

A ditadura de 1964 Breve contribuição à sua história constitucional

Sérgio Sérvulo da Cunha

Expulsando o presidente João Goulart de Brasília, o revanchismo militar ¹ que se opusera à sua posse, e, posteriormente, ao plebiscito que restaurou suas prerrogativas presidenciais, buscou juridicizar-se mediante o assim chamado “**ato institucional**”, de 9 de abril de 1964 (assinado pelos comandantes do exército, da marinha e da aeronáutica: Arthur da Costa e Silva, Francisco de Assis Correia de Mello e Augusto Hamann Rademaker Grünewald), que, devendo vigorar apenas até o dia 31 de janeiro de 1966, fazia-se preceder do seguinte: “..... A Revolução vitoriosa se investe no exercício do Poder Constitucional. Este se manifesta pela eleição popular ou pela revolução. Esta é a forma mais expressiva e mais radical do Poder Constituinte. Assim, a revolução vitoriosa, como o Poder Constituinte, se legitima por si mesma. Ela destitui o governo anterior e tem a capacidade de constituir o novo governo. Nela se contém a força normativa, inerente ao Poder Constituinte. 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 inequívoco da Nação, representam o Povo e em seu nome exercem o Poder Constituinte, de que o povo é o único titular. O Ato Institucional que é hoje editado pelos Comandantes em Chefe do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, em nome da revolução que se tornou vitoriosa com o apoio da Nação, na sua quase totalidade, destina-se a assegurar ao novo governo a ser instituído os meios indispensáveis à obra de reconstrução econômica, financeira, política e moral do Brasil, de maneira a poder enfrentar, de modo direto e imediato, os graves e urgentes

¹ Esse revanchismo estava latente desde o suicídio de Getúlio em agosto de 1954 e a intervenção do general Lott, em 11 de novembro de 1955, que permitiu a eleição de Juscelino Kubitschek.

*problemas de que depende a restauração da ordem interna e do prestígio internacional da nossa Pátria. A revolução vitoriosa necessita de se institucionalizar e se apressa pela sua institucionalização, a limitar os plenos poderes de que efetivamente dispõe.”*²

Esse “ato institucional” manteve, em suas linhas essenciais, a Constituição de 1946. O que fez foi substituir o governo, e atribuir novos poderes ao presidente da República. As violações de direitos fundamentais – salvo as decorrentes de seus arts. 7º (suspensão das garantias de vitaliciedade e estabilidade) e 10º (suspensão de direitos políticos e cassação de mandatos) – ocorreram no plano dos fatos, suspensas, como de fato então ficaram, as garantias individuais.

Composto por onze artigos, o ato institucional, dentre outras disposições, aprazou para dali a dois dias a escolha, a realizar-se pelo Congresso Nacional, dos novos presidente e vice-presidente da República (com mandato-tampão até 31 de janeiro de 1966); fixou em 3 de outubro de 1965 a data para a eleição dos seus sucessores, com mandato a iniciar-se em 31 de janeiro de 1966; suspendeu por seis meses as garantias legais de vitaliciedade e estabilidade; outorgou aos seus próprios signatários – e também ao presidente da República, para dali a sessenta dias – poderes de suspender direitos políticos e cassar mandatos parlamentares.³

² Escreveu esse ato o jurista Francisco Campos, que fôra ministro da Justiça de Getúlio Vargas e redator da Ordenação de 1937.

³ Segundo Luís Viana Filho, foi Bilac Pinto o principal idealizador do ato institucional, de cuja preparação participaram, além do próprio Luís Viana e Bilac Pinto, também Pedro Aleixo e José Maria Alkimin, e os juristas Carlos Medeiros Silva e Francisco Campos (v. Luís Viana Filho, **O governo Castelo Branco**, Rio de Janeiro, José Olympio, 1976, pp. 57-58). V. também Auro Moura Andrade, **Um Congresso contra o arbítrio** (Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1985, p. 286). Em suas memórias, diz Juracy Magalhães: “O redator desse primeiro Ato foi o jurista Francisco Campos, habituado a desincumbir-se com presteza dessas tarefas desconcertantes. A coincidência de ter sido ele o mesmo autor da Constituição de 37, a famosa Polaca com que Vargas dominara o país por todo o período do Estado Novo, motivou o cronista Rubem Braga a soltar aquela piada que ficou na História: ‘Toda vez que o doutor Francisco Campos nos empresta suas luzes de jurista, a democracia entra em curto-circuito.’” (**O último tenente**. Rio de Janeiro-São Paulo, Record, 1996, 3ª. ed., p. 316).

