional. Essa postura não se devia apenas ao interesse de blindar os poderes especiais dos futuros presidentes militares,³⁹¹ mas também a uma visão crítica do poder legislativo. Afinal, Geisel e seus aliados consideravam que em breve a presidência da república deveria ser devolvida aos políticos civis, que passariam a dispor do mecanismo de emergência. A chefia do executivo e as cadeiras parlamentares seriam preenchidas a partir da competição eleitoral. Mesmo diante de um futuro imprevisível, preferia-se que o presidente detivesse mais poder do que Congresso Nacional, inclusive no âmbito das emergências constitucionais.

³⁸⁸ Nesse sentido, manifestaram-se o senador Portela, em nome do governo (FSP, 17/5/78, p. 5), Medeiros Silva (JB, 12/8/74, p. 12-13) e Oscar Corrêa (*Ibid.*, p. 407-429).

³⁸⁹ JB, 12/8/74, p. 12-13. Em 1971, Medeiros havia defendido a criação de um tribunal para julgar crimes contra a segurança nacional (JB, 14/7/74, caderno especial, p. 3).

³⁹⁰ MEDEIROS SILVA, *A Constituição e os Atos Institucionais*.

³⁹¹ Nos anos noventa, Geisel afirmou em entrevista que criou as novas salvaguardas porque o seu sucessor imediato, Figueiredo, não teria o AI-5 e precisa de algum instrumento mais forte para conduzir as próximas etapas da distensão (D'ARAÚJO; CASTRO, *Ernesto Geisel*), que, ao que tudo indica, era a reforma do sistema partidário e a anistia.

Dentro do regime, era comum atribuir o fracasso da Constituição de 1967 à postura inadequada dos parlamentares federais, cuja intransigência, ao não autorizar a abertura de processo contra um de seus pares, teria levado à edição do AI-5.³⁹² Ademais, o próprio desenho tradicional da instituição parlamentar, como na Constituição de 1946, era considerado “anacrônico”.³⁹³ Ferreira Filho considerava-o inadequado para tomar decisões políticas: “o livre debate impede o sigilo em decisões que, sem este, seriam inúteis. (...) A obstrução e a tagarelice retardam e protelam deliberações urgentes”. As “decisões políticas básicas” deveriam ser tomadas por órgão “unipessoal”.³⁹⁴ Por sua vez, Medeiros Silva louvava a constituição francesa de 1958, apontando como sua característica central a retirada dos poderes da Assembleia Nacional em benefício do presidente da república. Esse modelo era adequado ao Brasil, inclusive no que tocava às emergências constitucionais.³⁹⁵ Para Geisel, condicionar o uso das novas salvaguardas ao aval parlamentar levaria ao “enfraquecimento da ação preventiva ou repressiva do Estado, através do julgamento político apriorístico dos fatos, natural nas assembleias divididas pelos partidos e até pelas concepções políticas pessoais”.³⁹⁶

A criação do conselho de estado, em suas diversas denominações e variantes, era a principal alternativa para afastar o controle parlamentar típico do estado de sítio e manter um mecanismo de controle institucional da decisão presidencial de usar poderes de emergência. Afinal, era necessário que o “poder limitasse o poder” para que houvesse estado de direito no Brasil, e o novo órgão incluiria representantes de outros poderes da república. Entretanto, o modelo não estabelecia efetivo controle sobre o presidente, pois sua função era consultiva. Ao fim e ao cabo, a manobra substituía o poder de decidir sobre a vigência de prerrogativas excepcionais, que o parlamento detinha no sítio, pelo poder de opinar sobre a sua decretação.

³⁹² Esse diagnóstico foi feito por Roberto Campos (JB, 12/8/74, p. 12), Medeiros Silva (MEDEIROS SILVA) e até mesmo por Afonso Arinos (ARINOS DE MELO FRANCO, *Relatório sobre as Reformas Políticas*), de extensa carreira parlamentar e muito mais simpático ao poder legislativo (CPDOC, *Afonso Arinos. A trajetória política de João Goulart*, disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/biografias/afonso_arinos>, acesso em: 22 set. 2020). Não mencionaram expressamente a questão da licença parlamentar para processar um de seus pares, no caso, o deputado federal Márcio Moreira Alves. Esse foi o estopim da edição do AI-5 (BARBOSA, *História Constitucional Brasileira*, p. 128 ss.). No entanto, alguns setores do regime já defendiam há alguns meses o recrudescimento autoritário (GASPARI, *A ditadura envergonhada*).

³⁹³ Ver, por exemplo, o discurso do general Augusto Fragoso na ESG, em 1975 (FSP, 14/8/75, capa e p. 5).

³⁹⁴ FERREIRA FILHO, *A Democracia Possível*, p. 73-74 e 100.

³⁹⁵ MEDEIROS SILVA, *A Constituição e os Atos Institucionais*.

³⁹⁶ EMENDA constitucional nº 11/78, p. 237.

Algumas propostas de conselho de estado chegaram a apresentá-lo como deliberativo, ou seja, com poder decisório para aplicar os poderes de emergência.³⁹⁷ Porém, esse modelo só controlaria o presidente da república caso houvesse autonomia do novo órgão. E, em geral, previa-se uma maioria de conselheiros diretamente subordinados ou vinculados ao presidente, como ministros de estado ou líderes parlamentares governistas.³⁹⁸ Nessas condições, só haveria autonomia efetiva em caso de divisões dentro do grupo no poder. Mesmo assim, não era uma boa perspectiva para o regime, como acusou o senador Portela:

Como se pensa em solucionar impasses através da supressão de prerrogativas do presidente da República ou da divisão de certas responsabilidades com escalões secundários? Isso, a meu ver, seria a institucionalização do impasse.³⁹⁹

Ao que tudo indica, a ideia predominante era atribuir apenas uma função consultiva ao novo conselho. As principais referências dessas propostas eram arranjos dessa natureza: o conselho de estado da monarquia brasileira, que subsidiava as decisões do imperador;⁴⁰⁰ e os poderes emergenciais da constituição francesa de 1958, em que o

³⁹⁷ A prerrogativa de decidir sobre a aplicação do mecanismo de emergência foi atribuída ao novo conselho por Roberto Campos (JB, 12/8/74, p. 12) e José Bonifácio Coutinho Nogueira (FSP, 25/11/77, p. 4), que era secretário de educação do estado de São Paulo. Houve quem propusesse que o órgão aplicasse punições políticas, em substituição ao modelo dos atos institucionais – foi o caso do próprio Roberto Campos, além de Luís Arrobas Martins (FSP, 28/10/75, p. 4; e FSP, 9/11/75, p. 5) e Rafael Baldacci (FSP, 19/3/78, p. 8). Arrobas apresentou sua ideia ao assumir a chefia da casa civil do governador Paulo Egídio, em São Paulo. Ferreira Filho era vice-governador e assistiu ao seu discurso. Rafael Baldacci era secretário de justiça no mesmo governo. Notemos que muitas vezes o novo órgão era chamado por outros nomes, como conselho constitucional e conselho de defesa da ordem constitucional. Mas a estrutura era praticamente a mesma.

³⁹⁸ Roberto Campos propôs um conselho composto por 4 representantes do poder executivo (com o presidente da república) e 2 líderes parlamentares governistas, 1 ministro do STF e 2 parlamentares oposicionistas. Computada a sua base parlamentar, o governo teria 6 representantes de 9 (JB, 12/8/74, p. 12). Para Arrobas, haveria os 4 chefes dos estados-maiores militares, os ex-presidentes no gozo de direitos políticos (à época, só Médici estaria apto), os presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado e outros membros eleitos pelo Congresso Nacional. O objetivo declarado de sua proposta era permitir que as Forças Armadas intervissem na política nacional por expressão previsão constitucional. Ele foi o principal divulgador da ideia tortuosa de se retomar o conselho de estado do império para que os militares assumissem o poder moderador (FSP, 28/10/75, p. 4; e FSP, 9/11/75, p. 5). Os demais proponentes de um conselho com poder decisório não especificaram a sua composição.

³⁹⁹ FSP, 29/4/75, p. 3.

⁴⁰⁰ Artigo 137 a 144 da Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824 (Constituição de 1824). Esse modelo foi invocado nas propostas de Roberto Campos (JB, 14/7/74, caderno especial, p. 3) e Luís Arrobas Martins (FSP, 28/10/75, p. 4; e FSP, 9/11/75, p. 5). O governador paulista Paulo Egídio defendeu a ideia de poder moderador, de inspiração monárquica, na linha do que defendera Arrobas, seu chefe da casa civil. Relatou que a ideia era discutida entre os dois e o vice-governador Ferreira Filho (FSP, 3/3/76, p. 3; FSP, 6/3/76, p. 3; e FSP, 9/3/76, p. 3). Foi duramente criticado. O ex-ministro do STF Aliomar Baleeiro, por exemplo, manifestou-se contra a ideia de poder moderador, que dava plenos poderes ao imperador. O artigo 16 francês cumpria a mesma função. No Brasil, Baleeiro se opunha a atribuir plenos poderes para o presidente, para os militares ou para o STF. Preferia um modelo parlamentarista (FSP, 25/3/76, p. 2). A criação de um conselho de estado nos moldes monárquicos também foi criticada por

presidente deveria consultar, antes de utilizá-los, o primeiro-ministro e os presidentes das assembleias legislativas e do Conselho Constitucional. Oscar Corrêa defendeu uma solução muito semelhante, em que o presidente da república deveria realizar consulta prévia aos chefes do Poder Judiciário, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.⁴⁰¹

A principal crítica à fórmula do conselho de estado era por não promover de verdade a desconcentração dos poderes do presidente da república, ao contrário do estado de sítio, em que essa era garantida pela obrigatoriedade do referendo parlamentar.⁴⁰² Em resposta, o senador arenista Jarbas Passarinho defendeu a supremacia presidencial de forma desabrida, questionando a idoneidade da oposição parlamentar:

O estado de emergência não é feito para defender o agressor da ordem interna, mas defender o Estado. Então, os que criticam a formação do Conselho de Estado queriam que o novo órgão tivesse uma maioria de membros representando a Oposição?⁴⁰³

A fórmula também foi atacada por arenistas temerosos de uma excessiva liberalização. O deputado José Bonifácio estendeu ao novo órgão a crítica tradicional contra o parlamento: órgãos colegiados eram sempre lentos para agir e poderes de emergência deveriam constituir uma resposta rápida a crises políticas. Para o senador

Medeiros Silva (FSP, 12/8/74, p. 12), Miguel Reale (FSP, 23/11/75, p. 2) e Temístocles Cavalcanti, ex-ministro do STF (CAVALCANTI, Themístocles Brandão, O Conselho de Estado, *Revista de Ciência Política*, v. 19, n. 4, p. 37-57, 1976)

⁴⁰¹ CORRÊA, A Emergência Constitucional no Estado de Direito, p. 407-429. A maioria dos ministros do STM também era favorável a uma solução semelhante (FSP, 26/3/78, p. 4). Segundo o jornalista Renato Faleiros, da Folha de São Paulo, a ideia de consulta prévia do presidente ao conselho de estado era apoiada pelos arenistas Célio Borja, Daniel Krieger e Etelvino Lins, e pelo emedebista Marcos Freire. A composição do órgão incluía “líderes políticos [parlamentares], chefes militares, representantes do Judiciário e de Associações de classe e instituições públicas” (FSP, 4/12/77, p. 12). Em sua *A democracia possível*, Ferreira Filho também defendeu a consulta prévia a um conselho de estado, composto por um alto representante do poder executivo (o presidente de um órgão a ser criado, o conselho de ministros); pelos presidentes das casas legislativas e do STF; pelos ex-presidentes da república; e por um general da reserva, dentre outros membros temporários (FERREIRA FILHO, *A Democracia Possível*, p. 72-73 e 100-101). Na maioria das vezes, as propostas de criação do conselho de estado ou de órgão equivalente não especificavam se sua função seria consultiva ou deliberativa ou eram ambíguas. Nesse sentido, ver as propostas de Medeiros Silva (JB, 12/8/74, p. 12), Miguel Reale (FSP, 23/11/75, p. 2) e Rodrigo Octávio (FSP, 8/12/77, p. 7). Por sua vez, Afonso Arinos defendeu um modelo em que o parlamento poderia delegar plenos poderes emergenciais para o presidente (ARINOS DE MELO FRANCO, *Relatório sobre as Reformas Políticas*, p. 325). Talvez, essa tenha sido a única defesa de plenos poderes com poder decisório do Congresso sobre a sua utilização.

⁴⁰² Os críticos do regime temiam que as novas salvaguardas fossem muito semelhantes ao AI-5 (FSP, 13/5/78, p. 5; e FSP, 16/5/78, p. 3). Afinal, não se propunha qualquer controle efetivo da decisão presidencial de utilizá-las. A consulta prévia a um conselho de estado não cumpria essa função. Ademais, não havia delimitação das providências passíveis de adoção. Esse era o modelo francês, de 1958, tão invocado no debate brasileiro dos anos setenta. O único limite expresso era a vedação de interferir no parlamento nacional. Como afirmou Aliomar Baleeiro, ex-deputado udenista e ex-ministro do STF, o artigo 16 francês era como o AI-5: permitia ao presidente fazer tudo o que quisesse (FSP, 25/3/76, p. 2).

⁴⁰³ FSP, 27/11/77, p. 4.

Gustavo Capanema, o conselho seria irrelevante, pois seguiria sempre a opinião do presidente da república, responsável por indicar seus membros.⁴⁰⁴ Em suma, consideravam o procedimento da consulta prévia inútil, por não alterar a decisão presidencial, e contraproducente, por retardar o uso de poderes emergenciais. E não estavam preocupados em disfarçar o arbítrio presidencial com a criação de um conselho consultivo.

Além de participar, por meio de seus líderes, do conselho de estado consultivo, os parlamentares federais poderiam exercer um controle político posterior da atuação emergencial do presidente da república.⁴⁰⁵ Da perspectiva jurídica, os eventuais abusos só poderiam ser enfrentados a partir da responsabilização das autoridades; da indenização e da anistia dos atingidos; e do relaxamento de prisões ilegais que ainda vigorassem, caso o Judiciário se omitisse. Obviamente, as propostas de prerrogativas excepcionais contrárias à autonomia parlamentar, como a cassação de mandatos e o fechamento do Congresso,⁴⁰⁶ minavam as condições de efetividade dessa forma modesta de controle institucional.

1.1.2. A linha-dura e a defesa da manutenção do AI-5

Alguns setores do regime – a linha-dura – opuseram-se à distensão proposta de Geisel. Temiam que a liberalização política fosse excessiva, colocando em risco a continuidade da “revolução”, com a volta ao cenário político e institucional anterior a

⁴⁰⁴ FSP, 8/12/77, p. 4. Em seu livro de 1972, Ferreira Filho já havia feito uma crítica semelhante à de Capanema, ao tratar da hipótese do chefe de estado valer-se de um conselho consultivo composto por assessores, que tenderiam a opinar de modo a tão somente agradá-lo (FERREIRA FILHO, *A Democracia Possível*, p. 100).

⁴⁰⁵ O controle do Congresso Nacional após o fim das emergências foi defendido por Medeiros Silva e Roberto Campos, dentre outros (JB, 12/8/74, p. 12). Era muito semelhante ao modelo da constituição francesa de 1958 (FERREIRA FILHO, *O Estado de Sítio*). Nenhum dos defensores de novas salvaguardas, em suas diversas variantes, opôs-se de modo expresso a essa forma de controle político.

⁴⁰⁶ Medeiros Silva defendeu que o seu conselho de emergência pudesse cassar mandatos e suspender direitos políticos, com direito de defesa para atingidos (JB, 12/8/74, p. 12). Oscar Corrêa aventou a possibilidade de se suspender imunidades parlamentares no novo modelo (CORRÊA, *A Emergência Constitucional no Estado de Direito*, p. 407-429). Daniel Krieger defendeu o estado de emergência da Constituição de 1937 com algumas alterações que não identificou com clareza. Originalmente, o instituto permitia ao presidente prender parlamentar mesmo sem licença de seus pares e dissolver o Congresso, convocando novas eleições, caso o órgão o responsabilizasse por abusos na aplicação do estado de emergência (FSP, 19/11/77, capa e p. 4; e FSP, 27/11/77, p. 4). Segundo a imprensa, o governo cogitou manter essas prerrogativas do AI-5 (FSP, 4/12/77, p. 12), quem sabe com direito de defesa (FSP, 12/3/78, p. 4-5). Em meados de maio de 1978, o senador Portela afirmou, em nome do governo, que não se pretendia autorizar o presidente a cassar parlamentares ou decretar o recesso do Congresso por meio das novas salvaguardas (FSP, 18/5/78, p. 4).

1964, em que os demagogos dominavam e os comunistas cresciam sob a égide da inadequada Constituição de 1946. Eles não confiavam na direção política do presidente Geisel e seus colaboradores mais próximos, como o general Golbery. Portanto, era preferível manter o aparato institucional e de segurança nacional, seja na forma então vigente, dos atos institucionais, seja constitucionalizando-os. Porém, à época era “moda” ser contra o AI-5, como ressaltou o senador Marcos Freire, do MDB.⁴⁰⁷ E o próprio presidente, um general de quatro estrelas altamente respeitado nas Forças Armadas, já havia prometido revogá-lo. Assim, restava à linha-dura atuar nos bastidores ou aderir à gramática das novas salvaguardas constitucionais, que era elástica o suficiente para abrigar as mais variadas fórmulas institucionais. Era um modo de defender os seus interesses sem colidir com o chefe da revolução, o presidente e general Ernesto Geisel (mantendo-se a obediência hierárquica e a unidade das Forças Armadas), e com uma opinião pública que não via mais justificativa para manter o aparato de exceção, após o fim do “terrorismo” de esquerda e passados tantos anos desde a “revolução” de 1964.

Como se viu, muitos defensores de novas salvaguardas propuseram modelos de plenos poderes presidenciais que não se diferenciavam muito da ordem institucional que vigorou entre 1964 e 1978, com um breve hiato constitucional entre 1967 e 1968. Assim, não é muito simples diferenciar essas propostas das tratadas nesta seção, de manutenção ou constitucionalização do AI-5. Um modo de discriminá-las é identificar a atitude de seus defensores diante da proposta de distensão de Geisel e verificar qual era o seu modelo de exceção ideal – pois muitas vezes um ator político prefere determinada alternativa, mas aceita outra como segunda melhor opção. A atitude da linha-dura era marcada pela desconfiança. Geisel e Golbery não eram vistos como verdadeiros revolucionários, no jargão do regime, e suas ideias, independentemente de suas intenções, beneficiavam o inimigo.⁴⁰⁸ Em 1969, uma postura semelhante havia justificado o golpe contra o vice-presidente Pedro Aleixo, que foi impedido de assumir o poder pelos militares por ter se manifestado contra a edição do AI-5.⁴⁰⁹ Quanto ao modelo ideal, preferia-se a mera manutenção do aparato vigente. A constitucionalização do AI-5, ou seja, a sua

⁴⁰⁷ FSP, 1º/8/78, p. 2.

⁴⁰⁸ Em 1976, o jornalista Carlos Castello Branco interpretou um discurso do ex-presidente Médici, o primeiro desde que saíra do governo, como uma advertência contra a revogação dos atos institucionais. O general condenou os “arautos inconsequentes do liberalismo” e acrescentou que a “guerra à subversão é declarada em termos límpidos e categóricos, ao mesmo tempo que se professa a necessidade de meios especiais para bem conduzi-la” (Coluna do Castello, JB, 17/7/76).

⁴⁰⁹ D’ARAÚJO; CASTRO, *Ernesto Geisel*.

transposição para o texto constitucional com alterações superficiais, ainda que sob o nome de “salvaguardas de emergência”, era um “plano b”.⁴¹⁰

A tática indireta da linha-dura foi ilustrada de modo eloquente em um informe do Centro de Informações do Exército (CIE), de junho de 1975, que reproduzia, sem ressalvas,⁴¹¹ o *Estudo e Apreciação sobre a Revolução de 1964*, de autoria de um professor não identificado. A “abertura” de Geisel era vista como sintonizada com a opinião pública. O presidente era descrito como bem-intencionado, mas despreparado como estadista. Sua atuação desencadeara um processo é possível que fugisse ao controle do regime, com dinâmica própria, e colocaria em risco o legado revolucionário. Ainda não era momento de se fazer grandes mudanças:

No entanto, aí está o início da “abertura”. Em ação. Lenta, mas insopitavelmente, caminha (achamos até que [...] já andou demais). (...)

Pois pensamos que “aberturas” como essas sem infraestrutura é fechamento do progresso institucional do país. É retrocesso. Retornar-se-á a 1964 antes de 31 [de] Março, ou 1955, ou... 1922.

E não há infraestrutura, porque ninguém a preparou. A primeira viga para ela teria sido a formação mental. A preparação de líderes. A condimentação da opinião pública. Ao contrário, deixou-se esse setor aos comunistas. (...)

(...)

“Abertura” assim é a permissão para o inimigo entrar, em cunhas profundas e talvez definitiva, dentro do campo da Revolução de 64. (...)

(...)

Como se pode efetivar totalmente a “abertura”, se as causas que foram culminar, em suas avançadas e quase últimas consequências, no Fevereiro-Março 1964, ainda são as mesmas?

O resultado será o mesmo.⁴¹²

Por consequência, a posição do autor e dos divulgadores do estudo era de manter os atos institucionais até que estivesse preparada a aludida “infraestrutura”:

Ficará o BRASIL sempre com duas leis fundamentais, uma constituição e um poder revolucionário? Até quando?

(...)

⁴¹⁰ À época, o texto constitucional era o estabelecido pela EC-1/69, que previa a manutenção da vigência dos atos institucionais até que houvesse decisão presidencial em sentido contrário (art. 182). Porém, eram vistos como estranhos à estrutura constitucional, pois além de serem expressão direta do “poder revolucionário” (como a própria EC-1), eram documentos normativos separados da constituição escrita e seu conteúdo contrariava os princípios mais basilares do constitucionalismo moderno, como a limitação do poder do presidente. No debate dos anos setenta, “constitucionalizar” o AI-5 significava inscrevê-lo diretamente na constituição escrita, por meio dos procedimentos regulares de reforma, e minorar a sua margem para os arbítrios, como a aplicação de suas punições por meio de processo judicial com algum direito de defesa para os atingidos.

⁴¹¹ BAFFA, *Nos Porões do SNI: o retrato do monstro de cabeça oca*, p. 51.

⁴¹² CIE, *Estudo e Apreciação sobre a Revolução de 1964*, 1975. Na página 20 do informe, o autor do estudo comenta: “É assunto ao qual, sendo professor, pretendemos retornar”.

Nosso ponto de vista é claro: o espírito e as estruturas do Movimento Nacional de 64 devem continuar ainda. Aquele, sempre; estas, com melhorias, até que possam ser dispensadas sem que a Nação venha a sofrer pelo desaparecimento delas. O que está ainda longe de ser alcançado.

(...)

Evidentemente, surgirá a pergunta do até quando será mantido o referido Ato. (...) perseverará ainda por “longo período” ou “anos”, até ser encontrado ou:

1) modo de institucionalizá-lo definitivamente; ou

2) o Ato será mantido até que haja infraestrutura e pessoas preparadas para manter o espírito de 1964.⁴¹³

Porém, a margem de manobra da linha-dura era reduzida, o que obrigava a adoção de táticas discretas:

- Por tática, não se deve ir frontalmente contra a “abertura”, em público; pode-se aproveitar dela o que é positivo: maior liberdade ao poder legislativo (...) maior liberdade à boa imprensa, menor distanciamento entre próceres governamentais e outros representantes do povo.

- Mas deve-se cerceá-la para além disso, com habilidade.⁴¹⁴

Foram aventados diversos métodos, inclusive a defesa de algumas alternativas de novas salvaguardas que estavam sendo debatidas à época:

Controlar, agora, a espiral da “abertura” é difícil, mas indispensável. Repetimos que possui ela dinamismo próprio, que rompe controles externos. Mas, temporariamente, poderá ficar refreada, contida. E o meio é solene declaração de que o Ato 5 será mantido até que a Nação possua estrutura para assegurar a sobrevivência e assimilação total do espírito de 1964. Dir-se-á claramente que não será abolido, mesmo com “aberturas”. E, “data occasione”, empregar-se-ia o Ato, mesmo que fosse só beneficente, digamos em algum bom decreto-lei que desse alguma vantagem para classe ou categoria mais humilde ou não tão modesta, mas de simples assalariados; alegar-se-ia a urgência da medida, para justificar só formalmente o não uso da via ordinária, a saber, do envio do projeto do executivo ao Congresso.

Quando falamos em conter a “abertura”, não estamos entendendo necessariamente que se proibisse de falar nisso. No momento, seria contraproducente. O debate da institucionalização (...) tem sido provocado e dinamizado pelo próprio Pres da República; e um repentino silêncio imposto evidenciaria pressão sobre o Presidente, o que ampliaria setor de dissídio. (...)

(...)

Tornando-se como obsessão, não se conseguirá controlar o debate, a não ser por sucessivas aplicações do Ato, ainda que por outros motivos (...). É mister, portanto, que através de lideranças ou deputados “bem informados”, “achegados ao Planalto”, “das relações do Min da Justiça” se resfrie o ambiente (...).

Quanto a nós: se a contenção da “abertura” do modo acima acabar, pelo crescendo emotivo, sendo inútil então só resta cerceá-la habilmente, se possível despercebidamente, medida após medida.

(...)

⁴¹³ *Ibid.*, p. 12.

⁴¹⁴ *Ibid.*

Primeiro, com boa campanha publicitária, desviando a atenção nacional para outros problemas: o da justiça social (patrocinada pelo governo), o do custo de vida (ênfase para a questão do petróleo...) o do patriotismo inteligente. Depois, reafirmando-se a aplicação, máxime se benéfica (...) do Ato 5; fazendo circular confidências reafirmadoras do Ato; mostrando que ainda não há infraestrutura para a sua abolição; estudando a possibilidade de enxertá-lo na Constituição.⁴¹⁵

A adoção do estado de emergência à francesa, defendido por Medeiros Silva, castelista como Geisel,⁴¹⁶ era mais um expediente para “cercear”, de modo indireto, a abertura política. Equivaleria a “enxertar” o AI-5 na Constituição. O documento da linha-dura também ressaltou a conveniência de um outro modelo de emergência apresentado no debate público, em que os militares exerceriam o poder moderador:

Para o futuro, mas já se iniciando o estudo, dever-se-ia examinar a hipótese de transformar o Ato 5 numa prerrogativa de um Poder Moderador a ser instituído. Já o tivemos, durante o Império, e em geral bem exercido pelo Imperador. Agora, seriam as FFAA [Forças Armadas], representadas pelo seu chefe, o Presidente. Esta ideia tem sido proposta por juristas (prof BUZOID, quando Ministro; Vice-Governador MANUEL FERREIRA...) e também é nossa há muito tempo. Merece também estudo mais prolongado. No entanto, pode-se ir examinando esse ponto relevante. Com o poder moderador, o MDB não inquietaria, se vencesse eleições: exerceria cargos e funções sob autoridade do Poder Moderador.⁴¹⁷

Em ambos os casos, os modelos de novos instrumentos de emergência não eram as soluções ideais para o presente. A proposta de Medeiros Silva só deveria ser defendida caso as pressões por reforma se tornassem irresistíveis e não fosse mais possível preservar a ordem institucional vigente. A sugestão dos juristas uspianos, Buzaid e Ferreira Filho, do poder moderador militar, era para o futuro, ainda distante, quando estivesse estabelecida a “infraestrutura” necessária para uma abertura que efetivamente assegurasse a continuidade da “revolução”.

⁴¹⁵ *Ibid.* (grifo no original). O documento era um chamado à ação: “Expondo a quem de direito estas decisões. Para tanto: formar antes bloco compacto com suma discrição, com chefes para cada grupo” (p. 21).

⁴¹⁶ No início de estudo, o tão criticado presidente Geisel foi caracterizado da seguinte forma: “O Gov GEISEL apresenta-se ante si próprio como continuação do Gov CASTELLO BRANCO. Propôs-se efetivar o que o extinto Marechal não pode conseguir; a ‘redemocratização’ inclusive” (*Ibid.*). Carlos Medeiros Silva foi ministro da justiça do presidente Castelo Branco.

⁴¹⁷ *Ibid.* (grifo no original).

Postura semelhante era assumida pelo jurista Mário Pessoa, professor da Faculdade de Direito do Recife e assíduo colaborador da ESG.⁴¹⁸ Em 1974, exaltou o AI-5 como “instrumento de preservação da democracia”, afirmando, além disso:

Dentro do AI-5 não se encontram apenas normas repressivas, mas implicitamente toda a ideologia revolucionária brasileira, em preceitos concisos, de alta densidade, sendo, nesse particular, mais afirmativo que a própria constituição federal em vigor.⁴¹⁹

No auge da Missão Portela, o professor pernambucano foi ao encontro do senador arenista apresentar sua visão sobre as prometidas reformas. Propôs a manutenção do AI-5, ainda que atenuado pela aplicação de suas punições via STF, com direito de defesa para os atingidos, conforme noticiou o jornal *Folha de São Paulo*:

Em relação ao AI-5, sugeriu o professor ao presidente do Senado que a questão seja examinada a partir de duas hipóteses: a de se manter o processo revolucionário e a de se encerrar o processo. Se “a Revolução for continuar, à luz da lógica revolucionária não há motivo para revogar o AI-5, mas poderíamos atenuá-lo muito”. Como considera “tecnicamente inviável” a “pura e simples incorporação do AI-5 à Constituição”, o professor indicou a transferência da aplicação de punições do Presidente da República e Conselho de Segurança Nacional, para o Supremo Tribunal Federal.⁴²⁰

(...)

(...) ao presidente do Senado [Petrônio Portela], o professor Mário Pessoa teve a oportunidade de dizer que não considera indispensável a substituição do AI-5 por algum mecanismo constitucional. Considera o professor que o AI-5 poderia continuar a viver acima da Constituição, sem que isso signifique uma imperfeição institucional, pois o Ato Institucional é um instrumento de uma revolução ainda em processo.

Em quase quatro meses de diálogo, foi a primeira vez que o senador Petrônio Portela ouviu a defesa do AI-5.⁴²¹

⁴¹⁸ Mário Pessoa de Oliveira nasceu em 1909. Ingressou no curso de direito em 1930 e o concluiu em 1933. Em 1943, passou a lecionar direito internacional público na Faculdade de Direito do Recife (FDR). A partir da década de sessenta, passou a lecionar na ESG (CARVALHO, Maria José de, *Mulheres na Faculdade de Direito do Recife (1960-1973): para não dizer que não falei das flores*, UFPE, Recife, 2017, p. 100-101).

⁴¹⁹ FSP, 14/8/75, p. 5. Pessoa foi citado em conferência proferida na ESG pelo general Augusto Fragozo, então ministro do STM e ex-comandante da Escola (1967-1971).

⁴²⁰ FSP, 26/11/77, p. 4. Sua proposta teria sido apresentada originalmente em 12/8/77, na ESG. O senador arenista Eurico Resende acompanhou Mário Pessoa no encontro com Portela. Teria comentado a um repórter que se tratava de “uma figura muito importante em matéria de formulação”. A reportagem indicou que Pessoa teria defendido a “incorporação parcial do AI-5 à Constituição”. No dia seguinte, foi publicada uma nova reportagem assinada pela mesma sucursal, de Brasília, em que se afirmava que Pessoa teria defendido a mera manutenção do Ato (FSP, 27/11/77, p. 4), em contradição com a reportagem do dia anterior. O próprio professor escreveu uma carta ao jornal em protesto, refutando que teria defendido a incorporação do AI-5 à constituição e que louvasse o fascismo e o integralismo, o que a reportagem havia lhe imputado (FSP, 3/12/77, p. 3).

⁴²¹ FSP, 27/11/77, p. 4. A reportagem ainda informa que Mário Pessoa era um “autor mencionado pelo ministro da Justiça, Armando Falcão”, e registra a contrariedade de Portela em relação à sua tese. Falcão era associado à linha-dura, ao lado de políticos civis como o deputado José Bonifácio Andrada e o senador Dinarte Mariz. Segundo o jornalista Carlos Castello Branco, o ministro teria colocado os dois parlamentares nas lideranças do governo em suas respectivas casas para “inviabilizar a influência democratizante” dos

Certamente, há uma zona gris entre a defesa de novas salvaguardas e de manutenção do AI-5, pois em ambos os casos as propostas apresentadas eram semelhantes na extensão dos poderes excepcionais e na sua concentração nas mãos do presidente.⁴²² De qualquer modo, é útil distingui-las para ressaltar que muitas propostas de reforma – de novas “salvaguardas” – mantinham uma grande margem para o arbítrio presidencial, e só deixaram de ser cogitadas às vésperas do envio da PEC do governo ao Congresso Nacional, em junho de 1978; e que a linha-dura do regime lutava pela manutenção dos atos institucionais.

1.1.3. Apenas o estado de sítio: a bandeira das oposições

Quanto ao futuro modelo de emergência, os críticos do autoritarismo do regime militar uniram-se em torno da tese de que o estado de sítio era o único instrumento compatível com o estado de direito e a democracia e que era suficientemente adequado para a defesa do estado. Essa posição foi assumida pela oposição parlamentar em caráter oficial,⁴²³ com raras dissidências públicas,⁴²⁴ e pela OAB.⁴²⁵ Também foi defendida por

colegas arenistas que as presidiam à época, entre 1975 e 1977, o deputado Célio Borja e o senador Magalhães Pinto (Coluna do Castelo, JB, 16/8/76).

⁴²² Dois exemplos são ilustrativos. Em agosto de 1974, ou seja, poucos meses após a promessa de distensão do presidente, o deputado arenista Flávio Marcílio propôs constitucionalizar o AI-5, atribuindo, porém, a aplicação de suas punições ao STF, com direito de defesa para os atingidos; e criar um conselho de estado para aplicar outras medidas de emergência necessárias para a defesa do regime. Havia elaborado um estudo sobre tema em 1972, junto ao professor Cláudio Pacheco (FSP, 28/8/74, p. 3). Em dezembro de 1977, o senador arenista Virgílio Távora sugeriu que o STM passasse a aplicar as punições individuais do AI-5, como a suspensão de direitos políticos, a partir de representação do CSN; e que um conselho de estado aplicasse as demais disposições do Ato, no bojo de um estado de emergência, durante o qual o presidente poderia aplicar pessoalmente as punições individuais do AI-5 (FSP, 5/12/77, p. 4). Flávio Marcílio não apresentou sua proposta como um “plano b”, ante a inviabilidade de manter o AI-5. Era a sua sugestão prioritária, como demonstra o momento em que foi apresentada. Por sua vez, Virgílio Távora tinha boas relações com o presidente Geisel, que chegou a indicá-lo ao governo do Ceará, em 1978, preterindo outro arenista de peso, César Cals (CPDOC, *Virgílio Távora. A trajetória política de João Goulart*, disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/biografias/virgilio_tavora>, acesso em: 25 set. 2020).

⁴²³ FSP, 21/6/75, p. 4.

⁴²⁴ O maior exemplo de dissidência pública, nesse quesito, era o senador Marcos Freire (FSP, 8/12/75, p. 3; e FSP, 10/12/75, p. 3), que parecia convencido da impossibilidade de se revogar os atos institucionais sem novas salvaguardas em troca. Criticou abertamente o seu partido, o MDB, que estaria a “protestar contra a escuridão”, em vez de “acender uma vela” (FSP, 12/12/75, p. 3). Segundo ele, a falta de colaboração com o governo em busca de uma solução intermediária gerava o risco de inviabilizar qualquer reforma, em virtude de uma reação da linha-dura a perspectivas de mudança mais radical (FSP, 4/5/78, p. 3).

⁴²⁵ OAB, *Anais da VII Conferência Nacional*.

alguns poucos arenistas, como no caso notório do senador Teotônio Vilella.⁴²⁶ Em contrapartida, era rechaçada tanto por duros quanto por moderados do regime, pois devolveria poder excessivo ao Congresso, retiraria do presidente os instrumentos para combater a subversão e geraria um retrocesso, levando o país de volta à situação pré-1964.⁴²⁷

De modo geral, os entusiastas do estado de sítio consideravam que apenas a ação política violenta, de proporções consideráveis, como a guerrilha ou a guerra civil, poderia justificar poderes extraordinários. Ainda assim, deveriam se adequar aos parâmetros de uma constituição democrática.⁴²⁸ Portanto, o objetivo era superar o regime o quanto antes,⁴²⁹ e não “institucionalizar” o que era considerado um modelo ditatorial. Para muitos, o ideal seria convocar uma assembleia constituinte para restaurar a legitimidade dos fundamentos da vida pública nacional, além de anistiar os perseguidos políticos, revogar toda a legislação autoritária e restaurar as eleições diretas em todos os níveis, inclusive a presidência da república, dentre outras medidas a serem tomadas.⁴³⁰

Foi o jurista Goffredo Telles Júnior quem sintetizou os principais argumentos da proposta de revogar os atos institucionais sem criar novos institutos constitucionais de emergência. Em primeiro lugar, o estado de sítio existente na EC-1/69 teria eficácia suficiente para neutralizar ameaças subversivas, considerando-se que apenas suas manifestações violentas poderiam ser reprimidas no estado de direito, e não a mera defesa e difusão de ideias. Em segundo lugar, o estado de sítio era o único instrumento de emergência compatível com o estado de direito, pois estabelecia limites quanto às

⁴²⁶ FSP, 26/11/77, p. 4. Em maio de 1978, o deputado Célio Borja, da Arena, manifestou-se contra as novas salvaguardas. Caso o Brasil viesse a experimentar de novo a luta armada ou o terrorismo, a lei penal seria um mecanismo suficiente para contê-los. Logo, a sua posição implicava a manutenção apenas do estado de sítio, que já existia (FSP, 15/5/78, p. 4). Contudo, meses antes o repórter Renato Faleiros havia atribuído a Borja a defesa de novas salvaguardas (FSP, 4/12/77, p. 12). Também Luiz Cavalcante, um senador arenista e alagoano como Teotônio Vilela, defendeu o estado de sítio como único instrumento de emergência, declarando: “A constituição e dispositivos vários consubstanciados em outras leis já me parecem salvaguardas suficientes. (...) O estado de sítio, a maior dessas salvaguardas, poderá ser decretado quando o presidente da república bem o entender” (FSP, 8/12/77, p. 4).

⁴²⁷ Ver, dentre outros, Geisel (GEISEL, *1º de agosto de 1975 - Pronunciamento, pela televisão, com informações atualizadas sobre a Ação Governamental*), o deputado arenista Célio Borja (FSP, 8/11/74, p. 3), o senador arenista Jarbas Passarinho (FSP, 15/5/77, p. 6) e o vice-governador Ferreira Filho (FSP, 4/12/77, p. 12).

⁴²⁸ TELLES JR., *O Estado de Sítio e as Outras Salvaguardas*.

⁴²⁹ No MDB, predominava a demanda por celeridade no cumprimento da promessa de Geisel de revogar os instrumentos excepcionais. Entretanto, houve quem defendesse o lento gradualismo de Geisel, como o senador Saturnino Braga, que, em 1975, argumentou que desse modo a reforma poderia ser feita quando o partido obtivesse maioria parlamentar, permitindo-lhe determinar os seus termos. Além disso, o AI-5 poderia ser útil no campo econômico e social, como na distribuição de renda, pois era um instrumento ágil (FSP, 27/5/75, p. 3).

⁴³⁰ Essas propostas serão abordadas, brevemente, na seção seguinte.

medidas aplicáveis e quanto à sua vigência no espaço e no tempo – sem prazos, a suspensão das garantias constitucionais equivalia à sua supressão. Além do mais, o instituto submetia a atuação do poder executivo ao controle parlamentar, a começar pela autorização do uso do instrumento, e judicial – do contrário, a atuação do presidente não estaria subordinada ao direito de modo pleno e seria arbitrária.⁴³¹ Contra as propostas de “constitucionalização” do AI-5 e de criação de novos institutos, Telles Júnior afirmou que normas não perdiam o seu caráter excepcional apenas por serem transpostas à constituição. Ou seja, a sua concepção de estado de direito implicava a limitação do poder por normas expressas e por controles institucionais entre os poderes.⁴³² Essa tese foi apresentada na Conferência Nacional da OAB de maio de 1978 e foi adotada oficialmente pela entidade.⁴³³

Notemos que os partidários da criação de novos instrumentos jamais propuseram a revogação do estado de sítio. Apesar de considerá-lo inadequado, o fato de ser tradicional no direito constitucional brasileiro e de atribuir poderes ao Congresso Nacional tornavam improvável a sua supressão por deputados e senadores, como Geisel lembraria a portas fechadas diante do CSN.⁴³⁴

1.2. Outras propostas

A revogação dos atos institucionais implicava a automática restauração do *habeas corpus* para os crimes políticos e das garantias da magistratura. Havia fortes pressões para que fossem restaurados de modo pleno, sobretudo por parte da OAB.⁴³⁵ No governo, havia dúvidas quanto à manutenção de certas restrições.⁴³⁶ Desde o início, o presidente Geisel

⁴³¹ De acordo com a opinião do senador emedebista Danton Jobim, endossada pelo jornalista Luiz Alberto Bahia, a falta de controle parlamentar e judicial equivalia à “instituição da ditadura” (FSP, 25/11/77, p. 2).

⁴³² TELLES JR., *O Estado de Sítio e as Outras Salvaguardas*, p. 244-246. A tese apresentada por Telles Júnior era parte de uma proposta mais ampla, elaborada pela Associação dos Advogados Paulistas e enviada, no início de abril de 1978, ao presidente Geisel, o que pode ser constatado pela comparação entre os documentos. Dentre os seus autores, constavam, além de Telles, o presidente da entidade, Miguel Reale Júnior, e os professores José Afonso da Silva, Tércio Sampaio Ferraz, Walter Ceneviva, Celso Bastos e Luís Olavo Batista. Era inspirada na *Carta aos Brasileiros*, de Telles. O jornal *Folha de São Paulo* divulgou alguns trechos do documento mais abrangente (FSP, 2/4/78, p. 5).

⁴³³ OAB, *Anais da VII Conferência Nacional*.

⁴³⁴ CSN, *Ata da 53ª Reunião do CSN*, 1978, p. 11.

⁴³⁵ Em agosto de 1974, o presidente da OAB, José Ribeiro de Castro Filho, defendeu a restauração plena do *habeas corpus* (OAB (Org.). *Anais da V Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil*. Rio de Janeiro: OAB, 1974). No ano seguinte, o MDB defendeu a mesma posição, no documento *Reformas com Democracia* (FSP, 21/6/75, p. 4). Em 1977, a OAB defendeu que a pauta era prioritária em relação a todas as demais reformas (FSP, 19/11/77, p. 5; e FSP, 23/11/77, p. 4).

⁴³⁶ Segundo o jornal *Folha de São Paulo*, o projeto de reforma do senador Petrônio Portela, no início de maio de 1978 (antes da VII Conferência Nacional da OAB), mantinha o *habeas corpus* indisponível para

prometera também reformar a LSN.⁴³⁷ Considerava-se que muitas de suas punições eram excessivas, como a pena de morte, a prisão perpétua e o banimento; que alguns de seus tipos penais eram incompatíveis com a democracia; e que certos procedimentos, como a prolongada incomunicabilidade de presos, favorecia a violação de direitos humanos.⁴³⁸ Por fim, havia pressões para que fossem revogados outros instrumentos considerados excepcionais, como o decreto-lei nº 477 e partes da Lei de Imprensa.⁴³⁹

Ao longo do Governo Geisel, formou-se um movimento em prol da anistia dos perseguidos políticos.⁴⁴⁰ Na história brasileira, era tradicional que o governo anistiasse os que haviam se insurgido contra o regime vigente.⁴⁴¹ Além disso, era uma forma de desagravar a injustiça sofrida com a aplicação de medidas ditatoriais. A anistia política estava no horizonte de certos setores do regime, a começar pelo presidente Geisel e seus colaboradores. No entanto, planejavam primeiro revogar os instrumentos excepcionais, substituindo-os por novas salvaguardas, e apenas depois anistiar os seus efeitos

crimes previstos pela LSN, ou seja, os crimes políticos (FSP, 4/5/78, p. 2). Em novembro de 1977, noticiouse que o presidente Geisel estava disposto a ampliar o alcance da restauração do *habeas corpus* para atrair apoio do MDB e da sociedade para a sua reforma (FSP, 21/11/77, p. 4). Recordemos que a garantia já era concedida a alguns presos políticos por parte do STM (FSP, 26/3/78, p. 4) e do STF (FSP, 27/11/77, p. 5).

⁴³⁷ GEISEL, 29 de agosto de 1974 - *Discurso feito aos dirigentes da ARENA*.

⁴³⁸ No campo político situacionista, quem expressou essa posição, dentre outros, foi o secretário de justiça do estado de São Paulo, Rafael Baldacci, segundo o qual isso seria um anseio popular dos paulistas (FSP, 19/3/78, p. 8). No STM, defendia-se a revisão da LSN e sua codificação, com a incorporação do decreto-lei nº 975 de 1969, sobre o transporte aérea de terroristas e subversivos, jamais aplicado; e da lei nº 5.786 de 1972, sobre o sequestro de aeronaves (FSP, 26/3/78, p. 4).

⁴³⁹ Segundo Rafael Baldacci, os paulistas também ansiavam pela revogação do decreto-lei nº 477, de 1969, instrumento de repressão política na área educacional. Ademais, defendeu a reforma da parte “processualística” da Lei de Imprensa (FSP, 19/3/78, p. 8). O fim do decreto-lei também foi defendido por um grupo de ex-governadores paulistas da Arena, Lucas Nogueira Garcez, Carvalho Pinto, Abreu Sodré e Laudo Natel (FSP, 23/11/77, p. 4); e pelo STM (FSP, 26/3/78, p. 4). O jurista Goffredo Telles Júnior apontava diversas outras leis excepcionais, que deveriam, portanto, serem revogadas o quanto antes: a Lei Falcão (Lei nº 6.339 de 1976, que restringia drasticamente a campanha eleitoral); a lei de inegibilidades (Lei complementar nº 5 de 1970); e as emendas constitucionais nº 7 e 8, impostas com o uso do AI-5, dentre outras (TELLES JR., *O Estado de Sítio e as Outras Salvaguardas*, p. 243-244).

⁴⁴⁰ GRECO, Heloisa Amélia, *Dimensões Fundacionais da Luta pela Anistia*, Tese de Doutorado em História, UFMG, Belo Horizonte, 2003. Em novembro de 1977, a Associação Brasileira de Imprensa (ABI) entregou ao senador Petrônio Portela, representante do governo, uma carta que incluía a reivindicação da anistia (FSP, 22/11/77, p. 5).

⁴⁴¹ Concedeu-se anistia para os que participaram das insurreições armadas no início do período republicano (Decreto nº 310, de 21 de outubro de 1895) e da Revolução Constitucionalista (Decreto nº 24.297, de 28 de maio de 1934), dentre inúmeros outros casos.

remanescentes, de modo parcial e seletivo.⁴⁴² Para os críticos da ditadura, a anistia deveria vir o quanto antes.⁴⁴³

Um dos efeitos da anistia seria a volta ao cenário político de antigos líderes como Leonel Brizola, o que aumentaria a incerteza quanto às futuras eleições e aos grupos que ascenderiam ao poder. Essa questão relacionava-se à discussão sobre os modelos partidário e eleitoral do Brasil. O bipartidarismo tolhia o pluralismo político da sociedade brasileira e em meados dos anos setenta a sua conveniência passou a ser questionada dentro do próprio regime. Portanto, cogitava-se uma reforma que restabelecesse o pluripartidarismo.⁴⁴⁴ A restrição maior era em relação a um partido comunista.⁴⁴⁵ No campo eleitoral, os críticos da ditadura demandavam o restabelecimento de eleições diretas para todos os cargos. Contudo, o regime tinha algumas restrições, sobretudo para a eleição do presidente da república. Tradicionalmente, seus aliados políticos tinham dificuldades para vencer os candidatos trabalhistas no voto popular. Ademais, havia a antiga crença de que o povo brasileiro era despreparado para decisões dessa envergadura – opinião do próprio presidente Ernesto Geisel.⁴⁴⁶

⁴⁴² Em fevereiro de 1978, noticiava-se que o governo considerava a anistia e a reforma partidária como etapas futuras da distensão política, a serem implantadas após a substituição dos instrumentos excepcionais por novas salvaguardas, no governo Figueiredo. A dificuldade de sua realização demandaria um presidente militar. De qualquer forma, a anistia não seria plena, excluindo os criminosos políticos (FSP, 26/2/78, p. 4). Na década de noventa, Ernesto Geisel reiterou essa versão sobre o cronograma da anistia e afirmou que suas novas salvaguardas eram necessárias, ante a ausência do AI-5, para que o seu sucessor pudesse realizar a nova etapa de reformas em um ambiente de tensões com a linha-dura (D'ARAÚJO; CASTRO, *Ernesto Geisel*). No regime, era comum a restrição quanto à anistia ampla. Para Rafael Baldacci, por exemplo, não deveria abranger corruptos e terroristas que houvessem assaltado bancos ou matado (FSP, 19/3/78, p. 8). Os ministros do STM tampouco concordavam com um alcance amplo e irrestrito (FSP, 26/3/78, p. 4). Já o linha-dura José Bonifácio era contra qualquer anistia (FSP, 5/4/78, p. 5).

⁴⁴³ Em junho de 1975, o MDB, no documento *Reformas com Democracia*, já demandava anistia (FSP, 21/6/75, p. 4).

⁴⁴⁴ A volta do pluripartidarismo já era cogitada dentro do regime desde ao menos 1975 (FSP, 14/4/75, p. 5; FSP, 16/4/75, p. 3; GASPARI, Elio, *A ditadura encurralada*, São Paulo: Companhia das Letras, 2004; e GASPARI, Elio, *A ditadura acabada*, São Paulo: Editora Intrínseca, 2016). Em fevereiro de 1978, a imprensa noticiou que os setores do regime alinhados a Geisel planejavam uma reforma partidária para o governo seguinte, do general Figueiredo (FSP, 23/11/77, p. 4). Apesar de cogitar o pluripartidarismo, o documento *Estudo e Apreciação sobre a Revolução de 1964*, da linha-dura, preferia a manutenção do bipartidarismo (CIE, *Estudo e Apreciação sobre a Revolução de 1964*, 1975, p. 15 ss.).

⁴⁴⁵ O *Estudo e Apreciação sobre a Revolução de 1964*, da linha-dura chegou a cogitar a possibilidade de criação de um partido socialista, a exemplo dos agrupamentos socialdemocratas da Alemanha Ocidental, das “monarquias nórdicas” e da Inglaterra. Com a demagogia e a bandeira da justiça social, viria a ser o maior partido do país. Ao mesmo tempo, seria o mais vulnerável a “infiltrações de vulto” dos comunistas, que continuariam proscritos (CIE, *Estudo e Apreciação sobre a Revolução de 1964*, 1975, p. 17, grifo no original). Um partido de perfil semelhante, “socialista”, foi defendido pelo senador arenista Eurico Resende (FSP, 9/11/75, p. 3). Por sua vez, Afonso Arinos disse que esquerda operária, após o sucesso nas eleições parlamentares de 1978, deveria formar um partido próprio (FSP, 23/11/78, p.8).

⁴⁴⁶ No *Estudo e Apreciação sobre a Revolução de 1964*, recomendou-se a eleição indireta até mesmo para governador, pois “o povo geralmente vota contra, porque deseja, com ou sem razão, tudo o que julga dever possuir e não tem; e atribui tal carência ao governo existente” (*Ibid.*, p. 18). No âmbito do regime, também eram contra a eleição direta para presidente o jurista Carlos Medeiros Silva (MEDEIROS SILVA, A

Por fim, havia a ideia de realizar uma assembleia constituinte. Era um dos grandes pontos de divergência entre o regime e seus opositores. Para os últimos, tratava-se de rediscutir em profundidade o arcabouço institucional do país e restaurar a sua legitimidade democrática. Afinal, a Constituição de 1967, a despeito de seus méritos, havia sido elaborada com sérias constrictões ditatoriais e a emenda nº 1 havia sido imposta por uma junta militar. Uma assembleia constituinte era a oportunidade de se superar a ditadura de modo efetivo.⁴⁴⁷ Da perspectiva do regime, o objetivo era acabar com instrumentos mais explicitamente excepcionais e consolidar na constituição alguns princípios afirmados desde 1964, como a ascendência do presidente da república sobre os demais poderes. Alguns de seus dirigentes chegaram a propor uma constituinte, como o senador Dinarte Mariz, mas se tratava mais de uma revisão constitucional para realizar reformas pontuais. Em hipótese alguma seria aceito o fim da “revolução” e a volta a modelos constitucionais rejeitados em 1964.⁴⁴⁸

2. O controle ditatorial da distensão

O debate público sobre a distensão e o novo modelo de emergência ocorreu sob vários constrangimentos ditatoriais. Desde o princípio, a exortação de Geisel ao debate sobre a distensão era seletiva e vinha acompanhada da clara advertência de que o AI-5 poderia ser novamente usado antes de sua revogação.⁴⁴⁹ O convite para participar era

Constituição e os Atos Institucionais) e o deputado José Bonifácio (CPDOC, *José Bonifácio*, disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/jose-bonifacio-lafayette-de-andrada>>, acesso em: 25 set. 2020), além do presidente Ernesto Geisel, que em entrevista nos anos noventa afirmou ser contrário à sua adoção no Brasil, pois a população ainda seria de “nível muito baixo, do ponto de vista cultural e do ponto de vista econômico” (D’ARAÚJO; CASTRO, *Ernesto Geisel*). Outros eram favoráveis, como o arenista Rafael Baldacci (FSP, 19/3/78, p. 8). No MDB, defendia-se oficialmente a volta do pleito direto para o poder executivo federal, conforme constava, por exemplo, no documento *Reformas com Democracia*, de junho de 1975, que elencava propostas para a reforma prometida pelo presidente (FSP, 21/6/75, p. 4).

⁴⁴⁷ O senador Orestes Quércia, do MDB, era um notório defensor de uma constituinte (Coluna do Castello, JB, 13/1/76). Em 15 de abril 1977, a OAB emitiu nota em favor da ideia (FSP, 19/11/77, p. 5).

⁴⁴⁸ Segundo o jornalista Carlos Castello Branco, a proposta de Dinarte Mariz era “mais uma tentativa encoberta de golpe para dar caráter permanente aos poderes discricionários de emergência atribuídos ao Presidente da República” (Coluna do Castello, JB, 13/1/76). Afonso Arinos posicionou-se contra uma constituinte, apesar de considerá-la “desejável”, pois só poderia ocorrer se houvesse nova “revolução” ou “golpe de estado” (ARINOS DE MELO FRANCO, *Relatório sobre as Reformas Políticas*, p. 307-308). No final de 1978, afirmou que o Congresso eleito poderia atuar como constituinte (Coluna do Castello, JB, 4/12/78). Miguel Reale era igualmente contra (FSP, 23/11/75, p. 2). Em 1974, Medeiros Silva havia sugerido a sua realização porque o país carecia de texto constitucional legítimo. Na sua concepção, uma nova constituição que institucionalizasse a revolução deveria ser aprovada pelos parlamentares, a partir de projeto apresentado pelo governo (JB, 12/8/74, p. 12).

⁴⁴⁹ Essa disposição foi reiterada pelos parlamentares arenistas Luís Viana Filho, durante as eleições de 1974 (FSP, 7/9/74, p. 3), e Petrônio Portela, no ano seguinte (FSP, 29/4/75, p. 3). No MDB, houve quem apoiasse

endereçado às elites – desde que “responsáveis” – e ao “povo em geral”. Não abrangia os comunistas e contestadores, cuja saída de cena era inclusive uma das condições para que a prometida reforma fosse realizada.⁴⁵⁰ Nesse contexto, o AI-5 cumpria um papel central e polivalente. Em primeiro lugar, era o maior símbolo do que deveria ser revogado para que cessasse o autoritarismo. Além do mais, era o principal instrumento para que o processo de sua própria extinção pudesse ser controlado pelo regime. Poderia ser utilizado para excluir alguns atores do debate público e para intimidar os demais, como indicado pelo próprio presidente, traçando uma linha demarcatória do tipo de participação política tolerada.⁴⁵¹ Uma função semelhante era cumprida pela retórica do governo, pelo poder judiciário, na aplicação da LSN, e pela violência clandestina do regime. Quanto à reforma, em si, o governo pretendia a um só tempo determinar o seu conteúdo, sem concessões à oposição, e aprová-la em conformidade com os procedimentos constitucionais, pois a sua imposição por ato institucional macularia o que era para ser o reencontro da “revolução” de 1964 com o estado de direito e a democracia. De início, isso era possível com a ampla maioria arenista na Câmara dos Deputados e no Senado. No entanto, o avanço eleitoral do MDB demandou uma série de manobras para que a estratégia pudesse ser mantida. Em todas essas frentes, o governo foi relativamente bem-sucedido.

A mudança prometida demandava a reforma da constituição, pois envolvia não apenas a revogação dos “instrumentos excepcionais”, mas também a criação de salvaguardas “dentro do contexto constitucional”. A vantagem inicial das maiorias parlamentares arenistas foi perdida no pleito de novembro de 1974, quando a oposição avançou de modo expressivo e seus votos passaram a ser imprescindíveis para qualquer reforma constitucional. Além disso, a vitória inesperada do partido gerou em parte dos dirigentes do regime o temor de novas derrotas eleitorais e mesmo da perda do poder.⁴⁵²

a postura do governo, como o deputado estadual fluminense José Maria Duarte. O parlamentar, ligado ao governador Chagas Freitas, do MDB, considerava que o ato garantia o “clima de tranquilidade” e “ordem” do Brasil, não punindo quem “trabalha e cumpre seus deveres ordeiramente” (FSP, 12/8/75, p. 3).

⁴⁵⁰ GEISEL, *Pronunciamento feito na primeira reunião ministerial em 19 de março de 1974*.

⁴⁵¹ Após uma série de cassações de parlamentares por meio do AI-5, em 1976, o jornalista Carlos Castello Branco afirmou que Geisel aceitava essas práticas repressivas como “uma limitação, decorrente das concepções vigentes de segurança do regime, à liberdade do debate” (Coluna do Castello, JB, 29/7/76).

⁴⁵² Conforme afirmou Geisel, nos anos noventa: “Eles adquiriram um pouco mais de ação quando se realizou a eleição de 74 em que o MDB conseguiu um grande avanço. Com isso, acredito que na cabeça de muita gente surgiu a impressão de que o MDB estava prestes a tomar conta do poder” (D’ARAÚJO; CASTRO, *Ernesto Geisel*).

Por outro lado, a aceitação oficial do resultado deu credibilidade para o projeto de distensão anunciado no início do ano, junto à oposição e à sociedade em geral.⁴⁵³

Ao longo do primeiro ano do mandato de Geisel havia sido aventada a realização da reforma em um prazo curto, como em 1975.⁴⁵⁴ Foi postergada para data indefinida pelo resultado das eleições de 1974.⁴⁵⁵ Segundo o jornalista Elio Gaspari, o presidente não havia se preparado para esse cenário e, naquele momento, abandonou todos os projetos de reforma política, decidindo centrar seus esforços no campo econômico.⁴⁵⁶ As condições não eram favoráveis para os seus planos. De um lado, as eleições haviam fortalecido o MDB. Em parte, o voto oposicionista foi interpretado como apoio a uma reforma política ampla e célere, conforme defendido por vários líderes do partido.⁴⁵⁷ De outro, a linha-dura provavelmente associou a derrota à política de distensão, o que enfraquecia a corrente reformista dentro do regime.

Outra reação às frustrações eleitorais foi a intensificação da caça aos militantes do PCB, pois a sua atuação política era tratada como ilegal e havia contribuído para o sucesso

⁴⁵³ ARTURI, Carlos S., O debate teórico sobre mudança de regime político: o caso brasileiro, *Revista de Sociologia e Política*, n. 17, p. 11–31, 2001.

⁴⁵⁴ Em julho de 1974, o líder do governo na Câmara dos Deputados, Célio Borja, declarou acreditar que o processo de aperfeiçoamento das instituições iniciaria no ano seguinte, sobretudo a reforma constitucional. Segundo o jornalista Carlos Castello Branco, o deputado era pouco “revolucionário” para os interesses do regime (Coluna do Castello, JB, 16/7/74). Com efeito, ele era conhecido por seu liberalismo político e a sua posição, por certo, não era consensual internamente e talvez sequer predominante. Na mesma época, o repórter Tarcísio Holanda publicava no *Jornal do Brasil*, em meio às opiniões de Medeiros Silva, que a reforma prometida seria “objeto de exame” em 1975 (JB, 12/8/74, p. 12).

⁴⁵⁵ Em meados de 1975, predominava no país a impressão de que a distensão havia sido interrompida. Fontes do Palácio do Planalto afirmaram à imprensa de que o projeto só seria retomado após as eleições municipais de 1976, caso a Arena obtivesse sucesso (FSP, 13/6/75, p. 2). Líderes arenistas moderados como Petrônio Portela (FSP, 29/4/75, p. 3) e José Sarney (FSP, 25/3/76, p. 3) passaram a responder de modo hostil às propostas de reforma, sugerindo que eram inconvenientes. A linha-dura também se manifestou. José Bonifácio afirmou em entrevista coletiva que não haveria qualquer mudança na constituição durante o Governo Geisel (FSP, 4/9/75, p. 3). Ao mesmo tempo, aliados do governo continuaram a exercer em público a “imaginação política criadora”. Em novembro de 1975, o órgão de estudos da Arena, a Fundação Milton Campos, sediou um encontro de seu conselho técnico para iniciar o debate sobre a institucionalização do regime. Estavam presentes nomes como Paulo Bonavides, Miguel Reale, Afonso Arinos, Etelvino Lins, Oswaldo Trigueiro, Marco Maciel, Teotônio Vilela, Lourival Vilanova, Ferreira Filho e Carlos Alberto Direito, dentre outros (FSP, 14/11/75, p. 3).

⁴⁵⁶ GASPARI, *A ditadura derrotada*, p. 477 ss. A fonte primária citada por Gaspari é o diário de Heitor Ferreira, secretário particular do presidente Geisel. À época, Etelvino Lins sugeriu a rápida realização de uma reforma, por meio da convocação extraordinária do Congresso durante o recesso parlamentar e antes que a vantagem arenista findasse, no início de 1975. O presidente rejeitou a proposta. Ao analisar a postergação da reforma, devemos levar em consideração que provavelmente a mera promessa de distensão de Geisel foi suficiente, de início, para associar a imagem do governo ao estado de direito, provendo-lhe a legitimação correspondente. Como afirmou o jornalista Carlos Castello Branco, “a distensão (...) supre de certo modo a inexistência de um estado de direito” (Coluna do Castello, JB, 29/7/76).

⁴⁵⁷ Essa foi a interpretação do jornalista Carlos Castello Branco: “o maior número de votos dados em todo o país ao Partido da Oposição, em prejuízo do Partido do Governo, deve ser interpretado como uma manifestação de apoio e estímulo da opinião pública ao Partido que endossou o programa de descompressão do Presidente Geisel” (Coluna do Castello, JB, 20/11/74).

do MDB.⁴⁵⁸ No exílio soviético, o seu líder histórico, Luís Carlos Prestes, propagandeava o peso decisivo da sua agremiação nas eleições.⁴⁵⁹ Assim, novas investigações e processos judiciais somaram-se aos assassinatos praticados pelo regime desde 1973.⁴⁶⁰ Em agosto, o presidente Geisel aumentou o tom da retórica anticomunista no mesmo discurso em cadeia nacional em que buscava diminuir o ritmo da distensão.⁴⁶¹ Nos meses seguintes, a caçada chegou ao ápice com a execução do jornalista Vladimir Herzog e do operário Manoel Fiel Filho. Como de costume, as mortes foram atribuídas aos excessos da linha-dura. A novidade foi a remoção para outro posto do comandante militar do local dos crimes. Como de costume, ninguém foi responsabilizado perante a Justiça.⁴⁶²

No âmbito parlamentar, a perseguição ao PCB levou à cassação de alguns opositoristas. Apesar da truculência repressiva de seu governo, Médici não havia utilizado o AI-5 contra mandatos populares. Com Geisel, a prática foi reativada. O presidente e seus colaboradores mais fieis atribuíam-nas, nos bastidores, às pressões da linha-dura do regime. Não as atender poderia provocar uma reação violenta que colocaria em risco a distensão. No entanto, fontes do Palácio do Planalto chegaram a informar a imprensa de que o objetivo verdadeiro de algumas cassações era conter a oposição.⁴⁶³ Temia-se que a sua contundência contra o regime a beneficiasse eleitoralmente. E as cassações não apenas neutralizavam os opositores mais agressivos⁴⁶⁴ como também dissuadiam os seus pares, ao fazer pairar sobre suas cabeças a ameaça do AI-5. Por fim, Geisel e seus colegas militares consideravam inadmissível receber críticas cujo tom e

⁴⁵⁸ NAPOLITANO, 1964: *história do regime militar brasileiro*, p. 249-250; FSP, 6/1/76, capa; e FSP, 11/2/76, p. 5.

⁴⁵⁹ FSP, 11/2/76, p. 4; e FSP, 12/2/76, p. 2.

⁴⁶⁰ FSP, 27/4/75, p. 3; FSP, 19/6/75, p. 4; FSP, 16/9/75, p. 5; e FSP, 17/12/75, p. 4. Em dezembro de 1976, alguns dirigentes do PCdoB, o que incluía sobreviventes da Guerrilha do Araguaia, conseguiram se reunir novamente em São Paulo. Foram descobertos e atacados com brutalidade pelas forças da repressão, que mataram três homens, dois a tiros e um sob tortura, e levaram outras seis pessoas para a prisão, onde as torturaram e depois processaram na Justiça Militar (BRASIL, *Comissão Nacional da Verdade*. vol. 1, p. 484; ÂNGELO Arroyo, *Memórias da Ditadura*, disponível em: <<http://memoriasdaditadura.org.br/biografias-da-resistencia/angelo-arroyo/>>, acesso em: 10 set. 2020; RUY, José Carlos, *Chacina da Lapa: um crime com apoio do general Ernesto Geisel*, Portal Vermelho, disponível em: <<https://vermelho.org.br/2016/12/12/chacina-da-lapa-um-crime-com-apoio-do-general-ernesto-geisel/>>, acesso em: 10 set. 2020; e FSP, 16/2/77, p. 7).

⁴⁶¹ GEISEL, *1º de agosto de 1975 - Pronunciamento, pela televisão, com informações atualizadas sobre a Ação Governamental*.

⁴⁶² GASPARI, *A ditadura encurralada*; e NAPOLITANO, 1964: *história do regime militar brasileiro*, p. 252.

⁴⁶³ FSP, 31/3/76, p. 3. Era ano de eleições municipais.

⁴⁶⁴ Segundo Petrônio Portela, o AI-5 servia apenas para punir os adversários do regime, e não do governo (FSP, 31/3/76, p. 3). Ou seja, apenas os contestadores, e não os membros da oposição legítima, no jargão da DSN.

conteúdo afrontassem a sua posição de autoridade. Anos mais tarde, o ex-presidente fez as seguintes declarações em entrevista:

[Pergunta:] Há uma expressão sua, divulgada pela imprensa, de que o senhor “não morria de amores pelo AI-5”.

[Geisel:] É possível que eu tenha dito isso. De fato, eu não morria de amores por ele. Mas era um instrumento de que eu dispunha. Era preciso mostrar à oposição que, afinal de contas, havia poder. Que tinham que ser comedidos, porque eu tinha poder para reprimir.

[Pergunta:] O que, basicamente, o senhor não aceitava na oposição?

[Geisel:] As expressões, o tom, a virulência das manifestações.

[Pergunta:] Uma certa falta de respeito para com a autoridade? É isso que o senhor quer dizer?

[Geisel:] É. E a falta de respeito para com uma autoridade que tinha que vencer o problema da abertura na sua própria área.⁴⁶⁵

Portanto, o uso do AI-5 e as cassações também decorriam da concepção do presidente sobre o poder político. Talvez ele transpusesse os códigos hierárquicos das Forças Armadas para as relações do governo com os demais poderes e a sociedade.⁴⁶⁶ Era uma relação desigual, e as críticas dos segundos só eram lícitas na medida em que se mantivesse a devida deferência à autoridade presidencial. Além disso, não era aceitável que o comandante da nação faltasse com seus objetivos maiores em virtude de limites jurídicos e institucionais. Nas palavras de Geisel,

Eu tinha poder, o AI-5 estava em vigor. Se estava em vigor, eu não podia usá-lo? Eu não poderia dizer amanhã que não fiz isso, não fiz aquilo, porque não

⁴⁶⁵ D'ARAÚJO; CASTRO, *Ernesto Geisel*.

⁴⁶⁶ O princípio de autoridade também foi invocado pelo general Newton Cruz para justificar algumas de suas posturas polêmicas na execução das medidas de emergência, em abril de 1984. Foi em 2010, na entrevista que concedeu ao jornalista Geneton Moraes Neto no canal de TV *Globonews*: “[Repórter:] (...) na aplicação das medidas de emergência, durante a votação da Emenda das Diretas. O senhor circulou entre os carros batendo nos carros com a vareta e gritando com os transeuntes. A pergunta: havia a necessidade de tal demonstração de força? [Newton Cruz:] Havia... havia... havia sim. Então eu vou dizer como aconteceu. Não era demonstração de força, não. Era demonstração do princípio de autoridade. Não é a força. Eu tinha dito que estavam proibidas passeatas. (...) Eu fui o executante daquilo que a constituição previa em relação a medida de emergência. (...) Tava proibido. (...) Muito bem. Já tarde, quando eu olho pela janela do meu gabinete, eu vejo ali, desde o meu gabinete até o Congresso lá, lá na avenida, na Esplanada lá, os carros ali, [incompreensível], e tudo de farol aceso, buzinando, na cara, na minha cara, na minha cara. E por que foi buzinar na minha cara, lá? (...) Eu, quando vi aquilo, falei “eu não posso ser desprestigiado aqui na porta do meu gabinete, não posso ser desmoralizado”. É princípio de autoridade. (...) [Repórter:] Mas buzinar um carro é desmoralizar um general? [Newton Cruz:] É, porque... todos eles ao mesmo tempo era. (...) Eu ia andando e eu ia chamando a atenção dos motoristas. Eu com o bastãozinho [de comando militar] eu batia assim, ‘o general que está aqui agora, faz o que você tava fazendo na frente do general...’ [Repórter:] Alguém fez? [Newton Cruz:] Ninguém. [Repórter:] Se alguém fizesse, qual seria a reação do senhor? [Newton Cruz:] ‘Está preso!’” (CRUZ, Newton Araújo de Oliveira. *Entrevista exclusiva de Geneton Moraes Neto com o ex-chefe da Agência Central do SNI (Serviço Nacional de Informações) na época da ditadura militar no Brasil*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/globonews/videos/t/todos-os-videos/v/globonews-dossie-newton-cruz-2010/5167940/>>. Acesso em: 30 set. 2020).

tinha instrumento de ação. Os instrumentos estão aí para serem usados de acordo com as necessidades e quando oportuno. Mas me omitir, não fazer? Dizer: “Não quiseram aprovar, então não se fez a reforma judiciária. Não querem isso, então não se faz”. Que governo seria esse? Seria um presidente que não resolve problema nenhum, fica comodamente no seu gabinete e diz: “Não posso fazer porque a oposição é contra, não posso fazer porque os militares não querem...” Pelo menos não é do meu temperamento, do meu caráter.⁴⁶⁷

Em janeiro de 1976, o regime cassou dois parlamentares do MDB paulista, o deputado federal Marcelo Gato e o deputado estadual Nelson Fabiano Sobrinho. Eram acusados pelo Departamento de Ordem Política e Social (DOPS) de associação com o PCB. Negaram as acusações e se recusaram a prestar depoimento no órgão, em virtude de suas imunidades parlamentares.⁴⁶⁸ Dois meses depois, os seus correligionários Amaury Müller e Nadir Rossetti fizeram um contundente discurso contra o regime em comício no interior do estado do Rio Grande do Sul. Em poucos dias, foram cassados.⁴⁶⁹ O MDB protestou de forma inédita, retirando-se em bloco do plenário da Câmara dos Deputados durante o discurso de um parlamentar arenista em homenagem ao aniversário da “revolução”.⁴⁷⁰ Na tribuna, o oposicionista Lysâneas Maciel fez duras críticas à cassação dos deputados, o que lhe rendeu o mesmo destino.⁴⁷¹ Os cinco cassados nos primeiros meses de 1976 eram da ala mais radical do MDB, os “autênticos”.⁴⁷² Era ano eleitoral, e o uso do AI-5 visava, em grande medida, conter os ânimos – e os votos – da oposição.⁴⁷³

No ano seguinte, houve duas novas cassações de parlamentares federais da oposição. O deputado Marcos Tito perdeu o mandato sob acusação de ter fundamentado um discurso no jornal *Voz Operária*, do PCB.⁴⁷⁴ Poucas semanas depois, no final de junho de 1977, foi a vez do deputado e líder da bancada do MDB, Alencar Furtado, em virtude do discurso que proferiu na propaganda de rádio e TV do partido, homenageando os

⁴⁶⁷ D'ARAÚJO; CASTRO, *Ernesto Geisel*.

⁴⁶⁸ Marcelo Gato filiou-se ao PCB em 1985, quando foi legalizado (CPDOC, *Alberto Marcelo Gato*, disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/alberto-marcelo-gato>>, acesso em: 30 set. 2020). Nas eleições de 1974, ele havia recebido 100.766 votos, e Sobrinho 43.565. Segundo o arenista Luís Arrobas Martins, chefe da casa civil do governo do estado de São Paulo, foram cassados por suas declarações “ofensivas às autoridades constituídas” (FSP, 6/1/76, capa).

⁴⁶⁹ FSP, 30/3/76, capa, p. 2, 3 e 4.

⁴⁷⁰ FSP, 1º/4/76, p. 4.

⁴⁷¹ FSP, 31/3/76, p. 3; e FSP, 1º/4/76, capa, p. 2, 3 e 4.

⁴⁷² FSP, 4/4/76, p. 8.

⁴⁷³ Segundo o jornal *Folha de São Paulo*, fontes do palácio presidencial afirmaram que as cassações de Müller e Rossetti ocorreram para delimitar as possibilidades de crítica política ao regime nas eleições daquele ano (FSP, 31/3/76, p. 3).

⁴⁷⁴ Foi cassado pelo presidente em 14/6/1977 (CPDOC, *Marcos Wellington de Castro Tito*, disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/marcos-wellington-de-castro-tito>>, acesso em: 30 set. 2020).

colegas cassados, os presos políticos e os exilados. Ambos eram da ala “autêntica” do partido.⁴⁷⁵ Durante o seu mandato, Ernesto Geisel também cassou parlamentares de seu próprio partido por suspeita de corrupção, como o senador Wilson Campos e o deputado federal Nei Lopes.⁴⁷⁶ Nesses casos, ele não visava tolher o debate político.

Em 1974, o STF havia dado a sua contribuição para reprimir a oposição ao regime. O deputado federal Francisco Pinto, do MDB, havia criticado duramente a presença do general chileno Augusto Pinochet no Brasil, em virtude do violento golpe de estado que havia liderado em seu país em setembro de 1973. Sua visita devia-se à cerimônia de posse do presidente Geisel. Compareceu com honras de chefe de estado. O parlamentar foi denunciado ao STF pelo procurador-geral da república pelo crime de ofensa a chefe de governo estrangeiro, com base na LSN. Ao fim, a maioria dos ministros do Supremo condenou o parlamentar por conduta típica diversa e de pena mais branda, a difamação, com gravidade majorada pelo cargo da vítima do delito. Francisco Pinto perdeu o mandato e cumpriu seis meses de detenção em uma cela da polícia militar de Brasília.⁴⁷⁷

Desde os anos sessenta, a censura era um dos principais expedientes ditatoriais. Na distensão, ela foi significativamente abrandada. O grande marco inicial foi o fim da censura ao jornal conservador *O Estado de São Paulo*, em janeiro de 1975. Contudo, foi mantida para diversas outras publicações, como as revistas *Veja*, *Opinião* e *O Pasquim* e os jornais *Tribuna da Imprensa*⁴⁷⁸ e *O São Paulo*, o último vinculado à Igreja Católica paulistana e crítico do regime.⁴⁷⁹ Como a censura fundava-se no AI-5, o STF negava-se

⁴⁷⁵ Alencar Furtado era o principal líder “autêntico” na Câmara dos Deputados, depois da eleição de Marcos Freire para o Senado. À época, estudava uma proposta de conselho de estado com participação da ABI, CNBB e OAB (CPDOC, *José Alencar Furtado*, disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/jose-alencar-furtado>>, acesso em: 30 set. 2020).

⁴⁷⁶ Wilson Campos foi cassado em 1º/7/75, após o Senado recusar-se a retirar o seu mandato (SOUSA, Juliana; MONTALVÃO, Sérgio, *Wilson de Queiros Campos*, CPDOC, disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/wilson-de-queiros-campos>>, acesso em: 30 set. 2020); e Nei Lopes em 4/8/76 (FSP, 5/8/76, capa; e CPDOC, *Nei Lopes de Sousa*, disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/nei-lopes-de-sousa>>, acesso em: 30 set. 2020). Houve várias outras punições em virtude de corrupção, após investigação sumária, nos termos do AI-5, atingindo o juiz Antônio Alberto Pacca (FSP, 17/4/75, p. 3), os diplomatas Chalu Pacheco e Aníbal Alberto de Albuquerque Maranhão (FSP, 19/8/75, capa e p. 5) e o banqueiro José João Abdalla (FSP, 16/9/75, capa e p. 5), dentre outros.

⁴⁷⁷ STF, *Acórdão da Ação Penal nº 219-DF*, de 1974; e GUIMARÃES, MARQUES, *Francisco Pinto*.

⁴⁷⁸ GASPARI, *A ditadura encurralada*. De modo geral, persistiram algumas restrições sobre o que poderia ser publicado, como a existência da repressão clandestina e violenta e menções ao bispo católico dom Hélder Câmara.

⁴⁷⁹ FSP, 23/11/77, p. 5.

a julgar pedidos contra a sua permanência.⁴⁸⁰ Para Geisel, tratava-se de resíduos autoritários irrelevantes.⁴⁸¹

Em 1976, o temor de um novo avanço do MDB – principalmente nos grandes centros urbanos – levou à restrição da comunicação dos candidatos aos pleitos municipais com o eleitorado. A chamada Lei Falcão impediu qualquer veiculação de ideias na propaganda eleitoral em rádio e TV. Propostas ou críticas ao governo só poderiam ser feitas ao vivo, em comícios ou no corpo-a-corpo das ruas.⁴⁸²

No ano seguinte, quando parecia que a reforma estava prestes a ser realizada,⁴⁸³ o presidente Geisel utilizou o AI-5 para fechar o Congresso. Um observador arguto e bem informado como o jornalista Carlos Castello Branco chegou a deixar de acreditar que o governo realmente revogaria os instrumentos excepcionais.⁴⁸⁴ Durante o recesso parlamentar, o presidente impôs um conjunto de mudanças constitucionais, o Pacote de Abril. Uma delas era essencial para retomar os seus planos de aprovar uma reforma política com ares democráticos e sem necessidade de negociar com o MDB: a adequação do quórum para emendar a constituição ao tamanho das bancadas da Arena no Congresso Nacional.

⁴⁸⁰ Desde 1968, o AI-5 (art. 9º) autorizava a censura prévia à imprensa por ato do presidente, com base no dispositivo constitucional sobre o estado de sítio. Entretanto, a censura por razões políticas começou a ser aplicada sem qualquer ato que a formalizasse. Em 1973, uma editora atingida pela prática protestou na Justiça e o governo justificou-se com base no AI-5 e no decreto-lei nº 1.077, de 1970, que tratava apenas da censura para resguardar a “moral” e os “bons costumes”, e não por razões políticas. O Tribunal Federal de Recursos considerou ilícita a medida do governo. No dia seguinte, o presidente editou um ato formalizando essa modalidade de censura prévia com base no AI-5. A partir de então, os tribunais, inclusive o STF, passaram a se declarar incompetentes para julgar pedidos sobre o assunto (CARVALHO, Lucas Borges de, A Censura Política à Imprensa na Ditadura Militar: fundamentos e controvérsias, *Revista da Faculdade de Direito – UFPR*, v. 59, n. 1, p. 79–100, 2014).

⁴⁸¹ Coluna do Castello, JB, 29/7/76.

⁴⁸² ALVES, *Estado e oposição no Brasil*. A Lei nº 6.339, de 1º de julho de 1976, foi apelidada de Lei Falcão porque havia sido concebida pelo ministro da justiça, Armando Falcão.

⁴⁸³ Coluna do Castello, JB, 7/3/77.

⁴⁸⁴ Coluna do Castello, JB, 17/4/77. Deu às suas reflexões o título de *O ponto do qual não há retorno*.

3. A pressão das urnas, das ruas e do estrangeiro contra a ditadura

O período que antecedeu a reforma constitucional de 1978 foi marcado por intensas críticas ao autoritarismo do regime vigente. Em parte, elas eram anteriores a 1974. A promessa de distensão de Geisel também era uma resposta a elas. Por outro lado, o novo governo foi marcado por um relaxamento parcial e seletivo da repressão aos seus opositores e críticos, que se multiplicaram e avolumaram no cenário nacional. Sua composição era variada: clérigos católicos, advogados, jornalistas e alguns donos de jornais, estudantes, operários, professores universitários e até mesmo empresários. Era a chamada “sociedade civil”. Dentro do bipartidarismo da época, esses setores identificavam-se, em regra, com o MDB, pois a agremiação era adversária do governo e muitos de seus líderes abraçavam a bandeira do fim da ditadura. A partir de 1974, o partido atraiu uma parcela crescente do eleitorado, o que foi lido como apoio às críticas contra o regime. Fora do Brasil, estava em voga o discurso em defesa dos direitos humanos e o país era acusado de violá-los sistematicamente, a partir de denúncias disseminadas pelos brasileiros que resistiam ao regime militar. Em 1977, a pauta tornou-se a principal bandeira da política externa do novo presidente dos Estados Unidos, Jimmy Carter, engrossando as pressões contra a ditadura militar. O que unia todos os críticos era uma agenda mínima: o fim do AI-5, das torturas e dos desaparecimentos forçados. As divisões eram deixadas em segundo plano. No plano das emergências constitucionais, essas pressões foram traduzidas pela elite jurídica liberal do país na ideia de que apenas o estado de sítio era compatível com o estado de direito e a democracia. Portanto, os “instrumentos excepcionais” não deveriam ser trocados por novas “salvaguardas, mas revogados.

Em março de 1974, o presidente Geisel procurou delimitar a participação permitida no debate público sobre a distensão. De partida, estavam excluídos os contestadores e os subversivos, ou seja, aqueles que questionavam as bases de legitimidade do regime e os que eram associados ao comunismo. As entidades da sociedade civil deveriam se manifestar sobre os temas específicos de sua área de atuação, sobretudo quando solicitado pelas autoridades constituídas. Não se admitiria pressões indevidas. Por fim, era bem-vinda a contribuição das “elites responsáveis” e do “povo em geral”.⁴⁸⁵ Nos quatro anos seguintes, essa ordem foi subvertida. Todos os grupos referidos

⁴⁸⁵ GEISEL, *Pronunciamento feito na primeira reunião ministerial em 19 de março de 1974.*

pelo presidente – inclusive “contestadores” e “subversivos” – passaram a demandar liberdade e democracia. Muitas vezes, não adotavam a atitude de cooperar para o aperfeiçoamento do regime, mas buscavam abertamente a sua superação.

3.1. A opinião pública internacional

A edição de 20 de março de 1974 do jornal *Folha de São Paulo* noticiou o discurso presidencial – o qual comentaria em tom elogioso, dias depois⁴⁸⁶ – e também a realização do julgamento simbólico das ditaduras brasileira e latino-americanas em Roma, na Itália, no chamado Tribunal Russell II, composto por uma série de intelectuais de renome internacional.⁴⁸⁷ Em 1966, o filósofo inglês Bertrand Russell e seu colega francês Jean-Paul Sartre haviam organizado uma iniciativa semelhante para julgar a atuação militar dos Estados Unidos na Guerra do Vietnã. Um dos juízes era o advogado e político socialista italiano Lelio Basso.⁴⁸⁸ Em 1971, alguns exilados brasileiros procuraram Basso

⁴⁸⁶ FSP, 23/3/74, p. 3. Os diários cariocas *Jornal do Brasil* e *O Globo* haviam adotado o mesmo tom (JB, 20/3/74, p. 6; e *O Globo*, 21/3/74, p. 3).

⁴⁸⁷ FSP, 20/3/74, p. 2. Ao todo, o tribunal realizou três sessões: a primeira em Roma, a segunda em Bruxelas, na Bélgica, entre 11 e 18 de janeiro de 1975, e a terceira novamente em Roma, entre 10 e 17 de janeiro de 1976 (TRIBUNAL RUSSELL II, *Brasil, violação dos direitos humanos*, p. 23). Era extensa a lista dos julgadores: “Presidente: presidente Lelio Basso, senador da Esquerda independente italiana, teórico do marxismo; vice-presidente: Vladimir Dedijer, historiador iugoslavo, *ex-partigiano*, professor nos Estados Unidos; vice-presidente: Gabriel Garcia Marquez, escritor colombiano; vice-presidente: François Rigaux, professor de Direito Internacional da Universidade Católica de Lovaina; vice-presidente: Albert Soboul, professor da Sorbonne. Membros: Abu Omar, representante da OLP, palestino, professor de ciência política nos Estados Unidos; Juan Bosch, ex-presidente da República de Santo Domingo, presidente da P.R.D.; Luis Cabral, ex-presidente do Conselho da República Democrática da Guiné Bissau e do PAIGC (ausente); George Casalis, teólogo protestante; Julio Cortázar, escritor argentino; Giulio Girardi, teólogo católico, professor do Institut Catholique; Uwe Holtz, membro do SPD (Partido Social Democrata Alemão) e do Parlamento da República Federal Alemã; Alfred Kastler, francês, prêmio Nobel da física; Emilio Maspero, secretário geral da CLAT (Confederação Geral dos Trabalhadores Latino Americanos); J. B. Metz, teólogo católico, professor de teologia da Universidade de Münster (República Federal Alemã) (ausente); John Molggard, do Partido Social Democrata da Dinamarca, dirigente sindical (ausente); Joe Nordmann, secretário geral da Associação Internacional dos Juristas Democráticos; Andreas Papandreu, secretário geral do Movimento Pan-Helênico; James Petras, professor de sociologia da Universidade de New York; Phan Van Bach, presidente da Comissão para os Crimes Americanos de Guerra no Vietnã, Vice-Presidente dos Advogados da República Democrática do Vietnã, presidente da Corte Suprema da República democrática do Vietnã (ausente); Laurent Schwartz, matemático, professor da Sorbonne; Benjamin Spock, pediatra americano (ausente); Bruno Trentin, secretário geral da FLM, Itália; Armando Uribe, professor de Direito Internacional, embaixador de Allende em Beijing, membro da direção da Esquerda Cristã; Georges Wald, americano, professor da Universidade de Harvard, prêmio Nobel de biologia (ausente)” (*Ibid.*, p. 329-330).

⁴⁸⁸ TRIBUNAL RUSSELL II, *Brasil, violação dos direitos humanos*, p. 27-28. A primeira sessão do *Tribunal internacional contra os crimes de guerra cometidos no Vietnã* (Tribunal Russell “I”) deveria ocorrer em Paris, em 1967. Contudo, foi necessário transferi-la para Estocolmo, na Suécia, pois dias antes do seu início o general De Gaulle, presidente da França, negou visto a um dos membros do júri, o iugoslavo Vladimir Dedijer (que participaria do Tribunal Russell II). Em carta a Jean-Paul Sartre, que presidia o júri, o general justificou-se, alegando que a iniciativa era subversiva porque a jurisdição era prerrogativa exclusiva do estado, e não poderia ser exercida por “simples cidadãos”.

para organizar um tribunal sobre a ditadura brasileira.⁴⁸⁹ Entre 30 de março e 5 de abril de 1974, foi realizada a primeira sessão de julgamento. Compareceram para acusar o regime nomes como Miguel Arraes, deposto em abril de 1964 do governo de Pernambuco e asilado na Argélia, e os ex-guerrilheiros Dulce Maia e Fernando Gabeira, que também viviam no exílio. Eram os “subversivos” proscritos pela ditadura. Também foram resgatadas diversas denúncias dos anos anteriores, algumas feitas na imprensa, outras disseminadas pela Anistia Internacional e pela Igreja Católica. Como esperado, os julgadores fizeram críticas contundentes ao autoritarismo brasileiro, com ampla cobertura da imprensa europeia.⁴⁹⁰

Sabemos que a ditadura militar era bastante sensível à opinião pública internacional, em especial à que provinha das elites dos Estados Unidos e da parte rica e capitalista da Europa. No segundo semestre de 1973, foi publicada a nona edição do livro de economia mais vendido no mundo, o *Economia*, do professor do *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), o Instituto de Tecnologia de Massachusetts, e prêmio Nobel Paul Samuelson. Pouco antes, o Ministério da Educação brasileiro havia publicado a sétima edição da obra. A nova versão tratava o regime sul-americano como lamentavelmente ditatorial e fascista. O editor brasileiro era Cândido Guinle, um empresário que havia tido uma intensa participação no Ipês, um dos braços civis do Golpe de 1964. Escreveu ao editor estadunidense exigindo que o trecho fosse revisto, sob pena de não publicar a nova edição. Levou o problema ao general Golbery, seu amigo, que o comentou com Geisel, que estava prestes a assumir a presidência. No esforço para convencer Samuelson a rever o trecho, recorreu-se a aliados de peso: Eugênio Gudin, Mário Henrique Simonsen e Roberto Campos. Não foi necessário. O economista já havia cedido ao apelo da editora de Cândido Guinle. O tradutor poderia trocar o trecho original, que permaneceria inalterado, por outro bastante compreensivo com as razões da exceção no Brasil.⁴⁹¹

⁴⁸⁹ ANGELO, *Anistia, Diretas Já! e o lugar da esquerda armada na memória social*, p. 8. O autor cita como fonte da informação o jornal francês *Le Monde*, na sua edição de 14/3/74.

⁴⁹⁰ TRIBUNAL RUSSELL II, *Brasil, violação dos direitos humanos*. Segundo o historiador Vitor Amorim de Angelo, a primeira sessão de julgamento foi acompanhada por dez emissoras de televisão e 180 jornalistas. Após o seu término, em abril, o seu relator concedeu longa entrevista ao jornal *La Croix* (ANGELO, *Anistia, Diretas Já! e o lugar da esquerda armada na memória social*, p. 7-8). Supomos que se trate de um jornal católico francês fundado em 1880.

⁴⁹¹ GASPARI, *A ditadura derrotada*.

3.2. A primeira investida da OAB

Em agosto de 1974, a OAB adotou um tom crítico em relação ao regime que no primeiro momento apoiara.⁴⁹² Na sua V Conferência Nacional, realizada no Rio de Janeiro, debruçou-se sobre o tema *o advogado e os direitos do homem*. À época, a entidade era presidida por José Ribeiro de Castro Filho, que centrou o seu discurso na defesa da restauração do *habeas corpus*, dos direitos dos detidos se comunicarem com os seus advogados e outros aspectos do direito de defesa. Fez uma comparação ousada entre os presos políticos da época e Tiradentes, que “se opôs a uma Ordem constituída. Foi enforcado e esquartejado e, ao depois, transformado em mártir da Independência. Com quem a verdade?”. E então recuou, estrategicamente: “Cabe ao Judiciário o julgamento”. Ao fim, foram aprovadas várias teses sobre direitos civis, como o *habeas corpus* pleno e o fim da censura e das intervenções nos sindicatos e associações profissionais, e sobre direitos políticos, como o voto do analfabeto e a volta do pluripartidarismo.⁴⁹³

Dentre os conferencistas, havia nomes vinculados tanto ao MDB, como Josaphat Marinho, Paulo Brossard e Nelson Carneiro, quanto ao regime, como Miguel Reale e Oscar Corrêa. Outros eram notórios advogados de presos políticos, como Heleno Fragoso e Heráclito Fontoura Sobral Pinto. A escolha do tema em si, naquele momento, soava como uma crítica à ditadura. Porém, o presidente amenizou-a ao se mostrar compreensivo com o Golpe de 1964 e a necessidade de medidas excepcionais para consolidá-lo. O único problema estaria na permanência da exceção:

Ninguém advoga, supomos, a vocação para o suicídio da democracia, que ao revés, deve ser defendida e sustentada a todo custo. Compreende-se a adoção de providências excepcionais tendentes à consolidação de um processo revolucionário que se tornou vitorioso, mas não se pode admitir que as mesmas se transformem em presenças permanentes, que passam a ameaçar os direitos fundamentais da pessoa humana.⁴⁹⁴

⁴⁹² O apoio está registrado no sítio eletrônico da entidade: “Para o Conselho Federal da OAB, a ação das Forças Armadas foi vista como uma medida emergencial para evitar o desmantelamento do estado democrático. Dessa forma, a Ordem recebeu com satisfação a notícia do golpe, ratificando as declarações do presidente Povina Cavalcanti, que louvaram a derrocada das forças subversivas” (OAB, O Estado de Exceção, *OAB Nacional*, disponível em: <https://www.oab.org.br/historiaoab/estado_excecao.htm>, acesso em: 7 out. 2020).

⁴⁹³ OAB, *Anais da V Conferência Nacional*. Os futuros presidentes da Ordem Caio Mário da Silva Pereira e Raymundo Faoro também estavam presentes. O primeiro apresentou uma tese sobre o direito de família e o segundo era um dos organizadores do evento.

⁴⁹⁴ *Ibid.*, p. 44-52.

Talvez, essa era a forma possível de se criticar o regime sem ser acusado de incorrer no espectro das atividades políticas ilícitas, na “contestação”. Adicionalmente, o discurso expressava o perfil predominante na direção da OAB, de dissidência do regime, após o apoio inicial à deposição de João Goulart, aos primeiros atos institucionais e à constituição do marechal Castelo Branco.

3.3. O eleitorado em cena

Entre 1974 e 1978, um número cada vez maior de eleitores apoiou o MDB. Nas três eleições do período, o futuro do AI-5 e do autoritarismo vigente foi tema relevante. De um lado, a oposição defendia a sua revogação imediata e a volta plena do estado de direito e da democracia. De outro, a Arena procurava beneficiar-se da promessa de distensão do presidente Geisel. Era uma situação mais complicada, pois a alternativa proposta pelo governo não tinha contornos muito claros e envolvia a manutenção provisória – mas por prazo indeterminado – dos instrumentos excepcionais. Não se sabe de modo preciso o peso dessas questões na adesão dos eleitores aos candidatos do MDB. De qualquer forma, a interpretação predominante é de que o partido foi o maior beneficiado. À época, essa era uma preocupação constante dentro do regime. Alguns dirigentes da Arena chegaram a defender uma mudança de estratégia, na esperança de que a crítica radical ao AI-5 lhes rendesse mais votos.⁴⁹⁵

As eleições parlamentares de 1974 foram realizadas sob o impacto imediato da distensão anunciada por Geisel. O governo estava confiante na vitória. Por sua vez, a oposição aproveitou a maior liberdade para se comunicar com o eleitorado e problematizou sobretudo a injustiça social, a política econômica e a repressão. Como na “anticandidatura” presidencial do ano anterior, o MDB criticou a LSN e defendeu a

⁴⁹⁵ A breve análise das eleições do período feita nesta seção é inspirada em algumas considerações feitas pelo historiador René Rémond. Ele ressalta que o estudo dos dados eleitorais representa uma forma de se fazer história política levando-se em consideração a maioria da população, e não apenas os grandes personagens e as elites governantes (RÉMOND, René, Por que a história política?, *Revista Estudos Históricos*, v. 7, n. 13, p. 9–19, 1994., p. 17-18). Aqui, pretendemos testar essa possibilidade para a história constitucional. Mesmo à época, o eleitorado representava a grande maioria da população adulta brasileira. Além disso, a distensão e a prometida revogação dos instrumentos excepcionais foram pautas importantes nos pleitos entre 1974 e 1978. Obviamente, não se ignora alguns enormes obstáculos para a empreitada, como a falta de transparência do significado subjetivo do voto, o que se agrava em eleições gerais. Buscamos pistas, mais do que respostas conclusivas.

revogação do AI-5. Quando as urnas foram abertas, revelou-se um aumento expressivo do apoio dos eleitores ao partido. No Senado, a vitória foi acachapante.⁴⁹⁶

Mais de um terço da população brasileira votou. A taxa de abstenção manteve-se praticamente a mesma das eleições anteriores, assim como o percentual dos votos nulos. As grandes mudanças foram o aumento da votação no MDB e a redução dos votos em branco. No Senado, o partido passou de 39,58% dos votos válidos, em 1970, para 58,99%, e os brancos caíram de 22,71% para 9,22%. Na Câmara dos Deputados, a mesma tendência se verificou, mas em menor medida: os votos válidos no MDB e seus candidatos passaram de 30% em 1970 para 48%, e os brancos retrocederam de 20,9% para 14,19%. Em números absolutos, 14.486.252 pessoas apoiaram a oposição para o Senado e 10.954.359 para a Câmara.⁴⁹⁷

Na análise do jornalista Carlos Castello Branco,

O programa eleitoral do MDB interpretou seguramente com mais adequação o pensamento político do Governo do que o programa da Arena. (...) o maior número de votos dados em todo o país ao Partido da Oposição, em prejuízo do Partido do Governo, deve ser interpretado como uma manifestação de apoio e estímulo da opinião pública ao Partido que endossou o programa de descompressão do Presidente Geisel.⁴⁹⁸

Para a cientista política Maria Helena Moreira Alves, a derrota não era apenas da Arena, mas do próprio governo: “As eleições foram em geral consideradas equivalentes a um plebiscito em que os eleitores votaram antes *contra* o governo do que *na* oposição”.⁴⁹⁹ No governo, atribuiu-se a derrota em parte ao acesso do MDB ao rádio e à TV. Portanto, uma das medidas adotadas para conter novo avanço foi vedar a divulgação de propostas e críticas ao regime por meio do horário eleitoral gratuito nesses meios, nos

⁴⁹⁶ ALVES, *Estado e oposição no Brasil*, p. 187-189.

⁴⁹⁷ TSE, *Eleições Federais e Estaduais realizadas no Brasil em 1970*. Dados Estatísticos. 9º volume, 1973; e TSE, *Eleições Federais e Estaduais realizadas no Brasil em 1974*. Dados Estatísticos. 11º volume. Em 1974, a população brasileira era estimada em 94.508.554 habitantes, dos quais 35.810.715 estavam aptos para votar. À época, só os maiores de 18 anos e alfabetizados poderiam votar (art. 147, EC-1/69). De acordo com o Censo Demográfico de 1970, apenas 40.701.743 pessoas eram maiores de 20 anos no Brasil – não há um dado específico sobre a população entre 18 e 20 anos. Por sua vez, havia mais de 18 milhões de analfabetos dentre os maiores de 15 anos (IBGE, *Censo Demográfico Brasil*. VIII Recenseamento Geral - 1970 (Vol. 1), 1970). Assim, a parcela de eleitores alistados era semelhante àquela dos maiores de 18 anos alfabetizados. 30% apoiou o MDB e seus candidatos para a Câmara dos Deputados e 40% para o Senado, o que equivalia a cerca de 30% dos maiores de 20 anos (TSE, *Dados Eleitorais de 1970*) e entre 11 e 15% do total da população. Nas eleições de 1974, a taxa de abstenção foi de 19%, aproximadamente, 3% menor do que em 1970 e 1966, 1% menor do que em 1962 e praticamente igual a 1960. Em 1974, os votos nulos somaram 5,9% nas eleições para o Senado e 7% para a Câmara (TSE, *Dados Eleitorais de 1974*), contra os índices respectivos de 6% e 9,35% em 1970 (TSE, *Dados Eleitorais de 1970*).

⁴⁹⁸ Coluna do Castello, JB, 20/11/74.

⁴⁹⁹ ALVES, *Estado e oposição no Brasil*, p. 189 (grifos no original).

termos da Lei Falcão.⁵⁰⁰ À época, o rádio era o único meio de comunicação que atingia praticamente toda a população, 85 milhões de pessoas. Em seguida, vinha a TV, com 45 milhões, e por fim os jornais impressos, com 20 milhões. A nova lei acentuou a desigualdade entre os dois partidos. Afinal, a Arena, ao contrário do MDB, detinha a máquina pública, era beneficiada por declarações das autoridades no poder e contava com diretórios em todo o país. Mesmo assim, obteve uma vitória apertada nas eleições municipais de 1976, com 54,5% dos votos válidos. O MDB venceu nos 59 dos 100 municípios mais populosos e em 67% dos 15 maiores.⁵⁰¹

Apesar de seu caráter municipal, as eleições de 1976 ganharam uma dimensão nacional. O próprio presidente Geisel pediu aos eleitores um voto plebiscitário sobre a sua gestão, ou seja, pediu que a apoiassem por meio do voto nos candidatos da Arena.⁵⁰² Além disso, a política de distensão era um tema sensível. O governo ainda defendia a manutenção provisória do AI-5. Ainda não era momento de revogá-lo. Porém, alguns candidatos do seu partido queriam se descolar dessa posição e advogar a imediata extinção dos instrumentos excepcionais, pois temiam prejuízos eleitorais.⁵⁰³

Por fim, a distensão continuou a ser uma pauta relevante nas eleições de 1978. A Lei Falcão continuava em vigor e o MDB deparava-se com novas barreiras ao seu crescimento, como as eleições indiretas para governador e para um terço do Senado, impostas no ano anterior, durante o Pacote de Abril.⁵⁰⁴ A campanha eleitoral foi concomitante à tramitação da reforma de Geisel no Congresso Nacional, o que colocava a distensão como um tema incontornável. Ambos os lados reivindicavam os méritos pelas

⁵⁰⁰ Lei nº 6.339, de 1º de julho de 1976.

⁵⁰¹ ALVES, *Estado e oposição no Brasil*, p. 190-191. À época, os prefeitos de vários municípios não eram eleitos pelo voto direto. Os governadores dos estados indicavam os prefeitos das capitais e dos municípios considerados estâncias hidrominerais, com prévia aprovação dos parlamentos estaduais, e dos municípios de interesse da segurança nacional, com autorização do presidente da república (art. 15, § 1º, EC-1/69). Nesses casos, a eleição direta só foi restabelecida em 1985, com a EC-25.

⁵⁰² Em meados de 1976, o jornalista Carlos Castello Branco relatou o seguinte episódio: “(...) o Presidente Ernesto Geisel, falando sob o impacto de uma emoção nele despertada pelo comparecimento que lhe pareceu espontâneo de algumas centenas de pessoas a um auditório de Cubatão, pediu ao povo que o julgasse e que, se esse julgamento lhe fosse favorável, em consequência votassem nos candidatos do Governo a prefeito e vereador em novembro próximo” (Coluna do Castello, JB, 25/7/76). Posteriormente, ele registrou diversas vezes o tom plebiscitário que os governistas procuravam imprimir ao pleito municipal (Coluna do Castello, JB, 6/8/76, 14/9/76 e 5/12/76).

⁵⁰³ A ala “renovadora” da Arena considerava desnecessário e eleitoralmente prejudicial a defesa da intocabilidade do AI-5. Não estava disposta a defender o instrumento, cuja manutenção sequer constava mais no programa partidário (FSP, 1º/1/76, p. 2). Em contrapartida, parlamentares como o senador Jorge Arbage criticaram os correligionários que não queriam defender o Ato (FSP, 3/2/76, p. 3). Outros arenistas, como o senador Jarbas Passarinho, propuseram uma campanha para popularizá-lo (FSP, 3/2/76, p. 3), a despeito de considerá-lo transitório (FSP, 19/9/75, p. 3).

⁵⁰⁴ Artigos 13, § 2º, e 15, § 2º, da EC-1/69. Em ambos os casos, a eleição só voltou a ser direta em 1980, nos termos da emenda constitucional nº 15.

transformações em curso. Em julho, o presidente falou publicamente aos candidatos arenistas: “É preciso que nossos candidatos mostrem ao povo que a abertura não é resultado das pressões da Oposição, e sim de uma decisão de Governo”.⁵⁰⁵ Dois meses depois, o futuro presidente Figueiredo, interessado em garantir uma base parlamentar sólida, afirmou que faria “deste país uma democracia” de modo “mais rápido e com mais segurança” do que seus adversários que prometiam o mesmo.⁵⁰⁶

Nas urnas, o apoio dos eleitores ao MDB foi muito semelhante ao de 1974. Foram 56% dos votos válidos para o Senado (contra os 59% anteriores) e 49% para deputado estadual e federal (contra 47,9% e 48%, respectivamente). Graças ao Pacote de Abril, esse contingente de cerca de 15 milhões de eleitores não deu à oposição mais cadeiras no Senado e nos governos estaduais.⁵⁰⁷

Assim, o comportamento do eleitorado foi um fator importante na reforma. É provável que boa parte dos votos no MDB significassem um apoio à sua proposta mais profunda e ampla de redemocratização. Além disso, o próprio regime interpretava dessa forma o voto na oposição. Uma de suas reações foi dificultar a comunicação dos opositoristas com o eleitorado. A outra, de parte dos setores moderados, alinhados a Geisel, foi reivindicar um compromisso mais sólido com essas bandeiras. A tentativa de se mostrar mais engajado na mudança do que o MDB pode ter contribuído para a elaboração de um projeto mais liberalizante de novas salvaguardas de emergência.

3.4. A convergência dos críticos da ditadura

No início de 1977, o vice-presidente da OAB, Heleno Fragoso, aproveitou o seu discurso na posse do novo presidente do STF para cobrar do regime a plena restauração do *habeas corpus* e das garantias da magistratura, além da volta do estado de direito e da democracia. Diante do orador, que era um notório criminalista e advogado de presos políticos, estavam o general Golbery e diversos outros ministros de estado.⁵⁰⁸ Poucos

⁵⁰⁵ FSP, 14/7/78, capa. Na reunião do CSN que tratou da reforma, o ministro do planejamento, Mário Simonsen, também ressaltou o seu potencial eleitoral: “essas reformas podem ser a grande arma política para uma eleição de caráter nacional” (CSN, *Ata da 53ª Reunião do CSN*, 1978, p. 15-16).

⁵⁰⁶ FSP, 12/9/78, p. 4.

⁵⁰⁷ TSE, Repositório de Dados Eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral, Eleições de 1978. As abstenções e os votos brancos e nulos também permaneceram em patamares próximos aos de 1974.

⁵⁰⁸ FSP, 15/2/77, p. 6. Fragoso era um dos advogados da família de Vladimir Herzog. Em novembro de 1970, havia sido preso por três dias pelos militares, junto a outros advogados (MACHADO, Humberto J., *Esta é a casa de Montezuma*, 2009).

meses depois, essa linha de atuação foi mantida e fortalecida com a ascensão de Raymundo Faoro à presidência da entidade.⁵⁰⁹

Poucos dias depois, no mosteiro de Itaici, no interior de São Paulo, os bispos da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) divulgaram o documento *Exigências cristãs de uma ordem política* (ou *Carta de Itaici*), depois de muitos debates e negociações.⁵¹⁰ Há anos, boa parte da Igreja Católica no Brasil era crítica da ditadura e um porto seguro para os perseguidos políticos, o que era possível devido à sua robustez institucional, de caráter mundial, e à sua forte tradição no país.⁵¹¹ Em fevereiro de 1977, os bispos fizeram uma ressalva semelhante à de Ribeiro de Castro, da OAB, em 1974:

Toda sociedade política atravessa momentos de crise, que podem ameaçá-la gravemente de desintegração. A superação de tais movimentos exige, por vezes, regimes de exceção, destinados a reconstituir as condições normais de funcionamento de toda a sociedade. Na lógica mesma destas condições está escrita a necessidade de que a exceção não se torne permanente e ilimitada. Tais regimes de exceção tendem entretanto a prolongar-se indefinidamente quando se inspiram numa visão da ordem social concebida como a vitória constante sobre uma guerra subversiva ou uma incessante revolução interna.⁵¹²

Ao mesmo tempo em que se mostraram compreensivos com o Golpe de 1964, os bispos criticaram a violência do regime contra os seus opositores e pediram, de modo claro, a restauração do estado de direito e da democracia, com a plena garantia do *habeas corpus*, a harmonia entre os poderes da república e a participação política de “estudantes, intelectuais, artistas, operários, lavradores e líderes populares”.⁵¹³ Não foram detalhadas quaisquer propostas porque, segundo seu secretário-geral, dom Ivo Lorscheiter, não era esse o papel da Igreja.⁵¹⁴ De imediato, receberam o apoio de setores do MDB⁵¹⁵ e do movimento estudantil,⁵¹⁶ que, aos poucos, ressurgia.

⁵⁰⁹ FSP, 2/4/77, p. 12. A eleição de Faoro, que derrotou o emedebista Josaphat Marinho, ocorreu no mesmo dia em que Geisel fechou o Congresso Nacional para impor o Pacote de Abril.

⁵¹⁰ FSP, 25/2/77, p. 7. O Mosteiro de Itaici localiza-se no município de Indaiatuba. No ano seguinte, diversas denominações cristãs no Brasil uniram-se para pedir a anistia e volta da democracia, do estado de direito e do *habeas corpus* pleno: a Igreja Católica Romana, a Episcopal do Brasil, a Evangélica de Confissão Luterana, a Metodista, a Evangélica Reformada e a Cristã Reformada (FSP, 17/5/78, p. 6).

⁵¹¹ CAVA, Ralph Della, A Igreja e a abertura, 1974-1985, in: STEPAN, Alfred (Org.), *Democratizando o Brasil*, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988, p. 231-273.

⁵¹² FSP, 15/2/77, p. 8; e FSP, 25/2/77, p. 7. A redação final do documento, a quarta, foi aprovada pela assembleia geral da CNBB por 210 votos, com 3 contrários e nenhuma abstenção.

⁵¹³ FSP, 15/2/77, p. 8; e FSP, 25/2/77, p. 7.

⁵¹⁴ FSP, 17/5/78, p. 5. O bispo ressaltou que o “postulado básico” do documento era “a participação do povo nas decisões de interesse nacional”.

⁵¹⁵ FSP, 26/2/77, p. 6.

⁵¹⁶ FSP, 15/2/77, p. 7.

Desde o início do mandato de Geisel, nenhum grande empresário brasileiro havia criticado publicamente o governo ou feito cobranças quanto à política de distensão,⁵¹⁷ a despeito do incômodo com alguns aspectos da política econômica, como a abrangência da atuação estatal e a centralização do processo decisório.⁵¹⁸ Em janeiro de 1977, o empresário e ministro da indústria e comércio, Severo Gomes, afirmou a industriais gaúchos que a má distribuição de renda e outros problemas econômicos só seriam resolvidos com a “plena democracia”. Além disso, disse que “uma maior abertura política” era impedida por “forças de extrema direita”.⁵¹⁹ Dias depois, o jovem empresário paulistano José Papa Júnior, presidente Federação do Comércio de São Paulo, emitiu nota à imprensa com uma declaração ousada: “O País deve iniciar a retomada do pleno Estado de Direito. Queríamos um regime democrático, e não um *regime espúrio* quando preparávamos o movimento de 31 de março”.⁵²⁰ Novas declarações críticas ao regime por parte do ministro logo tornaram insustentável a sua permanência no governo e o obrigaram a pedir demissão.⁵²¹ A declaração de Papa Júnior em que insinuava que o regime militar era espúrio recebeu amplo rechaço do grande empresariado nacional, com raras exceções.⁵²² Não havia interesse de se opor ao regime publicamente.

As pressões sobre a ditadura brasileira também provinham de fora do país. No ano anterior, Jimmy Carter havia sido eleito presidente dos Estados Unidos com a proposta de uma política externa baseada nos direitos humanos. Era uma forma do país se reabilitar moralmente, perante a opinião pública mundial e doméstica, após a polêmica e malfadada Guerra do Vietnã.⁵²³ Em março de 1977, o governo norte-americano divulgou um relatório

⁵¹⁷ GASPARI, *A ditadura encurralada*.

⁵¹⁸ CODATO, Adriano Nervo, A Burguesia Contra o Estado? Crise política, ação de classe e os rumos da transição, *Revista de Sociologia e Política*, n. 4/5, p. 55–87, 1995.

⁵¹⁹ JB, 22/1/77, capa e p. 19. Na ocasião, Severo Gomes proferia uma palestra na Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul, a FIERGS.

⁵²⁰ FSP, 3/2/77, p. 27. À época, Laerte Setubal Filho, diretor da FIESP, cobrou clareza quanto aos planos políticos do governo, pois as indefinições deixavam os empresários “aturdidos” (GASPARI, *A ditadura encurralada*).

⁵²¹ Segundo o jornalista Elio Gaspari, a situação de Gomes ficou insustentável no governo por ter chamado um grande empresário e o ex-presidente Médici de fascistas. O episódio ocorreu ao fim de uma festa, quando o ministro foi interpelado acerca de suas recentes declarações pelo empresário. Seguiu-se um bate-boca. Um dos pontos da controvérsia era a manutenção do AI-5, defendida pelo último e atacada por Gomes. Em seguida, o empresário contactou família do ex-presidente e no dia seguinte o imbróglio já era conhecido no Palácio do Planalto (*Ibid.*).

⁵²² *Ibid.* A declaração foi apoiada publicamente pelo presidente da Associação Comercial da Bahia e por Dilson Funaro, industrial paulista. Papa Júnior foi retaliado pelo governo, que o excluiu do conselho de uma nova empresa estatal, a Interbrás, e ainda tentou se explicar junto ao regime, sem muito sucesso. Por sua vez, o MDB acolheu as suas declarações críticas com grande entusiasmo.

⁵²³ KEYS, Barbara J., *Reclaiming American Virtue: the human rights revolution of the 1970s*, Cambridge (USA), London (England): Harvard University Press, 2014. No início de 1977, um editorial da *Folha de São Paulo* mencionou as críticas de Carter às violações de direitos humanos no Brasil, durante a sua

sobre a violação de direitos humanos no mundo, compreendendo 80 países. Na seção dedicada ao Brasil, foram expostas as principais denúncias contra o regime, desde a “revolução” (sic) de 1964, incluindo as realizadas por outras entidades e organismos como a CNBB, a OAB, o MDB, a Anistia Internacional, a Comissão Internacional dos Juristas e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos. As principais críticas foram dirigidas ao julgamento dos crimes políticos em tribunais militares – que nem sempre seriam justos –, às restrições ao direito de reunião, à violência policial e à frágil garantia dos direitos dos indígenas. Por outro lado, o relatório registrou melhoras recentes quanto à liberdade de imprensa e à integridade física dos presos políticos. Ao fim, o Brasil foi classificado como “parcialmente livre”,⁵²⁴ ao lado de Indonésia, Tailândia, Coréia do Sul e Índia.⁵²⁵

As relações entre os dois países já estavam estremecidas em decorrência do acordo nuclear do Brasil com a Alemanha Ocidental.⁵²⁶ Diante do relatório, o governo ficou profundamente incomodado com os Estados Unidos e o presidente Geisel pôs fim a um acordo bilateral de assistência militar que vigorava desde 1952. Era uma resposta simbólica, que não diminuiu a proximidade entre as respectivas forças armadas.⁵²⁷ Dias depois, em palestra que estampou a capa da *Folha de São Paulo*, o senador Petrônio Portela atacou:

Ao invés de intromissões indébitas na vida de outras nações a pretexto de objetivos humanitários, façam estancar, nos próprios domínios, a fonte do intercâmbio injusto e, com certeza, responsável pela fome de muitas dezenas de países, vale dizer, pela negação sistemática dos direitos humanos.

(...)

Os princípios da soberania se negam em nome de uma hegemonia econômica e militar. Os Estados já não podem ter acesso à tecnologia atômica, para fins pacíficos, porque os que a aplicam maciçamente com esses e com objetivos

campanha, e considerou que essa imagem “distorcida” seria devida, em parte, ao simbolismo da manutenção do AI-5, mais do que ao seu uso (FSP, 12/1/77, p. 2).

⁵²⁴ FSP, 15/3/77, p. 10. O documento tratava apenas dos países que recebiam ajuda militar oficial do governo dos Estados Unidos. Foram citados os relatórios da Anistia Internacional, de 1972, reeditado em 1976 (e os gerais, dos biênios 1974-75 e 1975-76); da Comissão Interamericana, de 1973 e de 1975; e o da Comissão Internacional de Juristas, de 1976. Também foi mencionada a investigação realizada pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha, a pedido do governo brasileiro, em 1975, mas que não havia sido divulgado. Segundo o cientista político Timothy Power, dos EUA, o relatório sobre o Brasil havia sido elaborado em dezembro de 1976, na Embaixada de Brasília, nos últimos dias do governo do republicano Gerald Ford (GASPARI, *A ditadura encurralada*).

⁵²⁵ FSP, 14/3/77, p. 4. A Argentina e o Uruguai foram considerados “não livres”. Na América Latina, seriam “livres” a Colômbia, a Costa Rica e a Venezuela.

⁵²⁶ GASPARI, *A ditadura encurralada*.

⁵²⁷ *Ibid.* Nos dias seguintes, o Banco Mundial (BIRD) e o Banco Interamericana de Desenvolvimento (BID) começaram a negar novos empréstimos para o Brasil por pressão do governo dos EUA (FSP, 26/3/77, capa; e FSP, 27/3/77, capa).

bélicos, consideram-se únicos idôneos e exclusivos donos, assumindo a função de policiar o mundo.⁵²⁸

O movimento estudantil começou a ser reestruturado durante o Governo Geisel, depois de ser praticamente esmagado pelo AI-5, em 1968. Em março de 1977, os estudantes voltaram às ruas de São Paulo para pedir o fim da ditadura, a anistia e a volta das liberdades democráticas.⁵²⁹ Em maio, distribuíram uma carta aberta à população, em que afirmavam:

Hoje, consente quem cala: basta às prisões; basta de violência. Não mais aceitamos mortes como as de Vladimir Herzog, Manoel Fiel Filho e Alexandre Vannucchi Leme. (...) Porque não mais aceitamos as mordidas é que hoje exigimos a imediata libertação dos companheiros presos (...). É por isso que conclamamos todos, neste momento, a aderirem a esta manifestação pública sob as mesmas e únicas bandeiras: fim às torturas, prisões e perseguições políticas (...). Anistia ampla e irrestrita a todos os presos, banidos e exilados; pelas liberdades democráticas.⁵³⁰

Nos anos anteriores, os assassinatos do estudante Alexandre Vannucchi Leme, em 1973, e do jornalista Vladimir Herzog, em 1975, haviam levado parte dos paulistanos a desafiar a ditadura, ao comparecer em massa aos seus funerais na Catedral da Sé, no centro de São Paulo.⁵³¹ Com o renascimento das organizações estudantis, as críticas ao regime voltavam às ruas para ficar. Ao longo de 1977, os protestos estudantis multiplicaram-se pelas grandes cidades do país, sob a mão pesada da repressão e também sob os aplausos de muitos concidadãos.⁵³²

Em agosto, a tradicional faculdade de direito da USP, a “faculdade do Largo de São Francisco”, foi palco de um manifesto de juristas em defesa do estado de direito e da

⁵²⁸ FSP, 23/3/77, capa. Tratava-se da aula inaugural da faculdade de direito da Universidade de Brasília. Notemos que poucos dias depois da divulgação do relatório estadunidense o presidente Geisel fechou o Congresso e impôs o Pacote de Abril.

⁵²⁹ ESTUDANTES, *Memórias da Ditadura*, disponível em: <<http://memoriasdaditadura.org.br/estudantes/>>, acesso em: 9 out. 2020, (Instituto Vladimir Herzog).

⁵³⁰ FSP, 6/5/77, p. 18. A carta aberta era de autoria dos diretórios centrais estudantis da USP e da PUC-SP.

⁵³¹ O Instituto Médico Legal só liberou o corpo de Manoel Fiel Filho após a sua família se comprometer que realizaria um velório discreto (MANOEL Fiel Filho morre e general é demitido, *Memorial da Democracia*, disponível em: <<http://memorialdademocracia.com.br/card/manoel-fiel-filho-morre-e-general-e-demitido>>, acesso em: 9 out. 2020). Agentes da repressão acompanharam de perto o cumprimento da ordem até que a lápide fosse cimentada, o que causou grande temor na família do operário (MACIEL, Camila, Agentes da ditadura vão ao velório e ao enterro de Manoel Fiel Filho, *Agência Brasil*, disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2016-01/agentes-da-ditadura-comparecem-ao-velorio-e-enterro-de-manoel-fiel>>, acesso em: 9 out. 2020).

⁵³² NAPOLITANO, 1964: *história do regime militar brasileiro*, p. 256-279; ESTUDANTES; O MOVIMENTO Estudantil e a luta pela Redemocratização (1978 - 1984), *Comissão da Verdade da PUC-SP*, disponível em: <<https://www.pucsp.br/comissaoaverdade/movimento-estudantil-periodizacao-1978-84.html>>, acesso em: 9 out. 2020.

democracia. O seu autor era Goffredo Telles Júnior, um professor da casa que, como tantos outros, havia apoiado o Golpe de 1964, mas se tornara um crítico do regime. O documento havia sido subscrito por inúmeros juristas, inclusive de outros estados. Depois de afirmar que a exceção era aceitável apenas “em certos momentos de convulsão social”, de modo provisório, como “remédio de urgência”, o professor Goffredo delineou as exigências de um estado democrático de direito, fundado em uma constituição elaborada democraticamente.⁵³³ Era assistido por milhares de pessoas, dentre professores, estudantes, políticos e líderes sindicais.⁵³⁴ O evento representou um marco na crítica dos juristas à ditadura militar.⁵³⁵

Em fins de 1977, o governo já havia sinalizado a iminência da substituição dos instrumentos excepcionais por salvaguardas constitucionais de emergência. Seu interlocutor com alguns setores sociais era o senador Petrônio Portela. No mês de novembro, ele se encontrou com a direção da Associação Brasileira de Imprensa, a ABI, que lhe entregou um documento de oito laudas em que eram reivindicadas a revogação do AI-5 e do decreto-lei nº 477, a anistia ampla a todos os atingidos pelo arbítrio, o restabelecimento pleno do *habeas corpus*, o respeito aos direitos humanos e, é claro, a plena liberdade de imprensa.⁵³⁶ Meses antes, a entidade havia sediado o lançamento de um manifesto em defesa das “liberdades democráticas”, em que acadêmicos do Rio de Janeiro, apoiados por centenas de intelectuais, artistas e profissionais liberais, juntavam-se aos colegas de universidades paulistas no repúdio à repressão da manifestações estudantis e operárias em São Paulo.⁵³⁷

⁵³³ GOFFREDO Telles Júnior dá a público a Carta aos brasileiros. Antes de sua leitura pública, o manifesto foi assinado por 93 juristas (FSP, 9/8/77, p. 6). No dia seguinte, foi amplamente discutido no Congresso Nacional, sendo exaltado pela oposição e criticado pelos governistas (FSP, 10/8/77, capa e p. 4-5). Quem também o respaldou foram os juristas Afonso Arinos e Aliomar Baleeiro, muito próximos do regime (FSP, 9/8/77, p. 5). Os colegas de Goffredo no corpo docente da faculdade com notórias ligações com o regime, como Miguel Reale, Alfredo Buzaid e Gama e Silva, foram procurados pela imprensa e se recusaram a fazer qualquer comentário (FSP, 10/8/77, capa e p. 4-5). Já o professor Ferreira Filho, que era vice-governador do estado, reagiu com ironia, afirmando não ter lido a carta e que provavelmente discordaria do seu teor, considerando a proposta corporativista apresentada pelo autor, Goffredo, nos anos sessenta, no livro *A democracia e o Brasil* (FSP, 9/8/77, p. 5). Um tom semelhante foi adotado pelo dirigente empresarial Luís Eulálio Bueno Vidigal Filho, presidente do Sindicato Nacional da Indústria de Componentes para Veículos Automotores (Sindipeças), que disse que o professor Ferreira Filho responderia à Carta com o “Telegrama aos Brasileiros” (REZENDE, *A ditadura militar no Brasil*, p. 223). Para o deputado linha-dura José Bonifácio, o documento de Goffredo continha “sinais de inspiração comunista” (FSP, 9/8/77, p. 5).

⁵³⁴ FSP, 9/8/77, p. 5.

⁵³⁵ NAPOLITANO, 1964: *história do regime militar brasileiro*, p. 256-279.

⁵³⁶ FSP, 22/11/77, p. 5; e O Globo, 22/11/77, p. 5.

⁵³⁷ JB, 28/5/77, p. 20.

Naquele momento, havia uma ampla convergência entre os setores críticos da ditadura, cujo efeito sobre a distensão política era pressionar por um modelo mais democrático e sem arbítrio, ou seja, de plena limitação jurídica do poder político. Por um lado, o MDB era “abastecido” por teses da Igreja, da OAB, dos sindicatos e da imprensa.⁵³⁸ Por outro, as organizações da sociedade civil também abraçavam algumas bandeiras do partido. Uma delas era a tese de que apenas o estado de sítio era compatível com o estado de direito, dentre os mecanismos de suspensão de garantias constitucionais.⁵³⁹

Quanto à distensão política, a grande bandeira da OAB era a restauração plena do *habeas corpus*, sem quaisquer exceções. Estava presente na conferência nacional de 1974, sendo defendida por seu presidente,⁵⁴⁰ foi reiterada por Heleno Fragoso, na cerimônia de posse do novo presidente do STF, em fevereiro de 1977,⁵⁴¹ e em seguida foi levada adiante por seu novo dirigente, Raymundo Faoro.⁵⁴² A partir do momento em que o governo decidiu encaminhar a sua prometida reforma, em meados de 1977, logo procurou a entidade.⁵⁴³ Como consequência das tratativas, uma delegação do presidente Geisel compareceu à conferência nacional da OAB de maio de 1978, em Curitiba, quando a corporação dos advogados deu um passo além e encampou a tese de que apenas o estado de sítio era compatível com o estado de direito e a democracia.⁵⁴⁴

A sua defesa coube ao professor Goffredo Telles Júnior, da USP, ainda envolto na aura heroica de autor da *Carta aos Brasileiros*, do ano anterior. Do mesmo modo que o ex-presidente da Ordem Ribeiro de Castro, em 1974, e a CNBB, em 1977, insurgia-se contra a permanência da exceção, e não contra a sua gênese no Golpe de 1964. Parecia aceitar o poder constituinte originário da “revolução”.⁵⁴⁵ Quanto ao futuro modelo de

⁵³⁸ Conforme a afirmação do professor Fernando Henrique Cardoso em conferência no IUPERJ (Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro), em novembro de 1977 (FSP, 27/11/77, p. 4). No ano seguinte, ele seria eleito suplente de senador pelo MDB/SP.

⁵³⁹ O MDB defendia a posição sobre o estado de sítio ao menos desde 1975 (FSP, 21/6/75, p. 4). Posteriormente, vários setores da sociedade aderiram a ela, como a OAB (OAB, *Anais da VII Conferência Nacional*), a ABI (FSP, 2/9/1978, p. 4) e os sindicatos de trabalhadores (FSP, 3/9/78, p. 5).

⁵⁴⁰ OAB, *Anais da V Conferência Nacional*.

⁵⁴¹ FSP, 15/2/77, p. 6.

⁵⁴² FSP, 2/4/77, p. 12.

⁵⁴³ FSP, 23/11/77, p. 4.

⁵⁴⁴ MOTTA, Marly, “Dentro da névoa autoritária acendemos a fogueira...”: a OAB na redemocratização brasileira (1974-80), *Revista Culturas Jurídicas*, v. 3, n. 1, p. 1-29, 2008; OAB, *Anais da VII Conferência Nacional*; e TELLES, *Memória: A VII Conferência da Ordem dos Advogados do Brasil. Um capítulo da luta democrática*.

⁵⁴⁵ Como se depreende do seguinte trecho de sua “tese”: “O Comando Supremo da Revolução de Março substituiu o Estado Constitucional pelo Estado de Exceção. É o que realmente está confessado no Preâmbulo do Ato Institucional nº 1 (...). (...) Medidas de exceção costumam ser usadas, sem dúvida, pelos Comandos de Revoluções vitoriosas. Após o triunfo, é natural que haja um período de consolidação das

emergência, a sua posição, assumida pela OAB em caráter oficial, significava o rechaço das novas “salvaguardas” do governo, de limites jurídicos mais frouxos e de contornos ainda nebulosos, e a volta às tradições liberais da Constituição de 1946 e, no que toca aos mecanismos de emergência, também da Constituição de 1967. Isso não significava necessariamente a mera adoção das constituições do passado, pois muitos defendiam, de modo concomitante, a convocação de uma assembleia constituinte.⁵⁴⁶

Ao mesmo tempo em que se realizava o evento dos advogados, eram deflagradas as primeiras grandes greves operárias do ABC paulista.⁵⁴⁷ No primeiro momento, os trabalhadores e seus sindicatos priorizaram as demandas associadas ao mundo do trabalho, como a liberdade sindical, frente à tutela estatal, e o direito de greve. Assim, é improvável que as paralisações tenham influenciado o conteúdo do projeto governamental de salvaguardas, pois esse foi revelado logo após a conferência da OAB.⁵⁴⁸ Pouco mais de um mês depois, o governo encaminhou-o ao Congresso Nacional sem grandes alterações.⁵⁴⁹ Foi recebido com uma nota de protesto dos sindicalistas, pois não haviam sido incluídas as suas demandas trabalhistas, repassadas ao senador Petrônio Portela alguns meses antes.⁵⁵⁰ Porém, durante a tramitação da proposta de emenda constitucional, entre julho e outubro, o setor viria a encampar a tese de que apenas o estado de sítio era compatível com o estado de direito, alinhando-se bastante com a bancada federal do MDB.⁵⁵¹

No mesmo dia em que Geisel encaminhava a sua PEC ao Congresso, oito grandes empresários brasileiros lançaram um manifesto em que defendiam a livre iniciativa e uma economia de mercado, em lugar do intervencionismo estatal, o que incluía a liberdade sindical de patrões e empregados. Ademais, defenderam a democracia, que seria o único

posições conquistadas, fase que pode exigir mandamentos rigorosos, impostos até pelas armas, para possibilitar, dentro de um ambiente de ordem, o advento da nova legalidade. Com a normalização institucional, porém, extinguem-se as medidas de exceção, que já não mais se justificam. Cumpriram, durante um momento, seu papel de remédio heroico. Mas não perderão, jamais, seu caráter de *odiosa restringenda*, como as qualificou Ruy Barbosa. No Brasil, entretanto, a *odiosa restringenda* perdura, atravessou quatro gestões presidenciais e, longe de amainar, cada vez mais se agrava, porque a ela se afeiçoam, em medida crescente, os donos do Poder” (TELLES JR., *O Estado de Sítio e as Outras Salvaguardas*, p. 242-243).

⁵⁴⁶ A OAB já havia manifestado o seu apoio à convocação de uma assembleia constituinte (FSP, 19/11/77, p. 5). Ademais, essa era uma das principais demandas da *Carta aos Brasileiros* (GOFFREDO Telles Júnior dá a público a Carta aos brasileiros).

⁵⁴⁷ A VII Conferência Nacional da OAB foi realizada entre os dias 7 e 12 de maio de 1978 (OAB, *Anais da VII Conferência Nacional*), e a greve dos trabalhadores da Scania começou no dia 12 (FSP, 13/5/78, p. 21).

⁵⁴⁸ FSP, 13/5/78, p. 5; FSP, 16/5/78, capa, p. 2 e 5; e FSP, 18/5/78, p. 4.

⁵⁴⁹ EMENDA constitucional nº 11/78.

⁵⁵⁰ FSP, 26/6/78, p. 4; e FSP, 2/7/78, p. 7. O intermediário entre Portela e os sindicalistas foi o presidente da Confederação Nacional dos Bancários, o deputado emedebista Rui Brito.

⁵⁵¹ FSP, 3/9/78, p. 5.

“regime capaz de promover a plena explicitação de interesses e opiniões, dotado ao mesmo tempo de flexibilidade suficiente para absorver tensões sem transformá-las num indesejável conflito de classe”.⁵⁵² O projeto do governo foi aprovado poucos meses depois sem qualquer alteração relevante. Portanto, o novo documento dos empresários não incidiu no teor da reforma. Ainda assim, ele demonstra o quanto os mais diversos setores políticos e sociais, do Brasil e do exterior, deixaram temporariamente suas diferenças de lado e pressionaram o regime por maior liberalização política e democratização.

4. Os últimos preparativos da reforma: do Pacote de Abril ao envio da proposta ao parlamento

O presidente Geisel iniciou o seu penúltimo ano de mandato, 1977, com a disposição de colocar em andamento o seu plano para substituir os atos institucionais por salvaguardas constitucionais. Contudo, não dispunha de maioria de dois terços no Congresso, o que o obrigava a negociar qualquer proposta com o MDB. A maioria do partido mostrava-se resoluta na sua defesa de que apenas o estado de sítio era aceitável, posição que viria a ser fortalecida pelos protestos e críticas contra o regime ao longo do ano. Também demandava a volta das eleições diretas para presidente e outras providências consideradas radicais pelo governo. Outro problema de negociar com a oposição era antagonizar ainda mais o presidente com a linha-dura, que já via os seus planos com desconfiança. Por fim, Geisel não parecia reconhecer nos parlamentares, que eram políticos civis, a legitimidade para decidir sobre uma manobra tão delicada para o futuro do regime. A solução veio com o Pacote de Abril, de 1977, em que o presidente impôs uma nova regra para que as bancadas da Arena fossem suficientes para aprovar uma reforma constitucional, além de outras medidas para assegurar aos detentores do poder o controle sobre os desenvolvimentos políticos posteriores. Resolvida essa questão, o governo enviou o senador Petrônio Portela para sondar a opinião dos principais setores políticos, sociais e econômicos do país sobre a prometida reforma. Em outubro, o presidente resolveu a questão sucessória ao demitir o ministro do exército, o general Sílvio Frota, que tramava a sua própria candidatura em aliança com a linha-dura. No final

⁵⁵² FSP, 27/6/78, capa e p. 20. Os empresários eram Cláudio Bardella, Severo Gomes, José Mindlin, Antônio Ermírio de Moraes, Paulo Vilares, Paulo D'Arrigo Vellinho, Laerte Setúbal Filho e Jorge Gerdau Johannpeter.

do ano, Geisel afirmou que era chegado o momento de cumprir a sua promessa. Em 1978, ainda foram feitas algumas sondagens, como na conferência nacional da OAB. Finalmente, as novas salvaguardas do governo foram definidas e vieram a público. Após serem apresentadas ao seu autor oficial, a Arena, e ao CSN, foram encaminhadas ao Congresso Nacional na forma de uma proposta de emenda à constituição.

4.1. O Pacote de Abril: a preparação do simulacro de democracia

No início de 1977, a agenda política nacional girava em torno da distensão e da reforma do judiciário. Esta foi proposta pelo governo com o respaldo do STF e de outros setores da magistratura. Da parte do MDB, havia resistência a alguns de seus pontos e maior interesse em tratar da volta do voto direto e do fim do AI-5.⁵⁵³ Havia certo otimismo com os rumos da distensão, como se nota na coluna de 7 de março do jornalista Carlos Castello Branco, no *Jornal do Brasil*, em que o diálogo havia sido aberto entre o senador Petrônio Portela, emissário de Geisel, e o MDB sobre o fim do AI-5 apontava que o efetivo “aperfeiçoamento democrático” não tardaria. A manutenção das eleições indiretas para o ano seguinte, inclusive para governador, que seria o principal objetivo imediato do governo, não afetaria o bom andamento do processo.⁵⁵⁴ Porém, a situação logo chegou a um impasse. Aproveitando-se de seu sucesso nas urnas em 1974, o MDB recusou-se a aprovar a PEC da reforma do judiciário, proposta pelo governo. Geisel acusou a intransigência da minoria parlamentar em torno de questão “técnica”, e não política, e no dia 1º de abril utilizou o AI-5, mais uma vez, para colocar em recesso o Congresso Nacional e usurpar as suas competências legislativas.⁵⁵⁵ No CSN, a atitude da oposição foi tratada como contestatória, ou seja, como modalidade ilícita de crítica ao regime.⁵⁵⁶ Em 14 dias, o texto constitucional foi reformado para alterar a organização do poder judiciário, as regras eleitorais e o procedimento de reforma constitucional. Também se aproveitou para modificar a legislação correspondente. No dia 17 de abril, as palavras do jornalista Carlos Castello Branco refletiam o clima de incerteza gerado pelo Pacote de

⁵⁵³ KOERNER, Andrei, Um Supremo coadjuvante: a reforma judiciária da distensão ao Pacote de Abril de 1977, *Novos estudos CEBRAP*, v. 37, n. 1, p. 81–97, 2018.

⁵⁵⁴ Coluna de Castello, JB, 7/3/77.

⁵⁵⁵ KOERNER, *Um Supremo Coadjuvante*.

⁵⁵⁶ CSN, Ata da Quinquagésima Segunda Sessão do Conselho de Segurança Nacional. Na reunião, foi reiterado diversas vezes o consenso entre os participantes acerca da legalidade do novo uso do AI-5, por expressa previsão constitucional. A mesma preocupação legalista afastava a hipótese de se editar um novo ato institucional.

Abril quanto ao “aperfeiçoamento democrático”. O presidente Geisel, “tendo formulado uma política de distensão, terminou, com os atos assinados na semana passada, por tornar não só irreversível, como incontornável, irrevogável ou insubstituível a mecânica do poder autocrático”. E prosseguiu:

O Presidente Ernesto Geisel, que assumiu o Governo com o propósito declarado de implantar um quadro institucional democrático, iria contraditoriamente fechar as portas a toda e qualquer esperança de uma devolução do Poder ao povo e de reconstituição de um estado de direito. Chegamos onde os Presidentes oriundos do Movimento de março não queriam chegar: a um impasse de duração imprevisível. A evolução por impulso interno do sistema tornou-se impraticável e a maciça unidade de vistas dessa geração de chefes militares assegura o trânsito do regime até horizontes ilimitados. Estamos definitivamente num Estado ditatorial, fundado em identidade ideológica dos seus chefes a tal ponto que um Presidente, como o atual, autocrata por temperamento e solitário por vocação, se atribui mandato específico para deliberar e agir segundo suas avaliações pessoais.⁵⁵⁷

Em seu conteúdo, o Pacote de Abril serviu para preparar a prometida substituição do AI-5 pelas salvaguardas constitucionais⁵⁵⁸ e para antecipar algumas regras convenientes para a manutenção do poder institucional do regime. Em primeiro lugar, a EC-8 restaurou, para a bancada governista no Congresso, a capacidade de reformar o texto constitucional sem necessidade de qualquer colaboração do partido de oposição. Desde 1969, eram necessários dois terços dos votos na Câmara dos Deputados e no Senado para alterar a constituição.⁵⁵⁹ Nas eleições de 1974, a bancada federal de deputados da Arena havia reduzido de mais de 72% para apenas 56% do total de assentos, ou seja, menos de dois terços,⁵⁶⁰ o que inviabilizou, no início de 1977, a aprovação da

⁵⁵⁷ Coluna do Castelo, JB, 17/4/77.

⁵⁵⁸ Em sua dissertação de mestrado, o jurista Ricardo Lewandowski afirma que o Pacote de Abril visou garantir controle sobre a reforma que ocorreria em 1978, tendo servido, igualmente, para aplacar a linha-dura, que a ela se opunha. Cita fontes jornalísticas da época, incluídas declarações de Raymundo Faoro e Afonso Arinos (LEWANDOWSKI, *Crise Institucional e Salvaguardas do Estado*, p. 282-288).

⁵⁵⁹ “Art. 48. Em qualquer dos casos do artigo anterior, itens I e II, a proposta será discutida e votada em reunião do Congresso Nacional, em duas sessões, dentro de sessenta dias, a contar da sua apresentação ou recebimento, e havida por aprovada quando obtiver, em ambas as votações, dois terços dos votos dos membros de suas Casas”, EC-1/69. A Constituição de 1946 exigia o mesmo quórum (art. 217, §3º) e a Constituição de 1967 rebaixou-o para maioria absoluta (art. 51).

⁵⁶⁰ SCHMITT, Rogério, *Partidos políticos no Brasil (1945-2000)*, Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2000. Em números absolutos, os deputados arenistas passaram de 223, de um total de 310, para 204 de 364. No Senado, a maioria governista era mais confortável, mas também declinou severamente nas eleições de 1974: passou de 89,4% (59 de 66 senadores) para perigosos 71,2% (47 de 66), com pequena margem além dos 2/3 exigidos para suspender imunidades durante o estado de sítio. Com a reforma de 1969, verdadeira outorga de novo texto constitucional, a suspensão, que antes exigia o acordo de cerca de 66% dos parlamentares de determinada casa, passou a ser possível com o apoio de apenas metade mais um total dos representantes (pouco mais de 50%), em caso de comparecimento de todos deputados ou senadores na sessão, ou, no limite, de pouco mais de míseros 25%, em caso de se verificar o quórum mínimo para que

reforma do judiciário proposta pelo governo. Valendo-se do AI-5, o general Geisel rebaixou esse quórum para o de maioria absoluta do Congresso Nacional,⁵⁶¹ de modo que, como notou o jurista Leonardo Barbosa, uma emenda poderia ser aprovada até mesmo contra os votos de todos os senadores.⁵⁶² Assim, o seu projeto de substituição dos atos institucionais por salvaguardas constitucionais poderia ser consolidado na íntegra, sem riscos de qualquer revés, em um processo de aparência legal e democrática, com a possibilidade de apresentação de emendas, críticas na tribuna e votos contrários, desde que houvesse o manejo hábil das regras rígidas de disciplina partidária, que puniam os votos dissidentes com a perda de mandato.⁵⁶³ Ademais, no Pacote de Abril foi retirada do MDB a possibilidade de propor qualquer reforma sem a colaboração da Arena, ao menos até o final do mandato de Geisel.⁵⁶⁴

Quanto à reforma do judiciário, algumas medidas visavam, em parte, assegurar o controle do regime sobre o cenário político posterior à futura revogação dos atos institucionais. Na forma da EC-7, reduziu-se o alcance da garantia constitucional de vitaliciedade da magistratura, que estava suspensa pelo AI-5, atribuindo-a a juízes de 1ª instância após 2 anos de exercício no cargo.⁵⁶⁵ Além disso, concentrou-se poderes disciplinares e jurisdicionais no STF, órgão de cúpula do poder judiciário composto por homens com fortes vínculos de lealdade política e de afinidade ideológica com a elite militar. Em abril de 1977, a corte era composta exclusivamente por juristas indicados pela

ocorresse a deliberação – nos termos do art. 31 da EC-1/69, bastava a “maioria de votos, presente a maioria de seus membros”.

⁵⁶¹ “Art. 48. Em qualquer dos casos do artigo anterior, a proposta será discutida e votada em reunião do Congresso Nacional, em duas sessões, dentro de noventa dias a contar de seu recebimento, e havida por aprovada quanto obtiver, em ambas as sessões, maioria absoluta dos votos do total de membros do Congresso Nacional”, EC-1/69, conforme EC-7. O prazo de 90 dias entre as sessões de votação foi outra inovação do Pacote de Abril, pois a EC-1 o fixava em 60 dias (art. 48).

⁵⁶² BARBOSA, *História Constitucional Brasileira*.

⁵⁶³ Art. 152, § único, da EC-1/69.

⁵⁶⁴ Em 1974, o MDB elegeu 160 deputados federais e 19 senadores. Até abril de 1977, 4 deputados do partido foram cassados (assim como um deputado e um senador da Arena). Nos termos da EC-1/69, exigia-se a assinatura de um terço dos membros de quaisquer das duas casas do parlamento federal para se apresentar uma PEC (art. 47, §3º). Computando as cassações, resultava a exigência de 142 assinaturas, número inferior aos 173 mandatos do MDB. Com a EC-8, imposta pelo Pacote de Abril, passou-se a exigir um terço das assinaturas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (art. 47, §3º). Assim, somente na primeira casa o MDB, com os seus 156 parlamentares, reunia as 120 assinaturas exigidas, mas não na segunda, onde necessitaria ter 22, e não os 19 senadores de então. Como apontou Leonardo Barbosa, o Pacote de Abril neutralizou, em parte, o sucesso do MDB nas eleições de 1974 (BARBOSA, *História Constitucional Brasileira*, p. 162-163).

⁵⁶⁵ “Art. 113 (...) § 1º Na primeira instância, a vitaliciedade será adquirida após dois anos de exercício não podendo o juiz, nesse período, perder o cargo senão por proposta do Tribunal a que estiver subordinado, adotada pelo voto de dois terços de seus membros efetivos ou dos integrantes do órgão especial a que alude o artigo 144, V”, EC-1/69, conforme EC-7.

ditadura militar⁵⁶⁶ e, segundo o cientista político Andrei Koerner, ela atuou como coadjuvante do governo na elaboração e imposição da reforma do judiciário.⁵⁶⁷ Caso permanecessem nos cargos até completarem 70 anos de idade, quando incidiria a aposentadoria compulsória, Geisel e seu sucessor poderiam renovar seis vagas, o que, em si mesmo, seria suficiente para garantir uma maioria razoavelmente confiável, do ponto de vista ideológico e político, por mais vários anos. Três dos ministros da época poderiam permanecer no tribunal por muito tempo: Djaci Falcão, até 1989, Xavier Albuquerque, até 1996, e Moreira Alves, até o longínquo ano de 2003.⁵⁶⁸

Era esse órgão judicial que escolheria sete de seus membros para comporem o Conselho Nacional da Magistratura, que teria poder disciplinar sobre todos os juízes do país, podendo até mesmo puni-los com a disponibilidade, ou seja, o afastamento do cargo temporário e remunerado, e a aposentadoria compulsória. Essa prerrogativa seria regulada em 1979, na forma da Lei Orgânica da Magistratura (Loman).⁵⁶⁹ Ademais, o STF poderia julgar todo e qualquer processo em tramitação em qualquer órgão do Judiciário, avocando para si a competência com o argumento de que haveria “imediato perigo de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou às finanças públicas”. Bastaria contar com a colaboração do procurador-geral da república, livremente indicado (e exonerado) pelo chefe do poder executivo federal.⁵⁷⁰ Diante dessas inovações, magistrados inconvenientes para o regime poderiam ser afastados, nos termos da lei e com direito à defesa em processo administrativo, ou poderiam ter suas decisões anuladas e substituídas pelo Supremo. Estavam dadas as condições institucionais para a manutenção do controle do regime sobre o poder judiciário após a revogação do AI-5.

⁵⁶⁶ STF, *Ministros*, disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/ministro/ministro.asp?periodo=stf&tipo=antiguidade>, acesso em: 25 jul. 2020.

⁵⁶⁷ KOERNER, *Um Supremo Coadjuvante*.

⁵⁶⁸ STF, *Ministros*.

⁵⁶⁹ “Art. 120. O Conselho Nacional da Magistratura, com sede na Capital da União e jurisdição em todo o território nacional, compõe-se de sete Ministros do Supremo Tribunal Federal, e por este escolhidos. § 1º Ao Conselho cabe conhecer de reclamações contra membros de Tribunais, sem prejuízo da competência disciplinar destes, podendo avocar processos disciplinares contra juízes de primeira instância e em qualquer caso, determinar a disponibilidade ou a aposentadoria de uns e outros, com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço, observado o disposto na Lei Orgânica da Magistratura Nacional. § 2º Junto ao Conselho funcionará o Procurador-Geral da República”, EC-1/69, conforme EC-7. A Loman foi criada na forma da Lei Complementar nº 35, de 14 de março de 1979.

⁵⁷⁰ A nomeação do Procurador-Geral pelo presidente estava prevista no art. 95 da EC-1/69. Era dispensada a sua aprovação pelo Senado, ao contrário das disposições da Constituição de 1967, em seu artigo 45. Cabia ao chefe do Ministério Público Federal requerer ao STF a avocação de competência (art. 119 da EC-1/69, na redação da EC-7/77). Segundo Andrei Koerner, nas tratativas prévias com o MDB, o governo considerava a criação do conselho da magistratura um ponto inegociável, junto com a advocatária de qualquer processo judicial pelo STF e a vedação de controle judicial dos atos institucionais (KOERNER, *Um Supremo Coadjuvante*).

Ao mesmo tempo, o Pacote de Abril manipulou uma série de regras eleitorais para assegurar a manutenção do controle das duas casas do Congresso Nacional e dos governos federal e estaduais. Uma das medidas foi reinstaurar o pleito indireto para uma das duas vagas de senador em disputa em 1978 e para governadores,⁵⁷¹ o que retirou esses cargos do pleito e colocou a sua escolha nas mãos de colégios eleitorais definidos por completo nas eleições anteriores de 1974 e 1976. Outra mudança dizia respeito à representação de cada estado e território na Câmara dos Deputados, proporcional ao número de eleitores.⁵⁷² Por fim, foi ampliado em um ano o mandato do próximo presidente da república,⁵⁷³ que seria definido internamente, pelo regime, pois seu partido já possuía uma maioria segura no colégio eleitoral incumbido do rito sucessório.⁵⁷⁴

As eleições de 1978 viriam a demonstrar que o Pacote de Abril foi providencial para a contenção do MDB e a manutenção do poder do regime. No voto popular, o partido obteve vitórias incontestes, para todos os cargos em disputa, no Rio de Janeiro, no Rio Grande do Sul e em São Paulo, e parciais, para o senado, em Goiás, Minas Gerais, Paraíba, Paraná e Santa Catarina. Ou seja, havia a séria possibilidade de conquista dos respectivos governos estaduais, e não apenas das duas vagas para o senado, em todos esses estados. Ademais, a performance do MDB demonstrou um potencial que poderia até mesmo levá-lo à presidência da república, caso o pleito fosse direto, pois, no cômputo

⁵⁷¹ “Art. 13 (...) § 2º A eleição do Governador e do Vice-Governador de Estado, para mandato de quatro anos, far-se-á pelo sufrágio de um colégio eleitoral (...)”, da EC-8.

⁵⁷² A EC-1/69 fixava as seguintes regras sobre o tema: “Art. 39. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, entre cidadãos maiores de vinte e um anos e no exercício dos direitos políticos, por voto direto e secreto, em cada Estado e Território. § 2º O número de deputados por Estado será estabelecido em lei, na proporção dos eleitores nele inscritos, conforme os seguintes critérios: a) até cem mil eleitores, três deputados; b) de cem mil e um a três milhões de eleitores, mais um deputado para cada grupo de cem mil ou fração superior a cinquenta mil; c) de três milhões e um a seis milhões de eleitores, mais um deputado para cada grupo de trezentos mil ou fração superior a cento e cinquenta mil; e d) além de seis milhões de eleitores, mais um deputado para cada grupo de quinhentos mil ou fração superior a duzentos e cinquenta mil. § 3º Excetuado o de Fernando de Noronha, cada Território será representado na Câmara por um deputado”. Com a EC-8/77, passou a vigorar o seguinte: “Art. 39. A Câmara dos Deputados compõe-se de até quatrocentos e vinte representantes do povo, eleitos, dentre cidadãos maiores de vinte e um anos e no exercício dos direitos políticos, por voto direto e secreto, em cada Estado e Território. § 2º Obedecido o limite máximo previsto neste artigo, o número de deputados, por Estado, será estabelecido pela Justiça Eleitoral, para cada legislatura, proporcionalmente à população, com o reajuste necessário para que nenhum Estado tenha mais de cinquenta e cinco ou menos de seis deputados. § 3º Excetuado o de Fernando de Noronha, cada Território será representado, na Câmara por dois deputados. § 4º No cálculo das proporções em relação à população, não se computará a do Distrito Federal nem a dos Territórios”.

⁵⁷³ A EC-8 alterou o art. 75, §3º, mudando o mandato presidencial de 5 para 6 anos.

⁵⁷⁴ No Pacote de Abril, também foram alterados a Lei Falcão, estendendo-a para as eleições legislativas federais (Decreto-Lei nº 1.538); os colégios eleitorais responsáveis pela eleição do presidente da república (Decreto-Lei nº 1.539) e dos governadores (Decreto-Lei nº 1.540); o sistema de candidaturas para o Senado e prefeituras, com a instituição das sublegendas (Decreto-Lei nº 1.541); as regras de inelegibilidade (Decreto-Lei nº 1.542); e as regras das eleições indiretas ao Senado (Decreto-Lei nº 1.543).

geral do país, o partido sobrepujou a Arena em votos para o Senado e perdeu por margem estreita no volume de votos para deputado estadual e federal. Por fim, notemos que a mudança dos critérios de cálculo para a composição das bancadas dos estados e dos territórios na Câmara dos Deputados não teve qualquer efeito sobre a divisão dos mandatos entre a Arena e o MDB.⁵⁷⁵

Como se vê, o Pacote de Abril permitiu ao regime controlar, ao menos no médio prazo, tanto a direção e o ritmo da distensão política quanto a atuação das principais instituições do estado brasileiro. Com efeito, assegurou o pleno controle da substituição dos atos institucionais pelas salvaguardas constitucionais; favoreceu a manutenção do poder do regime para realizar, na legislatura seguinte, reformas constitucionais e legais com menor dependência da colaboração da oposição parlamentar; assegurou o controle da maioria dos governos estaduais, sobretudo em estados estratégicos; e aumentou, com enxertos no texto constitucional, o controle sobre o poder judiciário de todo o país de modo indireto, por meio do STF e do procurador-geral da república, todos indicados inteiramente pelo regime militar. Em síntese, o uso derradeiro do AI-5 foi de importância crucial para o processo político dos anos seguintes, mesmo em seus momentos de maior aparência democrática ou constitucional.

⁵⁷⁵ TSE, *Dados Eleitorais de 1978*. O MDB venceu as eleições no Rio de Janeiro para senador, com o total de 2.184.900 votos (contra 1.296.574 da Arena), para deputado federal, com 2.602.232 (contra 884.264, o que resultou na obtenção de 35 das 46 vagas em disputa), e para deputado estadual, com 2.650.064 (contra 926.317, 52 das 70 vagas); no Rio Grande do Sul para senador, com 1.751.469 (contra 1.091.131), para deputado federal, com 1.488.926 (contra 1.197.828, 18 das 32 vagas), e para deputado estadual, com 1.515.575 (contra 1.199.688, 31 das 56 vagas); em São Paulo para senador, com 5.789.872 (contra 1.225.730), para deputado federal, com 4.696.789 (contra 2.324.082, 37 das 55 vagas), e para deputado estadual, com 4.644.581 (contra 2.361.431, 53 das 79 vagas); em Goiás apenas para senador, com 536.113 (contra 444.170); em Minas Gerais apenas para senador, com 1.737.077 (contra 1.668.297); na Paraíba apenas para senador, com 368.611 (contra 303.154); no Paraná apenas para senador, com 1.149.533 (contra 1.083.573); e em Santa Catarina apenas para senador, com 626.185 (contra 606.429). Em todo o país, os candidatos do MDB ao Senado receberam 17.530.620 de votos (57%), contra 13.239.418 nos da Arena; à Câmara dos Deputados, 14.715.571 (49%), contra 15.141.348 da Arena; e às assembleias legislativas estaduais, 14.812.281 (49%), contra 15.410.132 da Arena. Quanto ao tamanho das bancadas de estados e territórios para a Câmara dos Deputados, a aplicação das regras anteriores e posteriores a 1977 levariam ao mesmo resultado: 55% das cadeiras para a Arena e os 45% restantes para o MDB (*Ibid.*; IBGE, *População recenseada e estimada. População residente estimada, segundo as Grandes Regiões e Unidades da Federação — 1971-80, 1977*; e CODEPLAN, *Anuário Estatístico do Distrito Federal - 1977*). Ver critérios de cálculo no art. 13, § 2º, da EC-1, alterado pela EC-8/77, e nos artigos 106 a 111 do Código Eleitoral (Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965).

4.2. A reta final: da Missão Portela ao envio do projeto de reforma ao Congresso Nacional

A descrença de que a promessa de revogação dos instrumentos excepcionais seria cumprida foi dissipada somente no segundo semestre de 1977.⁵⁷⁶ O presidente escalou Petrônio Portela para reafirmar aos diferentes setores políticos e sociais a sua disposição de extinguir o AI-5 e ouvir suas opiniões e propostas. O senador piauiense havia se tornado muito próximo de Geisel e tinha um bom trânsito na oposição e em alguns setores críticos ao regime, dado o seu histórico de posicionamentos pontuais contra algumas medidas autoritárias, a começar pelo Golpe de 1964 – o que lhe valia, em contrapartida, a antipatia de parte da linha-dura.⁵⁷⁷ Seus principais objetivos eram dar um ar democrático à realização da reforma, passando a imagem de que o governo estaria dialogando com a sociedade, e sondar quais eram os requisitos mínimos para que esses grupos considerassem que havia estado de direito e democracia no Brasil. Provavelmente, o comentário de Portela sobre o diálogo com o presidente da OAB era válido para toda a sua “missão”: não objetivava o “êxito total”.⁵⁷⁸ Ou seja, o governo sabia que alguns setores apresentariam propostas consideradas excessivamente liberalizantes. Portanto, seriam atendidas apenas na medida necessária para renovar as bases de legitimação da ditadura.

Além da Ordem dos Advogados, diversos outros grupos foram procurados pelo senador. Reuniu-se com o presidente da CNBB, dom Aloísio Lorscheiter, no Mosteiro de Itaici, que declarou que a restauração plena do *habeas corpus* e a revogação do decreto-lei nº 477 já representariam grandes passos iniciais.⁵⁷⁹ Também foi ao encontro da ABI, de sindicatos de trabalhadores e de associações empresariais. Chegou até a receber um representante da linha-dura, o jurista Mário Pessoa.⁵⁸⁰ Só não consultou o MDB. Afinal,

⁵⁷⁶ Em maio de 1977, surgiram os primeiros rumores de que o governo estaria disposto a “estabelecer condições para o término do AI-5” (FSP, 15/5/77, capa e p. 4). Contudo, foi a partir de julho (FSP, 19/11/77, p. 4) ou agosto que iniciaram efetivamente os diálogos, na chamada Missão Portela (FSP, 27/11/77, p. 4; FSP, 18/5/78, p. 4; e Coluna do Castelo, JB, 12/8/77).

⁵⁷⁷ D’ARAÚJO; CASTRO, *Ernesto Geisel*. Portela era auxiliado pelo marechal Cordeiro de Farias e, a partir de meados de novembro, pelo senador Daniel Krieger (FSP, 21/11/77, p. 4).

⁵⁷⁸ FSP, 23/11/77, p. 4. Portela fez esse comentário ao sair do segundo encontro com Raymundo Faoro, na residência deste, e complementou que o diálogo estava “apresentando resultados além do previsto”.

⁵⁷⁹ FSP, 23/11/77, p. 4. Além disso, o bispo afirmou que o representante do governo não apresentou qualquer proposta concreta de reforma. Na véspera da reunião com Lorscheiter, Portela havia conversado com dom Vicente Scherer, o cardeal arcebispo conservador de Porto Alegre, em Brasília, na cada do deputado arenista Nelson Marchezan (FSP, 19/11/77, p. 4). Para janeiro de 1978, estava prevista uma reunião com dom Paulo Evaristo Arns, um dos principais críticos da ditadura, intermediada por Cláudio Lembo, presidente da Arena paulista (FSP, 3/12/77, capa).

⁵⁸⁰ Em novembro, Portela reuniu-se com a ABI (FSP, 22/11/77, p. 5), com a federação das associações comerciais no dia 28 (FSP, 23/11/77, p. 4) e com Mário Pessoa (FSP, 27/11/77, p. 4). Em dezembro, reuniu-

o Pacote de Abril havia tornado prescindível o apoio da oposição ao projeto de reforma do governo.⁵⁸¹

De qualquer forma, a principal oposição às intenções reformistas de Geisel não estava nos seus adversários externos, que demandavam a sua radicalização, mas dentro do próprio regime. Estava na linha-dura, que temia o fim do controle das Forças Armadas sobre o governo. Essa questão entremeava-se com a sucessão presidencial de 1978, pois a estabilização de qualquer reforma dependeria dos esforços do próximo presidente. Em meados do ano anterior, já estava claro que o presidente pretendia fazer do general João Batista Figueiredo o seu sucessor, o que desagradava tanto a linha-dura quanto outros chefes militares. Quem melhor representava essa corrente de opinião dissidente era o general Sílvio Frota, ministro do exército, que desde 1974 vinha se aproximando da chamada linha-dura. Colocava-se como candidato alternativo a Figueiredo. Em outubro de 1978, Geisel demitiu-o de modo surpreendente e fulminante. O ministro tentou resistir e chegou a lançar um manifesto crítico ao governo, por sua condescendência com o comunismo e seu estatismo econômico, mas a manobra presidencial foi mais eficaz e a linha-dura saiu enfraquecida.⁵⁸²

Em 1º de dezembro de 1977, o presidente Ernesto Geisel finalmente anunciou publicamente que era chegado o momento de cumprir a sua promessa de revogação dos instrumentos excepcionais. Mais uma vez, escolheu como auditório imediato os dirigentes nacionais da Arena, o que era uma forma de reivindicar todo o mérito da reforma para o governo, em detrimento do MDB, e de prestigiar os verdadeiros eleitores de Geisel e de seu sucessor, os dirigentes do regime, sobretudo a cúpula militar. As reformas ocorreriam no ano seguinte. Quanto à sua fórmula, o presidente limitou-se a

se com a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Marítimos, Fluviais e Aéreos (FSP, 29/12/77, p. 5). Esses são apenas alguns exemplos de conversações mantidas pelo senador da Arena.

⁵⁸¹ Esse aspecto foi ressaltado pelo jornalista Carlos Castello Branco assim que se iniciou a Missão Portela: “O problema de emenda constitucional é hoje um problema a ser resolvido mais no âmbito da Arena do que em conjugação dos dois Partidos, pois a aprovação por maioria absoluta está ao alcance da agremiação majoritária. Isso não exclui, todavia, a busca da compreensão e da ajuda do MDB, mas a Oposição somente será procurada depois que o Senador Petrônio Portela obtiver consenso do seu Partido em torno de alguns pontos básicos da reforma” (Coluna do Castello, JB, 12/8/77). Houve questionamento quanto à postura do governo de não dialogar sobre as reformas com o MDB, o que contraditaria a sua defesa habitual de que a política deveria ser feita dentro, e não fora dos partidos. Em resposta, o senador linha-dura Dinarte Mariz, à época entusiasmado com a habilidade política de Portela, disse que quem estava “cuidando” do partido – que teria “acabado”, segundo ele – era o marechal Cordeiro de Farias (FSP, 23/11/77, p. 4).

⁵⁸² D'ARAÚJO; CASTRO, *Ernesto Geisel*; Coluna do Castello, JB, 2/10/77; 3/10/77; e 9/10/77. Sobre a aproximação entre Frota e a linha-dura ao longo do Governo Geisel, ver Coluna do Castello, JB, 18/10/77; e STEPAN, *Os Militares: da Abertura à Nova República*, p. 53.

reafirmar as genéricas salvaguardas constitucionais.⁵⁸³ O teor de seu discurso já era conhecido há alguns meses.⁵⁸⁴ Nos dias seguintes, o jornal Folha de São Paulo publicou uma conjectura sobre os planos governamentais:

(...) o presidente (...), ouvido um Conselho de Estado, (...) decretaria o estado de emergência, durante o qual poderia suspender direitos políticos, cassar mandatos, aposentar funcionários civis e militares, intervir nos Estados ou decretar o recesso do Congresso ou das Assembleias. Aos atingidos, porém, dar-se-ia posterior direito de defesa junto ao Supremo Tribunal Federal.⁵⁸⁵

Indícios mais claros sobre os contornos específicos da reforma começaram a surgir apenas no início de 1978. Uma das propostas aventadas incluía um estado de sítio que poderia ser aplicado pelo governo sem necessidade de referendo parlamentar, a suspensão do *habeas corpus* para crimes políticos e a cassação de direitos políticos pelo presidente.⁵⁸⁶ Por sua vez, o senador Portela continuava colhendo sugestões, como as encomendadas a Afonso Arinos⁵⁸⁷ e aos advogados Lino Machado Filho e Nélio Machado, sobre o *habeas corpus*.⁵⁸⁸

Em maio, Portela foi à abertura da VII Conferência Nacional da OAB representar o presidente Geisel – tarefa dividida com o consultor-geral da república, Rafael Mayer –⁵⁸⁹ e persistir no diálogo com o anfitrião, Raymundo Faoro, nos bastidores.⁵⁹⁰ Nas comissões, o professor e antigo líder udenista Oscar Corrêa defendeu uma proposta alinhada aos planos do governo, de criar novas salvaguardas em que a ação do poder executivo não dependeria de qualquer autorização parlamentar.⁵⁹¹ Ao que tudo indica, o governo estava bastante preocupado com a opinião da entidade sobre a futura reforma,

⁵⁸³ GEISEL, 1º de dezembro de 1977 - *Discurso no Palácio da Alvorada, aos dirigentes nacionais da ARENA*.

⁵⁸⁴ Seria o mesmo conteúdo que Portela levava aos seus interlocutores, segundo parlamentares próximos ao senador (FSP, 3/12/77, p. 4). Em outubro, já se sabia que o presidente discursaria sobre o tema em 1º de dezembro. Segundo o jornalista Carlos Castello Branco, o teor da comunicação só teria sido confiado a Francelino Pereira, presidente da Arena (Coluna do Castello, JB, 2/10/77).

⁵⁸⁵ FSP, 4/12/77, p. 12.

⁵⁸⁶ FSP, 12/3/78, p. 4-5. Não foi divulgada oficialmente pelo governo.

⁵⁸⁷ ARINOS DE MELO FRANCO, *Relatório sobre as Reformas Políticas*.

⁵⁸⁸ FSP, 20/5/78, p. 7. Lino Machado Filho era um advogado criminalista carioca que havia atuado no caso de Rubens Paiva, em nome de sua família, após o seu assassinato pela ditadura. Nélio Machado era seu filho, há pouco formado. Propuseram a restauração plena do *habeas corpus*, com a manutenção da incomunicabilidade de 10 dias para os detidos com base na LSN.

⁵⁸⁹ OAB, *Anais da VII Conferência Nacional*. Oficialmente, Mayer era o representante de Geisel. Portela compareceu como presidente do Senado, junto com seu correligionário Marco Maciel, presidente da Câmara dos Deputados. Contudo, Portela era o principal negociador de Geisel nessa questão.

⁵⁹⁰ TELLES, *Memória: A VII Conferência da Ordem dos Advogados do Brasil. Um capítulo da luta democrática*.

⁵⁹¹ CORRÊA, *A Emergência Constitucional no Estado de Direito*.

ainda que não se dispusesse a atender todas as suas demandas. Afinal, o objetivo de substituir os atos institucionais por salvaguardas constitucionais era justamente possibilitar que o regime fosse reconhecido como estado de direito, e o evento reunia boa parte da elite nacional especializada no tema.⁵⁹²

Nesse contexto, causa estranheza a estratégia argumentativa adotada por Oscar Corrêa, pois listou a suspensão do *habeas corpus* como uma possível providência de emergência a ser adotada e enfatizou a dificuldade de se estabelecer limites jurídicos efetivos ao arbítrio do poder executivo na aplicação de mecanismos dessa natureza.⁵⁹³ Há anos, a restauração plena da garantia constitucional era uma bandeira importante da OAB. Ademais, os críticos do regime enfatizavam a necessidade de se estabelecer limites jurídicos efetivos aos poderes de emergência, e é por isso que defendiam o estado de sítio, pois seria o único instrumento excepcional que atenderia a essa exigência. Ao que tudo indica, a adesão da Ordem só poderia ser conquistada com o compromisso de *habeas corpus* pleno e com uma defesa assertiva da efetividade dos limites jurídicos das novas salvaguardas. Corrêa era membro do conselho federal da entidade há anos,⁵⁹⁴ tinha larga experiência política e certamente conhecia o seu auditório. Obteve algum apoio, é verdade, e sua tese foi defendida por nomes como Clóvis Ramalhete.⁵⁹⁵ Porém, predominaram as críticas, em debate que durou mais de seis horas, e ao fim prevaleceu a tese contrária, do estado de sítio, apresentada por Goffredo Telles Júnior.⁵⁹⁶

⁵⁹² A VII Conferência reuniu mais de 3 mil advogados e estudantes de direito, número maior que a soma total das seis conferências anteriores (FSP, 13/5/78, p. 6).

⁵⁹³ CORRÊA, *A Emergência Constitucional no Estado de Direito*.

⁵⁹⁴ Era membro do conselho federal da OAB desde 1969 (SOUSA; BARROS, *Oscar Dias Correia*).

⁵⁹⁵ Na comissão da conferência que tratou do tema, a tese foi derrotada por 74 contra 38 votos, uma maioria robusta de dois terços. Clóvis Ramalhete justificou a sua posição com um apelo à nobreza da história de Corrêa, que havia renunciado à vida parlamentar em protesto contra a edição do AI-2 – o que ocorreu após o término da legislatura, e não imediatamente. No entanto, deveria ficar clara a indicação de que o AI-5 seria revogado e medidas como a alteração da data das eleições, prevista nas emergências de Corrêa, deveria ser suprimida (O Globo, 10/5/78, p. 8). Ramalhete havia colaborado na elaboração do anteprojeto governamental da Constituição de 1967, do qual foi relator. Durante o Governo Figueiredo, viria a ocupar o cargo de consultor-geral da república e de ministro do STF (CPDOC, *Clóvis Ramalhete Maia*, disponível em: <<http://www.fgv.br/CPDOC/ACERVO/dicionarios/verbete-biografico/clovis-ramalhete-maia>>, acesso em: 21 out. 2020).

⁵⁹⁶ FSP, 10/5/78, p. 8. Em certo momento, Oscar Corrêa irritou-se com seus críticos e atacou-os com o espantoso comunista: “Resolvi desmascarar os pseudodemocratas que se aninham no socialismo, esta falsa legalidade que domina e cerceia o indivíduo. Quero o neoliberalismo, com um Estado de Direito em que os homens tenham os direitos sociais, e se não usei a expressão Estado Social foi pela conotação com o socialismo, do qual fujo”. Na comissão, seus principais críticos eram nomes como Flávio Bierrenbach, Humberto Jansen, Darcy Paullilo, o próprio Goffredo Telles Júnior (O Globo, 10/5/78, p. 8) e outros membros das delegações carioca e paulista, que centraram suas forças na questão. Cogitou-se “adiar” ambas as teses, ou seja, não as apreciar em plenário, pois o tema era polêmico dentro da Ordem. Ao fim, os presidentes do conselho federal e das seccionais – as seções estaduais – decidiram adiar a tese de Corrêa e aprovar a de Telles Júnior (FSP, 13/5/78, p. 6).

Não se sabe se o governo influenciou na elaboração da proposta de Oscar Corrêa. De qualquer forma, foi ela que representou as preferências do Palácio do Planalto na conferência dos advogados. Patrocinou-a, informalmente. É possível que tenha sido útil ao governo como instrumento de barganha. Como Portela já havia declarado, não se buscava o “êxito total” no diálogo com a OAB.⁵⁹⁷ Ao apoiar a tese de Corrêa, com aspectos claramente controversos, o governo pode conhecer quais pontos eram mais ou menos toleráveis pelos líderes da corporação de juristas, o que realmente foi possível com o longo e acalorado debate que se seguiu à sua apresentação. Adicionalmente, qualquer recuo posterior em relação aos pontos mais polêmicos da tese de Corrêa aproximaria o governo dos seus críticos moderados, pois passaria a imagem de que se tratava de uma vitória dos advogados, tornando mais aceitável o modelo de salvaguardas resultante. O resultado foi interpretado como “uma vitória dos advogados que não aceita[va]m o gradualismo como estratégia de ação para a restauração do Estado de Direito no Brasil”.⁵⁹⁸

Logo após o debate na OAB, Petrônio Portela reiterou a opção pelo estado de emergência,⁵⁹⁹ que seria praticamente igual ao estado de sítio,⁶⁰⁰ e “recuou” na questão do *habeas corpus*: seria pleno, sem as restrições aventadas no início do mês e no discurso de Corrêa.⁶⁰¹ No dia 16 de maio, o senador apresentou o projeto do governo aos dirigentes nacionais da Arena. A maior novidade foi a proposta das medidas de emergência, que figurariam ao lado do estado de emergência e do estado de sítio. Serviriam para

⁵⁹⁷ FSP, 23/11/77, p. 4.

⁵⁹⁸ FSP, 10/5/78, p. 8.

⁵⁹⁹ FSP, 12/5/78, p. 5. A preferência pelo novo instrumento já havia sido afirmada no início do mês (FSP, 3/5/78, p. 5).

⁶⁰⁰ FSP, 3/5/78, p. 5. Apesar da ausência de detalhes, possivelmente a semelhança com estado de sítio devia-se à rigidez do mecanismo, ou seja, só poderiam ser aplicadas medidas previamente listadas na constituição, sem que houvesse plenos poderes. Uma das dúvidas era quanto à cassação dos parlamentares.

⁶⁰¹ No início de maio, segundo a *Folha de São Paulo*, o projeto de Portela excetuava a restauração do *habeas corpus* para casos em que houvesse nítido caráter subversivo (FSP, 3/5/78, p. 5). Nos dias em que se realizava a conferência da OAB, um “expressivo líder arenista” (não identificado) afirmou que a legislação complementar estabeleceria restrições (FSP, 12/5/78, p. 5). Ao mesmo tempo, Portela declarava que poderia negociar o restabelecimento pleno da garantia no diálogo que faria com o MDB (FSP, 13/5/78, p. 5), o que demonstra que o tema realmente foi utilizado como instrumento de barganha pelo governo, para tornar mais aceitáveis as suas novas salvaguardas.

intervenções mais pontuais.⁶⁰² Nas semanas seguintes, Portela foi ao encontro do MDB⁶⁰³ e o anteprojeto de reforma foi finalizado na residência presidencial do Riacho Fundo, nos arredores de Brasília,⁶⁰⁴ para ser reapresentado à presidência da república, protocolarmente, pelos parlamentares da Arena,⁶⁰⁵ como se fossem autores de algo que haviam conhecido poucos dias antes. O próximo passo foi levá-lo ao CSN. Geisel deixou claro aos seus ministros que o anteprojeto era um fato consumado e que não lhes competia alterá-lo. Ainda assim, dispôs-se a ouvi-los e, eventualmente, incorporar alguma sugestão. Ninguém questionou abertamente a autoridade do presidente e as poucas sugestões que surgiram eram de pouca relevância.⁶⁰⁶ Por fim, no dia 26 de junho de 1978, o general encaminhou ao Congresso a proposta de reforma constitucional que substituiu os atos institucionais por novas salvaguardas.⁶⁰⁷

⁶⁰² FSP, 16/5/78, p. 7; FSP, 18/5/78, p. 4; FSP, 19/5/78, p. 4. O deputado linha-dura José Bonifácio reclamou que as reformas eram “excessivamente liberalizantes, a ponto de deixar o regime desarmado” (FSP, 18/6/78, p. 7). Durante o estado de emergência, o presidente da república poderia suspender mandatos parlamentares, o que poderia ser revisto, posteriormente, pela Justiça. Era importante evitar episódios como a rejeição parlamentar para se processar o deputado federal Márcio Moreira Alves, em 1968, que teria levado à edição do AI-5 (FSP, 18/5/78, p. 4). Essa possibilidade não foi mantida na proposta encaminhada ao Congresso.

⁶⁰³ FSP, 23/5/78, p. 6; e FSP, 9/6/78, p. 2. Houve resistência do MDB para se encontrar com Portela, até mesmo porque não seria uma negociação efetiva, mas mero rito para emprestar aparência legal e democrática às manobras do governo.

⁶⁰⁴ Segundo o porta-voz da presidência, coronel Rubem Carlos Ludwig, essa reunião ocorreu em 10/6/78 (FSP, 13/6/78, p. 5).

⁶⁰⁵ FSP, 24/6/78, capa e p. 4-6.

⁶⁰⁶ CSN, *Ata da 53ª Reunião do CSN*, 1978.

⁶⁰⁷ EMENDA constitucional nº 11/78. No dia 8 de junho, o governo havia oficialmente encerrado a censura prévia a todos os jornais da imprensa escrita (FSP, 9/6/78, capa).

CAPÍTULO III

A REFORMA DE 1978

A SUBSTITUIÇÃO DOS ATOS INSTITUCIONAIS PELAS SALVAGUARDAS CONSTITUCIONAIS DE EMERGÊNCIA

Introdução

O ano de 1978 constituiu um marco na ditadura militar brasileira. Depois de 14 anos, os atos institucionais e a retórica do “poder revolucionário” saíram de cena de modo definitivo, sendo substituídos⁶⁰⁸ por novos instrumentos constitucionais de exceção, as medidas de emergência e o estado de emergência. Os novos instrumentos – as “salvaguardas” – foram definidos pelo presidente da república. De um lado, a solução visava reduzir o autoritarismo do modelo político, de modo a aumentar a crença social na sua legitimidade e a prepará-lo para a passagem do poder aos civis. Algumas de suas características sugerem que Geisel fez concessões às pressões liberalizantes que se multiplicaram e se intensificaram no Brasil e no exterior, ao longo do seu mandato. De outro lado, as salvaguardas permitiam a adoção de medidas excepcionais de forma mais fácil do que o estado de sítio tradicional, pois a sua aplicação dispensava o apoio da maioria parlamentar, o que, em tese, favorecia a defesa do regime. A proposta de Geisel – a proposta de emenda constitucional nº 7, de 1978 (PEC-7) – tramitou no Congresso Nacional entre junho e outubro de 1978, durante o período eleitoral. Foi aprovada praticamente na íntegra, sem maiores percalços, graças ao Pacote de Abril, imposto por meio do AI-5 no ano anterior. Os temores do governo e os esforços da oposição não se voltavam ao modelo das emergências, mas a outras questões, como a disputa em torno da manutenção dos senadores biônicos. De toda sorte, o processo serviu para que o MDB reafirmasse a sua agenda constitucional, que viria a ser implantada, em grande parte, na década seguinte, e para que novos atores políticos, os sindicatos de trabalhadores, desafiassem as barreiras que o regime impunha entre os setores populares da sociedade e os órgãos de representação política. No plano formal, o resultado da alteração constitucional de 1978 foi a afirmação do primado da constituição no universo das fontes

⁶⁰⁸ Na verdade, a EC-11, no seu art. 3º, previa que seriam revogados os dispositivos dos atos institucionais e complementares que colidissem com a constituição. Por contraste, podemos concluir que nem todos dispositivos dos atos necessariamente colidiam com a EC-1/69, e, assim, permaneciam em vigor. Essa questão será analisada adiante.

do direito brasileiro e uma maior limitação jurídica dos poderes presidenciais – frente ao parlamento, aos demais poderes da república e entes federados e à sociedade, de modo geral. Certamente, os novos instrumentos ampliaram as possibilidades de disputa política por vias pacíficas. Contudo, também continham um grande potencial autoritário, ainda que em menor medida do que os atos institucionais, em virtude da falta de controle institucional efetivo e do contexto ditatorial em que foram inseridos.

A proposta de emenda constitucional enviada ao Congresso previa três mecanismos semelhantes: o estado de sítio, que seria mantido, as medidas de emergência e o estado de emergência. Em todos os casos, só poderiam ser adotadas providências previstas na constituição para o estado de sítio – eram instrumentos rígidos, e não flexíveis –, com o acréscimo da “intervenção em entidades representativas de classes ou categorias profissionais”; havia prazos máximos para a sua aplicação, exceto em caso de guerra externa; e os abusos eram sujeitos a controle judicial (o texto era silente sobre as medidas de emergência). Textualmente, era vedada a reforma constitucional apenas durante a vigência do estado de emergência e o de sítio, mas não durante as medidas de emergência. A grande diferença entre os novos institutos e o antigo era a participação do parlamento. No estado de sítio, a iniciativa presidencial de decretá-lo só se mantinha vigente, após alguns dias, com o assentimento dos parlamentares. Nos novos institutos, o ato do presidente bastava. A aplicação do estado de emergência – mas não a das medidas de emergência – dependia de consulta prévia a órgão com participação de representantes do Congresso, sem envolver, contudo, qualquer poder decisório. Por fim, o presidente deveria justificar-se perante a Câmara dos Deputados e o Senado após o fim da aplicação do estado de emergência e de sítio (o texto não mencionava essa previsão para as medidas de emergência).⁶⁰⁹ Ressaltamos que o ordenamento jurídico vigente previa crime de responsabilidade por abusos de poderes, em especial no âmbito do estado de sítio.⁶¹⁰

Desde 1974, o governo indicava que substituiria os instrumentos excepcionais e, em especial, os atos institucionais, por novos institutos, pois o estado de sítio, de grande tradição no Brasil, era considerado insatisfatório. Porém, havia clara preferência por um modelo de poderes plenos com vedações pontuais, um modelo flexível, como o artigo 16

⁶⁰⁹ EMENDA constitucional nº 11/78.

⁶¹⁰ Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Trata-se da Lei dos Crimes de Responsabilidade. O seu artigo 7º, nº 10, tipifica a conduta de “tomar ou autorizar durante o estado de sítio, medidas de repressão que excedam os limites estabelecidos na Constituição”, e o artigo 8º, nº 3, a conduta de “decretar o estado de sítio, estando reunido o Congresso Nacional, ou no recesso deste, não havendo comoção interna grave nem fatos que evidenciem estar a mesma a irromper ou não ocorrendo guerra externa”.

da Constituição Francesa de 1958. Nesse instituto, o presidente da república poderia suspender de modo amplo garantias constitucionais sem depender do consentimento do poder legislativo. Bastava consultar previamente um conselho com participação parlamentar. O texto constitucional francês impedia apenas que a Assembleia Nacional fosse colocada em recesso. Em tese, qualquer garantia constitucional poderia ser suspensa, pois não havia limites expressos –⁶¹¹ é por isso que pode ser considerado como um instrumento flexível de emergência. Ao que tudo indica, a opção por um modelo rígido ocorreu apenas às vésperas de Geisel finalizar seu projeto e enviá-lo ao Congresso Nacional. É provável que essa mudança possa ser explicada pelo crescimento das pressões liberalizantes e democratizantes externas ao regime, provenientes de setores nacionais e estrangeiros. Foi uma concessão. Afinal, uma das metas principais da distensão de Geisel era aumentar a percepção social de legitimidade do modelo político brasileiro a partir de valores liberais e democráticos, o que envolvia aplacar, ao menos em parte, esses setores críticos. Como se viu, o MDB foi um ator muito importante nesse sentido, a despeito de ter sido alijado da deliberação formal da PEC em virtude do Pacote de Abril, ou seja, do AI-5. Outra explicação plausível para a adoção de um instrumento rígido de emergência é a perspectiva de devolver a presidência da república aos políticos civis. Do ponto de vista das Forças Armadas, era muito arriscado prever plenos poderes a quem quer que fosse eleito para o cargo no futuro.

Em momento algum da tramitação da proposta de Geisel o desenho das novas salvaguardas foi ameaçado. O MDB reafirmou a sua preferência pelo estado de sítio tradicional, mas tentou também minorar a tibieza dos limites jurídicos e dos controles institucionais do projeto original. De qualquer forma, só conseguiria superar o governo se houvesse a cooptação expressiva de parlamentares arenistas, o que tentou em assuntos prioritários, como a tentativa de acabar com os senadores biônicos. Para a oposição, essa medida provavelmente traria a maioria no Senado. Do lado da Arena, havia diversos líderes descontentes por terem sido preteridos pelo governo na escolha das candidaturas controladas pelos colégios eleitorais, para governador e senador biônico, o que os tornava potenciais dissidentes. Contudo, acabaram cedendo às pressões e ameaças dos dirigentes do regime, o que, somado à cooptação de alguns emedebistas, foi suficiente para garantir a aprovação dos planos do grupo de Geisel, na forma da emenda constitucional nº 11.

⁶¹¹ FRANÇA, *Constituição [de 1958]*.

Apesar de derrotados, os críticos da ditadura deram importantes passos durante a tramitação da PEC. Em primeiro lugar, apresentaram uma agenda constitucional abrangente, de verdadeira refundação democrática do país. Compunha-se de demandas defendidas havia algum tempo pelo MDB e por outros setores, como a anistia dos perseguidos políticos, a volta das eleições diretas em todos os níveis e a convocação de uma assembleia constituinte com ampla participação. Outra questão digna de nota foi a ida dos novos sindicalistas a Brasília, sob ameaças do aparato repressivo, para reivindicar o reconhecimento de sua atuação em nome de uma enorme parcela da sociedade brasileira, os trabalhadores. Sua pauta prioritária era a liberdade sindical, mas também deram sua contribuição aos debates sobre a PEC, somando-se aos esforços do MDB, e enfatizaram a importância da justiça social na construção de um estado democrático de direito. Quanto às emergências constitucionais, insurgiu-se até mesmo contra o estado de sítio em virtude de crises internas, pois serviria sempre para reprimir os setores populares. A despeito das ameaças do regime, os novos sindicalistas conseguiram desafiar a lógica de que apenas setores mais elitizados, como os empresários, a Igreja Católica e a OAB, poderiam pressionar os representantes políticos em nome de seus interesses.⁶¹²

Autores importantes do campo jornalístico e historiográfico utilizam a emenda nº 11 como índice de continuidades ou rupturas mais amplas do regime militar. Alguns defendem que assinalou o fim da ditadura, como o historiador Daniel Aarão Reis Filho e o jornalista Elio Gaspari. Para o primeiro, teria inaugurado um estado autoritário de direito, ao submeter o país ao primado da constituição. Outros se opõem a esse diagnóstico. Para o historiador Carlos Fico, os novos instrumentos de emergência mantiveram a natureza autoritária do regime, ainda que de modo mitigado. Por sua vez, o jornalista Bernardo Kucinski interpretou a emenda como mera tentativa de camuflar a continuidade autoritária sob nova forma jurídica. Nesta tese, defendemos que a EC-11 não extinguiu o caráter autoritário do modelo político brasileiro, em virtude das características formais das medidas de emergência e do estado de emergência – sobretudo a falta de controle parlamentar efetivo –, do modo como esses institutos foram utilizados e do contexto em que estavam inseridos.

À época, a corporação militar, com a sua imensa concentração dos meios de impor violência, continuava encastelada na presidência da república, com os pleitos indiretos a impedir a sua destituição pelo voto popular. Apesar de revista, ao final de 1978, a LSN

⁶¹² Essa lógica preexistia à ditadura militar, mas possivelmente foi reforçada pelo regime.

continuou a ser incompatível com a democracia e com o estado de direito, permitindo a perseguição arbitrária de atores políticos inconvenientes. A Justiça Militar, responsável por julgá-los, era bastante afinada com os líderes do regime, mesmo no caso dos juízes civis. Os expurgos, a longa suspensão das garantias da magistratura, cessada apenas com a reforma de 1978, e a criação de um novo ramo judicial, a Justiça Federal, por meio de ato institucional, na década anterior, asseguravam que o restante do poder judiciário fosse relativamente confiável para os planos das Forças Armadas e seus aliados. No parlamento, haviam sido criados novos instrumentos para o governo afirmar a sua agenda legislativa, como os decretos-lei. Ademais, as possibilidades organizativas das oposições ainda estavam bastante debilitadas por anos de cassações, suspensões de direitos políticos, assassinatos, torturas, extinção de agremiações partidárias, nomeação de interventores em capitais e parte dos municípios e outras modalidades repressivas e dissuasórias. A lei de anistia e a lei dos partidos, do ano seguinte, amenizariam essa situação. A sociedade brasileira estava em uma situação semelhante de precariedade, após anos de censura e repressão ao associativismo crítico ao regime. Ainda se estava distante do estado de direito e da democracia.

A argumentação deste capítulo está dividida em três seções. Na primeira, expomos a proposta de mecanismos de emergência e de outras alterações – como as relativas às penas de banimento, de morte e de prisão perpétua e às regras para a formação de partidos – encaminhada por Geisel ao Congresso Nacional, em junho de 1978, e aprovada sem alterações significativas em outubro do mesmo ano. A ênfase maior é colocada na análise das perspectivas trazidas pelo novo modelo constitucional de emergência. Em seguida, abordamos a tramitação do projeto de emenda constitucional, com atenção especial para as tensões entre o seu caráter autoritário e as demandas por estado de direito e democracia trazidas por setores da oposição parlamentar e pelo novo sindicalismo. Por fim, a terceira seção é dedicada à comparação entre um antigo arcabouço jurídico autoritário, centrado nos atos institucionais, e um novo, baseado nas medidas e no estado de emergência. O objetivo é demonstrar que, no plano formal dos textos normativos, a esfera de arbítrio presidencial para suspender garantias constitucionais foi reduzida, mas de modo algum eliminada.

1. A emenda de Geisel

A característica central da proposta de emenda era a substituição dos atos institucionais e complementares por novos institutos constitucionais, as medidas de emergência e o estado de emergência. Os primeiros seriam revogados, mas apenas no que contrariassem a emenda nº 1, de 1969, o que dava margem para se discutir, no futuro, a vigência de cada dispositivo. De qualquer maneira, seus efeitos seriam mantidos, sem possibilidade de apreciação judicial. Quanto aos novos instrumentos, eram muito semelhantes ao estado de sítio, pois submetiam o presidente da república, o protagonista de seu uso, a limites jurídicos pré-definidos pelo texto constitucional, ou seja, eram mecanismos rígidos, e não flexíveis, como no caso de plenos poderes. Esses limites eram relativos à abrangência temporal e espacial de sua vigência e às medidas excepcionais passíveis de adoção. A principal diferença era a participação do Congresso Nacional. Ao contrário do estado de sítio, os novos institutos impediam que os parlamentares revogassem o decreto presidencial de sua aplicação. Bastava que fossem cientificados das providências adotadas. O controle institucional das ações do presidente restringia-se a uma consulta prévia ao conselho constitucional, com participação de representantes do poder legislativo, à avaliação final no Congresso, no caso do estado de emergência, e ao controle judicial. Adicionalmente, havia algumas diferenças pouco relevantes ou até mesmo falaciosas entre os novos e o antigo instituto.

Na mesma proposta de emenda à constituição, o governo alterou as regras sobre partidos políticos, penas para crimes contra a segurança nacional, procedimento de reforma da constituição, inelegibilidades e imunidades parlamentares.⁶¹³ Quanto aos partidos, facilitava-se a sua criação com vistas à volta do pluripartidarismo, mas mantinha-se o veto a agremiações comunistas.⁶¹⁴ Ao mesmo tempo, eram revogadas as penas de morte, perpétua e de banimento, cominadas na Lei de Segurança Nacional. Essa medida antecipava uma reforma mais ampla da lei, ocorrida no final do mesmo ano, em que as penas, de modo geral, foram amenizadas.⁶¹⁵ As regras sobre reforma constitucional já haviam sido modificadas em 1977, por meio do AI-5. Em 1978, a novidade era computar a maioria absoluta dos votos em cada casa parlamentar, e não de forma

⁶¹³ EMENDA constitucional nº 11/78, p. 238-242.

⁶¹⁴ Em tese, os comunistas eram barrados pela seguinte exigência: “inexistência de vínculo, de qualquer natureza, com a ação de governos, entidades ou partidos estrangeiros” (art. 152, inc. III).

⁶¹⁵ Lei nº 6.620, de 17 de dezembro de 1978.

conjunta. No que toca às inelegibilidades, propôs-se que vigorassem apenas durante a suspensão de direitos políticos, e não por tempo indefinido, mesmo após o cumprimento do tempo oficial da punição.⁶¹⁶ Por fim, as imunidades parlamentares passaram a abranger toda a legislatura, e não apenas as sessões parlamentares, e deixaram de ser excepcionadas pelos crimes contra a honra. Apenas a prisão em flagrante de crime inafiançável, e não de qualquer crime comum, dispensaria a prévia licença da casa parlamentar. Por outro lado, a licença para a prisão ou processo de parlamentares por crimes comuns seria desnecessária caso o seu pedido não fosse apreciado pela respectiva casa em 40 dias. Nos crimes contra a segurança nacional, não havia necessidade de licença prévia. O recebimento pelo STF de denúncias contra deputados federais e senadores levaria automaticamente à suspensão de seus mandatos, até a decisão final.

De início, o governo havia cogitado fixar a entrada em vigência da reforma em 15 de março de 1979, data da posse do novo presidente. Entretanto, não era bem vista a perspectiva de que Geisel, o grande responsável por mudanças tão polêmicas dentro do regime, se esquivasse do ônus de testar o novo modelo de emergência, sem os amplos poderes do AI-5. Assim, a proposta enviada ao Congresso previa a sua própria entrada em vigor no dia 1º de janeiro de 1979. No governo, o chefe do estado-maior do exército, o general Ariel Pacca, chegou a propor a data de 5 de dezembro de 1978, último dia da sessão legislativa.⁶¹⁷

1.1. A revogação ambígua dos atos institucionais e complementares

A tão aguardada extinção dos atos institucionais ocorreu de acordo com a seguinte fórmula textual:

Art. 3º – São revogados os Atos institucionais e complementares, no que contrariarem a Constituição Federal, ressalvados os efeitos dos atos praticados com bases neles, os quais estão excluídos de apreciação judicial.⁶¹⁸

⁶¹⁶ Porém, a legislação vigente impedia a filiação a partidos, pré-condição para se candidatar a cargo eletivo, de quem houvesse sofrido suspensão de seus direitos políticos com fundamento em ato institucional (art. 62 da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971). Essa regra viria a ser revogada no ano seguinte, nos termos da Lei nº 6.767, de 20 de dezembro de 1979.

⁶¹⁷ CSN, *Ata da 53ª Reunião do CSN*, 1978, p. 8 e 19-21; e EMENDA constitucional nº 11/78, p. 242.

⁶¹⁸ EMENDA constitucional nº 11/78, p. 242.

A indeterminação quanto aos dispositivos de fato revogados poderia dar lugar a disputas futuras, a serem decididas pelo poder judiciário, caso se mantivesse a normalidade constitucional. Na exposição de motivos assinadas por Ernesto Geisel, foram elencadas algumas normas institucionais que se enquadrariam no artigo 3º da PEC. Eram praticamente todas as do AI-5, e mais a pena de banimento, instituída pelo AI-13.⁶¹⁹ Dias depois, quando procurados por generais da ativa atônitos com as reformas, os parlamentares arenistas Josaphat Marinho e Petrônio Portella garantiram que nem todas as normas institucionais e complementares seriam revogadas, do contrário, afirmou o último, a administração pública entraria em colapso.⁶²⁰ Ao mesmo tempo, a nova emenda não revogou o artigo 182 da EC-1/69, que mantinha em vigor o AI-5 e os atos institucionais posteriores.⁶²¹ Portanto, havia uma boa dose de incerteza na reforma.⁶²²

Os efeitos dos atos institucionais eram amplos, abrangendo boa parte do texto constitucional vigente. A única alteração efetiva que sofreram com a nova emenda foi quanto às regras de inelegibilidade. Até então, os atingidos por suspensão de direitos políticos fundada nos atos tornavam-se permanentemente impossibilitados de se candidatar a qualquer cargo eletivo. Segundo a proposta de Geisel, essa restrição passaria a vigorar apenas durante o período da punição. A vedação de questionamento judicial dos demais efeitos foi mantida, como no AI-5.⁶²³

⁶¹⁹ *Ibid.*, p. 235. Das prerrogativas do AI-5, não foram mencionados o confisco de bens e a garantia de exercício de função por tempo certo.

⁶²⁰ FSP, 30/6/78, p. 7.

⁶²¹ “Art. 182. Continuam em vigor o Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, e os demais Atos posteriormente baixados” (EC-1/69).

⁶²² O MDB viria a apresentar uma emenda (nº 3) para derrogar os atos institucionais e complementares de forma taxativa, assim como das emendas constitucionais outorgadas pelo poder executivo (de nº 1, 7 e 8), com o restabelecimento da Constituição de 1967 (EMENDA constitucional nº 11/78, p. 272).

⁶²³ *Ibid.*, p. 242. A manutenção dos efeitos dos atos institucionais e complementares e a vedação de sua apreciação judicial foi tratada no artigo 3º da PEC. Já a regra sobre inelegibilidade modificava diretamente o artigo 185 da constituição. A versão anterior do dispositivo era esta: “Art. 185. São inelegíveis para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, de Governador e Vice-Governador, de Prefeito e Vice-Prefeito, e demais cargos eletivos, os cidadãos que, mediante decreto do Presidente da República, com fundamento em Ato Institucional, hajam sofrido a suspensão dos seus direitos políticos”. Com a reforma, passou a ser a seguinte: “Art. 185 - A inelegibilidade para o exercício de qualquer função pública ou sindical além dos casos previstos nesta constituição e em lei complementar, vigorará enquanto o estiver com seus direitos políticos suspensos”.

1.2. Os novos institutos

Em entrevista concedida nos anos noventa, Geisel justificou a criação dos novos institutos como uma forma de permitir que seu sucessor levasse adiante a distensão, impondo a sua “autoridade” (e o seu projeto) aos demais atores políticos:

[Resposta:] (...) muitas vezes eu já tinha discutido com o Golbery, com o Petrônio e com outros ministros a necessidade de assegurar condições melhores do que aquelas que eu tinha para governar ao presidente que me sucedesse, que teria mais dificuldades no governo. Eu, afinal, tinha o AI-5, tinha o poder de cassação, mas quem viesse depois de mim não teria mais nada disso. Era preciso que se desse a ele alguns instrumentos que lhe permitissem assegurar a sua autoridade e continuar no caminho de acabar com os resquícios próprios da revolução, principalmente decretando a anistia. Essa questão não surgiu inopinadamente. Já vinha sendo debatida e discutida entre nós.

[Pergunta:] Daí a sua ideia de salvaguardas constitucionais?

[Resposta:] Sim. Foi uma outra fórmula para dar certo poder ao presidente. O estado de sítio era mais complexo, enquanto a imposição da salvaguarda era mais simples.⁶²⁴

A “imposição” das salvaguardas “era mais simples” porque a decisão do presidente não poderia ser revogada dias depois pelo Congresso Nacional, como ocorria no estado de sítio. Porém, aos olhos de boa parte da opinião pública, alinhada à posição oficial do MDB, essa solução conflitava com o objetivo declarado da reforma, de aperfeiçoar o modelo político, ao aproximá-lo dos ideais do estado de direito e da democracia.⁶²⁵ Na mensagem presidencial que encaminhou a PEC-7 ao Congresso, o governo defendeu-se de seus críticos com as suas velhas justificativas para o autoritarismo. A primeira consistia no argumento da “democracia possível” ou “relativa”, segundo o qual todo o regime concreto é imperfeito, em comparação a ideais abstratos ou a modelos de outras realidades nacionais. Estas foram as palavras da mensagem presidencial:

Sob a inspiração dos princípios democráticos inquestionáveis onde quer que se enunciem, os povos mais cultos constroem os seus regimes sob o imperativo da realidade inafastável.

⁶²⁴ D'ARAÚJO; CASTRO, *Ernesto Geisel*.

⁶²⁵ EMENDA constitucional nº 11/78, p. 233 ss. Segundo a sucursal da *Folha de São Paulo* em Brasília, a proposta foi elaborada na Granja do Riacho Fundo, uma residência presidencial nos arredores de Brasília, por Geisel, Golbery, Portella, Armando Falcão (ministro da justiça) e Francelino Pereira (presidente da Arena). Falcão redigiu a mensagem presidencial para justificar a proposta (FSP, 11/6/78, p. 10). A PEC foi encaminhada apenas 15 dias depois da reportagem. Não se sabe se nesse período a mensagem foi mantida ou alterada.