Tal como previsto, no dia 11 de abril o Congresso Nacional – ou o que sobrara dele – designou como presidente da República, com delegação até 31 de janeiro de 1966, o general Humberto de Alencar Castello Branco, até então chefe do Estado Maior do Exército, que tomou posse no dia 15,⁴ afirmando em seu discurso: “*Meu governo será o das leis, o das tradições e princípios morais e políticos que refletem a alma brasileira...*”. Esses propósitos foram sublinhados em pronunciamento feito em Bagé: “*O Brasil não merece um outro Estado Novo. Para se combater o perigo comunista não se pode vestir a nação com a camisa de força do nazismo, maltratando os brasileiros através de um regime em que alguns civis desejam segurar no copo da espada dos militares para, ditatorialmente, passar a lâmina nos patricios que contrariam as suas ambições*”.

Poucos meses após, contudo, no dia 15 de julho, foi aprovada a emenda constitucional n° 9, que entre outras providências prorrogou até 15 de março de 1967 as delegações do presidente e do vice-presidente da República.⁵ Em 3 de outubro

⁴ Anota o cronista, no dia 11: “*A Câmara dos Deputados consumou ontem à tarde o ato mais constrangedor que lhe coube praticar no curso da Revolução: a convocação de suplentes para preencher as vagas abertas com a cassação de mandatos imposta pelo comando militar.*” E no dia 15: “*Quando o General André Fernandes..... entrou ontem à tarde no Palácio do Congresso, um arripio de medo percorreu a espinha de vários parlamentares. Foi o General André Fernandes o portador da primeira lista de cassações e a expectativa era de que ontem levasse a segunda.*” (Carlos Castello Branco, **Os militares no poder**, Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 2ª. ed., 1977, pp. 14 e 18). No mesmo dia da edição do ato institucional o assim chamado Comando Supremo da Revolução suspendera os direitos políticos de cem pessoas, e cassara os mandatos legislativos de vários deputados.

⁵ Diz o memorialista: “*Luís Viana Filho admite que a medida foi tomada para evitar a eleição de Lacerda em outubro de 1965. Mutatis mutandis, a cassação de Juscelino Kubitschek foi também para evitar sua eleição em 1965, na qual era candidato. Lacerda, citado por Luís Viana Filho, enviou a Bilac Pinto, no dia 21 de julho, uma carta na qual considerava a prorrogação ‘um passaporte para o desconhecido’.E profeticamente terminava: ‘Bilac, numa palavra, votada a prorrogação, não haverá eleições, nem em 66, nem tão cedo. Isto é o 10 de novembro com a aprovação do Congresso.’* (Auro Moura Andrade. ob. cit., p. 317). Acrescenta que a sub-emenda dispendo sobre a prorrogação “*era nitidamente infringente dos dispositivos legais que regiam o assunto, além de não estar de acordo com as regras existentes no Regimento Interno e na Constituição de 1946, e suas Emendas e modificações por Atos Complementares. E, de outra parte, feria o próprio Ato Institucional, onde estava*

de 1965 a oposição foi vitoriosa na eleição para governar vários Estados. O chefe do governo, então, quis obter dos congressistas uma emenda constitucional: pretendia, entre outros poderes, ampliar os casos de intervenção nos Estados. Não a conseguindo, no dia 27 daquele mês editou aquilo que designou como “**ato institucional n° 2**”, com vigência prevista até 15 de março de 1967,⁶ e a seguinte justificativa: “.....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.[.....] 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

declarado que o mandato ia até janeiro de 1966, e que as disposições do Ato eram insuscetíveis de alteração. Deste modo não me restava, como Presidente do Congresso, outra atitude senão considerá-la impertinente, determinando seu arquivamento. O Sr. Mem de Sá, ante minha decisão de considerar não-pertinente a Submenda, usou da prerrogativa do recurso ao Plenário, havendo obtido sucesso, pelo que tive de colocar a matéria em votação. A Subemenda em questão acabou sendo aprovada por um voto e incorporada ao texto, como parágrafo único do Art. 6° da Emenda Constitucional n° 9.” (id., pp. 318-319).