Não existe nação que haja harmonizado plenamente os princípios abstratos com um regime, pois este está sujeito a condicionamentos históricos e geográficos, dos quais resultam estruturas sempre imperfeitas. Ao deixar de ser princípios abstratos para ser regime, cai a democracia no relativismo, ainda que pareça heresia para alguns que não querem reconhecer a verdade histórica.⁶²⁶

O modelo brasileiro seria ainda melhor do que o de nações “de maior cultura e já desenvolvidos” que adotavam “plenos poderes”, no caso, a França – a desistência de imitá-la era aqui reivindicada como um trunfo. Seria igualmente superior ao de nações que se negavam a prever instrumentos próprios para situações excepcionais, mas penalizavam toda a população com a vigilância policial constante, como forma de enfrentar a subversão e em especial o terrorismo.⁶²⁷

A segunda justificativa para os novos instrumentos era a “ação subversiva, onipresente e sempre apta a manifestar-se, por todos os meios”.⁶²⁸ Porém, o fim dessa ameaça era o que caracterizava os “novos tempos”, aos quais as “estruturas políticas do estado” eram adaptadas por meio da reforma apresentada.⁶²⁹ Anos depois, o próprio Geisel admitiria que a questão da segurança do regime estava praticamente resolvida no início de 1974, com o desmantelamento da Guerrilha do Araguaia.⁶³⁰ Portanto, o presidente invocava uma falsa ameaça para tornar as suas inovações mais aceitáveis para os setores sociais e políticos ávidos pelo fim do autoritarismo – e para agradar a linha-dura, que estava empenhada em lutar contra a “infiltração comunista” nas universidades, na imprensa e na administração pública, amenizando as suas desconfianças contra a reforma liberalizante.

Em tese, as salvaguardas eram mais “ágeis e eficientes” contra as ameaças subversivas do que o estado de sítio. Tratava-se de mais uma alegação falsa, baseada na confusão entre a regulação do instituto na Constituição de 1946 e aquela adotada a partir

⁶²⁶ *Ibid.*, p. 236.

⁶²⁷ *Ibid.*, p. 236. Não foi citado qualquer exemplo de país que adotasse o último modelo. Entretanto, o argumento é semelhante ao utilizado por Ferreira Filho, pouco antes, para apontar a inadequação do estado de sítio. Esse instituto seria “próprio para enfrentar a guerra insurrecional, pois esta se travava numa região determinada, num prazo limitado, e assim podia ser combatida por uma concentração de meios, por uma ampliação de poderes, por uma restrição de liberdades, temporária e espacialmente delimitada”. Contudo, era “inconveniente” para combater a “guerra revolucionária” comunista, que deveria ser “constante”, “num campo indefinido territorialmente, ilimitado temporalmente”, sob pena de “impor a toda a comunidade, por um tempo indefinido, uma pesada restrição das liberdades” (FERREIRA FILHO, *A Democracia Possível*, p. 71).

⁶²⁸ EMENDA constitucional nº 11/78, p. 235.

⁶²⁹ *Ibid.*, p. 233.

⁶³⁰ D'ARAÚJO; CASTRO, *Ernesto Geisel*.

de 1967. Antes, o presidente só poderia decretá-lo após receber autorização do Congresso Nacional, a não ser durante o recesso parlamentar, em que tomava a iniciativa e posteriormente era realizada a sua apreciação por deputados e senadores.⁶³¹ Com a Constituição de 1967, inverteu-se a lógica. Em qualquer hipótese, cabia ao presidente aplicar o estado de sítio, que de imediato entrava em vigor. Dentro de poucos dias, essa decisão deveria ser submetida ao poder legislativo federal para que fosse mantida ou revogada.⁶³² A EC-1/69 manteve essa sistemática.⁶³³ Assim, o instituto era bastante “ágil”, podendo ser aplicado logo que fosse detectado qualquer risco relevante, sem qualquer delonga. O problema, para o governo, é que sua vigência poderia ser encerrada de modo prematuro, após cinco dias, por força de deliberação congressional. Os militares que assumiram o poder em 1964 tinham uma série de ressalvas em relação ao poder legislativo. Muitas vezes, os seus membros eram vistos como contestadores, subversivos ou cúmplices dos mesmos. Ademais, a instituição parlamentar era vista como inepta para tomar decisões urgentes e relevantes, pois eram postergadas por debates intermináveis entre facções movidas apenas pelo interesse próprio, e não pelo interesse nacional. O seguinte trecho da mensagem presidencial, em que se justifica a ausência de deliberação parlamentar sobre o decreto presidencial das novas emergências, indica esse incômodo com o Congresso Nacional:

Sob a fiscalização do Poder Legislativo que, se em recesso, será convocado, na emergência, evita-se o enfraquecimento da ação preventiva ou repressiva do Estado, através do julgamento político apriorístico dos fatos, natural das assembleias divididas pelos partidos e até pelas concepções políticas pessoais.⁶³⁴

Apesar das reservas com o estado de sítio, o instituto foi mantido, com pequenas alterações.⁶³⁵ No CSN, Geisel afirmou aos seus ministros que o instituto era “inócua”, “inaplicável” naquele momento histórico, mas o fato de ser um “instrumento tradicional”, que remontava à Constituição de 1891, tornava “muito difícil” a sua supressão pelo

⁶³¹ Artigos 206 a 215 da Constituição de 1946.

⁶³² Artigos 152 a 156 da Constituição de 1967. Segundo o artigo 153, o presidente deveria submeter o seu ato ao Congresso, com justificação, em até 5 dias.

⁶³³ Artigos 155 a 159 da EC-1/69.

⁶³⁴ EMENDA constitucional nº 11/78, p. 237.

⁶³⁵ Foram suprimidas uma hipótese fática de decretação, relacionada à corrupção, e a prerrogativa presidencial de adotar outras medidas coercitivas previstas em lei, e não no texto constitucional, frente aos casos de corrupção e de subversão que ameaçassem “gravemente” a “integridade e a independência do país, o livre funcionamento dos poderes e a prática das instituições (art. 155, § 3º) (*Ibid.*, p. 240-241).

Congresso Nacional.⁶³⁶ Ou seja, a derrogação de um verdadeiro cânone do constitucionalismo nacional, sobretudo republicano, afastaria ainda mais o regime da percepção socialmente predominante do que era estado de direito e democracia no país, deteriorando as pretensões de legitimá-lo com base nesses parâmetros. Ademais, o estado de sítio atribuía um grande poder aos parlamentares, tanto da oposição quanto da situação, e era improvável que estivessem dispostos a renunciar a ele.

Como confidenciou ao CSN, Geisel esperava que apenas as medidas de emergência fossem utilizadas no futuro.⁶³⁷ Tratava-se de uma providência mais simples para o presidente da república, pois dispensava tanto a consulta prévia a qualquer conselho quanto a submissão de seu decreto ao parlamento. Em tese, as medidas se aplicavam a extensões territoriais mais restritas, mas o texto legal era bastante vago e dava carta branca ao arbítrio político. Inicialmente, sequer eram submetidas a prazos.⁶³⁸ Assim, a destreza em sua aplicação relegaria o estado de emergência e o estado de sítio à função de “espantalhos”.⁶³⁹ Pairariam como ameaças de providências mais drásticas e, devemos acrescentar, dariam a ilusão de que as medidas de emergência, não submetidas a controle parlamentar efetivo, eram mais amenas do que os outros dois institutos.⁶⁴⁰

Caso necessário, o estado de emergência poderia ser aplicado no máximo por 180 dias (90 dias prorrogáveis uma vez por igual período), sem autorização parlamentar.⁶⁴¹ Se ainda assim a crise não fosse debelada, Geisel admitia que o presidente apelasse ao estado de sítio, de temporalidade mais dilatada, requerendo a devida autorização do poder legislativo:

É preciso que a situação no país se torne muito grave, ou que nós sejamos muito incapazes em enfrentar o problema para ter que ir às outras medidas. Eu não excludo que elas, algum dia, venham a ser aplicadas (...).⁶⁴²

(...)

Eu acho que se o quadro for tão grave que tiver que prorrogar por mais tempo, será o caso de apelar para o Estado de Sítio. (...). Se a gravidade do Estado de

⁶³⁶ CSN, *Ata da 53ª Reunião do CSN*, 1978, p. 11.

⁶³⁷ *Ibid.*, p. 7-8.

⁶³⁸ EMENDA constitucional nº 11/78, p. 240-241.

⁶³⁹ CSN, *Ata da 53ª Reunião do CSN*, 1978, p. 7-8.

⁶⁴⁰ No CSN, em 1978, Geisel primeiro apresentou as novas salvaguardas como “mais fortes” que o estado de sítio, sendo o estado de emergência “mais forte” que as medidas de emergência (*Ibid.*, p. 3). Depois, afirmou que o estado de sítio era o mais rigoroso de todos, uma espécie de último recurso da resposta repressiva estatal (p. 12).

⁶⁴¹ EMENDA constitucional nº 11/78, p. 240-241.

⁶⁴² CSN, *Ata da 53ª Reunião do CSN*, 1978, p. 12. Esse trecho era uma resposta do presidente ao seu ministro da fazenda, Mário Henrique Simonsen, que apontou de forma correta, com a concordância do primeiro, que as medidas de emergência tornavam os outros dois institutos praticamente desnecessários.

Emergência for tal que os 90 dias e mais 90 dias não resolverem, eu acho que o Presidente da República antes de esgotar este prazo vai ao Congresso e pede o Estado de Sítio.⁶⁴³

De qualquer forma, apostava-se que as medidas de emergência seriam suficientes para as crises futuras. Comportavam os mesmos poderes dos demais institutos – a despeito de suas maiores limitações territoriais e, depois, também temporais, redigidas deliberadamente de forma vaga, para favorecer o arbítrio – e eram submetidas a mecanismos frágeis de controle institucional externo. Essas e outras características normativas das medidas de emergência as tornavam uma opção tentadora para os futuros presidentes da república, como pode ser verificado pela análise comparativa com os outros dois institutos.

1.2.1. As hipóteses de sua aplicação

Tradicionalmente, o direito constitucional brasileiro previa dois tipos de situações de emergência, ou seja, de hipóteses fáticas que justificavam a aplicação de instrumentos de emergência. Uma era associada às relações internacionais, à guerra externa. A segunda decorria de fatores internos, a grave perturbação da ordem.⁶⁴⁴ Ademais, era admitida a sua decretação preventiva – o “estado de sítio preventivo” –, ou seja, antes que a normalidade fosse rompida, e não apenas depois.⁶⁴⁵ Na Constituição de 1967, a grande inovação havia

⁶⁴³ *Ibid.*, p. 6. Essa foi a resposta de Geisel ao ministro do exército, o general Fernando Bethlem, que questionara se tamanha limitação temporal não poderia ser insuficiente para aplacar a situação de emergência.

⁶⁴⁴ A Constituição de 1824 autorizava a dispensa temporária de “algumas formalidades” garantidoras da “liberdade individual nos “casos de rebelião”, no âmbito interno, ou “invasão de inimigos”, no âmbito externo (art. 179, inc. XXXV). Com a Constituição de 1891, o novo estado de sítio poderia ser declarado em “caso de agressão estrangeira” ou “comoção intestina” (art. 80). No texto de 1934, o instituto aplicava-se contra a “agressão estrangeira” e, no plano doméstico, a “insurreição armada” (art. 175). O estado de emergência da Constituição de 1937 manteve-se na mesma tradição, com o seu uso nas hipóteses de “ameaça externa” ou de “perturbações internas” – que poderiam assumir a forma de “concerto, plano ou conspiração, tendente a perturbar a paz pública ou pôr em perigo a estrutura das instituições, a segurança do Estado ou dos cidadãos” (art. 166). A Constituição de 1946 trouxe de volta o estado de sítio, com incidência em situação de “guerra externa” ou de “comoção intestina grave”, sendo a “guerra civil” a hipótese de maior gravidade da última (art. 206 e 207). Durante a ditadura militar, o mecanismo continuou a ser aplicável em caso de “guerra” e de “grave perturbação da ordem”. Esta poderia se manifestar como a grave ameaça de “fatores de subversão ou corrupção” à “integridade” e à “independência do País”, ao “livre funcionamento dos Poderes” e à “prática das instituições” (art. 152 da Constituição de 1967 e art. 155 da EC-1/69).

⁶⁴⁵ Alguns textos constitucionais eram explícitos quanto a essa possibilidade. A Constituição de 1934 autorizava o estado de sítio a partir do momento em que a “agressão estrangeira” fosse iminente (art. 175), ou seja, antes que ocorresse. No estado de emergência da Constituição de 1937, a providência poderia ser adotada na “iminência de perturbações internas ou existências de concerto, plano ou conspiração” (art. 166) – notemos que a mera existência de conspiração era suficiente. No texto de 1946, o sítio era cabível diante

sido a inclusão das ameaças decorrentes da subversão e da corrupção no setor público, e a substituição da expressão “guerra externa” por “guerra”,⁶⁴⁶ o que, para juristas como Sahid Maluf, abrangia as guerras civis e revolucionárias.⁶⁴⁷ Diante desse quadro, o governo propôs algumas alterações, em 1978. Acrescentou a hipótese de “calamidade”,⁶⁴⁸ a ser enfrentada com as medidas de emergência, e excluiu a corrupção. Quanto às demais situações, a inovação era distribuí-las no escopo dos três institutos conforme a sua gravidade e urgência. Em tese, as medidas de emergência eram mais brandas, e, portanto, eram aplicáveis a graves perturbações da ordem, quando não se justificasse a aplicação dos demais instrumentos. O estado de emergência, de gravidade intermediária, era próprio para guerras e perturbações da ordem mais exacerbadas, “quando fo[ss]em exigidas providências imediatas”. Caso não houvesse tamanha urgência e fosse necessário um prazo mais extenso, restava o estado de sítio.⁶⁴⁹ Contudo, esses critérios eram bastante frágeis enquanto limites jurídicos à atuação do presidente, o que se agravava no caso das novas salvaguardas, pois impediam que abusos nessa seara fossem prontamente coibidos pelos parlamentares. E a tendência era que o presidente optasse sempre por elas, como forma de evitar o referendo parlamentar do estado de sítio.

A supressão da referência à corrupção causou surpresa.⁶⁵⁰ Afinal, tratava-se da principal justificativa, ao lado da subversão, para o Golpe de 1964,⁶⁵¹ e Geisel havia utilizado diversas vezes o AI-5 para punir supostos corruptos. Na reunião do CSN que antecedeu o envio da PEC ao Congresso, o general Fernando Bethlem, ministro do exército, questionou a mudança, ao que o presidente respondeu:

de “fatos que evidenci[asse]m estar a mesma”, a “comoção intestinal grave”, “a irromper” (art. 206). Nos textos de 1967 e 1969, essa previsão foi mantida, com a fórmula “grave perturbação da ordem ou ameaça de sua irrupção” (artigos 152 e 155, respectivamente).

⁶⁴⁶ Art. 152, § 3º: “A fim de preservar a integridade e a independência do País, o livre funcionamento dos Poderes e a prática das instituições, quando gravemente ameaçados por fatores de subversão ou corrupção, o Presidente da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, poderá tomar outras medidas estabelecidas em lei”.

⁶⁴⁷ MALUF, *Direito Constitucional*, 1974, p. 460.

⁶⁴⁸ A expressão não foi debatida à época, mas referia-se a calamidades naturais, como as secas e as enchentes, na EC-1/69: “Compete à União: (...) organizar a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente a seca e as inundações” (art. 8º, XIII); e “A lei regulará, mediante prévio levantamento ecológico, o aproveitamento agrícola de terras sujeitas a intempéries e calamidades. O mau uso da terra impedirá o proprietário de receber incentivos e auxílios do Governo” (art. 172). O jurista Moacyr de Oliveira, professor da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), atribui o mesmo sentido, excluindo da definição as graves crises econômicas (OLIVEIRA, *Calamidade: seu regime constitucional*).

⁶⁴⁹ EMENDA constitucional nº 11/78.

⁶⁵⁰ FSP, 3/7/78, p. 2.

⁶⁵¹ AI-1.

A questão, no meu modo de ver, não tem grande relevância. A corrupção, geralmente, é de caráter quase que individual e, quando coletiva, não é um fenômeno que tenha uma proporção universal ou nacional; nós podemos ter um Secretário que é corrupto, um Governador que é corrupto, ou um industrial que é corrupto. A corrupção é um mal extremamente difícil de extirpar e é um mal universal; a corrupção existe na FRANÇA, na ALEMANHA, nos EUA, como existe no BRASIL. Creio que é um fenômeno próprio da natureza humana. A impressão que se tem é que por mais grave que seja a corrupção não chega ao ponto de influir na integridade nem na independência do país, justificando um Estado de Sítio. (...) se nós mantivéssemos a corrupção no texto, acho que diminuiríamos a importância do Estado de Sítio, porque a corrupção não vai ter, nunca terá, um quadro tão geral (...). Eu acho que a corrupção não pode se constituir como grave ameaça. (...) [ela] existe; tem que ser combatida, mas não pode continuar como grave ameaça à independência de funcionamento dos poderes. É que quando se fez a Emenda nº 1, havia uma série de fatores que levaram a isto”.⁶⁵²

De qualquer maneira, a corrupção continuaria sendo uma hipótese constitucional para a suspensão de direitos individuais ou políticos de quaisquer pessoas, inclusive de parlamentares, por decisão do STF.⁶⁵³

Na história brasileira, havia duas interpretações sobre quais crises internas – “graves perturbações da ordem” – poderiam ser enfrentadas com emergências constitucionais. De um lado, defendia-se que eram justificadas apenas diante de levantes armados – as rebeliões, insurreições e guerras civis.⁶⁵⁴ Tratava-se de uma interpretação mais restritiva, democrática e objetiva, no sentido de se fundar em um critério facilmente aferível por órgãos de controle, a ação armada. De outro lado, estendia-se os poderes especiais a situações de gravidade menor, como determinadas greves e manifestações

⁶⁵² CSN, *Ata da 53ª Reunião do CSN*, 1978, p. 5-6.

⁶⁵³ Na Constituição de 1967, a matéria era regulada no artigo 151: “Aquele que abusar dos direitos individuais previstos nos §§ 8º [liberdade de expressão], 23 [liberdade de profissão], 27 [liberdade de reunião] e 28 [liberdade de associação] do artigo anterior e dos direitos políticos, para atentar contra a ordem democrática ou praticar a corrupção, incorrerá na suspensão destes últimos direitos pelo prazo de dois a dez anos, declarada pelo Supremo Tribunal Federal, mediante representação do Procurador-Geral da República, sem prejuízo da ação civil ou penal cabível, assegurada ao paciente a mais ampla defesa. Parágrafo único - Quando se tratar de titular de mandato eletivo federal, o processo dependerá de licença da respectiva Câmara, nos termos do art. 34, § 3º”. Em 1969, a emenda nº 1 deixou de especificar os direitos individuais cujo abuso poderia gerar sua suspensão e eliminou a necessidade de licença prévia da casa parlamentar para que um de seus membros fosse atingido, nos termos do artigo 154: “O abuso de direito individual ou político, com o propósito de subversão do regime democrático ou de corrupção, importará a suspensão daqueles direitos de dois a dez anos, a qual será declarada pelo Supremo Tribunal Federal, mediante representação do Procurador Geral da República, sem prejuízo da ação cível ou penal que couber, assegurada ao paciente ampla defesa. Parágrafo único. Quando se tratar de titular de mandato eletivo, o processo não dependerá de licença da Câmara a que pertencer”.

⁶⁵⁴ Essa posição foi defendida por Rui Barbosa (BARBOSA, Rui, *O Estado de Sítio: sua natureza, seus efeitos, seus limites*, Rio de Janeiro: Companhia Imprensora, 1892, p. 35; e BARBOSA, Rui, *Comentários à Constituição Brasileira*, São Paulo: Saraiva e Cia., 1932, vol. 2, p. 359) e João Barbalho (BARBALHO, João, *Constituição Federal Brasileira*, 2. ed. Rio de Janeiro: F. Briguiet e Cia., 1924, p. 162), na Primeira República, e por Goffredo Telles Júnior, em 1978 (TELLES JR., *O Estado de Sítio e as Outras Salvaguardas*).

públicas.⁶⁵⁵ Podemos classificá-la como uma interpretação mais expansiva, autoritária – pois reprimia formas muito comuns e importantes de participação política – e subjetiva – pois subordinava ao arbítrio do presidente a definição da fronteira entre as atividades cívicas lícitas e as passíveis de repressão por meios excepcionais. Essa divergência mostrava-se de modo mais claro no caso da subversão, tratado como um fator de grave perturbação da ordem interna.⁶⁵⁶ Para críticos do regime como Goffredo Telles Júnior, só poderia ser reprimida quando se manifestasse de forma violenta.⁶⁵⁷ Por sua vez, a tendência entre os militares e seus aliados era considerá-la ilegítima mesmo em suas formas pacíficas – vide o combate de determinados setores à infiltração comunista.⁶⁵⁸

A “grave perturbação da ordem” servia de justificativa para quaisquer dos três institutos. Em princípio, as situações de menor gravidade e de cunho local – em “locais determinados e restritos” – deveriam ser enfrentadas por meio das medidas de emergência.⁶⁵⁹ Ao CSN, Geisel deu como exemplo uma crise restrita a uma metrópole, mas admitiu que o critério era bastante vago.⁶⁶⁰ Os outros dois mecanismos eram reservados para comoções de maior abrangência territorial, em grandes regiões ou até mesmo em todo o país.⁶⁶¹ Outro critério trazido pelo texto legal era a gravidade dos eventos. As medidas de emergência tinham um caráter subsidiário, sendo aplicáveis diante de “graves perturbações que não justificam a decretação dos estados de sítio

⁶⁵⁵ Nesse sentido, posicionaram-se Carlos Maximiliano, em relação à Constituição de 1891 (MAXIMILIANO, Carlos, *Commentarios à Constituição brasileira*); Pontes de Miranda (MIRANDA, Pontes de, *Comentários à Constituição Brasileira de 1946*, 3. ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1960, Vol. 6, p. 446) e Ferreira Filho (FERREIRA FILHO, *O Estado de Sítio*, p. 125-127), com referência à Constituição de 1946; e Ricardo Lewandowski, com base na EC-11 de 1978 (LEWANDOWSKI, *Crise Institucional e Salvaguardas do Estado*, p. 324).

⁶⁵⁶ Como ressaltou o jurista Ricardo Lewandowski, em dissertação de mestrado defendida em 1980, a “vagueza e a ambiguidade do conceito de ‘subversão’” poderia resultar em enorme variação de sua interpretação “em função das convicções políticas e ideológicas de seus aplicadores” (LEWANDOWSKI, *Crise Institucional e Salvaguardas do Estado*, p. 321).

⁶⁵⁷ TELLES JR., *O Estado de Sítio e as Outras Salvaguardas*.

⁶⁵⁸ Como exemplo, ver o *Manual Básico* da ESG de 1975 (ESG, *Manual Básico*).

⁶⁵⁹ “Art. 155 - O Presidente da república, para preservar ou, prontamente, restabelecer, em locais determinados e restritos a ordem pública ou a paz social, ameaçadas ou atingidas por calamidades ou graves perturbações que não justifiquem a decretação dos estados de sítio ou de emergência, poderá determinar medidas de emergência (...)” (grifos nossos) (EMENDA constitucional nº 11/78, p. 239).

⁶⁶⁰ Primeiro, Geisel afirmou: “(...) o que vai caracterizar as Medidas de Emergência, é a necessidade de aplicação mas em locais determinados e restritos. Quer dizer, eu posso amanhã ter um problema dentro da cidade de São Paulo, na área metropolitana de São Paulo. Então, decreto Medidas de Emergência para aquela área. A característica das medidas é que elas sempre são prontas, rápidas, mas aplicadas em áreas limitadas, restritas” (CSN, *Ata da 53ª Reunião do CSN*, 1978, p. 7). Mais adiante, foi retomado o diálogo com Simonsen, ministro da Fazenda, sobre as medidas: “[Geisel:] Elas ficam limitadas no espaço. [Simonsen:] No espaço... [Geisel:] Sendo que isso é um pouco vago. [Simonsen:] É um pouco vago porque o espaço pode ser tudo, menos vago” (p. 12). E a reunião prosseguiu, sem que o assunto fosse retomado.

⁶⁶¹ É o que decorre da indicação de que as medidas se aplicavam a “locais determinados e restritos”, e o estado de emergência e de sítio a “regiões” (EMENDA constitucional nº 11/78, p. 240-241).

ou de emergência”.⁶⁶² Por sua vez, a redação do mecanismo do estado de sítio parecia ilustrar um cenário dramático, em que “fatores de subversão” – termo bastante elástico na retórica da ditadura – ameaçavam ou atingiam “gravemente” a “integridade e a independência do País, o livre funcionamento dos Poderes e de suas instituições”. Um último critério era a urgência da resposta estatal, que discriminava os casos de maior gravidade em que poderia ser aplicado o estado de emergência, em virtude de serem “exigidas providências imediatas”, e não apenas o estado de sítio.⁶⁶³ Notemos que os critérios distintos da gravidade da perturbação da ordem e da urgência também eram bastante vagos, tornando nebulosa a fronteira jurídica entre os seus usos regulares e abusivos.

A hipótese de guerra justificava a aplicação tanto do estado de emergência quanto do estado de sítio.⁶⁶⁴ Havia divergências doutrinárias se o termo designava apenas a guerra externa⁶⁶⁵ ou se também abrangia a guerra civil, na medida em que a primeira expressão, presente na Constituição de 1946, havia sido substituída apenas por “guerra”, nos textos da ditadura militar.⁶⁶⁶ Outro ponto relevante era a exigência de se declarar em caráter oficial o estado de guerra para poder decretar os instrumentos de emergência com base nessa hipótese. Em comentário à Constituição de 1946, Ferreira Filho defendeu que a formalização prévia era necessária.⁶⁶⁷ Após a emenda nº 11, de 1978, que consagrou a proposta de Geisel, o jurista Aricê Amaral Santos defendeu que a medida era dispensável para a aplicação do estado de emergência, pois o instituto caracterizava-se pela urgência

⁶⁶² A menor gravidade das medidas de emergência foi apontada por Geisel. Decorreria da sua maior restrição territorial: “Eu, durante muito tempo, achava que era redundante ter Medidas de Emergência e Estado de Emergência, mas depois eu me rendi, aceitei isto. Acho que foi bom, porque as medidas são em áreas restritas. O Estado de Emergência é coisa mais grave; (...) é mais drástico” (CSN, *Ata da 53ª Reunião do CSN*, 1978, p. 7).

⁶⁶³ EMENDA constitucional nº 11/78, p. 240-241.

⁶⁶⁴ “Art. 156 - No caso de guerra (...), o Presidente da república (...) poderá decretar o estado de sítio. (...) Art. 158 - O Presidente da república (...) poderá decretar o estado de emergência, quando forem exigidas providências imediatas, em caso de guerra (...)” (*Ibid.*, p. 240-241).

⁶⁶⁵ AMARAL SANTOS, *O estado de emergência*, p. 92 ss. Nessa obra de 1980, o autor não apresentou qualquer argumento adicional à sua afirmação. Ademais, defendeu que a guerra revolucionária só poderia ser enfrentada pelo estado de sítio, pois esse serviria para resguardar a “integridade e a independência do país” (art. 156), enquanto o estado de emergência ficaria restrito à guerra externa e às atividades subversivas, que eram preparatórias da guerra revolucionária, mas que com elas não se confundiam (p. 97-98).

⁶⁶⁶ MALUF, *Direito Constitucional*, 1974, p. 460. Para Sahid Maluf, que escrevia no início dos anos setenta, “guerra”, nesse caso, abrangia a “guerra interna, ou guerra civil e a chamada guerra psicológica adversa ou revolucionária subversiva, quando generalizadas e se imp[usesse]m medidas excepcionais de repressão” (grifos no original). Além da Constituição de 1946, os demais textos constitucionais anteriores também traziam expressões mais claras quanto a esse aspecto: “invasão de inimigos” (art. 179, inc. XXXV, da Constituição de 1824), “agressão estrangeira” (art. 80 da Constituição de 1891 e art. 175 da Constituição de 1934) e “ameaça externa” (art. 166 da Constituição de 1937).

⁶⁶⁷ FERREIRA FILHO, *O Estado de Sítio*, p. 123-124.

da resposta estatal, que seria fatalmente retardada pelo procedimento de declaração de guerra.⁶⁶⁸ Essa questão era crucial para o eventual controle institucional externo da decretação dos institutos de emergência, pois representaria um critério jurídico seguro para se aferir e coibir eventuais abusos.⁶⁶⁹

O quadro abaixo traz a síntese das hipóteses fáticas da aplicação de cada um dos três mecanismos constitucionais de emergência:

Situações de Emergência⁶⁷⁰

	Medidas de Emergência	Estado de Emergência	Estado de Sítio
	Calamidade		
<i>Tipo de situação</i>	Grave perturbação da ordem pública	Grave perturbação da ordem pública por fatores de subversão	Grave perturbação da ordem pública por fatores de subversão
		Guerra	Guerra
<i>Gravidade</i>	Menor	Maior	Maior
<i>Urgência</i>	-	Maior	Menor
<i>Abrangência territorial</i>	Mais restrita	Mais ampla	Mais ampla

1.2.2. Os poderes emergenciais

Em geral, os três institutos de emergência admitiam as mesmas prerrogativas contrárias às garantias constitucionais, as “medidas coercitivas”. O rol previsto para o estado de sítio⁶⁷¹ foi acrescido da “intervenção em entidades representativas de classes ou

⁶⁶⁸ AMARAL SANTOS, *O estado de emergência*, p. 94. O presidente só poderia declarar guerra com autorização prévia do Congresso Nacional, exceto em caso de agressão estrangeira durante o intervalo entre as sessões legislativas (art. 47, inc. II, e art. 83, inc. IX, da EC-1/69).

⁶⁶⁹ Em análise da Constituição de 1946, Ferreira Filho apontou que esse critério jurídico, a declaração formal de guerra, era o único que permitia o controle judicial sobre a decretação do estado de sítio. Quando o fundamento fosse a “comoção intestina grave”, a questão seria meramente política, o que impediria a apreciação dos juízes. O autor rechaçava a hipótese de estado de sítio preventivo com base em guerra externa por ausência de previsão constitucional expressa (FERREIRA FILHO, *O Estado de Sítio*, p. 123-124 e 142-143).

⁶⁷⁰ EMENDA constitucional nº 11/78, p. 240-241.

⁶⁷¹ O rol estabelecido na Constituição de 1946 era muito semelhante, tanto no conteúdo quanto na estrutura da redação, e Ferreira Filho o interpretava como taxativo, e não exemplificativo. Ou seja, elencava todas as medidas que poderiam ser adotadas, não se admitindo quaisquer outras (FERREIRA FILHO, *O Estado de Sítio*, p. 153).

categorias profissionais” e foi estendido para as novas salvaguardas. Estas eram as medidas compartilhadas:

- Obrigação de residência em localidade determinada;
- Detenção em edifícios não destinados aos réus de crimes comuns;
- Busca e apreensão em domicílio;
- Suspensão da liberdade de reunião e de associação;
- Intervenção em entidades representativas de classes ou categorias profissionais;
- Censura de correspondência, da imprensa, das telecomunicações e diversões públicas; e
- Uso ou ocupação temporária de bens das autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista ou concessionárias de serviços públicos, bem como a suspensão do exercício do cargo, função ou emprego nas mesmas entidades.⁶⁷²

No estado de emergência e de sítio, o texto da proposta trazia regulamentações adicionais. Ao Congresso Nacional, era vedada a reforma da constituição e era facultada a suspensão das imunidades parlamentares de seus pares, dentro de cada casa legislativa. No estado de sítio, os deputados federais e senadores poderiam ainda determinar a suspensão de outras garantias constitucionais, por lei.

A vigência dessas regras no tempo – e, como se viu, no espaço – variava de acordo com o instituto utilizado. Nas medidas de emergência, o prazo – inicialmente indefinido – era de 60 dias, e no estado de emergência era de 90 dias, havendo em ambos os casos a possibilidade de prorrogação por “uma vez e por igual período”. Os prazos tornavam-se bem mais amplos no estado de sítio, sendo de 180 dias em caso de grave perturbação da ordem, podendo haver prorrogação se persistissem os seus fundamentos iniciais; e, em caso de guerra, até que as hostilidades cessassem de modo definitivo.⁶⁷³

Como se viu no capítulo anterior, o governo inclinou-se por muito tempo pela alternativa de criar salvaguardas constitucionais de poderes plenos ou bastante amplos. Ao fim, optou por novos institutos de tipo rígido, ou seja, de prerrogativas emergenciais predeterminadas pela constituição. A comparação com o artigo 16 francês, por exemplo, demonstra um grande contraste, pois o último admite quaisquer “medidas exigidas [pelas] circunstâncias”, exceto o fechamento da Assembleia Nacional. Caso incorporado ao direito brasileiro, o dispositivo indicaria uma limitação jurídica formal do poder político

⁶⁷² EMENDA constitucional nº 11/78, p. 240-241.

⁶⁷³ *Ibid.*, p. 240-241.

muito menor do que as medidas de emergência e o estado de emergência. Conforme já se afirmou, uma explicação plausível para essa mudança é que o governo tenha cedido, em relação aos planos iniciais, às pressões liberalizantes e democratizantes que se avolumavam na oposição parlamentar, na sociedade civil e na opinião pública internacional. Outra hipótese é que a liderança do regime militar temia deixar tamanha margem de arbítrio nas mãos dos políticos civis, que em breve voltariam a ocupar a presidência da república.

A novidade da “intervenção em entidades representativas de classes ou categorias profissionais” visava dois tipos de atores políticos: os sindicatos de trabalhadores e as entidades como a ABI e a OAB. Há muito tempo a legislação já previa formas de intervenção do governo em entidades sindicais. A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), de 1943, possibilitava ao ministro do trabalho intervir em sindicatos no caso de dissídio, de “perturbação” ao funcionamento da entidade e de “motivos relevantes de segurança nacional”;⁶⁷⁴ e cassar a carta de reconhecimento do sindicato no caso de constituição ou funcionamento ilegais ou de criação de “obstáculos à execução da política econômica”, dentre outras situações.⁶⁷⁵ A ação sindical mais incisiva, a greve, era uma hipótese tradicional de decretação de estado de sítio.⁶⁷⁶ Para os setores que ascenderam ao poder em 1964, as paralisações de trabalhadores eram vistas, em geral, como ilegítimas e como instrumentos subversivos.⁶⁷⁷ Dois meses depois do golpe, foi aprovada uma lei que punia algumas de suas formas até mesmo com a prisão e a expulsão dos estrangeiros

⁶⁷⁴ Art. 528 da CLT: “Ocorrendo dissídio ou circunstâncias que perturbem o funcionamento de entidade sindical ou motivos relevantes de segurança nacional, o Ministro do Trabalho e Previdência Social poderá nela intervir, por intermédio de Delegado ou de Junta Interventora, com atribuições para administrá-la e executar ou propor as medidas necessárias para normalizar-lhe o funcionamento” (grifo nosso). A hipótese grifada, sobre segurança nacional, foi incluída pela própria ditadura militar, por meio do Decreto-Lei nº 3, de 27 de janeiro de 1966, e continua vigente em 2020.

⁶⁷⁵ Art. 555 da CLT: “A pena de cassação da carta de reconhecimento será imposta à entidade sindical: a) que deixar de satisfazer as condições de constituição e funcionamento estabelecidas nesta Lei; (...) c) que criar obstáculos à execução da política econômica adotada pelo Governo”.

⁶⁷⁶ Em outubro de 1963, Goulart enviou ao Congresso uma proposta de decreto de estado de sítio por comoção interna, configurada, dentre outros fatores, por greves que “se suced[ia]m e serv[ia]m de pretexto para a conspiração política” (NAUD, Leda Maria Cardoso, Estado de Sítio. 5ª parte: 1946-1965, *Revista de Informação Legislativa*, p. 119–164, 1966, p. 139-141). No ano seguinte, Ferreira Filho tratou a greve geral política como uma “arma revolucionária” e uma causa contemporânea de comoção intestina (FERREIRA FILHO, *O Estado de Sítio*, p. 9, 109 e 126-127).

⁶⁷⁷ Como ressaltou o jurista Ricardo Lewandowski, os sindicatos de trabalhadores eram tratados como particularmente vulneráveis à “subversão comunista”, da qual seriam as primeiras “vítimas”, ainda nas fases iniciais da guerra revolucionária, segundo a Doutrina de Segurança Nacional da ESG (LEWANDOWSKI, *Crise Institucional e Salvaguardas do Estado*, p. 318-319). Recordemos que a influência política dos sindicatos, à época do Governo João Goulart, foi uma das justificativas do Golpe de 1964 (RIDENTI, *As oposições à ditadura: resistência e integração*).

que delas tomassem parte.⁶⁷⁸ Outras proibições foram feitas pela Lei de Segurança Nacional.⁶⁷⁹

Em maio de 1978, houve uma irrupção de greves no país, a partir da paralisação dos metalúrgicos do ABC, e seus líderes e entidades rapidamente se tornaram atores políticos relevantes. Uma das reações do regime foi a reforma de Geisel, que permitiria intervenções temporárias em sindicatos sem quaisquer justificativas ou procedimentos jurídicos específicos. Quanto a entidades como a ABI e a OAB, que haviam se tornado críticos contumazes do regime, a legislação anterior não previa formas de intervenção governamental. A mudança constitucional era uma forma de tentar neutralizá-las em situações de crise política.⁶⁸⁰

Essa sempre fora uma característica do estado de sítio no Brasil: debilitar os setores críticos ao governo, na sociedade e no parlamento, por meio da expansão dos poderes presidenciais. Era um artifício que gerava ou tornava mais agudo um desequilíbrio político. A depender de seu uso, poderia enfraquecer as condições de efetividade das suas próprias limitações jurídicas, ao atingir a autonomia dos órgãos de controle externo, o Congresso Nacional e o poder judiciário. Isso explica a preocupação com as imunidades parlamentares durante as situações de emergência – e, na experiência francesa, justifica a vedação de se fechar a Assembleia Nacional por meio dos plenos poderes presidenciais.

Outro risco dos instrumentos de emergência para a normalidade constitucional era o uso da expansão temporária das prerrogativas presidenciais para alterar as regras da disputa política, de modo a prejudicar os adversários ou impor as próprias concepções. A primeira e única reforma da Constituição de 1891 ocorreu durante o estado de sítio, em 1926, o que causou polêmica. Em resposta, os constituintes de 1934 vedaram emendas constitucionais durante períodos de emergência, o que seria desrespeitado já no ano

⁶⁷⁸ Artigos 27 e 29 da Lei nº 4.330, de 1º de junho de 1964. A pena para a greve ilegal era a reclusão de 6 meses a 1 ano acrescida de multa, dobrada em caso de reincidência (art. 29).

⁶⁷⁹ Artigos 38 e 45 do Decreto-Lei nº 898, de 29 de setembro de 1969 (Lei de Segurança Nacional).

⁶⁸⁰ Durante o Governo Geisel, tentou-se obrigar a OAB a prestar contas ao TCU. A questão só se resolveu em fevereiro de 1978, quando foi publicado no Diário Oficial da União um parecer contrário do consultor-geral da república, Rafael Mayer, que representaria o presidente na VII Conferência Nacional da OAB e que no final do ano seria indicado ao STF (MOTTA, *'Dentro da névoa autoritária acendemos a fogueira...': a OAB na redemocratização brasileira (1974-80)*).

seguinte.⁶⁸¹ Na reforma de 1978, a proibição foi estendida do estado de sítio para o estado de emergência, mas não, de modo expresso, para as medidas de emergência.⁶⁸²

Assim, as normas acerca das prerrogativas de emergência eram muito semelhantes nos três institutos. Diferenciavam-se apenas quanto ao tempo e ao espaço de sua vigência e quanto a alguns poderes atribuídos formalmente às duas casas parlamentares federais, de legislar novas medidas coercitivas e suspender as imunidades de seus membros. Outra diferença era a omissão acerca da reforma constitucional durante as medidas de emergência. Esse panorama pode ser sintetizado da seguinte maneira:

Normas de Prerrogativa⁶⁸³

	Medidas de Emergência	Estado de Emergência	Estado de Sítio
<i>Prerrogativas do Presidente</i>	Obrigar residência em localidade determinada		
	Ordenar detenção em edifícios não destinados aos réus de crimes comuns		
	Ordenar busca e apreensão em domicílio		
	Suspender a liberdade de reunião e de associação		
	Intervir em entidades representativas de classes ou categorias profissionais		
	Censurar correspondência, da imprensa, das telecomunicações e diversões públicas		
	Usar ou ocupar temporariamente bens das autarquias empresas públicas sociedades de economia mista ou concessionárias de serviços públicos, bem como a suspender o exercício do cargo, função ou emprego nas mesmas entidades		
<i>Prerrogativas do Congresso Nacional</i>			Suspender outras garantias constitucionais, mediante lei
		Suspender imunidades de parlamentar	Suspender imunidades de parlamentar
<i>Vedações</i>		Não emendar a constituição	Não emendar a constituição

⁶⁸¹ MARQUES, *Repressão Política e Usos da Constituição no Governo Vargas (1935-1937)*, p. 96 ss. Segundo Ferreira Filho, em opinião lastreada na Constituição de 1946, “[c]om isso, pretende-se evitar seja alterada a ordem constitucional sob coação do executivo, que censura a informação e tem meios extraordinários de pressão, ou sob a influência profunda, mas possivelmente falaz de circunstâncias anormais” (FERREIRA FILHO, *O Estado de Sítio*, p. 163).

⁶⁸² “Art. 47. § 2º - A Constituição não poderá ser emendada na vigência de estado de sítio ou estado de emergência” (EMENDA constitucional nº 11/78, p. 239).

⁶⁸³ *Ibid.*, p. 238-241.

<i>Prazo</i>	60 dias, com uma prorrogação por igual período ⁶⁸⁴	90 dias, com uma prorrogação por igual período	Perturbação da ordem: 180 dias, prorrogáveis Guerra: duração do conflito
<i>Abrangência territorial</i>	Mais restrita	Mais ampla	Mais ampla

1.2.3. As formas do controle externo

De acordo com o texto constitucional vigente, a atuação do poder executivo federal durante o estado de sítio era subordinada ao controle do Congresso Nacional e do poder judiciário. O primeiro mantinha ou revogava a sua decretação, após vigorar por alguns dias, e avaliava a sua execução posteriormente, podendo mitigar e, com base na Lei dos Crimes de Responsabilidade, punir eventuais abusos. Os atingidos pelos poderes extraordinários poderiam buscar amparo de seus direitos, quando violados, no poder judiciário. Nos instrumentos de emergência impostos em 1978, as formas de controle foram mitigadas. O decreto presidencial de sua aplicação não dependia de aprovação parlamentar para se manter em vigor. Segundo o discurso oficial, o fim dessa prerrogativa era compensado pela criação do Conselho Constitucional, com participação do poder legislativo, que deveria ser consultado pelo presidente antes que decretasse o estado de emergência. No caso das medidas de emergência, sequer esse procedimento era previsto, e tampouco o era o controle parlamentar posterior. Da perspectiva jurídica, a nova configuração impedia que fossem coibidos os eventuais abusos na decretação dos novos instrumentos. Assim, bastava o presidente alegar a existência de uma grave perturbação da ordem, por exemplo, para que pudesse arrogar poderes excepcionais temporários, mesmo que sua alegação não correspondesse aos fatos.

⁶⁸⁴ A proposta do governo enviada ao Congresso não continha prazo para as medidas de emergência. De qualquer maneira, na reunião do CSN que antecedeu o envio, Geisel afirmou que as medidas eram submetidas a prazos mais curtos do que o estado de emergência: “Eu, durante muito tempo, achava que era redundante ter Medidas de Emergência e Estado de Emergência, mas depois eu me rendi, aceitei isto. Acho que foi bom, porque as medidas são em áreas restritas. O Estado de Emergência é coisa mais grave; é de maior duração; é mais drástico” (CSN, *Ata da 53ª Reunião do CSN*, 1978, p. 7). Assim, a omissão do prazo na proposta decorreu de lapso ou, talvez, de tática para o governo dar a impressão de que os parlamentares também haviam contribuído para a elaboração da emenda constitucional.

Desde 1964, o presidente da república detinha a prerrogativa de decretar o estado de sítio, mesmo quando o Congresso Nacional estivesse reunido. A regra, criada pelo AI-1⁶⁸⁵ e mantida pelo AI-2,⁶⁸⁶ foi alçada ao texto constitucional em 1967. Porém, o decreto presidencial deveria ser submetido em até 5 dias ao Congresso Nacional, que poderia mantê-lo em vigor ou revogá-lo.⁶⁸⁷ Durante esse período, ele produzia seus efeitos. Não eram exigidas razões formais específicas para a decisão dos parlamentares. Era uma decisão política. Contudo, nada impedia que se baseassem em critérios jurídicos. O ato presidencial era sujeito a exigências materiais – a efetiva ocorrência das hipóteses fáticas da guerra ou da grave perturbação da ordem por fatores internos – e formais – como a especificação das regiões abrangidas, das medidas coercitivas adotadas e das “pessoas incumbidas de sua execução”.⁶⁸⁸ Em 1963, os parlamentares de oposição haviam utilizado o argumento de inconstitucionalidade para negar a proposta de estado de sítio do presidente João Goulart.⁶⁸⁹

Em 1978, a proposta do governo não estendia esse procedimento para os novos institutos. No estado de emergência, foi substituído pela consulta prévia ao novo Conselho Constitucional, composto, no mínimo, pelos presidentes do Senado e da Câmara dos Deputados, pelo ministro da justiça e um ministro militar, pelo vice-presidente e pelo próprio presidente da república, o detentor único do poder decisório.⁶⁹⁰ O estado de sítio também passou a ser submetido sempre a consulta prévia ao mesmo CSN, sem prejuízo da submissão do decreto ao parlamento nacional. Apenas as medidas de emergência dispensavam a participação de qualquer outro órgão para serem aplicadas. Bastava a vontade do presidente.⁶⁹¹

⁶⁸⁵ “Art. 6º - O Presidente da República, em qualquer dos casos previstos na Constituição, poderá decretar o estado de sítio, ou prorrogá-lo, pelo prazo máximo de trinta (30) dias; o seu ato será submetido ao Congresso Nacional, acompanhado de justificação, dentro de quarenta e oito (48) horas”.

⁶⁸⁶ “Art. 13 - O Presidente da República poderá decretar o estado de sítio ou prorrogá-lo pelo prazo máximo de cento e oitenta dias, para prevenir ou reprimir a subversão da ordem interna”.

⁶⁸⁷ “Art. 152 - O Presidente da República poderá decretar o estado de sítio nos casos de: I - grave perturbação da ordem ou ameaça de sua irrupção; II - guerra. (...) Art. 153 - § 1º - Em qualquer caso o Presidente da República submeterá o seu ato ao Congresso Nacional, acompanhado de justificação, dentro de cinco dias. § 2º - Se o Congresso Nacional não estiver reunido, será convocado imediatamente pelo Presidente do Senado Federal”.

⁶⁸⁸ “Art. 152 - § 1º - O decreto de estado de sítio especificará as regiões que deva abranger, nomeará as pessoas incumbidas de sua execução e as normas a serem observadas” (Constituição de 1967).

⁶⁸⁹ NAUD, *Estado de Sítio. 5ª parte: 1946-1965*.

⁶⁹⁰ EMENDA constitucional nº 11/78, p. 240-241. A proposta original do governo previa que a lei poderia criar novos membros natos e eventuais (p. 242), o que foi suprimido no Congresso Nacional.

⁶⁹¹ *Ibid.*, p. 240-241. Antes, a Constituição de 1967 e a emenda nº 1, de 1969, obrigavam a consulta prévia ao Conselho de Segurança apenas quando se tratasse de aplicar outras medidas coercitivas estabelecidas em lei, frente à subversão (art. 155, § 3º).

Reservadamente, Geisel explicou no CSN o que esperava do Conselho Constitucional na aplicação do estado de emergência:

(...) no fundo, [o Conselho] tem um duplo objetivo: não apresentar o Presidente da República como um homem de arbítrio e a participação dos Presidentes do Senado e da Câmara, o que traz um maior suporte legal porque, de certa forma, o Poder Legislativo estará participando, não com todo seu corpo, mas através das duas Presidências que, normalmente, são constituídas por homens de confiança do Poder Executivo, como sempre tem sido.⁶⁹²

A consulta prévia ao Conselho de Segurança para decretar o estado de sítio era justificada na mesma linha de raciocínio:

Mas é uma forma de dar mais importância ao problema. Mas como nós, no outro caso, colocamos o Conselho Constitucional, achamos que no caso do Estado de Sítio devíamos ouvir o Conselho de Segurança. É uma maneira de tornar, inclusive junto ao Congresso, mais importante o pedido do Estado de Sítio. Quer dizer, sempre com a ideia de não parecer que estas medidas, o Estado de Sítio, ou o que for, resultam apenas de um arbítrio, de uma ação do Presidente da República. Embora o Presidente seja o responsável único e o Ministério e o Conselho de Segurança sejam Órgãos de assessoramento, são úteis neste sentido. Amanhã, quando o Presidente disser que ouviu o CSN, ou que o Conselho se manifestou a favor, isto de certa forma lhe dá um respaldo. Para quem está sentado aqui nesta cadeira é importante.⁶⁹³

A fórmula dos conselhos consultivos era conveniente e segura para o presidente da república, mas pouco relevante para coibir abusos jurídicos na decretação dos dois institutos. Era conveniente porque sugeria que suas decisões eram descentralizadas, ao passo que o autoritarismo era associado à centralização do poder. Logo, esperava-se que a medida passasse a impressão de que o novo modelo político era mais próximo do estado democrático de direito. Porém, os conselhos asseguravam, em boa medida, que o poder seria mantido nas mãos do presidente da república, pois não teriam qualquer poder decisório e seriam compostos por autoridades formalmente subalternas, no estado de sítio, ou geralmente aliadas, no estado de emergência.⁶⁹⁴ Portanto, faltavam as prerrogativas formais e a autonomia substancial para que os conselhos pudessem exercer o controle efetivo de eventuais abusos jurídicos na decretação dos dois institutos. Na melhor das

⁶⁹² CSN, *Ata da 53ª Reunião do CSN*, 1978, p. 4.

⁶⁹³ *Ibid.*, p. 12-13.

⁶⁹⁴ O alinhamento político entre o governo e os presidentes das duas casas do Congresso Nacional viria a ser estremecido apenas durante o governo de José Sarney (1985-1990), quando Ulisses Guimarães, do mesmo partido do presidente, chefiou a Câmara dos Deputados (1985-1989).

hipóteses, poderiam tornar a decisão presidencial mais bem informada a partir de diferentes perspectivas setoriais.

Na década de 1970, o controle judicial sobre o mérito da decretação dos mecanismos de emergência não chegou a ser explicitamente aventado ou debatido. Havia duas correntes de opinião na tradição brasileira do estado de sítio. Uma negava a possibilidade, com base na divisão entre questões políticas e questões jurídicas. As primeiras seriam de competência exclusiva dos órgãos políticos, o poder executivo e o poder legislativo. Ao poder judiciário, caberia deliberar apenas sobre as questões de direito. No caso da aplicação do estado de sítio, a verificação da efetiva ocorrência de grave “comoção intestina” ou de guerra era uma questão política e apenas certas formalidades – como a sua forma (de decreto ou lei), a consulta prévia a determinado conselho, a fixação do prazo de vigência, a indicação da abrangência territorial, a definição da autoridade responsável pela sua execução e a adoção de medidas coercitivas autorizadas pela constituição – eram questões jurídicas e, portanto, passíveis de controle judicial. Historicamente, essa posição havia sido acolhida pelo STF.⁶⁹⁵

Em obra de 1964, Ferreira Filho defendeu que a decretação do estado de sítio com fundamento em guerra externa deveria ser precedida por ato que formalizasse a situação de beligerância, nos termos da Constituição de 1946, um “estado jurídico”, e não um “estado de fato”. Apenas nesse caso os juízes poderiam verificar a efetiva ocorrência das hipóteses fáticas de aplicação do instituto. Quando o fundamento fosse a “comoção intestina grave”, a apreciação judicial estaria vedada. Mesmo assim, era mantida a soberania dos poderes executivo e legislativo sobre a conveniência e oportunidade de se declarar guerra e de decretar o estado de sítio com base na mesma, desde que cumprissem as formalidades jurídicas exigidas.⁶⁹⁶

A outra corrente de opinião reconhecia ao poder judiciário uma competência mais ampla para apreciar abusos no estado de sítio. Seu precursor no Brasil foi Rui Barbosa. Segundo o jurista e político baiano, as condições de aplicação do instituto deveriam ser apreciadas pelos juízes como forma de resguardar as liberdades individuais atingidas de modo indevido. Essa prerrogativa não prejudicava a deliberação política do Congresso

⁶⁹⁵ Segundo Ferreira Filho, essa opinião foi adotada pelo STF no acórdão nº 3.556, de 10 de junho de 1914 (FERREIRA FILHO, *O Estado de Sítio*, p. 141). Diante das novas salvaguardas, juristas como Aricê Amaral Santos (AMARAL SANTOS, *O estado de emergência*, p. 113) e Ricardo Lewandowski (LEWANDOWSKI, *Crise Institucional e Salvaguardas do Estado*, p. 322) reafirmaram esse entendimento, pois o mérito da decretação dos institutos de emergência seria uma questão exclusivamente política.

⁶⁹⁶ FERREIRA FILHO, *O Estado de Sítio*, p. 141-143.

acerca do decreto presidencial, cujo escopo era decidir acerca da responsabilização do governo. A primeira era uma questão jurídica, enquanto a segunda era política. Com base nessa divisão, sequer haveria contradição entre a aprovação parlamentar do decreto do sítio e a sentença do poder judiciário que protegesse um direito individual atingido pelo decreto, editado na ausência das hipóteses fáticas previstas na constituição.⁶⁹⁷

Notemos que esse debate era sobre o estado de sítio, em que o Congresso Nacional detinha poder decisório para contrastar decisões politicamente inadequadas ou juridicamente irregulares do presidente da república. Esse controle parlamentar era afastado nas novas salvaguardas, o que tornava o controle judicial ainda mais importante para coibir o seu uso abusivo. A proposta de Geisel mantinha o texto clássico sobre o tema nas constituições brasileiras, estendendo-a apenas ao estado de emergência: “a inobservância de qualquer das prescrições relativas ao estado de sítio, tornará ilegal a coação e permitirá ao paciente recorrer ao Poder Judiciário”.⁶⁹⁸ As “prescrições” poderiam ser interpretadas de acordo com ambas as versões da doutrina das questões políticas, expostas acima. No entanto, a expectativa do presidente Geisel era que houvesse controle judicial apenas dos atos executórios do instituto, inclusive quanto às medidas de emergência, sobre as quais o texto normativo era omissivo, conforme expôs na mensagem ao Congresso:

Escusado será acrescentar que as medidas de emergência, bem como os atos praticados na execução do estado de sítio e no estado de emergência, estão sujeitos ao controle jurisdicional.⁶⁹⁹

⁶⁹⁷ BARBOSA, *Estado de Sítio*, p. 161-172.

⁶⁹⁸ EMENDA constitucional nº 11/78, p. 240-241. Essa fórmula havia sido adotada na Constituição de 1934 (art. 175, § 14), na Constituição de 1946 (art. 215) e na Constituição de 1967 (art. 156). A Constituição de 1891 era omissa quanto ao controle judicial. A doutrina de Rui Barbosa sobre o tema foi construída para convencer o STF de que a constituição republicana lhe atribuía, implicitamente, competência jurisdicional sobre o tema. Era uma forma de defender seus clientes atingidos pelos frequentes usos do instituto, durante a Primeira República, e de doutrinar as autoridades nacionais acerca da função do STF, projetado à semelhança da Suprema Corte dos Estados Unidos por influência direta do jurista e político baiano (BARBOSA, *Estado de Sítio*). No estado de emergência da Constituição de 1937, o controle judicial era expressamente vedado (art. 170).

⁶⁹⁹ EMENDA constitucional nº 11/78, p. 237. Na imprensa, Ruy Lopes, colunista da *Folha de São Paulo*, considerou que “a leitura da mensagem remetida ao Congresso deixa[va] uma impressão exatamente oposta, e esse [era] um dos pontos nevrálgicos do projeto (...)”, pois “as medidas de emergência não est[avam] sob controle algum, assim como a própria decretação do estado de emergência” (FSP, 27/6/78, p. 2). Recordemos que o projeto de Geisel mantinha o parágrafo 4º do artigo 153 da constituição, que impedia que a lei vedasse a apreciação judicial de “qualquer lesão de direito individual”. Ao CSN, o presidente havia justificado a não inclusão de membros do poder judiciário no Conselho Constitucional como forma de não prejudicar a imparcialidade jurisdicional durante o estado de emergência (CSN, *Ata da 53ª Reunião do CSN*, 1978, p. 8).

No estado de emergência, o presidente teria cinco dias para justificar o seu decreto ao Congresso Nacional, que, caso em recesso, deveria permanecer reunido em sessão extraordinária durante o seu período de vigência. Expirado o prazo, o presidente deveria justificar-se novamente aos parlamentares em relação a cada providência adotada, como no estado de sítio.⁷⁰⁰ A Lei dos Crimes de Responsabilidade tratava alguns casos de modo inequívoco como crimes de responsabilidade do presidente e de seus subordinados,⁷⁰¹ o que poderia levar até mesmo ao *impeachment*, a critério dos deputados e senadores:⁷⁰² “tomar ou autorizar durante o estado de sítio, medidas de repressão que excedam os limites estabelecidos na Constituição”⁷⁰³ e “decretar o estado de sítio, estando reunido o Congresso Nacional, ou no recesso deste, não havendo comoção interna grave nem fatos que evidenciem estar a mesma a irromper ou não ocorrendo guerra externa”.⁷⁰⁴ Mas as hipóteses legais eram amplas o suficiente para abarcar abusos relacionados às medidas de emergência⁷⁰⁵ e ao estado de emergência, como ilustrado por seu artigo 4º: “São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição Federal, e, especialmente, contra: (...) III - O exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; IV - A segurança interna do país (...)”. Ferreira Filho elencou outras providências que poderiam ser adotadas pelos parlamentares no estado de sítio da Constituição de 1946, como a anistia dos abusos jurídicos perpetrados em sua vigência.⁷⁰⁶ Podemos ainda acrescentar a possibilidade de reparação de algumas ilegalidades, como a fixação legal de indenizações pecuniárias.

Em comparação com o AI-5 e outros atos institucionais, a proposta de Geisel representou um avanço no que se refere ao controle institucional externo dos poderes extraordinários do presidente da república. O Congresso e o poder judiciário passariam a dispor de instrumentos mais efetivos para coibir abusos jurídicos e sua autonomia seria

⁷⁰⁰ EMENDA constitucional nº 11/78, p. 240-241.

⁷⁰¹ Segundo Aricê Amaral dos Santos, a execução dos três mecanismos de emergência cabia às Forças Armadas (AMARAL SANTOS, *O estado de emergência*, p. 110). Não havia qualquer norma legal ou constitucional nesse sentido. Parece se tratar de uma prática costumeira dos presidentes da república.

⁷⁰² Art. 3º da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950: “Os crimes definidos nesta lei, ainda quando simplesmente tentados, são passíveis da pena de perda do cargo, com inabilitação, até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública, imposta pelo Senado Federal nos processos contra o Presidente da República ou Ministros de Estado, contra os Ministros do Supremo Tribunal Federal ou contra o Procurador Geral da República”.

⁷⁰³ Art. 7º, nº 10, da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950.

⁷⁰⁴ Art. 8º, nº 3, da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950.

⁷⁰⁵ O texto sobre as medidas de emergência não mencionava o relatório final do presidente ao Congresso. Limitava-se a obrigá-lo a justificar o seu decreto aos parlamentares, no prazo 48 horas da sua edição (EMENDA constitucional nº 11/78, p. 240-241).

⁷⁰⁶ FERREIRA FILHO, *O Estado de Sítio*, p. 145-146.

reforçada, com o fim as cassações e os expurgos de seus membros por ato imotivado do chefe do executivo, sem verdadeiro direito à defesa. Por outro lado, era incerta a efetividade dos limites jurídicos traçados aos poderes presidenciais nas novas salvaguardas. O texto não era assertivo quanto ao controle judicial sobre a sua decretação e era omissivo quanto ao controle parlamentar posterior das medidas de emergência. Ademais, seria interpretado por um Congresso e um poder judiciário sujeito a mais de uma década de expurgos e outras manipulações para conformá-los aos valores e aos interesses do regime ditatorial. Diversos outros dispositivos autoritários foram mantidos, como as eleições indiretas, a legislação de segurança nacional e a exclusão política de parcela expressiva da sociedade. Após anos de violência arbitrária, a mera presença da corporação militar à frente do governo, com seu virtual monopólio da força bruta, era um fator dissuasório suficiente para macular a autonomia dos demais poderes. Assim, uma série de elementos sugeria que as novas salvaguardas seriam o novo campo em que o arbítrio presidencial poderia atuar sem maiores constrangimentos jurídicos. O quadro a seguir traz as perspectivas de controle institucional externo das prerrogativas constitucionais de emergência:

Controle Institucional Externo

	Medidas de Emergência	Estado de Emergência	Estado de Sítio
<i>Formalidades da aplicação</i>		Consulta prévia ao Conselho Constitucional	Consulta prévia a CSN Controle parlamentar
<i>Hipóteses fáticas de aplicação</i>			Controle parlamentar
<i>Atos executórios</i>		Controle judicial	Controle judicial
	(texto omissivo)	Controle parlamentar posterior	Controle parlamentar posterior

2. Uma tramitação de cartas marcadas

Houve um esforço do regime para dar ares de normalidade democrática ao procedimento da reforma de 1978. Esse era o sentido da submissão da proposta de Geisel ao Congresso Nacional, quando o presidente poderia simplesmente tê-la imposto com o

uso do AI-5, como fizera no ano anterior, no Pacote de Abril.⁷⁰⁷ No entanto, ela ocorreu sob o signo do autoritarismo. Os poderes de exceção haviam manipulado as regras de reforma constitucional para que as maiorias arenistas na Câmara e no Senado fossem suficientes para a aprovação de uma emenda. Ademais, os parlamentares foram logo advertidos de que se estava “emendando a Constituição sob regime revolucionário”, nas palavras do senador Petrônio Portella.⁷⁰⁸ Do lado da oposição, a margem de manobra era pequena, e se preferiu centrar esforços nas boas perspectivas eleitorais daquele ano, em que o MDB poderia aumentar o seu peso nas duas casas legislativas federais. O partido apresentou emendas à PEC-7 com o objetivo de restaurar imediatamente as eleições diretas para os governos estaduais e todo o Senado. Havia alguma chance de aprovação, pois havia possibilidade de dissidência arenista expressiva. A estratégia quase deu certo. Quanto às salvaguardas de emergência, não havia perspectiva de vitória para a oposição. O Pacote de Abril havia liquidado a fatura.⁷⁰⁹ Ainda assim, o MDB tentou minorar o seu autoritarismo, além de apresentar a sua agenda de reconstitucionalização do país, em sintonia com diversos setores da sociedade civil. No Congresso, ganhou o apoio dos novos sindicalistas, que desde maio agitavam o país com grandes mobilizações grevistas. Mas não foi suficiente. Ao fim, as pressões do regime e a disciplina partidária garantiram a aprovação da reforma de Geisel, com o auxílio de emedebistas cooptados com sucesso.

Geisel revelou ao CSN a sua estratégia para aprovar a sua reforma política no Congresso Nacional. Desde o Pacote de Abril, bastavam os votos dos parlamentares arenistas. O risco era a adesão de dissidentes a emendas do MDB em questões sensíveis, como a supressão ou “deturpação” das novas salvaguardas ou a concessão de anistia. Para contorná-lo, o próprio presidente iria conversar com os líderes parlamentares da Arena

⁷⁰⁷ Segundo o texto constitucional vigente, os atos institucionais e complementares poderiam ser revogados pelo presidente após consulta ao CSN (art. 182, § único, EC-1/69). Afonso Arinos recomendou ao governo que os extinguisse por ato complementar, e não por decreto ou decreto-lei (ARINOS DE MELO FRANCO, *Relatório sobre as Reformas Políticas*, p. 313). Entretanto, esse procedimento não permitia a criação concomitante dos novos instrumentos constitucionais de emergência. Segundo Ricardo Lewandowski, a opção pelo envio de PEC ao Congresso objetivava contornar as resistências da linha-dura à revogação dos atos institucionais – ao fim, esse setor teria ficado satisfeito com as salvaguardas (LEWANDOWSKI, *Crise Institucional e Salvaguardas do Estado*, p. 271-288). Assim, essa estratégia visava fortalecer a posição de Geisel nas disputas internas do regime.

⁷⁰⁸ Segundo Luiz Alberto Bahia, colunista do jornal *Folha de São Paulo*, Portella teria afirmado: “É preciso lembrar que nós estamos emendando a Constituição sob regime revolucionário” (FSP, 28/6/78, p. 2). Em março, o senador já havia ameaçado com o uso do AI-5 durante a campanha eleitoral (FSP, 12/3/78, p. 4).

⁷⁰⁹ Posteriormente, o jornalista Carlos Castello Branco afirmou que o alijamento da oposição parlamentar do processo decisório sobre a reforma, efetuado pelo Pacote de Abril, foi um expediente de Geisel baseado no entendimento de que seria “mais bem assimilada pelos bolsões revolucionários se a ela não aderisse expressamente o MDB, Partido que os radicais encara[va]m como um bloco infiltrado por subversivos e, portanto, insuscetível de colaborar com um Governo respeitável” (Coluna do Castello, JB, 31/12/78).

para que fosse garantida a disciplina partidária.⁷¹⁰ Vigorava a regra de perda de mandato para o parlamentar que contrariasse diretrizes oficiais da agremiação,⁷¹¹ como a definição de voto relativa à PEC e suas emendas. Ao mesmo tempo, seria feito um esforço para impedir a aprovação de destaques da oposição, ou seja, pedidos para votar separadamente parte da proposta. Recordemos que o projeto de reforma continha pontos que agradavam a toda a oposição, como o fim do AI-5. Por isso, se o MDB conseguisse “destacar” alguns temas de grande apelo político para votação à parte, sem prejuízo do apoio ao restante da PEC, seria muito mais fácil angariar apoio, tanto nas suas próprias fileiras quanto na Arena. Caso bem-sucedida, a manobra do governo obrigaria os parlamentares a aprovar ou rejeitar a proposta na íntegra, e rejeitá-la, nesses termos, consistiria em se opor ao que a opinião pública tratava como avanços indiscutíveis, como a revogação dos atos institucionais.⁷¹² E era ano eleitoral.

Outra tática cogitada era a apresentação de uma proposta de substitutivo, uma reformulação abrangente da proposta, caso houvesse resistências intransponíveis ao texto original. Seria uma solução negociada, uma última tentativa de evitar a derrota completa da iniciativa reformista do presidente. Por fim, se não houvesse como resguardar os propósitos originais das reformas políticas, como a criação das salvaguardas constitucionais e vedação de uma anistia ampla e irrestrita, o presidente poderia simplesmente retirar a proposta de tramitação. Como autor da iniciativa, teria essa prerrogativa legal. A medida extrema faria as reformas voltarem à “estaca zero” e seria justificada à nação por meio de um pronunciamento em cadeia de rádio e televisão.⁷¹³ Era desnecessário ao presidente mencionar aos seus ministros que ainda dispunha do mais poderoso instrumento para resolver eventuais divergências políticas, o AI-5.

O principal contra-ataque do MDB foi no plano eleitoral. Um dia antes do envio da PEC do governo, foi apresentado um projeto do senador Franco Montoro para restaurar as eleições diretas para os governos estaduais e todos os senadores. A vigência seria imediata e reverteria parte importante do Pacote de Abril, como a figura do senador biônico, pensado justamente para barrar o avanço oposicionista. Recordemos que em

⁷¹⁰ CSN, *Ata da 53ª Reunião do CSN*, 1978, p. 21.

⁷¹¹ “Art. 152, § único: Perderá o mandato no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas e nas Câmaras Municipais quem, por atitudes ou pelo voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o partido sob cuja legenda foi eleito. A perda do mandato será decretada pela Justiça Eleitoral, mediante representação do partido, assegurado o direito de ampla defesa” (EC-1/69).

⁷¹² CSN, *Ata da 53ª Reunião do CSN*, 1978, p. 21.

⁷¹³ *Ibid.*, p. 21.

1974 o MDB havia conquistado 16 das 22 vagas em disputa no Senado, mais de dois terços. Com os biônicos, o governo garantia no mínimo um terço dos senadores. Contava ainda com os arenistas eleitos em 1974 e com outros que vencessem a disputa direta pelas vagas restantes, em 1978.⁷¹⁴ Mantidas essas regras, o MDB só conquistaria a maioria na casa com uma improvável vitória em 80% dos mandatos definidos pelo voto popular. A Emenda Montoro tornava esse avanço no Senado mais factível, bastando a vitória de menos da metade de seus candidatos, apenas 18 de 44. Havia vários parlamentares arenistas propensos a apoiar a iniciativa, boa parte por ter sido preterida pelo governo na escolha das vagas indiretas para o Senado e os governos estaduais.

Quanto aos mecanismos de emergência, a estratégia do MDB foi dupla. De um lado, tentou minorar o autoritarismo do projeto original. Era uma aposta pragmática com alguma chance de sucesso, pois não rechaçava os pontos sensíveis para o regime. De outro, apresentou a sua agenda constitucional ideal. Em lugar das salvaguardas, que deveriam ser suprimidas, afirmou apenas o estado de sítio como instrumento de emergência. Ademais, propôs uma assembleia constituinte, a anistia política, a volta das eleições diretas e outras bandeiras compartilhadas com amplos setores da sociedade civil.

As emendas dos parlamentares à PEC de Geisel foram recebidas por uma comissão mista montada para tratar do assunto. O seu relator era José Sarney, senador da Arena, que propôs a rejeição de todas as sugestões da oposição sob a justificativa de que não cumpriam os requisitos formais. Segundo o regimento do Congresso, cada emenda só poderia versar sobre um dispositivo de tema tratado no projeto principal. Ao mesmo tempo, admitiu outras propostas igualmente questionáveis, à luz desses critérios. Eram questões secundárias, que não ameaçavam a estratégia do governo de aprovar na íntegra o que era realmente importante na sua reforma política. Nos debates da comissão, compareceu uma delegação de líderes sindicais que estava em Brasília para protestar contra um decreto-lei editado em mês antes, em agosto de 1978, que proibia a greve no serviço público. Apoiaram as posições do MDB. De qualquer forma, a maioria arenista garantiu a aprovação do parecer de Sarney.

Na segunda quinzena de setembro, a proposta de emenda constitucional chegou ao plenário. O modelo de emergência não estava mais em disputa. Do lado do MDB, eram feitas as últimas tentativas para acabar com os senadores biônicos. Porém, as pressões do

⁷¹⁴ Ademais, os governistas esperavam que a reforma liberalizante de Geisel os beneficiasse nas urnas, conforme expressou João Reis Velloso, ministro do planejamento, na reunião do CSN que antecedeu o envio da proposta ao Congresso (*Ibid.*, p. 15-16).

Palácio do Planalto, que incluíram rumores de fechamento do Congresso com o uso do AI-5, garantiram a disciplina partidária entre os arenistas e ainda debilitaram as hostes da oposição, aumentando o número de seus desertores nas votações decisivas. O projeto de Geisel foi aprovado com facilidade, a Emenda Montoro foi arquivada e o regime garantiu a continuidade de seu domínio político, com o auxílio decisivo do aparato autoritário.

2.1. As emendas do MDB

Desde 1974, as bancadas federais do MDB haviam demonstrado clara preferência por não criar novos instrumentos de emergência em lugar dos atos institucionais, pois defendiam que o estado de sítio era suficientemente adequado para a defesa da ordem constitucional. Porém, o pragmatismo levou o partido a apresentar também uma proposta para minorar alguns elementos mais autoritários das salvaguardas de Geisel.⁷¹⁵ Era uma tentativa de diálogo com a base governista. A emenda nº 1 eliminava as medidas de emergência e restringia o alcance do estado de emergência e de sítio. O primeiro poderia vigorar no máximo por 10 dias, e não por 180. Justificou-se que não era razoável permitir ao presidente usar poderes extraordinários, sem autorização parlamentar, por tempo indeterminado, como nas medidas de emergência, ou muito dilatado, como no projeto original. O estado de sítio por razões internas também teve seu prazo reduzido, de 180 para 60 dias. Quanto às medidas coercitivas, suprimiu-se a censura à imprensa, no estado de emergência, e a intervenção em sindicatos e outras entidades profissionais, em ambos os institutos. Por fim, a emenda extinguiu a possibilidade de adoção de outras medidas previstas em lei, e não na constituição, durante o estado de sítio.⁷¹⁶

⁷¹⁵ Diversos discursos de líderes do MDB, a partir do envio da PEC de Geisel ao Congresso, demonstram que a preferência era por um modelo com apenas o estado de sítio (FSP, 27/6/78, p. 5; e FSP, 13/8/78, p. 7). Mesmo o senador Marcos Freire, que havia defendido a criação de alternativas ao estado de sítio, ao longo dos últimos anos, condenou o projeto governista (FSP, 27/6/78, p. 5). Logo, a apresentação concomitante de emendas que mantinham os novos instrumentos de emergência, minorando o seu caráter arbitrário, só poderia se dever ao pragmatismo diante de um cenário político adverso. Em setembro, o partido distribuiu cartilhas de campanha aos seus candidatos em que a opção preferencial era reiterada (FSP, 17/9/78, p. 8).

⁷¹⁶ EMENDA constitucional nº 11/78, p. 251. Na proposta do governo, o estado de emergência submetia-se ao prazo de 90 dias prorrogáveis por igual período e o estado de sítio, exceto em caso de guerra, ao prazo de 180 dias prorrogáveis. A emenda nº 1 do MDB reduziu-os respectivamente para 5 dias, com prorrogação por mais 5, e para 60 dias prorrogáveis. Um dos efeitos da proposta era igualar o período inicial do estado de emergência ao tempo em que o decreto presidencial de estado de sítio poderia vigorar antes de ser submetido à deliberação do Congresso Nacional (p. 241). A grande maioria dos signatários da emenda era do MDB, com exceção de alguns nomes arenistas, como o dos senadores Teotônio Vilela, Magalhães Pinto, Edward Catete Pinheiro e Accioly Filho (p. 264-265).

Na agenda programática da oposição, o ideal seria voltar provisoriamente à Constituição de 1967, até que a legislatura seguinte do Congresso elaborasse uma nova constituição.⁷¹⁷ Assim, nos termos da emenda nº 3, o presidente voltaria a dispor de um estado de sítio mais restrito, com prazo inicial de 60 dias e possibilidade de dilação por igual período, sem intervenções em sindicatos e agremiações semelhantes e sem medidas coercitivas adicionais, previstas em lei, aplicáveis também pelo parlamento nacional, e não apenas pelo chefe do executivo. Na sua vigência, as imunidades parlamentares só poderiam ser suspensas por maioria absoluta da casa em questão.⁷¹⁸

Outra diferença marcante da emenda era a revogação resoluta, e não ambígua, dos atos institucionais e complementares, nos seguintes termos:

São revogados os Atos Institucionais e Complementares, bem como as Emendas Constitucionais, outorgadas pelo Executivo, de nº 1, de 17-10-69, nº 7, de 13-4-77, e nº 8, de 14-4-77, ficando restabelecida a Constituição do Brasil de 24 de janeiro de 1967, com as modificações constantes desta Emenda e das de nº 3, de 15-6-72, nº 4, de 23-4-75, nº 5, de 28-6-75, nº 6, de 4-6-76, nº 9, de 28-6-77, e nº 10, de 14-11-77.⁷¹⁹

Em suma, reconhecia-se alguma legitimidade no processo de elaboração da Constituição de 1967, mas não nos atos institucionais e nos outros atos normativos por eles justificados, a começar pela emenda constitucional nº 1. Afinal, como afirmara Afonso Arinos, em parecer encomendado pelo governo, essa emenda e as de número 7 e 8 equivaliam a atos institucionais, por sua origem e conteúdo.⁷²⁰

A proposta que mais ameaçava o regime, por seduzir arenistas descontentes e ter grande apelo popular, era a volta das eleições diretas para os governos estaduais e todo o Senado. Era o tema da Emenda Montoro e, como tática paralela, foi incluída nas três emendas do MDB à PEC de Geisel. Caso aprovadas, entrariam imediatamente em vigor, alterando a lógica da disputa eleitoral em curso. Na primeira emenda, era extinta a figura

⁷¹⁷ Emenda constitucional nº 11/78., p. 272-276. O Congresso teria competências constituintes durante a sessão legislativa de 1979 (p. 272). Tratava-se da emenda nº 3, que contava com apoio arenista mais tímido. Os senadores Edward Catete Pinheiro e Accioly Filho, por exemplo, signatários da emenda nº 1, não a assinaram. A proposta de atribuir ao Congresso o poder constituinte originário, a partir de 1979, constava também na emenda nº 2, do MDB, e igualmente assinadas por Magalhães Pinto e Teotônio Vilela (p. 268). Em ambos os casos, todos os parlamentares constituintes seriam eleitos diretamente, pois se propunha o fim imediato do senador biônico, antes das eleições programadas para os meses seguintes (p. 270 e 272). A convocação de uma assembleia constituinte também era apoiada por outros setores, como os intelectuais que formaram o Centro Brasil Democrático, liderados, dentre outros, por Oscar Niemeyer, Ênio Silveira, Sérgio Buarque de Holanda e Antônio Houaiss (FSP, 1º/8/78, p. 10).

⁷¹⁸ *Ibid.*, p. 272-276.

⁷¹⁹ *Ibid.*, p. 272.

⁷²⁰ ARINOS DE MELO FRANCO, *Relatório sobre as Reformas Políticas*, p. 306.

do senador biônico, que passaria a ser escolhido pelo voto direto.⁷²¹ A segunda estendia a regra para governadores e prefeitos de capitais, estâncias hidrominerais e municípios de segurança nacional, com anulação dos pleitos indiretos que já tivessem ocorrido quando entrasse em vigor a emenda constitucional.⁷²² Por fim, a terceira alcançava até mesmo a escolha do presidente da república.⁷²³ Outras frentes relacionadas à temática eleitoral também foram exploradas pela oposição, como o direito de voto dos analfabetos; a propaganda eleitoral gratuita em rádio e televisão, de forma livre, neutralizando a Lei Falcão; a representação do Distrito Federal no Senado; e as regras de inelegibilidade.⁷²⁴

Como se viu, outro tema que preocupava a ditadura era a anistia, incluído nas três propostas da oposição. De um lado, reivindicou-se a competência exclusiva dos parlamentares para concedê-la, sem possibilidade de veto ou sanção presidencial,⁷²⁵ o que retiraria do governo um instrumento importante para controlar as próximas etapas da distensão política. De outro, propôs-se a anistia de todos os atingidos por atos institucionais e complementares, desde 1964,⁷²⁶ ou ao menos dos punidos por razões políticas – o que excluiria os casos de corrupção, por exemplo.⁷²⁷ Em momento algum foi cogitada a anistia dos agentes do regime que haviam praticado crimes a pretexto de reprimir opositores.

Muitos outros temas foram abarcados pelas três emendas do MDB, em sintonia com as demandas de boa parte de seus líderes por uma assembleia constituinte. Tentou-se fortalecer as imunidades parlamentares, o que aumentaria a autonomia do Congresso e fortaleceria, de forma indireta, a sua capacidade de fiscalizar a aplicação de mecanismos de emergência; facilitar ainda mais a criação de novos partidos políticos; e implantar medidas de bem-estar social.⁷²⁸ O protagonismo das classes populares e médias na luta por melhores condições de vida também era fortalecido, com a defesa da liberdade sindical e do direito de greve, o que aproximava o partido do movimento sindical, em

⁷²¹ EMENDA constitucional nº 11/78, p. 259.

⁷²² *Ibid.*, p. 265-272.

⁷²³ *Ibid.*, p. 272-276.

⁷²⁴ *Ibid.*, p. 243-276.

⁷²⁵ *Ibid.*, p. 247. Fazia parte da emenda nº 1. No regime, não se queria a anistia, ao menos naquele momento. Para Geisel, ela era “inoportuna” porque “eles”, os comunistas, continuavam a “conspirar”. Aos seus ministros, assegurou que o futuro presidente teria o poder de veto e a maioria no Congresso para barrar quaisquer iniciativas para rever os efeitos dos atos institucionais, principalmente as voltadas à anistia (CSN, *Ata da 53ª Reunião do CSN*, 1978, p. 16-18).

⁷²⁶ EMENDA constitucional nº 11/78, p. 267. A proposta foi incluída na emenda nº 2. Essa proposta de anistia também era apoiada pelos intelectuais do Centro Brasil Democrático (FSP, 1º/8/78, p. 10).

⁷²⁷ Emenda constitucional nº 11/78., p. 272. Tratava-se da emenda nº 3.

⁷²⁸ Houve propostas de alterar as regras constitucionais da aposentadoria e da estabilidade no emprego, dentre outras (*Ibid.*, p. 243-276).

forte e rápida ascensão política desde as greves de maio. Essa convergência de bandeiras colocou os líderes dos trabalhadores ao lado dos parlamentares do MDB, dentro e fora do Congresso, durante a tramitação da PEC de Geisel.⁷²⁹

2.2. A participação dos sindicalistas

No início de agosto de 1978, o governo reagiu à onda grevista que se iniciara em maio com o decreto-lei nº 1.632,⁷³⁰ que regulamentava a proibição constitucional de greve em atividades essenciais e no serviço público. Foi redefinido o rol de atividades essenciais; de condutas que constituíam greve, com a inclusão da diminuição no ritmo de trabalho; e de punições – sem prejuízo das previstas na Lei de Segurança Nacional, de 1969, que poderiam levar a até 20 anos de prisão.⁷³¹ No início de setembro, lideranças sindicais de todo o país desembarcaram em Brasília para pressionar os parlamentares para que rejeitassem o decreto-lei.⁷³² Também estavam interessados na PEC das salvaguardas de emergência, que os atingia ao prever uma nova possibilidade de intervenção em entidades sindicais.

Meses antes, o senador Petrônio Portella, da Arena, havia consultado as entidades sindicais de trabalhadores sobre as reformas políticas vindouras. Estas reivindicaram o direito de greve; o direito a negociar diretamente com os patrões; e a liberdade sindical,

⁷²⁹ *Ibid.*, p. 243-276. Ao mesmo tempo, algumas lideranças sindicais, como Lula, já falavam em criar um partido próprio dos trabalhadores (Coluna do Castello, JB, 3/9/78). O direito de greve foi apoiado por outros setores, como o Centro Brasil Democrático (FSP, 1º/8/78, p. 10).

⁷³⁰ Decreto-Lei nº 1.632, de 4 de agosto de 1978.

⁷³¹ A Lei de Segurança Nacional de 1969 (Decreto-Lei nº 898, de 29 de setembro) criminalizava a greve de diversas formas: “Art. 38. Promover greve lock-out, acarretando a paralisação de serviços públicos ou atividades essenciais, com o fim de coagir qualquer dos Poderes da República: Pena: reclusão, de 4 a 10 anos. Art. 39. Incitar: (...) V - A paralisação de serviços públicos, ou atividades essenciais; (...) Pena: reclusão, de 10 a 20 anos. Art. 40. Cessarem funcionários públicos coletivamente, no todo, ou em parte, os serviços a seu cargo: Pena: detenção de 8 meses a 1 ano. Parágrafo único. Incurrerá nas mesmas penas o funcionário público que, direta ou indiretamente, se solidarizar aos atos de cessação ou paralisação de serviço público ou que contribua para a não execução ou retardamento do mesmo. (...) Art. 45. Fazer propaganda subversiva: (...) IV - Realizando greve proibida; (...) Pena: reclusão, de 1 a 3 anos. Parágrafo único. Se qualquer dos atos especificados neste artigo importar ameaça ou atentado à segurança nacional: Pena: reclusão, de 2 a 4 anos”.

⁷³² Dentre os líderes, estavam Luís Inácio da Silva, o Lula, do sindicato dos metalúrgicos de São Bernardo do Campo e Diadema; Carlos Castello Branco, colunista do *Jornal do Brasil* e presidente do sindicato dos jornalistas do Distrito Federal; Maria Eulália Moreira, do sindicato de assistentes sociais de Minas Gerais (FSP, 12/9/78, p. 8); e Lélia Abramo, atriz de telenovelas, antiga militante socialista e presidente do sindicato dos artistas de São Paulo (FSP, 13/9/78, p. 5).

com o fim das intervenções do governo.⁷³³ Foram respaldadas apenas pela oposição,⁷³⁴ pois o governo apresentou uma reforma de sentido oposto, ampliando o seu poder de intervir em sindicatos. Inicialmente, as lideranças do novo sindicalismo ficaram adstritas à questão trabalhista no debate sobre a reforma de Geisel.⁷³⁵ Mas logo encamparam o projeto mais amplo do MDB e das organizações da sociedade civil, que abrangia a anistia, a restauração do *habeas corpus* e a convocação de uma constituinte.⁷³⁶ Acreditavam que as emendas apresentadas poderiam “aumentar o espaço político das classes trabalhadoras”, sem resolver, contudo, os seus problemas. Apenas uma constituinte livre e aberta à participação dos trabalhadores poderia trazer soluções mais robustas.⁷³⁷

Quanto aos institutos de emergência, os líderes do novo sindicalismo obviamente repudiaram as possibilidades de intervenção em entidades sindicais. Segundo um documento da Frente Nacional do Trabalho, dirigido aos congressistas, os novos institutos de emergência, combinados com a medida coercitiva de intervenção, dariam ao presidente da república

poderes absolutos para, a seu critério, decretar situações de emergência e intervir em qualquer entidade, associação, clube, sindicato, igreja, sob a alegação de que pode haver uma “calamidade” ou “grave perturbação”. Esse projeto de reformas coloca dentro da Constituição aquilo que até aqui tem sido feito através dos atos de exceção, que todos nós desejamos tenham fim.⁷³⁸

O manifesto “Os trabalhadores e a reforma constitucional” foi além, propondo a eliminação não apenas das medidas e do estado de emergência, mas até mesmo do estado de sítio para crises políticas domésticas:

(...) a democracia não se atém a medidas de emergência, simples disfarces da atuação ilimitada de um poder Executivo forte.

⁷³³ FSP, 2/7/78, p. 7. Foram apresentadas também outras demandas trabalhistas, como uma nova política salarial e a estabilidade no emprego, e sociais, como a reforma agrária. O diálogo havia sido intermediado por Rui Brito, deputado federal do MDB e ex-presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimento de Crédito (Contec), que congregava os bancários. Logo que eclodiram as greves no ABC, em maio de 1978, o senador Daniel Krieger, da Arena, reuniu-se com jornalistas em Brasília. Estava presente Carlos Castello Branco, famoso articulista político e presidente da categoria no Distrito Federal, que pediu aos colegas que defendessem o direito de greve ao fazerem a sua saudação inicial (FSP, 13/5/78, p. 5).

⁷³⁴ EMENDA constitucional nº 11/78, p. 243-276. O MDB reuniu-se com líderes sindicais para tratar da reforma no início de julho de 1978 (FSP, 2/7/78, p. 7).

⁷³⁵ FSP, 26/6/78, p. 4; e FSP, 2/7/78, p. 7.

⁷³⁶ FSP, 2/8/78, p. 4; e FSP, 3/9/78, p. 5.

⁷³⁷ FSP, 3/9/78, p. 5.

⁷³⁸ FSP, 2/8/78, p. 4.

O estado de sítio só se legitima em tempo de guerra, para defesa do território nacional e da integridade da população.⁷³⁹

Na iminência da chegada dos sindicalistas a Brasília, o ministro do trabalho, Arnaldo Prieto, começou a emitir alertas de que não seria tolerada a organização de trabalhadores de diferentes categorias profissionais para finalidades políticas – as chamadas intersindicais ou centrais de trabalhadores.⁷⁴⁰ Em seguida, editou uma portaria com ameaças de punição, nos termos da CLT, da Lei de Greve, da LSN e do Decreto-Lei nº 1.632;⁷⁴¹ e reiterou o seu teor em cadeia nacional de rádio e televisão em pleno domingo.⁷⁴² Paralelamente, o presidente do Senado, Petrônio Portella, espalhava rumores de que poderia ser usado o AI-5 para conter uma campanha grevista pela alteração da PEC de Geisel.⁷⁴³

A preocupação do governo era com a pressão dos sindicalistas sobre os parlamentares,⁷⁴⁴ não apenas para rejeitar o decreto-lei que restringia o direito de greve, mas também para não reeleger, nas eleições de novembro, aqueles que votassem contra os interesses dos trabalhadores nas reformas políticas.⁷⁴⁵ A estratégia surtiria um efeito claro em relação ao decreto-lei. Os arenistas se ausentavam dos debates sobre o tema por medo do desgaste de ter de aprová-lo expressamente.⁷⁴⁶ Quanto à PEC-7, havia projeções de que um número suficiente de parlamentares situacionistas contrariaria o governo e a direção da Arena para apoiar a emenda do MDB que extinguiu os senadores biônicos. Isso poderia levar à segunda derrota consecutiva para a oposição nas eleições para o Senado. À época, líderes governistas chegaram a comentar que Geisel poderia até usar o AI-5 para fechar o Congresso Nacional, como forma de conter uma “rebelião” parlamentar dessa natureza.⁷⁴⁷ Assim, a ação do movimento sindical poderia agravar uma situação que já era delicada para o regime.

⁷³⁹ FSP, 3/9/78, p. 5. Recordemos que em 1955 os sindicalistas haviam sido reprimidos com o uso do estado de sítio, nos dias que antecederam a posse do presidente Juscelino Kubitschek (CASELA, *Democracia Sitiada*, p. 28-57).

⁷⁴⁰ FSP, 2/9/78, p. 5. O advogado Eugênio Haddock Lobo, presidente da OAB/RJ, apoiou a ida dos líderes sindicais a Brasília e questionou a legitimidade da vedação legal às articulações intersindicais (FSP, 13/9/78, p. 5).

⁷⁴¹ Portaria nº 3.837, de 8 de setembro de 1978, do Ministério do Trabalho. Ver FSP, 10/9/78, p. 4.

⁷⁴² FSP, 11/9/78, capa e p. 4.

⁷⁴³ FSP, 3/9/78, p. 5.

⁷⁴⁴ Essa explicação, bastante evidente, era feita também pelo jornal *Folha de São Paulo* (FSP, 11/9/78, p. 2).

⁷⁴⁵ FSP, 3/9/78, p. 5. Os trabalhadores também pediram a revogação da CLT.

⁷⁴⁶ FSP, 14/9/78, capa.

⁷⁴⁷ FSP, 20/9/78, capa e p. 5.

No Congresso Nacional, a delegação de sindicalistas foi ao encontro de parlamentares de ambos os partidos e às comissões que analisavam o decreto-lei antigreve e as reformas políticas, sempre com agentes de segurança no seu encalço, mesmo dentro de gabinetes de parlamentares. Foram tratados como aliados pela oposição. Na comissão sobre o decreto-lei nº 1632, aplaudiram os discursos do MDB, contrários à sua aprovação. Dos arenistas, os visitantes receberam no máximo uma atenção respeitosa, acompanhada, muitas vezes, da admoestação contra o mérito ou a oportunidade de atender às suas demandas. Sentiam-se intimidados com a pressão dos trabalhadores, temendo desgastes às vésperas de novas eleições diretas para a Câmara dos Deputados e ao menos um terço do Senado, já que ainda vigorava a figura dos “biônicos”. Na comissão sobre a PEC-7, os sindicalistas acompanharam o início dos debates.⁷⁴⁸ Posteriormente, o manifesto “Os trabalhadores e a reforma constitucional” seria incorporado ao voto do MDB contra a proposta de Geisel.⁷⁴⁹

Apesar das ameaças, que tiveram certa eficácia dissuasória, e do monitoramento, não foi tomada nenhuma medida repressiva mais drástica contra a iniciativa dos líderes sindicais. O Ministério do Trabalho recuou e não a enquadrou como ação intersindical. Naquele mesmo ano, o órgão havia gasto cerca quatro milhões e meio de cruzeiros para levar sindicalistas de diferentes categorias a Brasília para dialogar sobre projetos governamentais. Seriam também “intersindicais”? E as reuniões de empresários de ramos diversos, que seriam prestigiadas até mesmo pelo presidente da república, como lembrou o senador Paulo Brossard, do MDB? De toda sorte, o decreto-lei nº 1632 seria aprovado por decurso de prazo, após comparecimento maciço da oposição, que definira posição contrária, e ausência geral da Arena.⁷⁵⁰ Assim, os parlamentares situacionistas não correram maiores riscos de perder eleitores votando a seu favor. Posteriormente, a PEC-7 também viria a ser aprovada, contra a vontade dos líderes sindicais. De qualquer forma, haviam desafiado a ditadura, ao manter a sua ida a Brasília e ao Congresso Nacional, a despeito da portaria do Ministério do Trabalho e de outras ameaças, e rompido as barreiras tradicionais contra a participação mais incisiva de trabalhadores no processo político. Como notou um colunista da *Folha de São Paulo*, somente “assessores governamentais,

⁷⁴⁸ FSP, 13/9/78, p. 5.

⁷⁴⁹ EMENDA constitucional nº 11/78, p. 306-310.

⁷⁵⁰ FSP, 4/10/78, capa e p. 9. A aprovação por decurso de prazo ocorreu em 3 de outubro.

representantes de empresas estatais ou relações públicas de grandes grupos privados” costumavam ser autorizados a circular nos corredores do Congresso Nacional.⁷⁵¹

2.3. A aprovação do projeto do governo

A comissão mista que recebeu as emendas à PEC-7 era formada por 11 senadores e 11 deputados. Devido à sua maioria nas casas, a Arena ficou com 14 vagas, ante 8 do MDB. Os dois principais cargos foram divididos entre os partidos, com a presidência do deputado Laerte Vieira, da oposição, e a relatoria do senador José Sarney, da situação.⁷⁵² Conforme o esperado, o parecer do relator avalizou na íntegra o projeto do governo, com a aceitação de modificações pouco relevantes. Por questões formais, foram rejeitadas todas as propostas da oposição, à qual restou apenas deixar registrada a sua insatisfação, em virtude de sua inferioridade numérica. No plenário, porém, a situação era diferente, pois havia muitos arenistas simpáticos à volta das eleições diretas para os governos estaduais e, principalmente, todo o Senado. O tema tramitava junto com a PEC e poderia levar à aprovação de destaques.⁷⁵³ Para garantir a sua vitória, o governo declarou que não admitiria greves no período e fez circular rumores de que estaria disposto a fechar o Congresso com o uso do AI-5.⁷⁵⁴ Não foi necessário cumprir as ameaças. Os parlamentares da Arena mantiveram a disciplina partidária e os emedebistas ausentaram-se em número razoável, diante da impossibilidade de vitória, da prioridade das campanhas eleitorais em curso e, em alguns casos, da cooptação governista.⁷⁵⁵

No seu parecer, o relator fez uma longa recapitulação histórica da ditadura militar, de modo a justificá-la. Quanto às salvaguardas de emergência, limitou-se a repetir que eram “defesas (...) prontas, eficazes e fortes” para o regime e que o responsável por seu

⁷⁵¹ FSP, 14/9/78, p. 3.

⁷⁵² EMENDA constitucional nº 11/78, p. 283. A comissão era composta pelos seguintes parlamentares: deputado Laerte Vieira, presidente, senador Roberto Saturnino, senador Marcos Freire, deputado José Bonifácio Neto, senador Orestes Quércia, deputado Freitas Nobre e deputado Alceu Collares – do MDB; e senador José Sarney, relator, deputado Geraldo Freire, senador Heitor Dias, deputado Célio Borja, senador Henrique de La Rocque, deputado Blota Júnior, senador Ruy Santos, deputado Moacyr Dalla, deputado Luiz Braz, senador Jarbas Passarinho, senador Wilson Gonçalves, senador Otto Lehmann, deputado Prisco Viana e senador Daniel Krieger – da Arena.

⁷⁵³ Essa questão era tratada pela Emenda Montoro e também por subemendas apresentadas à PEC-7, com o apoio de diversos arenistas. Assim, seriam votadas conjuntamente. O risco de sua aprovação para vigorar imediatamente havia levado o governo a postergar a deliberação sobre a matéria do final de agosto para setembro, quando os pleitos indiretos para os governos estaduais e para os senadores biônicos já teriam sido realizados (FSP, 5/8/78, capa e p. 4).

⁷⁵⁴ FSP, 20/9/78, capa e p. 5.

⁷⁵⁵ FSP, 21/9/78, capa e p. 4-5.

manuseio deveria estar “sujeito ao controle constitucional de outros poderes”. O seu uso seria um meio legítimo para defender a democracia.⁷⁵⁶ Ao mesmo tempo, Sarney não tratava o modelo vigente como democrático, pois a aprovação da reforma visava precisamente “apressar o caminho da democracia”.⁷⁵⁷ Seu discurso também assinalou o abandono de um aspecto muito importante da retórica do “poder revolucionário”, segundo o qual era a revolução – representada pelo governo federal e por seus líderes militares – que legitimava o Congresso Nacional, e não o voto popular.⁷⁵⁸ Estas foram as suas palavras:

Por outro lado, através da presente Emenda, a Revolução de Março de 1964 reencontra no Congresso a legítima fonte do poder e lhe devolve a plena soberania que lhe vem do povo e que, durante tantos anos, ficou mutilada pelos atos de exceção que vigoram, decorrentes da legalidade revolucionária. Com a aprovação da presente Emenda, o estado de direito fica restaurado e o arbítrio desaparece dos nossos mecanismos de poder.

A Revolução, assim, adquire absoluta maturidade, ao superar a filosofia inicial de que é ela que legitima o Congresso, e entra para o leito da normalidade democrática, em que a legitimidade do Congresso nasce do povo e somente dele.⁷⁵⁹

José Sarney propôs a rejeição de todas as emendas apresentadas pelo MDB, sem deliberação sobre o seu mérito, por não reunirem os requisitos formais mínimos exigidos pelo regimento interno do Senado: ter “relação com a matéria da disposição emendada”; não ter “sentido contrário à proposição” original; e não abranger “mais de um dispositivo, a não ser que se trat[ass]e de modificações correlatas, de sorte que a aprovação, relativamente a um dispositivo, envolv[esse] a necessidade de se alterarem os outros”. Na condição de presidente da comissão, Laerte Vieira, do MDB, contra-atacou. Julgou que cinco das seis emendas apresentadas pelo relator contrariariam as mesmas exigências

⁷⁵⁶ EMENDA constitucional nº 11/78, p. 291.

⁷⁵⁷ Emenda constitucional nº 11/78., p. 289. A emenda constitucional era tratada como uma condição necessária, mas insuficiente, para se alcançar a democracia: “Ela visa, deste modo, à criação de instrumentos constitucionais que deflagrem uma ordem constitucional e política que criará, com o decorrer do tempo, poderosas estruturas democráticas. Não podemos pensar que a simples mudança do texto constitucional terá a faculdade de fazer desaparecer a ordem política existente. Sabemos perfeitamente que esta, por ser mais abrangente que aquela, necessita de tempo e de fatores que não se esgotam no simples texto da lei. São mais complexos e esbarram em problemas de cultura, de educação, de componentes de riquezas, de estrutura da sociedade, de sistemas de forças, motivadas para o desejo de progresso, nas práticas do governo democrático” (p. 293).

⁷⁵⁸ Esse princípio havia sido afirmado no preâmbulo do AI-1, de 1964: “Fica, assim, bem claro que a revolução não procura legitimar-se através do Congresso. Este é que recebe deste Ato Institucional, resultante do exercício do Poder Constituinte, inerente a todas as revoluções, a sua legitimação”. Em 1968, foi implicitamente retomado pelo AI-5, após ter sido brevemente relegado desde a constituição de janeiro do ano anterior.

⁷⁵⁹ EMENDA constitucional nº 11/78, p. 284.

formais, além de terem sido apresentadas sem as assinaturas exigidas e fora do prazo. No dia seguinte, a oposição apresentou vários pedidos de destaque. Nenhum versava sobre os instrumentos de emergência. A maioria arenista atuou coesa, sob o comando do senador Jarbas Passarinho, e aprovou na íntegra o parecer do relator, incorporando as suas emendas e rejeitando as da oposição. À minoria, restou registrar o seu protesto, que incluiu a leitura de um manifesto dos sindicalistas.⁷⁶⁰

Quanto às salvaguardas de emergência, a comissão mista estabeleceu um prazo máximo para a vigência das medidas de emergência, de 60 dias prorrogáveis “uma vez e por igual período”;⁷⁶¹ a previsão expressa da possibilidade do estado de sítio repressivo, pois o texto original traria apenas a modalidade preventiva;⁷⁶² e a supressão do dispositivo que permitia acrescentar, por lei, membros adicionais ao Conselho Constitucional.⁷⁶³ Ao CSN, em junho, Geisel já havia indicado que o prazo das medidas era mais curto do que os 90 dias prorrogáveis do estado de emergência.⁷⁶⁴ As demais alterações eram superficiais. Além disso, foi estendido o subsídio mensal vitalício para todos os ex-presidentes da república, com a inclusão dos atingidos por atos institucionais – o que só aproveitava a Jânio Quadros;⁷⁶⁵ foi ligeiramente rebaixada a cláusula de barreira dos partidos políticos;⁷⁶⁶ e foi deixada à discricionariedade do procurador-geral da república a decisão de pedir ao STF a suspensão do mandato do parlamentar federal denunciado por crime contra a segurança nacional (no projeto original, o requerimento era obrigatório).⁷⁶⁷

Na discussão em plenário, já estava garantida a aprovação da PEC de Geisel e suas salvaguardas constitucionais. O Pacote de Abril havia atribuído às bancadas da Arena o poder de reformar a constituição. Porém, avolumava-se a dissidência de

⁷⁶⁰ Emenda constitucional nº 11/78., p. 282-310; FSP, 13/9/78, p. 5; FSP, 14/9/78, p. 6.

⁷⁶¹ Emenda nº 10-R, do relator (*Ibid.*, p. 304).

⁷⁶² Emenda nº 11-R (*Ibid.*, p. 304). No projeto original, constava que o estado de sítio poderia ser decretado quando o país e as instituições fossem “ameaçados” por fatores de subversão, mas não quando fosse “atingidos” pelos mesmos. A primeira fórmula textual corresponderia ao estado de sítio preventivo e a segunda ao repressivo.

⁷⁶³ Emenda nº 12-R (*Ibid.*, p. 304).

⁷⁶⁴ CSN, *Ata da 53ª Reunião do CSN*, 1978. A omissão dessa informação pode ser explicada por lapso na redação do documento ou talvez por tática política, de modo que a inclusão de prazo máximo para as medidas de emergência parecesse uma contribuição do Congresso, e, por extensão, um indicativo da disponibilidade do regime de ceder às demandas dos parlamentares.

⁷⁶⁵ Subemenda (do relator) à emenda nº 4 (EMENDA constitucional nº 11/78, p. 305). Os únicos ex-presidentes vivos eram Jânio Quadros e Médici.

⁷⁶⁶ Subemenda à emenda nº 5 (Emenda constitucional nº 11/78., p. 305). A proposta de Geisel exigia os votos para deputado federal em 11 estados, que deveriam somar 3% dos votos em cada um deles e 5% do eleitorado nacional (p. 239). A subemenda da comissão reduziu a abrangência para nove estados.

⁷⁶⁷ Emenda nº 7-R (*Ibid.*, p. 303-304).

parlamentares do partido em torno do fim imediato dos senadores biônicos.⁷⁶⁸ As eleições diretas para o Senado constavam no programa da agremiação oficial, o que impedia a imposição da disciplina partidária em sentido contrário.⁷⁶⁹ O partido de oposição chegou a propor a sua aprovação, na forma de destaque, em troca da aceitação do projeto do governo. Com a medida, havia projeções de que o MDB conquistaria a maioria do Senado nas eleições diretas de novembro.⁷⁷⁰ Era uma situação inaceitável para o regime. Para garantir a absoluta disciplina partidária, os seus dirigentes políticos estavam dispostos a utilizar os velhos instrumentos ditatoriais. No início de setembro, já havia sido anunciado que não seriam toleradas greves, pois poderiam influir na votação.⁷⁷¹ Na véspera da votação, Geisel fez circular rumores de que usaria o AI-5 para fechar o Congresso e impor a sua reforma, caso se tentasse a extinção dos biônicos.⁷⁷² E até mesmo o general Figueiredo, escolhido pelo próprio presidente como o seu sucessor, afirmou publicamente que militares voltariam a agir no futuro como em 1964 – contra a constituição –, caso necessário.⁷⁷³

Nas hostes oposicionistas, uma parcela dos parlamentares não estava disposta a enfrentar o regime. A direção do partido no Rio de Janeiro havia feito um acordo que levou à eleição indireta de Chagas Freitas, como governador, e Amaral Peixoto, como senador biônico.⁷⁷⁴ Diversas tentativas de reunir as bancadas federais, para fechar posição sobre a PEC, foram frustradas, por ausência de quórum.⁷⁷⁵ Por fim, boa parte dos parlamentares do MDB priorizou a campanha eleitoral em curso, sobretudo ante a impossibilidade de mudança significativa do texto da reforma.⁷⁷⁶

⁷⁶⁸ As estimativas sobre o número de dissidentes arenistas oscilaram entre 30 e 60 parlamentares (FSP, 9/9/78, p. 4; FSP, 18/9/78, p. 4; e FSP, 20/9/78, capa e p. 5).

⁷⁶⁹ FSP, 26/6/78, p. 4.

⁷⁷⁰ FSP, 20/9/78, capa e p. 5. Petrônio Portella mostrou a parlamentares arenistas pesquisas eleitorais que indicavam que o MDB elegeria 13 senadores pelo voto direto, em novembro, contra 12 da Arena. Sem os biônicos, a bancada de oposição saltaria para 41 senadores, contra apenas 25 da situação.

⁷⁷¹ FSP, 8/9/78, p. 6.

⁷⁷² FSP, 20/9/78, capa e p. 5; FSP, 22/9/78, p. 4; Coluna do Castello, JB, 23/9/78, 3/10/78 e 3/10/78.

⁷⁷³ Coluna do Castello, JB, 19/9/78.

⁷⁷⁴ FSP, 2/9/78, p. 7. Ambos foram eleitos com votos dos arenistas.

⁷⁷⁵ FSP, 14/9/78, capa; FSP, 20/9/78, p. 5. Foram quatro tentativas. Ao fim, apenas a bancada do MDB no Senado conseguiu realizar uma reunião sobre o tema, definindo que votaria contra a proposta de emenda caso fossem rejeitados os seus pedidos de destaque. O deputado federal Airton Soares, da ala “autêntica” do MDB, atribuiu a dificuldade a tratativas de alguns dirigentes – Tancredo Neves, Tales Ramalho, Amaral Peixoto e Chagas Freitas – com o governo, para aprovar a reforma.

⁷⁷⁶ FSP, 18/9/78, p. 4. Contudo, no dia 19 de setembro, quando a PEC já estava sendo discutida no plenário, houve mais uma reunião frustrada da bancada de deputados do MDB, por falta de quórum, sendo que 110 dos seus 154 membros estavam em Brasília e não em campanha nos estados (FSP, 20/9/78, p. 5). Segundo Derby Barreto, colunista da *Folha de São Paulo*, a proposta havia agradado à maioria dos emedebistas e arenistas, apesar das críticas (FSP, 3/7/78, p. 2).

Quando a discussão em plenário começou, no dia 19 de setembro, parecia iminente o fim dos senadores biônicos.⁷⁷⁷ Em uma sessão tumultuada, a oposição tentou impedir que os beneficiados pelas eleições indiretas pudessem votar a PEC. Era presidida pelo senador Petrônio Portella, acusado de ele próprio fazer parte da “família biônica”, pois seu irmão Lucídio Portella havia sido indicado para o governo do Piauí e seu primo Elvídio Nunes para o Senado. Ele argumentou que a proposta original e a versão aprovada na comissão mista não tratavam do tema. Mas cedeu, concordando que os governadores e senadores escolhidos indiretamente naquele ano deixassem de votar o tema dos biônicos, caso fosse aprovado o destaque correspondente.⁷⁷⁸

A proposta do governo foi aprovada com tranquilidade, com 241 votos favoráveis – 30 a mais do que o necessário – e 145 contrários.⁷⁷⁹ Quanto ao destaque sobre os senadores biônicos, Portella tentou protelar a sua votação ao máximo. Entrou em pauta na madrugada, com o plenário já esvaziado, e foi rejeitado por 168 votos, ante apenas 131 votos favoráveis, sob o olhar de desaprovação de dezenas de sindicalistas que ocupavam as galerias da casa.⁷⁸⁰ A Emenda Montoro, que tramitava paralelamente, seria rejeitada nas semanas seguintes.⁷⁸¹ No dia 21 de setembro, a PEC foi a votação em 2º turno. As bancadas de deputados e senadores do MDB retiraram-se do plenário, em protesto contra a unilateralidade da construção da reforma e o autoritarismo de alguns de seus dispositivos, como as salvaguardas constitucionais. Para o partido, a margem de arbítrio presidencial propiciaria a repressão de seus críticos:

O julgamento do que sejam graves perturbações da ordem pública e da paz social e da conveniência de aplicação das Medidas de Emergência cabe exclusivamente ao presidente da República. Ora, como os presidentes revolucionários não estão habituados a conviver com as divergências, com os

⁷⁷⁷ No dia 19 de setembro, no 1º turno da discussão, havia 37 arenistas dispostos a votar contra os biônicos. Com as bancadas do MDB, estava-se a apenas um voto dos 211 exigidos para suprimi-los. Foi nesse momento que houve ameaça de fechamento do Congresso, após uma longa reunião de Geisel com o senador arenista Tarso Dutra – escolhido indiretamente para permanecer na próxima legislatura (FSP, 20/9/78, capa e p. 5).

⁷⁷⁸ FSP, 21/9/78, capa e p. 4.

⁷⁷⁹ EMENDA constitucional nº 11/78, p. 311-312. As emendas e subemendas de Sarney, aprovadas na comissão mista, foram aprovadas por 233 votos favoráveis e 125 contrários. A grande maioria dos requerimentos de destaque do MDB foram rejeitados em votação simbólica, ou seja, sem contagem de votos. O destaque do partido sobre imunidades parlamentares foi rejeitado por 190 a 125. Na votação da PEC, houve uma dissidência de cada lado, do senador Teotônio Vilela, da Arena, e do deputado Dias Menezes, do MDB (FSP, 21/9/78, capa, p. 4 e 5).

⁷⁸⁰ FSP, 22/9/78, capa e p. 4. O destaque era para votar um dos itens da chamada Emenda Accioly, apresentada por Accioly Filho, senador da Arena. Houve 41 abstenções de emedebistas. Dos 40 dissidentes arenistas, apenas 18 votaram nesse sentido.

⁷⁸¹ FSP, 17/10/78, capa. Foi rejeitada em 16/10/1978 por falta de quórum, com ausência maciça dos parlamentares da Arena e de alguns poucos do MDB.

conflitos de interesses e com as reivindicações sociais, próprios de regimes democráticos, podem governar sempre com as medidas de emergência. Simples movimentos sindicais objetivando a conquista de melhores salários e condições de trabalho, ou manifestações de estudantes, de profissionais liberais através de suas entidades podem ser considerados como perturbadores da ordem pública e da paz social, justificando a adoção das medidas de emergência.⁷⁸²

Restou aos parlamentares arenistas homologarem a PEC de Geisel.⁷⁸³ No dia 13 de outubro, ela foi promulgada na forma da emenda constitucional nº 11.

O tema das reformas foi bastante presente nas eleições de novembro.⁷⁸⁴ Mais uma vez, o MDB obteve um bom desempenho e demonstrou que teria chances de conquistar a presidência da república no voto popular. Foram 56% dos votos válidos para o Senado (contra os 59% de 1974) e 49% para deputado estadual e federal (contra 47,9% e 48%, respectivamente, na eleição anterior). Graças ao Pacote de Abril, esse contingente de cerca de 15 milhões de eleitores não deu à oposição mais cadeiras no Senado e nos governos estaduais.⁷⁸⁵ Eram as eleições indiretas que permitiam ao regime manter-se sem o apelo exclusivo à força bruta.

Paralelamente às eleições, o governo propôs a reforma da Lei de Segurança Nacional, abrandando os seus rigores e adaptando-a ao fim das penas de morte, perpétua e de banimento, previsto pela EC-11.⁷⁸⁶ A nova lei foi aprovada por decurso de prazo e

⁷⁸² FSP, 21/9/78, p. 5. Esse trecho era parte do voto do MDB no 1º turno da deliberação. Foi lido em plenário no dia 20/9/1978.

⁷⁸³ FSP, 22/9/78, capa e p. 4. Os arenistas limitavam-se a ressaltar os avanços da reforma de Geisel, como a revogação dos atos institucionais. Raramente apresentaram justificativas para as insuficiências do projeto, da perspectiva do estado democrático de direito. Um dos raros argumentos nesse sentido foi a necessidade de proteger o país do terrorismo, que ameaçava o mundo, com as Brigadas Vermelhas, na Itália, o Exército Vermelho, no Japão e os montoneros, na Argentina. No caso brasileiro, a ameaça terrorista seria a Convergência Socialista (FSP, 1º/9/78, p. 4), organização trotskista fundada no mesmo ano e que não se preparava para a luta armada (COUTO, André, *Convergência Socialista*, CPDOC, disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/convergencia-socialista>>, acesso em: 11 nov. 2020). Em setembro de 1978, alguns de seus membros foram presos no DEOPS de São Paulo sob acusação de infringirem a Lei de Segurança Nacional, ao tentarem organizar um partido de modo ilícito. Seguiu-se uma greve de fome dos presos e de seus apoiadores em São Paulo, nas dependências da Pontifícia Universidade Católica (PUC), e no Rio. Receberam apoio de sindicalistas, artistas, como o cantor Ednardo e a banda Zimbo Trio, e de personalidades católicas, como Alceu de Amoroso Lima e dom Adriano Hipólito, bispo de Nova Iguaçu, no estado do Rio de Janeiro (FSP, 8/9/78, p. 6). Em contrapartida, dom Paulo Evaristo Arns condenou a greve de fome realizada nas dependências da PUC-SP, pois os grevistas não haviam pedido autorização à instituição, de modo que impunham sua decisão particular aos demais; o seu método contrariaria a doutrina da Igreja, pois consistia em forma de suicídio; e havia sido adotada prematuramente, no início do processo (FSP, 11/9/78, p. 5).

⁷⁸⁴ Até mesmo Geisel havia incentivado os candidatos arenistas a utilizarem as reformas do governo como trunfo eleitoral (FSP, 14/7/78, capa).

⁷⁸⁵ TSE, *Dados Eleitorais de 1978*. As abstenções e os votos brancos e nulos também permaneceram em patamares próximos aos de 1974.

⁷⁸⁶ FSP, 18/10/78, p. 6.

promulgada em 17 de dezembro.⁷⁸⁷ Dias depois, o presidente revogou todos os atos de banimento, o que permitia a volta de muitos exilados.⁷⁸⁸ O ano de 1979 iniciou sem os atos institucionais e com uma incógnita quanto ao potencial autoritário das novas salvaguardas de emergência. Estava em vigor a emenda constitucional nº 11.

3. A emenda nº 11 e o novo arcabouço jurídico autoritário

A emenda constitucional nº 11 é considerada um marco na história da ditadura militar, pois assinalou o fim do temido AI-5 e a rejeição de uma ordem normativa concorrente com a constituição, fundada nos atos institucionais. Mas, como vimos, a forma da revogação dos atos institucionais foi ambígua e a falta de controle parlamentar sobre os novos institutos de emergência contradizia a aparente limitação dos poderes presidenciais pela constituição. Havia muitas incertezas, e o contexto ditatorial, que persistia, reforçava o ceticismo quanto ao avanço da distensão. Do ponto de vista formal, não há dúvida de que a reforma trouxe mais limites jurídicos ao poder político do que os atos institucionais. Os novos institutos comportavam medidas coercitivas bem mais restritas (inclusive no tempo e no espaço), eram passíveis de controle judicial e seu uso foi condicionado a hipóteses fáticas específicas, a grave perturbação da ordem e a guerra. Porém, a falta de controle parlamentar sobre a sua decretação abria espaço para que fossem aplicados de forma indiscriminada por parte do governo. Não se poderia deter a atuação do presidente mesmo que ele ativasse suas próprias prerrogativas excepcionais com base em alegação infundada de ocorrência de grave perturbação da ordem, por exemplo. Assim como os atos institucionais, os novos institutos foram impostos pelo regime como um apelo à ideia de poder limitado pelo direito, o que é uma estratégia de se buscar legitimação social em conformidade com a tradição do estado de direito. Porém, ambos foram programados para que essas restrições, ao menos em parte, fossem desprovidas de efetividade. Nesse sentido, conformavam modelos de arcabouço jurídico autoritário. O primeiro era centrado nos atos institucionais. Foi sucedido por outro, com menor margem formal de arbítrio, fundado nas medidas e no estado de emergência. Era o novo arcabouço jurídico autoritário.

⁷⁸⁷ Lei nº 6.620, de 17 de dezembro de 1978; e SKIDMORE, **Brasil: de Castelo a Tancredo**.

⁷⁸⁸ FSP, 30/12/78, capa.

Adotamos o qualificativo “autoritário” para designar não apenas a origem antidemocrática desses documentos normativos, mas também uma peculiaridade do conjunto de suas disposições formais. De um lado, estabeleciam limites jurídicos às prerrogativas especiais do presidente. De outro, afastavam as condições para que os mesmos fossem efetivos, os controles por parte do parlamento (e do poder judiciário). Afinal, o controle institucional externo do uso desse tipo de prerrogativa é essencial para a efetividade consistente dos seus limites jurídicos. Assim, os atos e os novos institutos previam uma esfera de puro arbítrio, o que podemos qualificar como autoritário. Em 1978, os atos foram revogados, mas o apelo contraditório à forma da lei (agora, da constituição) para afirmar a limitação do chefe do executivo pelo direito persistia, ainda que em menor medida, nas medidas e no estado de emergência, que não eram passíveis de controle parlamentar efetivo. Consequentemente, concluímos que essa reforma instituiu um novo arcabouço jurídico autoritário.

Quando a emenda entrou em vigor, no início de 1979, havia quem acreditasse que realmente os atos institucionais seriam abandonados e que haveria maior limitação jurídica e controle institucional dos poderes do presidente.⁷⁸⁹ Até mesmo a esperança de revogação das novas salvaguardas, num futuro próximo, era nutrida.⁷⁹⁰ De outro lado, havia o medo de que o “poder revolucionário” voltaria a ser ativado⁷⁹¹ e de que o novo

⁷⁸⁹ O jornal *Folha de São Paulo*, que se tornara um grande crítico do regime, tratava como certa a revogação dos atos institucionais, conforme suas edições de 31/12/1978 (capa e p. 2) e 1º/1/1979 (capa). Ao mesmo tempo, redução parcial do autoritarismo era insuficiente, na opinião do próprio diário (FSP, 31/12/78, p. 2) e na do jurista Dalmo de Abreu Dallari (p. 3), dentre outros (FSP, 1º/1/79, capa, p. 2 e 4). O senador Teotônio Vilela, o mais rebelde dentre os arenistas, sugeriu uma continuidade autoritária muito maior, ao afirmar que as salvaguardas “mascaravam” o AI-5 (FSP, 2/1/79, p. 2).

⁷⁹⁰ Não há indícios de que Geisel e seus colaboradores tratassem as novas salvaguardas como instrumentos provisórios, a serem substituídos em breve por soluções mais típicas do constitucionalismo liberal. O que afirmavam era o gradualismo da distensão política como um todo, dentro do qual a reforma de 1978 seria apenas um passo, a ser complementado posteriormente (FSP, 4/7/78, p. 4; FSP, 30/9/78, p. 3). Quais eram as próximas metas desse setor do regime? Em suma, abrangiam a reforma da LSN, a anistia, a reorganização dos partidos políticos, a volta da eleição direta para governador e para todo o Senado (para presidente, havia divergências) e a passagem do governo para facções civis confiáveis, garantindo às Forças Armadas formas indiretas e efetivas de controle do estado. Entretanto, o jornalista Carlos Castello Branco apontou que as salvaguardas seriam revistas em futuro próximo (Coluna do Castello, JB, 29/11/78; 5/12/78). Afinal, o debate da época pautava-se pelos parâmetros do constitucionalismo liberal, e esse só admite a exceção ou o autoritarismo de modo provisório. Entre a aprovação da PEC, no final de setembro de 1978, e a sua posse, em março do ano seguinte, o general Figueiredo chegou a alimentar essas expectativas (Coluna do Castello, JB, 20/10/78), JB, Castello. Ademais, a publicação desses diagnósticos era uma forma de seus autores pressionarem pela realização de reformas que consideravam adequadas, como explicitado pelo jurista Miguel Alfredo Malufe Neto, na atualização da obra de seu pai, Sahid Maluf: “impõe-se para breve a revogação de tal tipo de salvaguarda, que concentra no presidente da república, ao seu arbítrio, a análise de conveniência e a própria determinação das medidas extraordinárias, o que não se harmoniza com o verdadeiro Estado de Direito” (MALUF, Sahid, *Direito Constitucional*, 16. ed. São Paulo: Sugestões Literárias, 1984, p. 487).

⁷⁹¹ O cantor Chico Buarque, que era uma celebridade das mais críticas à ditadura, que o perseguira nos anos anteriores, afirmou: “Ninguém garante nada, essa pequena abertura que houve pode ser retirada amanhã de

arranjo constitucional pouco adiantaria para conter o arbítrio do regime contra os seus críticos – a oposição parlamentar, os sindicatos de trabalhadores e as entidades profissionais como a OAB, dentre outros grupos.⁷⁹² Chegou-se a afirmar que era melhor ter deixado a exceção de fora da constituição, como nos atos institucionais, e não dentro, dando-lhe ares de normalidade.⁷⁹³ Naquele momento, a submissão do poder aos imperativos do direito era apenas uma promessa, como expressou o jurista e ex-ministro do STF (de onde foi expurgado pelo AI-5) Hermes Lima:

Trata-se de primavera legislada e ainda não vigente. É promessa e não realidade. Por enquanto, temos que o sistema militar governante está grávido para janeiro da primavera prometida.

Tudo indica que a primavera acontecerá.

(...)

O sistema militar novamente insiste em manter sobre o Legislativo e também, pelas salvaguardas, sobre as manifestações da cidadania, o controle punitivo. Esse controle liga-se aos julgamentos exclusivos pelo Governo emitidos. Variou o processo formal em que as heresias serão apreciadas. Na verdade, o dedo do arbítrio está aí pronto a romper a débil casca protetora da primavera.⁷⁹⁴

O historiador Carlos Fico descreve um dos fatores centrais desse clima de incerteza e ameaça:

Entre 1964 e 1985, enquanto os generais estiveram no poder, sempre foi potencialmente possível reativar a revolução, porque os militares – como é óbvio – controlavam as armas. (...) Até a posse do primeiro presidente civil, o regime atribuía a si a prerrogativa de novo ‘surto revolucionário’ que, na fase decadente de João Figueiredo, estava sintetizada na ameaça que o general fazia de ‘chamar o Pires’, ou seja, chamar o ministro do Exército, general Walter Pires, e resolver os problemas com as armas. O presidente eleito, Tancredo Neves, adiou uma cirurgia porque temia soluções não constitucionais e morreu por causa disso. Na verdade, ainda que mitigada, a possibilidade de retrocesso esteve presente até o fim da ditadura militar, até a posse do primeiro presidente civil.⁷⁹⁵

manhã” (FSP, 2/1/79, p. 2). Meses antes, o jornalista Carlos Castello Branco também havia manifestado ressalva semelhante: “(...) como se sabe a 1º de janeiro cessa a vigência do Ato nº 5, embora não cesse o poder constituinte do sistema militar. Os militares admitem a constitucionalização, mas está implícito na sua fidelidade ao movimento que os levou ao poder a preliminar de que, a qualquer momento, poderão produzir novo surto revolucionário e editar novos atos institucionais” (Coluna do Castello, JB, 10/11/78).

⁷⁹² O objetivo de reprimir as mobilizações sindicais, como as grandes greves que realizadas a partir de maio de 1978, era bastante explícito no texto da reforma. O deputado federal Alceu Collares, do MDB, logo acusou o intuito de perseguir as organizações dos trabalhadores (FSP, 27/6/78, p. 5). Contudo, a Associação Brasileira de Imprensa alegou que ela e outras entidades como a OAB eram os verdadeiros alvos da nova medida coercitiva, de “intervenção em entidades representativas de classes ou categorias profissionais”, pois a CLT já permitia essa providência nos sindicatos (FSP, 2/9/78, p. 4).

⁷⁹³ Essa crítica foi feita por Sobral Pinto, o advogado conservador que defendia presos políticos, em parecer para o Instituto dos Advogados Brasileiros (FSP, 6/7/78, p. 6), e por Miguel Reale Júnior, presidente da Associação dos Advogados Paulistas (FSP, 4/7/78, p. 6).

⁷⁹⁴ FSP, 1º/10/78, p. 3.

⁷⁹⁵ FICO, *Ditadura militar brasileira: aproximações teóricas e historiográficas*, p. 59-60.

É claro que a análise apenas do novo texto constitucional é insuficiente para se aferir a qualidade da mudança trazida pela reforma de 1978. Restava saber se as salvaguardas seriam utilizadas no futuro (e de que modo) e se os atos institucionais seriam mesmo deixados para trás. Na história brasileira, é comum a manutenção meramente simbólica de institutos, como a pena de morte, e de parte expressiva de constituições, como a de 1937. Além disso, as formas específicas de uso de instrumentos legais podem variar para além dos planos iniciais do legislador, como demonstram os casos de apreciação judicial do AI-5 nos anos anteriores. Nos capítulos seguintes, abordaremos o uso dos novos institutos.

A seguir, faremos uma comparação entre os atos institucionais, a partir do AI-5, e as salvaguardas criadas em 1978. São observados três conjuntos de normas: as que preveem as hipóteses fáticas dos poderes extraordinários do presidente (*normas de ativação*), ou seja, das prerrogativas de atuar à margem de certas garantias constitucionais; as que dispõem sobre os poderes em si (*normas de prerrogativa*); e as que instituem o controle institucional externo da atuação presidencial extraordinária (*normas de controle*). O objetivo é demonstrar a redução formal do arbítrio promovida pela emenda nº 11 e a manutenção de um âmbito de ação política do governo desprovida de limites jurídicos efetivos, o que constitui o cerne do novo arcabouço jurídico autoritário.

3.1. As hipóteses de uso dos poderes de emergência

De acordo com os atos institucionais, o presidente poderia utilizar as suas prerrogativas a qualquer momento, sem necessidade de ocorrência de qualquer hipótese fática específica – exceto no caso de confisco de bens, em que a aquisição em decorrência de corrupção deveria ser aferida em “investigação”, não submetida a controle judicial.⁷⁹⁶ Ao mesmo tempo, estava em vigor o instituto do estado de sítio nos termos da EC-1/69, que condicionava a sua decretação às hipóteses fáticas da guerra, da grave perturbação da ordem, da subversão e da corrupção; e determinava a submissão do decreto presidencial à deliberação do Congresso Nacional.⁷⁹⁷ No entanto, o AI-5 autorizava o presidente a

⁷⁹⁶ Dentre as diversas prerrogativas repressivas do AI-5, apenas duas traziam justificativas para a sua utilização: o “interesse nacional”, para a intervenção federal (art. 3º); e o “interesse de preservar a Revolução”, para a suspensão de direitos políticos e a cassação de mandatos eletivos (art. 4º). Como se vê, eram bastante vagas.

⁷⁹⁷ Artigos 155 e 156 da EC-1/69.

adotar livremente duas medidas do estado de sítio, a “suspensão da liberdade de reunião e de associação” e a “censura de correspondência, da imprensa, das telecomunicações e diversões públicas”.⁷⁹⁸

Com a emenda nº 11, as situações de anormalidade constitucional foram mantidas, exceto no caso da corrupção, e estendidas para as novas salvaguardas. Acrescentou-se a hipótese de calamidade natural para as medidas de emergência.⁷⁹⁹ O que realmente as diferenciava do estado de sítio era a prerrogativa exclusiva do presidente para avaliar a existência efetiva dos pressupostos fáticos. Esse era o maior incômodo dos críticos do regime, que temiam a persistência do arbítrio dos governos militares. No sítio das constituições de 1967 e 1969, essa margem de arbítrio também existia, mas ao menos era confinada a cinco dias.⁸⁰⁰ Na nova conjuntura, acreditava-se que até mesmo greves e passeatas de protesto poderiam servir de pretexto para o uso das salvaguardas.⁸⁰¹

A primeira hipótese prevista pela reforma de 1978 era a “grave perturbação da ordem”. As medidas de emergência eram justificadas em suas manifestações mais amenas e nas calamidades. Se houvesse maior gravidade e grande urgência na resposta estatal, o mais adequado seria o estado de emergência. Os casos mais relevantes – e de menor premência – deveriam ser enfrentados por meio do estado de sítio. Por fim, o texto constitucional discriminou uma das modalidades de grave perturbação da ordem, a “subversão” que colocasse em risco a “integridade e a independência do País, o livre funcionamento dos Poderes e de suas instituições”.⁸⁰² Era uma justificativa para quaisquer dos três instrumentos, a depender do grau e da urgência da ameaça.

⁷⁹⁸ Art. 9º.

⁷⁹⁹ Artigos 155 a 158.

⁸⁰⁰ Ambos os textos atribuíam ao presidente a prerrogativa de decretar o estado de sítio e exigiam que submetesse o seu ato ao Congresso em 5 dias (art. 152 e 153, da Constituição de 1967, e art. 155 e 156, da EC-1/69). Nesse ínterim, o instituto produzia os seus efeitos. A revogação do decreto pelos parlamentares não prejudicava a validade das medidas coercitivas já executadas.

⁸⁰¹ Um editoralista da *Folha de São Paulo*, de iniciais J.G., sugeriu que as novas salvaguardas poderiam ser utilizadas para “qualquer passeata”: “(...) um projeto que (...) prevê salvaguardas que, ao fim e ao cabo, garantem ao presidente que está por sair e ao que está por entrar os mesmos poderes discricionários. O estado de emergência será a arma posta ao alcance da mão de um homem, e como neste País *qualquer passeata* é motivo de pânico e de tropas na rua, teremos aí uma salvaguarda que honrará o AI-5 que deverá desaparecer” (“Difícil de esquecer”, FSP, 28/6/78, p. 2, grifo nosso).

⁸⁰² Essa especificação constava no art. 156, do estado de sítio: “a fim de preservar a integridade e a independência do País, o livre funcionamento dos Poderes e de suas instituições, quando gravemente ameaçados ou atingidos por fatores de subversão”. Notemos que a redação dos três mecanismos sugere que compartilham a hipótese de grave perturbação da ordem, inclusive na modalidade subversiva. O art. 155 traz a afirmação de que as medidas de emergência são cabíveis quando houver “graves perturbações que não justifiquem a decretação dos estados de sítio ou de emergência”. Já o art. 158, do estado de emergência, traz a seguinte hipótese de ativação: “quando forem exigidas providências imediatas, em caso de guerra, bem como para impedir ou repetir as atividades subversivas a que se refere o artigo 156”.

Como se viu, o termo “subversão” era utilizado na retórica da ditadura em um sentido bastante amplo, podendo abranger desde pelotões revolucionários em armas até militantes políticos pacíficos e dissidentes liberais do regime. Com a reforma, o principal risco da presença do termo dentre as hipóteses de emergência era dar continuidade ao seu uso elástico com vistas a reprimir indiscriminadamente os setores de oposição. E os alvos mais prováveis eram as organizações e movimentos sociais que agitavam as ruas e os espaços públicos, com greves, passeatas e manifestos, para exigir mudanças amplas e a volta imediata da democracia. Era o retorno da política de massas, que sempre causara ojeriza à maioria dos dirigentes militares do regime.⁸⁰³

A forma extrema de subversão justificava também a decretação dos instrumentos extraordinários com fundamento na guerra. Afinal, a Doutrina de Segurança Nacional inseria o conceito no âmbito da guerra revolucionária comunista, em que tendiam a se dissolver as distinções entre inimigo externo e interno.⁸⁰⁴ Mas essa não era uma perspectiva cogitada pelo regime ou temida pelas oposições, pois os próprios protagonistas da luta armada dos anos anteriores haviam migrado para estratégias políticas exclusivamente pacíficas. Tampouco estava no horizonte a possibilidade de guerra externa, situação em que a maioria da oposição concordava em conferir ao presidente poderes extraordinários.⁸⁰⁵

Em princípio, a submissão de todos os poderes especiais do presidente a hipóteses fáticas definidas na constituição, na forma das salvaguardas de emergência, era um grande avanço para limitar juridicamente o poder político, em comparação com os atos institucionais. Entretanto, o caráter amplo e vago da definição das situações de emergência,⁸⁰⁶ a falta de poder decisório do Congresso Nacional quanto à utilização dos institutos e o contexto autoritário tornavam duvidosa a efetividade do avanço, que dependia de um controle judicial improvável e da duvidosa autocontenção espontânea do novo general-presidente.

⁸⁰³ QUARTIM DE MORAES, João, Alfred Stepan e o mito do poder moderador, *Filosofia Política*, v. 2, p. 163–199, 1985.

⁸⁰⁴ ESG, *Manual Básico*.

⁸⁰⁵ Durante a tramitação da PEC de Geisel, os novos sindicalistas afirmaram que o “estado de sítio só se legitima em tempo de guerra, para defesa do território nacional e da integridade da população” (EMENDA constitucional nº 11/78, p. 308).

⁸⁰⁶ O secretário-geral da CNBB, o bispo Ivo Lorscheiter, foi um dos que expressou temor de que essa indeterminação das situações de emergência pudesse dar lugar à continuidade do arbítrio (FSP, 27/6/78, p. 6).

3.2. Os poderes de emergência

Uma das mudanças mais visíveis da reforma foi a redução das prerrogativas presidenciais extraordinárias. Os poderes previstos pelos atos institucionais eram praticamente plenos, pairando como ameaça sobre toda a população, as associações civis, os órgãos de classe, o Congresso Nacional, o Judiciário, os estados federados, os municípios e a administração pública. Só não alcançavam a imposição da morte e de sentenças judiciais. Além do mais, a vigência dos atos sugeria a possibilidade da edição de outros assemelhados, com base no “poder revolucionário”, que tudo podia nas mãos da Forças Armadas. Com a emenda nº 11, as prerrogativas presidenciais de emergência eram submetidas a limites de tempo e espaço, assim como se restringiam a um rol taxativo de medidas coercitivas passíveis de adoção. Quanto às últimas, a única novidade em relação ao estado de sítio previsto na EC-1/69 era a “intervenção em sindicatos e outras entidades profissionais”.⁸⁰⁷ Formalmente, o Congresso Nacional, o poder judiciário, os estados da federação, os municípios e, de modo geral, a administração pública, readquiriram autonomia perante o presidente da república. No entanto, a persistência de um contexto autoritário contrabalançava a redução formal do escopo dos poderes extraordinários do regime.

Sob os atos institucionais, o presidente poderia suspender ou restringir os direitos de votar e ser votado a cargo eletivo (mesmo dentro de sindicatos), de realizar quaisquer atividades ou manifestações de natureza política, de exercer cargo ou emprego público, de ir e vir (o que incluía a aplicação de detenção), de permanecer em território nacional e quaisquer outros, nos termos do AI-5: “O ato que decretar a suspensão dos direitos políticos poderá fixar restrições ou proibições relativamente ao exercício de quaisquer outros direitos públicos ou privados”.⁸⁰⁸

A emenda nº 11 voltou a submeter esse tipo de restrição a processo judicial. O texto da EC-1/69 possibilitava a suspensão de direito individual ou político em caso de abuso com propósito de subversão ou de corrupção, a critério do STF, a partir de representação do procurador-geral da república. A medida duraria de 2 a 10 anos. Para os parlamentares, a reforma inovou ao dispensar a necessidade de licença de seus pares para que se iniciasse o processo judicial correspondente. Ao mesmo tempo, a restauração plena do *habeas corpus* indicava a possibilidade de reversão de prisões arbitrárias fundadas na

⁸⁰⁷ Art. 155 a 158.

⁸⁰⁸ Art. 5º, § 1º.

segurança nacional – e, indiretamente, de torturas de presos políticos. Porém, como foi apontado por alguns críticos, a LSN de dezembro de 1978 reduziu o alcance dessa mudança, na medida em que permitiu a prisão por até 60 dias para simples averiguação.⁸⁰⁹ Ou seja, não havia um critério jurídico a ser questionado por meio do expediente processual. A vontade do responsável pelo inquérito era suficiente para que a prisão fosse regular. Por fim, a restauração do *habeas corpus* também era relativizada no escopo dos três instrumentos de emergência constitucional. Seu executor poderia realizar detenções com grande margem de arbítrio, sendo submetido apenas às vastas diretrizes da constituição e do decreto ou lei de aplicação do mecanismo.

O acréscimo da prerrogativa de intervir “em entidades representativas de classes ou categorias profissionais” foi visto como um meio de atingir os sindicatos de trabalhadores e suas paralisações foram vistos como seus alvos mais óbvios.⁸¹⁰ No Brasil, a greve geral era vista tradicionalmente como hipótese de decretação do estado de sítio.⁸¹¹ Porém, a CLT,⁸¹² a LSN⁸¹³ e outras leis⁸¹⁴ já formavam um cerco em torno dos movimentos dos trabalhadores, o que levantou a suspeita de que a nova medida coercitiva

⁸⁰⁹ Art. 53, *caput* e § 2º, da LSN/78. Houve crítica nesse sentido por parte da Associação dos Advogados Paulistas (FSP, 4/7/78, p. 6). Em linhas gerais, essa regra foi mantida pela LSN de 1983 (art. 33). A LSN de 1978 também estipulou a incomunicabilidade dos detidos por até 8 dias (art. 53, § 1º), enquanto antes era de 10 dias (art. 59, § 1º, do Decreto-Lei nº 898/69). Porém, a nova lei previu uma medida que poderia prevenir ou facilitar a punição da tortura: “Em qualquer fase do inquérito a defesa poderá solicitar ao encarregado do inquérito que determine exame na pessoa do indiciado para verificação de sua integridade física; do laudo expedido pela autoridade médica será feita juntada aos autos do inquérito” (art. 53, § 4º).

⁸¹⁰ FSP, 27/6/78, p. 5.

⁸¹¹ NAUD, “Estado de Sítio. 5a parte: 1946-1965”, p. 139-141; FERREIRA FILHO, *O Estado de Sítio*, p. 9, 109 e 126-127. Ademais, a doutrina de segurança nacional tratava o movimento sindical como especialmente suscetível à influência subversiva (LEWANDOWSKI, *Crise Institucional e Salvaguardas do Estado*, p. 318-319), o que servia para justificar o seu controle e repressão.

⁸¹² Ela atribuía ao ministro do trabalho a prerrogativa de intervir em sindicatos no caso de dissídio, de “perturbação” ao funcionamento da entidade e de “motivos relevantes de segurança nacional” (art. 528); e de cassar a carta de reconhecimento do sindicato no caso de constituição ou funcionamento ilegais ou de criação de “obstáculos à execução da política econômica” (art. 555), dentre outras situações.

⁸¹³ A nova LSN, de dezembro de 1978, punia a greve no serviço público ou atividade essencial, com até 1 ano de prisão para os funcionários públicos (art. 37) e 3 anos para os demais participantes (art. 35). Sua incitação poderia levar até 12 anos de prisão (art. 36). Por fim, a realização de greve proibida como meio para fazer propaganda subversiva poderia levar a pena de 3 anos (art. 42). Em todos os casos, a manifestação de solidariedade aos grevistas também era criminalizada, muitas vezes com a mesma pena do tipo penal principal (artigos 37, 42 e 44).

⁸¹⁴ A Lei nº 4.330, de 1º de junho de 1964, previa punições disciplinares (art. 27) e penais (art. 29) para a greve ilícita. Ademais, o Decreto-Lei nº 1.632, de 4 de agosto de 1978, havia ampliado os setores em que qualquer paralisação era proibida, que abrangia os “serviços de água e esgoto, energia elétrica, petróleo, gás e outros combustíveis, bancos, transportes, comunicações, carga e descarga, hospitais, ambulatórios, maternidades, farmácias e drogarias”; os “serviços públicos federais, estaduais e municipais, de execução direta, indireta, delegada ou concedida, inclusive os do Distrito Federal”; e as “indústrias definidas por decreto do Presidente da República”.

visava, na verdade, entidades como a OAB e a ABI, que não eram alcançadas por legislação repressiva tão robusta.⁸¹⁵

Uma mudança relevante trazida pela emenda nº 11 foi a submissão das medidas coercitivas a prazos máximos, pois as prerrogativas de exceção dos atos institucionais – que incluíam a livre utilização do estado de sítio – eram permanentes. No entanto, a falta de controle parlamentar sobre a decretação das medidas e do estado de emergência geravam o temor de sua prorrogação indefinida.⁸¹⁶ Bastaria ao presidente alegar que a grave perturbação da ordem se mantinha, apesar dos seus esforços, ou havia se reinstalado.

A autonomia formal do Congresso voltou a ser assegurada na medida em que o governo não poderia mais colocá-lo em recesso e usurpá-lo em suas prerrogativas legislativas. O texto da reforma estendia ao estado de emergência – mas não às medidas de emergência – a vedação de emenda à constituição durante o estado de sítio.⁸¹⁷ Adicionalmente, a cassação de mandatos parlamentares passou a depender sempre de processo no STF, e não mais do puro arbítrio presidencial – princípio que também valia para os demais mandatos eletivos.

Por outro lado, não se pode desconsiderar, em primeiro lugar, que o uso do “poder revolucionário” nos anos anteriores havia favorecido consideravelmente o poder do executivo federal no processo legislativo, como no caso dos decretos-lei, que vigoravam de imediato, por vontade do presidente, e poderiam ser aprovados até mesmo por mero decurso de prazo, caso o Congresso Nacional não os votasse em sessenta dias.⁸¹⁸ No médio prazo, o regime também garantia os seus interesses legislativos por meio da imposição de maiorias parlamentares artificiais, com os senadores biônicos e o rebaixamento do quórum para reformar a constituição. E os parlamentares poderiam ter seus mandatos suspensos desde que a maioria dos ministros do STF aceitasse a acusação do procurador-geral da república de que haviam praticado crime contra a segurança nacional.⁸¹⁹ No início de 1979, todas essas autoridades haviam sido indicadas diretamente

⁸¹⁵ FSP, 2/9/78, p. 4. Foi a própria ABI quem aventou essa perspectiva.

⁸¹⁶ A Associação dos Advogados Paulistas manifestou preocupação com o “risco de assiduidade” do uso das medidas de emergência, em que a “situação de excepcionalidade” seria transformada “em regra” e o “poder discricionário do Presidente em arbítrio” (FSP, 4/7/78, p. 6). Ver também LEWANDOWSKI, *As Salvaguardas do Estado no Brasil*, p. 159.

⁸¹⁷ Art. 47, § 2º.

⁸¹⁸ Art. 55. Recordemos que o instituto do decreto-lei ressurgiu, depois de décadas, durante a ditadura, primeiramente no AI-2 e em seguida nas constituições.

⁸¹⁹ Não havia imunidade parlamentar para crime contra a segurança nacional (art. 32, *caput*), e o procurador-geral da república poderia requerer ao STF a imediata suspensão do mandato do acusado, até que houvesse decisão final da corte. Com a emenda nº 11, a abertura do processo judicial deixou de depender de

pelo regime e muitas eram antigas colaboradoras da ditadura.⁸²⁰ E a nova LSN continuava abrangente e elástica o suficiente para criminalizar variadas formas de ações e opiniões políticas divergentes.⁸²¹

No poder judiciário e na administração pública, a restauração formal da autonomia foi mais resolvida. De qualquer forma, sua dimensão material continuava comprometida após anos de expurgos, indicações de aliados e outras formas de submissão dessas instituições aos desígnios dos líderes do regime. A própria manutenção do poder armado à frente do governo representava uma ameaça à autonomia crítica. Por fim, alguns setores viam com desconfiança a nova lei orgânica da magistratura, que previa mecanismos de controle dos juízes.

Com a reforma, a intervenção federal em estados e municípios voltou a se submeter sempre a limites constitucionais. Mas também nessa seara os efeitos ditatoriais persistiam. No ano da entrada em vigor da emenda nº 11, tomaram posse os governadores eleitos com o auxílio providencial do uso do AI-5, em 1977, no Pacote de Abril, que havia tornado a sua eleição indireta para que as majorias arenistas preexistentes barrassem as ameaças da oposição consentida.⁸²² Muitos municípios também continuavam sob o jugo da excepcionalidade “revolucionária”, sem que a população pudesse escolher os prefeitos em capitais de estados e em localidades classificadas como estâncias hidrominerais e de interesse de segurança nacional. Eram escolhidos pelo próprio presidente ou pelas assembleias legislativas de cada estado, dominadas pela Arena. Até meados da década de oitenta, 162 prefeituras estiveram sujeitas a esse tipo de ingerência.⁸²³

autorização prévia da respetiva casa parlamentar (§ 5º). Para a Associação dos Advogados Paulistas, o novo procedimento violava o princípio da presunção de inocência (FSP, 4/7/78, p. 6). A cientista política Maria Helena Moreira Alves aponta que o objetivo do governo era evitar a repetição de episódios como o “confronto” entre o governo e o Congresso em 1968, em torno da licença para processar o deputado Márcio Moreira Alves (ALVES, *Estado e oposição no Brasil*, p. 218) – que era irmão da autora. A negativa dos parlamentares foi o pretexto final para a ditadura militar editar o AI-5.

⁸²⁰ STF, *Ministros*, disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/ministro/ministro.asp?periodo=stf&tipo=antiguidade>>, acesso em: 25 jul. 2020. O presidente detinha prerrogativa constitucional para nomear tanto o procurador-geral da república (art. 95) quanto os ministros do STF (art. 118), “dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada”. No último caso, a sua escolha dependia de aprovação dos senadores (art. 118).

⁸²¹ Conforme será analisado adiante.

⁸²² Maria Helena Moreira Alves afirma, de modo errôneo, que a emenda nº 11 permitia que o presidente nomeasse os “governadores e demais responsáveis administrativos na área em questão” (ALVES, *Estado e oposição no Brasil*, p. 218). Não é citada qualquer fonte que contenha essa informação. É possível que tenha se confundido com a eleição indireta para governador, retomada no Pacote de Abril, em 1977. Thomas Skidmore segue-a nesse equívoco (SKIDMORE, *Brasil: de Castelo a Tancredo*).

⁸²³ AZEVEDO, Evelin, Em nome da segurança nacional, ditadura proíbe voto em capitais e outras cidades, *O Globo Online*, disponível em: <<https://acervo.oglobo.globo.com/em-destaque/em-nome-da-seguranca-nacional-ditadura-proibe-voto-em-capitais-outras-cidades-20203122>>, acesso em: 1 dez. 2020.

Diante desse panorama, a maior parte dos opositores do regime percebeu a reforma como bem-vinda, por reduzir as perspectivas jurídicas da repressão e do arbítrio, mas ainda faltava muito para se eliminar o autoritarismo. Algumas ameaças provinham das leis repressivas, como a LSN, a legislação antigreve e parte da CLT. Havia também o espectro do “poder revolucionário”. A maioria dos analistas estava otimista, mas não havia garantias de seu abandono definitivo. E os próprios efeitos dos atos institucionais eram mantidos, sendo vedada, nos termos da própria emenda nº 11, a sua revisão judicial.⁸²⁴ Por fim, havia o risco do uso abusivo das novas salvaguardas. Recordemos que mesmo o estado de sítio tradicional sempre foi visto como um dos possíveis caminhos para o recrudescimento político.⁸²⁵ A validade desse diagnóstico tornava-se ainda maior para um regime que ainda era ditatorial. Em comparação com os atos institucionais, suas limitações jurídicas eram muitos maiores. Mas só seriam efetivas se realmente ocorresse o controle institucional de sua observância por parte do poder executivo.

Abaixo, apresentamos um quadro comparativo entre as prerrogativas dos atos institucionais, a partir do AI-5, e as das salvaguardas de emergência:

AI-5 e atos institucionais posteriores	Medidas e estado de emergência
suspender os direitos políticos (e quaisquer outros)	
cassar quaisquer mandatos eletivos	
banir do território nacional	
decretar recesso de parlamento	
assumir todas as competências legislativas, inclusive para reformar a constituição	
intervir em estados e municípios	
demitir, remover e aposentar qualquer servidor público	
confiscar bens	
deter qualquer pessoa (suspensão do <i>habeas corpus</i>)	
suspender a liberdade de reunião e de associação	suspender a liberdade de reunião e de associação
impor censura prévia	impor censura prévia

Inicialmente, a classificação de municípios na categoria de segurança nacional ocorreu por meio da Lei nº 5.449, de 4 de junho de 1968. As eleições diretas para prefeitos só foram restabelecidas em 1985, com a emenda constitucional nº 25.

⁸²⁴ “Art. 3º - São revogados os Atos institucionais e complementares, no que contrariarem a Constituição Federal, ressalvados os efeitos dos atos praticados com bases neles, os quais estão excluídos de apreciação judicial” (EC-11/78).

⁸²⁵ BARBOSA, *Estado de Sítio*; e FERREIRA FILHO, *O Estado de Sítio*, p. 23-26.

impor residência em localidade determinada
manter detidos em edifícios não destinados aos réus de crimes comuns
realizar busca e apreensão em domicílio (sem mandado judicial ou flagrante)
intervir em entidades representativas de classes ou categorias profissionais
usar ou ocupar bens da administração indireta
suspender empregado da administração indireta

Lembremos que nenhuma das prerrogativas mencionadas dos atos institucionais poderia ser apreciada pelo poder judiciário e seus efeitos eram, na prática, permanentes.⁸²⁶ Em contraste, as salvaguardas de emergência não traziam qualquer restrição formal ao apreciação judicial de suas normas e seus efeitos expiravam em prazos relativamente curtos.

3.3. O papel do parlamento e do poder judiciário

Sem dúvida, a emenda nº 11 indicava maior controle institucional dos poderes presidenciais do que os atos institucionais, na medida em que os submetia formalmente a algum controle parlamentar e judicial. Porém, o grande incômodo dos críticos do regime era a soberania do chefe do executivo para determinar o uso dos novos instrumentos de emergência, sem possibilidade de ser barrado, eventualmente, pelo Congresso Nacional. Era o que os diferenciava do estado de sítio. Quanto ao papel do poder judiciário, não houve maiores discussões à época. Mas predominava, dentre os juristas, a opinião de que o mérito da decisão de decretar o estado de sítio era política, de modo que não era cabível a sua apreciação por parte dos juízes, restritos a questões jurídicas.⁸²⁷ Da perspectiva constitucional, o que estava em jogo eram as condições de efetividade dos limites

⁸²⁶ A suspensão de direitos políticos era limitada a 10 anos nos atos institucionais. Entretanto, a EC-1/69 deu-lhe efeitos permanentes, ao tornar inelegíveis todos os que houvessem sido punidos com base nos atos (art. 185).

⁸²⁷ AMARAL SANTOS, *O estado de emergência*, p. 113; e LEWANDOWSKI, *Crise Institucional e Salvaguardas do Estado*, p. 322. Em 1964, Ferreira Filho havia defendido essa posição quanto ao estado de sítio fundado na comoção intestina grave. Na guerra externa, a sua existência dependia da sua formalização jurídica prévia, o que poderia, para ele, ser apreciado pelo poder judiciário. A jurisprudência do STF sobre o tema, da Primeira República, alinhava-se a essa interpretação das questões políticas (FERREIRA FILHO, *O Estado de Sítio*, p. 139-143).

jurídicos aos novos poderes emergenciais. De que adiantava estabelecê-los sem que fossem acompanhados de controles institucionais adequados?

Do ponto de vista do regime, a principal vantagem das novas salvaguardas em relação ao estado de sítio era a impossibilidade de sua aplicação, pelo presidente, ser frustrada pelo Congresso. Como se viu, utilizou-se a falsa justificativa da maior celeridade, como se o chefe do executivo não pudesse agir, no instituto tradicional, antes de obter o aval parlamentar. Esse procedimento era previsto apenas na Constituição de 1946, durante as sessões legislativas.⁸²⁸ Foi extinto com a Constituição de 1967. Em seu lugar, estabeleceu-se que o presidente poderia decretar o sítio em qualquer ocasião, com efeitos imediatos, devendo submeter a sua decisão à deliberação parlamentar em até 5 dias.⁸²⁹ Apenas após esse período inicial os deputados e senadores poderiam revogar o decreto, sem prejuízo das medidas coercitivas já executadas. Era uma oportunidade para que se avaliasse a constitucionalidade formal e material do ato do presidente, com a aplicação da sanção correspondente, em caso de irregularidade, assim como a sua conveniência e oportunidade política.

Com as medidas e o estado de emergência, os deputados e senadores só poderiam realizar essa apreciação após a expiração de seus prazos.⁸³⁰ A constatação de que houvera inobservância de normas constitucionais ou legais poderia levar, em tese, à aplicação de normas de sanção, previstas, por exemplo, na Lei dos Crimes de Responsabilidade.⁸³¹ Mas seu efeito seria apenas retributivo, para punir o presidente ou seus prepostos pela prática de atos ilícitos, ao contrário do procedimento do estado de sítio, em que o parlamento poderia prevenir que um decreto inconstitucional continuasse a violar direitos

⁸²⁸ Durante as sessões legislativas, cabia ao Congresso Nacional tomar a decisão inicial de aplicar o instituto. O presidente só poderia decretá-lo unilateralmente no intervalo das sessões, submetendo-se à deliberação dos parlamentares em 15 dias, o que poderia levar à revogação do decreto (art. 206 e 208, da Constituição de 1946).

⁸²⁹ Art. 152 e 153, § 1º, da Constituição de 1967.

⁸³⁰ O art. 158, § 5º, estendia expressamente a seguinte regra ao estado de emergência: “Art. 157 - Findo o estado de sítio cessarão os seus efeitos e o Presidente da república dentro de 30 (trinta) dias, enviará mensagem no congresso Nacional com a justificação das providências adotadas”. Quanto às medidas de emergência, o texto constitucional determinava apenas o dever do presidente de cientificar os parlamentares: “§ 1º - O presidente da república, dentro de 48 (quarenta e oito) horas, dará ciência das medidas a Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, bem como das razões que as determinaram” (art. 155). O jurista Miguel Reale ressaltou essa possibilidade de controle parlamentar posterior (FSP, 30/9/78, p. 3).

⁸³¹ Segundo o art. 4º da Lei nº 1.079, de 1950, “são crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição Federal, e, especialmente, contra: (...) III - O exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; IV - A segurança interna do país (...)”. Durante a tramitação da PEC, o seu relator, o arenista José Sarney, chegou a afirmar a incidência da lei caso o presidente tomasse medidas coercitivas não previstas na constituição, na aplicação das medidas de emergência (FSP, 12/9/78, p. 5).

e garantias concretas. Quanto ao controle posterior, era pouco crível no contexto autoritário da época que os parlamentares pudessem realmente processar por crime de responsabilidade a prática de atos ilícitos por membros do poder executivo federal. Qual era a possibilidade de aplicar um *impeachment*, por exemplo, a um general-presidente, em contexto autoritário e militar? O regime estaria disposto a perder o poder sem utilizar a sua imensa superioridade de força bruta, revestida do argumento do “poder revolucionário”? É provável que esse arranjo, que seria mantido até 1985, fosse forte o suficiente para inibir qualquer investida mais ousada da oposição, mesmo que com o amparo da legalidade.

Outro obstáculo para que esse controle fosse efetivo era a fragilidade jurídica dos parlamentares diante o regime. Por um lado, não havia mais as prerrogativas institucionais para sumariamente cassar mandatos e suspender direitos políticos. Tampouco o Congresso poderia ser fechado. Por outro, criou-se a possibilidade de suspender os mandatos dos parlamentares federais acusados de crime de segurança nacional, a critério do STF, sem necessidade de autorização prévia da respectiva casa parlamentar. Esse novo procedimento representava um possível meio de retaliação contra tentativas de se processar os membros do executivo por crime de responsabilidade, considerando-se o alinhamento ao regime do tribunal e do procurador-geral da república e os tipos penais da LSN de 1978, como os seguintes:

Art. 14 - Divulgar, por qualquer meio de comunicação social, notícia falsa, tendenciosa ou fato verdadeiro truncado ou deturpado, de modo a indispor ou tentar indispor o povo com as autoridades constituídas.

Pena: detenção, de 6 meses a 2 anos.

Parágrafo único - Se a divulgação provocar perturbação da ordem pública ou expuser a perigo o bom nome, a autoridade, o crédito ou o prestígio do Brasil.

Pena: detenção, de 2 a 5 anos.

(...)

Art. 21 - Tentar subverter a ordem ou estrutura político-social vigente no Brasil, com o fim de estabelecer ditadura de classe, de partido político, de grupo ou indivíduo.

Pena: reclusão, de 2 a 12 anos.

(...)

Art. 33 - Ofender a honra ou a dignidade do Presidente ou do Vice-Presidente da República, dos Presidentes do Senado Federal, da Câmara dos Deputados ou do Supremo Tribunal Federal, de Ministros de Estado e de Governadores de Estado, do Distrito Federal ou de Territórios.

Pena: reclusão, de 1 a 4 anos.

Parágrafo único - Se o crime for praticado por motivo de facciosismo ou inconformismo político-social.

Pena: reclusão, de 2 a 5 anos.

(...)

Art. 36 - Incitar:

I – (...) à subversão da ordem político-social;

III - à animosidade entre as Forças Armadas ou entre estas e as classes sociais ou as instituições civis;

Pena: reclusão, de 2 a 12 anos.

Parágrafo único - Se, do incitamento, decorrer lesão corporal grave ou morte.

Pena: reclusão, de 8 a 30 anos.

(...)

Art. 42 - Fazer propaganda subversiva:

(...)

V - injuriando, caluniando ou difamando quando o ofendido for órgão ou entidade que exerça autoridade pública, ou funcionário, em razão de suas atribuições;

VI - manifestando solidariedade a qualquer dos atos previstos nos itens anteriores.

Pena: reclusão, de 1 a 3 anos.

Desde 1964, a ditadura caracterizava-se pela violação constante dos preceitos da Lei dos Crimes de Responsabilidade. Em nenhuma ocasião buscou-se processar os responsáveis. Certamente uma das razões, talvez a principal, era a assimetria de poder entre militares e o Congresso. A emenda nº 11 reduziu-a, no plano formal, mas os seus principais fundamentos fáticos e jurídicos persistiram.⁸³²

O Conselho Constitucional foi criado como uma alternativa de controle parlamentar. No estado de sítio, a principal forma de controle do parlamento nacional era a deliberação sobre a manutenção ou revogação do decreto do mecanismo, cinco dias após a sua edição. A supressão do procedimento para as novas salvaguardas gerou a crítica de que a reforma manteria o país sob um regime ditatorial, pois, afinal, seria mantida a concentração dos poderes presidenciais para agir à margem de garantias constitucionais. O governo tentou compensá-la com a subordinação do uso do estado de emergência, pelo presidente, à consulta prévia a um órgão, o conselho, com participação parlamentar, os presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Havia o precedente notável da constituição francesa de 1958, que autorizava o presidente da república a utilizar poderes plenos após uma consulta a um conselho com indicados pelo parlamento e com a presidência do poder legislativo. E ninguém, à época, na situação e na oposição consentida, excluía a França do rol das nações democráticas. De qualquer forma, a alternativa do conselho não eximiu o governo de severas críticas. A participação

⁸³² No entanto, o jurista Miguel Reale, aliado da ditadura, atribuiu a provável falta de efetividade do controle parlamentar posterior do uso dos instrumentos de emergência tão-somente à ausência, dentre os brasileiros, de “consciência cívica e política”, de “força atuante da opinião pública”, e não ao “sistema constitucional” (FSP, 30/9/78, p. 3). Seu artigo de opinião omite o papel da ditadura militar na repressão ao desenvolvimento das referidas “consciência” e “opinião pública” (recordemos que o autor foi reitor da USP durante os anos da presidência de Médici, ou seja, durante o auge da repressão política que teve as universidades dentre seus alvos preferenciais), a enorme assimetria de poder entre um regime militar autoritário e sua oposição consentida e, na seara do “sistema constitucional” formal, a fragilização da imunidade parlamentar promovida pela reforma de 1978, em comparação com a Constituição de 1967.

restrita a um conselho consultivo era uma óbvia supressão do poder que os parlamentares detinham no estado de sítio. E ninguém acreditava na eficácia do novo procedimento para coibir o arbítrio do poder executivo federal.⁸³³

Nos debates em torno da reforma, pouco se discutiu o tema do controle judicial sobre as salvaguardas de emergência. A emenda nº 11 estendeu a previsão tradicional do estado de sítio para o estado de emergência: “A inobservância de qualquer das prescrições relativas ao estado de [emergência], tornará ilegal a coação e permitirá ao paciente recorrer ao Poder Judiciário”.⁸³⁴ O texto constitucional sobre as medidas de emergência era omissivo, mas vigorava plenamente a garantia geral de acesso à Justiça: “A lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual”.⁸³⁵ Da parte do principal artífice da reforma, o general Geisel, havia disposição para submeter os futuros presidentes à fiscalização judicial.⁸³⁶

Caso prevalecesse a opinião dominante sobre a doutrina das questões políticas, o controle judicial abrangeria apenas parte dos limites jurídicos dos institutos de emergência. Em primeiro lugar, poderia ser julgada a constitucionalidade de seu decreto de aplicação, no que se refere a formalidades, procedimentos, medidas coercitivas passíveis de adoção, prazos, abrangência territorial e indicação de executor. A determinação de desterro ou a falta de consulta prévia ao Conselho Constitucional para decretar o estado de emergência, por exemplo, configurariam claros vícios de constitucionalidade que poderiam ser enfrentados pelos magistrados. Adicionalmente, poderia haver questionamento da legalidade dos atos executórios do decreto presidencial, levando à declaração de nulidade de providências como detenções imotivadas fora da região sob emergência ou da aplicação de medida coercitiva não arrolada de início. A

⁸³³ Todavia, notemos que o governo fez questão de criar um mecanismo adicional, as medidas de emergência, sem condicionar a sua aplicação a consulta prévia a conselho. No futuro, apenas essa alternativa foi utilizada. Assim, tudo indica que os líderes da ditadura consideravam inconveniente até mesmo essa forma opinativa de participação do Congresso. Para eles, não se tratava de um procedimento de todo inócuo.

⁸³⁴ Esse era o texto do art. 157, parágrafo único, que tratava do estado de sítio. Segundo o art. 158, § 5º, “aplica[va]-se ao estado de emergência o disposto (...) no artigo 157 e seu parágrafo único”.

⁸³⁵ Art. 153, § 4º.

⁸³⁶ O presidente Geisel afirmou aos seus ministros, no CSN, que não havia incluído representantes do poder judiciário no Conselho Constitucional para não prejudicar a sua imparcialidade futura para julgar eventuais abusos na aplicação do estado de emergência, nos seguintes termos: “A razão de não incluir o Poder Judiciário é a seguinte: as medidas que depois forem adotadas, em determinadas circunstâncias, poderão ter recursos àquele Poder; então não se quis envolvê-lo para que ele tenha possibilidade de julgar. Pensou-se em colocar o Presidente do Supremo Tribunal Federal, mas ele ficaria engajado a priori. Se amanhã tivesse que julgar uma questão envolvendo órgão do Poder Executivo de relevância, poderia ficar inibido. Esta é a razão básica porque o Poder Judiciário não foi cogitado para tomar parte no Conselho Constitucional; não foi menosprezo, foi consideração para resguardá-lo na sua função judicante” (CSN, *Ata da 53ª Reunião do CSN*, 1978, p. 8).

única área de arbítrio político seria o mérito da decisão de utilizar um dos mecanismos excepcionais. A alegação de “calamidade”, de grave perturbação da ordem ou de guerra, por parte do presidente, não poderia ser atacada nos tribunais.

Por fim, cabe ressaltar que a ditadura militar havia remodelado, em grande medida, o poder judiciário. Foram anos de expurgos, manipulações do número de vagas em colegiados, indicações de aliados políticos e reformas institucionais. É verdade que havia ocorrido a restauração formal das garantias da magistratura – que era prejudicada, segundo alguns críticos, pela nova lei orgânica do setor.⁸³⁷ Mas era inevitável que predominasse na corporação dos juízes o alinhamento ideológico com os dirigentes do regime, em especial nos tribunais superiores. Haveria disposição para contrariar as iniciativas presidenciais em momentos de crise? E, caso contrariado, o governo militar recorreria mais uma vez à força bruta do seu “poder revolucionário”?

Diante desse panorama, eram incertas as perspectivas de efetividade dos limites jurídicos das novas salvaguardas. Em geral, os poderes presidenciais de emergência eram bem limitados juridicamente, apesar de sua amplitude. Mas essas normas primárias ou de prerrogativa estavam em descompasso com as secundárias, as de controle e de sanção. Quanto às primeiras, fundavam-se em órgãos de autonomia precária. O Congresso ainda estava submetido aos senadores biônicos – e outras manipulações ditatoriais dos anos anteriores – e à possibilidade de suspensão do mandato de seus membros por decisão liminar do STF, sem que seus pares fossem consultados. Por sua vez, inúmeras providências ditatoriais haviam sido tomadas, ao longo dos anos, para formatar o poder judiciário à imagem do regime. E havia a força das armas e da retórica “revolucionária”, na “retaguarda”, como último recurso para resguardar os interesses mais caros dos detentores do poder. Essa falta de autonomia real dos poderes legislativo e judiciário frente à liderança da ditadura comprometia a aplicação das normas de sanção, como as penas para os crimes de responsabilidade e a declaração de ilegalidade ou inconstitucionalidade das providências emergenciais. No caso do Conselho Constitucional, apresentado pelo governo como um órgão de controle, sequer havia a possibilidade de sanções em caso de inobservância das regras de aplicação do estado de emergência.

⁸³⁷ Conforme as declarações da Associação dos Advogados Paulistas (FSP, 4/7/78, p. 6).

CAPÍTULO IV

A APLICAÇÃO DAS MEDIDAS DE EMERGÊNCIA

Introdução

Durante todo o Governo Figueiredo (1979-1985), cogitou-se a aplicação das medidas de emergência como meio de coibir diversas lutas sociais e políticas, em especial as protagonizadas pelas classes populares. No entanto, elas foram usadas apenas duas vezes, no final de 1983 e em abril de 1984. Em ambas, visou-se intimidar as oposições e garantir vitórias no Congresso em votações sensíveis para o regime, por meio da neutralização de pressões sociais contrárias sobre os parlamentares. Em 1983, o objetivo era aprovar a nova política salarial do governo, e as medidas serviram para conter a influência de seus principais críticos, os sindicatos de trabalhadores. No ano seguinte, buscava-se a rejeição da Emenda Dante de Oliveira, que previa a volta imediata da eleição direta para presidente. O uso do instituto voltou-se contra o amplo movimento popular em favor da emenda, a campanha das Diretas Já. A análise dos dois episódios revela semelhanças significativas com a prática constitucional dos tempos dos atos institucionais. Em nome da garantia da ordem, o presidente da república pôde investir contra seus adversários políticos sem que fosse submetido a limites jurídicos efetivos. Com a reforma constitucional de 1978, o escopo dos poderes presidenciais para suspender garantias constitucionais fora bastante reduzido, inclusive com a previsão de controle judicial. Entretanto, o modelo trazia controles institucionais insuficientes, mesmo no plano formal, e sua operação ocorreu em um contexto que ainda era altamente autoritário: a corporação armada estava no poder; a maior parte da arquitetura institucional construída a partir de 1964 permanecia intacta; e a relação entre os dirigentes do regime e os juízes responsáveis por fiscalizar a sua atuação era marcada por grande lealdade política e afinidade ideológica. Assim, o regime pôde conter a participação política da sociedade e a atuação da oposição parlamentar por meio das medidas de emergência, sem limites jurídicos efetivos, de modo a facilitar a afirmação dos interesses do governo frente a resistências parlamentares e sociais (modelo que deveria ser legado aos futuros governos civis) e a garantir o controle sobre o processo de “abertura” em momentos críticos.

A aplicação do instituto das medidas de emergência deve ser compreendida no contexto da abertura política promovida pela direção da ditadura militar. Esse projeto previa uma lei de anistia e autoanistia; a volta do pluripartidarismo restrito, sem as

organizações comunistas; e a devolução do poder para as elites políticas civis “confiáveis”, ou seja, as de viés mais conservador.⁸³⁸ O objetivo final era legar ao país um modelo marcado por governo civil, presidencialismo forte (em detrimento dos demais poderes), pluralismo político limitado (sem comunistas e organizações vistas como subversivas), eleições periódicas (e não necessariamente diretas),⁸³⁹ participação social de baixa intensidade, tutela militar dos poderes da república⁸⁴⁰ e, como iremos demonstrar, subordinação à constituição, o que incluía a manutenção de uma faixa de arbítrio presidencial, ou seja, em que os limites jurídicos traçados no texto constitucional não deveriam ser efetivos.

Além de instrumentos para controlar a abertura política, os institutos das medidas e do estado de emergência seriam úteis para o modelo definitivo almejado. Em primeiro lugar, reproduziam a ideia de presidencialismo forte no âmbito das situações extraordinárias, ao concentrarem poderes no governo sem que o Congresso ou o Judiciário detivessem prerrogativas efetivas de controle. Também serviam à manutenção da participação social em limites estreitos,⁸⁴¹ ao permitir ao governo suspender as garantias constitucionais da liberdade de reunião e de associação, inclusive a sindical, e da liberdade de imprensa. Em terceiro lugar, os institutos representavam um dos meios de tutela militar dos poderes da república, ou, ao menos, do parlamento, pois implicavam a completa militarização da segurança pública, inclusive com o controle das polícias

⁸³⁸ Em linhas gerais, a anistia e a autoanistia estavam nos planos de Geisel e seus aliados mais próximos desde o início da distensão, como uma de suas etapas mais avançadas (D'ARAÚJO; CASTRO, *Ernesto Geisel*; GASPARI, *A ditadura encurralada*; e GASPARI, *A ditadura acabada*, posição 127.6 ss.). O pluripartidarismo restrito, isto é, sem os comunistas, era cogitado no núcleo palaciano desde ao menos 1975 (GASPARI, *A ditadura encurralada*; e GASPARI, *A ditadura acabada*, posição 261.8). A devolução da chefia de governo para a elite política civil, no médio prazo, era cogitada desde fins do Governo Médici (STUMPF; PEREIRA FILHO, *A Segunda Guerra: sucessão de Geisel*, p. 15-24). Quanto às eleições diretas, Geisel mantinha claras restrições até a década de 90. Era contra a sua extensão para a presidência da república e para os governos estaduais (D'ARAÚJO; CASTRO, *Ernesto Geisel*). Notemos que no último caso ela era prevista pela EC-1/69 (art. 13, § 2º). Porém, a eleição dos governadores foi indireta em 1974, por força de disposição pontual da EC-2/72, e em 1978, por disposição permanente da EC-8/78 (imposta no Pacote de Abril). As diretas para governador só foram restauradas com a EC-15/80. Assim, é possível que a volta parcial das diretas estivesse em disputa, sem constituir uma diretriz clara dos artifícios governamentais da distensão política iniciada em 1974.

⁸³⁹ Ver posição de Geisel, Médici e Golbery contra a eleição direta para presidente (D'ARAÚJO e CASTRO, *Ernesto Geisel*; FSP, 7/5/84, p. 4; FSP, 4/8/83, p. 7).

⁸⁴⁰ CODATO, *Uma História Política da Transição Brasileira*, p. 91 e 99; NAPOLITANO, 1964: *história do regime militar brasileiro*; e LEMOS, Renato Luís do Couto Neto e, *Contrarrevolução e ditadura: ensaio sobre o processo político brasileiro pós-1964*, *Marx e o Marxismo*, v. 2, n. 2, p. 111–138, 2014.

⁸⁴¹ As restrições dos dirigentes do regime à participação política da sociedade deviam-se tanto ao temor da mobilização sindical e da exaltação nacionalista, que teriam justificado o Golpe de 1964 (QUARTIM DE MORAES, João, Alfred Stepan e o mito do poder moderador, *Filosofia Política*, v. 2, p. 163–199, 1985) e que seriam associadas à Guerra Revolucionária Comunista, ainda que de modo involuntário (ESG, *Manual Básico*, passim).

militares estaduais pelo comando do Exército.⁸⁴² Por fim, eles eram parte do modelo político almejado pelos artífices do projeto de distensão, no que concerne ao papel da constituição diante do direito e da política. A um só tempo, as medidas e o estado de emergência afirmavam e mitigavam a subordinação do governo à constituição, pois estavam previstos no texto constitucional, mas seus limites jurídicos não eram submetidos a modalidades efetivas de controle institucional externo por parte dos demais poderes da república. Como vimos no processo de elaboração da emenda constitucional nº 11, esses controles foram afastados de forma deliberada. Com isso, esperava-se que a constituição não fosse capaz de mediar a limitação efetiva do poder do governo. E foi exatamente isso que ocorreu durante a aplicação das medidas de emergência.

Duas etapas importantes do projeto de distensão foram cumpridas no primeiro ano da nova gestão. Em junho de 1979, o governo encaminhou ao Congresso um projeto de lei de anistia. Destoava da campanha por “anistia ampla, geral e irrestrita” em dois aspectos principais. Em primeiro lugar, era restrita, pois não abrangia os “condenados pela prática de crimes de terrorismo, assalto, sequestro e atentado pessoal”.⁸⁴³ Além do mais, acobertava os crimes dos agentes da ditadura por meio da figura do “crime conexo”.⁸⁴⁴ Era a autoanistia, decorrente do temor dos militares de virem a ser punidos após a volta dos governos civis. O projeto foi aprovado em agosto, com pequenas alterações, sob críticas de boa parte das oposições.⁸⁴⁵ Da perspectiva eleitoral, a sua principal repercussão foi a volta à cena pública nacional de líderes oposicionistas como Leonel Brizola e Miguel Arraes.⁸⁴⁶

Em dezembro de 1979, foi aprovada a reforma legal que trouxe de volta o pluripartidarismo, com a extinção da Arena e do MDB e a manutenção do veto às

⁸⁴² A competência das Forças Armadas para executar poderes de emergência constitucional não era prevista de forma expressa pela constituição. Porém, essa era uma possibilidade vista como provável e normal no direito brasileiro (FERREIRA FILHO, *O Estado de Sítio*, p. 136).

⁸⁴³ Art. 1º, § 2º, da Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979 (Lei de Anistia); e FSP, 28/6/79, p. 4.

⁸⁴⁴ Art. 1º, *caput* e § 1º, da Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979 (Lei de Anistia); e FSP, 28/6/79, p. 4. O crime conexo era definido como o conjunto de “crimes de qualquer natureza relacionados com crimes políticos ou praticados por motivação política” (Art. 1º, § 1º).

⁸⁴⁵ FSP, 23/8/79, capa e p. 4-6. O projeto foi transformado na Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979.

⁸⁴⁶ GASPARI, *A ditadura acabada*, posição 280.1.

Leonel Brizola fundou o PDT (Partido Democrático Trabalhista) em 1980 e foi eleito governador do estado do Rio de Janeiro em 1982 (KELLER *et al*, *Leonel Brizola*). Por sua vez, Miguel Arraes ingressou no PMDB e recebeu a maior votação para deputado federal da história do estado de Pernambuco, até então (PANTOJA, Sílvia; LEMOS, Renato Luís do Couto Neto e, *ARRAIS, Miguel*, CPDOC, disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/miguel-arrais-de-alencar>>, acesso em: 8 dez. 2021).

agregações comunistas.⁸⁴⁷ Os novos partidos foram fundados no ano seguinte. A Arena deu lugar ao Partido Democrático Social (PDS), que manteve maioria absoluta por margem bastante estreita nas duas casas do Congresso Nacional.⁸⁴⁸ Esperava contar com a colaboração do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), forjado com a ajuda do regime, que contava com 4 deputados. Havia ainda outros quatro partidos de oposição. O maior era o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), com 22 senadores e 115 deputados, quase todos provenientes do MDB. Depois, vinha o Partido Popular (PP), que era formado por arenistas liberais e emedebistas moderados e que contava com 8 senadores e 69 deputados. Em 1982, incorporou-se ao PMDB. Por fim, havia o Partido Democrático Trabalhista (PDT), liderado por Brizola, e o Partido dos Trabalhadores (PT), que reunia sindicalistas, movimentos sociais, antigos comunistas e padres progressistas. Suas bancadas federais foram formadas respectivamente por 10 e 5 deputados oriundos do MDB.⁸⁴⁹ Por um lado, o quadro partidário brasileiro passou a refletir de modo mais fidedigno a pluralidade política existente na sociedade. Por outro, a oposição ficou mais fragmentada, o que, em tese, facilitava as investidas do regime para cooptar seus membros. Esse era um dos principais objetivos da reforma para os dirigentes da ditadura.⁸⁵⁰

Nas eleições de 1982, diversos anistiados foram eleitos e passaram a ocupar o primeiro plano da política nacional.⁸⁵¹ De modo geral, a oposição avançou. O partido

⁸⁴⁷ Lei nº 6.767, de 20 de dezembro de 1979. O veto às agregações comunistas fundava-se sobretudo no texto constitucional, que condicionava a organização de um partido à “inexistência de vínculo, de qualquer natureza, com a ação de governos, entidades ou partidos estrangeiros” (art. 152, III, da EC-1/69, nos termos da EC-11/78; grifo nosso). Em 1985, a EC-25 reformulou o inciso, dispondo apenas que era “proibida a subordinação dos Partidos Políticos a entidade ou Governo estrangeiros” (grifo nosso).

⁸⁴⁸ Em comparação com a Arena, o PDS manteve o mesmo número de senadores, 37 (perdeu dois para o Partido Popular, de oposição, e recebeu dois do MDB), e perdeu 16 deputados federais (perdeu 38 e recebeu 22 do MDB) (FGV, O Congresso depois da reforma partidária de 1980 (dezembro de 1980), *Atlas Histórico do Brasil*, disponível em: <<https://atlas.fgv.br/marcos/governo-figueiredo-1979-1985/mapas/o-congresso-depois-da-reforma-partidaria-de-1980>>, acesso em: 28 mar. 2021). À época, a maioria absoluta consistia em 211 votos na Câmara e 34 no Senado. Assim, o PDS manteve a capacidade formal de garantir esse quórum com uma margem de 3 senadores e de 4 deputados a mais do que o necessário – na Câmara, a margem da Arena era 5 vezes maior, de 20 deputados.

⁸⁴⁹ *Ibid.*; FIGUEIRA, *Partido Democrático Social*; LIMA JR. e LATTMAN-WELTMAN, *Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)*; *PARTIDO Democrático Trabalhista (PDT)*; *PARTIDO Trabalhista Brasileiro, PTB (1980-)*; COUTO, André, *Partido Popular*, CPDOC, disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/partido-popular-pp>>, Acesso em: 28 mar. 2021; e *PARTIDO dos Trabalhadores (PT)*.

⁸⁵⁰ GASPARI, *A ditadura acabada*, posição 261.8 ss.

⁸⁵¹ Foi o caso dos ex-cassados Leonel Brizola, eleito governador do Rio de Janeiro pelo PDT (KELLER *et al*, *Leonel Brizola*), Hélio Gueiros, José Ignácio Ferreira e Mário Maia, do PMDB, eleitos para o Senado (CPDOC, *Hélio Gueiros*, disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/helio-da-mota-teixeira-gueiros>>, acesso em: 29 mar. 2021; ARAÚJO, Rejane, *José Inácio Ferreira*, CPDOC, disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/ferreira-jose-inacio>>, acesso em: 29 mar. 2021; CARNEIRO, Alan, *Mário Maia*, CPDOC,

governista perdeu maioria na Câmara, por 5 cadeiras, e ampliou a sua vantagem no Senado, alcançando dois terços. Fez ainda 12 governadores, em 22 disputas, e pouco mais da metade dos deputados estaduais. No campo da oposição, o PMDB manteve-se como a principal legenda, com 200 deputados federais, 9 novos senadores, 9 governadores e mais de 40% dos deputados estaduais eleitos. O PDT fez um governador e um senador, além de 23 deputados federais e quase 4% dos estaduais, em todo o país. Por fim, vinham o PTB, com 13 deputados federais, e o PT, com oito. Ambos elegeram menos de 2% dos deputados estaduais.⁸⁵²

Meses antes, o regime havia restabelecido o quórum de dois terços para reformar a constituição, em vez da maioria absoluta dos senadores e deputados federais. Essa iniciativa – concretizada na EC-22/82⁸⁵³ – tornava os votos da bancada governista na Câmara ainda mais insuficientes para mudar a constituição, o que indicava que não havia mais interesse, ao menos em curto prazo, em novas reformas dessa magnitude; e implicava a manutenção da eleição indireta para presidente da república, prevista no artigo 74 da EC-1/69.

Outra reforma legislativa inserida no plano de abertura política foi a Lei de Segurança Nacional de dezembro de 1983. Trazia o abrandamento das penas, a revogação de alguns tipos penais, como os relativos à imprensa, a previsão de livramento condicional e a supressão de referências explícitas à Doutrina de Segurança Nacional.⁸⁵⁴ Contudo, os setores críticos à ditadura consideraram insuficientes esses avanços. Mantinha-se o julgamento de civis pela Justiça Militar, por exemplo.⁸⁵⁵ De qualquer forma, a grande maioria defendeu a aprovação da proposta, como a OAB, a CNBB e quase todos os partidos de oposição.⁸⁵⁶ O relator, do PDS, incorporou algumas emendas da oposição e a

disponível em: <<http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/maia-mario>>, acesso em: 29 mar. 2021). Na Câmara dos Deputados, formada por 420 parlamentares, foram eleitos 36 ex-cassados e “meia dúzia” de comunistas (GASPARI, *A ditadura acabada*, posição 368.5).

⁸⁵² TSE, *Dados Eleitorais de 1978*; TSE, *Repositório de Dados Eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral, Eleições de 1982*, 1982; SENADO FEDERAL, *Senadores da 47ª Legislatura (1983 - 1987) - Senadores da 47ª Legislatura (1983 - 1987) - Senado Federal*, disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/senadores/legislaturas-anteriores/-/a/47/por-uf>>, acesso em: 3 mar. 2022; e FSP, 1º/2/83, p. 4.

⁸⁵³ Art. 48 da EC-1/69, conforme a redação dada pela EC-22/82. A emenda nº 22 foi aprovada em 24/6/1982 com os votos do PDS, cuja liderança fechou questão em seu favor e impôs a disciplina partidária. Em protesto, a oposição retirou-se do plenário no momento da votação (FSP, 25/6/82, p. 5).

⁸⁵⁴ Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983.

⁸⁵⁵ DCN, 3/12/83; e FRAGOSO, Heleno, A nova lei de segurança nacional, *Revista do Instituto dos Advogados Brasileiros*, v. 18, n. 62, p. 1–10, 1984. Criticava-se também, por exemplo, a manutenção de atos preparatórios de crimes, da prisão cautelar, da incomunicabilidade dos detidos, a utilização de termos indeterminados sem sentido técnico-jurídico, como “sabotagem” e “terrorismo”, e de uma lei especial para a matéria, em vez de incorporá-la ao Código Penal e submetê-la à lógica mais liberal do mesmo.

⁸⁵⁶ DCN, 3/12/83; e FSP, 2/12/83, p. 6.

matéria foi aprovada em votação simbólica no início de dezembro, a partir de acordo entre os líderes partidários, com exceção do PT.⁸⁵⁷

Ao lado da agenda de abertura política que predominava entre os dirigentes do regime, havia projetos concorrentes. Dentro do regime, havia os setores que preferiam a mera continuidade, mesmo que admitissem, de modo vago, a possibilidade longínqua de devolver o poder aos civis. A abertura oficial parecia-lhes excessiva, rápida demais e perigosa, pois abria flancos para os inimigos, os trabalhistas e comunistas. Sua retórica era marcada pelo alarde da ameaça comunista. Era a “linha-dura”. Parte desse grupo adotou o terrorismo como método de ação, como no atentado a bomba no Riocentro, em 1981.⁸⁵⁸

Entre os opositores do regime, no parlamento, nos executivos municipais e estaduais e na sociedade, havia algumas bandeiras comuns, a despeito da diversidade de visões e de estratégias de luta. Uma delas era a volta imediata da eleição direta para presidente da república. Outra era a elaboração de uma nova constituição para o país, por meio de uma assembleia constituinte.⁸⁵⁹ O consenso era menor quanto à política econômica, mas as críticas generalizadas eram inevitáveis diante da crise da dívida externa e da escalada inflacionária.⁸⁶⁰ Em algumas questões, como a do reajuste dos salários, houve aliança entre os opositoristas, como se verá adiante.

No período estudado, as medidas de emergência foram vistas pelo regime como um instrumento para conter ofensivas de seus opositores ou agitações sociais que as potencializassem. Como veremos na primeira seção do capítulo, o SNI passou a monitorar com regularidade as situações em que o novo instituto pudesse ser aplicado. Eram greves,

⁸⁵⁷ DCN, 3/12/83; e FSP, 3/12/83, capa e p. 6. A bancada do PT concordava que a nova lei representava um avanço, mas defendia a luta para que esse fosse mais significativo. Para as oposições, um dos fatores de urgência para aprovar o projeto de lei era beneficiar cerca de 40 presos, entre jornalistas, padres, militares e posseiros, por meio da extinção de seus crimes, da redução de suas penas, da sua liberação condicional, do deslocamento da jurisdição militar para a civil e de seu processamento por outras leis consideradas menos autoritárias (FSP, 6/12/83, p. 6).

⁸⁵⁸ Em 30/4/1981, militares contrários à abertura política, da linha-dura, realizaram um atentado a bomba no centro de convenções chamado Riocentro, onde um público de 20 mil pessoas assistia a apresentações musicais em comemoração pelo Dia do Trabalho. O evento artístico foi organizado pelo Centro Brasil Democrático (Cebrade), com vínculos com o PCB (NAPOLITANO, 1964: *história do regime militar brasileiro*; e GASPARI, *A ditadura acabada*, posição 313.2 ss.). Há relatos de que dentro da “linha-dura” havia oficiais críticos aos atentados terroristas (FSP, 29/10/83). Desde 1980, a linha-dura já havia promovido mais de 70 iniciativas terroristas, com bombas em bancas de jornais e contra a OAB (CPDOC, *Atentado do Riocentro*, disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/riocentro-atentado-do>>, acesso em: 4 mar. 2022).

⁸⁵⁹ BARBOSA, *História Constitucional Brasileira*, p. 149-185.

⁸⁶⁰ Em novembro de 1983, quando o governo tentava aprovar sua proposta de reajustes salariais com o auxílio de medidas de emergência, tanto os sindicatos de trabalhadores quanto os empresários criticavam a política econômica em vigor (FSP, 4/11/83, p. 6).

conflitos fundiários e saques coletivos. Seu uso ocorreu duas vezes, em 1983 e 1984. Na primeira, abordada na seção seguinte, estava em questão a política econômica do governo, em momento de profunda crise, e, indiretamente, o padrão de participação política de parte da sociedade, os sindicatos de trabalhadores. Na terceira e última seção, abordaremos a aplicação das medidas em 1984. O que estava em jogo era o momento do fim do domínio político direto das Forças Armadas, a sucessão presidencial, a impunidade dos crimes da ditadura e alguns aspectos do modelo político a ser legado aos governos civis. Em ambas as ocasiões, o uso do instrumento foi eficaz para assegurar a agenda oficial, ao menos no curto prazo.

1. Os novos atores políticos no radar das medidas de emergência

Da perspectiva da ditadura militar, um dos riscos da distensão política era o triunfo das concepções e dos setores derrotados pelo Golpe de 1964, pois voltariam a circular no país com maior liberdade e com direito a disputar eleições. Esses grupos encontravam terreno fértil para crescer nas graves desigualdades sociais. Apresentavam-se à população como defensores das classes subalternas, preconizavam o uso de estratégias reivindicatórias por vezes contundentes e ainda atribuíam ao regime a responsabilidade pelos problemas enfrentados. Nos conflitos sociais, a sua atuação fortalecia os mais pobres e seus respectivos interesses, o que dificultava a adoção de soluções que não os levassem em consideração. Para lidar com esses grupos, o regime vislumbrava duas possibilidades. A primeira era enfraquecê-los de modo indireto, resolvendo ou amenizando as mazelas sociais que justificava a sua atuação.⁸⁶¹ A segunda era reprimi-los. Havia os meios ordinários, como o uso das polícias e de leis como a LSN e a CLT. As medidas de emergência eram o recurso extremo.⁸⁶² Depois delas, só restava a ruptura com a legalidade. Em regra, essas duas linhas de ação eram combinadas.

⁸⁶¹ SNI, *Informação nº 0934/115/ABE/79*, 1979; SNI, *Informação nº 0531/115/ABE/80*, 1980; SNI, *Informação nº 0908/115/ABE/80*, 1980; SNI, *Informação nº 0008/115/ABE/82*, 1982; SNI, *Informação nº 0748/115/ABE/82*, 1982; SNI, *Informação nº 0648/15/ABE/83*, 1983; SNI, *Informação nº 034/115/NAGO/SNI/81*, 1981; SNI, *Informação nº 072/15/AGO/SNI/83*, 1983; SNI, *Informação nº 001/15/ACG/83*, 1983; SNI, *Informação nº 4046/115/ASP/79*, 1979; SNI, *Informação nº 3401/115/ASP/80*, 1980; SNI, *Informação nº 1116/115/ASP/82*, 1982; SNI, *Informação nº 2984/15/ASP/83*, 1983; SNI, *Informação nº 1973/15/ASP/84*, 1984; SNI, *Informação nº 4046/115/ASP/79*, 1979; e SNI, *Informação nº 027/115/ARJ/81*, 1981. Na Baixada Fluminense, havia preocupação tanto com conflitos rurais quanto com urbanos.

⁸⁶² CSN, *Normas gerais para ação do Governo Federal diante da eclosão de movimentos grevistas*, 1979; e CSN, *Memória nº 041/1a.SC/85*, 1985.

Esses conflitos acirraram-se durante o Governo Figueiredo, sobretudo por meio de greves e de disputas fundiárias, com a participação de alguns atores sociais recém-surgidos, como o PT e o novo sindicalismo, ou mais antigos, muitas vezes repaginados, como os partidos comunistas e o clero católico de esquerda.⁸⁶³ Para o regime, esses agentes “subversivos” aproveitavam-se da situação, insuflando a população contra o governo federal e os incentivando a se engajar na “luta de classes”.⁸⁶⁴ Desde o início, cogitava-se o uso de medidas de emergência para enfrentá-los. Ainda em 1979, as agências regionais do SNI passaram a monitorar os locais onde esse tipo de intervenção poderia ocorrer.⁸⁶⁵ O CSN preconizou o uso do instituto em um manual antigreve distribuído para os governos estaduais.⁸⁶⁶ Sua decretação chegou a ser cogitada em diversas ocasiões,⁸⁶⁷ inclusive durante o Governo Sarney (1985-1989),⁸⁶⁸ mas, ao fim e ao cabo, tornou-se realidade apenas entre outubro e dezembro de 1983, em Brasília, e em abril de 1984.

As ameaças concretas de seu uso visavam debelar greves e outras ações classistas dos trabalhadores, conter saques populares e vencer disputas no Congresso Nacional. Em

⁸⁶³ SNI, *Informação nº 0934/115/ABE/79*; SNI, *Informação nº 0531/115/ABE/80*; SNI, *Informação nº 0908/115/ABE/80*; SNI, *Informação nº 0008/115/ABE/82*; SNI, *Informação nº 0748/115/ABE/82*; SNI, *Informação nº 0648/15/ABE/83*; SNI, *Informação nº 034/115/NAGO/SNI/81*; SNI, *Informação nº 072/15/AGO/SNI/83*; SNI, *Informação nº 001/15/ACG/83*; SNI, *Informação nº 4046/115/ASP/79*; SNI, *Informação nº 3401/115/ASP/80*; SNI, *Informação nº 1116/115/ASP/82*; SNI, *Informação nº 2984/15/ASP/83*; SNI, *Informação nº 1973/15/ASP/84*; SNI, *Informação nº 4046/115/ASP/79*; e SNI, *Informação nº 027/115/ARJ/81*. Os conflitos fundiários concentravam-se na região entre os estados de Goiás, Mato Grosso e Pará, em especial nas terras em torno dos rios Araguaia e Tocantins e das estradas Transamazônica, Belém-Brasília e Cuiabá-Santarém; e no estado de São Paulo, no seu extremo oeste, no Pontal do Paranapanema, e na sua fronteira com o Paraná, a sudeste, no Vale do Ribeira. No meio urbano, além das greves, monitorou-se a Baixada Fluminense, no estado do Rio de Janeiro.

⁸⁶⁴ SNI, *Informação nº 0934/115/ABE/79*; SNI, *Informação nº 0531/115/ABE/80*; SNI, *Informação nº 0908/115/ABE/80*; SNI, *Informação nº 0008/115/ABE/82*; SNI, *Informação nº 0748/115/ABE/82*; SNI, *Informação nº 0648/15/ABE/83*; SNI, *Informação nº 034/115/NAGO/SNI/81*; SNI, *Informação nº 072/15/AGO/SNI/83*; SNI, *Informação nº 001/15/ACG/83*; SNI, *Informação nº 4046/115/ASP/79*; SNI, *Informação nº 3401/115/ASP/80*; SNI, *Informação nº 1116/115/ASP/82*; SNI, *Informação nº 2984/15/ASP/83*; e SNI, *Informação nº 1973/15/ASP/84*; SNI, *Informação nº 4046/115/ASP/79*; e SNI, *Informação nº 027/115/ARJ/81*. Na Baixada Fluminense, havia preocupação tanto com conflitos rurais quanto com urbanos.

⁸⁶⁵ Ver, como exemplo, SNI, *Informação nº 4046/115/ASP/79*. Esse monitoramento fazia parte do Plano Nacional de Informações, elaborado pelo órgão (SNI, *Plano Nacional de Informações. Campo Interno. Anexo A*).

⁸⁶⁶ CSN, *Normas gerais para ação do Governo Federal diante da eclosão de movimentos grevistas*, 1979.

⁸⁶⁷ Essa hipótese foi levantada em 1980, para conter greve operária no ABC paulista (JB, 10/5/80, p. 3); em 1983, contra os saques ao comércio na região metropolitana de São Paulo (CSN, *Memória [de reunião]*, 1983) e o bloqueio da estrada Transamazônica por trabalhadores, perto de Altamira, no Pará (JB, 31/5/83, p. 4); e em 1984, para serem aplicadas em janeiro de 1985, durante a eleição do presidente da república pelo Colégio Eleitoral (FSP, 27/10/84, p. 6; Diário de Pernambuco, 27/10/84; e FSP, 26/10/84, capa e p. 5).

⁸⁶⁸ Serviria para controlar eventuais “agitações” populares em Brasília, durante a votação em 2º turno do projeto de constituição na Assembleia Nacional Constituinte, em 1988 (FSP, 30/7/88, p. 4).

março de 1979, “círculos políticos governamentais” examinaram a possibilidade de aplicá-las contra a greve dos metalúrgicos no ABC.⁸⁶⁹ No ano seguinte, uma nova paralisação provocou rumores de uso das medidas de emergência, reforçados pelo presidente Figueiredo em entrevista: “No momento não penso nisso, mas não posso prever o futuro. Não sei até onde irão os trabalhadores. Espero que eles tenham juízo e retornem ao trabalho”.⁸⁷⁰ O decreto não veio, mas foram adotadas algumas providências típicas dos instrumentos emergenciais, como a intervenção em sindicatos, com base na CLT; a proibição do direito de reunião, o que levou os grevistas a se reunirem em igrejas; a “busca e apreensão em domicílio”; e a censura a uma apresentação beneficente do cantor Chico Buarque – as duas últimas ações visavam impedir a formação do fundo de greve, com dinheiro e alimentos.⁸⁷¹ No início de 1983, o CSN cogitou recomendar o uso do instrumento contra uma onda de saques coletivos ao comércio na Grande São Paulo.⁸⁷² Em maio, o foco das preocupações passou a ser o bloqueio da Transamazônica, no Pará, por operários de uma usina de açúcar que não eram remunerados há 4 meses. O ministro da justiça, Ibrahim Abi-Ackel, acenou com as emergências, caso o governo estadual não conseguisse desobstruir a rodovia com rapidez.⁸⁷³

Nos seus dois usos efetivos, o instituto foi um expediente para favorecer vitórias parlamentares. Permitia a relativa neutralização de pressões sociais sobre o Congresso contrárias ao regime, de modo que subsistissem apenas as suas próprias pressões, e atemorizava deputados e senadores opositores e dissidentes com o espectro de nova ruptura com a legalidade. Foi assim que foi aprovada a política salarial, em 1983, e mantida a eleição presidencial indireta, em 1984. Mas deveria haver certa parcimônia, pois as medidas de emergência eram estreitamente associadas à exceção. Em 1979, o ministro do planejamento, Mário Henrique Simonsen, redigiu uma análise de conjuntura econômica “secretíssima” em que lamentava o descontrole dos reajustes salariais, pois prejudicavam seus esforços para conter a inflação. A lei que os regulamentava havia caído em desuso com a onda de greves e as subsequentes negociações coletivas, com certa complacência do governo. Na opinião do ministro, sua efetividade só poderia ser

⁸⁶⁹ FSP, 23/3/79, p. 31. O ministro do trabalho havia declarado ilegal e governador de São Paulo, Paulo Maluf, havia afirmado que era “caso de polícia”. No dia seguinte, líderes parlamentares governistas negaram a hipótese de uso das medidas (FSP, 24/3/79, p. 22).

⁸⁷⁰ JB, 24/4/80, p. 19. Sobre essa possibilidade de aplicação das medidas, ver também JB, 31/3/80, p. 20; JB, 23/4/80, p. 4 e 14; Jornal de Brasília, 24/4/80, p. 3; e JB, 10/5/80, p. 3.

⁸⁷¹ JB, 18/5/80, Caderno Especial, p. 6.

⁸⁷² CSN, *Memória [de reunião]*, 1983.

⁸⁷³ JB, 31/5/83, p. 4; e JB, 1º/6/83, p. 5.

recobrada com o uso de medidas de emergência, o que não seria “palatável” naquele momento, após o envio ao Congresso do projeto de lei de anistia.⁸⁷⁴ Ou seja, desgastaria a popularidade do governo, que era razoável, por contrariar o seu discurso de abertura política. Esse era o custo das medidas.⁸⁷⁵

Depois da votação da Emenda Dante de Oliveira, em 1984, o governo federal aventou ao menos outras duas vezes a sua decretação como forma de favorecer seus interesses no parlamento. A primeira foi às vésperas da eleição indireta do presidente da república, em janeiro de 1985.⁸⁷⁶ A segunda, já no governo civil de José Sarney, ocorreu em meados de 1988, para barrar as pressões populares durante a votação em segundo turno da Assembleia Nacional Constituinte.⁸⁷⁷ Em ambas as ocasiões, desistiu-se de decretá-las. É provável que os custos políticos superassem os ganhos, nos cálculos do governo federal. Em outra ocasião, em 1987, o Sindicato Nacional das Empresas de Navegação Marítima chegou a demandar do governo o recurso extremo,⁸⁷⁸ mas se optou pela ocupação militar dos portos, por meio da Marinha.⁸⁷⁹

Portanto, o uso do instituto das medidas de emergência tornou-se uma possibilidade permanente a partir de 1979, mesmo após a saída dos militares da presidência da república. Visava conter os setores populares e os opositoristas. Ademais, a sua mera previsão constitucional foi utilizada como recurso intimidatório. Notemos que os demais institutos constitucionais de mesma natureza, o estado de emergência e de sítio, foram deixados de lado, em conformidade com os planos de Geisel e dos demais artífices da emenda nº 11 de 1978.⁸⁸⁰

⁸⁷⁴ SIMONSEN, Mário Henrique, *Análise de Conjuntura*.

⁸⁷⁵ A consciência do custo político da aplicação das medidas também foi expressa pelo CSN, já no Governo Sarney, em 1985. O instituto foi lembrado como uma alternativa para retirar garimpeiros das terras de uma empresa de mineração, mas foi acrescida a seguinte ressalva: “com todos os seus inconvenientes para a sua implementação” (CSN, *Memória nº 041/1a.SC/85*, 1985).

⁸⁷⁶ FSP, 26/10/84, capa e p. 5; FSP, 27/10/84, p. 6; e Diário de Pernambuco, 27/10/84.

⁸⁷⁷ FSP, 30/7/88, p. 4.

⁸⁷⁸ CB, 6/4/87, p. 9.

⁸⁷⁹ MARÍTIMOS em greve paralisam os portos, *Memorial da Democracia*, disponível em: <<http://memorialdademocracia.com.br/card/maritimios-em-greve-paralisam-os-portos>>, acesso em: 26 mar. 2021.