⁶ Subscrevem esse ato o marechal Castello Branco e seus ministros Juracy Magalhães (ministro da justiça), Paulo Bosísio, Arthur da Costa e Silva, Vasco Leitão da Cunha e Eduardo Gomes. Juracy Magalhães assim descreve sua elaboração: “Levei então o jurista Nehemias Gueiros até Brasília, alojei-o no apartamento anteriormente ocupado por Milton Campos e pedi-lhe a façanha quase impossível: uma fórmula capaz de aplacar os ânimos, uma espécie de transigência calculada diante da reivindicação dos que detinham a força armada e reclamavam medidas extremas. Muitos outros foram chamados a opinar: os deputados Rui Santos e Aliomar Baleeiro, os juristas Carlos Medeiros e Francisco Campos, os generais Golbery do Couto e Silva, Ernesto Geisel e Osvaldo Cordeiro de Farias. Mas tínhamos ouvido rumores de que, do lado dos radicais, um cavalheiro sombrio, chamado Gama e Silva, com seu coadjuvante Amaral Santos, de Piraçununga, já estava redigindo um Ato Institucional terrível, protótipo do que seria, mais tarde, o AI-5, destinado a dar à linha-dura os instrumentos capazes de instaurar no país um regime discricionário absoluto. Nosso objetivo era nos antecipar a essa peça liberticida com um ato mais suave, que atendesse a algumas reivindicações da oficialidade radical sem ter de apagar a luz da democracia. Quando entreguei a minuta do Ato n° 2 a Castello Branco, num fim de tarde, no Palácio do Planalto, fiz questão de lhe dizer que só aceitava medidas mais rígidas porque o executante seria ele, um militar incapaz de usar de arbítrio contra seus compatriotas.[.....] O jurista Nehemias Gueiros, que por amizade me ajudou nessa batalha e em razão disso foi muitas vezes cobrado pelos seus colegas, diria mais tarde aos jornalistas: ‘Eu não fiz a Revolução de 1964 nem torci a realidade. Encontrei-a feita e tentei ajudar, como um técnico do Direito, a pô-la nos trilhos, pois ela ameaçava descarrilar’.” (ob. cit., pp. 339-341).

essa limitação, ou se tenha despojado da carga de poder que lhe é inerente como movimento. [.....] A revolução está viva e não retrocede. Tem promovido reformas e vai continuar a empreendê-las, insistindo patrioticamente em seus propósitos de recuperação econômica, financeira, política e moral do Brasil. Para isso precisa de tranquilidade. Agitadores de vários matizes e elementos da situação eliminada teimam, entretanto, se valer do fato de haver ela reduzido a curto tempo o seu período de indispensável restrição a certas garantias constitucionais, e já ameaçam e desafiam a própria ordem revolucionária, precisamente no momento em que esta, atenta aos problemas administrativos, procura colocar o povo na prática e na disciplina do exercício democrático.....”⁷

Dentre as inúmeras medidas constantes dos 33 artigos do “ato institucional nº 2”, destacam-se aquelas com que o general Castello Branco excluiu de apreciação judicial os atos revolucionários; alterou as disposições vigentes sobre a reforma da Constituição; modificou o processo legislativo, permitindo a aprovação, por simples decurso de prazo, de projetos de lei de iniciativa do executivo; alterou disposições constitucionais relativas à organização do poder judiciário, criou a justiça federal e estendeu a civis a jurisdição da justiça militar; suspendeu as garantias constitucionais ou legais de vitaliciedade, inamovibilidade e estabilidade; extinguiu os partidos políticos e cancelou seus registros; suprimiu a eleição direta para presidente da República, convertendo o Congresso em colégio eleitoral, com voto aberto; outorgou a si mesmo os seguintes poderes: a) determinar a data – que não poderia ser posterior a 3 de outubro de 1966 – para a próxima eleição presidencial; b) baixar atos complementares ao ato institucional nº 2; c) decretar o estado de sítio e prorrogar seu prazo; d) decretar o recesso do Congresso Nacional, das assembleias legislativas e das câmaras de vereadores, mediante ato complementar; e) editar decretos-lei

⁷ A causa próxima do AI-2 foi o resultado das eleições estaduais, em que, não obstante todo o cerceamento da oposição o governo foi derrotado em cinco Estados, inclusive em Minas Gerais e no Rio de Janeiro. A abstenção foi de 23% e os votos brancos e nulos somaram 21%.

durante o recesso do Congresso Nacional; f) suspender direitos políticos por dez anos e cassar mandatos legislativos federais, estaduais e municipais; g) decretar a intervenção federal nos Estados; h) editar decretos-lei sobre matéria de segurança nacional.

Além de vários atos complementares, o ditador viria a baixar o **ato institucional n° 3**, de 5 de fevereiro de 1966, com o qual estendeu a votação indireta também para a eleição dos governadores e vice-governadores de Estado;⁸ em outubro de 1966 cassou os mandatos dos deputados federais Doutel de Andrade, Sebastião Paes de Almeida, César Prieto, Abraão de Moura, Humberto El-Jaick e Adib Chamas. O presidente da Câmara, deputado Aduino Lúcio Cardoso, decidiu submeter ao Plenário a constitucionalidade dessas cassações; manteve os cassados em exercício e permitiu-lhes proferir discursos da tribuna; com esse ato solidarizou-se o presidente do Senado, Auro de Moura Andrade. No dia 20 o Congresso foi ocupado militarmente; seu recesso foi decretado pelo ato complementar n° 23, dessa data. No dia 25 foram cassados os mandatos de dois senadores e 50 deputados estaduais; no dia 10 de novembro suspenderam-se os direitos políticos de vários candidatos já registrados pela Justiça Eleitoral. No dia 15, o governo conseguiu maioria nas eleições parlamentares.