⁸⁸⁰ CSN, *Ata da 53ª Reunião do CSN*, 1978

2. Medidas de emergência contra a pressão dos sindicatos

O Governo Figueiredo foi marcado pela hiperinflação. Em 1979, foi criado um sistema de reajustes semestrais dos salários que amenizava a deterioração de seu poder de compra. Vigorou até o início de 1983, quando o governo implantou uma nova política salarial. O país estava sem dólares para pagar os juros da dívida externa e tentava captá-los junto a bancos estrangeiros, com a mediação do Fundo Monetário Internacional. Uma das medidas tomadas pelo governo foi reduzir o índice de reajuste dos salários, justificando-a como uma exigência internacional em troca dos empréstimos. Dentro do país, essa reforma impopular era demandada há anos pelo empresariado.⁸⁸¹ A nova política foi imposta por meio de decretos-lei, que vigoravam de imediato e poderiam ser rejeitados ou aprovados pelo Congresso Nacional – a omissão levava à aprovação por decurso de prazo. Os sindicatos combateram-na desde o início, e foram importantes para que suas primeiras versões não se consolidassem em lei. A cada derrota parlamentar, o governo editava um novo decreto-lei, em geral com concessões pontuais aos seus críticos. Até que em outubro a pressão dos sindicatos sobre os parlamentares foi em grande parte neutralizada, com o uso de medidas de emergência, o que facilitou a unificação da bancada governista e a cooptação de um setor da oposição, o PTB. O manejo do instrumento constitucional foi restrito e polêmico, recebendo críticas até mesmo dentro do regime. Impediu o acesso dos sindicalistas ao parlamento federal e, em virtude de críticas ao regime, interditou temporariamente a sede da OAB/DF. Passados poucos dias, os deputados e senadores aprovaram a nova sistemática de reajustes salariais, após 10 meses de tentativas frustradas.

Com a Lei nº 6.708, de 1979, os salários passaram a ser reajustados de modo automático, a cada semestre, de acordo com um dos indicadores produzidos pelo governo para medir a inflação, o Índice de Preços ao Consumidor (INPC). Quem ganhava até 3 salários-mínimos recebia aumento de 110% da inflação do semestre anterior, ou seja, em tese, havia 10% de aumento real. Os demais também eram beneficiados pela aplicação desse fator sobre 3 salários, com o reajuste do restante de sua remuneração, quando houvesse, sendo calculado por fatores menos vantajosos. O aumento do assalariado que ganhasse 11 salários-mínimos, por exemplo, seria calculado da seguinte forma: 110%

⁸⁸¹ Segundo o DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos), “alguns segmentos do empresariado brasileiro se colocavam francamente favoráveis a alterações na fórmula de reajuste salarial” desde 1981 (ALVES, *Estado e oposição no Brasil*, p. 291).

sobre 3 salários, acrescidos de 100% sobre 7 salários e de 80% sobre o décimo primeiro.⁸⁸² Esse sistema de reajustes amenizava o impacto da inflação sobre o custo de vida dos assalariados e contribuía para a redistribuição de renda.⁸⁸³

Em janeiro de 1983, o presidente Figueiredo reduziu os fatores de reajuste por meio do Decreto-Lei nº 2.012, extinguindo o ganho real de 10% sobre até 3 salários-mínimos. Os aumentos seriam de no máximo 100% do INPC do semestre precedente.⁸⁸⁴ No Congresso, havia grande resistência contra a sua aprovação, mesmo entre a bancada do PDS, minoritária, o que levou o governo a substituí-lo por um novo decreto-lei, o número 2.024, em maio, após negociação com sua base e com o PTB.⁸⁸⁵ O aumento de 100% do índice de inflação foi estendido da faixa de até 3 salários para a de até 7. No entanto, logo o FMI passou a exigir um achatamento salarial ainda maior como condição para renegociar a dívida brasileira.⁸⁸⁶ Em julho, após deliberar com o CSN, o presidente estabeleceu um fator único para o reajustamento de todos os salários, 80% do INPC, que também deveria ser aplicado aos alugueis e às prestações da casa própria, no programa estatal de financiamento de moradias. Era o Decreto-Lei nº 2.045.⁸⁸⁷

Em setembro, o governo decidiu, de última hora, tentar aprovar o penúltimo decreto salarial, o nº 2.024, pois a impopularidade do último, o nº 2.045, tornava improvável a sua aceitação pelos parlamentares. A liderança do PTB, que negociava a sua entrada na base situacionista, comprometeu-se a não comparecer à votação, para que fosse aprovado por decurso de prazo, assim como boa parte do grupo *Participação*, de dissidentes do PDS, que o aceitava como alternativa ao último decreto, muito pior para a grande maioria dos assalariados.⁸⁸⁸ Contudo, muitos voltaram atrás no dia da votação e ajudaram a rechaçar a proposta. Foram 252 votos contrários, o que incluía os do PTB e

⁸⁸² Lei nº 6.708, de 30 de outubro de 1979. Inicialmente, foram criadas regras de reajustes distintas para 3 faixas salariais. Na primeira, de até 3 salários-mínimos, o aumento era de 110% do INPC. Em seguida, de 3 a 10 salários, aplicava-se 110% sobre os 3 primeiros e 100% sobre o restante. Por fim, o reajuste de mais de 10 salários era feito com 110% sobre os 3 iniciais, 100% sobre os 7 (entre o 3º e o 10º salário), e 80% sobre o restante. Em 1980, por meio da Lei nº 6.886, estabeleceu-se que a remuneração entre 15 e 20 salários seria de 50% da inflação, e acima de 20 seria de 0%, sem prejuízo dos 110% sobre os 3 primeiros, 100% sobre os 7 seguintes e assim por diante.

⁸⁸³ ALVES, *Estado e oposição no Brasil*, p. 297.

⁸⁸⁴ Decreto-Lei nº 2.012, de 25 de janeiro de 1983.

⁸⁸⁵ FSP, 20/5/83, capa; e FSP, 26/5/83, capa e p. 7. O decreto-lei nº 2.024 foi editado em 25 de maio de 1983.

⁸⁸⁶ ALVES, *Estado e oposição no Brasil*, p. 297. Segunda a autora, é incerto que no início de suas tratativas com o governo brasileiro o Fundo impusesse diretrizes salariais.

⁸⁸⁷ FSP, 14/7/83, capa e p. 2 e 16-17; e Decreto-Lei nº 2.045, de 13 de julho de 1983. O que interessava mais ao acordo com o FMI era a redução do déficit público por meio da redução dos salários dos empregados de estatais. De qualquer forma, a restrição foi estendida à iniciativa privada (FSP, 4/10/83, p. 7).

⁸⁸⁸ FSP, 14/9/83, p. 6; e FSP, 20/9/83, capa e p. 5.

11 do partido do regime, o PDS, que não havia fechado questão em torno da matéria. Ao longo do dia, houve muita pressão sobre os parlamentares. Ademais, estavam presentes cerca de 150 líderes sindicais, que eram resolutamente contrários à proposta. Um deputado do PDS, Teodorico Ferraço, convidou-os para a reunião final do grupo dissidente do partido, em que era a grande a probabilidade de ser selado um alinhamento com o governo. A visita dos sindicalistas constrangeu os presentes, que se dispersaram. Depois, o deputado levou-os até os membros do grupo. Muitos não resistiram à pressão e votaram contra o governo. Foi a primeira vez na história que os parlamentares rejeitaram por votação nominal um decreto-lei, instrumento criado em 1967.⁸⁸⁹

A aplicação das medidas de emergência era uma possibilidade concreta para o governo desde meados de setembro.⁸⁹⁰ Além das dificuldades para aprovar a nova política salarial, havia incômodo com ataques de parlamentares, que faziam denúncias de corrupção. No início de outubro, o executivo chegou a pedir a cassação do mandato do deputado indígena Mário Juruna, por chamar o presidente Figueiredo de “ladroão”.⁸⁹¹ O decreto nº 2.045 ainda tramitava, mas o governo negociava uma alternativa.⁸⁹² Do lado das oposições, o mote era não aceitar perdas salariais para os trabalhadores. Pleiteava-se no mínimo o reajuste de 100% do INPC, ao menos para as faixas de renda mais baixa. O PMDB foi além, negando-se a aprovar qualquer decreto-lei, pois o instrumento não permitia emendas, ao contrário dos projetos de lei. Como sempre, o PTB mostrava-se mais flexível. No dia 18 de outubro, a oposição ameaçou rejeitar o decreto caso o governo não recuasse. Contaria com os votos do grupo *Participação*, do PDS, pois o partido não havia fechado questão sobre a matéria. A presença das principais lideranças sindicais no Congresso reforçava a oposição às propostas do regime.⁸⁹³ Foi nesse momento de impasse que Figueiredo decretou, pela primeira vez, medidas de emergência.

⁸⁸⁹ FSP, 21/9/83, p. 5; e FSP, 22/9/83, capa e p. 5. Do PTB, ausentaram-se três deputados. Moacir Franco e Ivete Vargas justificaram-se por problemas de saúde (DCN, 22/9/83, p. 1807).

⁸⁹⁰ FSP, 20/10/83, p. 4. Na reportagem, afirmou-se que o decreto das medidas estaria pronto desde 15 de setembro.

⁸⁹¹ FSP, 4/10/83, p. 6. Os deputados Dinarte Mariz e José Bonifácio (filho do antigo líder da Arena), do PDS, alardearam, no início de outubro, que as medidas poderiam ser aplicadas.

⁸⁹² FSP, 18/10/83, p. 5.

⁸⁹³ FSP, 4/10/83, capa; FSP, 17/10/83, p. 4; FSP, 18/10/83, p. 5; e FSP, 19/10/83, capa e p. 5-6.

2.1. As medidas

O decreto das medidas de emergência foi anunciado ao final da tarde de 19 de outubro, após reunião do presidente com seus ministros militares.⁸⁹⁴ Por 60 dias, no Distrito Federal, o seu executor, o general linha-dura Newton Cruz, chefe do Comando Militar do Planalto, foi autorizado a determinar, “de acordo com as necessidades”, as seguintes medidas coercitivas:

- b) detenção em edifícios não destinados aos réus de crimes comuns;
- c) busca e apreensão em domicílio;
- d) suspensão da liberdade de reunião e de associação;
- e) intervenção em entidades representativas de classes ou categorias profissionais;
- (...)
- g) e uso ou ocupação temporária de bens das autarquias empresas públicas sociedades de economia mista ou concessionárias de serviços públicos, bem como a suspensão do exercício do cargo, função ou emprego nas mesmas entidades.⁸⁹⁵

Segundo Figueiredo, a sua decisão atendia ao pedido da presidência do Congresso Nacional para auxiliar a resguardar a sua autonomia, que era ameaçada pela pressão de “agitadores”, os sindicalistas, sobre os parlamentares. Nas palavras do chefe do executivo,

O Distrito Federal, sede dos Poderes da República, está sendo alvo da ação de agitadores recrutados em várias regiões do País, que para aqui acorrem em grande número.

Como já aconteceu em ocasiões anteriores, a ação de tais elementos é justificada pela intenção de pressionar e intimidar parlamentares, com risco até mesmo para a integridade física de senadores e deputados no exercício de suas funções, tornando praticamente impossível o funcionamento normal de um dos Poderes, com repercussão sobre os demais.

(...)

Caracteriza-se, assim, a existência de forte clima emocional e de mobilização de agitadores capazes de pôr em risco a ordem pública, a paz social e o livre funcionamento dos Poderes.⁸⁹⁶

⁸⁹⁴ FSP, 20/10/83, p. 4-5.

⁸⁹⁵ Decreto nº 88.888, de 19 de outubro de 1983. O texto citado é do artigo 156 da EC-1. Segundo o jornalista Tão Gomes Pinto, houve quem questionasse a regularidade da nomeação de um executor das medidas de emergência, pois essa função era prevista expressamente no texto constitucional apenas para o estado de sítio (FSP, 29/10/83, p. 4). No ano seguinte, durante nova aplicação das medidas, o jornalista Carlos Castello Branco expressou essa opinião. O correto seria entregar a execução do instituto às autoridades das áreas afetadas, no caso, os respectivos governadores, secretários de segurança pública e prefeitos (Coluna do Castello, JB, 26/4/84).

⁸⁹⁶ FSP, 20/10/83, p. 4. Ao mesmo tempo, pedia “juízo” aos parlamentares na votação do DL-2064 (FSP, 21/10/83, capa e p. 6; e FSP, 22/10/83, p. 2). Segundo o general da reserva Danilo Venturini, secretário-geral do CSN e ministro extraordinário para assuntos fundiários, as medidas haviam sido decretadas em

Naqueles dias, havia cerca de 2 mil sindicalistas em Brasília, de mais de 600 sindicatos de todo o país. Aguardava-se a chegada de ainda mais gente, como as 200 mulheres que vinham de ônibus, de São Paulo, para acompanhar a votação do decreto nº 2.045 e de outros, como o decreto-lei nº 2.034, que promovia cortes nos salários do setor público.⁸⁹⁷ Os líderes parlamentares do PDS ficaram incomodados com essa mobilização e instaram o presidente do Congresso, do mesmo partido, a pedir ajuda ao ministro da justiça. O pedido foi feito nos seguintes termos:

(...) venho solicitar a Vossa Excelência que se digne de viabilizar o eventual concurso dos órgãos de segurança pública, mantendo-se, no âmbito destes, em estado de alerta, um contingente policial adequado, em face das circunstâncias, a ser acionado, se necessário, mediante prévia requisição pela presidência do Senado Federal.⁸⁹⁸

Essa foi a solicitação apresentada por Figueiredo como um pedido do Congresso para que decretasse medidas de emergência. Obviamente, o apelo fora bem mais limitado: um “contingente policial”. Além do mais, o seu objetivo mantinha a autonomia do poder legislativo, pois o seu presidente pretendia decidir por conta própria, depois, se iria utilizar ou não o efetivo externo colocado à sua disposição. O episódio rendeu severas críticas de parlamentares ao senador Moacir Dalla, autor da solicitação. Ele explicou-se e prometeu diversas vezes, nas semanas seguintes, que pediria a Figueiredo a revogação do decreto.⁸⁹⁹ O jurista Dalmo Dallari denunciou a ausência do pressuposto da grave perturbação da ordem.⁹⁰⁰ Até mesmo o FMI, a quem o governo brasileiro queria agradar

vista da possibilidade de saques a supermercados no DF e da presença de membros do PCdoB e do Movimento Revolucionário Oito de Outubro (MR-8) nas manifestações (FSP, 22/10/83, p. 5). Por sua vez, o deputado federal Airton Soares, do PT, acusou o grupo do PCdoB que atuava dentro do PMDB de se aproveitar da mobilização nacional dos sindicalistas em torno dos decretos salariais para pregar a legalização do partido, o que teria ocasionado a aplicação das medidas (CB, 24/10/83, p. 3).

⁸⁹⁷ FSP, 19/10/83, p. 6. Boa parte das mulheres que se dirigiam a Brasília era da periferia. À sua frente, estava Maria Amélia de Almeida Teles, antiga militante do PCdoB que havia sido presa e torturada na Operação Bandeirantes, na década anterior. Na capital federal, iriam se juntar a mulheres vindas de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro.

⁸⁹⁸ FSP, 20/10/83, p. 4. Esse ofício surgiu de uma demanda do senador José Sarney, presidente do PDS, dos líderes governistas no Senado, Aloísio Chaves, e na Câmara dos Deputados, Nelson Marchezan. Eles pediam garantias às suas bancadas frente à pressão de “pessoas estranhas à representação legislativa”. Algumas estariam armadas e teriam até mesmo ameaçado a vida de congressistas. Baseavam-se no que ocorrera na sessão de 18 de outubro e de 21 de setembro, quando fora rejeitado o decreto nº 2.024, com a presença de sindicalistas (FSP, 21/10/83, p. 6).

⁸⁹⁹ FSP, 21/10/83, capa e p. 6; FSP, 1º/11/83, p. 5; FSP, 17/11/83, p. 4. Aparentemente, não cumpriu sua promessa. Por sua vez, o deputado Hugo Mardini, do PDS, logo pediu a Figueiredo que revogasse as emergências, pois seriam desnecessárias (FSP, 21/10/83, p. 6).

⁹⁰⁰ FSP, 3/11/83, p. 3. No mesmo artigo de opinião, intitulado *Estado de ditadura*, ele criticou a falta de controle institucional sobre a decisão do presidente da república acerca da decretação das medidas, o que contrariava a ideia de constituição como barreira ao exercício arbitrário do poder e tornava o instituto

com a aprovação de uma nova política salarial, considerou inadequado e excessivo o uso de medidas de emergência.⁹⁰¹

A primeira providência adotada pelo executor das medidas, o general Newton Cruz, imediatamente após a sua decretação, foi postar tropas da polícia militar nas proximidades do Congresso para impedir a passagem dos ônibus que conduziam os sindicalistas e dissolver aglomerações de manifestantes.⁹⁰² No entanto, a manobra não impediu que os parlamentares rejeitassem o decreto-lei nº 2.045 nas horas seguintes, com o apoio do PTB e de parte do PDS. No fim da noite, o general divulgou à imprensa uma nota em que determinava a “suspensão da liberdade de reunião em locais públicos e recintos abertos, na área do Distrito Federal”.⁹⁰³

No dia seguinte, o governo apresentou um novo decreto-lei, o nº 2.064, gestado a partir da negociação com setores rebeldes do partido situacionista. Previa o reajuste semestral de 100% da inflação para quem ganhava até 3 salários-mínimos e fatores progressivamente mais baixos para outras 37 faixas salariais mais altas. Ademais, extinguiu a regra dos decretos anteriores em que os vencimentos maiores eram beneficiados em parte pelos fatores usados para os vencimentos mais baixos. De acordo com o decreto nº 2.024, por exemplo, quem ganhava 10 salários-mínimos receberia reajuste da inflação integral sobre 7 salários e de 80% sobre os 3 restantes. Além disso, manteve as regras do decreto anterior sobre reajuste de aluguéis e prestações da casa própria e tratou de outras questões, como imposto de renda.⁹⁰⁴ Em matéria salarial, a nova proposta era pior para a maioria dos trabalhadores do que o decreto nº 2.024, rejeitado em setembro. Foi de imediato rechaçada pelos presidentes do PT e do PMDB. No PDS, a tentativa de fechar questão em seu favor gerou reações virulentas, levando ao adiamento

“anticonstitucional”. No entanto, apontou que o presidente poderia responder por crime de responsabilidade em caso de abuso.

⁹⁰¹ FSP, 24/10/83, capa. A decretação foi criticada pela comunidade internacional, segundo o próprio chanceler brasileiro, e pela OAB, dentre outras entidades. Por outro lado, foi elogiada pelo general Golbery do Couto e Silva, ex-chefe do gabinete militar (FSP, 21/10/83, p. 6). Naquele momento, estava em curso no Congresso uma CPI da dívida externa (FSP, 27/10/83, capa).

⁹⁰² FSP, 20/10/83, capa e p. 4; e FSP, 21/10/83, capa. O general Newton Cruz, de 59 anos (1924-), era o chefe do Comando Militar do Planalto. Havia se tornado conhecido do público no início do ano, a partir da acusação de envolvimento no assassinato do jornalista Alexandre van Baumgarten, diretor da revista *O Cruzeiro*. A morte ocorreu no final de 1982. No início de 1983, a revista *Veja* publicou um dossiê que apontava o nome do general como um dos principais interessados em sua morte. Relatou que ambos haviam feito tratativas, sem sucesso, em torno de um acordo secreto em que o governo pagaria a revista para que a mesma promovesse a sua imagem. Em 1992, Newton Cruz foi absolvido pelo tribunal do júri (ARAGÃO, Míriam, *CRUZ, Newton*, CPDOC, disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/newton-de-araujo-de-oliveira-e-cruz>>, acesso em: 18 jun. 2021). À época das medidas, essa acusação foi lembrada (FSP, 21/10/83, p. 6).

⁹⁰³ FSP, 20/10/83, capa e p. 4.

⁹⁰⁴ Decreto-Lei nº 2.064, de 19 de outubro de 1983; e FSP, 20/10/83, capa e p. 4.

da deliberação. Enquanto isso, como notou o ministro do planejamento, Delfim Neto, as novas regras já estavam em vigor.⁹⁰⁵

Na frente repressiva, o executor das medidas instalou barreiras rodoviárias para impedir o acesso à capital de veículos de transporte coletivo com manifestantes. Só estava autorizado o ingresso para comparecer a eventos esportivos, culturais, artísticos e turísticos ou para cumprir agenda com autoridades públicas.⁹⁰⁶ O próximo passo foi proibir reuniões em recintos fechados para discutir o decreto das medidas de emergência, consideradas “contestatórias”, de acordo com o jargão do regime para designar atividades políticas ilegítimas.⁹⁰⁷

2.2. Invasão da sede da OAB/DF

Uma das reuniões que ocorreram naqueles dias foi o *Iº Encontro dos Advogados do Distrito Federal*, na sede regional da OAB. Encerrou-se na noite de domingo, 23 de outubro. Quando os últimos advogados saíram do local, já no início da madrugada, a Polícia Civil invadiu o prédio e apreendeu os rolos de áudio que, em tese, registravam o teor contestatório da reunião recém-encerrada. O porteiro avisou os conselheiros da autarquia, que imediatamente voltaram para a sede, mas os invasores já haviam se retirado. Na tarde do dia 24, quando tentaram entrar de novo, encontraram o prédio cercado por dezenas de policiais. Um delegado informou ao presidente da OAB/DF, Maurício Corrêa, que o local estava interditado por determinação de portaria de Newton Cruz. O advogado pediu a exibição da ordem escrita. Na sua ausência, o delegado redigiu um documento às pressas para formalizar a ação, justificando-a como cumprimento das medidas de emergência em vigor. Ao mesmo tempo, o general-executor havia solicitado a instauração de um Inquérito Policial Militar (IPM) contra os principais dirigentes da entidade, Corrêa, Sigmaringa Seixas e José Paulo Sepúlveda Pertence, com base na Lei de Segurança Nacional.⁹⁰⁸

⁹⁰⁵ FSP, 21/10/83, p. 6. Em 23 de outubro, o grupo *Participação*, do PDS, definiu posição contrária ao decreto (CB, 24/10/83, p. 3).

⁹⁰⁶ FSP, 21/10/83, capa e p. 6.

⁹⁰⁷ FSP, 22/10/83, p. 5.

⁹⁰⁸ FSP, 25/10/83, capa e p. 5; FSP, 26/10/83, capa e p. 5; FSP, 27/10/83, capa e p. 4. Tratava-se do delegado João Bimbato, da 2ª Delegacia de Polícia de Brasília. Segundo Newton Cruz, os rolos apreendidos não correspondiam ao encontro do final de semana (FSP, 25/10/83, p. 5). O IPM foi arquivado em poucos dias, por ordem do presidente Figueiredo (FSP, 29/10/83, p. 4).

Como se viu no primeiro capítulo, a OAB assumira um tom bastante crítico ao regime a partir de meados dos anos setenta, o que não impediu sua interlocução com o Governo Geisel acerca das reformas que levaram ao fim dos atos institucionais. No início da década seguinte, a entidade continuou engajada na redemocratização do país, o que lhe valeu, em 27 de agosto de 1980, um ataque a bomba contra a sua sede nacional, no Rio de Janeiro, que vitimou a secretária Lyda Monteiro da Silva, uma senhora de 60 anos. Ao que tudo indica, o atentado foi promovido por setores do regime descontentes com a abertura.⁹⁰⁹

A investida contra os advogados foi duramente criticada até mesmo dentro do Palácio do Planalto.⁹¹⁰ Ao fim da tarde, o general-executor deu uma entrevista coletiva à imprensa afirmando que recebera informações dos órgãos de inteligência sobre o teor contestatório do Encontro, mas que fora mal interpretado pelo delegado de polícia, pois “interditar” significaria apenas “impedir reuniões”, e não cercar o edifício com policiais. Quanto às gravações apreendidas, não eram do *Encontro dos Advogados* e não continham quaisquer indícios de crimes contra a segurança nacional. À imprensa, Newton Cruz admitiu a frustração: “quebramos a cara”.⁹¹¹ Na manhã seguinte, expediu nova portaria para revogar a interdição.⁹¹² Os inquéritos logo foram arquivados por ordem do próprio presidente da república.⁹¹³

Poucos dias depois, a diretoria da OAB/DF organizou um ato público para comemorar a retomada de sua sede. No evento, seria instalada uma placa metálica em que se denunciava o incidente como uma “violência moral sem precedentes” na história da OAB, nomeava como responsável direto o general-executor das medidas e enaltecia o papel do presidente da entidade, Maurício Corrêa, na “resistência ativa e pronta a desmando tão insólito”.⁹¹⁴ Porém, Newton Cruz apreendeu o objeto antes que fosse

⁹⁰⁹ PEREIRA, Caio Mário da Silva; ROMEO, Cristiane; SETEMY, Adrianna, *Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)*, CPDOC, disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/ordem-dos-advogados-do-brasil-oab>>, acesso em: 18 jun. 2021.

⁹¹⁰ FSP, 29/10/83, p. 4. Segundo o repórter Tão Gomes Pinto, a maioria dos oficiais graduados condenava a intervenção na OAB/DF (FSP, 29/10/83, p. 4). Dias antes, a entidade, provavelmente em nível nacional, havia sido procurada por parlamentares do PDS do grupo *Participação*, para esclarecer dúvidas acerca das consequências jurídicas do descumprimento de orientação partidária durante votação (FSP, 22/10/83, p. 5).

⁹¹¹ FSP, 25/10/83, capa e p. 5.

⁹¹² FSP, 26/10/83, capa e p. 5.

⁹¹³ FSP, 28/10/83, capa e p. 5.

⁹¹⁴ SNI, *Memorando nº 1467/02/CH/GAB/SNI*, 1984. A íntegra do texto era esta: “Aos pósteros. Nesta data, a Ordem dos Advogados do Brasil sofreu violência moral sem precedentes na sua história. A sua sede, no Distrito Federal, foi sitiada, invadida e interdita, em cumprimento à determinação escrita do senhor general Newton de Oliveira Cruz, executor militar das ‘medidas de emergência’ aplicadas à capital da república. Para perpetuar na memória nacional a resistência ativa e pronta a desmando tão insólito, fez-se esculpir em bronze a expressão do júbilo cívico e da solidariedade dos advogados brasileiros e do conselho

entregue,⁹¹⁵ o que lhe rendeu uma ação judicial para devolvê-lo ao contratante ou indenizar o seu valor. Na Justiça Federal, defendeu-se com as alegações de que agira amparado pelas normas do instituto das medidas de emergência; de que, por seu teor, a encomenda configurava crime contra a segurança nacional; e de que a OAB não detinha legitimidade ativa para a ação, pois o próprio contratado havia se negado a entregar a placa e havia devolvido os valores pagos. Foi absolvido.⁹¹⁶ Apesar desse percalço, a retomada da sede foi comemorada no início de novembro de 1983 com a presença dos principais dirigentes nacionais dos órgãos de classe da advocacia, sob ameaças do general-executor de enquadramento na LSN em caso de críticas às autoridades públicas ou outros atos subversivos.⁹¹⁷

2.3. Aprovação da nova política salarial

Após uma semana de medidas de emergência, o governo substituiu o decreto-lei nº 2.064 pelo 2.065, com a manutenção de diversas regras de reajuste e com pequena elevação da média dos aumentos. De qualquer forma, a proposta continuava aquém do decreto nº 2.024, rejeitado em setembro, para os interesses dos assalariados. Imediatamente, o grupo *Participação*, do PDS, prometeu apoiá-lo, pois, afinal, havia incorporado algumas de suas sugestões.⁹¹⁸ No dia seguinte, 27 de outubro, o partido fechou questão em favor de sua aprovação.⁹¹⁹ Logo o PTB fez o mesmo, com o avanço das negociações para aderir ao governo.⁹²⁰ Os demais partidos continuaram contrários ao

seccional a seu presidente Maurício Corrêa. Brasília, 24 de outubro de 1983". A placa foi destruída por ordem do general ao fim das medidas de emergência, em dezembro de 1983.

⁹¹⁵ A placa foi apreendida na oficina em posse de seu fabricante (FSP, 20/12/83, p. 4). Ao fim das medidas, em dezembro, afirmou a repórteres que iria "arrebentá-la" e "jogá-la fora" (FSP, 18/12/83, capa).

⁹¹⁶ SNI, *Memorando nº 1467/02/CH/GAB/SNI*, 1984. A sentença de improcedência da ação é mencionada em CB, 25/6/85, p. 4; CB, 27/6/85, p. 6; e CB, 8/4/88, p. 12.

⁹¹⁷ FSP, 5/11/84, capa e p. 4. Na véspera do evento, Newton Cruz enviou um ofício à OAB/DF alertando que as medidas de emergência ainda estavam em vigor e que os participantes poderiam ser enquadrados na LSN, em caso de sua violação. Mencionou, a título de suposto exemplo, alguns dispositivos específicos: o art. 33 ("Ofender a honra ou a dignidade do Presidente ou do Vice-Presidente da República, dos Presidentes do Senado Federal, da Câmara dos Deputados ou do Supremo Tribunal Federal, de Ministros de Estado e de Governadores de Estado, do Distrito Federal ou de Territórios"), o art. 36 ("Art. 36 - Incitar: (...) à subversão da ordem político-social; II - à desobediência coletiva às leis; III - à animosidade entre as Forças Armadas ou entre estas e as classes sociais ou as instituições civis;" [etc.]) e o art. 42 ("Fazer propaganda subversiva: (...) V - injuriando, caluniando ou difamando quando o ofendido for órgão ou entidade que exerça autoridade pública, ou funcionário, em razão de suas atribuições").

⁹¹⁸ FSP, 27/10/83, capa e p. 7.

⁹¹⁹ FSP, 28/10/83, capa.

⁹²⁰ FSP, 6/11/83, capa e p. 6.

pacote.⁹²¹ Porém, viraram minoritários e lhes restou a retirada do plenário, em protesto, no dia de sua aprovação, em 9 de novembro.⁹²² Ainda no mesmo dia, o Sindicato dos Metalúrgicos do ABC paulista entrou em greve para garantir o reajuste dos seus rendimentos em 100% do INPC.⁹²³

2.4. Fim das medidas e agressão a repórter

O objetivo primordial das medidas de emergência foi auxiliar o governo a aprovar no Congresso uma nova política salarial. Nesse sentido, serviu de forma eficaz para neutralizar a pressão dos sindicalistas sobre os parlamentares, mesmo que alguns de seus líderes, como Lula, que também era presidente do Partido dos Trabalhadores, continuassem acompanhando de perto as deliberações em Brasília.⁹²⁴ Tentou-se utilizá-las para interditar as críticas ao regime, no episódio da OAB, mas a operação foi contraprodutiva, servindo, antes, para intensificá-las. Mesmo após a aprovação do decreto nº 2.065, as medidas continuaram em vigor por quase um mês, mas não foram mais aplicadas. O único incidente adicional ocorreu na conversa de Newton Cruz com repórteres sobre o fim do período de excepcionalidade, em 17 de dezembro. Diante de câmeras de TV, o general irritou-se com uma pergunta, mandou o jornalista calar a boca, empurrou-o e, após o mesmo registrar em seu gravador o que havia ocorrido, partiu no seu encaço, agarrou-o pelo braço, puxou-o de volta até a frente das câmeras, exigiu um pedido de desculpas, aos gritos, e depois mandou-o embora.⁹²⁵ Sua truculência já era notória. No episódio, serviu para deixar claro que o general linha-dura não tolerava ser contrariado pela imprensa ou ser tratado sem a deferência que considerava apropriada ao seu posto militar. Um bloco carnavalesco de Brasília, o *Pacotão*, saiu às ruas para comemorar o fim das medidas de emergência. Trazia faixas de pano em que se debochava do general.⁹²⁶

⁹²¹ FSP, 28/10/83, capa e p. 6; e FSP, 2/11/83, capa e p. 5.

⁹²² FSP, 10/11/83, p. 6.

⁹²³ FSP, 10/11/83, capa e p. 8. Cerca de 53 mil metalúrgicos aderiram à greve, em 13 empresas. Conseguiram um bom acordo com seus empregadores e voltaram ao trabalho no dia 17 de novembro. Mesmo empresas não atingidas decidiram conceder vantagens salariais, para evitar paralisações (FSP, 17/11/83, capa e p. 11; e FSP, 18/11/83, p. 14).

⁹²⁴ FSP, 10/11/83, p. 6.

⁹²⁵ FSP, 18/12/83, capa e p. 4. Na internet, circula um registro em videoteipe do evento (*GENERAL Newton Cruz agride repórter ao vivo*, [s.l.: s.n.], 1983). A vítima foi Honório Dantas, repórter da *Rádio Planalto*, da capital federal. Em maio de 1985, o general pediu-lhe desculpas em um programa da *TV Brasília*, que foi aceito. À época, Cruz era pré-candidato a deputado federal pelo PDS/RJ (CB, 21/5/85).

⁹²⁶ FSP, 19/12/83, p. 5.

3. Medidas de emergência contra as Diretas Já

Em 1984, estava prestes a ser votada no Congresso Nacional a proposta de emenda constitucional que poderia trazer a volta a eleição direta para presidente da república, com imenso apoio popular, expresso sobretudo em grandes manifestações nas principais cidades do país. A sua aprovação retiraria dos dirigentes do regime o controle da sucessão presidencial e da própria abertura política, podendo levar à vitória de um opositor. Até mesmo parte da base parlamentar governista estava inclinada a aprová-la, por convicção, por interesse em agradar o eleitorado ou por insatisfação com os rumos do regime e do encaminhamento da sucessão presidencial pela via indireta.

Os líderes da campanha pelas Diretas planejavam apertar o cerco sobre os parlamentares, levando milhares de manifestantes a Brasília. Ao mesmo tempo, a imprensa organizava uma grande cobertura da votação, com transmissões diretas do plenário do Congresso Nacional. Para evitar a derrota que parecia iminente, o regime colocou as polícias militares sob o comando federal e decretou medidas de emergência no Distrito Federal e em alguns municípios do estado circundante, Goiás. O objetivo era impedir a entrada massiva de manifestantes em Brasília, a realização de grandes comícios e passeatas e a transmissão para todo o país, por rádio e TV, das escaramuças políticas em torno da Emenda das Diretas. A um só tempo, reduzia-se os custos eleitorais futuros da adesão de parlamentares à posição do governo e se intimidava os opositores e dissidentes.

Houve diversos abusos, a começar pela decretação das medidas, que foi justificada pela necessidade de proteger a autonomia do parlamento nacional, contra a opinião de seu presidente, o senador governista Moacir Dalla. Sequer as imunidades parlamentares mais elementares foram plenamente respeitadas. Ao mesmo tempo, foram desenvolvidas diversas iniciativas intimidatórias, como um desfile militar extemporâneo e de grandiosidade incomum, o que reforçava o temor de reativação do “poder revolucionário”. Em geral, a busca de amparo judicial foi inócua. Ao fim, o uso autoritário de um instrumento de origem ditatorial, com a cooperação de um poder judiciário remodelado pela ditadura militar ao longo de 20 anos, foi importante para se derrotar a Emenda das Diretas. Representou um duplo ataque ao voto popular, que foi mantido longe da escolha do principal cargo político representativo e perdeu – sobretudo com a censura à cobertura da votação da emenda – o seu potencial como instrumento de controle e

responsabilização política dos representantes parlamentares por parte dos seus representados, os eleitores.

3.1. Dilemas sucessórios e o risco de “argentinização”

No início de 1983, quando foi apresentada a PEC das Diretas, a grande preocupação no meio político era a disputa pela sucessão presidencial. A maioria da cúpula militar estava decidida a se retirar do governo, de modo que haviam levantado o veto aos civis, exceto para opositoristas como Leonel Brizola, governador do Rio, e Ulisses Guimarães, presidente do PMDB.⁹²⁷ Também havia relativo consenso sobre a volta da eleição direta para presidente. Figueiredo e a maioria dos líderes do PDS não se opunham a essa bandeira defendida há anos pelas oposições. Sua dúvida era sobre o momento mais oportuno para essa mudança, que colocaria fim a uma peça central para a manutenção do regime, desde 1964, o “colégio eleitoral” do pleito indireto.⁹²⁸ Tratava-se de um dilema. Por um lado, a volta imediata das diretas tendia a levar a uma derrota para a oposição em 1985.⁹²⁹ Por outro, dificilmente o PDS marcharia unido em uma disputa indireta, no colégio eleitoral. O pré-candidato mais forte era Paulo Maluf, o ex-governador de São Paulo próximo da linha-dura, apoiado por Médici e Golbery e com fama de corrupto. Boa parte do partido não estava disposta a apoiá-lo, a começar pelo presidente, que havia perdido o controle sobre a sucessão, e pelos demais concorrentes, Mário Andreazza, coronel da reserva e ministro, e Aureliano Chaves, civil e vice-presidente da república. Ao mesmo tempo, não detinham força para barrar a sua candidatura. Como possíveis alternativas, alguns governistas vislumbravam a negociação em torno de um opositorista moderado, como Tancredo Neves, governador de Minas Gerais, e até mesmo a volta da eleição direta.⁹³⁰ No principal partido de oposição, o PMDB, havia duas frentes. A primeira demandava a volta imediata do pleito direto. Era capitaneada por Ulisses, que tendia a ser o candidato da agremiação, caso a estratégia fosse vitoriosa. A segunda seguia a linha da negociação com o regime, sem abandonar o

⁹²⁷ Coluna do Castello, JB, 12/3/83; 26/3/83; e 2/4/83.

⁹²⁸ Coluna do Castello, JB, 31/3/83. Alguns líderes importantes do regime se mantiveram firmemente contra a eleição direta para presidente da república, como Geisel (D'ARAÚJO e CASTRO, *Ernesto Geisel*), Médici (FSP, 7/5/84, p. 4) e Golbery (FSP, 4/8/83, p. 7).

⁹²⁹ Essa visão prevalecia dentro do regime (Coluna do Castello, JB, 2/4/83).

⁹³⁰ GASPARI, *A ditadura acabada*; e Coluna do Castello, JB, 23/6/83; 18/8/83; e 1º/11/83. Sobre a perda de controle da sucessão pelo governo, ver (Coluna do Castello, JB, 28/9/83). No discurso de final de ano, em 1983, Figueiredo “devolveu” ao PDS a tarefa de encaminhar a sucessão presidencial (FSP, 30/12/83, capa).

objetivo da volta das diretas no médio prazo. Era liderada pelos governadores, sobretudo por Tancredo, que seria o candidato do partido em caso de pleito indireto, e Franco Montoro, de São Paulo. Por fim, havia a candidatura do governador do Rio de Janeiro, Leonel Brizola, considerado pelo regime como um de seus maiores inimigos.⁹³¹

À época, a vizinha Argentina também passava por uma transição do poder militar para o civil. Em 1982, a ditadura que governava o país com “mão de ferro” desde 1976 havia sido humilhada com a derrota militar para a Inglaterra, na disputa pelas ilhas Malvinas (ou *Falkland*), na costa americana do Atlântico Sul. Foram convocadas eleições diretas e em 30 de outubro de 1983 foi eleito presidente Raúl Alfonsín, um liberal de esquerda, portanto, moderado, que prometeu submeter os militares ao poder civil. Tomou posse em dezembro e três dias depois decretou a instauração de um processo sumário para julgar todos os membros da junta militar que havia governado a Argentina desde 1976, pelos crimes praticados na repressão aos dissidentes políticos.⁹³² Em seguida, Raúl Alfonsín instalou uma comissão especial para investigar parte desses crimes, os desaparecimentos forçados promovidos pela ditadura,⁹³³ e sancionou uma lei que revogava a autoanistia decretada, meses antes, pelos dirigentes do regime de exceção, em termos muito semelhantes à lei brasileira de anistia, de 1979.⁹³⁴

No Brasil, os eventos políticos da Argentina mereceram grande atenção. De um lado, eram inspiradores para a campanha pelas Diretas que começava a tomar as ruas. Afinal, a eleição direta para presidente havia sido o meio de pôr fim a uma ditadura militar e de buscar a superação, com esperanças renovadas, da crise econômica que se abatia

⁹³¹ Coluna do Castello, JB, 12/6/83; e *Ibid.*

⁹³² Art. 1º do Decreto nº 158, de 13 de dezembro de 1983, da Presidência da República Argentina. Este era o texto legal, em tradução livre: “Submeta-se a julgamento sumário, perante o Conselho Supremo das Forças Armadas, os integrantes da Junta Militar que usurpou o governo da Nação em 24 de março de 1976 e os integrantes das juntas militares subsequentes, o Tenente-General Jorge R. Videla, o Brigadeiro-General Orlando R. Agosti, o Almirante Emilio A. Massera, o Tenente-General Roberto E. Viola, o Brigadeiro-General Omar D. R. Graffigna, o Almirante Armando J. Lambruschini, o Tenente-General Leopoldo F. Galtieri, o Brigadeiro-General Basilio Lami Dozo e o Almirante Jorge I. Anaya”. No contexto brasileiro, as medidas de Alfonsín equivaleriam ao julgamento extraordinário dos marechais Castello Branco e Costa e Silva; dos generais Emílio Garrastazu Médici, Ernesto Geisel, João Figueiredo e Aurélio de Lyra Tavares; do tenente-brigadeiro Francisco de Assis Correia de Mello; do marechal do ar Márcio de Souza e Mello; e do almirante Augusto Hamann Rademaker Grunewald. Todos haviam sido presidentes da república ou membros das juntas governativas – que assumiram brevemente em 1964 e 1969 – e todos eram da cúpula das Forças Armadas.

⁹³³ Decreto nº 187, de 15 de dezembro de 1983, da Presidência da República Argentina.

⁹³⁴ Lei nº 23.040, de 29 de dezembro de 1983, da República Argentina. Em editorial, o jornal *Folha de São Paulo* saudou a revogação da autoanistia argentina, mas afirmou que no Brasil as “fissuras” do passado estavam mais superadas (FSP, 15/12/83, p. 2).

sobre toda a América Latina.⁹³⁵ De outro lado, os militares brasileiros viam-nos como uma advertência do que poderia se voltar contra eles no futuro próximo, com a revogação da autoanistia de 1979 e processos judiciais.⁹³⁶ Quando a campanha pelas diretas se tornou massiva, no início de 1984, esse temor ganhou concretude. As chances de se aprovar a emenda tornaram-se grandes. Boa parte dos líderes do partido do regime, o PDS, haviam aderido, e os restantes seriam submetidos a uma grande pressão popular. A organização da campanha prometia levar os protestos a Brasília durante a votação no Congresso Nacional, prevista para abril. E alguns líderes mais radicais pró-diretas defendiam abertamente a punição dos crimes contra a ditadura. O medo dessa “argentinização”, que poderia ser viabilizada com a eleição popular de alguém como o Brizola, levou os militares a vetar a aprovação da Emenda das Diretas. O governo, já submetido à pressão de Maluf, Andreazza e seus apoiadores, fechou questão contra a emenda. Contudo, o vice-presidente, Aureliano Chaves, resistiu e continuou a se posicionar em favor da emenda. Ao mesmo tempo, ele e Figueiredo, que estavam rompidos, intensificaram as negociações para construir uma vitória de Tancredo Neves no colégio eleitoral, como forma de derrotar a cada vez mais provável candidatura de Maluf pelo PDS.

3.2. A campanha pelas Diretas

Brasília ainda estava sob medidas de emergência quando a demanda pelas Diretas começou a ganhar as ruas em novembro de 1983, com um comício convocado pelo PT, em São Paulo.⁹³⁷ No Congresso, desde abril, tramitava uma PEC nesse sentido (nº 05/83), também conhecida pelo nome de seu primeiro subscritor, o deputado Dante de Oliveira, do PMDB.⁹³⁸ Ao longo dos meses, a ideia entusiasmara a população⁹³⁹ e até mesmo grande parte dos líderes do PDS.⁹⁴⁰ Em 26 de novembro, os 10 governadores de oposição

⁹³⁵ Sobre esse sentido na demanda pelas diretas no Brasil, ver MUSZYNSKI, Judith; MENDES, Antonio M. T., *Democratização e opinião pública no Brasil*, in: LAMOUNIER, Bolivar (Org.), *De Geisel a Collor: o balanço da transição*, São Paulo: Sumaré; IDESP, 1990, p. 62.

⁹³⁶ Coluna do Castello, JB, 15/2/84; e 16/2/84.

⁹³⁷ GASPARI, *A ditadura acabada*.

⁹³⁸ DCN, 19/4/83, p. 468.

⁹³⁹ Em setembro de 1983, 77% de mais de 90 milhões de telespectadores que assistiram ao programa televisivo do PMDB se declararam favoráveis às Diretas, segundo o Ibope (Coluna do Castello, JB, 30/9/83). Ao fim do ano, o apoio era de 81% da população, de acordo com o Instituto Gallup, enquanto em 1980 era de 63% (FSP, 24/1/84, p. 6).

⁹⁴⁰ Coluna do Castello, JB, 4/11/83; 10/11/83; 17/11/83; 18/11/83; 23/11/83; e GASPARI, *A ditadura acabada*.

lançaram um manifesto pelas Diretas, no palácio do governo paulista.⁹⁴¹ No dia seguinte, 15 mil pessoas foram ao comício na praça Charles Miller, ao lado do estádio do Pacaembu, organizado por mais de 70 entidades, como a CUT, recém fundada, a Comissão de Justiça e Paz, da Igreja Católica, e a UNE, ainda não legalizada. O governador Franco Montoro não compareceu. Pelo seu partido, o PMDB, falou o senador Fernando Henrique Cardoso. Havia também representantes do PDT. No entanto, a maior estrela, neste e nos comícios seguintes na cidade, foi o Lula. Durante o evento, anunciou-se a morte de Teotônio Vilela, o dissidente da Arena que nos últimos anos se tornara um grande lutador contra a ditadura. Esperava-se um comparecimento maior ao evento. A maioria dos presentes eram militantes políticos identificados com o PT e a Central Única dos Trabalhadores (CUT), que vaiaram figuras de outros partidos e organizações sindicais.⁹⁴² De qualquer forma, a campanha das Diretas saía dos gabinetes e em breve se tornaria um movimento de massas.⁹⁴³

No mês seguinte, o jornal *Folha de São Paulo* engajou-se na campanha e se tornou a sua maior protagonista na grande imprensa.⁹⁴⁴ As revistas *Isto É* e *Senhor* também viriam a se somar de maneira efetiva, assim como o *Jornal de Brasília*. O *Jornal da Tarde* manifestou-se favoravelmente. Era do mesmo grupo do diário conservador *O Estado de São Paulo*, que, junto ao *Jornal do Brasil* e as emissoras de TV *Globo* e *Manchete*, mantinha-se “à distância do processo”, com uma “postura equilibrada”, de acordo com uma análise produzida em fevereiro de 1984 pelo SNI.⁹⁴⁵

O marco decisivo do crescimento da campanha foram os grandes comícios do mês de janeiro, organizados com o auxílio da poderosa máquina partidária do PMDB, farta de recursos financeiros, governos estaduais, mandatos parlamentares e prefeituras.⁹⁴⁶ No dia 12, uma multidão compareceu a um comício em Curitiba. A cidade e o estado eram governados pelo partido, o que foi decisivo para a dimensão do evento. O mestre de cerimônias foi o locutor esportivo mais famoso do país, Osmar Santos. Ao seu lado, no palanque, havia muitos políticos, inclusive do interior do estado e do PDS, e artistas de populares de renome nacional. Como notado pelo SNI, também estiveram presentes

⁹⁴¹ *Ibid.*; e NAPOLITANO, Marcos, *Cultura e poder no Brasil contemporâneo, 1977-1984*, Curitiba: Juruá Editora, 2002, p. 123.

⁹⁴² GASPARI, *A ditadura acabada*; NAPOLITANO, *Cultura e poder no Brasil contemporâneo, 1977-1984*, p. 118 e 123-124; e FSP, 28/11/84, capa e p. 4).

⁹⁴³ NAPOLITANO, *Cultura e poder no Brasil contemporâneo, 1977-1984*, p. 125-128.

⁹⁴⁴ GASPARI, *A ditadura acabada*.

⁹⁴⁵ SNI, *Apreciação nº 9/15/AC/84*.

⁹⁴⁶ GASPARI, *A ditadura acabada*. No comício de São Paulo, em janeiro, foram contratadas diversas agências de publicidade.

muitas organizações proscritas, como a UNE, o PCdoB, o MR-8, o PCB,⁹⁴⁷ além de entidades sindicais e da Igreja Católica. Havia ainda um convidado argentino, que saudou os presentes em nome do presidente Raúl Alfonsín. A comparação do processo político brasileiro com o do país vizinho foi ressaltada pela atriz de TV e deputada Bete Mendes, do PT, que afirmou: “o ano de 1983 foi o ano da Argentina e o de 1984 o ano do Brasil, porque até o fim do ano muita água vai rolar”.⁹⁴⁸ Não especificou se a referência era apenas à eleição direta de um civil ou se era igualmente à revogação da autoanistia e ao julgamento dos líderes da ditadura.

Nos meses seguintes, esse padrão foi repetido nas grandes capitais do país. Em 25 de janeiro, dia de seu aniversário, a cidade de São Paulo sediou um comício de maiores proporções, com cerca de 200 mil pessoas. O local era o mesmo do protesto pela morte do jornalista Vladimir Herzog, em 1975, a Praça da Sé, em torno da catedral da metrópole. Sob a chefia de Franco Montoro e Mário Covas, do PMDB, as administrações estadual e municipal foram muito utilizadas na organização do evento. No meio da multidão, tremulavam centenas de bandeiras vermelhas do PCdoB, para alarme do regime e incômodo de parte dos organizadores. Segundo o SNI, o clímax ocorreu ao fim, com os discursos de José Richa, governador do Paraná, Ulisses Guimarães, principal avalista das Diretas dentro do PMDB, Leonel Brizola, governador do Rio, do PDT, e o mais aplaudido, Lula, o líder sindical do PT.⁹⁴⁹

Mas a campanha pelas Diretas não se restringia aos grandes centros urbanos. Atingia centenas de cidades do interior do país. Pelos cálculos do SNI, até 29 de fevereiro de 1984 foram organizados 388 eventos e estavam previstos mais 203 em todos os estados e no Distrito Federal, com a única exceção do território de Roraima. A mobilização era mais intensa em São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Goiás.⁹⁵⁰ Alguns líderes

⁹⁴⁷ Outras organizações presentes eram a OSI (Organização Socialista Internacionalista), o MEP (Movimento pela Emancipação do Proletariado) e o PCBR (Partido Comunista Brasileiro Revolucionário). Dentre os artistas famosos presentes estavam os atores Raul Cortez, Dina Staf e Bete Mendes, que era deputada; e os cantores Martinho da Vila, Carmem Costa e Wando (SNI, *Apreciação nº 9/15/AC/84*).

⁹⁴⁸ *Ibid.* As estimativas de público variam de 15 mil, segundo o SNI, até 50 mil, segundo a organização do evento. Dentre os presentes, havia ainda 127 prefeitos do PDS, caravanas do interior do estado e associações de bairros populares.

⁹⁴⁹ SNI, *Informe nº 019/15/AC/84*, 1984; GASPARI, *A ditadura acabada*; NAPOLITANO, *Cultura e poder no Brasil contemporâneo, 1977-1984*; e FSP, 22/4/84. Setores do governo cogitaram usar algum instrumento de emergência constitucional para que o evento não fosse realizado (O Globo, 14/1/84, p. 2). Segundo o SNI, foram gastos cerca de 40 milhões de cruzeiros, o que equivale a 500 mil reais em valores atualizados pelo IPCA até dezembro de 2020. Ademais, houve o apoio de grandes empresas, como a rede de supermercados *Carrefour*, uma multinacional francesa com atuação no país. Segundo a organização do evento, houve 300 mil participantes, contra a estimativa do SNI de 170 mil pessoas.

⁹⁵⁰ SNI, *Apreciação nº 14/15/AC/84*.

da campanha e de grupos de oposição começaram a organizar uma marcha a Brasília para abril, nos dias em que a Emenda das Diretas estivesse sendo votada, levando a pressão das multidões que tomavam as ruas do país para o centro do poder.⁹⁵¹ Em resposta, o ministro da justiça, Ibrahim Abi-Ackel, ameaçou utilizar novamente as medidas de emergência, sob a justificativa de que o “governo não pode[ria] admitir um movimento político pelas eleições diretas que se transform[ass]e em coação sobre o Congresso Nacional”.⁹⁵²

Nos comícios, a ditadura militar, o presidente Figueiredo e toda a cúpula militar eram vistos como males a serem vencidos.⁹⁵³ Alguns líderes eram mais moderados em suas críticas, sobretudo aqueles que ocupavam os governos locais ou que negociavam com o regime, nos bastidores, uma saída política para os impasses da sucessão presidencial. Contudo, outros faziam ataques contundentes, o que incluía, por vezes, a defesa da punição dos crimes praticados na repressão aos opositores do regime, as torturas, os assassinatos e os desaparecimentos forçados, como na Argentina.⁹⁵⁴

Para os dirigentes das Forças Armadas, o risco era de “argentinização” do Brasil, ou seja, de eleição de um político civil radical, disposto a realizar uma “revanche” contra

⁹⁵¹ GASPARI, *A ditadura acabada*; SNI, *Apreciação nº 14/15/AC/84*; e SNI, *Apreciação nº 17/15/AC/84*. Segundo Gaspari, a marcha foi organizada a partir do final de janeiro de 1984, após o sucesso do comício de São Paulo, por organizações de esquerda como o PT e o PCdoB (este ainda clandestino). Foram apoiados por Ulisses.

⁹⁵² FSP, 18/2/84, p. 5.

⁹⁵³ SNI, *Apreciação nº 3/15/AC/84*; SNI, *Informe nº 019/15/AC/84*; SNI, *Informação nº 019/15/AC/84*; SNI, *Apreciação nº 6/15/AC/84*; e SNI, *Apreciação nº 9/15/AC/84*.

⁹⁵⁴ Dentro do regime, a defesa da punição dos crimes de seus agentes era rotulada de “revanchismo”. Ou seja, não se tratava de busca por justiça, mas de vingança, de revanche dos opositores “derrotados” contra os “vencedores”, os “revolucionários” de 1964. O risco de concretização do “revanchismo” ocorria com a ascensão ao poder dos “derrotados” e seus aliados. Na Campanha das Diretas, a punição dos agentes da ditadura foi defendida diversas vezes. Em 20 de janeiro, durante um comício em Salvador, o deputado federal Francisco Pinto, do PMDB, fez a seguinte afirmação: “Os cidadãos, os cidadãos livres, querem eleições diretas, porque sabem que é através das eleições diretas que haveremos de investigar, de identificar os criminosos políticos; porque as mães de família querem saber onde estão os seus filhos desaparecidos, punindo os criminosos deste País” (SNI, *Apreciação nº 9/15/AC/84*). Porém, ele havia defendido uma anistia recíproca sete anos antes, pois “seria inconseqüência exigir-se que os que detêm o poder e força para anistiar sejam, no dia imediato, objeto da violência dos beneficiários da anistia” (JB, 16/8/77, p. 5). O deputado havia sido cassado e preso em 1964, na esteira do AI-1; e cassado novamente em 1974, por críticas ao ditador chileno Augusto Pinochet, pelo STF (que o absolveu, em 1977) (GUIMARÃES, Maria Beatriz; MARQUES, Ana Amélia, *Francisco Pinto*, CPDOC, disponível em: <<http://fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/francisco-jose-pinto-dos-santos>>, acesso em: 22 jun. 2021). No dia 26 de janeiro de 1984, em um comício em Olinda, dois dirigentes petistas fizeram discursos semelhantes. Lula disse ao público, após repelir qualquer “revanchismo”, que “quem roubou vai pagar, quem matou vai pagar”, e Bruno Maranhão, presidente do PT pernambucano e antigo militante do PCBR, uma dissidência do PCB que aderira à luta armada, pediu, nas palavras do SNI, o “desmantelamento do aparelho repressivo e punição para os torturadores” (SNI, *Apreciação nº 9/15/AC/84*). No mês de março, o deputado Aldo Arantes, do PMDB (e do PCdoB), ex-preso político, afirmou em Planaltina/GO que “aqueles que perseguiram e torturaram hão de ser punidos por um presidente eleito pelo povo” (SNI, *Apreciação nº 17/15/AC/84*).

os agentes do regime;⁹⁵⁵ de alguém como o Brizola, no imaginário castrense da época, que teria chances apenas se o pleito fosse direto. Por cautela, decidiram vetar a Emenda das Diretas em meados de fevereiro de 1984. O presidente Figueiredo acatou-os de pronto e fechou questão nesse sentido. Em 15 de fevereiro, convocou todos os presidenciáveis do partido para repassar a nova diretriz.⁹⁵⁶ Ao menos um deles, Maluf, havia atuado fortemente para que se chegasse a essa decisão, tendo levado ao presidente, com alarde, fotos das bandeiras vermelhas do PCdoB nos comícios.⁹⁵⁷ Outro, o vice-presidente Aureliano Chaves, resistiu aos apelos e se manteve favorável às Diretas,⁹⁵⁸ assim como muitos outros dirigentes do PDS. No PMDB, o veto militar levou a direção executiva nacional a cancelar a *Marcha Sobre Brasília*, substituindo-a por uma caminhada “pacífica” na Esplanada dos Ministérios em data que não coincidissem com a votação da emenda.⁹⁵⁹ Porém, muitos líderes, como Ulisses Guimarães⁹⁶⁰ e Orestes Quécia, não acompanharam o recuo e continuaram empenhados em levar as manifestações à capital.

Ao fim de fevereiro, os ministros militares divulgaram uma nota contra o que consideravam excessos da Campanha pelas Diretas, as críticas mais contundentes ao presidente da república e à cúpula de sua corporação. Caso os ataques retóricos persistissem, eles reagiriam com suas tropas. Em síntese, tratava-se de mais uma ameaça das Forças Armadas de agir à margem do direito vigente, segundo a velha lógica de violar a constituição a pretexto de garanti-la. Estes eram termos da nota:

As Forças Armadas estão (...) permanentemente atentas e prontas para o cumprimento de sua missão constitucional de defesa da Pátria e garantia dos poderes constituídos, da lei e da ordem, particularmente a garantia do cumprimento da sua Lei Magna, a Constituição.

Ultimamente, elementos já bastante conhecidos, pertencentes a vários grupos – e até estrangeiros – vêm se pronunciando de maneira incompatível com o respeito devido ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República e à alta hierarquia militar, com ofensas do mais baixo nível, utilizando-se de termos chulos e insultuosos, demonstrando o intuito claro de denegrir a autoridade e estimular um sentimento inaceitável de radicalização, no âmbito da população ordeira, fato esse agravado porque, até mesmo parlamentares, sob o pretexto

⁹⁵⁵ GASPARI, *A ditadura acabada*. Na Argentina, dois ex-presidentes militares já estavam presos, além de diversos oficiais da cúpula das Forças Armadas.

⁹⁵⁶ Coluna do Castello, JB, 15/2/84; 16/2/84; e 22/2/84. Figueiredo já havia se pronunciado em favor das diretas, no ano anterior. Porém, criticara-as no discurso do final de ano de 1983, no mesmo momento em que abdicou, em favor do PDS, da condução da sucessão presidencial (FSP, 30/12/83, capa).

⁹⁵⁷ GASPARI, *A ditadura acabada*.

⁹⁵⁸ Coluna do Castello, JB, 16/2/84; e 22/2/84.

⁹⁵⁹ JB, 17/2/84, capa. A partir desse momento, os setores do partido próximos aos governadores paulista, Franco Montoro, e mineiro, Tancredo Neves, afastaram-se da campanha das Diretas. O primeiro voltaria atrás (FSP, 15/3/84, p. 6; FSP, 17/3/84; e NAPOLITANO, *Cultura e poder no Brasil contemporâneo, 1977-1984*, p. 131-132).

⁹⁶⁰ Coluna do Castello, JB, 22/2/84.

de gozo de suas imunidades, vêm ofendendo, com expressões grosseiras e inadmissíveis, diretamente o Presidente da República, totalmente esquecidos que a ele, com total apoio das Forças Armadas, devem a possibilidade de estarem falando publicamente.

O País, que ora atravessa uma grave crise econômica, necessita de tranquilidade nos campos político e psicossocial (...)

As Forças Armadas, através da palavra de seus ministros, reafirmam sua inabalável fé na democracia. Entretanto, deixam patente que, em defesa das instituições a que pertencem, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República e fiadoras das demais instituições, não podem aceitar as ofensas que têm sido endereçadas ao Comandante Supremo das Forças Armadas e às instituições militares por maus brasileiros que, possuídos de intuítos inconfessáveis, voltam-se exclusivamente para a agitação.

Democracia é sinônimo de liberdade, e todos nós a desejamos, mas não de licenciosidade e desrespeito, que todos abominamos.⁹⁶¹

Era uma resposta a discursos como o proferido pelos deputados João Cunha, do PMDB, que disse que Figueiredo desceria a rampa [do Palácio do Planalto] “de quatro”, para dar explicações ao povo; Francisco Pinto, do PMDB, que chamou o presidente de “burro” e “traidor” e todos os dirigentes do regime de “canalhas”, além de prometer punição aos crimes da ditadura; Ruth Escobar, do PMDB, que acusou-os de “bandidos travestidos de generais” que estavam “entregando o país ao estrangeiro”; e Alceu Collares, vice-presidente do PDT, para quem a eleição direta para presidente era “um direito do povo brasileiro” que foi “usurpado pela força, e por um governo que [era] mantido pela força e sustentado por um esquema militar que, lastimavelmente, continua[va] ajudando a manter um Colégio Eleitoral espúrio e ilegítimo”.⁹⁶²

Ao fim de março, o SNI registrou, em tom melancólico, que as ações do governo para conter a Campanha das Diretas – o fechamento de questão contra a emenda e a nota intimidatória dos ministros militares – não estavam surtindo o efeito esperado, de evitar a sua “radicalização” – na verdade, o seu sucesso – e de “manter sob controle o processo sucessório”. Pelo contrário, o movimento crescia, com a presença dos radicais de antes e com o apoio de parcela do PDS. Como nova cartada, o governo cogitava apresentar uma emenda constitucional alternativa, que pudesse “servir como ponto de partida para o início de um diálogo com os vários segmentos políticos divergentes”.⁹⁶³ A ideia se concretizou semanas depois, na forma de uma PEC que postergava a volta do pleito direto para 1988, ao mesmo tempo que reduzia o mandato presidencial e aumentava as

⁹⁶¹ FSP, 29/2/84, p. 6.

⁹⁶² SNI, *Apreciação nº 14/15/AC/84*; e FSP, 29/2/84, p. 6.

⁹⁶³ SNI, *Apreciação nº 17/15/AC/84*.

prerrogativas parlamentares.⁹⁶⁴ A partir desse momento, não se discutia mais o mérito da restauração das eleições diretas, mas apenas o seu momento mais oportuno.

Depois do comício de São Paulo, em janeiro, as manifestações pró-diretas seguiram a todo vapor.⁹⁶⁵ Em fevereiro, os jogadores do Corinthians entraram em campo com adereços da cor da campanha, o amarelo, sob a liderança do jogador Sócrates, em uma partida pelo campeonato brasileiro de futebol.⁹⁶⁶ Na folia de carnaval, houve escola de samba do Rio de Janeiro que abriu com uma faixa em favor da emenda e muitas manifestações bem-humoradas de blocos em Olinda, Salvador e Brasília, com o *Pacotão*.⁹⁶⁷ Na estreia do sambódromo da Marquês de Sapucaí, o governador Brizola aproveitou para declarar que o carnaval só terminaria no dia 22 de março, em um grande comício pelas Diretas.⁹⁶⁸ Compareceram 200 mil pessoas, marca semelhante à atingida em Belo Horizonte. Mas a grande apoteose carioca ocorreria no dia 10 de abril, em frente à Igreja da Candelária, em um ato político de envergadura sem precedentes na história brasileira. O público foi estimado em 1 milhão de pessoas.⁹⁶⁹

Ao ver a foto do evento, o general Geisel admitiu a derrota: “eu me rendo”. Segundo o jornalista Elio Gaspari, ele não se referia à aprovação da Emenda das Diretas, à qual ele se contrapunha por princípio, mas à sucessão presidencial. O PDS não venceria as eleições e o grupo governante, os dirigentes da ditadura militar, não permaneceriam no poder até 1991, como planejado por Figueiredo e Golbery em 1979. O ex-presidente aceitava, mas não apoiava, a eleição de Tancredo Neves, do PMDB.⁹⁷⁰ Este último, por sua vez, esforçava-se para se mostrar ao regime como uma alternativa confiável ao controverso candidato oficial, Paulo Maluf.⁹⁷¹ Em 21 de abril, foi a Ouro Preto para uma solenidade comemorativa da Inconfidência Mineira. Impediu quaisquer manifestações pró-Diretas, inclusive um comício programado para a mesma data, que foi adiado para o dia seguinte. No palanque, depois de algumas vaias e pedras, pediu moderação, ao lado

⁹⁶⁴ Tratava-se da *Emenda Leitão de Abreu* ou *Emenda Figueiredo*, a PEC nº 11, de 16 de abril de 1984, que previa a restauração do pleito direto para presidente em 1988.

⁹⁶⁵ FSP, 22/4/84; SNI, *Apreciação nº 6/15/AC/84*; SNI, *Apreciação nº 9/15/AC/84*; SNI, *Apreciação nº 12/15/AC/84, 1984*; SNI, *Apreciação nº 14/15/AC/84*; e SNI, *Apreciação nº 17/15/AC/84*.

⁹⁶⁶ FSP, 20/2/84, capa; e SNI, *Apreciação nº 14/15/AC/84*.

⁹⁶⁷ *Ibid.*; e SNI, *Apreciação nº 17/15/AC/84*. A campanha pelas diretas também tomou conta de muitas festas e eventos privados (NAPOLITANO, *Cultura e poder no Brasil contemporâneo, 1977-1984*, p. 137).

⁹⁶⁸ FSP, 7/3/84, capa.

⁹⁶⁹ GASPARI, *A ditadura acabada*; NAPOLITANO, *Cultura e poder no Brasil contemporâneo, 1977-1984*, p. 138; e FSP, 22/4/84. Em seu noticiário, a TV Globo dedicou 9 minutos ao evento. Dentre os políticos, o mais aclamado foi o governador Brizola.

⁹⁷⁰ GASPARI, *A ditadura acabada*.

⁹⁷¹ *Ibid.*; e Coluna do Castello, JB, 11/4/84.

dos governadores do Paraná, do PMDB, de Pernambuco e de Santa Catarina, do PDS, e do intelectual conservador Gilberto Freire, cujo discurso encerrou o evento.⁹⁷²

Na reta final da campanha, foram realizadas grandes manifestações em Goiânia, com 250 mil pessoas, Porto Alegre, com 200 mil, e, finalmente, São Paulo, no dia 16 de abril, com uma concentração ainda maior do que a do Rio de Janeiro.⁹⁷³ Na mesma noite do comício paulistano, o presidente Figueiredo usou o expediente extraordinário da cadeia nacional de rádio e TV para prometer a volta das Diretas em 1988, nos termos de uma nova PEC (apelidada de Emenda Leitão de Abreu ou Emenda Figueiredo), o que demonstra que percebia como iminente o risco de aprovação da sua volta imediata. Alegou que destituir o colégio eleitoral já definido era oportunismo político.⁹⁷⁴

Seis mil mulheres reuniram-se em frente ao Congresso Nacional no dia seguinte, 17 de abril, enquanto uma comissão de artistas e intelectuais visitava os gabinetes parlamentares pedindo o seu apoio na votação da Emenda das Diretas, agendada para 25 de abril. O grupo incluía as atrizes de TV Lucélia Santos e Maitê Proença, a combativa deputada estadual Ruth Escobar e a publicitária Clarice Herzog, viúva de Vladimir, o jornalista assassinado pela ditadura em 1975. Houve tensão no seu encontro com alguns líderes do PDS, mas o presidente do Congresso, o senador Moacir Dalla, recebeu-as com cordialidade e lhes assegurou imparcialidade na condução da votação. Vestindo amarelo, a cor das Diretas, 1200 mulheres ocuparam as galerias da Câmara dos Deputados. O presidente da casa, Flávio Márcilio, do PDS, advertiu que não poderiam se manifestar durante a sessão em curso. Quando aplaudiram o discurso da deputada Cristina Tavares, do PMDB, os trabalhos foram suspensos até a retirada das mulheres das galerias.⁹⁷⁵

Naquela tarde, o regime emitiu mais uma nota intimidatória, ao mesmo tempo em que o ministro do exército reunia-se, sob sigilo, com seus quatro comandantes das regiões do país.⁹⁷⁶ Tratava-se de uma advertência contra a *Marcha Sobre Brasília*, que começava a ganhar corpo. O argumento para deslegitimá-la era duplo: visaria coagir o poder legislativo federal (a aprovar as diretas) e seria integrada por membros de organizações ilegais, como as entidades estudantis e os partidos comunistas. Segundo o porta-voz do Palácio do Planalto, que emitiu a nota, a coação aos parlamentares já havia começado,

⁹⁷² NAPOLITANO, *Cultura e poder no Brasil contemporâneo, 1977-1984*, p. 138; e FSP, 22/4/84, capa e p. 4.

⁹⁷³ *Ibid.*, p. 138; e GASPARI, *A ditadura acabada*.

⁹⁷⁴ FSP, 17/4/84, capa e p. 4; NAPOLITANO, *Cultura e poder no Brasil contemporâneo, 1977-1984*, p. 137. Tratava-se da PEC nº 11, de 16 de abril de 1984, já mencionado.

⁹⁷⁵ FSP, 18/4/84, p. 5.

⁹⁷⁶ FSP, 18/4/84, p. 5.

com a invasão de gabinetes por parte do movimento das mulheres e com a “afluência de inúmeros ônibus à sede do Congresso”. Caso necessário, prosseguiu, o presidente estava disposto a decretar novas medidas de emergência. Estes eram os termos da nota:

Desde há alguns dias, o País assiste a manifestações públicas, integradas ostensivamente por grupos de militantes de ideologias incompatíveis com nossa ordem constitucional.

Seguindo esquemas de mobilização organizados, os manifestantes se propõem declaradamente a constringer e intimidar parlamentares brasileiros a votar de acordo com determinada orientação.

O governo federal considera que esse procedimento configura intolerável tentativa de coação sobre membros do Poder Legislativo, e lembra que, nos termos da Constituição Federal, o Poder Executivo – em especial o presidente da república – está obrigado a garantir o livre exercício do Poder Legislativo. O governo federal alerta à Nação brasileira para a gravidade da situação que se ameaça criar na Capital Federal, sobretudo em vista do propósito declarado de criar constrangimento físico sobre membros do Congresso Nacional.

Côncio de suas responsabilidades constitucionais, o governo federal adverte os integrantes das caravanas que, de vários pontos do País, pretendem dirigir-se a Brasília, para a obrigação que lhe assiste de preservar a liberdade e a autonomia do Poder Legislativo, evitando e repelindo ações destinadas a impedir a livre deliberação dos parlamentares, no exercício do mandato popular.⁹⁷⁷

Muitos deputados e senadores reagiram ao que interpretaram como uma tentativa do governo de coagi-los a rejeitar a Emenda das Diretas. Até mesmo o presidente do Congresso, do PDS, provocado pela imprensa, ressaltou que “não pedir[ia] medida alguma para a tutela” do poder legislativo.⁹⁷⁸

No dia seguinte, o presidente Figueiredo cumpriu a sua ameaça, o que dentro do regime era advogado por líderes como o ministro-chefe do SNI, general Octávio de Medeiros, e o ministro da justiça, Ibrahim Abi-Ackel.⁹⁷⁹ Foi criticado por boa parte da oposição e mesmo por alguns situacionistas, como o vice-presidente Aureliano Chaves.⁹⁸⁰ As medidas de emergência foram decretadas para o Distrito Federal e municípios

⁹⁷⁷ FSP, 18/4/84, p. 5.

⁹⁷⁸ FSP, 18/4/84, p. 5.

⁹⁷⁹ CB, 26/5/84, p. 4. O chefe do SNI levou ao presidente relatórios que previam a chegada de 3 mil ônibus de manifestantes a Brasília nos próximos dias e denunciava “infiltração do exterior” na campanha das Diretas (FSP, 24/4/84, p. 6).

⁹⁸⁰ Chaves, considerou as medidas, naquele momento, um constrangimento ao Congresso Nacional (FSP, 19/4/84, p. 4). Leitão de Abreu também protestou. Sua emenda era a proposta da ala liberal do regime, enquanto as medidas de emergência eram a resposta da linha-dura, que queria manter ao máximo o *status quo* (FSP, 24/4/84, p. 6). O presidente do Senado, Moacir Dalla, do PDS, disse que, antes do decreto, já havia tomado todas as medidas para garantia da autonomia do parlamento nacional (FSP, 19/4/84, p. 4). Ulisses tachou o decreto como ditatorial e como agressão contra o poder legislativo. Já Lula disse que era “atestado de óbito do regime”. Montoro também protestou. Tancredo calou-se, no primeiro momento (FSP, 19/4/84, p. 5). Também houve diversas críticas das entidades de classe dos jornalistas, como o Sindicato dos Jornalistas do Distrito Federal, a Associação Brasileira de Imprensa (ABI) e a Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj) (FSP, 21/4/84, p. 5)

circundantes, no estado de Goiás. O comando das respectivas polícias militares foi transferido temporariamente para o executor das medidas, o general Newton Cruz,⁹⁸¹ o mesmo que meses antes havia invadido a sede da OAB/DF e agredido um repórter durante a aplicação do mesmo instituto. Brasília deveria ser mantida afastada a todo custo das multidões que ansiavam pela volta das eleições diretas.

3.3. As medidas

As manifestações por Diretas Já se concentravam nos grandes centros urbanos do país, próximos ao litoral. Estavam distantes de Brasília, sede do Congresso. Porém, essa barreira geográfica era amenizada pela grande expansão, nos últimos anos, da malha rodoviária e das comunicações, que, do Oiapoque ao Chuí, permitia à população acompanhar o dia-a-dia de seus governantes. A cobertura jornalística da televisão chegava à casa de mais da metade da população, uma proporção treze vezes maior do que em 1960, e a do rádio atingia três quartos dos brasileiros, tendo duplicado o seu alcance em duas décadas.⁹⁸² Através de redes terrestres de transmissão e de satélites, as grandes empresas radiodifusoras eram capazes de chegar aos mais longínquos recantos, com a retransmissão de seu sinal por estações locais, as repetidoras.⁹⁸³ O grosso da população estava distante da capital federal, mas milhões lotavam ruas e praças nos comícios festivos pró-diretas e uma parcela ainda maior estava ávida por acompanhar qual seria o desfecho do movimento. Ansiavam por saber se os seus representantes políticos iriam devolver o seu direito de votar para presidente. Para assegurar a mudança, muitas organizações da sociedade, inclusive as partidárias, iriam diretamente fazer-se ouvir no centro das decisões, no Planalto Central. Quanto aos demais, ficariam nas suas cidades clamando por Diretas Já – e não para depois, de acordo com a contraproposta do regime

⁹⁸¹ O Decreto nº 89.566, de 18 de abril de 1984, determinou a adoção das medidas “na área do Distrito Federal e os Municípios de Formosa, Cristalina, Luziânia, Ipameri, Catalão, Goiânia, Anápolis, Itumbiara, Pires do Rio e Jataí, do Estado de Goiás”. No mesmo dia, outro decreto, o nº 89.567, “convocou” as polícias militares do Distrito Federal e de Goiás. A consequência prática era a transferência do seu comando dos respectivos governadores para as Forças Armadas, nos termos do Decreto nº 88.540, de 20 de julho de 1983.

⁹⁸² IBGE, Censo Demográfico de 1960. Brasil. VII Recenseamento Geral do Brasil (Vol. I.); e IBGE, *Censo Demográfico Brasil, 1980*. Em 1960, a TV atingia 4% da população brasileira e o rádio mais de 33%. Notemos que a transmissão radiodifusiva terrestre ou por satélite, que potencializaria muito o seu alcance e o impacto de seu uso jornalístico, foi implantada apenas a partir da segunda metade dessa década (FERRARETTO, Luiz Artur, Uma proposta de periodização para a história da TV no Brasil, *Anais do XII Encontro Nacional de História da Mídia*. UFRN. Natal/RN, 2019.). Vinte anos depois, a expansão era notável: 54% tinha acesso à TV e 75% ao rádio.

⁹⁸³ FERRARETTO, *Uma proposta de periodização para a história da TV no Brasil*.

– e de olhos e ouvidos atentos às últimas notícias do Congresso Nacional, por meio da TV, que prometia filmar ao vivo a atuação de cada parlamentar, do rádio e dos jornais. Com 80 votos do PDS, a emenda estaria aprovada. O regime viu-se sitiado pela pressão de milhões de eleitores e respondeu com as medidas de emergência, de modo a neutralizar os dois principais meios de pressão adversa, a entrada de uma multidão em Brasília e a intensa cobertura jornalística por rádio e TV. Seu objetivo estratégico imediato era barrar a Emenda das Diretas, mas também buscava, com isso, deter a eleição de um presidente “radical” e a temida punição dos crimes da ditadura. Da perspectiva tática, as metas eram garantir ao regime a prerrogativa exclusiva de pressionar os parlamentares, reduzir o custo político do voto contra a vontade da maioria do eleitorado e evitar o desgaste da exposição da truculência repressiva para todo o país. Da perspectiva jurídica, os poderes de emergência eram submetidos a certos limites. No entanto, eram limites bastante amplos e o poder judiciário interpretou-os de um modo que os tornou praticamente irrelevantes. Ao seu turno, o controle posterior que poderia ser desempenhado por parte do Congresso Nacional foi deixado de lado em virtude de uma correlação de forças adversa e de outras prioridades na agenda política parlamentar, inclusive na oposição.

O decreto presidencial foi justificado pela alegada “necessidade de preservar a ordem pública na área do Distrito Federal, ameaçada de grave perturbação”. Ao presidente do Congresso, foi dada uma explicação mais detalhada:

O Distrito Federal, sede dos Poderes da República, está sendo alvo da ação de manifestantes recrutados em várias regiões do País, que para aqui acorrem em grande número;

Essa ação visa a intimidar e coagir parlamentares, tornando impossível o livre exercício do Poder Legislativo.

Essa situação de constrangimento vem se verificando, com intensidade crescente, em dependências do Congresso, e até nos lares dos congressistas, oportunidade em que parlamentares e seus familiares foram inclusive agredidos verbalmente.

Ademais disso, as caravanas de manifestantes que começam a perturbar os trabalhos do Congresso se originam de movimentos que estão, flagrante e ostensivamente, integrados por elementos militantes de organizações ilegais, por serem ideologicamente incompatíveis com nossa ordem constitucional.⁹⁸⁴

Ou seja, alegou-se a ocorrência da hipótese constitucional de necessidade de preservar o “livre funcionamento dos Poderes” quando “gravemente ameaçados ou atingidos por fatores de subversão”. Ocorre que o poder em questão, o legislativo federal, não estava ameaçado em sua autonomia, de modo a justificar as medidas. Essa era a

⁹⁸⁴ FSP, 19/4/84, p. 4.

opinião até mesmo de seu presidente, o senador Moacir Dalla, do partido do regime.⁹⁸⁵ Quanto aos subversivos, os “militantes de organizações ilegais”, “incompatíveis com [a] ordem constitucional”, um boletim do SNI de fevereiro de 1984 já apontava a sua participação como a única justificativa legal para se reprimir a campanha pelas Diretas:

Do ponto de vista legal, nada impede o desenvolvimento da campanha, desde que as reuniões sejam efetuadas em data e local aprovados, previamente, por autoridade competente. O que fere a legislação é a participação ostensiva e “agressiva” de entidades proscritas por lei, como é o caso das organizações subversivas, da UNE e da União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES).⁹⁸⁶

Em síntese, uma legislação autoritária, que proibia não apenas as organizações comunistas, mas também as estudantis, foi utilizada de pretexto para reprimir todo o resto dos manifestantes e impor a censura a todo o país, com a suspensão de garantias constitucionais, como forma de impedir a volta da escolha popular do presidente da república. Mais uma vez, o espantinho comunista servia para justificar os métodos ditatoriais do regime.⁹⁸⁷

Os poderes invocados nas medidas de emergência foram os seguintes:

- Detenção sem ordem judicial e independentemente de flagrante;
- Busca e apreensão em domicílio sem ordem judicial;
- Suspensão da liberdade de reunião e de associação;
- Intervenção em entidades representativas de classes ou categorias profissionais;
- Uso ou ocupação temporária de bens das autarquias empresas públicas sociedades de economia mista ou concessionárias de serviços públicos, bem como a suspensão do exercício do cargo, função ou emprego nas mesmas entidades; e
- Censura das telecomunicações.

Essas medidas coercitivas poderiam ser aplicadas por 60 dias no Distrito Federal e em Formosa, Cristalina, Luziânia, Ipameri, Catalão, Goiânia, Anápolis, Itumbiara, Pires do Rio e Jataí, para, de acordo com o ofício enviado ao Congresso, “prevenir que essa

⁹⁸⁵ FSP, 19/4/84, p. capa e 4-5.

⁹⁸⁶ SNI, *Apreciação nº 9/15/AC/84*, p. 5.

⁹⁸⁷ O presidente tentava convencer os parlamentares do PDS a votar contra a Emenda das Diretas com o argumento de que a sua aprovação levaria ao poder as “esquerdas mais radicais” (FSP, 19/4/84, p. 4).

perturbação” da ordem na capital fosse “desenvolvida por intermédio” desses “municípios do Estado de Goiás”.⁹⁸⁸

A estratégia de aplicação das medidas envolveu três ações principais, (a) a formação de uma barreira policial nas rodovias de acesso a Brasília, para impedir a entrada expressiva de manifestantes vindos de outros estados, as “caravanas” pelas Diretas; (b) a repressão policial a manifestações; e (c) a censura ao rádio e à TV, de modo a ocultar da população a truculência repressiva e os votos contrários à emenda, pois os parlamentares do PDS, pressionados pelo governo a manter as indiretas, temiam o desgaste com o seu eleitorado. Em reforço, houve várias manobras para intimidar os manifestantes e os parlamentares federais, como um desfile militar inusual, um cerco ao Congresso Nacional e ameaças, explícitas ou veladas, de ampliação das emergências e de nova ruptura por meio de golpe militar.

3.3.1. Barreira rodoviária

O Distrito Federal compreendia uma área de pouco mais 5.700 quilômetros quadrados.⁹⁸⁹ Todas as suas fronteiras eram com o estado de Goiás,⁹⁹⁰ por onde passavam, portanto, todas as suas vias de acesso terrestre. Para impedir a entrada massiva de manifestantes, foram montadas barreiras policiais nas principais rodovias da região, em municípios goianos igualmente submetidos a medidas de emergência, como Goiânia, Anápolis, Luziânia e Formosa. Do lado de dentro das fronteiras, o general Newton Cruz dispunha da polícia militar local e de 8 mil militares. Uma parte desse efetivo já seria suficiente para fechar todos os acessos a Brasília em apenas 30 minutos.⁹⁹¹ Uma estratégia semelhante foi adotada no aeroporto e na estação rodoviária.⁹⁹² Note-se que o

⁹⁸⁸ FSP, 19/4/84, p. 4.

⁹⁸⁹ GDF, Geografia [do Distrito Federal], *Governo do Distrito Federal*, disponível em: <<http://www.df.gov.br/333/>>, acesso em: 7 fev. 2021. Mais precisamente, sua área é de 5779 km². O menor dos estados brasileiros, Sergipe, é quatro vezes maior.

⁹⁹⁰ No seu extremo sudeste, o DF faz fronteira fluvial com o estado de Minas Gerais por cerca de 2 quilômetros.

⁹⁹¹ FSP, 20/4/84, p. 4; FSP, 22/4/84, capa e p. 4; e FSP, 23/4/84, capa e p. 5. Essa capacidade de fechar os acessos da cidade era atribuída à Polícia do Exército. O efetivo militar ainda contava com o Batalhão da Guarda Presidencial, o Primeiro Regimento de Cavalaria, os batalhões de engenharia e construção, os batalhões de infantaria motorizados e grupos de artilharia. Ademais, havia bases militares em alguns municípios goianos sob emergência: Anápolis, com sua base aérea, e Jataí, Ipameri, Goiânia e Cristalina, com batalhões de infantaria.

⁹⁹² Segundo o porta-voz do presidente, o alvo das barreiras eram as rodovias federais de acesso a Brasília (JB, 19/4/84, p. 4). A Polícia Federal exigia das empresas aéreas listas detalhadas dos passageiros com destino à cidade. No aeroporto da capital, todos, inclusive parlamentares, eram obrigados a se identificar e eram inquiridos sobre o objetivo da visita e o local de hospedagem. A polícia chegou a revistar passageiros

monitoramento policial das rodovias, ferrovias e linhas aéreas de acesso à capital não dependia de medidas de emergência, tanto é que já ocorria há 15 dias.⁹⁹³ O único fator que poderia prejudicá-lo era a falta de cooperação das polícias militares do DF e de Goiás, comandadas pelos respectivos governadores, o que foi neutralizado com a sua submissão ao general Newton Cruz. As polícias federal e rodoviária federal já eram comandadas pelo Palácio do Planalto. Assim, a única vantagem das medidas quanto ao controle das estradas – além de seu potencial intimidatório – era a possibilidade de limitar a liberdade de locomoção, com a detenção de pessoas em barreiras policiais sem necessidade de observar as formalidades da prisão provisória, como a imputação de alguma prática criminosa ou outro ato ilícito. Esse poder foi utilizado inclusive contra parlamentares. A sua validade jurídica era controversa, pois não havia previsão expressa no texto constitucional, mas foi, de modo geral, respaldada pelo poder judiciário. Ao fim, a manobra serviu para desestimular a ida de manifestantes à capital federal.

As maiores barreiras rodoviárias foram instaladas na fronteira com Goiás, na BR-40, que levava a Belo Horizonte, São Paulo, Rio de Janeiro e todo o sul do país, e em Goiânia e Anápolis, na BR-060, onde havia a ameaça de grupos de oposição bem organizados e muito próximos. Também estavam presentes, com menor rigor, no município de Formosa, ao norte, na BR-020, que interligava Brasília a Fortaleza e a todo o Nordeste, e no município de Cristalina, ao sudeste, na BR-251, que atravessava todo o norte de Minas Gerais e chegava ao litoral sul da Bahia. Na localidade fronteira de Valparaíso, na BR-040, a cerca de 40 quilômetros do Congresso Nacional, havia duas barreiras a um quilômetro uma da outra. A mais próxima de Brasília era a mais reforçada, com 40 policiais, cães, metralhadoras e grades de pregos nas laterais, para impedir fugas bastante improváveis. Funcionava 24 horas por dia. Os motoristas eram obrigados a parar em ambas de modo a serem identificados, o que gerava filas de até 50 veículos. Suas placas eram todas anotadas. Às vezes, eram revistados, o que levou à apreensão de dois revólveres e trinta facas de churrasco, além de objetos associados à campanha das Diretas, como camisetas amarelas.⁹⁹⁴

de ônibus fora das áreas sob emergência, como ocorreu na estação rodoviária de Uberaba, em Minas Gerais (FSP, 23/4/84, p. 4-5). Ao que tudo indica, também houve preocupação em monitorar o acesso ferroviário ao DF, pois essa era a única justificativa possível para incluir nas emergências o município de Pires do Rio, por onde passava a estrada de ferro que chegava à capital (FSP, 20/4/84, p. 4). À época, havia trens de passageiros na região.

⁹⁹³ O Globo, 19/4/84, p. 2. A justificativa oficial era evitar roubo de automóveis e tráfico de drogas, além de recapturar adolescentes que haviam fugido de abrigos em Brasília.

⁹⁹⁴ FSP, 22/4/84, p. 4; FSP, 23/4/84, p. 4-5; e FSP, 24/4/84, p. 12. As barreiras foram instaladas no dia 19 de abril (FSP, 20/4/84, p. 4).

Em Catalão e Uberaba, foram parados 10 ônibus de passageiros de linhas regulares, com 400 pessoas, ao todo. Só quem conseguiu comprovar que residia em Brasília ou se dirigia ao Norte do país pode seguir viagem, depois de 10 horas de espera.⁹⁹⁵ Houve incidentes semelhantes em Cristalina/GO.⁹⁹⁶ Segundo o presidente nacional da OAB, a identificação obrigatória de todos os que se dirigiam à capital federal era ilícita.⁹⁹⁷

Um dos alvos da estratégia repressiva foram os estudantes. Naqueles dias, a Universidade de Brasília sediou o 3º Encontro de Estudantes de Geografia do Centro Oeste. A delegação cuiabana ficou detida por seis horas em uma barreira policial. Dos 220 participantes esperados, apenas 140 chegaram, em alguns casos com dois dias de atraso.⁹⁹⁸ Na noite de 22 de abril, a Polícia Federal deteve dois estudantes da Universidade Federal do Rio Grande do Sul que tentavam ingressar na capital de ônibus. Eram dirigentes do centro acadêmico do curso de direito e retornavam a Porto Alegre após participar de um seminário nacional sobre ensino jurídico em Goiânia. O motivo de sua detenção foram algumas camisetas pró-Diretas que carregavam em suas bagagens. Na rodoviária de Brasília, foram novamente detidos, levados ao Departamento de Polícia Federal e interrogados. Sua liberação só ocorreu após a intercessão da OAB e de um deputado federal oposicionista e conterrâneo, João Gilberto Lucas Coelho.⁹⁹⁹

As barreiras também prejudicaram a ida a Brasília dos prefeitos da Frente Municipalista pelas Diretas.¹⁰⁰⁰ Na estrada, o prefeito de Ferraz de Vasconcelos, município próximo à capital paulista, a mais de mil quilômetros, foi detido por 40 minutos.¹⁰⁰¹ No aeroporto, mandatários de todo o país eram advertidos de que deveriam ficar confinados nos seus hotéis, após serem obrigados a se identificar em uma barreira de mais de 20 policiais, o que gerou protestos até mesmo de políticos do governista PDS.¹⁰⁰² A chegada do líder dos prefeitos pró-Diretas, o vice-governador de São Paulo, Orestes Quércia, do PMDB, foi cercada de rumores de que seria preso.¹⁰⁰³

⁹⁹⁵ CB, 25/4/84, p. 9; e, com dados um pouco diferentes, JB, 25/4/84, p. 5.

⁹⁹⁶ JB, 25/4/84, p. 5.

⁹⁹⁷ JB, 25/4/84, p. 6.

⁹⁹⁸ FSP, 23/4/84, p. 5.

⁹⁹⁹ SNI, *Informe nº 054/19/APA/84*.

¹⁰⁰⁰ FSP, 24/4/84, p. 5.

¹⁰⁰¹ FSP, 24/4/84, p. 14.

¹⁰⁰² FSP, 24/4/84, p. 14. Proibiu-se que os recepcionistas que os aguardavam no aeroporto vestissem camisetas das Diretas.

¹⁰⁰³ FSP, 21/4/84, capa.

Na noite de 18 de abril, Dante de Oliveira e outros parlamentares federais de oposição do Mato Grosso haviam ingressado no STF com um pedido de *habeas corpus* preventivo – pois as medidas ainda não haviam sido decretadas – para que qualquer cidadão mato-grossense pudesse se deslocar até Brasília – e para que a votação não ocorresse sob coação do regime, com o Congresso cercado por tropas. Argumentaram que o instituto das medidas de emergência não previa a restrição da liberdade de locomoção. Mesmo assim, a presidência da república havia divulgado uma nota pública no dia 17 com a ameaça usar as medidas de emergência contra os manifestantes pró-Diretas que acorriam a Brasília, sob a justificativa de que seu “propósito declarado” seria “criar constrangimento físico sobre membros do Congresso Nacional”.¹⁰⁰⁴ Ameaças semelhantes contra essas “caravanas” eram feitas desde fevereiro,¹⁰⁰⁵ e se concretizaram após os gigantescos comícios de abril e a Marcha das Mulheres em Brasília, como admitido pelo próprio governo. A pressão popular sobre os parlamentares e as manifestações em locais não permitidos, como nas cercanias do Congresso Nacional, eram tratadas como ilícitas e passíveis de repressão, sobretudo se houvesse participação de militantes comunistas ou de outras organizações ilegais, como a UNE.¹⁰⁰⁶

O pedido só foi julgado pelo STF no dia da votação, quando a sua concessão não teria mais qualquer utilidade. Costumava-se interpretar que a restrição da liberdade de ir e vir estava abrangida pelo texto “detenção em edifícios não destinados aos réus de crimes comuns”, da alínea ‘b’ do parágrafo 2º do artigo 156.¹⁰⁰⁷ No mesmo dia, em outro processo, a corte negou a possibilidade da suspensão dessa liberdade para todo e qualquer cidadão sem que houvesse flagrante delito ou ordem escrita da autoridade competente.¹⁰⁰⁸

¹⁰⁰⁴ JB, 19/4/84, p. 3; e STF, *Autos do Processo do HC nº 61.921-5/DF*, de 1984. Os demais autores do pedido eram os deputados federais Gilson Duarte de Barros, do PDT, Márcio Lacerda e Milton Teixeira de Figueiredo, do PMDB, e o senador Gastão de Matos Muller, do mesmo partido. A nota do governo não mencionava as medidas de emergência, mas o próprio porta-voz do presidente Figueiredo, Carlos Átila, logo veio a público frisar a sua competência unilateral para decretá-las e para enquadrar as manifestações públicas pró-diretas em Brasília como uma forma de coagir os parlamentares (FSP, 18/4/84, p. 5).

¹⁰⁰⁵ Em 17 de fevereiro, a ameaça foi verbalizada em público pelo ministro da justiça, Ibrahim Abi-Ackel (FSP, 18/2/84, p. 5). No dia 7 de abril, o presidente do parlamento estadual de Goiás, o deputado Juarez Magalhães de Almeida, tratou abertamente dos planos do governo federal de usar as medidas contra o afluxo de manifestantes na capital do país (SNI, *Informação nº 40/15/AGO/SNI/84*). Esses rumores eram publicados até mesmo na imprensa. Segundo o SNI, o senador goiano Benedito Ferreira Vicente, do PDS, defendia a sua decretação caso houvesse “movimentação por ocasião da votação da Emenda Dante de Oliveira” (SNI, *Informe nº 69/15/AGO/SNI/84*).

¹⁰⁰⁶ FSP, 18/4/84, p. 5. De acordo com a EC-1/69, as autoridades governamentais poderiam restringir os locais públicos onde poderia ser exercida a liberdade de reunião (art. 153, § 27). Em 1984, a matéria era regulamentada no Distrito Federal pela Portaria nº 1, de 3 de janeiro do mesmo ano, da Secretaria de Segurança Pública local (Diário Oficial do Distrito Federal, 3/1/84, p. 4).

¹⁰⁰⁷ FERREIRA FILHO, *O Estado de Sítio*, p. 151. O autor referia-se à Constituição de 1946, que trazia o mesmo texto (art. 209, II). Ele autorizaria a detenção sem as formalidades normais.

¹⁰⁰⁸ STF, *Autos do Processo do HC nº 61.923-1/GO*, de 1984.

Porém, o julgamento do *habeas corpus* dos parlamentares mato-grossenses foi evasivo quanto a essa possibilidade. Afirmou-se apenas que todas as medidas coercitivas determinadas pelo Decreto nº 89.566 estavam respaldadas pela constituição, sem indicar se incluíam a restrição da liberdade de locomoção. Além disso, apenas os atos executórios do decreto presidencial poderiam ser considerados atos concretos de violação de direitos dos pacientes, caso houvesse abusos, mas não o decreto em si. E esses atos executórios não eram de competência do presidente da república. Com esses argumentos, o pedido foi indeferido.¹⁰⁰⁹

Na noite do dia 24, véspera da votação, foi negada a liberdade de ir e vir de um parlamentar, o deputado estadual Ivan Ornellas, do PMDB goiano. Foi parado pela Polícia Federal na saída de Goiânia, junto com dois assessores. O delegado responsável alegou cumprir uma determinação do general Newton Cruz. A sua condição de parlamentar e o convite do senador Henrique Santillo, seu correligionário e conterrâneo, para que assistisse à votação da emenda no Congresso Nacional, não foram suficientes para liberá-lo.¹⁰¹⁰ No mesmo dia, havia sido publicada em um jornal local algumas críticas contundentes do deputado às medidas de emergência e às polícias militar e federal, por terem impedido, um dia antes, a ida de quatro vereadores de Anápolis a Brasília.¹⁰¹¹ Ademais, ele havia sido indiciado por crime contra a honra do presidente da república em virtude de um discurso em que também criticou os órgãos policiais do estado. Recusava-se a prestar depoimento e havia impetrado um *habeas corpus*, nesse sentido, no Superior Tribunal Militar (STM). Para Ivan Ornellas, essa era a razão de sua detenção.¹⁰¹²

Às 20 horas e 30 minutos, seu veículo foi parado em uma barreira policial e ele foi detido. Havia cerca de 30 policiais no local. Levaram-no para uma cela na Superintendência da Polícia Federal em Goiânia. Às 3 horas da manhã, o delegado Mário Machado Filho chamou-o para interrogá-lo sobre o inquérito policial que respondia por crime contra a honra do general Figueiredo. O órgão viria a negar essa motivação, em documento reservado, mas admitiu que fez algumas indagações sobre o tema. Em vão,

¹⁰⁰⁹ Art. 156, § 2, alínea 'b' ("detenção em edifícios não destinados aos réus de crimes comuns"), combinado com o art. 155.

¹⁰¹⁰ DPF, *INFE nº 253/SI/SR/DPF/GO*, 1984.

¹⁰¹¹ SNI, *Informe nº 47/16/AGO/SNI/84*. Os 4 vereadores eram do PMDB e se chamavam Max Lânio Gonzaga Jaime, Waldir Ferreira de Moura, José Escobar de Carvalho e Walmir Bastos Ribeiro. Pretendiam acompanhar a votação da Emenda Dante de Oliveira.

¹⁰¹² DPF, *INFE nº 253/SI/SR/DPF/GO*, 1984. O discurso havia sido proferido em Planaltina/GO, no dia 12/3/1984. Na ocasião, afirmou que a política do governo era "orientada por quadrilhas e camarilhas chefiadas por coronéis e pelo porco do Delfim" [Netto, ministro do planejamento] e que o presidente Figueiredo iria "sair pelos fundos do Palácio, quando o povo o depuse[sse]".

Ivan Ornellas invocou a sua imunidade parlamentar, requereu que o poder judiciário fosse informado de imediato acerca da sua detenção e pediu que lhe fosse apresentada a ordem do general executor das medidas emergência. O delegado alegou que a determinação de Newton Cruz havia sido feita por telefone. Depois de três horas e algumas ameaças, ele pode voltar para a sua cela, apenas para ser chamado de novo duas horas depois. Por fim, foi liberado às 10 da manhã do dia 25 de abril.¹⁰¹³

3.3.1.1.A atuação da Procuradoria-Geral da República

O deputado apresentou uma representação contra o delegado Mário Machado Filho por crime de abuso de autoridade e alguns delitos comuns contra a liberdade pessoal, perante a Justiça Federal.¹⁰¹⁴ Para esse crime, a lei exigia ação pública incondicionada, ou seja, dependente de oferecimento de denúncia do Ministério Público ao poder judiciário. O procurador-geral da república era Inocêncio Mártires Coelho, indicado ao cargo por Figueiredo após assessorar o general Golbery na Casa Civil da Presidência da República. Ele avocou para si a competência sobre o caso, retirando-a do procurador regional da instituição, e pediu o seu arquivamento. Argumentou que a detenção do deputado era lícita por ser um meio de impedir a sua participação na “reunião” à qual se dirigia, e sua liberdade de reunião estava suspensa pelo decreto presidencial. Ademais, a providência havia sido breve, de “apenas 12 (doze) horas”, sem qualquer excesso e “relaxada espontaneamente, após a verificação da identidade dos detidos”, Ivan Ornellas e seus dois assessores, “e a cessação dos motivos que a determinaram”. Ao mesmo tempo, o procurador ressaltou que o crime de abuso de autoridade não admitia a modalidade culposa. Ou seja, rechaçou tanto a ilicitude da conduta do delegado, com base no decreto presidencial, quanto a sua culpabilidade. Em nenhum momento mencionou a imunidade do parlamentar ou a recusa do delegado em comunicar o juiz, de imediato, sobre a detenção.¹⁰¹⁵

É possível que Inocêncio Mártires Coelho considerasse que as medidas de emergência afastavam essas regras jurídicas e também que a suspensão da liberdade de

¹⁰¹³ *Ibid.*

¹⁰¹⁴ *Ibid.* Segundo a Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, “constitui abuso de autoridade qualquer atentado: a) à liberdade de locomoção” [art. 3º], e “constitui também abuso de autoridade: a) ordenar ou executar medida privativa da liberdade individual, sem as formalidades legais ou com abuso de poder; b) submeter pessoa sob sua guarda ou custódia a vexame ou a constrangimento não autorizado em lei; c) deixar de comunicar, imediatamente, ao juiz competente a prisão ou detenção de qualquer pessoa [art. 4º]”.

¹⁰¹⁵ *Ibid.*

reunião abrangia a participação de um parlamentar estadual em uma sessão do Congresso Nacional a convite de um senador da república. Notemos que era uma lógica bastante seletiva, considerando-se que centenas de pessoas acompanharam a votação da emenda, inclusive militares. Porém, o mais provável é que ele não quisesse enfrentar esses indícios de ilegalidade na atuação do delegado Machado Filho. Até mesmo porque a legislação processual obrigava o Poder Judiciário a aceitar em definitivo o pedido de arquivamento de uma representação quando proviesse do chefe do Ministério Público, independentemente do mérito de suas teses. Foi o que ocorreu.¹⁰¹⁶

3.3.1.2.A atuação do STF

Horas antes da detenção do deputado Ivan Ornellas, o próprio senador Henrique Santillo havia sido barrado em um posto policial na estrada entre Anápolis e Brasília. Seu veículo foi “retido”.¹⁰¹⁷ Antes que fosse liberado, seus advogados apresentaram um pedido de *habeas corpus* por *telex*, recebido no STF ao fim da tarde de 24 de abril. Nas suas razões, defenderam que tanto a liberdade de locomoção quanto as imunidades parlamentares não haviam sido alcançadas pelo decreto das medidas de emergência. Além do mais, os policiais envolvidos não haviam apresentado “qualquer mandado especial emanado de autoridade competente”. Como coator, foi apontado o presidente Figueiredo, em virtude da edição do decreto. O caso foi a julgamento no plenário da corte no dia 25 e foi deferido um salvo-conduto para Henrique Santillo, nos termos do voto do relator, Djaci Falcão, seguido por todos os demais ministros. Em primeiro lugar, foi afastada a responsabilidade do presidente da república, pois suas atribuições haviam se restringido à expedição do decreto e o mesmo não implicava “coação ilegal” alguma. Sugeriu-se que a autoridade coatora seria o comandante da “guarnição mista policial militar” responsável pela barreira rodoviária. O salvo-conduto foi encaminhado ao executor das medidas de emergência, o general Newton Cruz. Do ponto de vista processual, isso significava que a competência do STF só se dava em virtude do cargo ocupado pelo paciente, de senador da república.¹⁰¹⁸

¹⁰¹⁶ *Ibid.*

¹⁰¹⁷ CB, 25/4/84, p. 9.

¹⁰¹⁸ STF, *Autos do Processo do HC nº 61.923-1/GO*, de 1984.

No mérito, Falcão afirmou o seguinte:

Como cidadão e, com maior razão, na qualidade de integrante do Congresso Nacional não pode o paciente ser interceptado na sua liberdade de ir e vir, sem que haja flagrante delito ou ordem escrita da autoridade competente (§ 12, do art. 153, da Constituição Federal).¹⁰¹⁹

Ele não invocou a imunidade parlamentar, que, à época, só permitia a prisão de deputados federais e senadores em caso de flagrante de crime inafiançável, e sim a garantia constitucional de cunho geral, que amparava todos aqueles submetidos à jurisdição do estado brasileiro, nos termos do parágrafo 12 do artigo 153 da EC-1/69:

Ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita de autoridade competente. A lei disporá sobre a prestação de fiança. A prisão ou detenção de qualquer pessoa será imediatamente comunicada ao juiz competente, que a relaxará, se não for legal.¹⁰²⁰

Essa argumentação sugere a irregularidade da restrição da liberdade de locomoção com base apenas nas medidas de emergência. Sua imposição pressuporia sempre o flagrante ou a ordem judicial – exceto que considerassem “autoridade competente”, para esse fim, o executor das medidas. Porém, em nenhum momento os ministros – e o procurador-geral da república – se pronunciaram de forma taxativa sobre a questão.

No *habeas corpus* dos parlamentares mato-grossenses, o STF não indicou se a suspensão da liberdade de locomoção era um possível abuso na execução das medidas de emergência, limitando-se a negar que o presidente a houvesse decretado ou aventado publicamente. O procurador-geral da república foi além, ao tratá-la como um meio lícito para garantir outra providência prevista na constituição e no decreto presidencial, a suspensão da liberdade de reunião, mesmo contra parlamentares protegidos por imunidade. Mas não arrolou a suspensão do direito de ir e vir dentre as medidas coercitivas próprias do instituto. Não parecia seguro do quão convincente seria esse argumento, pois insistiu na ausência de dolo do crime de abuso de autoridade. No mínimo, o chefe do Ministério Público e os 11 juízes do Supremo tinham dúvidas sobre o tema.

¹⁰¹⁹ *Ibid.*

¹⁰²⁰ Art. 153, § 12, da EC-1/69.

3.3.1.3.O fim das barreiras

O uso de barreiras policiais durante as medidas de emergência, nas estradas, na estação rodoviária e no aeroporto, não impediu a entrada de milhares de manifestantes pró-Diretas no Distrito Federal. Em parte, o regime foi complacente, pois detinha os meios militares e policiais para um bloqueio mais amplo, mas o custo político para a sua popularidade seria muito mais alto se detivesse milhares de pessoas, sobretudo no caso de autoridades políticas como governadores, prefeitos e parlamentares estaduais e municipais. O poder judiciário e a chefia do Ministério Público não eram um obstáculo importante. Pelo contrário, pareciam bastante dispostos a usar uma série de manobras aparentemente lícitas para respaldar o poder executivo federal. Só tomaram uma única decisão contra o bloqueio do acesso ao Distrito Federal quando a passagem do tempo a havia tornado irrelevante, e, ainda assim, com o cuidado de não implicar o general Figueiredo. As barreiras policiais foram mantidas até o fim da votação, em 25 de abril,¹⁰²¹ a despeito do anúncio da liberação do trânsito na manhã desse dia, em comunicado de Newton Cruz.¹⁰²² Ao fim e ao cabo, o verdadeiro objetivo da operação contra as “caravanas” foi cumprido de modo satisfatório: intimidar os partidários da emenda e reduzir o tamanho da pressão popular nas cercanias do Congresso Nacional. Nas ruas de Brasília, um formidável dispositivo militar aguardava quem havia conseguido ultrapassar as barreiras.

3.3.2. *É proibido se manifestar*

A Marcha das Mulheres, de 17 de abril, mostrou que os grandes comícios pró-Diretas realizados pelo Brasil afora poderiam se repetir em Brasília e exercer grande pressão sobre os parlamentares. Para barrá-los, o regime dispunha de alternativas legais aos instrumentos de emergência. A legislação vigente previa que a realização de qualquer manifestação pública só poderia ocorrer em lugares predeterminados pelo governo local, que no caso do Distrito Federal era liderado por um coronel do exército indicado por Figueiredo.¹⁰²³ Havia ainda o problema da participação de membros de organizações

¹⁰²¹ CB, 26/4/84, p. 13

¹⁰²² FSP, 26/4/84, p. 17

¹⁰²³ Portaria SSP/DF nº 01, de 3 de janeiro de 1984 (Diário Oficial do Distrito Federal, 3/1/84, p. 4). Se as autoridades públicas enquadrassem as manifestações como de caráter político-partidária, poderiam proibi-las, de acordo com a Lei nº 6.091/74, art. 24: “As normas constantes da legislação eleitoral e partidária, que

proibidas, que poderia ser usado de pretexto para cercear os atos públicos. Mas não eram suficientes para impedir a sua realização. A depender do seu tamanho, as manifestações poderiam fugir do controle das autoridades. Ou poderiam ser realizadas nos jardins do Congresso Nacional, como na mobilização das mulheres, o que colocaria o governo entre a cruz e a espada: aguardar, de modo passivo, uma improvável repressão por parte da presidência da casa ou agravar os conflitos com o poder legislativo, intervindo em seu território. A solução foi acusar os manifestantes de visar a coação dos parlamentares, o que justificou o uso das medidas de emergência. Não resolvia todos os problemas, mas era o melhor caminho disponível. Nos dias subsequentes, foram direcionadas contra estudantes, motoristas, entidades de classe, parlamentares e até mesmo um grupo de jejuadores cristãos, levando a diversas prisões, e foram brandidas como ameaça contra prefeitos, deputados estaduais e vereadores que se deslocaram até a capital federal.¹⁰²⁴ Quando acionada, a Justiça não colocou qualquer limite à atuação do governo. A Procuradoria-Geral da República chegou a decidir que a suspensão da liberdade de reunião, por meio de emergências, abrangia o direito de um parlamentar estadual acompanhar uma votação no Congresso a convite de senador, com se viu no Caso Ivan Ornellas.¹⁰²⁵ Ao fim, essa estratégia repressiva mostrou-se eficiente para evitar a reedição em Brasília dos comícios nas outras capitais que tanto haviam atemorizado o regime.

regulam a propaganda dos Partidos e candidatos, não se aplicam ao Distrito Federal, onde não será admitida qualquer espécie de propaganda, salvo a divulgação escrita dos nomes e números dos candidatos registrados, feito exclusivamente pelo Diretório Nacional dos Partidos Políticos”. Os “considerandos” da portaria do Distrito Federal traziam referências diretas de julgados de pouco tempos atrás sobre o tema, da Justiça Eleitoral.

¹⁰²⁴ Naqueles dias, houve também a prisão de militares que se manifestaram em favor das Diretas, como o coronel do exército Ari Canavó, mas por meio da legislação disciplinar de sua corporação, e não das medidas de emergência. Ele repassou a congressistas um manifesto em que pedia a volta do pleito direto para presidente, apontava a falta de legitimidade do regime e o criticava pela corrupção e bancarrota econômica. Foi lido na tribuna pelo deputado opositor Artur Virgílio Neto, do PMDB. Pouco antes, já havia sofrido prisão disciplinar por repassar à imprensa o seu contracheque, que trazia impressa uma mensagem de apoio a uma das candidaturas à presidência do Clube Militar. O responsável por esse uso ilícito da coisa pública era o ministro do exército, o general Walter Pires (FSP, 24/4/84, p. 5 e 14).

¹⁰²⁵ O Procurador-Geral da República não detinha essa competência decisória, mas, para todos os fins práticos, ela era possibilitada por peculiaridades do direito processual penal brasileiro. Como ressaltou o juiz federal que “decidiu” sobre a representação criminal de Ivan Ornellas, o poder judiciário era obrigado a acatar o pedido de seu arquivamento quando proviesse do chefe do Ministério Público, nos termos da Lei de Abuso de Autoridade (Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965) e do Código de Processo Penal (Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941). Na primeira, o seu artigo 15 dispunha: “Se o órgão do Ministério Público, ao invés de apresentar a denúncia requerer o arquivamento da representação, o Juiz, no caso de considerar improcedentes as razões invocadas, fará remessa da representação ao Procurador-Geral e este oferecerá a denúncia, ou designará outro órgão do Ministério Público para oferecê-la ou insistirá no arquivamento, ao qual só então deverá o Juiz atender”. No Código, a matéria era tratada no artigo 28: “Se o órgão do Ministério Público, ao invés de apresentar a denúncia, requerer o arquivamento do inquérito policial ou de quaisquer peças de informação, o juiz, no caso de considerar improcedentes as razões invocadas, fará remessa do inquérito ou peças de informação ao procurador-geral, e este oferecerá a

O argumento de que os manifestantes atentavam contra a autonomia parlamentar revelava tanto hipocrisia quanto uma determinada compreensão normativa da representação política. Com efeito, o regime tratava como coação apenas as pressões contrárias aos seus interesses. Ao mesmo tempo, intensificava a sua própria pressão sobre os deputados e senadores. Esse era inclusive um dos principais sentidos das medidas de emergência: intimidar os parlamentares pró-Diretas.

Além do mais, em sua lógica interna, o discurso oficial colocava sob permanente suspeita a legitimidade de todas as pressões dos representados sobre os seus representantes políticos, em especial se fossem de caráter popular, massivo e presencial. Era o caso da Marcha das Mulheres, que para o regime havia extrapolado o direito de participação política, com sua grande manifestação pacífica às portas do Congresso e com sua comitiva de intelectuais e artistas a percorrer os gabinetes parlamentares para pedir a aprovação da emenda. Para Figueiredo, a iniciativa era uma forma de coação, assim como a mera “afluência de inúmeros ônibus” ao local.¹⁰²⁶ Ademais, as mulheres foram acusadas de “invadir” gabinetes – do deputado Nelson Marchezan, líder do governo, que em seguida as atendeu – e de agredir verbalmente alguns parlamentares – há registros de algumas alterações leves e recíprocas.¹⁰²⁷ Em resposta, a jornalista e crítica de arte Radha Abramo, que estava presente, ofereceu uma interpretação alternativa:

(...) o sentimento de “coação” a que teria aludido o sr. Carlos Átila e que porventura tenha filtrado dos encontros, principalmente com o deputado Marchezan, visivelmente contrafeito, não se deve de nenhuma forma à imagem da coação propriamente dita. Tanto a comitiva de mulheres, como o deputado Marchezan e seus correligionários, estavam contraídos pelo simples fato de se encontrarem. Uma observação primária de comportamento humano consideraria esse encontro como enfrentamento e não diálogo entre pessoas que não têm o hábito de falar umas com as outras. Povo e governo estão tão distanciados um do outro que, quando representantes do primeiro se encontram com parlamentares do partido do segundo, fatalmente ocorrem situações constrangedoras para ambos.¹⁰²⁸

Esse estranhamento dos governantes quanto à participação política para além do voto – muitas vezes indireto – refletiu-se em um dos atos normativos do executor das medidas de emergência, em que ele se justificou e pediu a todos que prosseguissem com

denúncia, designará outro órgão do Ministério Público para oferecê-la, ou insistirá no pedido de arquivamento, ao qual só então estará o juiz obrigado a atender”.

¹⁰²⁶ FSP, 18/4/84, p. 5. Mais de 32 ônibus foram à manifestação (O Globo, 18/4/84, p. 5).

¹⁰²⁷ FSP, 18/4/84, p. 5; FSP, 19/4/84, p. 4-5; e JB, 18/4/84, p. 3.

¹⁰²⁸ FSP, 19/4/84, p. 5 (grifos nossos).

sua “vida normal”, que, portanto, não incluía a cidadania ativa. Nos termos do item 9 da Resolução nº 1/84, do Ministério do Exército,

A melhor cooperação que, para esse fim, [o executor] pode receber da população dos Municípios sujeitos às Medidas de Emergência, particularmente a de Brasília, é a de que não se preocupe com tais Medidas no curso de sua vida normal, para trabalhar, para comemorar, para festejar, para viver enfim, pacífica e ordeiramente, como de hábito, voltada às suas necessidades e interesses do dia a dia.¹⁰²⁹

Mais do que supostas agressões verbais, o que incomodava o regime era a perspectiva da chegada das multidões a Brasília. O SNI informara ao presidente a previsão da chegada de 200 ônibus de manifestantes.¹⁰³⁰ Para a véspera da votação, no dia 24, estava programado um grande comício pró-Diretas ao lado da Torre de TV, na capital.¹⁰³¹ Era um dos lugares com autorização para reuniões públicas, segundo uma portaria do governo local.¹⁰³² Ficava a 3 quilômetros do Congresso, o que era relativamente distante, mas o deslocamento entre os dois pontos era fácil e rápido, pois eram ligados por duas ruas largas, de seis pistas cada, em linha reta. Do local do comício programado, era possível avistar as duas torres do prédio principal do parlamento, ao fundo do vasto descampado da Esplanada dos Ministérios. A única edificação entre ambos era a estação rodoviária, a um quilômetro. Com o decreto das medidas, o comício foi cancelado.¹⁰³³

No dia 23, o executor das medidas regulamentou o decreto presidencial, explicitando a abrangência da suspensão do direito de reunião e de outras providências coercitivas. As concentrações públicas e passeatas de cunho político estavam proibidas, com base na pressuposição de que visavam coagir os parlamentares. No âmbito de entidades privadas ou autônomas, em relação ao governo, poderiam ocorrer reuniões, desde que sem a participação de membros de organizações sem reconhecimento legal. O descumprimento da última determinação seria a única hipótese em que ocorreriam a intervenção ou a busca e apreensão em domicílio, nos termos da constituição,¹⁰³⁴ ou seja,

¹⁰²⁹ FSP, 24/4/84, p. 14.

¹⁰³⁰ JB, 19/4/84, p. 4.

¹⁰³¹ O temor do comício na Torre de TV foi uma das razões que levaram às medidas de emergência (JB, 18/4/84, p. 3). Os organizadores esperavam 50 mil pessoas, mas os equipamentos de som alugados para o evento eram compatíveis com 300 mil (FSP, 20/4/84, p. 6).

¹⁰³² GDF, Portaria 01/1984/SSP/DF.

¹⁰³³ FSP, 20/4/84, p. 6; e FSP, 23/4/84, p. 5. De forma incomum, a comemoração do aniversário da capital, em 21 de abril, foi cancelada na última hora (FSP, 23/4/84, p. 5).

¹⁰³⁴ Resolução nº 1/ME/1984, publicada em FSP, 24/4/84, p. 14. Este era o teor do documento normativo: “2 – Estão proibidas concentrações públicas (inclusive passeatas), de natureza política, na área do Distrito

sem que houvesse flagrante ou ordem judicial. Mas a repressão às manifestações já estava em curso desde o dia 20 de abril.

No momento do decreto das medidas, muitos já haviam adentrado a cidade, como um grupo católico que havia vindo a pé de São Paulo. Os “caminheiros” partiram da Praça da Sé, em frente à catedral comandada por dom Paulo Evaristo Arns, em 17 de fevereiro, e chegaram em 31 de março, após percorrerem mais de mil quilômetros pela BR-050. No percurso, participaram, com o respaldo de “comunidades da Igreja” e de prefeitos oposicionistas, de uma série de atividades em prol das Diretas Já. Em Brasília, com a ajuda de um deputado do PMDB, mandaram imprimir panfletos em que defendiam as eleições diretas como forma de promover a justiça social e de pôr fim à submissão do país aos “banqueiros internacionais do FMI”, além de criticarem de forma contundente a ditadura militar. O ápice de sua ação seria a realização de um jejum de sete dias, que se encerraria em frente ao Congresso Nacional, durante a votação da emenda. Toda a população foi convidada a aderir.¹⁰³⁵

Suas críticas às eleições indiretas foram amplas, conforme o seguinte manifesto:

ILEGITIMIDADE DA ELEIÇÃO INDIRETA

Alguns políticos do governo procuram justificar a validade da eleição indireta, afirmando que esse processo existe em outros países democráticos. Trata-se de um sofisma ou de uma trapaça. Isso é desonesto! Eles não dizem como se realizam as eleições indiretas naqueles países e nem como aqueles povos

Federal e nos Municípios abrangidos pelas Medidas de Emergência; encarregam-se do cumprimento dessa proibição as Polícias Militares do Distrito Federal e de Goiás, a Polícia Federal e a Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal. 3 – Estão proibidas, (...) em recintos abertos ou fechados, reuniões promovidas ou com a participação de entidades não reconhecidas legalmente. (...) 8 – As medidas coercitivas de “busca e apreensão em domicílio” e a de “intervenção em entidades representativas de classes ou categorias profissionais” serão executadas em última instância e apenas para assegurar a proibição incluída no número 3 desta Resolução”.

¹⁰³⁵ GDF, *Informe nº 183/84/DI/CIPO/SEP*, 1984; GDF, *Informe nº 227/84/DI/CIPO/SEP*, 1984; e SNI, *Informe nº 067/16/AC/84*. Nas cidades à beira da BR-050, como Campinas, Cravinhos, Ribeirão Preto, São Joaquim da Barra (SP), Uberaba, Uberlândia (MG), Catalão, Cristalina e Luziânia (GO), os “caminheiros” desenvolveram diversas atividades, como “comícios, missas, debates e palestras em colégios, entrevistas a jornais de interior, rádios e emissoras regionais de TV – denunciando a ilegitimidade do ‘Colégio Eleitoral’”. Dispuseram do apoio das “comunidades da Igreja” e das prefeituras, mesmo em Cravinhos, administrada pelo PDS (todas os demais municípios citados eram governados pelo PMDB). No Distrito Federal, hospedaram-se inicialmente na sede da Contag (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura) no Núcleo Bandeirante, a cerca de 20 quilômetros do Congresso, e em seguida no Centro Cultural de Brasília, dos jesuítas, praticamente ao lado da Esplanada. Conseguiram imprimir 10 mil panfletos com o auxílio do deputado federal Márcio José Branco Santilli, do PMDB/SP. Um deles propunha um “desagravo à bandeira nacional”, pois esse símbolo do país teria sido vilipendiado pela tirania instalada a partir de 1964, que, por meio da força, subordinou o país a “interesses estrangeiros”, como no “acordo com o FMI”; promoveu a “extrema concentração da propriedade da terra”; “desfigurou” o Judiciário; “amordaçou” o Congresso; oprimiu ainda mais o sindicalismo; sufocou a cidadania e a federação; e transformou as Forças Armadas em “forças de ocupação interna”. Os primeiros passos para reverter esses problemas eram as eleições diretas para presidente e a convocação de uma assembleia constituinte.

chegaram a tal sistema. Lá, o regime proporcional é respeitado. Isto é: 10 milhões de eleitores de um Estado terão, por exemplo, 100 representantes. Se forem 8 milhões, serão 80 representantes. Trata-se de um processo democrático. No Brasil, as eleições indiretas são viciadas pelo menos por 4 razões principais:

Primeira – Um terço do Senado, que forma o Colégio Eleitoral, é composto de Senadores “biônicos”, nomeados pelo sistema de governo do general Geisel.

Segunda – Cada Assembleia Legislativa elege 6 representantes para o Colégio Eleitoral. Aqui está o segundo vício: Roraima, pequeno Território com 100 mil habitantes, elege 6 representantes, o mesmo número que o populoso Estado de São Paulo. Assim, o voto do eleitor de Roraima vale 350 vezes mais que o do eleitor do Estado de São Paulo.

Terceira – O sistema político instalado em 1964, ameaçado pelo resultado das duas últimas eleições legislativas, dividiu e criou novos Estados, para ter mais representantes no Colégio Eleitoral, pensando assim garantir a sua ilegítima permanência no poder.

Quarta – Finalmente, o sistema de eleições indiretas, tal qual está aí, é imposição de uma minoria sem qualquer consulta à vontade popular, após o golpe militar de 1964.

Como se explica que o governo, tendo perdido sucessivas eleições, continue no poder?¹⁰³⁶

Após algumas semanas na capital, com passagens pela polícia, uma carta a Figueiredo e um salvo-conduto do governo local,¹⁰³⁷ os jejuadores foram detidos pela Polícia Federal na Sexta-Feira Santa em frente à catedral, localizada na Esplanada dos Ministérios. Distribuía panfletos aos presentes e se preparavam para encenar a *via crucis*, em que cada estágio do martírio de Jesus Cristo, da condenação ao sepultamento, representaria um aspecto da situação pela qual passava o país. Os seis jejuadores foram levados à delegacia junto com dois repórteres que cobriam a manifestação. Como faziam questão de afirmar, eram trabalhadores, a maioria sem emprego. Um deles era frei franciscano e atuava nas comunidades eclesiais de base em São Paulo. A ação era organizada por uma entidade paulista presidida pelo advogado Mário Carvalho de Jesus,

¹⁰³⁶ GDF, *Informe nº 183/84/DI/CIPO/SEP* (grifos no original). O texto era parte de um dos panfletos da campanha, intitulada “Ação Brasil-Urgente: jejum e caminha pelas Diretas/84 – ‘Para que todos tenham vida’”.

¹⁰³⁷ *Ibid.*; e GDF, *Informe nº 227/84/DI/CIPO/SEP*. Junto com outros companheiros, foram detidos pela polícia local em 5 de abril, levados a delegacias e advertidos que havia proibição de manifestações públicas no lugar onde foram abordados, no “Eixão” (Eixo Rodoviário Sul), uma rodovia que atravessa Brasília de norte a sul, de acordo com uma portaria do Governo do Distrito Federal (Portaria nº 1, de 3 de janeiro de 1984). No mesmo dia, haviam mandado uma carta ao presidente da república com todos os seus panfletos, afirmando que “uma das características da Não-Violência-Ativa”, que professavam, era “agir sempre às claras e nunca na clandestinidade, possibilitando assim que a outra parte [o presidente e o regime] [tivesse] uma porta aberta para se transformar e alcançar a dignidade pregada por Cristo, Gandhi, Luther King e outros” (GDF, *Informe nº 183/84/DI/CIPO/SEP*). No dia 18, obtiveram uma autorização do secretário de segurança pública do DF, o coronel do exército Lauro Rieth, para desenvolver o seu “ato religioso”, desde que se limitasse à área da catedral de Brasília e que não se transformasse em comício ou passeata. A infração desses limites levaria à prisão dos responsáveis. Na véspera de sua nova detenção, manifestaram-se no local autorizado tratando do tema “O poder como serviço e não repressão”, sem serem importunados pela polícia (FSP, 20/4/84, p. 6).

que nos anos 50 havia ajudado a formar o sindicato dos trabalhadores das indústrias de cimento na cidade de Perus, apelidados de “queixadas”, com base na não-violência de Mahatma Gandhi.¹⁰³⁸ O religioso preso era o secretário da organização. Seu interrogatório ficou a cargo da Polícia Civil, que os manteve encarcerados e incomunicáveis por ordem do general Newton Cruz. Advogados da comissão de direitos humanos da OAB/DF chegaram a pedir a sua liberação, por meio de *habeas corpus*, mas o juiz Jacy Garcia Vieira, da Justiça Federal, se negou a concedê-lo antes de obter informações da autoridade coatora. Nesse ínterim, foram liberados e aconselhados a sair o quanto antes do Distrito Federal. A ameaça foi eficaz, pois imediatamente todos voltaram a São Paulo de ônibus.¹⁰³⁹

Ante as medidas de emergência, foram buscadas formas alternativas de se fazer ouvir pelos parlamentares e pela população. Um artista plástico, Nelson Maravalhas, instalou painéis nas ruas. Ele e alguns amigos foram à Torre de TV, no Domingo de Páscoa, e empinaram pipas com a palavra de ordem “Diretas já!”.¹⁰⁴⁰ Os organizadores do comício cancelado propuseram bater panelas e buzinar carros no mesmo horário. Foi na terça, um dia antes da votação da emenda, por volta da seis da tarde. Ao fim do expediente de trabalho, os brasilienses começaram a buzinar seus automóveis, de modo ininterrupto, por toda a cidade. Lotavam os mais de três quilômetros das vias de seis pistas da Esplanada dos Ministérios, passando em frente ao Congresso, que havia sido cercado pela polícia após a entrada de centenas de estudantes, e ao Palácio do Planalto, em que o presidente Figueiredo participava da cerimônia semanal da troca de guarda.¹⁰⁴¹ De pronto, foi interdito o trânsito na região. Foram 40 minutos de buzinas ininterruptas, um “buzinação”.¹⁰⁴² No restante da noite, continuaram de modo mais esparso, junto a batidas

¹⁰³⁸ HISTÓRICO [do Movimento pela Fábrica de Perus], *Movimento pela Fábrica de Perus*, disponível em: <<https://movimentofabricaperus.wordpress.com/historico/>>, acesso em: 25 jun. 2021. Ele era muito próximo de dom Paulo Evaristo Arns, tendo atuado como advogado da Cúria Metropolitana (ENTREVISTADOS: Octaciano Anselmo, *Memorial da Resistência de São Paulo*, disponível em: <<http://www.memorialdaresistencia.org.br/memorial/default.aspx?c=entrevistados&idEntrevista=27&idEntrevistado=85&mn=56>>, acesso em: 14 fev. 2021).

¹⁰³⁹ FSP, 21/4/84, capa e p. 5; FSP, 22/4/84, p. 4; FSP, 23/4/84, p. 4; GDF, *Informe nº 227/84/DI/CIPO/SEP*; e SNI, *Informe nº 067/16/AC/84*. Quanto ao “conselho” de deixar imediatamente a cidade, o seu autor não foi identificado pela reportagem da *Folha* (FSP, 23/4/84, p. 4). De qualquer forma, as 33 horas de prisão dos jejuadores cumpriram uma função intimidatória. Não houve sequer a atribuição de qualquer delito aos manifestantes.

¹⁰⁴⁰ FSP, 23/4/84, capa e p. 5.

¹⁰⁴¹ A Esplanada dos Ministérios tem o tamanho de quase 20 campos de futebol, sem qualquer edificação. Suas ruas estendem-se pela Praça dos Três Poderes, onde está o Congresso, o Palácio do Planalto e o Supremo Tribunal Federal. Ao todo, circundam uma área de 32 campos de futebol (Google Maps, disponível em: <<https://www.google.com.br/maps>>, acesso em: 25 jun. 2021).

¹⁰⁴² Em 1º de junho, o buzinação seria repetido na forma da *Sinfonia das Diretas*, composta e conduzida pelo maestro Jorge Antunes, professor da UnB, em um estacionamento público da cidade (FSP, 2/6/84, p. 4).

de painéis, em algumas áreas residenciais, e pequenas manifestações de rua. A polícia realizou algumas prisões, espancou um ou outro cidadão rebelde e, com cinquenta soldados, cercou um bar e restaurante que era ponto de encontro, à época, de defensores das Diretas Já, o Beirute, no bairro Asa Sul. Revoltados, os frequentadores fizeram um boneco de Newton Cruz e o queimaram.

No meio estudantil, as escaramuças haviam começado em 23 de abril. Ao meio-dia, a polícia cercou a Universidade de Brasília e impediu a entrada de veículos, exceto os de professores e servidores devidamente identificados. O objetivo era dificultar a entrada de estudantes, que mais cedo, em assembleia com 2 mil participantes da própria instituição e do Centro Universitário Unificado de Brasília, o Ceub, haviam decidido realizar um grande ato pelas Diretas no dia seguinte. O *campus* era muito grande, com cerca de 400 hectares, do tamanho de 40 campos de futebol. Foi o reitor, o capitão-de-mar-e-guerra José Carlos Azevedo, que avisou o general Newton Cruz sobre a deliberação da assembleia e suspendeu as aulas até o dia da votação no Congresso, para evitar que manifestações proibidas, como o ato político planejado, gerassem problemas para a instituição. Fundada em 1961, a universidade havia sido alvo de constantes invasões das tropas do regime desde 1964. Em 1977, o próprio capitão Azevedo a havia solicitado, no que foi atendido.¹⁰⁴³ Por meio de um advogado disponibilizado pela OAB/DF, os estudantes ajuizaram um *habeas corpus* para salvaguardar seu direito de transitar com liberdade pelo *campus*.¹⁰⁴⁴

À noite, um grupo de estudantes percorreu diversas instituições de ensino secundário e superior em protesto contra as medidas de emergência e conclamando todos a se unirem e saírem às ruas. Com a chegada da polícia, foram até uma movimentada avenida da capital, a W3 Sul. Eram 250 pessoas. As paradas de ônibus estavam lotadas por trabalhadores a caminho de casa. Subitamente, chegaram dois caminhões da tropa de choque. Três caminhonetes da polícia militar, modelo *Veraneio*, da marca *Chevrolet*, fecharam o trânsito. Foram lançadas bombas de gás lacrimogêneo para dispersar a

¹⁰⁴³ FSP, 24/4/84, p. 13; e CB, 24/4/84, p. 8. O Ceub também suspendeu as suas atividades. Sobre a área do *campus* principal da UnB, ver *UNIVERSIDADE de Brasília - Darcy Ribeiro*, disponível em: <<https://unb.br/campi/darcy-ribeiro>>, acesso em: 25 jun. 2021.

¹⁰⁴⁴ CB, 24/4/84, p. 8. O nome do advogado era Heráclito Vilaverde de Carvalho. Por sua vez, a associação dos professores, a Adunb, pediu a volta das aulas e cobrou do reitor a garantia da autonomia universitária. Notemos que essa autonomia foi um tema importante. Ao que tudo indica, o regime preferia evitar violá-la abertamente, mais uma vez. Assim, restringiu-se a cercar as ruas que davam acesso ao *campus*, sem adentrá-lo com suas tropas. Pela manhã, seus agentes haviam monitorado a assembleia, sem, contudo, intervir. Tanto é que os estudantes saíram em passeata pela universidade sem sofrer repressão. Naquele momento, essas providências, acrescidas da suspensão das aulas, por iniciativa do reitor, pareciam suficientes.

pequena multidão. Alguns estudantes foram espancados pelos policiais, mas não houve prisões. O general executor foi conferir a repressão, segurando um pequeno chicote para cavalos, um rebenque, e proibiu, na base de ameaças, a realização de imagens pela imprensa.¹⁰⁴⁵

Na tarde de 24 de abril, às 16 horas, mais de 500 estudantes driblaram o esquema de repressão do governo e entraram no Congresso Nacional, onde pretendiam permanecer em “vigília cívica” até a votação, no dia seguinte. Organizaram um pequeno comício, com muitas palavras de ordem pelas Diretas e contra as emergências. Às vezes, exaltavam-se, chegando a entoar “um, dois, três, Newton Cruz no xadrez”, para preocupação até mesmo de líderes da oposição mais radical, que prestigiaram o evento. Ou cantavam uma famosa marchinha carnavalesca, adaptando-a para “mamãe eu quero votar”.¹⁰⁴⁶ Por volta das cinco e meia da tarde, 125 policiais militares desembarcaram em frente ao prédio e cercaram toda a área. A ordem era prender os estudantes, para que não ocupassem as galerias do plenário do parlamento e não saíssem em passeata até a Torre de TV. Porém, como enfatizou o porta-voz de Newton Cruz, os policiais tomaram o cuidado de não pisar nos gramados, que marcavam o início do “território” do poder legislativo federal. Ficaram perfilados no meio-fio pintado de branco, com a identificação em seu peito ocultada por adesivos pretos.¹⁰⁴⁷

Até mesmo os parlamentares do PDS ficaram atônitos com o cerco. Temia-se um novo golpe militar ou uma manobra para cancelar a votação. Um dos rumores era de que o vice-presidente da república e apoiador das Diretas Já, Aureliano Chaves, havia sido preso. Quem ficou em uma saia-justa foi o chefe da casa, o senador governista Moacir Dalla, suspeito de ter chamado as tropas, o que ele negou de forma enfática.¹⁰⁴⁸ Logo saiu com uma comitiva de parlamentares para verificar onde estavam os policiais e garantiu: “Se eles vierem a invadir o Congresso, eu enfrentarei quem quer que seja”. E complementou, talvez aliviado: “mas a tropa está na rua e, portanto, nada me cabe fazer”.¹⁰⁴⁹ Não satisfeito, um grupo de deputados opositoristas foi ao cordão de isolamento, em frente ao Ministério da Justiça, exigir explicações dos policiais. Foram

¹⁰⁴⁵ FSP, 24/4/84, p. 13; e CB, 24/4/84, p. 8.

¹⁰⁴⁶ FSP, 25/4/84, p. 5.

¹⁰⁴⁷ FSP, 25/4/84, capa e p. 4 e 10; CB, 25/4/84, p. 9; e JB, 25/4/84, p. 5. A expressão “território” não foi usada pelo representante do Comando Militar do Planalto.

¹⁰⁴⁸ FSP, 25/4/84, p. 5; e JB, 25/4/84, p. 5.

¹⁰⁴⁹ O Globo, 25/4/84, p. 3. O jornal *Folha de São Paulo* publicou uma versão ligeiramente distinta da declaração de Dalla: “Se entrarem no recinto do Congresso, tomo todas as providências cabíveis. O Legislativo é um Poder independente e disto eu não abro mão” (FSP, 25/4/84, p. 5).

advertidos de que estavam proibidos de deixar a área. Revoltaram-se e saíram à rua. Ao voltar, foram contidos fisicamente pelos agentes. O deputado João Hermann, do PMDB, chegou a ser detido por alguns minutos. Após muita discussão e consultas por rádio, o comandante permitiu a passagem dos parlamentares de volta para o parlamento. Ao seu redor, soavam as buzinas pelas Diretas.¹⁰⁵⁰

Tanto o presidente da Câmara quanto do Senado, os governistas Flávio Marcílio e Moacir Dalla, telefonaram para o ministro da justiça, Ibrahim Abi-Ackel, pedindo o fim do cerco. O general-executor afirmou que em hipótese alguma retiraria seus comandados. As tensões persistiram por algumas horas, até que os seus superiores, os três ministros militares, decidiram pôr fim à operação, após uma negociação conduzida pelo líder do PDS no Senado, Aloísio Chaves. Mas restava um impasse. Queriam que os estudantes saíssem primeiro. A oposição defendia o inverso: a polícia seria a primeira a se retirar. Temiam que a retirada dos manifestantes fosse reprimida. Pensou-se no uso de ônibus e em escolta por parlamentares, com suas imunidades, para protegê-los. Passava das oito da noite quando o cerco se desfez, depois de três horas, mas as tropas permaneceram na Esplanada dos Ministérios. Os estudantes foram saindo aos poucos. Foi quando ocorreu o incidente em frente ao Ministério do Exército, que resultou na prisão de dois deputados federais.¹⁰⁵¹

Passava das nove da noite. Algumas buzinas persistiam na Esplanada. Ao ouvi-las de seu gabinete, Newton Cruz tomou-as como uma afronta pessoal e desceu à rua, com seu temperamento colérico, para tentar restaurar a sua autoridade junto aos motoristas,¹⁰⁵² como relatou anos mais tarde em entrevista a um canal de TV:

[Entrevistador:] (...) O senhor circulou entre os carros batendo nos carros com a vareta e gritando com os transeuntes. A pergunta: havia a necessidade de tal demonstração de força?

[Newton Cruz:] Havia... havia... havia sim. Então eu vou dizer como aconteceu. Não era demonstração de força, não. Era demonstração do princípio de autoridade. Não é a força. Eu tinha dito que estavam proibidas passeatas. Porque... porque... Eu fui o executante daquilo que a constituição previa em relação a medida de emergência. Eu nem sabia o que que era isso. Quando eu fui indicado, eu fui na constituição. O que é isso, medidas de emergência? Aí eu vi. Tava proibido. Não podia haver carreatas, não, e ir pra passeata. Muito bem. Já tarde, quando eu olho pela janela do meu gabinete, eu vejo ali, desde o meu gabinete até o Congresso lá, lá na avenida, na Esplanada lá, os carros ali, e tudo de farol aceso, buzinando, na cara, na minha cara, na minha cara. E por que foi buzinar na minha cara, lá? Muito bem. Eu vi aquilo. Agora vem aquilo, que é aquele negócio, “é violento”, o que que é, não é? Eu, quando vi

¹⁰⁵⁰ FSP, 25/4/84, capa e p. 10; CB, 25/4/84, p. 9; e JB, 25/4/84, p. 5.

¹⁰⁵¹ FSP, 25/4/84, capa e p. 10; CB, 25/4/84, p. 9; e JB, 25/4/84, p. 5.

¹⁰⁵² FSP, 25/4/84, capa e p. 10; CB, 25/4/84, p. 9; e JB, 25/4/84, p. 5.

aquilo, falei “eu não posso ser desprestigiado aqui na porta do meu gabinete, não posso ser desmoralizado”. [Com dedo em riste e fala pausada, em tom professoral:] É princípio de autoridade. O que que eu vou fazer? Eu dispunha... [interrompido pelo entrevistador]

[Entrevistador:] Mas buzinar um carro é desmoralizar um general?

[N.C.:] É, porque... todos eles ao mesmo tempo era. Todos. Todos ao mesmo tempo era. É quase xingar a mãe em coletivo. Tá entendendo? É sim. Todos. Porque é propositalmente visando ao general que tá lá, que tá ali pertinho. É desmoralizar, sim... E tá proibido! (...) Eu ia andando e eu ia chamando a atenção dos motoristas. Eu com o bastãozinho [de comando militar] eu batia assim, “o general que está aqui agora, faz o que você tava fazendo na frente do general...”.

[Entrevistador:] Alguém fez?

[N.C.:] Ninguém.

[Entrevistador:] Se alguém fizesse, qual seria a reação do senhor?

[N.C.:] “Está preso!”.¹⁰⁵³

Às buzinas, juntou-se um grupo de trezentos estudantes que deixava o Congresso rumo à rodoviária, conforme o plano de retirada acordado com o regime. Sob escolta de cinco parlamentares, eles continuavam gritando as suas palavras de ordem. A tensão era acompanhada por vários repórteres. Homens com fuzis fecharam a rua e deixavam os carros passarem um a um, com a anotação de suas placas. Sobre os demais manifestantes, foram lançadas bombas de gás lacrimogêneo. Ao fim, Newton Cruz prendeu 12 estudantes, 3 repórteres fotográficos e os deputados federais Aldo Arantes, do PMDB, e Jacques D’Ornellas, do PDT. À sua tropa, apresentou-os como “conhecidos comunistas” – o primeiro era dirigente do PCdoB e o segundo, nos anos sessenta, havia sido um sargento insurgente filiado ao PCB. D’Ornellas respondeu que na verdade eram representantes eleitos pelo povo brasileiro, o que levou o general a lhe dar alguns safanões¹⁰⁵⁴ e reiterar que era comunista. Foram levados ao prédio do Ministério do Exército, que ficava ao lado, e liberados após algumas horas de pressão de outros parlamentares de esquerda.¹⁰⁵⁵ Em nota à imprensa, Newton Cruz justificou-se acusando-os de liderar uma manifestação proibida cujo propósito era desmoralizar a sua autoridade – um “desacato”, nas palavras de um dos seus comandados. Sem mencionar a imunidade

¹⁰⁵³ CRUZ, *Entrevista exclusiva de Geneton Moraes Neto com o ex-chefe da Agência Central do SNI (Serviço Nacional de Informações) na época da ditadura militar no Brasil* (grifos nossos). Esse trecho começa aos 21 minutos e 38 segundos do vídeo da entrevista.

¹⁰⁵⁴ No dia 25, o deputado afirmou, na tribuna, que o general lhe dera um soco (CB, 26/4/84, p. 4 e 12).

¹⁰⁵⁵ Os parlamentares eram Airton Soares, Eduardo Suplicy e José Genoíno, do PT, e Roberto Freire e Alberto Goldmann, do PMDB (e do PCB). Foram informados da liberação de seus colegas duas horas mais tarde, que antes ainda seriam interrogados na Polícia Federal. Em seu comunicado público, Newton Cruz afirmou que a redação do mesmo se iniciara às 22h15, quando já os teria liberado. No dia 25, D’Ornellas relatou que foram levados à Polícia Federal (CB, 26/4/84, p. 12).

parlamentar dos detidos, o general informou ainda que os havia liberado para que “livremente, vot[ass]em conforme a sua consciência”.¹⁰⁵⁶

Dias depois, os deputados buscaram o amparo da Justiça, imputando ao general o crime de abuso de autoridade por prendê-los fora das hipóteses constitucionais e por agredir um deles, Jacques D’Ornellas. Juntaram a transcrição da própria nota oficial do Comando Militar do Planalto, em que o acusado narrava a detenção, sem alegar qualquer flagrante de crime inafiançável: “os dois deputados federais, sem outra alternativa, infelizmente foram presos, pois eles eram as cabeças das manifestações. (...) [e depois] foram postos em liberdade (...)”. No entanto, a Procuradoria-Geral da República considerou ausente a caracterização do delito exigida em lei e pediu o seu arquivamento, em documento assinado pelo subprocurador-geral, Aristides Junqueira Alvarenga, e respaldado pelo procurador-geral, Inocêncio Mártires Coelho. Não mencionaram a questão da imunidade parlamentar.¹⁰⁵⁷

Arantes e D’Ornellas não foram os únicos parlamentares tolhidos em sua liberdade de locomoção no dia 24 de abril. Em Goiânia, a Câmara de Vereadores havia passado a tarde toda ocupada pela polícia, a pretexto de evitar a saída de uma passeata – que também partiria da PUC Goiás e da UFG, cercadas por tropas desde a manhã – em um campus mais afastado da UFG, a reitora, Maria do Rosário Cassimiro, havia repellido com sucesso a intervenção. À noite, o vereador Euler Ivo Vieira, do PMDB, vice-presidente da União dos Vereadores do Brasil, foi preso pela Polícia Federal quando desembarcava no aeroporto da capital goiana, vindo de Brasília, onde participara das atividades da Frente Municipalista pró-Diretas. A ordem de prisão estendia-se aos deputados estaduais Ivan Ornellas, já detido mais cedo, na estrada, e Totó Cavalcanti, do mesmo partido, mas não foram encontrados no voo.¹⁰⁵⁸ Dois dias antes, um grupo de seis vereadores paulistas havia sido detido pela mesma polícia no aeroporto da capital federal, sendo levados, depois, ao local de sua hospedagem.¹⁰⁵⁹ Era uma tentativa de manter os políticos que visitavam a cidade confinados em seus hotéis, sem poder pressionar os parlamentares federais a aprovar a emenda. Mas em geral a advertência para que não

¹⁰⁵⁶ FSP, 25/4/84, capa e p. 10; CB, 25/4/84, p. 9; e JB, 25/4/84, p. 5.

¹⁰⁵⁷ SNI, *Representação contra a prisão feita pelo General Newton Cruz dos Deputados Aldo Arantes e Jacques D’Ornellas*.

¹⁰⁵⁸ FSP, 25/11/84, p. 11. Os vereadores de Goiânia iniciavam uma vigília pela aprovação da emenda das diretas. Segundo o *Jornal do Brasil*, a invasão policial do parlamento municipal teria ocorrido após manifestantes “exaltados” soltarem foguetes (JB, 25/4/84, p. 7).

¹⁰⁵⁹ CB, 25/4/84, p. 9. Eram do município de Praia Grande.

saíssem não foi seguida de monitoramento policial, de modo que todos puderam circular pelo Congresso Nacional.

O movimento estudantil também foi alvo de uma repressão mais ampla. Recordemos que suas principais organizações, à época, eram consideradas clandestinas pelo regime. Tanto o presidente da UNE quanto o seu vice foram detidos na esteira das medidas de emergência. O primeiro, Acildon de Matos, foi preso no dia 27 de abril. Ele e mil estudantes haviam participado, dentro do campus da UnB, de um ato organizado pela associação dos docentes contra o cerco de dias antes. Depois, seguiram em passeata pelas ruas da cidade, manifestando-se contra a ditadura e o reitor e em favor das Diretas Já. Foram atacados pela polícia a poucos metros da universidade. Estavam em frente a uma escola, onde alguns buscaram refúgio. Quinze crianças, de 10 a 16 anos, tiveram que ser levadas ao hospital em decorrência das bombas de gás lacrimogêneo lançadas pelos agentes comandados por Newton Cruz. Na rua, policiais chutavam alguns universitários ensanguentados. Oito foram presos e Acildon e outros dois foram enquadrados na Lei de Segurança Nacional. Ele só foi liberado em 2 de maio, sob ameaça de ser encarcerado novamente se participasse de manifestações.¹⁰⁶⁰ Dias antes, no intenso 24 de abril, o vice-presidente da UNE, José Eduardo Utzig, também havia sido preso e interrogado. A polícia estava interessada sobretudo em sua militância no PRC (Partido Revolucionário Comunista), uma organização recém surgida. Foi liberado na madrugada seguinte, às 4 horas.¹⁰⁶¹

De modo surpreendente, os manifestantes não foram barrados pela polícia na manhã do dia 25.¹⁰⁶² Os episódios da noite anterior levaram o senador Moacir Dalla a telefonar para Figueiredo e pedir que apenas mediante a sua solicitação, na condição de chefe de poder da república, fossem enviadas as forças comandadas por Newton Cruz à sede do parlamento federal.¹⁰⁶³ Depois, a proposta de cercá-lo, do executor, foi rechaçada pelos quatro ministros militares, que manifestaram ao presidente da república que a responsabilidade pela repressão, nas medidas de emergência, deveria ser compartilhada com os políticos civis.¹⁰⁶⁴ Assim, os militares e policiais permaneceram em frente ao Ministério do Exército enquanto milhares de pessoas se reuniam a poucos metros de

¹⁰⁶⁰ FSP, 28/4/84, capa e p. 4; FSP, 1º/5/84, p. 8; FSP, 3/5/84, capa; e DPF, *Inquérito Policial nº 03.06/84 - DOPS/SR/DPF/DF*, 1984. A escola era o Centro de Ensino da Asa Norte (CEAN).

¹⁰⁶¹ CIE, *Informe nº 1.193-3/102-A1-CIE*, 1984; e DCN, 26/4/84, p. 727.

¹⁰⁶² Os estudantes começaram a chegar às 8 da manhã (CB, 26/4/84, p. 3).

¹⁰⁶³ FSP, 26/4/84, p. 10.

¹⁰⁶⁴ CB, 26/4/84, p. 7 e 11.

distância, em torno da rampa do Congresso Nacional.¹⁰⁶⁵ A média, ao longo do dia, foi de 4 mil manifestantes,¹⁰⁶⁶ com muitos estudantes e até mesmo crianças.¹⁰⁶⁷ Havia discursos, visitas de parlamentares de oposição, palavras de ordem, algum medo da repressão e muitas cantorias, do Hino Nacional a canções populares da campanha das Diretas e outros sucessos da época.¹⁰⁶⁸ Dentro, as galerias estavam lotadas.¹⁰⁶⁹ Os favoráveis às Diretas, que eram maioria, traziam adereços amarelos, como flores nas lapelas dos paletós e fitas nos cabelos.¹⁰⁷⁰ Mas os indiretistas eram numerosos, ainda que mais discretos. Um oficial militar havia recebido mais de 250 convites para acompanhar a sessão.¹⁰⁷¹ À noite, as tropas de Newton Cruz aproximaram-se, mas não pisaram no gramado ao redor da rampa dos manifestantes, como constatou Moacir Dalla, que imediatamente foi verificar a situação.¹⁰⁷² Mas os rumores de ataque policial¹⁰⁷³ – ou de ampliação dos instrumentos de emergência, como a decretação de medidas em outros estados, do estado de emergência e de sítio¹⁰⁷⁴ – persistiram. Ao fim, parlamentares de oposição negociaram com a polícia a saída dos manifestantes por uma rua paralela à Esplanada, detrás do Palácio do Itamaraty.¹⁰⁷⁵

O eixo entre o Congresso e a rodoviária, de cerca de um quilômetro, foi percorrido por manifestantes durante todo o dia. Às vezes, não eram reprimidos. Mas houve inúmeras prisões. Boa parte foi protagonizada diretamente pelo general-executor, que apreendeu quase cem veículos, por buzinares¹⁰⁷⁶ ou portarem algum símbolo das Diretas,

¹⁰⁶⁵ CB, 26/4/84, p. 3 e 11.

¹⁰⁶⁶ CB, 26/4/84, p. 3 e 5. À noite, havia 5 mil pessoas.

¹⁰⁶⁷ CB, 26/4/84, p. 3.

¹⁰⁶⁸ CB, 26/4/84, p. 3 e 11. Os parlamentares eram do PT. Dentre os manifestantes, havia muitas bandeiras com as cores nacionais. Foram cantadas *Apesar de Você*, de Chico Buarque, gravada em 1970 e imediatamente censurada por sua crítica indireta à ditadura militar, até 1978; *Travessia e Bailes da Vida*, de Milton Nascimento – a segunda foi um dos hinos da campanha das Diretas Já; *Eclipse Oculto*, de Caetano Veloso, grande sucesso popular gravado no ano anterior; e *Bandeira Branca*, de Dalva de Oliveira, uma marcha-rancho tardia, de 1970, que ainda fazia muito sucesso nos bailes de carnaval.

¹⁰⁶⁹ FSP, 26/4/84, p. 6; e JB, 26/4/84, capa. Havia muitos parentes e amigos de parlamentares e de funcionários do Congresso (CB, 26/4/84, p. 3; e FSP, 26/4/84, p. 11).

¹⁰⁷⁰ CB, 26/4/84, p. 3.

¹⁰⁷¹ FSP, 24/4/84, p. 15. Dos seus 499 convites, a liderança do PDS no Congresso entregou 252 ao coronel Hilton Portela. Os funcionários do gabinete da liderança disseram desconhecer-lo. O militar estava lotado na Agência Central do SNI (SNI, *Memo nº 38/621/AC*, 1988; e SNI e PORTELA, *Memo nº 135/100/AC/84*). No ano seguinte, foi denunciado como torturador de perseguidos políticos no relatório do Projeto Brasil Nunca Mais, capitaneado pela Arquidiocese de São Paulo (ARQUIDIOCESE DE SÃO PAULO, *Projeto Brasil Nunca Mais*. Tomo II, vol. 3, 1985, p. 27; e FSP, 22/11/85, p. 8).

¹⁰⁷² CB, 26/4/84, p. 3. Os gramados eram parte do Congresso Nacional e, portanto, a entrada não autorizada de tropas do poder executivo representaria uma violação da autonomia do poder legislativo.

¹⁰⁷³ CB, 26/4/84, p. 3.

¹⁰⁷⁴ CB, 26/4/84, p. 4-7 e 9; e FSP, 26/4/84, p. 7.

¹⁰⁷⁵ CB, 26/4/84, p. 3. Um dos negociadores foi o deputado Airton Soares, do PT.

¹⁰⁷⁶ FSP, 26/4/84, p. 11.

e deteve estudantes, dentre outras pessoas, por afrontarem a sua honra ao se manifestarem em frente ao seu gabinete – ou melhor, em uma das principais vias da capital federal, no meio da Esplanada dos Ministérios. Longe dali – e das câmeras da imprensa, a repressão foi mais brutal. Alguns motoristas chegaram a ser presos e espancados, para o furor de populares que jogaram goiabas nos agentes de segurança. Grupos de estudantes secundaristas percorriam escolas convocando todos para se manifestarem nas ruas e realizando inúmeras ações rápidas, os “comícios-relâmpago”. A polícia seguiu no seu encaço, com bombas de gás, e prendeu e espancou alguns dos adolescentes. Em Taguatinga, sessenta policiais invadiram uma escola e agrediram professores e estudantes, em resposta à provocação de alguns adolescentes que, de dentro dos muros, manifestaram-se pelas Diretas e criticaram a polícia.¹⁰⁷⁷

A despeito das medidas de emergência, ocorreram manifestações públicas em favor das Diretas em Brasília. De um lado, o regime provavelmente contentava-se em garantir apenas que não ganhassem grandes proporções, pois impedi-las de todo envolveria um enorme esforço repressivo e um grande desgaste político. De outro, fatores alheios à vontade do poder executivo contribuíram para os protestos, como os méritos de seus organizadores e a postura do poder legislativo federal. Os líderes do Congresso afirmaram a autonomia da instituição sobre a área de sua sede, contra as investidas das forças de Newton Cruz, e consentiram com a presença dos manifestantes em seus jardins e, por vezes, nas suas dependências internas. Porém, é óbvio que de modo mais amplo o regime alcançou o seu objetivo de impedir que as manifestações gigantescas de outros estados se repetissem na capital federal. Caso contrário, a pressão sobre os parlamentares governistas poderia ter sido muito maior. No âmbito judicial, o poder executivo pôde contar com a colaboração da Procuradoria-Geral da República, cuja chefia era submetida formalmente ao presidente da república.

3.3.3. *A nova temporada da censura*

De acordo com o decreto que as aplicou, as medidas de emergência deveriam incidir apenas no Distrito Federal e nos municípios goianos especificados e a censura prévia deveria ser aplicada “somente às telecomunicações”. A autorização para a

¹⁰⁷⁷ CB, 26/4/84, p. 10 e 12. Em uma *blitz*, foram presos o presidente e outros dois dirigentes do sindicato dos professores do Distrito Federal (CB, 26/4/84, p. 4). A OAB/DF fez plantão para prestar assistência jurídica aos manifestantes atingidos pela repressão (p. 12). Na UnB, o cerco policial persistiu (p. 13).

transmissão de gravações de TV caberia à Polícia Federal e de rádio ao Ministério das Comunicações.¹⁰⁷⁸ O principal objetivo era minorar os possíveis danos eleitorais futuros dos parlamentares que votassem com o governo. Ademais, buscava-se ocultar a truculência envolvida na execução das medidas e os protestos dos críticos do regime. A principal justificativa do governo para a censura era garantir aos parlamentares a sua liberdade de manifestação durante a votação da Emenda das Diretas. Por esse raciocínio, a autonomia dos representantes era ameaçada pelo olhar daqueles que, em tese, representavam e pela atuação das organizações que poderiam viabilizar esse acompanhamento de forma mais efetiva, as emissoras de rádio e TV. O resultado foi o bloqueio de um dos canais mais importantes para o fortalecimento das dinâmicas democráticas que pressionavam pelo fim da ditadura. Além do desrespeito à autonomia do Congresso Nacional, que organizava uma grande cobertura da votação da PEC, o decreto e a execução das medidas violaram outros limites constitucionais, com a extensão dos efeitos da censura a todo o país, e não apenas às áreas sob emergência; e o ataque a órgãos da imprensa escrita e entidades de classe dos jornalistas. Tanto a Justiça Federal quanto o STF foram complacentes com as ilicitudes. Paralelamente, houve atentados terroristas contra a sede de ao menos um jornal comunista, do PCdoB, e contra um dos órgãos responsáveis pela execução da providência repressiva, o Dentel.

Às vésperas do decreto presidencial, as empresas de rádio e TV organizavam-se para realizar uma grande cobertura da votação da Emenda das Diretas. Junto à direção do Congresso Nacional, já haviam definido o local reservado em plenário para as câmeras das diferentes emissoras. As rádios Excelsior (ligada à Rede Globo) e Bandeirantes pretendiam transmitir ao vivo toda a votação da emenda.¹⁰⁷⁹ Ao todo, havia mais de 400 pedidos de credenciamento de empresas privadas de rádio e TV para fazer a transmissão

¹⁰⁷⁸ Decreto nº 89.566, de 18 de Abril de 1984: “Art. 1º. Fica determinada a adoção de Medidas de Emergência, de acordo com as necessidades, na área do Distrito Federal e os Municípios de Formosa, Cristalina, Luziânia, Ipameri, Catalão, Goiânia, Anápolis, Itumbiara, Pires do Rio e Jataí, do Estado de Goiás. (...) § 2º A medida prevista na alínea "f" do mencionado § 2º do artigo 156 [a censura prévia], aplicar-se-á somente às telecomunicações. § 3º As gravações em "video-tape" realizadas na área e nos municípios a que se refere este artigo deverão ser, antes de transmitidas, examinadas previamente pelo órgão competente do Departamento de Polícia Federal. § 4º Nenhuma transmissão oral de estações de radiodifusão sonora poderá ser realizada sem que a aprovação prévia do órgão competente do Ministério das Comunicações. § 5º O órgão competente do Ministério das Comunicações estabelecerá normas para a execução do disposto no parágrafo anterior”. Note-se que deveria haver regulamento próprio para a censura às transmissões de radiofônicas.

¹⁰⁷⁹ FSP, 19/4/84, p. 5. As emissoras de TV Bandeirantes, Manchete e Globo preparavam-se para um “trabalho jornalístico (...) exaustivo”. Nos dias que se seguiram, a Globo, antiga cúmplice do regime, passaria a resistir à censura, recusando-se a colaborar. Chegou a transferir a transmissão do noticiário *Bom Dia Brasil* da capital federal para Belo Horizonte, de modo a escapar da zona de incidência oficial das medidas de emergência.

a partir do Congresso.¹⁰⁸⁰ Com o decreto das medidas de emergência, todos esses planos ficaram suspensos, na dependência das decisões a serem tomadas pelo governo, que deveria regulamentar a censura às telecomunicações. De início, o Comando Militar do Planalto limitou-se a recomendar a “autocensura” e o “bom-senso”, com a advertência de que “se uma notícia divulgada não fo[sse] do agrado do executor das medidas”, o histriônico e truculento general Newton Cruz, “poderia haver problemas”.¹⁰⁸¹

Nos primeiros dias, a censura foi utilizada para ocultar do grande público as medidas do governo contra a entrada massiva de manifestantes a Brasília, amenizando o desgaste político decorrente da repressão. Como revelou uma pesquisa do jornal *Folha de São Paulo*, no dia 24 de abril, 66% dos paulistanos desaprovavam a aplicação do instituto de emergência, contra apenas 16% que aprovavam a iniciativa.¹⁰⁸² Porém, a sua execução não atingiu apenas as telecomunicações, como especificado no decreto, mas também diversos jornais escritos, com a detenção de seus repórteres, a apreensão e destruição de seus filmes fotográficos e a invasão de suas instalações.

3.3.3.1. Os ataques à imprensa escrita

A primeira investida contra a imprensa ocorreu no dia 20 de abril, uma Sexta-feira Santa, com a prisão de dois repórteres do jornal *Última Hora de Brasília* que cobriam a manifestação do grupo católico vindo de São Paulo, já analisada acima,¹⁰⁸³ em frente à Catedral de Brasília. Era favorável às Diretas e contrária ao regime. Quando a polícia chegou, os repórteres passaram a registrar a sua atuação, o que levou à apreensão do filme fotográfico e à sua detenção,¹⁰⁸⁴ junto com os manifestantes. Ainda tentaram se identificar como jornalistas, pedindo ao motorista do jornal que buscasse seus documentos profissionais no carro da empresa, mas os policiais não esperaram e os levaram de carro

¹⁰⁸⁰ FSP, 20/4/84, p. 4.

¹⁰⁸¹ FSP, 20/4/84, p. 4. As declarações foram atribuídas ao tenente-coronel Marco Antônio La Porta, da Seção de Comunicação Social do Comando Militar do Planalto.

¹⁰⁸² FSP, 25/4/84, p. 16.

¹⁰⁸³ Ver seção 3.3.2, “É proibido se manifestar”.

¹⁰⁸⁴ GDF, *Informe nº 227/84/DI/CIPO/SEP*. Em interrogatório tomado pela Polícia Civil, os dois repórteres, Arthur Afonso Herdy de Oliveira e Yuugi Makiuchi (fotógrafo), declararam que foram abordados por policiais no momento em que começaram a registrar por escrito e por fotografias o incidente repressivo.

para a Superintendência Regional da Polícia Federal. O motorista seguiu-os, pelas ruas da capital, até ser ameaçado por policiais e desistir, acuado.¹⁰⁸⁵

O vice-presidente da empresa jornalística era um coronel reformado, Kurt Pessek, que imediatamente foi à Polícia Federal e ao CMP pedir a liberação dos repórteres. Responderam-lhe que isso ocorreria à tarde, após os detidos passarem pelo procedimento de identificação. A promessa não foi cumprida e o coronel chegou a discutir por telefone com o general Newton Cruz.¹⁰⁸⁶ Depois, os detidos foram transferidos para uma unidade da Polícia Civil, onde ficaram incomunicáveis por ordem verbal do executor das medidas. Um *habeas corpus* em seu favor foi impetrado na Justiça Federal.¹⁰⁸⁷ Ao recebê-lo, o juiz requisitou informações à autoridade coatora, com prazo de 24 horas.¹⁰⁸⁸ Naquela madrugada, os repórteres foram interrogados pela polícia, sendo levados a celas apenas na manhã seguinte. Ao final da tarde do dia 21, o general-executor foi ao seu encontro e os liberou, após 33 horas, alegando que a sua detenção havia sido um “engano” e que um deles seria membro do MR-8, informação que foi refutada e não consta nos arquivos do SNI.¹⁰⁸⁹ Três dias depois, o CMP voltou atrás. A prisão não havia ocorrido por “engano”,

¹⁰⁸⁵ FSP, 21/4/84, p. 5. Segundo o motorista, Humberto Ferraz, uma viatura com placa falsa obstruiu a sua passagem. Do seu interior, desceram dois agentes que lhe apontaram suas armas de fogo e afirmaram que se persistisse ele iria “acabar se dando mal também”.

¹⁰⁸⁶ FSP, 21/4/84, p. 5; e Veja, 9/5/84, p. 17. Ao fim da tarde, informaram o coronel que os repórteres só seriam liberados na próxima segunda-feira, três dias depois. Kurt Pessek estava na reserva há um ano e meio. Sua origem era na Brigada de Paraquedistas do Exército. Durante o regime de 1964, ligara-se à linha-dura e combatera a guerrilha no Vale do Ribeira, em São Paulo, onde estava o ex-capitão Carlos Lamarca. Depois, aproximou-se ao general Hugo Abreu, conspirou contra a candidatura do general Figueiredo, estreitou laços com a oposição parlamentar (OESP, 7/1/81) e apoiou a candidatura a presidente do general Euler Bentes Monteiro, pelo MDB, em 1978. No episódio das medidas de emergência, a visita de Pessek aos repórteres presos irritou o general Newton Cruz, que o havia desaconselhado a fazê-lo e encerrou abruptamente a conversa telefônica entre ambos, na tarde do dia 20 de abril. O jornal ainda tentou resolver, sem sucesso, a questão por intermédio dos generais Rubens Ludwig, chefe do gabinete militar da Presidência da República, e Danilo Venturini, ministro de assuntos fundiários, e do porta-voz do presidente, Carlos Átila.

¹⁰⁸⁷ FSP, 21/4/84, p. 5. O advogado era José Paulo Sepúlveda Pertence. Durante a detenção na Polícia Civil, tentou-se visitar os repórteres e obter informações sobre a sua soltura. O delegado responsável, Idelci Teles, negou-se a prestar qualquer informação, limitando-se a orientar que se procurasse o general Newton Cruz, que havia “pedido” que os detidos fossem mantidos naquela carceragem. No entanto, não foi apresentada qualquer ordem escrita de detenção.

¹⁰⁸⁸ FSP, 22/4/84, p. 4. Tratava-se do juiz federal Jacy Garcia Vieira.

¹⁰⁸⁹ FSP, 23/4/84, p. 4; e GDF, *Informe nº 227/84/DI/CIPO/SEP*. No Arquivo Nacional, consta apenas que Yuugi foi jubilado na UnB, em meados da década de setenta (BRASIL, *Pedido de Busca/ARSI/DF/GO/MG/DSI/MEC/75 nº 755*, 1975) e que fazia parte de um grupo religioso alternativo, a União do Vegetal (DPF, *Informe nº 1623-01/V/86-CI/DPF*, 1986). Ao serem libertados, os repórteres foram recebidos por advogados da Comissão de Direitos Humanos da OAB/DF e por representantes do Sindicato dos Jornalistas do DF e da ABI (FSP, 23/4/84, p. 4). No dia da prisão, as últimas entidades, junto à Fenaj (Federação Nacional dos Jornalistas), haviam protestado contra a prisão, denunciando o caráter abusivo da censura à imprensa escrita e da própria decretação das medidas de emergência. Igualmente, houve condenação por parte da oposição parlamentar no Congresso e de editorial da *Folha de São Paulo* (FSP, 21/4/84, p. 2 e 5).

mas em virtude de “atitudes suspeitas” (não especificadas). Ademais, não estava relacionada à condição de jornalistas dos atingidos.¹⁰⁹⁰

Até o dia da votação, vários repórteres sofreram ataques semelhantes. Foram apreendidos filmes fotográficos que registravam a barreira rodoviária montada ao redor do Distrito Federal,¹⁰⁹¹ a sala do Dentel onde estava sendo executada a censura às telecomunicações¹⁰⁹² e a atuação do general Newton Cruz durante uma *blitz*.¹⁰⁹³ No caso do Dentel, os repórteres envolvidos foram detidos por mais de uma hora pelo diretor do órgão, o coronel Antônio Neiva, que os acusou de invasão a propriedade federal. Sua liberação foi trocada pelos registros fotográficos.¹⁰⁹⁴ No mesmo dia, houve detenções de repórteres da imprensa escrita e televisiva que registravam as manifestações – e a sua repressão – na Esplanada dos Ministérios, o *buzinaço* e a ocupação do Congresso por estudantes.¹⁰⁹⁵ Ao todo, esses métodos repressivos atingiram de modo direto pelo menos dez profissionais de sete empresas jornalísticas diferentes.

¹⁰⁹⁰ FSP, 25/4/84, p. 12. A nota frisou que os repórteres não portavam suas credenciais profissionais.

¹⁰⁹¹ FSP, 22/4/84, capa e p. 4. Os registros apreendidos pela PM, sob as ordens do capitão Paulo, haviam sido feitos pelo fotógrafo Moreira Mariz, do jornal *Folha de São Paulo*.

¹⁰⁹² FSP, 25/4/84, p. 11.

¹⁰⁹³ FSP, 26/4/84, p. 17. A *blitz* estava sendo realizada em frente ao Ministério do Exército (sede do CMP) no dia da votação. O general deteve o autor das fotos, José Tude Manhães, da revista *Veja*, e o liberou após exigir explicações e apreender o filme fotográfico. No mesmo momento, ele deteve outro jornalista, João Alberto Ferreira, do jornal *Correio Braziliense*, por usar uma camisa amarela, cor utilizada pela campanha Diretas Já. Também o liberou logo. No dia 23, o general e seus assessores já haviam ameaçado repórteres durante a repressão a uma manifestação estudantil nas ruas de Brasília, próxima a diversas instituições de ensino superior, Asa Sul. Ao ver um cinegrafista, Newton Cruz disse-lhe: “Tire isso da minha frente, senão vai ter”. Pouco depois, seu assessor falou a um repórter: “Por favor, seja meu amigo, não chegue perto” (FSP, 24/4/84, p. 13).

¹⁰⁹⁴ FSP, 25/4/84, p. 11. Os fotógrafos Jorge Araújo, da *Folha*, Antônio Dorgivan, do *Jornal do Brasil* (e diretor do Sindicato dos Jornalistas do DF), e Kim-Ir-Sem, da *Agência Ágil*, foram detidos pelo diretor-geral do Dentel, o coronel Antônio Fernandes Neiva, com a justificativa de que teriam invadido propriedade federal. O coronel ameaçou quebrar o seu equipamento e encaminhá-los à PM, para detenção, caso não entregassem os filmes fotográficos. Inicialmente, eles resistiram. Naquele momento, havia muitos repórteres no Dentel. O coronel cogitou revistá-los todos, em busca dos filmes. Enfim, os fotógrafos cederam às pressões e foram levados pela PM, para serem fichados. O coronel concedeu uma entrevista coletiva no local em que ameaçou outro jornalista, conforme a reprodução da *Folha*: “[Repórter:] Eles subiram para ver a movimentação das mesas na sala e a foto foi feita disso. Não fotografaram a sua equipe. [Coronel:] O sr. é advogado? [R.:] Não. Sou jornalista. [C.:] Então trabalhe como jornalista. Olha, é melhor ficar quieto para não acontecer nada pior... [R.:] Como assim, coronel? [C.:] Vem cá. Você quer fazer a entrevista ou quer que eu te bote para fora daqui? [R.:] O sr. é quem sabe, coronel. [C.:] Então não me agrida. [R.:] Não estou agredindo, estou argumentando com o senhor. [C.:] Não quero mais argumentação. Sobre esse assunto não quero falar mais.” (grifo nosso). Segundo o jornal *O Globo*, os funcionários do Dentel fizeram questão que a imprensa presente registrasse que a apreensão dos filmes fotográficos havia ocorrido por “livre e espontânea vontade dos fotógrafos, sem qualquer tipo de coação, para que não fossem presos” (*O Globo*, 25/4/84, p. 8), como se a ameaça de prisão não fosse um poderoso meio de coação.

¹⁰⁹⁵ FSP, 25/4/84, p. 5. Uma equipe da *TV Manchete* foi detida ao tentar filmar o cerco das forças de segurança ao Congresso Nacional, onde se realizava um comício com cerca de 800 estudantes. O deputado federal João Hermann Neto, do PMDB/SP, tentou interceder em favor dos jornalistas e recebeu voz de prisão da PM, mas logo foi liberado. Mais tarde, os estudantes deixaram o local e se juntaram ao *buzinaço* na Esplanada dos Ministérios. Houve várias detenções, inclusive dos repórteres Luciano Andrade e José

Outra frente de repressão à imprensa foi a invasão de sedes de jornais comunistas e de entidades de classe dos jornalistas. Ao que tudo indica, o alvo maior era a atuação política das organizações, mais do que a sua capacidade de mostrar ao restante da população a mobilização pró-Diretas e a execução das medidas de emergência. Algumas das invasões foram clandestinas e não se sabe até que ponto foram ordenadas pelo regime. Outras foram justificadas como execução da medida coercitiva de busca e apreensão em domicílio, prevista na constituição e no decreto presidencial, como no caso da sede da Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj). Sua sede foi invadida pela polícia no início da noite que antecedeu a votação. Um de seus dirigentes, Raymundo Pinto, vice-presidente da Região Norte da entidade classista, foi detido, sendo liberado após 3 horas de depoimento. Os policiais também apreenderam uma grande faixa em vermelho e amarelo com os seguintes dizeres: “Jornalistas exigem eleições diretas já”.¹⁰⁹⁶ Para os dirigentes da entidade, tratava-se de uma retaliação, pois mais cedo haviam impetrado um mandado de segurança, na Justiça Federal, contra a censura prévia a transmissões para áreas não abrangidas pelas medidas de emergência.¹⁰⁹⁷

Ao que parece, a invasão à sucursal do jornal *Hora do Povo*, do MR-8, em Brasília, foi realizada como uma ação clandestina e depois foi justificada como se tratasse de uma operação oficial. Na madrugada de 22 de abril, oito homens insistiram para que o porteiro do prédio em que ficava o estabelecimento abrisse a porta. Ante a sua resistência, eles identificaram-se como policiais. Três ficaram vigiando-o, na portaria, e os demais subiram até a sala do jornal, arrombaram a porta, rasgaram cartazes e apreenderam diversos itens, como um arquivo de oitenta quilos, livros e material de escritório, deixando de levar equipamentos de grande valor econômico. Na saída, o porteiro esboçou uma reação de protesto quando viu que os homens carregavam objetos do jornal, mas foi empurrado abruptamente contra parede. Acionada, a Polícia Civil demorou mais de uma hora até chegar ao local. Recusou o pedido para que colhesse impressões digitais. Foi registrada ocorrência e o delegado responsável afirmou desconhecer se os autores do crime eram policiais.¹⁰⁹⁸ No dia 24, a nota do CMP atribuiu o ato à Polícia Federal, que teria realizado uma “operação de busca e apreensão (...) legalmente determinada pelo

Carlos Brasil, do *Jornal do Brasil*, e Júlio Bernardes, da *Agência Ágil Fotojornalismo* (FSP, 25/4/84, p. 11; e JB, 25/4/84, p. 5).

¹⁰⁹⁶ JB, 25/4/84, p. 7; e FSP, 25/4/84, p. 11. Não se sabe se posteriormente a faixa foi devolvida.

¹⁰⁹⁷ CB, 25/4/84, p. 9.

¹⁰⁹⁸ FSP, 23/4/84, p. 7. O jornal foi assistido pelo advogado Sigmaringa Seixas, “da OAB”. A ABI, a Fenaj e os sindicatos dos jornalistas do DF e de São Paulo (FSP, 24/4/84, p. 15) expressaram repúdio ao episódio, tratando-o como um ataque à liberdade de imprensa e ao direito de informação.

executor das medidas de emergência”.¹⁰⁹⁹ O diretor da sucursal do jornal, que não era publicado havia três meses, relatou que ele e sua família, além de outros colaboradores, vinham sofrendo ameaças. Para ele, tratava-se de um atentado político.¹¹⁰⁰

Na mesma madrugada, atearam fogo na sede do jornal *Tribuna da Luta Operária*, do PCdoB, em São Paulo. Após o incêndio ser controlado por seis viaturas dos bombeiros, chegaram ao local as polícias militar, civil e federal. A Polícia Federal recolheu impressos suspeitos de antagonismo “aos princípios do regime” para instruir eventual inquérito contra os responsáveis pelo estabelecimento incendiado. Alguns materiais eram da campanha das Diretas Já. Ao interrogar rapidamente o diretor do periódico, o delegado federal Moacir Moliterno buscou “descobrir uma eventual dissidência ou ‘racha’ na direção do jornal, que tivesse levado uma das partes a adotar uma atitude de ‘represália’”. O diretor negou com veemência essa hipótese, atribuindo o ato a “setores descontentes com o engajamento do jornal na campanha pelas diretas e pela sua posição de defesa da liberdade de expressão e organização para todos os partidos”, ou seja, grupos que compunham o regime ou que eram seus aliados.¹¹⁰¹ Como se vê, a ação da Polícia Federal, ao menos no primeiro momento, voltou-se contra a organização que havia sofrido o atentado. As direções da *Tribuna da Luta Operária* e do Sindicato dos Jornalistas do Estado de São Paulo apontaram as medidas de emergência como causa indireta do atentado, tendo encorajado “fascistas”, ou seja, aliados de extrema-direita do regime, a reproduzir a violência patrocinada pelo general Newton Cruz no Distrito Federal.¹¹⁰²

¹⁰⁹⁹ FSP, 25/4/84, p. 12.

¹¹⁰⁰ FSP, 23/4/84, p. 7. O diretor chamava-se Sérgio Cruz. Disse que ele e sua família estavam recebendo ameaças de morte anônimas, pelo telefone, e que dois camburões da polícia haviam rondado sua casa poucos minutos antes da entrada em vigor das medidas de emergência. Uma colaboradora do jornal havia sido abordada por três homens à saída do colégio onde estudava. Falaram-lhe para que “tomasse cuidado” e, ante sua tentativa de reagir, foi empurrada ao chão.

¹¹⁰¹ FSP, 23/4/84, p. 7. Oficialmente, o estabelecimento incendiado era a sede da Editora Anita Garibaldi, que editava o jornal. Ficava na rua Adoniram Barbosa, nº 53, no bairro do Bexiga. O diretor, Divo Guisoni, informou que um mês antes uma ex-funcionária recebeu uma ameaça pelo telefone, em que uma voz masculina havia dito “vocês, comunistas, vão morrer” (FSP, 24/4/84, p. 15).

¹¹⁰² FSP, 24/4/84, p. 15. Da parte do sindicato, o diagnóstico se estendia à invasão da sucursal da *Hora do Povo* em Brasília. Igualmente em São Paulo, houve uma ação clandestina contra os jornais da conservadora família Mesquita, O Estado de São Paulo e o Jornal da Tarde. Três homens em um automóvel Brasília sem placa passaram em diversas bancas de jornal apresentando-se como policiais federais incumbidos de recolher os exemplares. Mais tarde, o secretário estadual de segurança pública e o superintendente local da Polícia Federal negaram a existência de qualquer operação nesse sentido (FSP, 26/4/84, p. 4 e 10).

3.3.3.2. A regulamentação da censura às telecomunicações

Desde a decretação das medidas, a maior preocupação das emissoras de rádio e TV era a possibilidade de transmitir a votação da Emenda das Diretas. No primeiro momento, o porta-voz de Figueiredo havia advertido que o Dentel poderia proibi-la.¹¹⁰³ Imediatamente, empresas de comunicação, entidades de classe do setor,¹¹⁰⁴ juristas¹¹⁰⁵ e outros aliados¹¹⁰⁶ vieram a público denunciar que a censura prévia irrestrita à radiodifusão nas áreas sob emergência seria inconstitucional e ilegal, por contrariar o decreto do presidente, pois atingiria todo o país. Assim, a única alternativa lícita para o governo seria restringir apenas a difusão de sons e imagens para espectadores dentro do Distrito Federal e dos 10 municípios goianos pré-estabelecidos.

Em 23 de abril, o general Newton Cruz regulamentou a censura às telecomunicações, nos termos da Resolução nº 1/ME/84, deixando bem claro o que pretendia ocultar do público:

É vedada a irradiação, sem prévia liberação, de programas noticiosos, jornalísticos, de debates, de entrevistas e pronunciamentos produzidos ou gerados nas áreas submetidas às Medidas de Emergência, cujo conteúdo seja direta ou indiretamente referenciado à tramitação no Congresso Nacional de emendas à Constituição (...), bem como a fatos originados da aplicação das [medidas].¹¹⁰⁷

A emissora que infringisse essas normas teria a sua transmissão imediatamente suspensa pelo Dentel.¹¹⁰⁸ Na interpretação do governo, esse dispositivo submetia à censura prévia todas as transmissões que tratassem da Emenda das Diretas e da execução das medidas de emergência, pois mesmo quando fossem geradas de estúdios em outras localidades, dependeriam sempre de informações repassadas das áreas abrangidas pelo

¹¹⁰³ FSP, 19/4/84, p. 4.

¹¹⁰⁴ Houve notas da Fenaj (FSP, 21/4/84, p. 5), da ABI (FSP, 24/4/84, p. 15), dos sindicatos dos jornalistas do Distrito Federal e de Goiás (FSP, 26/4/84, p. 16) e da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert), que congregava 1200 emissoras de rádio e TV (JB, 25/4/84, p. 6; e FSP, 25/4/84, p. 12).

¹¹⁰⁵ FSP, 20/4/84, capa e p. 4; FSP, 21/4/84, p. 5; FSP, 24/4/84, p. 15; e JB, 25/4/84, p. 6. O presidente do Conselho Federal da OAB estava entre os críticos.

¹¹⁰⁶ Houve nota da Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (Andes) (FSP, 24/4/84, p. 15; e FSP, 26/4/84, p. 16).

¹¹⁰⁷ Item 6, letra A, da Resolução nº 1/ME/84, de 23 de abril de 1984, reproduzido na íntegra em FSP, 24/4/84, p. 14. Esse trecho demonstra que a censura visava ocultar do público a votação, as manifestações e a repressão.

¹¹⁰⁸ Item 6, letra D, da Resolução nº 1/ME/84, de 23 de abril de 1984, reproduzido na íntegra em FSP, 24/4/84, p. 14. No mesmo dia, o Dentel regulamentou a resolução por meio da Portaria nº 609/84.

decreto presidencial.¹¹⁰⁹ Logo, o país inteiro seria privado de transmissões livres sobre os assuntos de maior interesse naquele momento.

3.3.3.3.A censura perante os tribunais

Houve ao menos 5 ações judiciais contra a extensão da censura prévia a todo o país. Foram 3 mandados de segurança na Justiça Federal e 2 no STF. Um deles foi impetrado pela *Rádio Jornal do Brasil*. O Dentel exigia que a empresa submetesse a análise os telegramas enviados de Brasília à sua sede, no Rio de Janeiro, onde as informações eram aproveitadas na produção de programas radiofônicos. Seu advogado, Sepúlveda Pertence, apresentou um argumento adicional: o decreto nº 89.566 abrangia apenas a “transmissão oral”, e não a escrita, como no caso em discussão.¹¹¹⁰ O pedido liminar foi indeferido no dia 25 de abril, pois a rádio não teria comprovado o ato lesivo aos seus direitos e o Dentel teria competência para promover esse tipo de censura.¹¹¹¹

Outro juiz federal de Brasília, Vicente Leal, indeferiu o pedido liminar no mandado de segurança da Fenaj contra a extensão dos efeitos da censura às áreas que não estavam sob emergência.¹¹¹² Na véspera da votação, havia sido julgado o mandado de segurança da ABI, de mesmo teor. Foi indeferido. Em sua decisão, o juiz federal Dario Viotti argumentou:

O autor não tem mandato para peticionar em nome das emissoras. Nenhuma lei confere ao Poder Judiciário a faculdade de autorizar a instalação na sede do Poder Legislativo de estações transmissoras de televisão e rádio. Ao Congresso Nacional compete decidir se a votação será pública ou secreta. Indefiro a liminar.¹¹¹³

¹¹⁰⁹ FSP, 25/4/84, p. 12; JB, 25/4/84, p. 6; e FSP, 26/4/84, p. 18.

¹¹¹⁰ Art. 1º, § 4º, do Decreto nº 89.566, de 18 de Abril de 1984.

¹¹¹¹ JB, 25/4/84, p. 6; e FSP, 26/4/84, p.16. Ao que tudo indica, o pedido foi impetrado em 24 de abril, pois o jornal do mesmo grupo empresarial, o *Jornal do Brasil*, noticiou-o na edição do dia 25. O juiz do caso foi Jaci Vieira Garcia, da 2ª Vara da Justiça Federal de Brasília.

¹¹¹² JB, 25/4/84, p. 7; e CB. 26.04.84, p. 8. A Fenaj foi representada em juízo pelo advogado Heráclito Vilaverde, cedido pela OAB/DF. O mandado tramitou na 1ª Vara Federal de Brasília.

¹¹¹³ PEREIRA, *O golpe do silêncio*, p. 67; e JB, 25/4/84, p. 7. O mandado de segurança tramitou na 6ª Vara da Justiça Federal de Brasília, sob a forma do processo nº II-442/84. Em 1982, o mesmo juiz, Dario Viotti, havia deferido o pedido de uma candidata ao cargo de Oficial de Chancelaria do Itamaraty, recusada por ser considerada “subversiva”. Enviou sua sentença ao SNI com cópia de sua monografia apresentada à ESG, em 1970, aparentemente para atestar seu alinhamento ideológico ao regime (JUSTIÇA FEDERAL; VIOTTI, Dario Abranches, *Ofício s/nº [ao general Octávio Aguiar de Medeiros, chefe do SNI]*, 1982).

Notemos que a ilegitimidade ativa da ABI era um fundamento suficiente para a decisão. No entanto, o magistrado indicou que a competência para decidir sobre a transmissão por rádio e TV da votação era do parlamento federal, e não do governo. Ou seja, deveria ser respeitada a autonomia do poder legislativo. Não ficou claro, pelos trechos da decisão judicial a que tivemos acesso, se a opinião do juiz se referia a todas as transmissões radiodifusiva da votação, o que negaria eficácia a parte do decreto das medidas, ou se apenas àquelas destinadas às populações de fora do DF e dos municípios goianos sob emergência, o que se limitaria a reparar a aplicação abusiva do decreto. De qualquer forma, essa posição não implicou qualquer ordem judicial. O pedido foi indeferido. Mas era um forte argumento contra as pretensões do governo e foi explorado pelo advogado Sepúlveda Pertence, que afirmou que bastava às emissoras pedirem autorização para o senador Moacir Dalla, presidente do Congresso.¹¹¹⁴

No dia da votação, o STF julgou um mandado de segurança sobre o assunto, impetrado pelo advogado paulistano Geraldo Forbes, em pedido assinado por Celso Ribeiro Bastos, professor de direito constitucional na PUC-SP.¹¹¹⁵ O relator, Moreira Alves, não enfrentou o seu mérito. Indeferiu o pedido com base em questões processuais. Por um lado, o mandado de segurança não poderia ser utilizado para questionar a validade de lei em tese – ou decreto, por extensão –, nos termos da súmula 266 do Supremo. Por outro lado, o tribunal não era competente para julgar originariamente os atos dos executores da norma sobre censura prévia do decreto presidencial. Os demais ministros seguiram o seu voto.¹¹¹⁶

3.3.3.4.A execução da censura às telecomunicações

Desde o início das medidas, o regime buscava constranger as emissoras a praticar a autocensura. A ameaça ganhou uma roupagem jurídica com a regulamentação do dia 23. À noite, um grupo de diretores do Dentel visitou a TV Globo para sugerir que se disciplinassem espontaneamente, sem a necessidade da presença de um censor. A

¹¹¹⁴ JB, 25/4/84, p. 7.

¹¹¹⁵ Sobre a carreira do advogado da causa, ver seu obituário: AIDAR, Carlos Miguel, Morre o professor Celso Ribeiro Bastos em São Paulo, *Conjur - Consultor Jurídico*, disponível em: <https://www.conjur.com.br/2003-mai-09/morre_professor_celso_ribeiro_bastos_sao_paulo>, acesso em: 25 jun. 2021.

¹¹¹⁶ STF, *Autos do Processo do MS nº 20.444-3/SP*, de 1984; e FSP, 25/4/84, p. 12. Em 24 de abril, a OAB/PE impetrou no STF um mandado de segurança no mesmo sentido (JB, 25/4/84, p. 7). Não foi julgado no dia seguinte, junto com os demais pedidos (Diário de Pernambuco, 26/4/84, p. A-3).

emissora, que era a maior e mais bem relacionada com o regime, não aceitou e no dia seguinte, cedo, transmitiu o seu noticiário matinal, o *Bom Dia Brasil*, de Belo Horizonte, como forma de driblar as medidas de emergência.¹¹¹⁷ Porém, logo depois encaminhou à censura prévia as reportagens que pretendia transmitir ao longo do dia, assim como outras emissoras de televisão. O veto foi amplo, abrangendo qualquer tema de política nacional, até mesmo uma nota do porta-voz do Palácio do Planalto e uma reportagem sobre o dia do presidente Figueiredo.¹¹¹⁸ Ademais, a demora do Dentel para dar uma resposta e dúvidas sobre os critérios vigentes levou muitas empresas a se autoconterem, por precaução.¹¹¹⁹ Uma alternativa foi noticiar fatos locais relacionados aos temas nacionais, como as mobilizações pelas Diretas Já em cidades fora das medidas.¹¹²⁰ Ou atribuir informações a fontes de fora de Brasília, até mesmo estrangeiras.¹¹²¹ À noite, a *TV Gazeta*, de São Paulo, ousou ao levar ao ar uma entrevista por telefone com o vice-governador Orestes Quércia, que estava em Brasília. Ele era uma das principais lideranças da campanha das Diretas. Como se falasse de assuntos prosaicos, como o clima e o trânsito, tratou do “buzinaço” e do cerco policial ao Congresso e expressou otimismo com a votação. No dia seguinte, sem aviso prévio, a emissora foi lacrada por agentes do Dentel.¹¹²²

A discussão da Emenda das Diretas iniciou com a presença das equipes de rádio e TV.¹¹²³ Não poderiam fazer transmissões ao vivo. Deveriam fazer as suas tomadas, editar as reportagens e encaminhá-las aos censores. O governo inclusive antecipou o que estava disposto a aprovar, para orientar a autocensura. No rádio, as notícias sobre a votação deveriam ser apresentadas de acordo com este texto-padrão:

¹¹¹⁷ FSP, 25/4/84, p. 12.

¹¹¹⁸ JB, 25/4/84, p. 6. Houve censura até mesmo à veiculação, a partir de cidades como Rio e São Paulo, de informações de Brasília obtidas por telefone. Na Globo, os telespectadores foram informados que assistiam um noticiário que passara por censura prévia (FSP, 25/4/84, p. 12).

¹¹¹⁹ FSP, 25/4/84, p. 12. Por vezes, o Dentel tentou camuflar a sua atuação, pedindo a funcionários das emissoras que assinassem a autoria dos vetos (O Globo, 25/4/84, capa, 8). Em parte, a demora para se posicionar sobre as reportagens submetidas devia-se à pequena estrutura do órgão (O Globo, 25/4/84, p. 8).

¹¹²⁰ Há registros nesse sentido em São Paulo (FSP, 25/4/84, p. 12) e Salvador (O Globo, 25/4/84, p. 8).

¹¹²¹ FSP, 26/4/84, p. 18.

¹¹²² FSP, 26/4/84, p. 18. A emissora de rádio do grupo também foi “lacrada”, ou seja, impedida de funcionar em virtude da retirada dos cristais necessários para a operação dos aparelhos de transmissão. O termo de interrupção nº 1/04/GSP/84 não descrevia os fatos que fundavam a atitude do órgão, mas indicavam o dispositivo infringido da Resolução nº 01/ME/84. De propriedade da Fundação Cásper Líbero, a *TV Gazeta* transmitia conteúdo produzido pelo Grupo Abril, que editava a famosa revista *Veja*. A entrevista foi ao ar no meio da noite e durou cerca de 2 minutos. Era conduzida pelo jornalista Paulo Markun, em meio a um debate sobre a volta das diretas com 27 personalidades.

¹¹²³ Na véspera, estava estabelecido que as emissoras de rádio ocupariam a tribuna de honra do plenário da Câmara dos Deputados e as de TV ficariam nas galerias (FSP, 25/4/84, p. 10).

Segue no Congresso Nacional a votação da Emenda Dante de Oliveira, a proposta que restabelece as eleições diretas para a Presidência da República já, agora, na escolha do sucessor do presidente João Figueiredo.

Votaram, até agora, ... senadores, ... deputados e o número apurado é

Para se atingir o quórum são necessários os votos favoráveis de, no mínimo, 320 deputados e 46 senadores. A esta altura, portanto, faltam (especificar).

A votação, em cada partido, apresenta os seguintes números: PDS: ... PMDB: ... PDT: ... PTB: ... PT: ...

A votação deve se prolongar por mais (horas, minutos) – aguardando-se o resultado, portanto, para (hora).

Este texto-padrão será usado por todas as emissoras no acompanhamento da votação. Será permitida, apenas, alteração nos números e horários em cada boletim.¹¹²⁴

Eram permitidas entrevistas com os parlamentares,¹¹²⁵ mas, de resto, as emissoras de rádio e de TV estavam proibidas de expor os seus posicionamentos individuais acerca da emenda. Segundo o diretor do Dentel, o coronel do exército Antônio Neiva,

Todas as emissoras foram advertidas disso, e, se alguma delas não observar essa determinação, eu vou pessoalmente me empenhar pelo cancelamento da sua concessão para funcionar. Identificar o voto de algum parlamentar representa um abuso total e inadmissível.¹¹²⁶

Às tevês, foi orientado que fizessem apenas tomadas do “conjunto do plenário, do Congresso, da bandeira nacional e até de algum deputado individualmente, desde que de longe e sem o som ao vivo do que ele fala[sse]”.¹¹²⁷ Por fim, vetou-se a transmissão de notícias sobre manifestações pró-Diretas em Brasília e sobre a execução das medidas de emergência.¹¹²⁸

Por volta do meio-dia, o Dentel lacrou a Rádio Guarani, de Belo Horizonte, por inobservância da resolução sobre a censura. Mais tarde, após conversa com dirigentes da empresa, suas atividades foram retomadas. O diretor do órgão em Minas Gerais explicava as razões da operação à TV Manchete, em entrevista, quando explodiu uma bomba no prédio. Ninguém saiu ferido. No restante do dia, não houve outras interdições, exceto na TV Gazeta, em virtude da entrevista da noite anterior.¹¹²⁹

¹¹²⁴ JB, 26/4/84, p. 12 (grifos nossos).

¹¹²⁵ CB, 26/4/84, p. 8.

¹¹²⁶ FSP, 26/4/84, p. 18. Ele acrescentou que essas diretrizes visavam não agravar “ainda mais o clima emocional artificialmente produzido” em torno da emenda. Para o futuro, prometeu o fortalecimento do órgão para aplicar a censura à imprensa com de forma mais efetiva.

¹¹²⁷ FSP, 26/4/84, p. 18. A citação é de declarações à imprensa do coronel Antônio Neiva, diretor do Dentel.

¹¹²⁸ FSP, 26/4/84, p. 18.

¹¹²⁹ JB, 26/4/84, p. 9. Posteriormente, a suspeita do atentado contra o Dentel recaiu sobre uma organização comunista chamada Alicerce da Juventude Socialistas, que em breve tornar-se-ia a Convergência Socialista (SNI, *Informação n° 85/120/AC/84*, 1984).

Em Brasília, as emissoras encontravam dificuldades para cobrir a sessão no Congresso. Dentre as grandes tevês, o SBT foi o mais prejudicado, pois até o início da noite nenhuma de suas reportagens havia sido liberada. A Manchete saiu-se um pouco melhor, com veto de 50%, assim como a Globo, com 40%. Só a TV Nacional, do governo, obteve aprovação para todas as suas produções. Muitas vezes, os censores demoravam bastante para responder, deixando em suspenso a programação das emissoras, o que com frequência levava, por precaução, à autocensura. Vetavam entrevistas com líderes governistas, como o deputado Marchezan e o senador Aloísio Chaves – no último caso, eles simplesmente apagaram a gravação. Em virtude da estrutura insuficiente do Dentel, foram liberadas sem autorização ou análise prévia, na prática, as transmissões de rádios pequenas do interior e dos correspondentes estrangeiros. A certa altura, as rádios sediadas fora de Brasília se rebelaram e passaram a ignorar a censura prévia. No início da noite, os boletins periódicos, transmitidos ao longo de horas, foram proibidos. Diante desse quadro de incerteza e arbítrio, o noticiário mais completo do dia sobre a votação da emenda acabou sendo, por ironia do destino, um programa radiofônico do governo, a *Voz do Brasil*. Sua cobertura dos debates parlamentares baseava-se em síntese feita pelo Congresso Nacional, e a grande maioria dos discursos era favorável às Diretas e crítica das medidas de emergência, do general Newton Cruz e do governo, que foram relatados em tom burocrático pelo locutor.¹¹³⁰

A falta de notícias sobre a votação da Emenda das Diretas gerou apreensão em todo o país.¹¹³¹ Uma alternativa foi o telefone – que curiosamente ficou sem sinal, em alguns gabinetes de parlamentares federais. Nas principais cidades, as vigílias públicas pela aprovação da emenda serviram para levar ao público as novidades de Brasília.¹¹³² Para o jornalista Carlos Castello Branco, a censura foi contraproducente para o governo, pois deixou a população brasileira ainda mais interessada nos temas proibidos.¹¹³³ De toda sorte, evitou-se uma exposição maior dos deputados que votaram contra o voto popular, listados nos principais jornais do país no dia seguinte.¹¹³⁴

¹¹³⁰ CB, 26/4/84, p. 8; FSP, 26/4/84, p. 18; e O Globo, 26/4/84, p. 9. À época, o Dentel contava com 386 censores em todo o país. No dia 25 de abril, o órgão operou em Brasília com grupos de 10 funcionários que se revezavam a cada 6 horas. Até as 19 horas, foram recebidos 120 pedidos de emissoras (FSP, 26/4/84, p. 18).

¹¹³¹ FSP, 26/4/84, p. 20.

¹¹³² CB, 26/4/84, p. 4; FSP, 25/4/84, p. 12; e FSP, 26/4/84, p. 18. O jornal *Folha de São Paulo* havia publicado os números telefônicos de todos os congressistas (FSP, 22/4/84, p. 5).

¹¹³³ Coluna do Castello, JB, 26/4/84.

¹¹³⁴ JB, 26/4/84, p. 4; e O Globo, 26/4/84, p. 6. O maior destaque foi dado pela *Folha de São Paulo*, que trouxe a votação nominal em sua capa (FSP, 26/4/84, capa).

3.4. Ameaças de ampliar a suspensão da constituição

Durante a votação da Emenda Dante de Oliveira e nos dias que a precederam, houve diversas ameaças de se ampliar a suspensão da constituição. Em geral, eram expressas, de modo dissimulado, como “temor” dos dirigentes do regime quanto às consequências nefastas da volta imediata da eleição direta para presidente da república. Segundo esse discurso, a aprovação da emenda levaria ao poder um radical de esquerda. Essa situação seria semelhante à que precedeu a “revolução” de 1964 e, portanto, seria inadmissível. Como medida de salvação pública, os militares precisariam, “infelizmente”, impedir a sua posse ou depô-lo, permanecendo no poder. Assim, suspenderiam, mais uma vez, as normas constitucionais sobre a investidura na presidência do país. Era o recurso extremo, que poderia ser adotado na hipótese de aprovação da emenda. Acenou-se também com o alargamento da suspensão da constituição por meio dos instrumentos de emergência, com a aplicação das medidas e a convocação das polícias militares em outros estados. Ademais, poderia ser decretado o estado de emergência ou de sítio, que teria por primeira consequência jurídica a impossibilidade de se reformar a constituição. Os objetivos dessas ameaças eram evitar a volta imediata das Diretas, por recurso ao medo ou por interrupção da votação, e conter eventual revolta popular decorrente da vitória do regime. Nesse contexto, a convocação das polícias estaduais, as medidas e o estado de emergência, o estado de sítio e o golpe militar faziam parte de um *continuum* de técnicas de suspensão da constituição. As primeiras eram de escopo mais limitado e estavam previstas no texto constitucional, mas, no caso das medidas e do estado de emergência, eram autoritárias, pois haviam sido impostas com o auxílio do AI-5 e praticamente liberavam a ação do governo de controles institucionais externos. O golpe militar era uma solução sem respaldo legal, mas decorrente de uma prerrogativa extraconstitucional que o regime julgava deter.

O apelo ao medo de novo golpe militar foi vocalizado até mesmo pelo presidente Figueiredo, como forma de pressionar os deputados do PDS a rejeitarem a Emenda das Diretas. Ele argumentava que a sua aprovação levaria à eleição de Brizola,¹¹³⁵ o

¹¹³⁵ O presidente telefonava aos parlamentares com o seguinte discurso, segundo alguns deles relataram ao jornalista Ricardo Kotscho: “O que vocês estão querendo? O Brizola? Se tivermos eleições agora, entra o Brizola. É isso que vocês querem?” (FSP, 24/4/84, p. 12). Para o jornalista Carlos Castello Branco, essa era a principal motivação para o regime rejeitar as Diretas, sobretudo para a direita radical e o SNI (Coluna do Castello, JB, 21/4/84). Dias antes, o banqueiro e político Olavo Setúbal – que fora prefeito “biônico” de São Paulo – havia defendido a rejeição da emenda por essa mesma razão (FSP, 14/4/84, p. 5).

governador do Rio e um dos principais inimigos da ditadura militar. Ao deputado Francisco Salles, do PDS/RO, ele disse que isso geraria um “novo 64”,¹¹³⁶ ou seja, um novo golpe militar justificado pela necessidade de se romper com a constituição vigente para depor o presidente eleito, como medida de salvação pública. A alternativa oferecida era a postergação da reforma por alguns anos, nos termos de uma emenda que seria apresentada pelo governo – a Emenda Leitão de Abreu.¹¹³⁷

Em viagem à Espanha com o presidente, o general Rubem Ludwig, chefe do gabinete militar da presidência da república, também falou do risco de um “novo 64”. Sob o impacto do gigantesco comício da Candelária, no Rio de Janeiro, ele disse que a campanha das Diretas estaria repetindo o mesmo contexto histórico do golpe, com ações nas ruas, mobilizações, “quebra-quebra”. Um jornalista lembrou-o do pacifismo da campanha, ao que o general respondeu: “Quem lembra sabe que a baderna vem depois. Estão investindo na violência e por trás dessa paz a violência está sendo armada”. De modo elíptico, foi adiante. Fez comparações com países da Europa – estava na Madri recém-saída da longa ditadura do general Franco –, em que essas formas de violência teriam levado a guerras civis e ditaduras. No Brasil, temia a volta do “caudilhismo”, que levava à alternância de governos populistas e militares.¹¹³⁸ Notemos que o governador do Rio, que fora aclamado no comício de dias antes, era chamado de caudilho tanto por seus detratores quanto por seus apoiadores, assim como o ditador espanhol.¹¹³⁹ Ou seja, a

¹¹³⁶ O deputado fez as seguintes declarações sobre a advertência do presidente: “A aprovação da emenda Dante de Oliveira poderá provocar um novo 64 no País” (FSP, 19/4/84, p. 4); e “[o] presidente Figueiredo ressaltou não desejar que aconteça outro 64”. Segundo a imprensa, também “destacou que se houvesse diretas-já qualquer candidato das oposições ganharia, imprimindo uma característica radical ao processo” (FSP, 20/4/84, p. 2). Inicialmente, o parlamentar era favorável às Diretas (FSP, 15/4/84, p. 8), mas se ausentou no dia da votação (FSP, 26/4/84, p. 5).

¹¹³⁷ FSP, 19/4/84, p. 4.

¹¹³⁸ JB, 14/4/84, capa e p. 3; Coluna do Castello, JB, 15/4/84; FSP, 14/4/84, p. 6; e FSP, 15/4/84, p. 2. Nos dias anteriores, logo após o comício carioca, Ludwig já demonstrara essa preocupação, ao alertar para o “paroxismo” a que poderia chegar a situação política brasileira e ao “risco de retorno” histórico (FSP, 11/4/84, p. 8; e FSP, 12/4/84, p. 5). O porta-voz da presidência, Carlos Átila, veio a público afirmar que as declarações do general, de que o “Brasil de hoje repete o de 1964”, não eram uma posição oficial do governo (JB, 15/4/84, capa e p. 3). Na sua conversa com jornalistas, que não foi gravada, o general Ludwig fez questão de não citar nomes e foi evasivo sobre a ameaça que apontava. Sua caracterização como alternância entre governos militares e populistas foi feita pelo jornalista Alexandre Garcia, que havia sido porta-voz de Figueiredo entre 1979 e 1980, em reportagem na TV Manchete que emocionou o general, ao reproduzir as suas preocupações e ilustrá-las com imagens de marcas de tiros na Porta de Alcalá, um famoso monumento público madrileno, da época da Guerra Civil espanhola, que marcara o início da ditadura franquista encerrada havia poucos anos; e com imagens de tulipas nas cores nacionais, o vermelho e o amarelo, que representavam, por contraste, a “primavera” política que viveria o país europeu (FSP, 15/4/84, p. 11).

¹¹³⁹ PAYNE, Stanley G., Francisco Franco: ruler of Spain, *Encyclopedia Britannica*, disponível em: <<https://www.britannica.com/biography/Francisco-Franco>>, acesso em: 26 jun. 2021; MICHILES, Carlos, Brizola 1989: eleições livres ou golpe?, *PDT*, disponível em: <<https://www.pdt.org.br/index.php/brizola-1989-eleicoes-livres-ou-golpe/>>, acesso em: 26 jun. 2021; e LEITE Filho lança biografia de Brizola em

campanha das Diretas poderia levar à violência e à eleição de alguém como Brizola, com risco ulterior de guerra civil e novo golpe militar. Assim, a abertura política seria interrompida.

Em si mesmo, o uso das medidas de emergência já havia gerado apreensão quanto ao prosseguimento da abertura política. É antiga a associação entre instrumentos jurídicos de suspensão da constituição e risco de recrudescimento autoritário,¹¹⁴⁰ e sua pertinência se torna ainda maior em uma ditadura militar. No contexto de 1984, havia ainda os agravantes do objetivo da manobra, que era barrar a volta da eleição direta para presidente da república; do comando de sua execução por um militar de autoritarismo caricato e egresso da temida comunidade de informações; do desrespeito à autonomia do poder legislativo, com o cerco e ameaça de invasão da sua sede e a detenção inconstitucional de seus membros, sem esquecer que as medidas, como um todo, visavam aumentar a eficácia das pressões do regime sobre os parlamentares; e da cumplicidade do poder judiciário com o arbítrio do governo.

No dia 25 de abril, dia da votação, a perspectiva de aprovação da emenda levou o governo a cogitar um passo adiante: decretar imediatamente o estado de emergência ou de sítio. Rumores informavam que o documento já estaria pronto, sobre “importante mesa do Palácio do Planalto”. Ao meio-dia, o deputado Siqueira Campos, do PDS/GO, advertiu os seus colegas de que as Forças Armadas estavam de prontidão e que o estado de sítio poderia vir a qualquer momento.¹¹⁴¹ A primeira consequência de quaisquer dos dois institutos seria interromper a deliberação em curso, pois a sua vigência impedia a alteração do texto constitucional, por disposição expressa do mesmo.¹¹⁴² Ou seja, o presidente poderia abortar a derrota do regime por ato unilateral. Mesmo no caso do estado de sítio, seu decreto só poderia ser revogado pelo Congresso dias depois. Até lá, os estrategistas da manutenção do pleito indireto poderiam repensar os seus planos.

Outra hipótese de ampliação das emergências era para conter a eventual revolta popular nos principais centros urbanos, em decorrência da derrota da Emenda Dante de Oliveira. Ao mesmo tempo, serviria para prevenir a persistência da campanha pelas Diretas, que era defendida por parte de seus líderes. Nesses casos, o governo poderia

Brasília, *PDT*, disponível em: <<https://www.pdt.org.br/index.php/leite-filho-lanca-biografia-de-brizola-em-brasilia/>>, acesso em: 26 jun. 2021.

¹¹⁴⁰ FERREIRA FILHO, *O Estado de Sítio*.

¹¹⁴¹ CB, 26/4/84, p. 4.

¹¹⁴² Nos termos do parágrafo 2º do artigo 47 da EC-1/69: “A Constituição não poderá ser emendada na vigência de estado de sítio ou estado de emergência”.

estender as medidas de emergência a outros estados da federação, como Rio de Janeiro e São Paulo, ou convocar as suas polícias militares. Provavelmente, essa expansão era cogitada desde o início. Ao longo da tarde, com a sessão sobre a emenda em curso, surgiram inúmeros boatos desse tipo de intervenção no governo paulista.¹¹⁴³

Essas ameaças foram reforçadas por um grande e incomum desfile militar, no dia 23 de abril, em Brasília. Era uma forma de se demonstrar que o regime detinha capacidade militar e disposição para ir às últimas consequências contra as Diretas, seja com os instrumentos de emergência, seja com nova ruptura constitucional. O pretexto foi o 24º aniversário do Comando Militar do Planalto, que era a repartição pública chefiada por Newton Cruz. Dias antes, o aniversário da capital federal passara em branco, sem qualquer comemoração oficial. As proporções do evento lembravam os antigos desfiles de 7 de setembro, de comemoração da independência do país, com a marcha de 6 mil militares com fuzis e bazucas, 120 viaturas, 11 carros de combate, mais de 200 cavalos e 180 paraquedistas trazidos do Rio de Janeiro em 3 aviões Hércules. Contrastavam com os últimos tempos, em que não se utilizava veículos por questão de economia de combustível. O general foi montado no cavalo branco que ganhara de Figueiredo. Segundo o insuspeito presidente, Cruz parecia o Mussolini. Foi a maior parada militar em 10 anos. No público, havia apenas 500 civis, o que incluía três turmas levadas pela direção de uma escola pública local.¹¹⁴⁴

Talvez o regime estivesse blefando.¹¹⁴⁵ Mas os efeitos de todas essas manobras foram concretos. Dentro do Congresso, a sessão do dia 25 se iniciou com o senador Fernando Henrique Cardoso, do PMDB/SP, alarmado com a iminência de um novo golpe de estado.¹¹⁴⁶ Na tribuna, os líderes governistas Nelson Marchezan e Aloísio Chaves

¹¹⁴³ CB, 26/4/84, p. 4, 7 e 9; e FSP, 26/4/84, p. 11. Na véspera da decretação das medidas no Distrito Federal e em Goiás, houve reunião convocada pelo ministro do exército com os comandantes dos 4 exércitos. O jornalista Jânio de Freitas indicou como possível pauta a possibilidade de extensão das emergências para outros estados, onde seriam executadas por esses comandantes (FSP, 19/4/84, p. 5).

¹¹⁴⁴ FSP, 24/4/84, p. 12; e JB, 24/4/84, p. 7. Inicialmente, Newton Cruz queria que o desfile ocorresse na Esplanada dos Ministérios, mas foi transferido para o Setor Militar Urbano, a alguns quilômetros de distância, após conversas com o ministro do exército, o general Walter Pires, e o presidente do PDS, o senador José Sarney. Na manhã do dia 21 de abril, foi realizado um ensaio do desfile em uma região central de Brasília, entre o tribunal de justiça e o Palácio do Buriti, sede do governo local, no Eixo Monumental (FSP, 22/4/84, capa e p. 4).

¹¹⁴⁵ O vice-presidente Aureliano Chaves não acreditava que as Forças Armadas interviessem, caso a emenda fosse aprovada (JB, 26/4/84, p. 4). No dia 25, o presidente do Congresso, Moacir Dalla, foi indagado pelo deputado Airton Soares, do PT, se ele havia participado de uma reunião na noite anterior do Conselho Constitucional, com vistas à decretação do estado de emergência. Corria esse boato. O senador governista negou. No mesmo dia, o comandante do 2º Exército comunicou a Roberto Gusmão, secretário do governador Montoro, que o governo federal não pretendia ampliar as emergências (FSP, 26/4/84, p. 5).

¹¹⁴⁶ JB, 26/4/84, p. 4. Esse e outros rumores eram refutados por líderes governistas, como o deputado Nelson Marchezan e o senador José Sarney. Por sua vez, o senador Amaral Peixoto, do PDS/RJ (e ex-líder do PSD

pediam o voto contrário dos deputados do PDS amedrontando-os com perspectivas de “crises”, “confrontos” e “retrocessos imprevisíveis”, caso a Dante de Oliveira fosse aprovada.¹¹⁴⁷ Outros compararam o clima da sessão com o dia em que o Congresso havia negado o pedido para cassar o deputado Márcio Moreira Alves, em 1968,¹¹⁴⁸ o que serviu de estopim para a edição do AI-5. O parlamentar e diversos colegas foram cassados e a instituição foi fechada por quase um ano. Em 1984, temia-se que o exercício da autonomia do parlamento pudesse levar o regime a recorrer mais uma vez a soluções de força. Assim, a votação da Emenda Dante de Oliveira foi acompanhada dessas ameaças de suspensão da constituição e de se “reativar a revolução”.¹¹⁴⁹

3.5. A votação da Emenda das Diretas

A sessão parlamentar de discussão e votação da Emenda Dante de Oliveira começou às 9 da manhã do dia 25 de abril.¹¹⁵⁰ Todos pareciam, no mínimo, conformados quanto à perspectiva da volta da eleição direta para presidente. A essa altura, a disputa política resumia-se à definição do momento da reforma: em 1985, para a campanha das Diretas Já, ou em 1988, nos termos da emenda do governo.¹¹⁵¹ Para a oposição vencer, eram imprescindíveis os votos de 76 deputados e de 22 senadores do PDS.¹¹⁵² Sua conquista era possível, mas difícil.¹¹⁵³ Muito mais fácil era eleger indiretamente algum líder do PMDB com bom trânsito no governo, como Tancredo Neves, governador de

e do MDB), temia um golpe militar caso não houvesse entendimento entre governo e oposição acerca de um nome de consenso para suceder a Figueiredo (CB, 26/4/84, p. 5).

¹¹⁴⁷ DCN, 26/4/84, p. 762 e 764-765.

¹¹⁴⁸ CB, 26/4/84, p. 11.

¹¹⁴⁹ A expressão “reativar a revolução” foi utilizada em FICO, Ditadura militar brasileira: aproximações teóricas e historiográficas. Refere-se a novas rupturas constitucionais, a partir de 1979, com respaldo no poder militar das Forças Armadas.

¹¹⁵⁰ CB, 26/4/84, p. 3.

¹¹⁵¹ PEC nº 11, de 16/4/1984 (DCN, 25/4/84, p. 705-707).

¹¹⁵² Os partidos de oposição dispunham de 244 deputados federais (FSP, 15/4/84, p. 8) e de 24 senadores (JB, 26/4/84, p. 4), e o quórum de 2/3 para reformar a constituição exigia os votos de 320 deputados e de 46 senadores. Ao todo, a Câmara e o Senado eram compostos, respectivamente, por 479 (art. 39 da EC-1) e 69 membros, 3 de cada um dos 23 estados da federação (art. 41 da EC-1) – Acre, Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Santa Catarina, São Paulo e Sergipe.

¹¹⁵³ FSP, 24/4/84, p. 5; FSP, 25/4/84, p. 6; JB, 25/4/84, p. 4; e Coluna do Castello, JB, 25/4/84. O pessimismo de muitos líderes de oposição devia-se às pressões de Figueiredo sobre a bancada do PDS e às medidas de emergência (JB, 25/4/84, p. 4). Uma pesquisa de opinião da *Folha de São Paulo* indicava que a maioria da população em algumas grandes cidades – São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Porto Alegre e, em menor medida, Curitiba – acreditava que os comícios pelas Diretas levariam à aprovação da emenda (FSP, 19/4/84, p. 6).

Minas.¹¹⁵⁴ Boa parte do partido simpatizava com essa alternativa, até mesmo porque temia um novo fechamento político, como resposta à aprovação da Emenda das Diretas.¹¹⁵⁵ O governo elogiava Tancredo por sua moderação, o que o cacifava como possível candidato de consenso.¹¹⁵⁶ Era também uma tentativa de arrefecer a atuação das fileiras pró-Diretas do PMDB em busca de votos do PDS, estancando a onda provocada por meses de intensa mobilização popular e midiática. Dentro do regime, os principais obstáculos para derrotar a Emenda Dante de Oliveira eram o grupo pró-Diretas do PDS e o vice-presidente Aureliano Chaves,¹¹⁵⁷ cuja pré-candidatura à presidência só seria possível com o fim do colégio eleitoral. Ao longo do dia, o regime aumentou as pressões

¹¹⁵⁴ Bastariam 19 votos do PDS no colégio eleitoral para a sua vitória, se o PMDB se mantivesse unido e houvesse a adesão dos 52 votos de outras agremiações oposicionistas. Um dos grandes obstáculos para esse plano era a disciplina partidária (GASPARI, *A ditadura acabada*).

¹¹⁵⁵ O deputado Roberto Cardoso Alves, o “Robertão”, do PMDB, chegou a repreender seus correligionários mais animados com as Diretas Já: “Vocês estão vendendo ilusões ao povo. Este negócio de tudo ou nada agora significa *mais seis anos de general* [no poder]” (FSP, 24/4/84, p. 12) (grifo nosso). Ele era um expoente da ala conservadora do partido, sempre defendendo a expulsão dos comunistas. Após a rejeição da Emenda Dante de Oliveira, foi um dos principais articuladores da aliança que levou à eleição de Tancredo (CPDOC, *Roberto Cardoso Alves*, disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/alves-roberto-cardoso>>, acesso em: 14 mar. 2021). Outro que falava contra a emenda, dizendo que não teria mais chances de aprovação, era o senador Afonso Camargo, secretário-geral do PMDB (FSP, 24/4/84, p. 12), eleito pela Arena, em 1978, e com passagem pelo Partido Popular de Tancredo (CPDOC, *Afonso Alves de Camargo Neto*, disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/afonso-alves-de-camargo-neto>>, acesso em: 14 mar. 2021). Em suma, alguns dos interessados na candidatura do governador de Minas opunham-se às Diretas Já nos bastidores. Notemos também que os governadores da oposição ficariam numa situação delicada com a reforma constitucional. Passariam a ter apenas 20 dias para renunciar se quisessem se candidatar à presidência ou vice-presidência da república. Como não haviam completado metade de seus mandatos, seus vices não assumiriam e haveria novas eleições. Dentre os pretendentes, a situação era mais segura para Brizola, pois não havia concorrência dentro do seu partido. No PMDB, a situação era delicada, pois além de Tancredo, Montoro, de São Paulo, também nutria pretensões para a cabeça de chapa, e a vice era cobiçada por Íris Resende, de Goiás. Abririam mão do seu cargo sem garantias de candidatura e com o risco de seus grupos perderem o comando dos respectivos estados (FSP, 25/4/84, p. 6). Apesar de tudo, a integralidade dos oposicionistas manteve o seu compromisso com a opinião pública, resolutamente favorável à volta imediata do voto popular. Vide o exemplo de Tancredo Neves, que acompanhou a votação da Emenda Dante de Oliveira no Congresso Nacional, em apoio à sua aprovação, junto com outros governadores do PMDB (FSP, 26/4/84, p. 12).

¹¹⁵⁶ Diversos setores do regime vislumbravam Tancredo Neves como próximo presidente, a começar por Figueiredo, que havia se reunido diversas vezes com o governador mineiro e dito ao deputado João Paganella, PDS/SC, que se tratava de um “nome confiável para a conciliação nacional”. Essa também seria a opinião do “sistema” (FSP, 25/4/84, p. 4). Aureliano aproximava-se há tempos do seu conterrâneo, lançando as bases de uma aliança que em breve seria vitoriosa (GASPARI, *A ditadura acabada*). O líder do PDS na Câmara, Nelson Marchezan, também elogiou Tancredo (FSP, 24/4/84, p. 12). O último, por sua vez, negociava a sucessão presidencial com dirigentes da ditadura. Mantinha, em tese, seu apoio à Emenda Dante de Oliveira, mas elogiava a emenda alternativa do governo e se colocava como nome para um governo de transição, que restabeleceria as diretas e realizaria uma assembleia constituinte (FSP, 24/4/84, p. 18). Essa postura irritava alguns líderes comprometidos com as Diretas, como Lula, sindicalista e principal figura do PT, que ironizou Tancredo dizendo que sua proposta era de “transação”, de negociação, e não de “transição” (FSP, 25/4/84, p. 4), ou seja, não buscava verdadeira mudança.

¹¹⁵⁷ Aureliano orientou seus aliados a aprovar a Emenda das Diretas, ao contrário de outros presidenciaíveis, como Maluf e Andreazza. O senador Marco Maciel, que também era pré-candidato a presidente pelo PDS, “liberou” o voto (JB, 25/4/84, p. 4).

sobre a sua base parlamentar, com ameaças de aprofundar as emergências e, de modo mais velado, de novo golpe militar.¹¹⁵⁸ Por sua vez, as medidas a cargo de Newton Cruz cumpriam as suas funções de modo satisfatório, diminuindo as pressões em favor da emenda. Na hora da votação, esses esforços foram suficientes para a rejeição da PEC. A oposição votou unida, mas a dissidência do PDS, apesar de numerosa, foi insuficiente.¹¹⁵⁹

Na sua ofensiva sobre os parlamentares do PDS, o governo apresentava-lhes como alternativa a Emenda Leitão de Abreu, anunciada pelo presidente Figueiredo em cadeia nacional de rádio e TV na noite de 16 de abril, no momento em que se encerrava o comício de São Paulo. Ante a dificuldade de impedir a volta das Diretas, o que restava era tentar empurrá-la para mais adiante. Naquela quadra histórica, era muito difícil que um candidato do governo fosse eleito pelo voto popular, em virtude, sobretudo, da inflação alta e da crise da dívida externa.¹¹⁶⁰ A nova emenda previa a volta da eleição direta para presidente em 1988, após o último escolhido pelo colégio eleitoral cumprir um mandato reduzido de 4 anos. Parte do regime se opôs a ela, como o general Octávio de Medeiros, ministro-chefe do SNI, e Ibrahim Abi-Ackel, ministro da justiça.¹¹⁶¹ O próprio Figueiredo

¹¹⁵⁸ CB, 26/4/84, p. 4-6 e 9; FSP, 26/4/84, p. 7; e DCN, 26/4/84, p. 762-765.

¹¹⁵⁹ JB, 26/4/84, p. 4; O Globo, 26/4/84, p. 6; FSP, 26/4/84, capa; e DCN, 26/4/84, p. 766-767.

¹¹⁶⁰ Essa era a opinião do próprio presidente Figueiredo. O deputado Gilton Garcia, do PDS/CE, conversou com ele e em seguida explicitou o que era a opinião comum: “Com a inflação alta e a dívida externa, é difícil o PDS vencer” (FSP, 24/4/84, p. 6). Notemos, contudo, que o vice Aureliano Chaves aparecera na liderança da intenção de votos para presidente, nas maiores capitais, São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre e Salvador, com 26,7%, à frente de Brizola (9,4%), Maluf (4,7%), Lula (3,7%), Tancredo (3,4%), Andreazza (1,6%), Ulisses (1,5%), Jânio (1%) e outros menos cotados. A maioria, 44,8%, declarou não ter candidato. O levantamento foi realizado pelo *Departamento de Pesquisas da Folha* (FSP, 18/3/84, p. 6). Em setembro do ano anterior, o mesmo instituto já havia indicado a liderança de Aureliano (19,8%) nas mesmas cidades, acrescidas de Fortaleza. Era seguido por Andreazza (12,3%), Maluf (10,9%), Brizola (10,4%), Ulisses (4,4%), Tancredo (4,4%) e Marco Maciel (2,2%) (FSP, 25/9/83, p. 6). O líder das pesquisas era apoiado por Geisel, mas era malquisto por setores poderosos do regime, como a linha-dura, e líderes como Figueiredo, Delfim Neto e os demais pretendentes que só teriam chances via colégio eleitoral, Maluf e Andreazza. Em junho de 1984, pouco antes da formalização de seu apoio à candidatura de Tancredo, do PMDB, junto a outros líderes do PDS, como Sarney e Jorge Bornhausen, Aureliano era o favorito para vencer as prévias internas de sua agremiação. Prontamente a consulta foi interdita por iniciativa de Figueiredo e outros dirigentes do regime (GASPARI, *A ditadura acabada*).

¹¹⁶¹ Em 16/4/1984, o governo havia apresentado a PEC nº 11, que previa a volta da eleição direta para presidente em 1988, após um mandato de 4 anos (e não de 5) do sucessor de Figueiredo, escolhido pelo Colégio Eleitoral. Caso algum candidato obtivesse mais de 40% dos votos, seu nome deveria ser referendado pela maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional. Se nenhum atingisse esse coeficiente, no eleitorado geral ou entre os parlamentares federais, haveria segundo turno com voto popular. Era permitida uma reeleição consecutiva. Além disso, a proposta trazia, dentre outras disposições, a eleição direta para prefeitos de capitais e municípios considerados “estâncias hidrominerais”; a vedação da reeleição de prefeitos, governadores e respectivos vices; a necessidade de submeter à deliberação prévia do Senado o nome indicado pelo presidente para procurador-geral da república; a obrigatoriedade de apresentar ao STF representação de inconstitucionalidade de lei, por parte da Procurador-Geral da República, quando solicitada por chefes dos três poderes, na União e nos estados, ou pelo Conselho Federal da OAB; e finalmente suprimiu o artigo que mantinha em vigor os atos institucionais, a despeito da emenda nº 11 que os havia revogado no que contrariassem a constituição (DCN, 25/4/84, p. 705-707). Foi redigida pelo ministro-chefe da Casa Civil, Leitão de Abreu, o que lhe valeu o apelido de Emenda Leitão de Abreu,

havia arregaçado as mangas e procurado os deputados e senadores para lhes pedir que rejeitassem a Emenda Dante de Oliveira e a aprovassem, com o argumento do risco da eleição de Brizola e do conseqüente retrocesso autoritário para contê-lo, sob a liderança das Forças Armadas.¹¹⁶²

A imprensa noticiou parte dos contatos do presidente com sua base parlamentar.¹¹⁶³ Alguns resistiam e mantinham seu compromisso com as Diretas Já, como Navarro Vieira e Israel Pinheiro Filho, do PDS/MG.¹¹⁶⁴ Outros titubeavam ou simplesmente declaravam mudança de posição.¹¹⁶⁵ Havia listas de pedessistas pró-Diretas, e, no dia da votação, houve até uma bolsa de apostas.¹¹⁶⁶ Seus números oscilavam. Os mais otimistas chegaram a anunciar o voto de 100 deputados governistas na Dante de Oliveira.¹¹⁶⁷ Maluf desdenhava, afirmando que no máximo 35 correligionários votariam com a oposição.¹¹⁶⁸ Uma relação mais concreta listou 68 nomes.¹¹⁶⁹ A apreensão era grande, pois a questão das Diretas seria decidida pelo tamanho da dissidência do PDS.

Nas galerias lotadas e nos plenários, circulavam aqueles que haviam recebido as senhas para entrar. Grande parte dos presentes eram parentes e amigos de parlamentares e funcionários da casa.¹¹⁷⁰ Havia também governadores, os oito da oposição;¹¹⁷¹

mas também era chamada de Emenda Figueiredo. Outros líderes do regime contrapuseram-se à sua apresentação, como Ibrahim Abi-Ackel, ministro da justiça, e general Octávio de Medeiros, ministro-chefe do SNI, que, em contrapartida, foram bem-sucedidos no esforço para que fossem decretadas medidas de emergência durante votação da Emenda Dante de Oliveira (FSP, 23/4/84, p. 5; e CB, 26/4/84, p. 4). A fórmula da Emenda Leitão de Abreu para as Diretas circulava nos meios oficiais desde, ao menos, agosto de 1983 (Coluna do Castello, JB, 20/8/83).

¹¹⁶² FSP, 19/4/84, p. 4; e FSP, 20/4/84, p. 2. Mário Andreazza pressionou os deputados pelo telefone e por meio de aliados como o deputado Darcílio Ayres (CB, 26/4/84, p. 5). Paulo Maluf era deputado, mas operou apenas nos bastidores. Havia dito a seus aliados: “votar pelas diretas é votar contra mim” (CB, 26/4/84, p. 5). No plenário, foi auxiliado pelo empresário Calim Eid, coordenador de sua campanha, e pelo major Heitor de Aquino (CB, 26/4/84, p. 5; e FSP, 26/4/84, p. 8), colaborador de Geisel, Figueiredo e, sobretudo, Golbery do Couto e Silva (GASPARI, *A ditadura envergonhada*). O último apoiava o político paulistano (GASPARI, *A ditadura acabada*).

¹¹⁶³ O presidente chamou 7 parlamentares pró-diretas para conversar na manhã de 18 de abril (FSP, 19/4/84, p. 4). No dia 25, Figueiredo telefonou para cerca de 20 parlamentares (FSP, 26/4/84, p. 11). Na ofensiva sobre os dissidentes do PDS, foi auxiliado pelo senador José Sarney, pelo deputado Nelson Marchezan e pelos ministros Delfim Neto (Planejamento), Jarbas Passarinho (Previdência Social) e Nestor Jost (Agricultura), dentre outros (JB, 26/4/84, p. 4), como o próprio ministro Mário Andreazza e o deputado Paulo Maluf, interessados pessoalmente na manutenção das indiretas.

¹¹⁶⁴ FSP, 19/4/84, p. 4.

¹¹⁶⁵ Os deputados Pratini de Moraes e Irineu Colato, do PDS/RS, anunciaram à imprensa a mudança de voto na saída da reunião com o presidente (FSP, 19/4/84, p. 4).

¹¹⁶⁶ JB, 26/4/84, p. 4. Orestes Quércia demonstrava confiança: 84 votos.

¹¹⁶⁷ FSP, 24/4/84, p. 5.

¹¹⁶⁸ FSP, 25/4/84, p. 10.

¹¹⁶⁹ FSP, 24/4/84, p. 5.

¹¹⁷⁰ FSP, 26/4/84, p. 11.

¹¹⁷¹ Estavam presentes Franco Montoro (SP), José Richa (PR), Wilson Martins (MS), Tancredo Neves (MG), Íris Resende (GO), Gerson Camata (ES), Gilberto Mestrinho (AM) e Jader Barbalho (PA), todos do

deputados estaduais;¹¹⁷² prefeitos e vereadores da *Frente Municipalista Pelas Diretas*;¹¹⁷³ líderes sindicais como Lula, Joaquim dos Santos Andrade e Jair Meneghelli;¹¹⁷⁴ artistas famosos como a cantora Fafá de Belém e os atores de TV Walmor Chagas, Christiane Torloni e Débora Bloch;¹¹⁷⁵ muitos militares;¹¹⁷⁶ e um grupo malufista conhecido como “espancadores da Freguesia do Ó”,¹¹⁷⁷ dentre outros. O ápice foi à noite, quando começou a votação, com 1.200 pessoas nas galerias, a imensa maioria favorável à emenda. Não houve ameaças de retirá-las, mas apenas pedidos pontuais para que não se manifestassem.¹¹⁷⁸

Do lado de fora do Congresso, os manifestantes estavam presentes. Eram cerca de 5 mil – número bastante reduzido para os padrões da campanha das Diretas. É verdade que não havia o chamariz das grandes apresentações artísticas, como nos comícios. Mas o próprio tamanho da população local indicava um potencial de mobilização muito maior, sem contar o interesse de manifestantes de todo o país em acompanhar a votação.¹¹⁷⁹ Assim, é provável que as medidas de emergência tenham sido providenciais para barrar a entrada de multidões no Distrito Federal e também as mobilizações em suas ruas. Ao redor do país, houve muitos atos públicos. O mais comum foram as vigílias, em que pequenas multidões se reuniam em praça pública para acompanhar a votação em grandes placares com os nomes dos parlamentares. Por telefone, eram informados dos últimos acontecimentos da capital federal, já que as notícias por rádio e TV chegavam a conta

PMDB (FSP, 26/4/84, p. 4 e 10). O vice-governador de São Paulo, Orestes Quércia, também estava (FSP, 26/4/84, p. 8). Dentre os opositoristas, só não compareceram Nabor Júnior (PMDB/AC), que estava doente, e Leonel Brizola (PDT/RJ), que ficou em seu apartamento, no Rio (FSP, 26/4/84, p. 10; e FSP, 26/4/84, p. 20). Alguns governadores do PDS também eram pró-Diretas, como Roberto Magalhães, de Pernambuco (FSP, 24/4/84, p. 19).

¹¹⁷² SNI, *Informe nº 122/15/AC/84*.

¹¹⁷³ FSP, 26/4/84, p. 11.

¹¹⁷⁴ CB, 26/4/84, p. 6; e FSP, 26/4/84, p. 10.

¹¹⁷⁵ FSP, 26/4/84, p. 10. A diretora de cinema Tizuka Yamasaki começava a rodar no Congresso o seu filme *Patriamada*, do qual participavam Walmor Chagas e Débora Bloch.

¹¹⁷⁶ A liderança do PDS no Congresso havia distribuído 252 de suas 499 senhas de acesso à votação da emenda a certo coronel Hilton Portela (FSP, 24/4/84, p. 15). Estava lotado na Agência Central do SNI (SNI, *Memo s/n de 3/4/84/AC/SNI*, 1984). Ademais, havia torturado presos políticos nos anos anteriores (EM, 2/4/2014, [jornal] *Estado de Minas*, disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2014/04/02/interna_politica,514498/forcas-armadas-vaoinvestigar-locais-de-tortura-indicados-pela-comissao-da-verdade.shtml>, acesso em: 16 mar. 2021).

¹¹⁷⁷ FSP, 26/4/84, p. 5 e 8. Tratava-se de policiais que durante o governo de Maluf, em São Paulo (1979-1982), haviam promovido espancamentos no bairro paulistano Freguesia do Ó (Jornal da Tarde, 14/11/85).

¹¹⁷⁸ JB, 26/4/84, capa; e CB, 26/4/84, p. 3.

¹¹⁷⁹ CB, 26/4/84, p. 3. O *Jornal do Brasil* registrou 7 mil pessoas (JB, 26/4/84, capa). Chegou a se temer a invasão do Congresso pelos manifestantes (FSP, 26/4/84, p. 5). À época, a população de Brasília era de 1,1 milhão de habitantes (IBGE, *Censo Demográfico do Brasil - 1980*). No restante do Brasil, foi comum a reunião de 5% da população local nos comícios pelas Diretas Já, como em Cuiabá (SNI, *Apreciação nº 14/15/AC/84*). Na capital federal, esse percentual correspondia a 55 mil pessoas.

gotas e após censura.¹¹⁸⁰ Em São Paulo, mais de 15 mil manifestantes reuniram-se na Praça da Sé.¹¹⁸¹ Os alagoanos também lotaram as ruas de Maceió, com uma multidão de 20 mil pessoas.¹¹⁸² Em Belo Horizonte, houve uma brutal repressão da polícia militar, com suspeitas de que estaria sob o comando do Exército, de modo extraoficial.¹¹⁸³ O governo do Maranhão, do PDS, preferiu proibir manifestações e reprimiu as vigílias que foram organizadas.¹¹⁸⁴ No país inteiro, 39 universidades passaram o dia em greve, o que envolvia 50 mil professores e um número muito maior de estudantes.¹¹⁸⁵

O relator da PEC era o deputado Ernani Sátiro, do PDS, ex-governador da Paraíba, por indicação de Médici, e ex-ministro do STM, entre 1969 e 1971.¹¹⁸⁶ Utilizou dois argumentos principais para defender a rejeição da emenda. Primeiro, tratou de relativizar a associação necessária entre democracia e eleição direta para presidente da república. Ela seria igualmente compatível com a eleição indireta. Como provas, ele apontou a grande predominância desse método dentre os regimes democráticos da época,¹¹⁸⁷ a ausência de uma tradição brasileira de eleição direta para presidente, que era reclamada

¹¹⁸⁰ Foi o que ocorreu no Rio e em São Paulo, por exemplo (FSP, 26/4/84, p. 19-20). No primeiro, 6 mil pessoas reuniram-se em frente à Câmara de Vereadores. Houve atos públicos variados em centenas de municípios, inclusive no interior, como em Jundiá/SP – onde os vereadores aprovaram simbolicamente a Dante de Oliveira –, Campinas/SP, Londrina/PR, Taubaté/SP, Cubatão/SP, Avaré/SP e Sertãozinho/SP. Em Porto Alegre, 20 pessoas mantiveram jejum na Praça da Matriz, que ficava entre as sedes dos três poderes no estado. Eram da mesma organização dos jejuadores presos em Brasília.

¹¹⁸¹ FSP, 26/4/84, p. 19. À noite, 3 mil pessoas saíram da PUC-SP e foram à sede da TV Globo “enterrar” o colégio eleitoral e repudiar a emissora, tradicional aliada da ditadura militar. O “enterro”, ou seja, a encenação da “morte”, do fim do colégio (substituído pela eleição direta), também foi realizado em outras cidades, como Cuiabá, Fortaleza e Santa Maria/RS (FSP, 26/4/84, p. 20).

¹¹⁸² FSP, 26/4/84, p. 20.

¹¹⁸³ FSP, 26/4/84, p. 20. A Secretaria Estadual de Segurança Pública havia autorizado a vigília. O historiador Marcos Napolitano associa a repressão à postura conciliatória do governador Tancredo, em relação ao regime (NAPOLITANO, *Cultura e poder no Brasil contemporâneo, 1977-1984*, p. 139).

¹¹⁸⁴ FSP, 26/4/84, p. 20.

¹¹⁸⁵ A *Folha de São Paulo* registrou paralisações no Amazonas, Ceará, Goiás, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, São Paulo e Sergipe (FSP, 26/4/84, p. 4 e 20). Em alguns lugares, a própria direção da universidade havia suspenso as aulas, como na PUC-GO (p. 4).

¹¹⁸⁶ CARNEIRO, Alan, *Ernani Sátiro*, CPDOC, disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/ernani-satiro>>, acesso em: 16 mar. 2021.

¹¹⁸⁷ Em apenas duas das vinte democracias no mundo, França e Costa Rica, o presidente da república era escolhido de modo direto. Nos Estados Unidos, a escolha era “quase” direta, pois a preferência popular condicionava efetivamente o colégio eleitoral. Nas monarquias parlamentares como o Reino Unido, o chefe de estado, o monarca, sequer era eleito. As demais democracias modelares eram Irlanda, Dinamarca, Noruega, Suécia, Finlândia, Holanda, Bélgica, Alemanha Ocidental, Suíça, Itália, Israel, Índia, Japão, Nova Zelândia e Austrália (DCN, 26/4/84, p. 721-726). Ao fazer essa comparação com o Brasil, Sátiro tratava como mais ou menos equivalentes sistemas eleitorais e contextos políticos bastante diferentes. Citemos a separação entre chefe de governo e chefe de estado, que não ocorre, via de regra, no presidencialismo; e a eleição popular de um colégio representativo que escolherá o chefe de governo de modo imediato e que, em alguns casos, terá essa como sua tarefa exclusiva, o que tende a tornar os representantes políticos mais responsivos à população.

pelos partidários das Diretas;¹¹⁸⁸ e as opiniões de alguns constitucionalistas brasileiros famosos.¹¹⁸⁹ Em segundo lugar, alegou que a eleição presidencial já estava em curso, com a escolha dos membros do colégio eleitoral e a definição das regras de seu funcionamento, de modo que uma mudança àquela altura seria ilegítima, sendo uma tentativa de alteração das regras do jogo para atender à conveniência de uma das partes da disputa eleitoral.¹¹⁹⁰ Notemos que o objetivo de Sátilo não era defender o modelo vigente no Brasil ou o instituto da eleição indireta em si como ideal. O que queria, em nome do regime, era ganhar tempo até a volta das diretas. Assim, bastava relativizar a superioridade democrática das diretas para amenizar a sua urgência.

Era tarde da noite quando a rejeição da Emenda Dante de Oliveira foi definida. Haviam terminado de declarar seus votos os deputados de Minas Gerais. Ainda faltavam os de São Paulo e dos seis estados das regiões Sul e Centro-Oeste. Os apoios confirmados do PDS eram insuficientes e as perspectivas dos restantes não eram boas.¹¹⁹¹ Rejeitar a emenda era uma postura impopular,¹¹⁹² de modo que apenas 65 governistas assumiram o “não”. Centro e treze preferiram seguir a orientação oficial do partido e se ausentar, inclusive próceres como o relator da matéria, Ernani Sátilo, o presidente da Câmara, Flávio Marcílio, e o pré-candidato a presidente Paulo Maluf,¹¹⁹³ cujo nome só não foi mais vaiado do que o de Amaral Netto, que não se furtou de assumir o voto contrário às Diretas.¹¹⁹⁴ Note-se que de início o governo pretendia não dar quórum para a votação, por meio da ausência de seus parlamentares, o que a adiaria. Ao fim da tarde, decidiu derrotá-la, por temor de que voltasse à pauta com ainda mais força.¹¹⁹⁵ Três situacionistas preferiram se abster.¹¹⁹⁶ Ao fim e ao cabo, apenas 55 parlamentares do PDS votaram “sim”. A oposição teve apenas uma baixa, de João Mendonça Falcão, do PTB paulista,

¹¹⁸⁸ A rigor, só teria havido eleição direta para presidente entre 1946 e 1964. Aliás, as conturbações do período deporiam contra o método. Na Primeira República, o “voto não elegia ninguém”. Depois veio o primeiro período de Vargas no poder, que Sátilo não mencionou. Assim, a volta da eleição indireta depois de 1964 não teria trazido uma inovação (DCN, 26/4/84, p. 721-726).

¹¹⁸⁹ Ele citou três juristas favoráveis às eleições indiretas: Manoel Gonçalves Ferreira Filho (*Comentários à Constituição Brasileira*, vol. 2, 1974), Paulino Jacques (*Curso de Direito Constitucional*, 7ª ed.) e Pontes de Miranda (*Comentários à Constituição de 1967*, tomo 3, 2ª ed.). Na passagem citada no parecer, o último afirma que a “solução” da constituinte de 1967 “não foi má” da perspectiva democrática.

¹¹⁹⁰ DCN, 26/4/84, p. 721-726.

¹¹⁹¹ FSP, 26/4/84, p. 6.

¹¹⁹² No dia 25 de abril, foi divulgada uma pesquisa de opinião sobre a emenda pelo Instituto Gallup, realizada nas regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo. Respectivamente, a volta imediata das diretas era apoiada por 73% e 83% dos entrevistados. Dentre os simpatizantes do PDS, o apoio era de 67% nas duas localidades (JB, 25/4/84, p. 4).

¹¹⁹³ DCN, 26/4/84, 766-770.

¹¹⁹⁴ FSP, 26/4/84, p. 8; e CB, 26/4/84, p. 3

¹¹⁹⁵ JB, 26/4/84, p. 4; e FSP, 24/4/84, p. 5.

¹¹⁹⁶ Foram os deputados Oscar Alves, Reinhold Stephanes e Renato Johnson, do PDS (FSP, 26/4/84, capa).

que era aliado do ministro Delfim Netto, do Planejamento. Dessa forma, faltaram 22 votos governistas para aprovar a emenda.¹¹⁹⁷ É mais ou menos o número de congressistas do PDS listados como apoiadores da emenda e que se ausentaram, se abstiveram ou votaram “não” após serem contatados por Figueiredo e outros líderes governistas, como o ministro e pré-candidato Mário Andreazza.¹¹⁹⁸ O efeito dissuasório desses contatos pode também ter se manifestado no arrefecimento do ímpeto militante dos parlamentares pró-Diretas, que mantiveram seu apoio público à emenda, mas deixaram de se empenhar em busca de mais votos. Sem as medidas de emergência e as ameaças de reativação revolucionária, possivelmente a emenda teria sido aprovada.¹¹⁹⁹

3.6. O fim das medidas de emergência e das Diretas Já

À declaração da derrota da emenda, seguiu-se o fim das medidas de emergência no dia 2 de maio, após mais alguns episódios de repressão.¹²⁰⁰ A sucessão presidencial ainda era problemática para o regime e convinha revogá-las para facilitar a negociação com os setores moderados da oposição.¹²⁰¹ Alguns parlamentares chegaram a propor uma Comissão Parlamentar de Inquérito para tratar dos abusos cometidos, mas a iniciativa não foi adiante.¹²⁰² Seria uma oportunidade para o Congresso exercer, de modo retrospectivo, o controle institucional das medidas. No âmbito judicial, como já narramos, foi oferecida uma representação criminal contra o general-executor, Newton Cruz, em virtude da detenção e agressão de deputados federais. Foi arquivada pela Procuradoria-Geral da República em 27 de junho, sob o pretexto de que o fato criminoso não havia sido devidamente descrito.¹²⁰³

¹¹⁹⁷ DCN, 26/4/84, 766-770. Sobre a proximidade do deputado petebista com Delfim Netto, ver FSP, 26/4/84, p. 6.

¹¹⁹⁸ A *Folha* identificou 20 defecções no grupo pró-Diretas do PDS (FSP, 26/4/84, p. 5).

¹¹⁹⁹ Em entrevista, Paulo Maluf comentou que muitos deputados do PMDB só haviam ido votar por estarem seguros de que a emenda não seria aprovada (FSP, 26/4/84, p. 11). A acusação maliciosa, mas talvez verdadeira, era de que longe dos holofotes públicos esses parlamentares eram contra as Diretas Já.

¹²⁰⁰ FSP, 3/5/84, capa e p. 4. Na noite de 30 de abril, o presidente Figueiredo falou em cadeia nacional de rádio e TV para apresentar novamente as suas justificativas para as medidas de emergência (FSP, 1º/5/84, p. 8).

¹²⁰¹ FSP, 3/5/84, capa e p. 4. O jornalista Carlos Castello Branco fez o seguinte comentário: “Foi útil a decisão do Presidente da República de suspender as medidas de emergência, mas é certamente exagerado o otimismo do Governador Tancredo Neves, segundo quem ‘tudo mudou’ com esse ato de bom senso do Presidente da República” (Coluna do Castello, JB, 4/5/84).

¹²⁰² CB, 18/5/84, p. 3; e JB, 18/5/84, p. 6. A iniciativa foi encabeçada pelo deputado Sérgio Cruz, do PMDB/MS, e o seu requerimento foi encaminhado à mesa diretora da Câmara no dia 17 de maio, com a assinatura de 24 senadores e 174 deputados federais.

¹²⁰³ SNI, *Representação contra a prisão feita pelo General Newton Cruz dos Deputados Aldo Arantes e Jacques D’Ornellas*. Em setembro, a Câmara decidiu encaminhar à Justiça Militar uma representação com

Alguns líderes da oposição também buscaram a Justiça, por meio de um mandado de segurança contra o presidente do Congresso, para contestar a rejeição da PEC Dante de Oliveira, com base na interpretação da norma que estabelecia o quórum de alteração do texto constitucional. Argumentaram que a redação adotada, “dois terços dos votos dos membros de cada uma das Casas”, indicava o cômputo da proporção exigida sobre os votos expressos, desconsiderando-se os parlamentares ausentes, e não sobre a totalidade dos membros do colegiado parlamentar. Assim, a Câmara teria aprovado a proposta em 1º turno e seu trâmite deveria prosseguir. Em 7 de novembro de 1984, o pedido foi denegado de forma unânime pelo plenário do STF.¹²⁰⁴

Por algumas semanas, o governo ainda tentou aprovar a PEC que restabeleceria as diretas em 1988, a Emenda Leitão de Abreu. Porém, os conflitos sucessórios dentro do próprio regime levaram a uma fragmentação cada vez maior das bancadas do PDS no Congresso, o que tornou possível a aprovação de uma emenda substitutiva da oposição que levaria às diretas imediatamente. Esse risco era enfatizado, junto ao presidente, pelos setores situacionistas que defendiam a retirada da PEC. Depois de idas e vindas, ao fim de junho, Figueiredo a retirou de tramitação.¹²⁰⁵

Os poucos grupos que se mantiveram mobilizados pelas Diretas Já passaram a depositar a sua esperança na Emenda Theodoro Mendes, que previa eleição direta em dois turnos para a escolha do sucessor de Figueiredo.¹²⁰⁶ Com a retirada da Emenda Leitão de Abreu, o presidente do Senado, Moacir Dalla, prometera pautá-la após o recesso

o mesmo teor. Na comissão que tratou do assunto, houve empate entre os que consideravam a questão prejudicada, devido ao arquivamento da outra representação – Francisco Studart, PTB/RJ, Paulino Cícero, PDS/MG, e Ary Kffuri, PDS/PR –; e aqueles que defendiam o caráter político do ato, em defesa da imunidade parlamentar – Walber Guimarães, PMDB/PR, Fernando Lira, PMDB/PE, e Amaury Muller, PDS/RS. O voto de desempate, favorável ao encaminhamento à Justiça, foi do presidente da Câmara, Flávio Marcílio, do PDS/CE (CB, 13/9/84, p. 7). Não se conseguiu localizar qualquer processo ou decisão judicial sobre essa última representação. Essas representações contra Newton Cruz voltarão a ser analisadas adiante.

¹²⁰⁴ STF, *Acórdão do MS nº 20.452-4/DF*, de 1984; FSP, 16/5/84, p. 5; e FSP, 8/11/84, p. 6. Os autores do mandado foram Orestes Quércia, vice-governador de São Paulo, Severo Gomes, senador, e Aírton Sandoval, deputado federal, todos do PMDB/SP. Essa decisão também será analisada adiante.

¹²⁰⁵ Coluna do Castello, JB, 28/6/84. Um dos advogados da retirada da PEC era o ministro da justiça, Abi-Ackel.

¹²⁰⁶ A direção do PMDB já havia decidido abandonar a mobilização de rua pelas Diretas logo após a derrota da Emenda Dante de Oliveira, em benefício da negociação parlamentar (CB, 28/4/84, capa e p. 3; e Coluna do Castello, JB, 28/4/84). O PDT também preferia esse caminho (Coluna do Castello, JB, 5/5/84). O historiador Marcos Napolitano registra que uma manifestação pelas Diretas na Praça da Sé, em São Paulo, no dia 26 de junho, confundia-se com o apoio à candidatura indireta de Tancredo (NAPOLITANO, *Cultura e poder no Brasil contemporâneo, 1977-1984*, p. 139-140). Em setembro, um editorial da *Folha* criticou a apatia e mesmo a omissão dos governadores oposicionistas na campanha das Diretas. Citou nominalmente o PMDB de São Paulo e o governador Franco Montoro (FSP, 6/9/84, p. 2). Na mesma edição, o jornal paulistano noticiou uma tentativa frustrada de comício no Rio de Janeiro, pois “ninguém” teria comparecido (p. 4).

parlamentar de julho.¹²⁰⁷ Ao fim de agosto, a classe política estava com suas atenções voltadas para a disputa no colégio eleitoral. Já estava selada aliança do PMDB com a poderosa dissidência do PDS, a *Frente Liberal* do vice-presidente Aureliano Chaves e do senador José Sarney, que havia renunciado à presidência do partido e sido colocado na chapa encabeçada por Tancredo Neves.¹²⁰⁸ Mas alguns opositoristas insistiam nas Diretas Já, junto com as ruas, e foram ao encontro de Dalla para pedir que colocasse em votação a emenda remanescente. Eram favorecidos pelo parecer da Comissão de Constituição e Justiça do Senado.¹²⁰⁹ No dia seguinte, o senador foi chamado para uma reunião com o ministro do exército, o general Walter Pires, na qual foi advertido que a aprovação da matéria era inoportuna, pois excedia o projeto de abertura política assumido em 1979 pelo presidente da república.¹²¹⁰ Tratava-se, portanto, de uma “questão militar”.¹²¹¹ O presidente do Congresso saiu do encontro dizendo a interlocutores que o assunto já havia sido decidido em junho, pois as duas emendas teriam o mesmo conteúdo.¹²¹² Passados alguns dias, essa foi a justificativa para a sua decisão de não colocar a emenda em votação naquele ano.¹²¹³ Portanto, a ameaça velada de golpe pelo ministro do exército foi decisiva para que se colocasse uma “pá de cal” nas Diretas Já.¹²¹⁴

Nos meses que antecederam o pleito indireto para presidente, alguns situacionistas pensaram em aplicar as medidas de emergência durante a reunião do colégio eleitoral, como última cartada para tentar derrotar a chapa de oposição.¹²¹⁵ Mas seus planos não se

¹²⁰⁷ FSP, 29/6/84, capa. Sua promessa era de colocá-la em votação no dia 8 de agosto.

¹²⁰⁸ Coluna do Castello, JB, 7/8/84.

¹²⁰⁹ FSP, 30/8/84, capa e p. 4-5; FSP, 5/4/84, capa e p. 5. Tancredo acompanhou a comitiva, pois mantinha o apoio público à volta imediata das diretas.

¹²¹⁰ FSP, 1º/9/84, p. 5.

¹²¹¹ Essa caracterização foi dada por Aloísio Chaves, líder governista no Senado (Coluna do Castello, JB, 2/9/84).

¹²¹² FSP, 1º/9/84, p. 5.

¹²¹³ FSP, 11/9/84, capa. De modo concorrente, houve uma polêmica sobre estar ou não prejudicada a Emenda Theodoro Mendes e sobre uma declaração de Dalla nesse sentido, ao término da votação da Dante de Oliveira, que teria sido suprimida da ata aprovada em plenário. No dia 3 de setembro, o *Correio Brasileiro* e o *Jornal do Brasil* haviam denunciado essa fraude. Logo se esclareceu que a assessoria da mesa do Senado havia feito a supressão por considerar equivocada a declaração de Dalla, pois a eleição em dois turnos diferenciava a emenda remanescente da Dante de Oliveira. Com essa “retificação”, a ata foi aprovada pelo plenário do Congresso (FSP, 4/9/84, p. 5). No dia 5, o senador Hélio Gueiros, do PMDB/PI, apresentou uma questão de ordem reclamando que a emenda subsistente estava prejudicada (FSP, 6/9/84, capa).

¹²¹⁴ Dias depois, Figueiredo disse que o Congresso era soberano para decidir sobre o assunto e que não admitiria golpe de estado (FSP, 6/9/84, capa). De qualquer forma, o recado do ministro do exército parece ter sido compreendido pelo senador Moacir Dalla. E a declaração do presidente da república, naquele contexto, não deveria ter muita credibilidade, pois ele não tinha grande autoridade dentro do regime, vide a incapacidade de determinar ou de influir decisivamente na sucessão presidencial e a omissão quanto às ações mais agressivas da “linha-dura”, como demonstra o Caso Riocentro.

¹²¹⁵ FSP, 27/10/84, p. 6; Diário de Pernambuco, 27/10/84; FSP, 26/10/84, capa e p. 5; e CB, 25/9/84, p. 4.

concretizaram. Em janeiro de 1985, a disputa foi vencida por Tancredo Neves. Seu vice era José Sarney, recém filiado ao PMDB, que assumiu a presidência em virtude da hospitalização e posterior falecimento do titular.¹²¹⁶ Nos primeiros meses de seu governo, ele propôs a convocação de uma assembleia constituinte. Era uma demanda antiga dos críticos da ditadura militar, que a viam como uma forma de superar o autoritarismo. E os institutos do estado e das medidas de emergência eram parte do “entulho” autoritário que deveria ser eliminado.¹²¹⁷ A sua aplicação em 1984 tornou premente a sua revogação para muitos setores, com o apoio declarado até mesmo de Newton Cruz, que passara à reserva e se candidatara a deputado constituinte pelo PDS.¹²¹⁸ Já havia propostas nesse sentido.¹²¹⁹ Tentou-se implementá-las junto com a convocação da constituinte,¹²²⁰ depois, com a sua instalação,¹²²¹ e por fim na elaboração da nova constituição. Foram extintos. Em seu lugar, foi criado o estado de defesa, com a justificativa, mais uma vez, de que o estado de sítio era insuficiente.¹²²² Nele, o presidente poderia suspender garantias constitucionais após consultar alguns conselhos, mas sua iniciativa poderia ser sustada pelo Congresso após 24 horas. Ademais, vedou-se expressamente a reforma da constituição durante a sua vigência, de modo a evitar os episódios da Emenda Dante de Oliveira.¹²²³ No estado de sítio, impediu-se, de forma inédita, a sua decretação pelo presidente sem autorização prévia do parlamento nacional.¹²²⁴

3.7. A fragilidade do controle judicial das medidas de emergência

A ação do governo durante as medidas de emergência violou limites constitucionais em ao menos três aspectos. Em primeiro lugar, não havia grave

¹²¹⁶ CPDOC, *Tancredo Neves. A trajetória política de João Goulart*, disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/biografias/tancredo_neves>, acesso em: 19 mar. 2021; e EM, 19/4/2015, *Estado de Minas*, disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2015/04/19/interna_politica,639128/nao-havia-risco-de-morte.shtml>, acesso em: 19 mar. 2021.

¹²¹⁷ JB, 8/12/85, p. 4.

¹²¹⁸ JB, 8/9/86, p. 3.

¹²¹⁹ JB, 12/6/85, p. 3.

¹²²⁰ JB, 12/10/85, p. 2.

¹²²¹ JB, 15/2/87, p. 3; JB, 19/2/87, p. 6; e JB, 20/2/87, p. 9.

¹²²² JB, 13/4/88, p. 4; JB, 14/ FSP, 5/4/84, capa e p. 57/87, p. 3; e JB, 27/8/88, p. 4.

¹²²³ Artigos 136, 140 e 141, da CF/88. A vedação de reforma constitucional durante sua vigência consta no art. 60, § 1º.

¹²²⁴ Artigos 137, 138 e 139, da CF/88. Nas constituições de 1891 (art. 80), 1934 (art. 175, § 7º) e 1946 (art. 208), o chefe do executivo poderia aplicar o instrumento sem autorização prévia durante o recesso parlamentar, mas nos dias subsequentes o Congresso poderia interromper a sua vigência. O texto de 1934 exigia o aval antecipado da Seção Permanente do Senado, que reunia um número menor de representantes para resolver algumas questões urgentes durante os recessos parlamentares (art. 92).

perturbação da ordem decorrente da ameaça à autonomia parlamentar, e, portanto, não estavam presentes os pressupostos para a aplicação do instituto. Adicionalmente, houve o desrespeito à imunidade parlamentar por meio da detenção de deputados e senadores. Por fim, não foram observados os limites espaciais das medidas quanto à censura prévia e rádios e tevês. Em todos esses casos, os demais poderes da república, via de regra, não aplicaram as sanções correspondentes, em decorrência da arquitetura institucional da época, de determinadas orientações doutrinárias e de afinidades ideológicas e lealdades políticas com os dirigentes do regime. Talvez, também tenha pesado o temor de retaliações ditatoriais. Outras questões, como a constitucionalidade da suspensão da liberdade de locomoção, não foram enfrentadas de modo claro. De qualquer forma, o principal obstáculo para a efetiva limitação da política pelo direito foi a ausência de um controle institucional que pudesse sustar as ilicitudes com rapidez e eficácia para todos os atingidos (ou ao menos uma parcela significativa) submetida ao instrumento. Essa alternativa foi interdita pela falta de controle externo da decretação das medidas, determinada pela ausência de controle parlamentar, na EC-11/78; e pela recusa do STF em avaliar a sua constitucionalidade, em 1984. Assim, na melhor das hipóteses, a inobservância dos limites jurídicos por parte do governo poderia levar apenas a uma discussão posterior sobre a responsabilidade política do chefe do executivo,¹²²⁵ o que é no mínimo improvável em uma ditadura liderada pelas Forças Armadas, ou a decisões judiciais isoladas que garantissem os direitos de uma parcela ínfima da multidão de atingidos.

3.7.1. Os pressupostos fáticos das emergências e a doutrina das questões políticas

Como se viu, o decreto das medidas de emergência foi justificado como forma de resguardar o “livre exercício do Poder Legislativo”, ameaçado pelos manifestantes pró-Diretas que se dirigiam a Brasília para pressionar pela aprovação da Emenda Dante de Oliveira.¹²²⁶ Com isso, a ordem pública local estava ameaçada de “grave perturbação”. Esse argumento parecia se enquadrar na hipótese constitucional de decretação das medidas de emergência por ameaça de “grave perturbação” da “ordem pública”, na

¹²²⁵ Em 1978, o jurista Miguel Reale havia se posicionado favoravelmente ao instituto das medidas de emergência em artigo de opinião, na imprensa. Aos que questionavam a efetividade do seu controle parlamentar posterior, rebateu que isso se devia à falta de uma opinião pública atuante (FSP, 30/9/78, p. 3).

¹²²⁶ FSP, 19/4/84, p. 4.

variante, tomada de empréstimo do dispositivo do estado de sítio, de grave ameaça ao “livre funcionamento dos Poderes”.¹²²⁷ O problema é que esse poder da república, o Congresso Nacional, não julgava atravessar uma situação extraordinária que justificasse o uso do instrumento de emergência. Pelo contrário, o seu presidente, do partido do governo, acreditava que se tratava de uma providência desnecessária. Ao ser oficialmente informado do decreto, declarou reconhecer a prerrogativa constitucional do presidente da república para determinar as medidas, mas asseverou que já havia tomado todas as providências necessárias.¹²²⁸ A contrariedade do parlamento é um forte indício de que o decreto presidencial desrespeitou a sua autonomia a pretexto de resguardá-la.

Notemos que o argumento do governo apresentava como um risco à autonomia do parlamento não apenas as supostas ameaças de agressão física, mas, de modo amplo, a pressão de setores da sociedade e, por extensão, do eleitorado, sobre aqueles que, em tese, eram seus representantes políticos. De uma perspectiva minimamente democrática, essa pressão, na forma de crítica pública e de apresentação de reivindicações, é um dos principais fatores de legitimação da relação entre governantes e governados. O governo foi além, ao estender a censura prévia da imprensa radiodifusiva a todo o país para ocultar, na maior medida possível, a identidade dos parlamentares que votassem contra as Diretas Já: a mera informação dos eleitores sobre a atuação de seus representantes foi tratada como ameaça à ordem pública. Assim, não resta dúvida de que o uso das medidas de emergência em 1984 foi uma prática ditatorial, de negação de princípios elementares de qualquer prática democrática. O objetivo da manobra não era proteger a independência do Congresso Nacional, e sim submetê-lo aos interesses do regime, por meio do efeito intimidatório das medidas e da garantia da exclusividade da prerrogativa de pressionar os parlamentares.

¹²²⁷ Artigos 155 e 156 da EC-1.

¹²²⁸ FSP, 19/4/84, p. 4; DCN, 19/4/84, p. 779; e FSP, 19/4/84, p. 5. Esta foi a declaração do senador Moacir Dalla (PDS): “O juiz da oportunidade da decretação das medidas de emergência é o sr. presidente da República. Não me cabe discutir seu julgamento. Devo, no entanto, adiantar que *todas as medidas de cautela e de segurança já haviam sido adotadas para o bom funcionamento do Congresso Nacional*. Meu dever é dar cumprimento, no que me cabe, à Constituição, aos regimentos internos e às decisões do Plenário. E é o que farei”. Mais cedo, o senador já havia deixado claro que considerava desnecessário esse tipo de tutela do governo sobre o parlamento. O senador opositor Humberto Lucena, do PMDB, havia feito diversas críticas nesse sentido e havia cobrado uma postura da presidência da casa. Ao fim, Moacir Dalla disse-lhe que o editorial da *Folha de São Paulo*, lido em plenário por Lucena, trazia resposta à sua demanda, pois trazia o seu posicionamento: (FSP, 29/4/84, p. 5; e DCN, 19/4/84, p. 779). Referia-se a este trecho do editorial: “cumprir lembrar mais uma vez as declarações do presidente do Congresso, senador Moacir Dalla, de que a própria instituição, através de seus funcionários e sobretudo mediante o respeito ao regimento interno e à Constituição, pode dar as garantias necessárias aos parlamentares” (FSP, 18/4/84, p. 2).

Essa questão foi denunciada no mandado de segurança apresentado ao STF por Ulisses Guimarães e outros líderes oposicionistas, com a assistência do advogado Sobral Pinto. Argumentou-se que o decreto nº 89.566 era inconstitucional, por ausência de grave perturbação da ordem pública configurada por ameaça à autonomia parlamentar, e

Longe de garantir o funcionamento do Congresso Nacional, as medidas de emergência inibem-no, coarctam-no de forma truculenta, intempestiva, ilegal e inconstitucional, submetendo seus integrantes ao constrangimento ilegal decorrente da utilização de poderes de crise, sem a existência dos pressupostos que os justifiquem, cerceando a liberdade de manifestação e de voto dos parlamentares.¹²²⁹

O tribunal não conheceu o pedido, ou seja, rejeitou-o sem enfrentar o seu mérito, por falta de pressupostos formais. Para todos os 11 ministros do plenário, o decreto em questão era uma “lei em tese”, e, nos termos da súmula nº 266, “não cab[ia] mandado de segurança contra lei em tese”. Esse instrumento processual destinava-se a ser utilizado contra ato de autoridade pública que de forma ilegal ou com abuso de poder ameaçasse direito líquido e certo, excetuado o direito de ir e vir.¹²³⁰ Porém, a própria lei listava alguns atos que não poderiam ser atacados pelo mandado.¹²³¹ A súmula complementava-a com a vedação de “lei em tese”. A ideia era que o mandado de segurança servia apenas para garantir direitos subjetivos concretos, de titulares determinados, que, portanto, detinham legitimidade ativa para impetrá-lo em juízo. Um ato normativo geral e abstrato como a lei não os afetava diretamente, mas apenas por intermédio de novos atos de cunho executório, que eram, portanto, os únicos que poderiam ser atacados pelo remédio processual. Via de regra, os decretos e decretos-lei eram equiparados à “lei em tese” nessa questão. Mas havia exceções. Como foi exposto em julgados anteriores da corte, Oscar Corrêa e outros ministros consideravam que o decreto se tornava passível de questionamento por mandado de segurança quando atingisse “com a só decretação”, de modo imediato, os direitos dos impetrantes. Outros ministros, como Djaci Falcão, tinham uma opinião mais restritiva, admitindo essa via processual apenas quando o teor da lei ou

¹²²⁹ STF, *Autos do Processo do MS nº 20.445-1/DF*, de 1984, p. 2. Trata-se de excerto do relatório do mandado de segurança, de autoria do ministro Décio Miranda.

¹²³⁰ Art. 1º da Lei nº 1.533, de 31 de dezembro de 1951 (revogada pela Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009).

¹²³¹ Lei nº 1.533, de 31 de dezembro de 1951: “Art. 5º - Não se dará mandado de segurança quando se tratar: I - de ato de que caiba recurso administrativo com efeito suspensivo, independente de caução. II - de despacho ou decisão judicial, quando haja recurso previsto nas leis processuais ou possa ser modificado por via de correção. III - de ato disciplinar, salvo quando praticado por autoridade incompetente ou com inobservância de formalidade essencial”.

do decreto tivesse as características de um ato administrativo, ou seja, sem caráter geral e de efeitos concretos e imediatos, a exemplo de um dispositivo legal que crie uma pensão para um ex-governante específico.¹²³²

Para o STF, o mandado contra o decreto das medidas de emergência não se enquadrava nesses casos especiais e, portanto, deveria ser rejeitado com base na súmula nº 266. Segundo o relator do processo, a petição inicial sequer traria a indicação das consequências concretas do decreto sobre os direitos dos impetrantes, voltando-se exclusivamente para a defesa das prerrogativas gerais do Congresso e para o questionamento da validade – da constitucionalidade – da “lei em tese”. Mesmo não o “conhecendo”, o que indicava a rejeição do pedido por inadequação formal, sem que houvesse decisão sobre o seu conteúdo, o seu “mérito”, o relator opinou que o decreto presidencial era constitucional e indicou o que poderia ser objeto de um mandado de segurança:

Porque as medidas de emergência, contra as quais se voltam os impetrantes, têm respaldo no art. 155 da Constituição, e assim não se trata de ato arbitrário do Presidente da República, a inconformação dos nobres impetrantes teria de apontar a concreta inconstitucionalidade ou ilegalidade de qualquer ato de sua execução, que aos impetrantes dissesse respeito.¹²³³

O ministro Francisco Rezek foi o único a comentar o voto do relator, afastando o pedido do controle de constitucionalidade com base no argumento de que se tratava de uma questão política, de modo que não poderia ser julgada pelo poder judiciário:

(...) a avaliação da grave ameaça à ordem pública – pressuposto das medidas a que se refere o art. 155 da Constituição Federal – configura juízo estritamente político, confiado, em alguns casos, à discricção exclusiva do Governo, como sucede, entre nós, com as emergências; e noutros, como no do sítio, submetido ao juízo igualmente político do Congresso Nacional. O que não acontece, seguramente em país algum, é de esse alvitre político, entregue em variável medida distributiva aos poderes políticos do Estado, encontrar-se subordinado ao juízo de legalidade do Poder Judiciário.¹²³⁴

Era a chamada doutrina das questões políticas, que preconizava a autocontenção judicial com base na ideia de que o poder judiciário não deveria interferir em algumas competências exclusivas dos poderes “políticos”, o executivo e o legislativo. No Brasil,

¹²³² STF, *Acórdão do MS nº 20.332-3/DF*, de 1983.

¹²³³ STF, *Autos do Processo do MS nº 20.445-1/DF*, de 1984.

¹²³⁴ *Ibid.* E ainda ironizou o advogado Sobral Pinto: “Estou certo de que essa realidade elementar não escapa à compreensão do notável jurista que patrocina o mandado de segurança”.

ela havia sido desenvolvida no início do período republicano, com ampla aplicação em julgamentos sobre o estado de sítio. De acordo com o jurista José Teixeira, prevalecia o seguinte:

Na apreciação de estados de sítio à luz da Constituição de 1891, o Supremo Tribunal Federal consolidou um entendimento, segundo o qual o julgamento político do Congresso Nacional não afastava a competência do Poder Judiciário para apreciar as medidas de exceção, quando violadoras de direitos individuais. Firmou também que o Poder Judiciário não deveria se envolver em funções políticas, de competência privativa dos Poderes Executivo e Legislativo. Com esse argumento, o Tribunal nunca admitiu a possibilidade de julgar os motivos ou razões pelos quais o estado de sítio era decretado. Segundo o seu entendimento, essa era uma questão política, insuscetível de julgamento pelo Poder Judiciário. A existência ou não de comoção intestina, por exemplo, uma das causas justificadoras do estado de sítio, nunca poderia ser apreciada pelo Supremo Tribunal Federal. Tratava-se de decisão sujeita ao livre juízo do autor da medida. Seu caráter discricionário impedia a sindicabilidade judicial.¹²³⁵

De acordo com a Constituição de 1891, a competência para decretar o estado de sítio cabia em primeiro lugar ao Congresso Nacional. O presidente da república só poderia exercê-la durante o recesso parlamentar.¹²³⁶ Assim que os deputados federais e senadores voltassem a se reunir, o que poderia ocorrer por convocação extraordinária, receberiam as justificativas presidenciais e deliberariam acerca da manutenção da vigência do sítio, caso ainda persistisse, e da ocorrência de crime de responsabilidade por parte das autoridades envolvidas.¹²³⁷ Portanto, do ponto de vista formal, o Congresso detinha prerrogativas robustas para aplicar o estado de sítio e para controlar o seu uso por parte do poder executivo. As justificativas dos acórdãos, em regra, traziam esse argumento: o poder judiciário não deveria julgar as razões do decreto presidencial do sítio porque essa competência era de outro poder da república, o legislativo.¹²³⁸

¹²³⁵ TEIXEIRA, José Elaeres Marques, *A doutrina das questões políticas no Supremo Tribunal Federal - STF*, Dissertação de Mestrado em Direito, UFSC, Florianópolis, 2004, p. 145.

¹²³⁶ De acordo com o artigo 80: “Poder-se-á declarar em estado de sítio qualquer parte do território da União, suspendendo-se aí as garantias constitucionais por tempo determinado quando a segurança da República o exigir, em caso de agressão estrangeira, ou comoção intestina (art. 34, nº 21). § 1º - Não se achando reunido o Congresso e correndo a Pátria iminente perigo, exercerá essa atribuição o Poder Executivo federal (art. 48, nº 15)”.

¹²³⁷ Conforme os artigos 34 e 80: “Art. 34 - Compete privativamente ao Congresso Nacional: 21º) (...) aprovar ou suspender o sítio que houver sido declarado pelo Poder Executivo, ou seus agentes responsáveis, na ausência do Congresso”; e “Art. 80 - (...) § 3º - Logo que se reunir o Congresso, o Presidente da República lhe relatará, motivando-as, as medidas de exceção que houverem sido tomadas. § 4º - As autoridades que tenham ordenado tais medidas são responsáveis pelos abusos cometidos”.

¹²³⁸ STF, *Acórdão do HC nº 300*, de 1892; STF, *Acórdãos do HC nº 1.063*, de 1898; STF, *Acórdão do HC nº 3.527*, de 1914; e acórdão do *habeas corpus* nº 14.583, julgado pelo STF em 1925, *apud* TEIXEIRA, A *doutrina das questões políticas no STF*, 2004, p. 95-97.

Porém, a emenda constitucional nº 11 estabelecera um arranjo institucional bastante distinto, sem que o parlamento pudesse tomar a iniciativa para aplicar os novos institutos ou revogar o decreto presidencial correspondente. No caso das medidas de emergência, o presidente da república sequer era obrigado, de modo expresso, a se justificar formalmente perante o Congresso após o término de sua vigência, ao contrário do que estava previsto para o estado de emergência e o de sítio. Mesmo que seja chamado de “controle político”, e não “jurídico”, conforme a dicção tradicional da doutrina, é evidente que a avaliação parlamentar do decreto presidencial poderia se basear em sua constitucionalidade, e não apenas na conveniência e oportunidade. Em 1963, a ausência do pressuposto constitucional da “comoção intestina grave”, atual ou iminente, havia sido um dos argumentos dos setores parlamentares que se negavam a autorizar o uso do estado de sítio por parte do presidente João Goulart. Em 1984, ao que tudo indica, a maior parte dos parlamentares de oposição e até mesmo alguns situacionistas negariam a Figueiredo o uso das emergências, se pudessem, por ausência de grave perturbação da ordem na forma de ameaça à autonomia parlamentar. Mas em 1978 o regime ditatorial havia criado um mecanismo emergencial sem submeter seu uso a qualquer controle parlamentar relevante. Assim, a aplicação da doutrina das questões políticas em 1984 trazia implicações bem distintas daquelas do contexto do estado de sítio da Primeira República, em que a abstenção judicial era compensada, ao menos em parte, pela atuação do parlamento. Com as medidas de emergência, seu uso negava todo e qualquer controle institucional externo dos poderes excepcionais pelo presidente. Apenas a sua eventual autocontenção é que separava a observância da constituição do arbítrio absoluto.

3.7.2. A violação da imunidade parlamentar

Durante as medidas de emergência de 1984, a imunidade parlamentar foi desrespeitada pelo poder executivo federal em pelo menos três episódios distintos, com as detenções do deputado estadual Ivan Ornellas, dos deputados federais Aldo Arantes e Jacques D’Ornellas e do senador Henrique Santillo. No caso dos deputados, a tentativa posterior de responsabilizar as autoridades públicas que os detiveram, por crime de abuso de autoridade, esbarraram no Ministério Público Federal, que monopolizava a prerrogativa de propor a ação penal e cuja chefia era um cargo de livre nomeação do presidente da república. Por sua vez, a situação do senador foi levada ao STF, que afirmou

tardamente o seu direito de ir e vir. Contudo, em nenhum dos casos houve o reconhecimento expresso da violação de imunidades parlamentares.

Como vimos, as detenções dos deputados foram objeto de representações criminais. A atribuição para apreciá-las e decidir acerca da oferta de denúncia penal foi retirada de seus procuradores da república “naturais” e avocada, em todos os casos, pelo Procurador-Geral da República, Inocêncio Mártires Coelho, que era aliado do regime. Ao poder judiciário, ele apresentou o argumento de que não houvera crime na detenção de Ivan Ornellas porque se tratava de uma providência idônea para impedir a violação do decreto das medidas de emergência, pois o detido dirigia-se a “reuniões proibidas”, e o delegado responsável não havia cometido “excessos”. Além do mais, a “detenção do representante (...) durou apenas 12 (doze horas), sendo relaxada espontaneamente, após a verificação da identidade dos detidos e a cessação dos motivos que a determinaram”. Sequer mencionou a imunidade parlamentar do detido e sua relação com as medidas de emergência, mesmo que o tema houvesse sido amplamente explorado na representação criminal. Em suma, o procurador usou dois argumentos alternativos para defender a ação dos executores das medidas de emergência. Primeiro, afirmou a regularidade da detenção, com base no decreto presidencial, a despeito da imunidade parlamentar. Caso se admitisse a sua irregularidade, ele rechaçou a ocorrência de crime de abuso de autoridade, por ausência de excessos e de dolo – o tipo penal em questão não admitia a modalidade culposa.¹²³⁹

Na representação criminal apresentada pelos deputados Aldo Arantes e Jacques D’Ornellas contra o general Newton Cruz, a Procuradoria-Geral da República ignorou mais uma vez a imunidade parlamentar e determinou o arquivamento por não estarem evidenciadas a ilicitude e o dolo da conduta. No entanto, a detenção de parlamentares federais havia sido admitida pelo general em nota pública, sem que ele alegasse a hipótese constitucional de flagrante de crime inafiançável.¹²⁴⁰ Se a imunidade persiste durante o uso de instrumentos de emergência, a detenção de parlamentar federal sem que haja flagrante delito é evidentemente ilícita. Assim, o procurador indicado por Figueiredo demonstrou prontidão para blindar os agentes do regime contra ações penais, valendo-se das suas prerrogativas legais de avocar a competência de qualquer procurador da

¹²³⁹ DPF, *INFE n° 253/SI/SR/DPF/GO*, 1984.

¹²⁴⁰ SNI, *Representação contra a prisão feita pelo General Newton Cruz dos Deputados Aldo Arantes e Jacques D’Ornellas*.

república e de determinar, de modo definitivo, o arquivamento de representações criminais.

A principal diferença do caso do senador Henrique Santillo foi o reconhecimento, pelo poder judiciário, da ilicitude da restrição de sua liberdade de locomoção. As circunstâncias sugerem que sua imunidade parlamentar foi um fator importante. Porém, o acórdão do STF não foi justificado de forma explícita por esse fundamento, mas por um direito de titularidade de todo e qualquer cidadão:

Como cidadão e, com maior razão, na qualidade de integrante do Congresso Nacional, não pode o paciente ser interceptado na sua liberdade de ir e vir, sem que haja flagrante delito ou ordem escrita da autoridade competente (§ 12, do art. 153, da Constituição Federal.¹²⁴¹

Sem dúvida, a concessão do *habeas corpus* foi uma forma de declarar limites jurídicos aos poderes emergenciais do governo. No entanto, se a retomada de sua liberdade dependesse da ordem judicial, o senador teria perdido algumas horas da sessão que deliberou sobre a Emenda Dante de Oliveira. Para o seu benefício, a autoridade coatora já havia relaxado o constrangimento arbitrário. Ele havia sido barrado pela polícia na tarde de 24 de abril.¹²⁴² Às 18h30, o seu pedido foi recebido pelo ministro relator do STF, que estava ciente de sua urgência e, ao que tudo indica, convencido de sua procedência. Poderia ter concedido a ordem de imediato, como ele mesmo afirmou em seu voto. Mas preferiu aguardar a sessão plenária da tarde do dia seguinte. No dia 25 pela manhã, iniciou-se a sessão parlamentar crucial para as medidas de emergência. Somente no início da tarde os ministros do Supremo se reuniram e concederam o salvo-conduto para o senador.¹²⁴³

Esse uso do tempo marcou toda a atuação do STF durante as medidas de emergência de 1984, criando insegurança jurídica para os atingidos e tornando inócuas as suas decisões. O instituto foi aplicado pelo governo com o propósito claro de dificultar a aprovação da proposta de emenda constitucional das Diretas Já, cuja votação estava programada para uma data determinada. A execução das medidas de emergência cumpria

¹²⁴¹ STF, *Autos do Processo do HC nº 61.923-1/GO*, de 1984.

¹²⁴² FSP, 26/4/84, p. 16. Segundo o jornal, o senador foi apenas barrado pela polícia, sem ser propriamente preso, e o *habeas corpus* concedido não foi necessário para garantir a sua liberdade de locomoção. Logo, depreende-se que foi liberado pela polícia com relativa rapidez. Por outro lado, notemos que ficou retido por tempo suficiente para impetrar um pedido de salvo-conduto ao STF, por telegrama.

¹²⁴³ STF, *Autos do Processo do HC nº 61.923-1/GO*, de 1984. Sobre o momento da sessão do STF, no dia 25 de abril, ver JB, 26/4/84, p. 8.

de modo satisfatório o objetivo de neutralizar em parte a estratégia dos partidários da emenda. Ao recorrerem ao poder judiciário, eles buscavam readquirir o gozo dos direitos necessários para retomar essa estratégia. No entanto, a procrastinação judicial equivalia, na prática, à permissão para que a manobra do governo continuasse a produzir os seus efeitos. Os onze juízes dispuseram-se a decidir apenas quando a execução das medidas de emergência já havia produzido todos os efeitos esperados pelo regime, sem que fosse possível, ao menos em parte, a sua reversão por decisão judicial. É o caso do pedido dos parlamentares mato-grossenses para que todos os cidadãos de seu estado ganhassem um salvo-conduto para se dirigir a Brasília, no exercício de sua liberdade de locomoção, ou das tentativas de garantir o direito de transmitir por rádio e TV a sessão do Congresso sem censura prévia. Os ministros deixaram que se tornasse tarde demais para que suas decisões pudessem frustrar minimamente a estratégia do governo.¹²⁴⁴ A um só tempo, essa demora mantinha na incerteza os atingidos, talvez até mesmo prejudicando a redefinição das táticas políticas dos defensores da emenda.

3.7.3. *A censura em todo o país*

A extensão da censura a todo o Brasil por parte do governo foi questionada em ao menos cinco reclamações ao poder judiciário. Todas foram indeferidas.¹²⁴⁵ O argumento mais comum para justificar as decisões foi de cunho processual, como a inadequação do instrumento utilizado para o pedido, a incompetência sobre a “verdadeira” autoridade coatora em questão e a ilegitimidade das partes.¹²⁴⁶ Em um dos casos, o juiz atestou de forma expressa a validade da censura promovida.¹²⁴⁷ Em outra decisão, afirmou-se que a

¹²⁴⁴ STF, *Autos do Processo do HC nº 61.921-5/DF*, de 1984; e STF, *Autos do Processo do MS nº 20.444-3/SP*, de 1984. Reiteramos que ambos foram julgados apenas na tarde do dia 25 de abril, quando a sessão deliberativa sobre a Emenda das Diretas já estava ocorrendo há algumas horas. No caso do HC nº 61.921-5, o pedido foi entregue ao presidente do STF, Cordeiro Guerra, na noite do dia 19 de abril, véspera do feriado de Sexta-Feira Santa. Recebeu-o na segunda-feira seguinte, 23 de abril, e no outro dia pediu informações à autoridade coatora, o presidente da república, que ainda não havia respondido ao tempo do julgamento, em 25 de abril. Foi dispensada a vista dos autos ao Procurador-Geral da República, nos termos do Regimento Interno do STF, por haver “urgência” – o que contrasta com o restante da tramitação do processo, em que não houve qualquer pressa dos ministros. A decisão denegatória foi unânime, com o voto de todos os membros do tribunal.

¹²⁴⁵ STF, *Autos do Processo do MS nº 20.444-3/SP*, de 1984; JB, 25/4/84, p. 7; FSP, 26/4/84, p. 16; e JB, 26/4/84, p. 8.

¹²⁴⁶ JB, 25/4/84, p. 7; PEREIRA, *O golpe do silêncio*, p. 67; e STF, *Autos do Processo do MS nº 20.444-3/SP*, de 1984.

¹²⁴⁷ FSP, 26/4/84, p. 16.

competência para autorizar ou não a transmissão da votação da emenda era do Congresso Nacional, mas se tratava de opinião não vinculante do magistrado.¹²⁴⁸

O reconhecimento da regularidade dessa prática repressiva foi feito pelo juiz Jacy Garcia Vieira, da 2ª Vara Federal de Brasília. Foi no caso já mencionado do mandado de segurança da Rádio Jornal do Brasil, que pedia liberdade para enviar informações por *telex* de Brasília para o Rio de Janeiro, onde seriam usadas para transmissões radiofônicas não abrangidas pelas medidas de emergência. Para o magistrado, o governo detinha competência para censurar essa manobra da rádio, com base no decreto das emergências e na sua regulamentação pelo Comando Militar do Planalto. Fez esta análise dos dois documentos normativos:

permitted a interpretação de que qualquer material radiofônico, produzido ou gerado na área submetida às medidas de emergência, mesmo destinadas à irradiação ou divulgação, em outras partes do país, as referidas medidas estão sujeitas às mesmas e à prévia liberação.¹²⁴⁹

No entanto, essa interpretação exonerava a atuação do poder executivo de limites jurídicos relativos ao espaço, em contrariedade ao texto constitucional e ao decreto presidencial. O primeiro, nos termos da EC-11/78, indicava que as medidas de emergência só poderiam ser aplicadas “em locais determinados e restritos”. Para uma maior abrangência territorial, os institutos adequados eram o estado de emergência e o de sítio, que poderiam alcançar “regiões” inteiras.¹²⁵⁰ Ao tempo da reforma promovida por Geisel, essa maior restrição das medidas de emergência havia sido apresentada inclusive como uma das contrapartidas à ausência de controle parlamentar específico sobre o ato de sua aplicação.¹²⁵¹ O decreto presidencial seguiu à risca essa norma, ao submeter a regime extraordinário apenas o Distrito Federal e dez municípios de Goiás. Portanto, a extensão dos efeitos da censura a todo o país violou tanto a limitação constitucional quanto a definição do decreto.

Para justificar a sua opção, o governo agiu como se o decreto indicasse os locais a partir dos quais não se poderia transmitir, com liberdade, notícias por rádio e TV, e não onde a recepção das mesmas, pelos espectadores, deveria se sujeitar a controle estatal

¹²⁴⁸ JB, 25/4/84, p. 7; e PEREIRA, *O golpe do silêncio*, p. 67.

¹²⁴⁹ JB, 26/4/84, p. 8.

¹²⁵⁰ Contra essa abrangência nacional das medidas de emergência, manifestaram-se alguns “juristas de Brasília” – não identificados pela *Folha de São Paulo* (FSP, 20/4/84, p. 4) – e o vice-presidente do Conselho Federal da OAB, Herman Baeta (FSP, 21/4/84, p. 5).

¹²⁵¹ CSN, *Ata da 53ª Reunião do CSN*, 1978.

prévio.¹²⁵² Porém, essa manobra era contraditória com o próprio conceito de emergência contido, em linhas gerais, no texto constitucional. Em quaisquer dos três institutos, a premissa era de que determinado território se encontrava em situação excepcional, de “emergência”, por ameaça ou ocorrência de grave perturbação da ordem, e o exercício de determinados direitos e garantias constitucionais contribuía para essa desordem. Logo, a suspensão desses direitos e garantias era justificada por se considerar que era um meio hábil para o retorno à normalidade nesse território específico. Ao decretar medidas de emergência, Figueiredo indicou claramente o espaço geográfico em situação extraordinária. No caso da censura às telecomunicações, a lógica era de que a livre circulação de notícias por rádio e TV nesse espaço ameaçava a ordem no mesmo. Não se consegue imaginar como a recepção de uma notícia sobre a votação da emenda das Diretas em Belém do Pará ou Chapecó, em Santa Catarina, poderia concorrer para a grave perturbação da ordem pública em Brasília. A censura a essas localidades só poderia ser justificada pelo argumento de que também estavam em situação de emergência. Porém, nesse caso, deveria haver a devida declaração formal desse estado. Se nessa situação fosse incluído todo o país ou regiões maiores, o instrumento adequado seria outro: o estado de emergência ou o estado de sítio. Junto com essa expansão, no entanto, viriam alguns ônus indesejáveis para o governo: a proibição de reforma constitucional, o que levaria ao adiamento da votação da emenda, contrariando o objetivo de rejeitá-la o quanto antes para evitar o aumento da pressão popular em seu favor, ao longo do tempo; e a submissão do decreto presidencial ao Congresso, no caso do estado de sítio, o que poderia levar à sua revogação em poucos dias.

A interpretação da censura prévia aplicada pelo governo e respaldada expressamente pelo juiz Jacy Garcia Vieira esvaziava as limitações geográficas do texto constitucional e do próprio decreto presidencial de qualquer sentido jurídico. O aparente limite não limitava coisa alguma. Era um verdadeiro *grey hole*, na terminologia de Dyzenhaus, um espaço de arbítrio com vernizes de legalidade. Mesmo que se optasse por declarar sob emergência apenas determinadas localidades, o poder executivo poderia estender os seus efeitos (ao menos em parte) a quaisquer outras. A conveniência política do governo tornava-se o único critério relevante para a escolha de um ou outro instituto constitucional. No episódio das Diretas Já, é provável que houvesse interesse de restringir direitos em todo o país. Porém, essa amplitude tornaria o autoritarismo ainda mais

¹²⁵² FSP, 24/4/84, p. 14.

evidente, aumentando o desgaste público do regime, e traria, com o estado de emergência ou de sítio, exigências jurídicas bastante indesejáveis. Assim, o uso de medidas de emergência era atrativo, ainda mais diante da falta de disposição dos juízes para impor ao regime a observância dos limites geográficos do instituto.

Outras entidades recorreram à Justiça Federal contra a dilação da censura para todo o país, a Fenaj e a ABI, mas tampouco obtiveram sucesso.¹²⁵³ No último caso, o juiz indeferiu o pedido liminar com base em dois argumentos, a falta de legitimidade ativa da Associação e a incompetência do poder judiciário para obrigar a transmissão da votação no Congresso. Contudo, afirmou que competia ao poder legislativo autorizar ou não a transmissão. Essa opinião contrariava as pretensões do poder executivo e chegou a ser exaltada pelo advogado peticionário como uma vitória. Mas não fazia parte da decisão e, ao que parece, não teve consequências práticas.¹²⁵⁴

O STF também foi interpelado sobre o assunto em dois mandados de segurança. No primeiro, de autoria do advogado Geraldo Forbes, de São Paulo, argumentava-se que a manobra violava o seu direito à informação. Por unanimidade, os ministros não conheceram o pedido por considerarem que se aplicava a súmula nº 266, que vedava o uso do instrumento processual escolhido para questionar “lei em tese”. Ao mesmo tempo, os atos do executor das medidas não eram de competência originária do Supremo – mas da Justiça Federal.¹²⁵⁵ O segundo mandado foi impetrado pela OAB/PE, no dia 24 de abril, e não foi julgado na sessão plenária do dia seguinte.¹²⁵⁶ Logo, foi prejudicado, ao menos para o fim de conter os poderes de emergência antes que auxiliassem a garantir a rejeição das Diretas.

3.7.4. *Ambiguidades sobre a suspensão do direito de ir e vir*

O STF e o Procurador-Geral da República apresentaram várias interpretações sobre a licitude de se suspender a liberdade de locomoção em decorrência das medidas de emergência. Ao julgar o *habeas corpus* do senador Henrique Santillo, a corte suprema negou-a de forma categórica. Toda a população continuava com essa garantia intacta.¹²⁵⁷ Porém, no mesmo dia, o pedido impetrado pelos parlamentares mato-grossenses recebeu

¹²⁵³ JB, 26/4/84, p. 8; e JB, 25/4/84, p. 7.

¹²⁵⁴ JB, 25/4/84, p. 7.

¹²⁵⁵ STF, *Autos do Processo do MS nº 20.444-3/SP*, de 1984.

¹²⁵⁶ JB, 25/4/84, p. 7; e Diário de Pernambuco, 26/4/84, p. A-3.

¹²⁵⁷ STF, *Autos do Processo do HC nº 61.923-1/GO*, de 1984.

uma resposta ambígua. Todas as medidas coercitivas previstas no decreto presidencial encontrariam previsão constitucional. Ao mesmo tempo, não ficou claro se o decreto suspendia a liberdade de locomoção, no entendimento dos ministros.¹²⁵⁸ Por fim, o procurador Inocêncio Mártires Coelho justificou a detenção do deputado estadual Ivan Ornellas com um argumento *sui generis*: a restrição da liberdade justificava-se por ser um meio apto para garantir a suspensão do direito de reunião, essa sim determinada pela constituição e pelo decreto.¹²⁵⁹

Por um lado, essa variação de posicionamentos sugere uma insegurança das autoridades que as proferiram quanto à licitude da suspensão do direito individual em questão, ao contrário do governo, cuja segurança era indicada pelo esforço que investiu nas barreiras rodoviárias, de forma ostensiva. Na doutrina, essa interpretação também era aceita.¹²⁶⁰ Por outro lado, as diversas opiniões talvez refletissem a dificuldade de se lidar com a violação de imunidades parlamentares, principalmente no caso do senador Santillo. Os ministros queriam manter a sua lealdade ao regime que os investira em seus cargos. Nesse sentido, também era problemática a afirmação da manutenção da liberdade plena de ir e vir de todo e qualquer cidadão durante as emergências, pois colocava em dúvida toda a operação das barreiras rodoviárias. Porém, é provável que tenham ponderado que o pior, naquele momento, seria avaliar a detenção ilícita de um senador da república, o que poderia ser interpretado como mais um ataque do regime contra a autonomia do Congresso Nacional.

3.7.5. *Lealdades políticas e afinidades ideológicas*

Alguns dos aspectos destacados nas decisões do poder judiciário e nos posicionamentos do Ministério Público remetem a antigas tradições de interpretação jurídica, como no caso da aplicação da doutrina das questões políticas para afastar o controle judicial sobre os fundamentos da decretação de emergências. Porém, outros escapam a esse tipo de explicação, consistindo em incongruências inegáveis, como a ambiguidade quanto à liberdade de locomoção e o silêncio sobre a imunidade parlamentar. Uma hipótese explicativa é que decorrem das lealdades políticas e das afinidades ideológicas entre os agentes que tomaram essas decisões e os principais

¹²⁵⁸ STF, *Autos do Processo do HC nº 61.921-5/DF*, de 1984.

¹²⁵⁹ DPF, *INFE nº 253/SI/SR/DPF/GO*, 1984.

¹²⁶⁰ FERREIRA FILHO, *O Estado de Sítio*, p. 151. Ver explicação da nota 170.

dirigentes do regime ditatorial. Isso não significa que os primeiros invariavelmente decidissem em conformidade com os interesses dos últimos, até mesmo porque para se obter alguma legitimação política a partir da ideia de estado de direito se fazia necessária uma mínima aparência de autonomia judicial. Mas talvez as decisões sempre favorecessem o regime quando os seus interesses mais importantes estivessem em jogo, como no debate das Diretas Já. Havia fortes sinais públicos de que seus dirigentes consideravam crítica a situação, como a própria decretação das medidas de emergência. Nos bastidores, é muito provável que tenham expressado essas preocupações com clareza para os demais atores políticos envolvidos, inclusive para os magistrados e para o chefe do Ministério Público Federal. Assim, as incongruências das decisões judiciais e “ministeriais” poderia ser explicada como a forma possível de conciliar a aparência de legalidade e os interesses cruciais da ditadura militar.

O cargo de procurador-geral da república era de livre nomeação do presidente da república, e seu ocupante poderia ser exonerado a qualquer tempo sem necessidade de justificativa especial. Inocêncio Mártires Coelho ocupava-o desde 1981, depois de atuar como consultor jurídico do ministro-chefe da Casa Civil, general Golbery do Couto e Silva. Junto à Justiça Eleitoral, viria a se empenhar para garantir a fidelidade partidária, de modo que os delegados do PDS no Colégio Eleitoral não pudessem votar em Tancredo Neves, do PMDB.¹²⁶¹

No STF, os 11 membros haviam sido todos indicados pelos presidentes militares. Muitos haviam exercido cargos políticos importantes dentro do regime, como Alfredo Buzaid, ministro da justiça do presidente Médici e entusiasta dos atos institucionais; Moreira Alves, que havia sido seu chefe de gabinete no ministério e que depois, em 1972, veio a ser nomeado Procurador-Geral da República; e Décio Miranda, que havia ocupado a chefia do Ministério Público Federal durante o governo do general Costa e Silva. Os três foram relatores de ações judiciais relacionadas às medidas de emergência, em 1984. Ainda havia os ministros Oscar Corrêa, ex-deputado da UDN e defensor da tese governista sobre as emergências constitucionais na Conferência da OAB de 1978; Aldir Passarinho, que havia sido membro do segundo escalão do governo federal, na Casa Civil, nos primeiros meses após o Golpe de 1964; Francisco Rezek, que assessorara o ministro Leitão de Abreu, no início do Governo Figueiredo; e Rafael Mayer, consultor-geral da

¹²⁶¹ SOUSA, Luís Otávio de, *Inocêncio Mártires Coelho*, CPDOC, disponível em: <<http://fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/coelho-inocencio-martires>>, acesso em: 27 jun. 2021. Há alguns anos, ele lecionava na Faculdade de Direito da Universidade de Brasília.

república durante o Governo Geisel.¹²⁶² Ressaltamos que esses apontamentos não visam reduzir o voto dos ministros à expressão dos interesses do regime, mas apenas explicitar relações que podem explicar algumas incongruências nas decisões do STF sobre as medidas de emergência.

Não se obteve acesso aos processos da Justiça Federal sobre as medidas de emergência, o que impede a sua análise e a identificação de eventuais incongruências. Todas as decisões localizadas foram favoráveis ao governo, ao negar a ilicitude da censura aplicada ou sequer conhecendo as ações impetradas, por ausência de pré-requisitos processuais.¹²⁶³ O único elemento que destoou desse padrão foi a afirmação de que caberia ao Congresso Nacional autorizar a transmissão ao vivo da votação da Emenda Dante de Oliveira, da lavra do juiz Dario Abranches Viotti, na sentença em que não conheceu o mandado de segurança apresentado pela ABI por falta de legitimidade processual ativa – ou seja, a negação da competência do governo para regular o tema não foi incluída em sua decisão. Na carreira do magistrado mineiro, que aceitou o cargo por concurso público, em 1974,¹²⁶⁴ chama a atenção uma justificativa que apresentou ao general Octávio Medeiros, chefe do SNI, por ter decidido contra o regime em 1982. O caso tratava da exclusão de uma candidata do concurso para Oficial de Chancelaria, do Itamaraty, em 1976, por suposto envolvimento com uma organização comunista no final

¹²⁶² CPDOC, *Alfredo Buzaid*, disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/buzaid-alfredo>>, acesso em: 27 jun. 2021; JUNQUEIRA, *ALVES, José Carlos Moreira*; CPDOC, *Décio Meirelles de Miranda*, disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/miranda-decio-meireles-de>>, acesso em: 27 jun. 2021; SOUSA e BARROS, *Oscar Dias Correia*; CPDOC, *Aldir Guimarães Passarinho*, disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/aldir-guimaraes-passarinho>>, acesso em: 27 jun. 2021; MOURA e SATO, *Francisco Rezek*; CPDOC, *Luís Rafael Mayer*, disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/mayer-luis-rafael>>, acesso em: 27 jun. 2021; JUNQUEIRA, *José Néri da Silveira*; CPDOC, *Djaci Falcão*, disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/djaci-alves-falcao>>, acesso em: 27 jun. 2021; CPDOC, *João Batista Cordeiro Guerra*, disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/guerra-joao-batista-cordeiro>>, acesso em: 27 jun. 2021; e CPDOC, *Pedro Soares Muñoz*, disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/munoz-pedro-soares>>, acesso em: 27 jun. 2021.

¹²⁶³ JB, 26/4/84, p. 8; JB, 26/4/84, p. 8; JB, 25/4/84, p. 7; e PEREIRA, *O golpe do silêncio*, p. 67.

¹²⁶⁴ JB, 25/4/84, p. 7; e *Ibid.*, p. 67. As duas outras decisões da Justiça Federal sobre as medidas de emergência foram tomadas por Jacy Garcia Vieira, indicado ao cargo pelo presidente Castelo Branco, em 1967, e aprovado pelo Senado (CB, 26/1/67, 2º caderno, p. 3), e Vicente Leal, concursado em 1976 (JB, 28/2/76, p. 7). Entre 1966, quando a recriação desse ramo do poder judiciário, pelo AI-2, foi regulamentada em lei, e 1972, todos os juízes federais eram indicados pelo chefe do executivo federal e submetidos à aprovação dos senadores. Os concursos para o cargo foram iniciados em 1972 (LEI que criou o CJF e a Justiça Federal completa 45 anos, *Conselho da Justiça Federal*, disponível em: <<https://www.cjf.jus.br/cjf/noticias/2011/maio/lei-que-criou-o-cjf-e-a-justica-federal-completa-45-anos>>, acesso em: 27 jun. 2021).

dos anos sessenta. Em 1982, Viotti decidiu contra essa exclusão.¹²⁶⁵ Pouco depois, enviou a íntegra de sua sentença ao general Medeiros, com a seguinte explicação:

Tendo sido publicado resumo de sentença que proferi, o qual é inexato na parte em que se refere ao Serviço Nacional de Informações, remeto a V. Exa. o texto integral da sentença.

Sirvo-me da oportunidade para remeter cópia de trabalho anterior, de minha autoria, sobre o combate à corrupção e ao Comunismo.¹²⁶⁶

O trabalho encaminhado era a sua monografia para o *Curso Superior de Guerra*, da ESG, realizado em 1970 após a aceitação de sua participação pelo próprio presidente Médici. Chamava-se “Análise dos antecedentes e das consequências da Revolução de Março de 1964, no tocante à contenção do processo subversivo desencadeado pelo movimento comunista internacional e da corrupção, sugerindo medidas para reduzir ou anular seus efeitos”.¹²⁶⁷ Note-se que o encaminhamento desse escrito era desnecessário para retificar uma suposta distorção jornalística de sua opinião sobre o SNI. Para tanto, bastaria o envio da sentença ou uma explicação pontual sobre o tema. Mas Dario Viotti quis reforçar o seu alinhamento com o regime, demonstrando que havia frequentado a principal instituição acadêmica da ditadura militar e que também estava comprometido no combate ao comunismo. É possível que temesse alguma retaliação da cúpula militar e que percebesse, nesse contexto, a fragilidade de sua autonomia formal como magistrado.

3.7.6. *Outros elementos da arquitetura institucional autoritária*

A análise da aplicação das medidas de emergência em 1984 demonstra que a relativa falta de limites jurídicos do poder político não pode ser explicada apenas pela atuação individual dos magistrados e dirigentes do Ministério Público, mas também pela arquitetura institucional do período. Não havia previsão constitucional de controle parlamentar efetivo sobre o uso das medidas de emergência. A atuação do poder judiciário poderia compensar, em parte, essa lacuna, desde que fosse célere e que pudesse gerar efeitos gerais sobre todos os atingidos pelo instrumento, o que não condizia com a estrutura do serviço jurisdicional. O tempo entre a decretação das medidas e o alcance de

¹²⁶⁵ JB, 19/5/82, p. 2. A candidata chamava-se Helena Mendes Lopes Caçado, e sua exclusão do concurso foi justificada pelo governo por sua suposta participação em atividades contestatórias, “como simpatizante do Partido Comunista Brasileiro Revolucionário (PCBR)”, em 1968.

¹²⁶⁶ JUSTIÇA FEDERAL; VIOTTI, *Ofício s/nº [ao general Octávio Aguiar de Medeiros, chefe do SNI]*.

¹²⁶⁷ *Ibid.*

seu objetivo político, com a rejeição da Emenda Dante de Oliveira, foi muito exíguo, o que dificultaria uma prestação jurisdicional adequada mesmo que houvesse disposição dos magistrados para impor ao governo a observância de limites jurídicos. Ademais, tendo em vista a amplitude dos atingidos pelos efeitos do instituto, apenas decisões com efeitos igualmente amplos poderiam remediar em tempo as eventuais ilicitudes, como a declaração de inconstitucionalidade do decreto com efeitos *erga omnes*. No entanto, a proposição da ação judicial correspondente dependia da iniciativa de uma autoridade subordinada ao presidente, o Procurador-Geral da República. Assim, essa arquitetura institucional era um dos grandes obstáculos para que os poderes das medidas de emergência fossem submetidos a limites jurídicos, assim como as lealdades políticas e as afinidades ideológicas entre os magistrados e os dirigentes do regime e certa tradição conservadora da doutrina das questões políticas.

Da perspectiva do governo, a principal justificativa para a criação das medidas de emergência e do estado de emergência havia sido a ausência de controle parlamentar efetivo. O estado de sítio era considerado inadequado porque permitia ao Congresso revogar a sua decretação pelo presidente em poucos dias. Assim, os deputados e senadores poderiam decidir sobre a conveniência política e também a constitucionalidade do ato normativo. Sem dúvida, podemos imaginar situações em que decisões parlamentares equivocadas seriam prejudiciais para a manutenção da ordem pública, partindo-se do pressuposto de que os instrumentos constitucionais de emergência são necessários para a sua proteção em situações de crises graves. Mas, por outro lado, os efeitos de decretos ilícitos poderiam ser neutralizados com rapidez, salvaguardando os direitos e garantias constitucionais. Como se sabe, as medidas de emergência não previam essa forma de controle. Caso contrário, é provável que muitos parlamentares teriam sustado a sua aplicação em 1984, inclusive na base governista. Outra modalidade de controle parlamentar poderia ocorrer após o fim das emergências. A sua previsão poderia dissuadir o governo de cometer abusos, de forma preventiva, ou poderia levar à reafirmação do estado de direito, na forma da aplicação de sanções políticas. Mas as medidas tampouco comportavam esse procedimento.

O controle judicial das medidas de emergência só poderia suprir, em parte, essa ausência de controle parlamentar por meio de decisões rápidas e de efeitos amplos. Contudo, a velocidade dos eventos de abril de 1984 dificultava, de antemão, a prevenção significativa da violação de direitos e garantias. Foram apenas 7 dias entre a edição do decreto e a rejeição da Emenda das Diretas, o que incluiu um feriado e um fim de semana.

Restaram 4 dias úteis. Mesmo assim, a Justiça Federal julgou rapidamente os pedidos que lhe foram feitos – foram identificados quatro.¹²⁶⁸ Ao STF, foram propostas ao menos 6 ações entre os dias 19 e 24 de abril. Em nenhuma delas foi utilizada a prerrogativa de julgar de modo liminar e monocrático os pedidos de *habeas corpus*. Preferiram levar 5 delas ao plenário no dia da votação, 25 de abril, postergando a decisão sobre a sexta. Notemos que a maioria desses pedidos haviam sido propostos na véspera e na antevéspera, ou seja, há pouco tempo.¹²⁶⁹ A exceção foi um *habeas corpus* impetrado por parlamentares federais do Mato Grosso, que pediam um salvo-conduto para si e para seus conterrâneos que quisessem se deslocar até Brasília para acompanhar a votação da emenda.¹²⁷⁰ Apesar da morosidade deliberada dos ministros, nesse e em outros casos, o tempo do trâmite dos pedidos durou poucos dias, o que indica que o arranjo institucional em si era inadequado para frear abusos dos poderes presidenciais de emergência.

Quanto à sua amplitude, os efeitos das decisões judiciais incidiam, via de regra, apenas sobre os participantes do processo. No contexto das medidas de emergência, esse modelo era razoavelmente adequado para coibir abusos isolados dos poderes previstos pelo decreto presidencial. Porém, as ilicitudes foram massivas, como no caso da censura à radiodifusão em todo o país. Caso o próprio decreto fosse considerado inconstitucional, como se alegou com base em fortes indícios, a execução das medidas gerava a violação de direitos e garantias individuais de virtualmente toda a sociedade brasileira. Em tese, o poder judiciário poderia resolver essas questões por meio da declaração de inconstitucionalidade do decreto de Figueiredo, com efeitos *erga omnes*. Mas os obstáculos eram inúmeros.

Em primeiro lugar, essa eficácia só poderia ocorrer após decisão final do STF. Ademais, ela dependia de decisão do Senado Federal, para que fosse suspensa a execução do ato normativo impugnado,¹²⁷¹ ou da concessão de pedido do Procurador-Geral da

¹²⁶⁸ JB, 26/4/84, p. 8; JB, 26/4/84, p. 8; JB, 25/4/84, p. 7; PEREIRA, *O golpe do silêncio*, p. 67; e FSP, 21/4/84, capa e p. 5. A última referência trata de um *habeas corpus* impetrado na Justiça Federal em benefício dos dois repórteres do jornal *Última Hora* detidos no dia 20 de abril, em frente à catedral de Brasília. O juiz Jacy Vieira não concedeu o pedido liminar, preferindo antes solicitar informações à autoridade coatora, o general Newton Cruz. Porém, os detidos foram liberados antes que o magistrado pudesse avaliar as razões das detenções (FSP, 23/4/84, p. 4).

¹²⁶⁹ STF, *Autos do Processo do MS nº 20.447-8/PE*, de 1984; STF, *Autos do Processo do MS nº 20.444-3/SP*, de 1984; STF, *Autos do Processo do HC nº 61.920-7/DF*, de 1984; STF, *Autos do Processo do MS nº 20.445-1/DF*, de 1984; STF, *Autos do Processo do HC nº 61.923-1/GO*, de 1984.

¹²⁷⁰ STF, *Autos do Processo do HC 61.921-5/DF*, de 1984.

¹²⁷¹ De acordo com o artigo 42 da EC-1/69: “Compete privativamente ao Senado Federal: VII - suspender a execução, no todo ou em parte, de lei ou decreto, declarados inconstitucionais por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal”.

República para antecipar esses efeitos em caráter cautelar.¹²⁷² No primeiro caso, a decisão política poderia tardar ou não vir. No segundo, era muito improvável que uma autoridade subordinada ao presidente da república colaborasse de modo decisivo para suspender um de seus atos. Igualmente adversos eram os caminhos processuais para se chegar a uma declaração de inconstitucionalidade. Uma das vias era o procedimento para questionar o decreto em si, à parte de qualquer violação concreta de direitos individuais. Era a representação de inconstitucionalidade. Sua iniciativa cabia ao Procurador-Geral, o que levava ao obstáculo exposto acima.¹²⁷³ A outra alternativa era a declaração incidental, que poderia ocorrer quando determinado jurisdicionado alegasse que o ato normativo em tese afrontava direitos de sua titularidade. Qualquer juiz poderia proferi-la, mas com efeitos limitados às partes do processo.¹²⁷⁴ A eficácia *erga omnes* dependia sempre de decisão final do STF e da colaboração do Procurador-Geral ou do Senado. Logo, diante da velocidade dos eventos de 1984, a suspensão da execução do decreto presidencial só poderia ocorrer em tempo hábil se a ação pudesse ser ajuizada com celeridade no próprio Supremo. No entanto, como se viu, havia uma súmula que impedia a interposição de mandado de segurança contra “lei em tese”. O uso do outro instrumento célere, o *habeas corpus*, esbarrou no entendimento de que o autor do decreto das medidas de emergência não poderia ser considerado uma autoridade coatora, mas apenas seus executores. Com isso, afastava-se a competência originária do tribunal e, por consequência, se tornava ainda mais incerta e distante a suspensão da execução do decreto. No seu conjunto, a atuação do STF durante as medidas de emergência indicava que nenhum instrumento processual era adequado para se questionar a constitucionalidade do decreto presidencial. A esses fatores institucionais, somavam-se as lealdades políticas e as afinidades ideológicas dos magistrados com os dirigentes do regime e a leitura conservadora da doutrina das questões políticas.

Todos esses aspectos do controle jurisdicional das medidas de emergência sugerem algumas conclusões. Em primeiro lugar, demonstram que o poder judiciário se absteve, em grande medida, de impor limites jurídicos ao governo. Além disso, indicam

¹²⁷² Essa prática chegou a ser aceita pelo STF, nos anos setenta, de forma a antecipar os efeitos do ato de competência do senado, nos termos do art. 42 da EC-1 (SLAIBI FILHO, Nagib, Breve história do controle de constitucionalidade, *Revista da EMERJ*, v. 5, n. 20, p. 36, 2002).

¹²⁷³ Nos termos do art. 119 da EC-1: “Compete ao Supremo Tribunal Federal: (...) I) a representação do Procurador-Geral da República, por inconstitucionalidade ou para interpretação de lei ou ato normativo federal ou estadual”. A Emenda Leitão de Abreu, apresentada pelo governo, ampliava os agentes com legitimidade ativa para essa iniciativa, estendendo-a ao Conselho Federal da OAB (JB, 25/4/84, p. 6).

¹²⁷⁴ SLAIBI FILHO, *Breve história do controle de constitucionalidade*.

que a arquitetura institucional vigente era inadequada para esses casos, pois era morosa e de efeitos demasiadamente individualizados. O governo poderia abusar do instituto de suspensão de direitos e garantias constitucionais, com efeitos massivos, para seus próprios fins políticos, sem qualquer risco relevante advindo da imposição de limites jurídicos pelo poder judiciário. Nesse aspecto, o modelo do estado de sítio, de submissão do decreto presidencial à deliberação do Congresso Nacional, trazia um potencial de eficácia muito maior. Essa foi uma das principais razões para que o modelo fosse afastado na reforma de 1978. O regime ditatorial sabia que nem sempre os parlamentares, mesmo os situacionistas, compartilhavam de seus interesses, e não admitia a frustração de seus interesses políticos mais proeminentes, que eram apresentados como “nacionais”. Assim, afastar o controle parlamentar dos instrumentos de emergência, no momento em que se abria mão dos atos institucionais, era uma forma de assegurar esses interesses, mesmo contra a vontade do parlamento. Foi isso que aconteceu em 1984. As medidas de emergência foram utilizadas para submetê-lo à vontade do regime. O Congresso Nacional estava sob ataque.

3.8. Tutela do parlamento

O uso das medidas de emergência visou submeter o Congresso Nacional à vontade do regime militar, de modo análogo ao uso dos atos institucionais, nos anos anteriores. Essa finalidade estava em clara contradição com a justificativa pública da decretação das medidas, segundo a qual serviriam para garantir a autonomia da instituição frente à campanha das Diretas Já. Na verdade, o que o governo tentou fazer foi reservar para si, de modo exclusivo, a capacidade de pressionar os parlamentares federais para que rejeitassem a Emenda Dante de Oliveira, por meio do seu isolamento em relação à sociedade e da consequente neutralização das pressões políticas em sentido contrário. Paralelamente, foram utilizados outros expedientes típicos da ditadura militar, como a demonstração de poderio bélico, a ameaça de nova ruptura institucional e a detenção arbitrária de opositores. Como vimos acima, a arquitetura institucional impedia que os limites jurídicos aos poderes emergenciais do presidente da república tivessem efetividade relevante. Ademais, o uso das medidas em 1984 teve consequências mais funestas, da perspectiva constitucional, por ter interferido na deliberação sobre uma proposta constitucional. O próprio texto da emenda nº 11, imposto por Geisel, respaldava essa possibilidade de expansão arbitrária dos poderes presidenciais para contornar a

resistência de maiorias parlamentares, o que poderia ser usado para forçar mudanças do texto constitucional ou barrar reformas construídas de acordo com as regras do jogo. No episódio de abril de 1984, a manobra do regime representou um duplo ataque ao princípio democrático, que vinha sendo afirmado com força crescente, sobretudo, pelas oposições. Com efeito, tentou-se interditar a relação entre os representantes políticos e seus representados como meio para impedir, de modo permanente, que os últimos pudessem eleger o seu representante de maior poder, o presidente da república. Como nos tempos da doutrina do “poder revolucionário”, o regime afirmou a sua precedência sobre o parlamento e sobre o eleitorado, buscando tutelá-los, ainda que de modo mais indireto do que antes.

Entre 1964 e 1979, os atos institucionais haviam sido utilizados para esse mesmo objetivo, de subordinar a vontade do poder legislativo aos interesses do regime. Muitos de seus dispositivos o faziam de modo indireto, com a previsão de trâmites que favoreciam o governo, como a aprovação de projeto de lei de autoria do presidente da república por decurso de prazo. No entanto, outros eram mais draconianos, respaldando a usurpação direta da competência de alterar as leis e a constituição, a suspensão das atividades do Congresso e até mesmo a cassação de mandatos e a suspensão de direitos políticos por ato sumário e arbitrário do chefe do executivo.¹²⁷⁵

Com os novos institutos de emergência, impostos por intermédio do AI-5, deixou de haver previsão de interferência direta sobre a vontade parlamentar, com o fechamento do Congresso, a mudança da constituição por ato presidencial e a cassação de mandatos.¹²⁷⁶ Porém, eles traziam novos potenciais de interferência indireta. Em primeiro lugar, o seu uso não dependia do consentimento dos deputados e senadores, de modo que o presidente poderia determinar de modo soberano a ampliação temporária de suas próprias prerrogativas. Nos termos do direito vigente, a sua decisão era virtualmente irresistível. Em segundo lugar, o chefe do executivo poderia aproveitar o período de excepcionalidade, com seus poderes dilatados, para promover reformas constitucionais (e legais) de seu interesse. Ou poderia decretar medidas de emergência para criar as condições propícias para essa operação, pois o instituto não vedava a reforma constitucional durante a sua vigência, ao contrário do estado de sítio tradicional e do novo estado de emergência. O instituto tornava-se um artifício para garantir apoio majoritário

¹²⁷⁵ Ver capítulo 2.

¹²⁷⁶ Uma permanência significativa dos tempos do AI-5 eram os senadores biônicos, além da presença das Forças Armadas na chefia de governo do país, o que em si já era intimidatório para as oposições.

no Congresso, quando a normalidade constitucional trouxesse o risco derrota. Em 1983, as medidas foram utilizadas para contornar as resistências parlamentares a uma proposta legislativa do governo. É óbvio que o presidente poderia usar esse artifício para obter o resultado contrário, a derrota de tentativa de mudança da lei e da constituição por meio da invocação de poderes de emergência. Foi o que ocorreu em 1984.

À época, setores da oposição chegaram a cogitar o adiamento da votação, para que não fosse prejudicada pelas medidas de emergência.¹²⁷⁷ No entanto, prevaleceu o entendimento de que aquela era a oportunidade mais propícia para se aprovar a Emenda das Diretas, pois se estava no auge da mobilização popular nesse sentido. O temor era que esse vigor cívico se esvaísse com a passagem do tempo.¹²⁷⁸ Por sua vez, o governo também cogitou a adoção de instrumentos que forçassem o adiamento da votação com a decretação do estado de emergência, que vedava de modo expreso a reforma constitucional durante a sua própria vigência, a exemplo do estado de sítio. Porém, prevaleceu o entendimento contrário ao da oposição: o adiamento da votação da matéria poderia vir acompanhada de um crescimento ainda maior da campanha popular pelas Diretas Já. Assim, o mais prudente seria rejeitar a emenda o quanto antes, sem o risco de se perder por completo o poder de definir a questão.¹²⁷⁹

Parte desse problema remete à reforma constitucional de 1978. Os novos institutos de emergência – e o estado de sítio – previam os mesmos poderes extraordinários para o presidente e praticamente as mesmas hipóteses de aplicação. As diferenças eram mínimas e de relevância duvidosa, pois a definição dos limites era vaga, como na questão da amplitude temporal e geográfica. Como resultado prático, o presidente poderia escolher aquele que mais lhe conviesse. Se quisesse manter a possibilidade de reforma constitucional, bastava usar as medidas de emergência. Caso contrário, era só adotar um dos dois institutos restantes. Não precisava sequer assumir o ônus de submeter a sua decisão ao Congresso, como no estado de sítio, pois havia o novo estado de emergência, que contava com esse mesmo atributo. O único beneficiado por esse desenho institucional era o próprio presidente da república, que ganhava uma enorme margem de discricionariedade. Boa parte dos limites jurídicos aos seus poderes extraordinários poderia ser manipulada de acordo com as suas conveniências políticas, com o respaldo do texto constitucional. Era um dispositivo claramente autoritário.

¹²⁷⁷ FSP, 20/4/84, capa e p. 5.

¹²⁷⁸ FSP, 25/4/84, p. 5.

¹²⁷⁹ Coluna do Castello, JB, 22/4/84.

O uso das prerrogativas extraordinárias das medidas de emergência possibilitava que o governo favorecesse a sua própria agenda legislativa. Com a suspensão da liberdade de imprensa, de reunião, de associação e de locomoção, era possível neutralizar os adversários do regime fora das instituições, na sociedade. Ao conter a sua influência, aumentava-se a eficácia de sua própria pressão sobre os parlamentares, por ausência de contraste. Ao mesmo tempo, a decretação, em si, das medidas de emergência, representou uma advertência contra os deputados e senadores oposicionistas ou propensos a contrariar os interesses do presidente da república. Mostrou que havia disposição para romper novamente com as regras jurídicas da disputa política caso a vontade do governo fosse contrariada. Naqueles dias, diversas declarações dos dirigentes do regime atestam que não se admitia a aprovação da Emenda das Diretas. E muitos líderes parlamentares da oposição demonstraram genuíno temor de um novo golpe contra o Congresso, como em 1968.¹²⁸⁰ Afinal, estava-se em um regime autoritário dominado pelos detentores do virtual monopólio dos meios de imposição da violência no país, os comandantes das Forças Armadas. Haviam sido dados alguns passos em direção ao estado de direito e à democracia, mais ainda eram incipientes e contraditados por fortes permanências ditatoriais. Eram parte de uma promessa cujo cumprimento era incerto.

Quanto às medidas de emergência, em si, a sinalização de possível retrocesso em direção a um regime ainda mais autoritário foi dada pela militarização de sua execução. Não havia norma constitucional ou legal que obrigasse o presidente a nomear um comandante militar como seu executor. Mas foi essa a opção de Figueiredo, que escolheu um general de truculência caricata e muito associado aos crimes da repressão militar. Newton Cruz provinha da temida comunidade de informações, da Agência Central do SNI, e era acusado de envolvimento no assassinato político do jornalista Alexandre von Baumgarten, em 1982, e no atentado a bomba no Caso Riocentro, em 1981.¹²⁸¹ A decretação das medidas foi acompanhada da convocação das polícias militares de Goiás e do Distrito Federal. Para reforçar a advertência contra as Diretas Já, o general Newton Cruz e suas tropas realizaram diversos rituais preparatórios de uma guerra, como quando comandou um cerco ao Congresso em cima de um cavalo, em pleno asfalto brasiliense, ou quando organizou um desfile militar completamente atípico, por ter sido realizado de surpresa, a pretexto de uma efeméride de pouquíssima relevância, e com uma

¹²⁸⁰ CB, 26/4/84, p. 11; CB, 26/4/84, p. 7; e JB, 26/4/84, p. 4.

¹²⁸¹ ARAGÃO, *Newton Cruz*; e FSP, 21/10/83, p. 6.

grandiosidade incomum. O regime brandia seus soldados, tanques e canhões contra a vontade de grande parcela dos parlamentares e da população brasileira.

Os temores das oposições com a escalada do arbítrio confirmavam-se à medida que a execução das emergências dava lugar a diversos abusos de poder, como a detenção de parlamentares à revelia das regras especiais de suas imunidades, com a complacência das autoridades judiciais – e do Ministério Público – que deveriam zelar pela observância dos limites constitucionais. Do ponto de vista jurídico, o uso das medidas de emergência era complementado por outros instrumentos do arcabouço jurídico autoritário do regime, como a Lei de Segurança Nacional, que, naqueles dias, foi usada para criminalizar a participação política em prol das Diretas Já, assim como nas décadas anteriores o uso desse tipo de legislação havia sido combinado com o manejo dos atos institucionais.

As medidas excepcionais de abril de 1984 representaram um ataque duplo ao princípio democrático, que era afirmado com força crescente pelos críticos do regime. Na sua vertente representativa, esse princípio funda-se na interação entre os cidadãos e seus representantes políticos. Os primeiros devem escolher os últimos e os fiscalizar, para que a sua vontade prevaleça, na maior medida possível, nas decisões coletivas. No episódio das Diretas Já, as medidas de emergência foram utilizadas para interditar essa relação tanto durante o processo decisório dos parlamentares – o primeiro “ataque”; quanto de modo mais amplo, no que diz respeito à possibilidade de escolha do representante político mais importante do país, o presidente da república, por seus representados – o segundo “ataque”.

3.9. Tutela da participação popular

As medidas de emergência serviram para limitar a participação política da sociedade. Para os dirigentes do regime, essa participação deveria se restringir ao direito de voto e à atuação dentro dos partidos políticos. As demais formas, no âmbito da imprensa, das associações civis e das ruas, eram toleradas, desde que não houvesse contraposição relevante ao *status quo*. Com os instrumentos de emergência, era possível suspender as normas constitucionais que respaldavam essas práticas políticas extrainstitucionais. Em abril de 1984, foram utilizados com esse intuito, no ápice da mobilização em prol da instauração imediata de uma democracia de massas. Do ponto de vista jurídico, o governo pôde aplicar as medidas de modo desimpedido, de acordo com seus próprios interesses, pois os controles institucionais e os limites normativos eram

frágeis. Conceitos importantes para o tema, como grave perturbação da ordem e subversão, eram vagos a ponto de não cumprir sua função jurídica de regular e limitar o poder estatal repressivo. Virtualmente qualquer manifestação política da sociedade de cunho crítico ao regime poderia ser apontada como uma grave perturbação da ordem, de cunho subversivo. Assim, o governo colocava-se como árbitro soberano – não vinculado a regras – acerca de quais formas de participação política eram permitidas. Essa postura remetia às raízes mais profundas da ditadura militar e correspondia ao modelo político que as Forças Armadas pretendiam legar à nação, quando devolvessem o governo aos políticos profissionais civis e retornassem aos quartéis.

A mobilização popular em torno das Diretas Já contrariava os interesses mais imediatos do regime, pois se ela obtivesse sucesso, com a aprovação da Emenda Dante de Oliveira, os candidatos da oposição seriam franco-favoritos na eleição presidencial vindoura. Com essa derrota nas urnas, a ditadura militar estaria acabada, sem que houvesse uma transição mais gradual para o poder civil, em que um presidente de confiança asseguraria a manutenção dos valores mais caros da “revolução” de 1964, a posição estratégica das Forças Armadas na política brasileira, nos bastidores, e a impunidade dos crimes da repressão.

Porém, o incômodo com essa participação da sociedade possuía outra camada mais profunda, de cunho ideológico. Ela era considerada incompatível com a visão predominante entre os líderes da ditadura acerca do modelo político mais adequado, a “democracia possível”. Para eles, a participação social deveria ocorrer sobretudo por meio do voto e da atuação em partidos políticos. Muitos sequer admitiam o voto direto para presidente, mas apenas indireto, como os generais e ex-presidentes Geisel e Médici, que continuavam vivos e consideravelmente influentes nos bastidores do regime.¹²⁸² Ademais, a liberdade partidária não incluía os partidos comunistas, que deveriam continuar proibidos e criminalizados. A participação social fora dessas esferas deveria ser permitida de modo controlado e restrito. Qualquer manifestação pública no seio das associações, de reuniões públicas (como passeatas e comícios) e até mesmo da imprensa deveriam ser pautadas pelo espírito “construtivo”, sem “insistências” ou intromissões em searas alheias, da alçada exclusiva das instituições do estado ou de outras organizações da sociedade. Ou seja, a participação no debate público não poderia consistir no questionamento mais contundente das autoridades públicas e da estrutura sociopolítica

¹²⁸² D'ARAÚJO e CASTRO, *Ernesto Geisel*; e FSP, 7/5/84, p. 4.

vigente. Deveria ser acrítica e ciosa das hierarquias. Nesse modelo, a esfera pública não tomava a forma igualitária e livre, mas assimétrica e arbitrada pela elite dirigente.

Portanto, o contexto de aplicação das medidas de emergência era um embate entre dois modelos políticos: a “democracia possível” dos dirigentes e aliados da ditadura militar, e a democracia proposta pelos críticos do regime. Porém, os últimos também tinham divergências. Grosso modo, havia os defensores de uma democracia mais restrita, com grande peso dos políticos profissionais e do parlamento, e os defensores de outra de massas, com intensa participação social, inclusive dos setores subalternos, populares. A primeira era priorizada pela maioria dos políticos de oposição, aglutinados sobretudo no PMDB, pela grande imprensa e talvez, ao menos em parte, por organizações civis da classe média. A última era encampada pelos movimentos populares, como os sindicatos de trabalhadores, as entidades estudantis, os partidos comunistas clandestinos e o clero católico progressista, e pelo Partido dos Trabalhadores. Ambos os setores se uniram durante a campanha das Diretas Já, deixando as suas diferenças em segundo plano. Devido à sua fraqueza política crescente, a direção do regime aceitava negociar alguns pontos reivindicados pelas oposições, mas não para vigorar de imediato, sem um período de transição que assegurasse a manutenção do seu legado político-institucional e da impunidade de seus crimes.

Assim como o estado de sítio tradicional, o instituto das medidas de emergência era adequado para sustar temporariamente a participação social fora das instituições, ou seja, à parte do momento do voto e do âmbito dos partidos regulares. Com efeito, permitia interditar a liberdade de ir e vir, de reunião, de associação e de imprensa. As manifestações de rua eram amparadas pelas duas primeiras. Sem a garantia constitucional correspondente, as associações perdiam a capacidade de serem palcos do debate público e de contribuírem para a organização de manifestações de rua. Quanto à imprensa, a subtração de sua liberdade também lhe impedia de incidir nos assuntos da coletividade, enquanto empresa jornalística com agência política própria, e de contribuir para a atuação das associações civis e para as manifestações de rua, dando amplitude e maior impacto social às iniciativas de seus protagonistas.

Contra a participação política da sociedade, o uso das medidas de emergência foi complementado pela Lei de Segurança Nacional e por práticas repressivas extralegais e ilegais. Os dois instrumentos eram parte do arcabouço jurídico autoritário construído no período tardio do regime, quando as críticas ao autoritarismo ganharam maior repercussão e boa parte do comando militar já pretendia voltar aos quartéis no médio prazo. Eram

mais amenos do que mecanismos anteriores de função semelhante, como os atos institucionais e as outras leis de segurança, mas ainda eram significativamente autoritárias e, portanto, incompatíveis com o estado de direito. Nesse sentido, o problema das medidas de emergência não era a suspensão de algumas garantias constitucionais, que de uma forma ou de outra também é parte integrante da tradição do constitucionalismo democrático, mas, como vimos, a falta de controle institucional significativo sobre a sua aplicação pelo poder executivo. Quanto à LSN, reformada em fins de 1983,¹²⁸³ persistiam, dentre outros fatores, a jurisdição militar (o que é ainda mais problemático em uma ditadura de cunho militar) e os tipos penais vagos, que favoreciam práticas arbitrárias por dificultar o seu controle jurisdicional. O texto constitucional das medidas de emergência também padecia do último problema, com seus conceitos de grave perturbação da ordem e subversão, sobretudo no contexto de uma ditadura em que qualquer crítica ao regime poderia ser enquadrada dessa maneira.

Todos esses instrumentos autoritários eram parte importante da institucionalização do modelo político que a liderança da ditadura militar pretendia legar ao país, após a devolução do governo aos políticos civis. Não eram percebidos como soluções transitórias, a serem superadas no curso da abertura política, ao contrário do que podem sugerir alguns discursos posteriores que tentam colocar a Constituição de 1988 em linha de continuidade com o projeto de transição de Geisel e outros líderes situacionistas da época. Tratava-se da transição de um regime autoritário governado diretamente pela cúpula das Forças Armadas, com forte suporte e cooperação civis, para outro um pouco menos autoritário, mas de modo algum democrático, que seria governado pela classe político-partidária tradicional sob tutela eventual dos militares, que manteriam, dos bastidores, as suas funções “moderadoras” de “garantir” os poderes da república em situações de crises graves. A participação política da sociedade seria permitida, mas de modo bastante limitado e submetido a rigoroso monitoramento repressivo. Essa era a “democracia possível” contra a qual o movimento constituinte afirmou com sucesso, em 1988, o estado democrático de direito.

¹²⁸³ Foi revogada apenas em 1º de setembro de 2021, pela Lei nº 14.197.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No início desta pesquisa, a principal preocupação era compreender o que havia mudado com a reforma constitucional de 1978. Por um lado, parecia ter havido um passo importante rumo ao estado de direito, com a revogação do temido AI-5 e de todos os demais atos institucionais. Por outro, a questão não parecia tão simples, pois os novos instrumentos de emergência inseridos na constituição poderiam ser manejados pelos generais-presidentes sem supervisão do Congresso ou, em grande medida, do poder judiciário. Era um indício de que tudo continuava como antes? Para enfrentar essas inquietações, fomos em busca da preparação da reforma, a partir de seu anúncio em 1974, no início do Governo Geisel, da sua realização, em 1978, e de suas consequências posteriores, entre 1979 e 1984. O marco final era a sua estrondosa aplicação contra as Diretas Já.

Conforme tentamos demonstrar, o mecanismo de emergência foi criado pelo Governo Geisel como forma (a) de organizar a passagem do governo para as elites políticas civis e (b) de auxiliar o funcionamento do modelo político a ser legado, de modo permanente, para os futuros governos civis. A transição envolvia diversos aspectos, como, ao que tudo indica, a revogação dos atos institucionais; a reincorporação de alguns setores políticos excluídos desde 1964; a garantia de impunidade dos crimes da ditadura; a neutralização dos defensores de projetos políticos divergentes, dentro e fora do regime, no estado e na sociedade; a garantia de um modelo constitucional permanente que consagrasse presidencialismo forte, tutela militar dos poderes da república, pluralismo partidário sem organizações comunistas, participação restrita da sociedade na política e, ao menos de início, a eleição indireta para presidente da república. Por fim, haveria a transferência do governo para os civis, que deveriam atuar no quadro da constituição herdada. As medidas de emergência deveriam permitir ao governo militar buscar todos esses objetivos. Depois, serviriam de instrumento para que os presidentes civis afirmassem a sua precedência sobre os demais poderes e sobre a sociedade, por meio de intervenções pontuais de emergência.

Entre 1974 e 1978, foram cogitadas alternativas ao instituto. Para Geisel e seus aliados, deveriam estar submetidas à constituição, pois não se aceitava a tese da legitimidade de uma ordem institucional paralela e permanente. Ademais, essa dualidade gerava grande desgaste político para a imagem do regime. Tampouco se aceitava a

revogação dos atos sem a criação de novos instrumentos de emergência, pois o estado de sítio era considerado insatisfatório por sujeitar o presidente ao controle parlamentar. De início, a preferência de Geisel era por um modelo parecido com os poderes presidenciais plenos da Constituição Francesa de 1958, que se sujeitavam a poucos limites jurídicos e mecanismos de controle institucional externo. Porém, houve um recuo pouco antes da reforma, diante das crescentes pressões liberalizantes e democratizantes advindas dos setores críticos ao regime, inclusive na sociedade e no exterior, e o presidente descartou um mecanismo de poderes plenos por outros mais restritos.

Assim como o estado de sítio, as medidas e o estado de emergência traziam vários limites jurídicos quanto às medidas coercitivas passíveis de adoção e ao tempo e espaço de sua aplicação. A diferença crucial é que eles não dependiam de autorização parlamentar. O governo seria livre para utilizá-lo, sujeitando-se, no máximo, ao controle judicial de seus efeitos por um ou outro atingido pelos poderes especiais. Assim, poderia cumprir a função de arbitrar conflitos políticos e sociais, sem maiores constrangimentos jurídicos ou institucionais.

Em relação aos atos institucionais, os novos instrumentos eram bem mais restritos quanto aos direitos e garantias passíveis de suspensão e quanto ao tempo de seu uso. Também estavam sujeitos a algum controle judicial, enquanto os atos traziam a tentativa, em geral, bem-sucedida, de afastá-lo. O problema é que as medidas e o estado de emergência não poderiam ser controladas pelo Congresso e tampouco, no que diz respeito à decisão de decretá-las, pelos tribunais. Ao menos, essa era a visão de seus criadores. Assim, persistia uma faixa considerável de arbítrio governamental, no sentido de poderes presidenciais para suspender a constituição sem que houvesse controle institucional externo adequado para garantir a observância de limites jurídicos. A situação era agravada pelo contexto autoritário da época, com a corporação armada no poder e com frequentes ameaças de se “reativar a revolução”, ou seja, de voltar a agir à margem das normas constitucionais. Além disso, os anos de repressão – com recessos, cassações, proscricções da vida pública e imposições casuísticas de regras eleitorais e de regras de procedimento legislativo – haviam auxiliado a formar um parlamento menos hostil ao regime. No poder judiciário, a situação era semelhante, após expurgos, imposição de reformas e duas décadas de nomeações. Assim, o regime poderia contar com grandes lealdades políticas e afinidades ideológicas nos demais poderes da república.

No primeiro momento, o governo viu as medidas de emergência como um meio de reprimir conflitos sociais, neutralizando reivindicações de trabalhadores e de outros

setores populares por melhores condições de vida. Porém, só as utilizou quando precisou contornar resistências parlamentares importantes para fazer prevalecer os seus interesses. Nas duas ocasiões, a estratégia consistiu em neutralizar as pressões contrárias sobre os parlamentares, realizadas pelos sindicatos de trabalhadores, em 1983, e o movimento estudantil, alguns mandatários estaduais e municipais, as organizações comunistas, a imprensa e, de modo indireto, o eleitorado, dentre outros, em 1984. Com as medidas de emergência, era possível suspender diversas garantias constitucionais associadas à atuação desses grupos, como a liberdade de reunião, a liberdade de imprensa e a liberdade de locomoção. Além disso, o governo não temia que a decisão de aplicar as medidas pudesse ser anulada em sede de controle por outros poderes, a partir da contestação de que houvesse uma grave ameaça à autonomia do poder legislativo federal. A constituição não estendia ao instituto o controle parlamentar previsto para o estado de sítio. O impeachment de um presidente, em plena ditadura militar, era algo fora de cogitação. Quanto ao poder judiciário, o regime confiava na lealdade política e na afinidade ideológica dos seus membros, em especial no STF e na Justiça Federal.

Outro aspecto da estratégia de uso das medidas de emergência envolveu a intimidação dos que se opunham aos planos do regime, dentro e fora do parlamento. É certo que a mera possibilidade de detenção sem as formalidades normais já trazia um efeito dissuasório, em especial para quem não detinha imunidade parlamentar. Porém, o mais importante foi a sinalização de que as medidas poderiam ser apenas o primeiro passo de uma escalada autoritária, que poderia ser seguido pela atuação à margem da constituição, com um novo fechamento do Congresso, por exemplo. Trata-se do que Carlos Fico chamou de ameaça de reativar a “revolução”, que se tornava bastante crível diante do contexto autoritário. Isso foi nítido em 1984.

Ao usar as medidas de emergência contra as Diretas Já, o regime pretendia manter a eleição indireta para presidente. Não era necessariamente uma questão de princípio. Nos últimos anos, havia crescido, dentre os seus dirigentes, o interesse pela proposta de restabelecer o pleito direto. E alguns dos mais convictos defensores do colégio eleitoral, como Geisel, Médici e Golbery, não estavam mais no centro do poder. Os objetivos principais eram outros: garantir o controle sobre a transferência do governo para os políticos civis e assegurar a impunidade dos crimes da ditadura, praticados na repressão aos seus opositores políticos. Dentre as vantagens de controlar a passagem do poder, destacava-se, naquele momento, o veto à ascensão de um presidente disposto a punir os agentes do regime militar. Era o medo da “argentinização”, que consolidou a posição do

governo sobre o tema. Com a volta imediata do voto direto, seria mais improvável o alcance de todas essas metas, pois a gestão de Figueiredo era impopular, o que dificultava a sua sucessão por um situacionista, e “radicais” como Leonel Brizola demonstravam grande capacidade eleitoral.

Com o uso das medidas de emergência, os objetivos imediatos do governo foram alcançados: a nova política salarial foi aprovada, em 1983, e a Emenda das Diretas foi rejeitada, no ano seguinte. Em contrapartida, as medidas sofreram ampla crítica pública, o que talvez explique o fato de não terem sido mais aplicadas até a extinção do instituto, em outubro de 1988. Ademais, a sua aplicação em 1984 gerou um grande desgaste do regime com o eleitorado e é possível que tenha tornado ainda mais difícil a eleição, mesmo indireta, de um sucessor situacionista. De qualquer forma, a manutenção do colégio eleitoral permitiu que o governo tivesse alguma influência no processo. O oposicionista moderado Tancredo Neves já era visto com bons olhos por vários dirigentes da ditadura, ao contrário de outros, considerados radicais. E o seu parceiro de chapa foi José Sarney, que até pouco antes havia sido um importante líder parlamentar governista. Assim, as possibilidades de “revanchismo” tornavam-se bem mais remotas e o governo tendia a seguir uma linha no mínimo aceitável para os artífices da transição. Em parte, essas expectativas foram cumpridas. Porém, a assembleia constituinte de 1987 e 1988 não estava nos planos, em virtude da forma de seu funcionamento, com grande participação popular, e do projeto constitucional que afirmou. A promulgação da Constituição de 1988 marcou também o fim do instituto das medidas de emergência, com o retorno a mecanismos com controle parlamentar.

No plano jurídico, o uso das medidas de emergência foi marcado, sobretudo em 1984, pela ausência de efetividade dos seus limites jurídicos. Foi permitido o arbítrio do governo. A constituição trazia restrições significativas quanto às providências emergenciais passíveis de adoção e quanto à sua extensão no tempo e no espaço. Contudo, previa, ao mesmo tempo, uma arquitetura institucional inadequada para obrigar o executivo a obedecê-las. O controle parlamentar havia sido afastado em 1978, e só restava a alternativa quase impossível de processar os abusos com base na Lei dos Crimes de Responsabilidade. Afinal, estava-se em uma ditadura. Por sua vez, o poder judiciário era incapaz, por sua estrutura e ideologia, de fazer frente a episódios como o uso das medidas em 1984, de grandes dimensões e rapidez. Vários fatores confluíam para essa incapacidade. Em primeiro lugar, faltavam caminhos viáveis para se declarar a inconstitucionalidade do decreto, com efeito *erga omnes*. Afinal, a hipótese alegada pelo

governo para aplicar as medidas, de garantia do poder legislativo, era falsa. Essa era a opinião do presidente do parlamento, um senador governista. E ficou mais evidente na execução do decreto presidencial, que se voltou contra a autonomia parlamentar.

O questionamento direto do decreto em si, a despeito da violação concreta de direitos individuais, dependia da iniciativa de um agente da confiança do presidente da república, o Procurador-Geral. Não era razoável esperar que ele tomasse essa providência, ainda mais no contexto de uma ditadura militar. As regras específicas sobre as medidas não previam nada sobre o tema, conforme o costume quanto a mecanismos de emergência. O que restava era o controle judicial de casos individualizados. Na seara penal, sequer essa possibilidade existia, pois a legislação permitia ao Procurador-Geral da República determinar o arquivamento de representações criminais contra os envolvidos nas emergências.

Em segundo lugar, as doutrinas que informavam a interpretação normativa dos magistrados não contribuíam para a limitação do poder executivo. Havia uma longa tradição, inclusive no STF, de considerar que o mérito da decretação das emergências constitucionais era uma questão política, o que colocava o problema fora da alçada dos tribunais. Essa doutrina havia sido desenvolvida quando o Congresso Nacional detinha prerrogativas legais para realizar o controle político da questão, o que poderia incluir uma avaliação de constitucionalidade. Assim, ela não poderia ser aplicada sem adaptações ao contexto bastante diverso da EC-11. É provável que essa percepção não escapasse aos ministros do Supremo em 1984. Porém, eles não estavam dispostos a contrariar o regime, em virtude das lealdades políticas e das afinidades ideológicas que os uniam a seus dirigentes. Talvez também houvesse medo.

Essa caracterização dos ministros – aplicável, em grande medida, a outros magistrados – explica uma série de incongruências na interpretação e aplicação dos textos normativos. Foi o caso da imunidade parlamentar, por exemplo, que foi simplesmente desconsiderada no julgamento do pedido *habeas corpus* do senador Henrique Santillo. Sequer se tentou argumentar que ela estava suspensa. Da mesma forma agiu o Procurador-Geral, diante das representações criminais apresentadas pelos deputados Ivan Ornellas, Aldo Arantes e Jacques D’Ornellas. Outro exemplo claro foi o tratamento dos limites geográficos da censura. A sua extensão para as transmissões radiofônicas para outros locais do país claramente extrapolava a delimitação espacial do decreto presidencial. Mas o poder judiciário insistiu que a prática não afrontava o direito. Dessa forma, retirava qualquer sentido de limitação de uma norma que em tese limitava a aplicação dos poderes

extraordinários. Como resultado prático, aceitava que o governo fizesse o que bem entendesse.

Assim, as previsões da constituição, do decreto presidencial, das portarias e das resoluções aplicáveis aos eventos de 1984 se tornaram um verniz precário de legalidade, que mal ocultava os atos de arbítrio. Na terminologia de David Dyzenhaus, tratava-se de um *grey hole*, de uma zona cinzenta do direito em que havia normas e instituições judiciais, mas essas não limitavam o poder político e tampouco desempenhavam outra função jurídica relevante. A sua operação não representou qualquer obstáculo à afirmação dos interesses do regime, conforme era a expectativa dos artífices do instituto das medidas de emergência. Ademais, era esse modelo que seria legado aos futuros presidentes civis, o que é revelador do tipo de “estado de direito” e de “democracia” que se queria construir.

Muitos analistas costumam separar em demasia os problemas da concentração do poder e da limitação de seu exercício pelo direito, conforme vimos na discussão sobre a relação entre autoritarismo e exceção na parte introdutória desta tese. Entretanto, a história das medidas de emergência demonstra que a excessiva concentração de prerrogativas, por si mesma, propicia o arbítrio, a despeito da profusão de normas que em tese limitam o poder político. Um contexto autoritário, em que o próprio governo está convencido da legitimidade de seu arbítrio e os magistrados não estão comprometidos com o projeto do estado de direito (e da democracia), torna a situação ainda mais dramática. Na Assembleia Constituinte de 1988, amplos setores da sociedade brasileira tentaram rejeitar modelo político legado pelos militares e pôr um ponto final nesse estado de coisas. Houve algumas permanências, como na impunidade dos crimes da repressão e nas instituições que reproduzem a ideologia autoritária. De certa forma, são vitórias dos artífices do projeto de distensão. Porém, no geral, eles foram derrotados, inclusive quanto às emergências constitucionais,¹²⁸⁴ e se afirmou o estado democrático de direito.

¹²⁸⁴ Como mencionamos acima, a nova constituição, de 1988, previu apenas modalidades de emergência em que o Congresso poderia sustar rapidamente a sua decretação presidencial – no estado de sítio, tornou-se imprescindível a autorização parlamentar prévia em todas as hipóteses (art. 137 e 138) – e trouxe maiores limitações jurídicas à atuação do governo (ver artigos 136 e seguintes). Quanto ao Ministério Público, passou a haver independência funcional de seus membros (art. 127, §1º) e autonomia da instituição frente ao poder executivo (art. 127, §2º), reforçada com o mandato fixo do Procurador-Geral da República e pela exigência de sua escolha, pelo presidente, dentre os integrantes da carreira de procurador do Ministério Público Federal (art. 128, §1º). Assim, a arquitetura institucional que fora propícia ao arbítrio no quadro das medidas de emergência foi extinta. Teríamos que analisar a eventual continuidade dos demais fatores que listamos acima e o funcionamento concreto das instituições envolvidas para avaliar as permanências e mudanças nas formas jurídicas de arbítrio no contexto brasileiro pós-1988.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Maria Helena Moreira. *Estado e oposição no Brasil: 1964-1984*. Trad. Clóvis MARQUES. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 1989. Disponível em: <<http://docvirt.com/Hotpage/Hotpage.aspx?bib=BibliotBNM&pagfis=2027&url=http://docvirt.com/docreader.net#>>. Acesso em: 6 out. 2020.

ANGELO, Vitor Amorim. Anistia, Diretas Já! e o lugar da esquerda armada na memória social. *Anais do XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais*, 2011.

ARTURI, Carlos S. O debate teórico sobre mudança de regime político: o caso brasileiro. *Revista de Sociologia e Política*, n. 17, p. 11–31, 2001.

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *História Constitucional Brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.

BERCOVICI, Gilberto. *Soberania e Constituição: para uma crítica do constitucionalismo*. São Paulo: Quartier Latin, 2008, p. 37 ss. e 216 ss.

CARVALHO, Claudia Paiva. *Presidencialismo e Democracia no Brasil (1946-1956): sistema de governo, legalidade e crise política*. Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

CARVALHO, Lucas Borges de. A Censura Política à Imprensa na Ditadura Militar: fundamentos e controvérsias. *Revista da Faculdade de Direito – UFPR*, v. 59, n. 1, p. 79–100, 2014.

CASELA, Gabriel Teixeira. *Democracia Sitiada: discursos no Congresso Nacional e na imprensa sobre os instrumentos de exceção no Brasil. 1946/1988*. UFMG, Belo Horizonte, 2011.

CAVA, Ralph Della. A Igreja e a abertura, 1974-1985. In: STEPAN, Alfred (Org.). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988, p. 231–273.

CODATO, Adriano Nervo. A Burguesia Contra o Estado? Crise política, ação de classe e os rumos da transição. *Revista de Sociologia e Política*, n. 4/5, p. 55–87, 1995.

_____. Uma História Política da Transição Brasileira: da ditadura militar à democracia. *Revista de Sociologia e Política*, v. 25, p. 83–106, 2005.

COSTA, Pietro. The Rule of Law: historical introduction. In: COSTA, Pietro; ZOLO, Danilo; SANTORO, Emilio (Orgs.). *The rule of law: history, theory and criticism*. Dordrecht: Springer, 2007, p. 73–149.

DYZENHAUS, David. Schmitt v. Dicey: are states of emergency inside or outside the legal order? *Cardozo Law Review*, v. 27:5, p. 2005–2040, 2006.

_____. *The Constitution of Law: Legality in a Time of Emergency*. New York: Cambridge University Press, 2006.

FERRARETTO, Luiz Artur. Uma proposta de periodização para a história da TV no Brasil. *Anais do XII Encontro Nacional de História da Mídia*. UFRN. Natal/RN, 2019.

FICO, Carlos. *Além do golpe: a tomada do poder em 31 de março de 1964 e a ditadura militar*. Rio de Janeiro: Record, 2004.

_____. Ditadura militar brasileira: aproximações teóricas e historiográficas. *Revista Tempo e Argumento*, v. 9, n. 20, p. 5–74, 2017.

_____. Versões e controvérsias sobre 1964 e a ditadura militar. *Revista Brasileira de História*, v. 24, n. no 47, p. 29–60, 2004.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. O Executivo nos Sistemas de Governo Democráticos. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB*, v. 58, p. 7–28, 2004.

FLEISCHER, David. Manipulações casuísticas do sistema eleitoral durante o período militar, ou como usualmente o feitiço se voltava contra o feiticeiro. In: D'ARAÚJO, Maria Celina; SOARES, Gláucio (Orgs.). *21 anos de Regime Militar: balanços e perspectivas*. Rio de Janeiro: FGV, 1994, p. 154–197.

GASPARI, Elio. *A ditadura acabada*. São Paulo: Editora Intrínseca, 2016.

_____. *A ditadura derrotada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

_____. *A ditadura encurralada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

_____. *A ditadura envergonhada*. 2. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

_____. *A ditadura escancarada*. 2. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

GRECO, Heloisa Amélia. *Dimensões Fundacionais da Luta pela Anistia*. Tese de Doutorado em História, UFMG, Belo Horizonte, 2003.

KEYS, Barbara J. *Reclaiming American Virtue: the human rights revolution of the 1970s*. Cambridge (USA), London (England): Harvard University Press, 2014.

KOERNER, Andrei. Um Supremo coadjuvante: a reforma judiciária da distensão ao Pacote de Abril de 1977. *Novos estudos CEBRAP*, v. 37, n. 1, p. 81–97, 2018.

KUCINSKI, Bernardo. *Abertura, a História de uma Crise*. São Paulo: Brasil Debates, 1982.

LEMOS, Renato Luís do Couto Neto e. Contrarrevolução e ditadura: ensaio sobre o processo político brasileiro pós-1964. *Marx e o Marxismo*, v. 2, n. 2, p. 111–138, 2014.

LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore and London: The Johns Hopkins Univ. Press, 1996.

LIRA NETO, João. *Castello: a marcha para a ditadura*. São Paulo: Contexto, 2004.

LYNCH, Christian Edward Cyril. O caminho para Washington passa por Buenos Aires: a recepção do conceito argentino do estado de sítio e seu papel na construção da República brasileira (1890-1898). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 27, n. 78, p. 149–196, 2012.

MADEIRA PINTO, Francisco Rogério. A importação de modelos autoritários pela ditadura militar: o caso do artigo 16 da constituição francesa de 1958. *Anais do XXIX Simpósio Nacional de História*, 2017.

MARQUES, Raphael Peixoto de Paula. *Repressão Política e Usos da Constituição no Governo Vargas (1935-1937): a segurança nacional e o combate ao comunismo*. Dissertação de Mestrado em Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

Disponível em:
<https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/10412/3/2011_RaphaelPeixotodePaulaMarques.pdf>. Acesso em: 2 ago. 2020.

MATHIAS, Suzeley Kalil. O Projeto Militar de Distensão: notas sobre a ação política do presidente Geisel. *Revista de Sociologia e Política*, v. 4/5, p. 149–159, 1995.

MECCARELLI, Massimo. Regimes Jurídicos de Exceção e Direito Penal: mudanças de paradigma entre idade moderna e contemporânea. In: DAL RI JR., Arno; SONTAG, Ricardo (Orgs.). *História do Direito Penal Entre Medieval e Modernidade*. Belo Horizonte: Del Rey, 2011, p. 87–110.

MOTTA, Marly. “Dentro da névoa autoritária acendemos a fogueira...”: a OAB na redemocratização brasileira (1974-80). *Revista Culturas Jurídicas*, v. 3, n. 1, p. 1–29, 2008.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. *Em guarda contra o “perigo vermelho”*: O anticomunismo no Brasil (1917–1964). Tese de Doutorado em História Econômica, USP, São Paulo, 2000. Disponível em: <<https://read.dukeupress.edu/hahr/article/85/3/532/27376/Em-guarda-contra-o-perigo-vermelho-O-anticomunismo>>. Acesso em: 18 jul. 2021.

MUSZYNSKI, Judith; MENDES, Antonio M. T. Democratização e opinião pública no Brasil. In: LAMOUNIER, Bolivar (Org.). *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo: Sumaré; IDESP, 1990.

NAPOLITANO, Marcos. *1964: história do regime militar brasileiro*. São Paulo: Contexto, 2015.

_____. *Cultura e poder no Brasil contemporâneo, 1977-1984*. Curitiba: Juruá Editora, 2002.

O’DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe C. *Transitions from Authoritarian Rule: tentative conclusions about uncertain democracies*. Baltimore and London: The Johns Hopkins Univ. Press, 1986.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo. *As Forças Armadas: política e ideologia no Brasil (1964-1969)*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Unicamp, Campinas, 1976.

PAIXÃO, Cristiano. Autonomia, Democracia e Poder Constituinte: disputas conceituais na experiência constitucional brasileira (1964-2014). *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, v. 43, tomo I, p. 415–458, 2014.

_____. Entre regra e exceção: normas constitucionais e atos institucionais na ditadura militar brasileira (1964-1985). *Revista de História do Direito*, v. v. 1, n. 1, p. 219–232, 2020.

_____; BARBOSA, Leonardo de Andrade. A memória do direito na ditadura militar: a cláusula de exclusão da apreciação judicial observada como um paradoxo. *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica*, n. ano 1, no 6, p. 16, 2008.

PEREIRA, Anthony W. *Ditadura e Repressão: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina*. Trad. Patrícia de Queiroz Carvalho ZIMBRES. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

QUARTIM DE MORAES, João. Alfred Stepan e o mito do poder moderador. *Filosofia Política*, v. 2, p. 163–199, 1985.

REIS, Daniel Aarão. *Ditadura e democracia no Brasil: do golpe de 1964 à Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

_____. *Ditadura militar, esquerdas e sociedade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2000.

RÉMOND, René. Por que a história política? *Revista Estudos Históricas*, Trad. Anne-Marie Milon OLIVEIRA. v. 7, n. 13, p. 9–19, 1994.

REZENDE, Maria José de. *A ditadura militar no Brasil: repressão e pretensão de legitimidade: 1964-1984*. Londrina: Eduel, 2013.

RIBEIRO, Marly Martinez. Revisão Constitucional de 1926. *Revista de Ciência Política*, p. 65–114, 1967.

RIDENTI, Marcelo. As oposições à ditadura: resistência e integração. In: REIS, Daniel Aaraó; RIDENTI, Marcelo; MOTTA, Rodrigo Patto (Orgs.). *A ditadura que mudou o Brasil - 50 anos do golpe de 1964*. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

ROSSITER, Clinton L. *Constitutional Dictatorship: crisis government in the modern democracies*. Princeton: Princeton University Press, 1948.

SCHMITT, Rogério. *Partidos políticos no Brasil (1945-2000)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2000.

SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Castelo a Tancredo*. Trad. Mário Salviano SILVA. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

SLAIBI FILHO, Nagib. Breve história do controle de constitucionalidade. *Revista da EMERJ*, v. 5, n. 20, p. 36, 2002.

STEPAN, Alfred. *Os militares na política: as mudanças de padrões na vida brasileira*. Trad. Ítalo TRONCA. Rio de Janeiro: Artenova, 1975.

_____. *Os Militares: da Abertura à Nova República*. Trad. Adriana LOPEZ; Ana Luíza AMENDOLA. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

STOPPINO, Mario. Autoritarismo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Orgs.). *Dicionário de Política*. 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, v. 1, p. 94–104.

_____. Ditadura. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Orgs.). *Dicionário de Política*. 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, v. 1, p. 368–379.

SUNTRUP, Jan Christoph. From Emergency Politics to Authoritarian Constitutionalism? The Legal and Political Costs of EU Financial Crisis Management. *German Law Journal*, v. 19, n. 2, p. 375–402, 2018.

TEIXEIRA, José Elaeres Marques. *A doutrina das questões políticas no Supremo Tribunal Federal - STF*. Dissertação de Mestrado em Direito, UFSC, Florianópolis, 2004.

TUSHNET, Mark. Authoritarian Constitutionalism. *Cornell Law Review*, v. 100, p. 391–462, 2015.

FONTES

Jornais e revistas:

Correio Braziliense

Diário de Pernambuco

Estado de Minas

Folha de São Paulo

Jornal da Tarde [São Paulo]

Jornal de Brasília

Jornal do Brasil

O Estado de São Paulo

O Globo

Revista Veja

Zero Hora

Diários oficiais:

Diário do Congresso Nacional

Diário Oficial do Distrito Federal

Discursos presidenciais:

CASTELLO BRANCO, Humberto de Alencar. *A Revolução de 31 de Março. [Discurso] Através do rádio e da TV, saudando o povo brasileiro, após ter sido eleito presidente da república pelo Congresso Nacional. 1964.* Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/castello-branco/discursos/1964-1/01.pdf/@@download/file/01.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2021.

GEISEL, Ernesto. *1º de agosto de 1975 - Pronunciamento, pela televisão, com informações atualizadas sobre a Ação Governamental.* 1975. Disponível em:

<<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/ernesto-geisel/discursos/1975/27.pdf/view>>. Acesso em: 11 set. 2020.

_____. *1º de dezembro de 1977 - Discurso no Palácio da Alvorada, aos dirigentes nacionais da ARENA.* 1977. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/ernesto-geisel/discursos/1977/86.pdf/view>>. Acesso em: 11 set. 2020.

_____. *29 de agosto de 1974 - Discurso feito aos dirigentes da ARENA.* 1974. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/ernesto-geisel/discursos/1974/17.pdf/view>>. Acesso em: 11 set. 2020.

_____. *Discurso perante a Convenção Nacional da ARENA, em 15 de setembro de 1973.* 1973. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/ernesto-geisel/discursos/1973/01/view>>. Acesso em: 1 set. 2020.

_____. *Discurso proferido na transmissão do poder, em 15 de março de 1974.* 1974. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/ernesto-geisel/discursos/1974/02.pdf/view>>. Acesso em: 1 set. 2020.

_____. *Pronunciamento feito na primeira reunião ministerial em 19 de março de 1974.* 1974. Disponível em: <<https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/ernesto-geisel/discursos/1974/03.pdf/view>>. Acesso em: 15 nov. 2018.

_____. *Pronunciamento pela televisão pelo décimo aniversário da Revolução, em 31 de março de 1974.* 1974. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/ernesto-geisel/discursos/1974/04.pdf/view>>. Acesso em: 1 set. 2020.

_____. *Saudação ao Povo Brasileiro, pela televisão, após a decisão do Colégio Eleitoral, em 15 de janeiro de 1974.* 1974. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/ernesto-geisel/discursos/1974/01.pdf/view>>. Acesso em: 1 set. 2020.

MÉDICI, Emílio Garrastazu. *Mundo sem fronteiras.* Discurso de Posse, pronunciado em 30 de outubro de 1969. 1969.

_____. *Tempo de reconstrução.* Discurso pronunciado na convenção da Arena, em 20 de novembro de 1969. 1969.

Documentos do Centro de Inteligência do Exército:

(Disponíveis no Sistema de Informações do Arquivo Nacional – <https://sian.an.gov.br/>.)

CIE. *Estudo e Avaliação sobre a Revolução de 1964. Informe nº 209.* Jun. 1975. Disponível em: <https://sian.an.gov.br/>. Acesso em: 16 out. 2020.

CIE. *Informe nº 1.193-3/102-AI-CIE.* 10 set. 1984. Disponível em: <https://sian.an.gov.br/>. Acesso em: 20 fev. 2021.

Documentos do Conselho de Segurança Nacional:

(Disponíveis no Sistema de Informações do Arquivo Nacional – <https://sian.an.gov.br/>.)

CSN. *Ata da Quadragésima Terceira Sessão do Conselho de Segurança Nacional.* 13 dez. 1968. Disponível em: <https://sian.an.gov.br/>. Acesso em: 12 set. 2020.

CSN. *Ata da Quinquagésima Segunda Sessão do Conselho de Segurança Nacional.* 1º abr. 1977. Disponível em: <https://sian.an.gov.br/>. Acesso em: 16 out. 2020.

CSN. *Ata da Quinquagésima Terceira Sessão do Conselho de Segurança Nacional.* 23 jun. 1978. Disponível em: <https://sian.an.gov.br/>. Acesso em: 12 set. 2020.

CSN. *Memória [de reunião].* 7 abr. 1983. Disponível em: <https://sian.an.gov.br/>. Acesso em: 26 mar. 2021.

CSN. *Memória nº 041/1a.SC/85.* 12 dez. 1985. Disponível em: <https://sian.an.gov.br/>. Acesso em: 5 jan. 2021.

CSN. *Normas gerais para ação do Governo Federal diante da eclosão de movimentos grevistas.* 1979. Disponível em: <https://sian.an.gov.br/>. Acesso em: 24 mar. 2021.

Documentos do Departamento de Polícia Federal:

(Disponíveis no Sistema de Informações do Arquivo Nacional – <https://sian.an.gov.br/>.)

DPF. *INFE nº 253/SI/SR/DPF/GO.* 11 mai. 1984. Disponível em: <https://sian.an.gov.br/>. Acesso em: 11 jan. 2021.

_____. *Inquérito Policial nº 03.06/84 - DOPS/SR/DPF/DF*. 3 mai. 1984. Disponível em: <https://sian.an.gov.br/>. Acesso em: 11 jan. 2021.

_____. *Informe nº 1623-01/V/86-CI/DPF*. 3 nov. 1986. Disponível em: http://imagem.sian.an.gov.br/acervo/derivadas/br_dfanbsb_v8/mic/gnc/aaa/86059832/br_dfanbsb_v8_mic_gnc_aaa_86059832_d0001de0001.pdf. Acesso em: 25 jun. 2021.

Documentos do Serviço Nacional de Informações:

(Disponíveis no Sistema de Informações do Arquivo Nacional – <https://sian.an.gov.br/>.)

SNI. *Apreciação nº 12/15/AC/84*. 17 fev. 1984. Disponível em: <https://sian.an.gov.br/>. Acesso em: 24 jan. 2021.

_____. *Apreciação nº 14/15/AC/84*. 9 mar. 1984. Disponível em: <https://sian.an.gov.br/>. Acesso em: 24 jan. 2021.

_____. *Apreciação nº 17/15/AC/84*. 29 mar. 1984. Disponível em: <https://sian.an.gov.br/>. Acesso em: 24 jan. 2021.

_____. *Apreciação nº 3/15/AC/84*. 23 jan. 1984. Disponível em: <https://sian.an.gov.br/>. Acesso em: 22 jan. 2021.

_____. *Apreciação nº 6/15/AC/84*. 6 fev. 1984. Disponível em: <https://sian.an.gov.br/>. Acesso em: 22 jan. 2021.

_____. *Apreciação nº 9/15/AC/84*. 8 fev. 1984. Disponível em: <https://sian.an.gov.br/>. Acesso em: 22 jan. 2021.

_____. *Informação nº 0008/115/ABE/82*. 4 jan. 1982. Disponível em: <https://sian.an.gov.br/>. Acesso em: 26 mar. 2021.

_____. *Informação nº 001/15/ACG/83*. 3 jan. 1983. Disponível em: <https://sian.an.gov.br/>. Acesso em: 26 mar. 2021.

_____. *Informação nº 019/15/AC/84*. 30 jan. 1984. Disponível em: <https://sian.an.gov.br/>. Acesso em: 22 jan. 2021.

_____. *Informação nº 027/115/ARJ/81*. 28 dez. 1981. Disponível em: <https://sian.an.gov.br/>. Acesso em: 26 mar. 2021.

_____. *Informação nº 034/115/NAGO/SNI/81*. 27 jul. 1981. Disponível em: <https://sian.an.gov.br/>. Acesso em: 26 mar. 2021.

_____. *Informação nº 0531/115/ABE/80*. 30 jul. 1980. Disponível em: <https://sian.an.gov.br/>. Acesso em: 26 mar. 2021.

_____. *Informação nº 0648/15/ABE/83*. 4 ago. 1983. Disponível em: <https://sian.an.gov.br/>. Acesso em: 26 mar. 2021.

_____. *Informação nº 072/15/AGO/SNI/83*. 29 jul. 1983. Disponível em: <https://sian.an.gov.br/>. Acesso em: 26 mar. 2021.

_____. *Informação nº 0748/115/ABE/82*. 19 ago. 1982. Disponível em: <https://sian.an.gov.br/>. Acesso em: 26 mar. 2021.

_____. *Informação nº 0908/115/ABE/80*. 30 dez. 1980. Disponível em: <https://sian.an.gov.br/>. Acesso em: 26 mar. 2021.

_____. *Informação nº 0934/115/ABE/79*. 30 dez. 1979. Disponível em: <https://sian.an.gov.br/>. Acesso em: 26 mar. 2021.

_____. *Informação nº 1116/115/ASP/82*. 19 abr. 1982. Disponível em: <https://sian.an.gov.br/>. Acesso em: 26 mar. 2021.

_____. *Informação nº 1973/15/ASP/84*. 19 jul. 1984. Disponível em: <https://sian.an.gov.br/>. Acesso em: 26 mar. 2021.

_____. *Informação nº 2984/15/ASP/83*. 16 dez. 1983. Disponível em: <https://sian.an.gov.br/>. Acesso em: 26 mar. 2021.

_____. *Informação nº 3401/115/ASP/80*. 28 dez. 1980. Disponível em: <https://sian.an.gov.br/>. Acesso em: 26 mar. 2021.

_____. *Informação nº 40/15/AGO/SNI/84*. 13 abr. 1984. Disponível em: <https://sian.an.gov.br/>. Acesso em: 9 fev. 2021.

_____. *Informação nº 4046/115/ASP/79*. 30 dez. 1979. Disponível em: <https://sian.an.gov.br/>. Acesso em: 26 mar. 2021.

_____. *Informação nº 85/120/AC/84*. 18 out. 1984. Disponível em: <https://sian.an.gov.br/>. Acesso em: 23 fev. 2021.

_____. *Informe nº 019/15/AC/84*. 25 jan. 1984. Disponível em: <https://sian.an.gov.br/>. Acesso em: 22 jan. 2021.

_____. *Informe nº 054/19/APA/84*. 26 abr. 1984. Disponível em: <https://sian.an.gov.br/>. Acesso em: 5 jan. 2021.

_____. *Informe nº 067/16/AC/84*. 26 abr. 1984. Disponível em: <https://sian.an.gov.br/>. Acesso em: 15 fev. 2021.

_____. *Informe nº 122/15/AC/84*. 30 abr. 1984. Disponível em: <https://sian.an.gov.br/>. Acesso em: 17 mar. 2021.

_____. *Informe nº 47/16/AGO/SNI/84*. 25 abr. 1984. Disponível em: <https://sian.an.gov.br/>. Acesso em: 5 jan. 2021.

_____. *Informe nº 69/15/AGO/SNI/84*. 10 abr. 1984. Disponível em: <https://sian.an.gov.br/>. Acesso em: 11 jan. 2021.

_____. *Memorando nº 1467/02/CH/GAB/SNI*. 4 out. 1984. Disponível em: <https://sian.an.gov.br/>. Acesso em: 12 abr. 2021.

_____. *Memo nº 38/621/AC*. 8 jul. 1988. Disponível em: <https://sian.an.gov.br/>. Acesso em: 25 jun. 2021.

_____. *Memo s/n de 3/4/84/AC/SNI*. 3 abr. 1984. Disponível em: <https://sian.an.gov.br/>. Acesso em: 16 mar. 2021.

_____. *Plano Nacional de Informações. Campo Interno. Anexo A*. 1979. Disponível em: <https://sian.an.gov.br/>. Acesso em: 26 mar. 2021.

_____. *Representação contra a prisão feita pelo General Newton Cruz dos Deputados Aldo Arantes e Jacques D'Ornellas*. 1985. Disponível em: <https://sian.an.gov.br/>. Acesso em: 11 jan. 2021.

_____; PORTELLA, Hilton Paulo Cunha. *Memo nº 135/100/AC/84*. 18 dez. 1984. Disponível em: http://imagem.sian.an.gov.br/acervo/derivadas/br_dfanbsb_v8/txt/agr/pes/0101/br_dfanbsb_v8_txt_agr_pes_0101_d0001de0001.pdf. Acesso em: 25 jun. 2021.

Outros documentos governamentais:

BRASIL. Pedido de Busca/ARSI/DF/GO/MG/DSI/MEC/75 nº 755. 1975. Disponível em: http://imagem.sian.an.gov.br/acervo/derivadas/br_dfanbsb_aa1/0/inf/0065/br_dfanbsb_aa1_0_inf_0065_d0001de0001.pdf. Acesso em: 25 jun. 2021.

COLBY, William E. *Document 99*. Disponível em: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76ve11p2/d99>. Acesso em: 8 ago. 2019.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL (GDF). Informe no 183/84/DI/CIPO/SEP. 1984.

_____. Informe nº 227/84/DI/CIPO/SEP. 1984.

_____. Portaria 01/1984/SSP/DF. 1984.

Documentos do Poder Legislativo:

BRASIL. *Anais da Constituição de 1967*. 1967.

_____. *Atos Complementares às Constituições Federais anteriores à de 1988*. Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ACP/_ACPs_CF_Anterior1988.htm. Acesso em: 14 ago. 2020.

EMENDA constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978. *Revista de Informação Legislativa*, v. Ano 15, n. 60, p. 233-318, 1978.

EMENDAS Constitucionais anteriores à Constituição de 1988. *Presidência da República*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/_EMCs_CF1967.htm>. Acesso em: 12 mar. 2020.

FRANÇA. *Constituição [de 1958]*. Disponível em: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/portugais/constitution_portugais.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2019. Versão em língua portuguesa da Constituição francesa de 1958.

_____. *Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008*. Disponível em: <<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFARTI000019237270>>. Acesso em: 20 set. 2020.

SENADO FEDERAL. Senadores da 47a Legislatura (1983 - 1987) - Senadores da 47a Legislatura (1983 - 1987) - *Senado Federal*. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/senadores/legislaturas-antteriores/-/a/47/por-uf>>. Acesso em: 3 mar. 2022.

Decisões judiciais do Supremo Tribunal Federal:

STF. *Acórdão da Ação Penal nº 219, Distrito Federal* (tribunal pleno). (...) Recebimento da denúncia (...). Autor: Ministério Público Federal. Réu: Francisco Pinto. Relator: Min. Xavier de Albuquerque, 29 mai. 1974. Disponível em: <http://stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoRTJ/anexo/070_3.pdf>. Acesso em: 29 set. 2020.

_____. *Acórdão do Habeas Corpus nº 300* (tribunal pleno). Pacientes: Eduardo Wandenkolk e outros. Impetrante: Rui Barbosa. 27 e 30 abr. 1892. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=sobreStfConhecaStfJulgamentoHistorico&pagina=STFLista1>>. Acesso em: 3 jan. 2019.

_____. *Acórdão do Habeas Corpus nº 3.527* (tribunal pleno). Paciente: Eduardo de Macedo Soares. Coator: Presidente da República. Relator: Min. Amaro Cavalcanti, 15 abr. 1914. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?numero=3527&classe=HC>>. Acesso em: 26 jun. 2021.

_____. *Acórdão do Mandado de Segurança nº 20.332-3, Distrito Federal* (tribunal pleno). (...) Mandado de Segurança contra lei em tese (...). Impetrante: Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de São Gonçalo. Coator: Presidente da República. Relator: Min. Djaci Falcão, 24 ago. 1983. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur152449/false>. Acesso em: 26 jun. 2021.

_____. *Acórdão do Mandado de Segurança nº 20.452-4, Distrito Federal*. Impetrantes: Orestes Quércia e outros. Coator: Mesa do Senado Federal. Relator: Min. Aldir Passarinho, 7 nov. 1984. Disponível em: <https://stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?numero=20452&classe=MS>. Acesso em: 18 mar. 2021.

_____. *Acórdãos do Habeas Corpus nº 1.063* (tribunal pleno). Pacientes: João Cordeiro e outros. Impetrante: Rui Barbosa. 5 e 26 mar. 1898. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=sobreStfConhecaStfJulgamentoHistorico&pagina=STFLista1>. Acesso em: 3 jan. 2019.

_____. *Acórdãos do Habeas Corpus nº 1.073* (tribunal pleno). Pacientes: João Cordeiro e outros. Impetrantes: Joaquim da Costa Barradas e outros. 30 mar., 2 abr. e 16 abr. 1898. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=sobreStfConhecaStfJulgamentoHistorico&pagina=STFLista1>. Acesso em: 3 jan. 2019.

_____. *Autos do Processo do Habeas Corpus nº 61.920-7, Distrito Federal*. Pacientes: Osvaldo Gomes e outros. Impetrantes: Osvaldo Gomes e outros. Coator: Presidente da República. Relator: Min. Alfredo Buzaid, 1984. Disponível em: Arquivo do STF.

_____. *Autos do Processo do Habeas Corpus nº 61.921-5, Distrito Federal*. Pacientes: Gastão de Mattos Muller e outros. Coator: Presidente da República. Relator: Min. Aldir Passarinho, 1984. Disponível em: Arquivo do STF.

_____. *Autos do Processo do Habeas Corpus nº 61.923-1, Goiás*. Paciente: Henrique Antonio Santillo. Impetrantes: Vicente Alencar e outros. Coator: Presidente da República. Relator: Min. Djaci Falcão, 1984. Disponível em: Arquivo do STF.

_____. *Autos do Processo do Mandado de Segurança nº 20.444-3, São Paulo*. Impetrantes: Geraldo de Figueiredo Forbes. Coator: Presidente da República. Relator: Min. Moreira Alves, 1984. Disponível em: Arquivo do STF.

_____. *Autos do Processo do Mandado de Segurança nº 20.445-1, Distrito Federal*. Impetrantes: Ulysses Guimarães e outros. Coator: Presidente da República. Relator: Min. Decio Miranda, 1984. Disponível em: Arquivo do STF.

_____. *Autos do Processo do Mandado de Segurança nº 20.447-8, Pernambuco*. Impetrantes: OAB/PE e outros. Coator: Presidente da República, Comandante do Comando Militar do Planalto e Diretor do Dentel. Relator: Min. Francisco Rezek. 1984. Disponível em: Arquivo do STF.

Doutrina jurídica:

AMARAL SANTOS, Aricê Moacyr. *O estado de emergência*. São Paulo: Sugestões Literárias, 1981.

ARINOS DE MELO FRANCO, Afonso. Relatório sobre as Reformas Políticas. In: *O som do outro sino: um breviário liberal*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978, p. 304–328.

BARBALHO, João. *Constituição Federal Brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: F. Briguiet e Cia., 1924.

BARBOSA, Rui. *Comentários à Constituição Brasileira*. São Paulo: Saraiva e Cia., 1932. 6v.

_____. *O Estado de Sítio: sua natureza, seus efeitos, seus limites*. Rio de Janeiro: Companhia Impressora, 1892.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. O Conselho de Estado. *Revista de Ciência Política*, v. 19, n. 4, p. 37–57, 1976.

CORRÊA, Oscar Dias. A Emergência Constitucional no Estado de Direito. In: OAB (Org.). *Anais da VII Conferência Nacional dos Advogados*. Curitiba: OAB, 1978, p. 407–429.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A Democracia Possível*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1974.

_____. *Comentários à Constituição Brasileira*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1984.

_____. *O Estado de Sítio na Constituição Brasileira de 1946 e na Sistemática das Medidas Extraordinárias de Defesa da Ordem Constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964.

FRAGOSO, Heleno. A nova lei de segurança nacional. *Revista do Instituto dos Advogados Brasileiros*, v. 18, n. 62, p. 1–10, 1984.

_____. Lei de Segurança Nacional. *Revista de Informação Legislativa*, v. 15, n. 59, p. 71–86, 1978.

GOFFREDO Telles Júnior dá a público a Carta aos brasileiros. *Revista da Faculdade de Direito*, Universidade de São Paulo, v. 72, n. 2, p. 411, 1977.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. As Salvaguardas do Estado no Brasil. *Revista da Faculdade de Direito*, Universidade de São Paulo, v. 79, n. 0, p. 140–160, 1984.

_____. *Crise Institucional e Salvaguardas do Estado*. Dissertação de Mestrado em Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1980.

MALUF, Sahid. *Direito Constitucional*. 16. ed. São Paulo: Sugestões Literárias, 1984.

_____. *Direito Constitucional*. 8. ed. São Paulo: Sugestões Literárias, 1974.

MAXIMILIANO, Carlos. *Commentarios à Constituição brasileira*. Rio de Janeiro: Jacinto Ribeiro dos Santos, 1918.

MEDEIROS SILVA, Carlos. A Constituição e os Atos Institucionais. *Revista de Direito Administrativo*, v. 121, p. 469–475, 1975.

_____. Observações sobre o Ato Institucional. *Revista de Direito Administrativo*, n. 76, p. 473–475, 1964.

MELO, Osmar Alves de. Medidas de emergência e estado de emergência. *Revista de Informação Legislativa*, n. a. 17, n. 66, p. 99–110, 1980.

MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição Brasileira de 1946*. 3. ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1960.

OLIVEIRA, Moacyr de. Calamidade: seu regime constitucional. *Revista de Informação Legislativa*, v. a. 20, n. 80, p. 109–118, 1983.

TELLES JR., Goffredo da Silva. O Estado de Sítio e as Outras Salvaguardas. In: OAB (Org.). *Anais da VII Conferência Nacional dos Advogados*. Curitiba: OAB, 1978, p. 234–247.

Perfis biográficos:

AIDAR, Carlos Miguel. Morre o professor Celso Ribeiro Bastos em São Paulo. *Conjur - Consultor Jurídico*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2003-mai-09/morre_professor_celso_ribeiro_bastos_sao_paulo>. Acesso em: 25 jun. 2021.

ÂNGELO Arroyo. *Memórias da Ditadura*. Disponível em: <<http://memoriasdaditadura.org.br/biografias-da-resistencia/angelo-arroyo/>>. Acesso em: 10 set. 2020.

ARAGÃO, Míriam. Newton Cruz. *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC)*. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/newton-de-araujo-de-oliveira-e-cruz>>. Acesso em: 18 jun. 2021. Verbetes biográfico.

ARAÚJO, Rejane. José Inácio Ferreira. *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC)*. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/ferreira-jose-inacio>>. Acesso em: 29 mar. 2021. Verbetes biográfico.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Quem são os deputados. *Câmara dos Deputados*. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/deputados/quem-sao>>. Acesso em: 4 set. 2020.

CARNEIRO, Alan. Doutel de Andrade. *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC)*. Disponível em: <<http://fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/armindo-marcilio-doutel-de-andrade>>. Acesso em: 16 ago. 2020.

_____. Ernani Satiro. *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC)*. Disponível em:

<<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/ernani-satiro>>. Acesso em: 16 mar. 2021.

_____. Mário Maia. *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC)*. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/maia-mario>>. Acesso em: 29 mar. 2021. Verbetes biográficos.

CARVALHO, Maria José de. *Mulheres na Faculdade de Direito do Recife (1960-1973): para não dizer que não falei das flores*. UFPE, Recife, 2017.

COUTINHO, Amélia Coutinho; GUIDO, Maria Cristina. Ernesto Geisel. *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC)*. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/geisel-ernesto>>. Acesso em: 8 maio 2020. Verbetes biográficos.

CPDOC. Afonso Alves de Camargo Neto. *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC)*. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/afonso-alves-de-camargo-neto>>. Acesso em: 14 mar. 2021. Verbetes biográficos.

_____. Afonso Arinos. A trajetória política de João Goulart. *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC)*. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/biografias/afonso_arinos>. Acesso em: 22 set. 2020. Fonte: Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro pós 1930. 2a ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001.

_____. Alberto Marcelo Gato. *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC)*. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/alberto-marcelo-gato>>. Acesso em: 30 set. 2020. Verbetes biográficos.

_____. Aldir Guimarães Passarinho. *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC)*. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/aldir-guimaraes-passarinho>>. Acesso em: 27 jun. 2021.

_____. Alfredo Buzaid. *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC)*. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/buzaid-alfredo>>. Acesso em: 27 jun. 2021.

_____. Amauri Silva. A trajetória política de João Goulart. *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC)*. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/biografias/carlos_lacerda>. Acesso em: 18 ago. 2020. Fonte: Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro pós 1930. 2a ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001.

_____. Carlos Lacerda. A trajetória política de João Goulart. *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC)*. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/biografias/carlos_lacerda>. Acesso em: 18 ago. 2020. Fonte: Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro pós 1930. 2a ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001.

_____. Clóvis Ramallete Maia. *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC)*. Disponível em: <<http://www.fgv.br/CPDOC/ACERVO/dicionarios/verbete-biografico/clovis-ramallete-maia>>. Acesso em: 21 out. 2020. Verbetes biográfico.

_____. Décio Meirelles de Miranda. *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC)*. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/miranda-decio-meireles-de>>. Acesso em: 27 jun. 2021.

_____. Djaci Falcão. *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC)*. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/djaci-alves-falcao>>. Acesso em: 27 jun. 2021.

_____. Franco Montoro. A trajetória política de João Goulart. *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC)*. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/biografias/franco_montoro>. Acesso em: 16 set. 2020. Fonte: Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro pós 1930. 2a ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001.

_____. Hélio Gueiros. *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC)*. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/helio-da-mota-teixeira-gueiros>>. Acesso em: 29 mar. 2021. Verbetes biográfico.

_____. João Batista Cordeiro Guerra. *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC)*. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/guerra-joao-batista-cordeiro>>. Acesso em: 27 jun. 2021.

_____. José Alencar Furtado. *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC)*. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/jose-alencar-furtado>>. Acesso em: 30 set. 2020. Verbetes biográficos.

_____. José Bonifácio. *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC)*. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/jose-bonifacio-lafayette-de-andrada>>. Acesso em: 25 set. 2020. Verbetes biográficos.

_____. Juscelino Kubitschek. O Governo de Juscelino Kubitschek. *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC)*. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/biografias/juscelino_kubitschek>. Acesso em: 4 set. 2020. Fonte: Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro pós 1930. 2a ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001.

_____. Luís Rafael Mayer. *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC)*. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/mayer-luis-rafael>>. Acesso em: 27 jun. 2021.

_____. Marcos Wellington de Castro Tito. *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC)*. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/marcos-wellington-de-castro-tito>>. Acesso em: 30 set. 2020. Verbetes biográficos.

_____. Nei Lopes de Sousa. *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC)*. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/nei-lopes-de-sousa>>. Acesso em: 30 set. 2020. Verbetes biográficos.

_____. Pedro Soares Muñoz. *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC)*. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/munoz-pedro-soares>>. Acesso em: 27 jun. 2021.

_____. Pedro Aleixo. A Era Vargas: dos anos 20 a 1945. *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC)*. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/biografias/pedro_aleixo>. Acesso em: 14 maio 2020. Fonte: Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro pós 1930. 2a ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001.

_____. Roberto Campos. A trajetória política de João Goulart. *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC)*. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/biografias/roberto_campos>. Acesso em: 17 set. 2020. Fonte: Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro pós 1930. 2a ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001.

_____. Roberto Cardoso Alves. *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC)*. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/alves-roberto-cardoso>>. Acesso em: 14 mar. 2021. Verbete biográfico.

_____. Tancredo Neves. A trajetória política de João Goulart. *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC)*. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/biografias/tancredo_neves>. Acesso em: 19 mar. 2021. Fonte: Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro pós 1930. 2a ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001.

_____. Virgílio Távora. A trajetória política de João Goulart. *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC)*. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/biografias/virgilio_tavora>. Acesso em: 25 set. 2020. Fonte: Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro pós 1930. 2a ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001.

_____. Wilson Vargas da Silveira. *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC)*. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/wilson-vargas-da-silveira>>. Acesso em: 23 jul. 2021.

GUIMARÃES, Maria Beatriz; MARQUES, Ana Amélia. Francisco Pinto. *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC)*. Disponível em: <<http://fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/francisco-jose-pinto-dos-santos>>. Acesso em: 22 jun. 2021.

JUNQUEIRA, Eduardo. José Carlos Moreira Alves. *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC)*. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/alves-jose-carlos-moreira>>. Acesso em: 27 jun. 2021.

_____. José Néri da Silveira. *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC)*. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/jose-neri-da-silveira>>. Acesso em: 27 jun. 2021.

KELLER, Vilma; DIAS, Sônia; COSTA, Marcelo; et al. Leonel Brizola. *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC)*. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/leonel-de-moura-brizola>>. Acesso em: 29 mar. 2021. Verbetes biográficos.

MOURA, Gisela; SATO, Leonardo. Francisco Rezek. *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC)*. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/jose-francisco-rezek>>. Acesso em: 27 jun. 2021.

PANTOJA, Sílvia. Etelvino Lins de Albuquerque. *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC)*. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/etelvino-lins-de-albuquerque>>. Acesso em: 14 set. 2021.

PANTOJA, Sílvia; LEMOS, Renato Luís do Couto Neto e. Miguel Arrais. *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC)*. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/miguel-arrais-de-alencar>>. Acesso em: 8 dez. 2021.

PAYNE, Stanley G. Francisco Franco: ruler of Spain. *Encyclopedia Britannica*. Disponível em: <<https://www.britannica.com/biography/Francisco-Franco>>. Acesso em: 26 jun. 2021.

RAMOS, Plínio de Abreu. Golbery do Couto e Silva. *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC)*. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/silva-golberido-couto-e>>. Acesso em: 7 mai. 2020.

SERENO Chaise – Memorial. *Câmara Municipal de Porto Alegre*. Disponível em: <<https://memorial.camarapoa.rs.gov.br/galeriadospresidentes/sereno-chaise/>>. Acesso em: 23 jul. 2021.

SOUSA, Juliana; MONTALVÃO, Sérgio. Wilson de Queiros Campos. *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC)*. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/wilson-de-queiros-campos>>. Acesso em: 30 set. 2020. Verbetes biográficos.

SOUSA, Luís Otávio de. Inocência Mártires Coelho. *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC)*. Disponível em:

<<http://fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/coelho-inocencio-martires>>. Acesso em: 27 jun. 2021.

_____. Paulo Brossard de Sousa Pinto. *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC)*. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/paulo-brossard-de-sousa-pinto>>. Acesso em: 20 out. 2020.

_____; BARROS, Rogério de. Oscar Dias Correia. *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC)*. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/oscar-dias-correia>>. Acesso em: 19 out. 2020.

STF. *Ministros*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/ministro/ministro.asp?periodo=stf&tipo=antiguidade>>. Acesso em: 25 jul. 2020.

Fontes audiovisuais:

CRUZ, Newton Araújo de Oliveira. *Entrevista exclusiva de Geneton Moraes Neto com o ex-chefe da Agência Central do SNI (Serviço Nacional de Informações) na época da ditadura militar no Brasil*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/globo-news/videos/t/todos-os-videos/v/globonews-dossie-newton-cruz-2010/5167940/>>. Acesso em: 30 set. 2020.

GENERAL Newton Cruz agride repórter ao vivo. [s.l.: s.n.], 1983. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?time_continue=5&v=taEmBwCLXxc&feature=emb_logo>.

Outros:

ARQUIDIOCESE DE SÃO PAULO. *Projeto Brasil Nunca Mais*. Tomo II, vol. 3. 1985.

AZEVEDO, Evelin. Em nome da segurança nacional, ditadura proíbe voto em capitais e outras cidades. *O Globo Online*. Disponível em: <<https://acervo.oglobo.globo.com/em-destaque/em-nome-da-seguranca-nacional-ditadura-proibe-voto-em-capitais-outras-cidades-20203122>>. Acesso em: 1 dez. 2020.

BAFFA, Ayrton. *Nos Porões do SNI: o retrato do monstro de cabeça oca*. Rio de Janeiro: Objetiva, 1989.

BRASIL (Org.). *Direito à memória e à verdade*. 1. ed. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, 2007. (Série Bibliográfica).

_____. *Comissão Nacional da Verdade: relatório*. Brasília: CNV, 2014.

BRASIL: nunca mais. 12. ed. Petrópolis: Vozes, 1986.

BRODER, David. Historically Compromised. *Jacobin Magazine*. Disponível em: <<https://www.jacobinmag.com/2018/05/red-brigades-aldo-moro-pci-historic-compromise>>. Acesso em: 18 out. 2020.

CALICCHIO, Vera. Atos Institucionais. *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC)*. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/atos-institucionais>>. Acesso em: 13 ago. 2020.

CODEPLAN. *Anuário Estatístico do Distrito Federal - 1977*. 1977. Disponível em: <<http://memoria.org.br/pub/meb000000431/anuarioestatstico1977df/anuarioestatstico1977df.pdf>>. Acesso em: 27 jul. 2020.

COUTO, André. Convergência Socialista. *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC)*. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/convergencia-socialista>>. Acesso em: 11 nov. 2020.

_____. Partido Popular. *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC)*. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/partido-popular-pp>>. Acesso em: 28 mar. 2021.

_____. Atentado do Riocentro. *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC)*. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/riocentro-atentado-do>>. Acesso em: 4 mar. 2022.

D'ARAÚJO, Maria Celina; CASTRO, Celso. *Ernesto Geisel*. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

DAL PIVA, Juliana. Memorando da CIA mostra que Geisel soube e autorizou execuções de presos políticos. *O Globo*. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/memorando-da-cia-mostra-que-geisel-soube-autorizou-execucoes-de-presos-politicos-1-22670587>>. Acesso em: 8 ago. 2019.

DELGADO, Tarcísio. *A história de um rebelde: 40 anos, 1966-2006*. Brasília: Fundação Ulysses Guimarães, 2006.

DEMARCO, Juliana; SCOMAZZON, Carlos. Ditadura cassou os direitos de oito políticos municipais. *Câmara Municipal de Porto Alegre*. Disponível em: <http://www2.camarapoa.rs.gov.br/default.php?reg=21697&p_secao=56&di=2014-03-27>. Acesso em: 23 jul. 2021.

ENTREVISTADOS: Octaciano Anselmo. *Memorial da Resistência de São Paulo*. Disponível em: <<http://www.memorialdaresistencia.org.br/memorial/default.aspx?c=entrevistados&idEntrevista=27&idEntrevistado=85&mn=56>>. Acesso em: 14 fev. 2021.

ESG. *Manual Básico*. Rio de Janeiro: ESG, 1975.

ESTUDANTES. *Memórias da Ditadura*. Disponível em: <<http://memoriasdaditadura.org.br/estudantes/>>. Acesso em: 9 out. 2020. Instituto Vladimir Herzog.

FGV. O Congresso depois da reforma partidária de 1980 (dezembro de 1980). *Atlas Histórico do Brasil*. Disponível em: <<https://atlas.fgv.br/marcos/governo-figueiredo-1979-1985/mapas/o-congresso-depois-da-reforma-partidaria-de-1980>>. Acesso em: 28 mar. 2021.

FIGUEIRA, Paulo. Partido Democrático Social. *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC)*. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/partido-democratico-social-pds>>. Acesso em: 28 mar. 2021.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL (GDF). Geografia [do Distrito Federal]. *Governo do Distrito Federal*. Disponível em: <<http://www.df.gov.br/333/>>. Acesso em: 7 fev. 2021.

HISTÓRICO [do Movimento pela Fábrica de Perus]. Movimento pela Fábrica de Perus. Disponível em: <<https://movimentofabricaperus.wordpress.com/historico/>>. Acesso em: 25 jun. 2021.

IBGE. *Censo Demográfico Brasil*. 1980. 1980.

_____. *Censo Demográfico Brasil*. VIII Recenseamento Geral - 1970 (Vol. 1). 1970.

_____. *Censo Demográfico de 1960*. Brasil. VII Recenseamento Geral do Brasil (Vol. I). s/d.

_____. *População recenseada e estimada. População residente estimada, segundo as Grandes Regiões e Unidades da Federação — 1971-80*. 1977. 1977. Disponível em: <https://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/arquivos_download/populacao/1977/populacao1977aeb_017.xls>. Acesso em: 27 jul. 2020.

JUSTIÇA FEDERAL; VIOTTI, Dario Abranches. Ofício s/no [ao general Octávio Aguiar de Medeiros, chefe do SNI]. 1982.

LAMARÃO, Sérgio. Partidos Políticos [extinção]. *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC)*. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/partidos-politicos-extincao>>. Acesso em: 13 ago. 2020.

LEI que criou o CJF e a Justiça Federal completa 45 anos. *Conselho da Justiça Federal*. Disponível em: <<https://www.cjf.jus.br/cjf/noticias/2011/maio/lei-que-criou-o-cjf-e-a-justica-federal-completa-45-anos>>. Acesso em: 27 jun. 2021.

LEITE Filho lança biografia de Brizola em Brasília. *PDT*. Disponível em: <<https://www.pdt.org.br/index.php/leite-filho-lanca-biografia-de-brizola-em-brasil>>. Acesso em: 26 jun. 2021.

LIMA JR., Olavo Brasil de; LATTMAN-WELTMAN, Fernando. Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC)*. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/partido-do-movimento-democratico-brasileiro-pmdb>>. Acesso em: 28 mar. 2021.

LINS, Etelvino. *Institucionalizar o AI-5*. Entrevista concedida a Luís Gutemberg. 1971.

MACHADO, Humberto J. *Esta é a casa de Montezuma*. 2009. Disponível em: <https://www.iabnacional.org.br/institucional/discursos-do-orador-oficial2/download/2908_4f392ccb8dd6647c7a009379c12f3afc>. Acesso em: 8 out. 2020.

MACIEL, Camila. Agentes da ditadura vão ao velório e ao enterro de Manoel Fiel Filho. *Agência Brasil*. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2016-01/agentes-da-ditadura-comparecem-ao-velorio-e-enterro-de-manoel-fiel>>. Acesso em: 9 out. 2020.

MANOEL Fiel Filho morre e general é demitido. *Memorial da Democracia*. Disponível em: <<http://memorialdademocracia.com.br/card/manoel-fiel-filho-morre-e-general-e-demitido>>. Acesso em: 9 out. 2020.

MARÍTIMOS em greve paralisam os portos. *Memorial da Democracia*. Disponível em: <<http://memorialdademocracia.com.br/card/maritimos-em-greve-paralisam-os-portos>>. Acesso em: 26 mar. 2021.

MDB. *II Seminário de Estudos e Debates da Realidade Brasileira*. Recife, 1971. 1971.

MICHILES, Carlos. Brizola 1989: eleições livres ou golpe? *PDT*. Disponível em: <<https://www.pdt.org.br/index.php/brizola-1989-eleicoes-livres-ou-golpe/>>. Acesso em: 26 jun. 2021.

NAUD, Leda Maria Cardoso. Estado de Sítio. 1a parte. *Revista de Informação Legislativa*, p. 134–180, 1965.

_____. Estado de Sítio. 2a parte: 1910-1922. *Revista de Informação Legislativa*, p. 62–88, 1965.

_____. Estado de Sítio. 3a parte: 1922-1930. *Revista de Informação Legislativa*, p. 121–148, 1965.

_____. Estado de Sítio. 5a parte: 1946-1965. *Revista de Informação Legislativa*, p. 119–164, 1966.

O MOVIMENTO Estudantil e a luta pela Redemocratização (1978 - 1984). *Comissão da Verdade da PUC-SP*. Disponível em:

<<https://www.pucsp.br/comissaodaverdade/movimento-estudantil-periodizacao-1978-84.html>>. Acesso em: 9 out. 2020.

OAB (Org.). *Anais da V Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil*. Rio de Janeiro: OAB, 1974.

_____. (Org.). *Anais da VII Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil*. Curitiba: OAB, 1978.

_____. O Estado de Exceção. *OAB Nacional*. Disponível em: <https://www.oab.org.br/historiaoab/estado_excecao.htm>. Acesso em: 7 out. 2020.

PARTIDO Democrático Trabalhista (PDT). *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC)*. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/partido-trabalhista-brasileiro-ptb-1980>>. Acesso em: 28 mar. 2021.

PARTIDO dos Trabalhadores (PT). *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC)*. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/partido-dos-trabalhadores-pt>>. Acesso em: 28 mar. 2021.

PARTIDO Trabalhista Brasileiro, PTB (1980-). *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC)*. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/partido-trabalhista-brasileiro-ptb-1980>>. Acesso em: 28 mar. 2021.

PEREIRA, Caio Mário da Silva; ROMEO, Cristiane; SETEMY, Adrianna. Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC)*. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/ordem-dos-advogados-do-brasil-oab>>. Acesso em: 18 jun. 2021. Verbetes biográfico.

PEREIRA, Moacir. *O golpe do silêncio*. São Paulo: Global, 1984.

RUY, José Carlos. Chacina da Lapa: um crime com apoio do general Ernesto Geisel, *Portal Vermelho*. Disponível em: <<https://vermelho.org.br/2016/12/12/chacina-da-lapa-um-crime-com-apoio-do-general-ernesto-geisel/>>. Acesso em: 10 set. 2020.

SIMONSEN, Mário Henrique. *Análise de Conjuntura*. 1979.

STUMPF, André Gustavo; PEREIRA FILHO, Merval. *A Segunda Guerra: sucessão de Geisel*. São Paulo: Brasiliense, 1979.

TELLES, Maria Eugênia. *Memória: A VII Conferência da Ordem dos Advogados do Brasil*. Um capítulo da luta democrática. Migalhas. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/quentes/145520/em-1978-conferencia-da-oab-marcou-luta-pela-restauracao-da-democracia>>. Acesso em: 4 ago. 2016.

TRIBUNAL RUSSELL II. *Brasil, violação dos direitos humanos: Tribunal Russell II: reedição do original em italiano de 1975*. João Pessoa: Editora da UFPB, 2014.

TSE. *Eleições Federais e Estaduais realizadas no Brasil em 1970*. Dados Estatísticos. 9o volume. 1973.

_____. *Eleições Federais e Estaduais realizadas no Brasil em 1974*. Dados Estatísticos. 11º volume. 1977.

_____. *Repositório de Dados Eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral, Eleições de 1978*. 1978. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais>>. Acesso em: 27 jul. 2020.

_____. *Repositório de Dados Eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral, Eleições de 1982*. 1982. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais>>. Acesso em: 16 jun. 2021.

_____. *Repositório de Dados Eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral, Eleições de 1962*. 1962. Disponível em: <<https://dadosabertos.tse.jus.br/dataset/resultados-1962>>. Acesso em: 22 fev. 2020.

_____. *Repositório de Dados Eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral, Eleições de 1966*. 1966. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/hotsites/pesquisas-eleitorais/resultados_anos/1966.html>. Acesso em: 4 set. 2020.

UNIVERSIDADE de Brasília - Darcy Ribeiro. Disponível em: <<https://unb.br/campi/darcy-ribeiro>>. Acesso em: 25 jun. 2021.

VENÂNCIO FILHO, Alberto. *Notícia histórica da Ordem dos Advogados do Brasil (1930-1980)*. Rio de Janeiro: Folha Carioca Editora, 1982.