Em 7 de dezembro de 1966 editou-se o **ato institucional n° 4**, que assim dispôs em seu art. 1°: “*É convocado o Congresso Nacional para se reunir extraordinariamente, de 12 de dezembro de 1966 a 24 de janeiro de 1967. § 1° O objeto da convocação extraordinária é a discussão, votação e promulgação do projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República.....*”⁹ De fato, no dia 24 de janeiro de 1967,

⁸ Esse ato também foi subscrito pelos ministros Mem de Sá, Zilmar Araripe, Decio de Escobar, Juracy Magalhães e Eduardo Gomes.

⁹ Esse ato foi subscrito juntamente com os ministros Carlos Medeiros Silva, Zilmar Araripe, Ademar de Queiroz, Manoel Pio Corrêa e Eduardo Gomes. O Congresso havia sido colocado compulsoriamente em recesso desde o dia 20 de outubro. Auro de Moura Andrade, então presidente do Senado, assinala em suas memórias: *No dia 21, o Presidente Castelo Branco autorizou a operação militar estabelecida para ocupar o*

juntamente com a posse do novo presidente (o general Arthur da Costa e Silva, que tinha sido eleito pelo Congresso no dia 3 de outubro do ano anterior) promulgou-se a Ordenação de 1967, que entrou em vigor em março de 1967.

No dia 13 de dezembro de 1968, vendo negado no Congresso, por 75 votos, seu pedido para processar o deputado Márcio Moreira Alves, o governo editou um **ato institucional sem número (posteriormente conhecido como AI-5)**.

Assinado pelo marechal Arthur da Costa e Silva juntamente com seus ministros,¹⁰ o AI-5 alinhava, dentre outros considerandos, que o governo da República, responsável pela ordem e segurança interna, “*não só não pode permitir que pessoas ou grupos revolucionários contra ela trabalhem, tramem ou ajam, sob pena de estar faltando a compromissos que assumiu com o povo brasileiro, bem como porque o Poder Revolucionário, ao editar o Ato Institucional nº 2, afirmou, categoricamente, que ‘não se disse que a Revolução foi, mas que é e continuará’ e, portanto, o processo revolucionário em desenvolvimento não pode ser detido.....*”

Palácio do Congresso durante a madrugada. As tropas do Exército, Marinha, Aeronáutica e da Polícia Militar do Distrito Federal, sob o comando do Coronel Meira Mattos, desceram dos carros-choques. Penetraram na Câmara dos Deputados, desligaram a energia elétrica e cercaram Câmara e Senado. Não era mais a execução de um simples decreto de recesso: era uma autêntica e violenta ocupação militar do Poder desarmado da República.” (Um Congresso contra o arbítrio, Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1985, p. 364). Um anteprojeto, revisto por Carlos Medeiros Silva (que segundo depoimento do general Geisel “era da nossa área pelas suas idéias”, “vinha com longo tirocínio das futricas políticas” e “tinha trabalhado com Francisco Campos”) foi encaminhado ao Congresso, que, achando-se em recesso, foi adrede convocado. Até a promulgação da Ordenação de 1967 foram editados pelo marechal Castello Branco 37 atos complementares, sobre variada matéria, e 318 decretos-lei.

¹⁰ Estes os ministros subscritores do ato institucional nº 5: Luís Antônio da Gama e Silva, Augusto Hamann Rademaker Grünewald, Aurélio de Lyra Tavares, José de Magalhães Pinto, Antonio Delfim Netto, Mário David Andreazza, Ivo Arzua Pereira, Tarso Dutra, Jarbas G. Passarinho, Márcio de Souza e Mello, Leonel Miranda, José Costa Cavalcanti, Edmundo de Macedo Soares, Hélio Beltrão, Afonso A. Lima, Carlos F. de Simas.

E ainda: “*Considerando que esse mesmo Poder Revolucionário, exercido pelo Presidente da República, ao convocar o Congresso Nacional para discutir, votar e promulgar a nova Constituição, estabeleceu que esta, além de representar ‘a institucionalização dos ideais e princípios da Revolução’, deveria ‘assegurar a continuidade da obra revolucionária’; Considerando, no entanto, que atos nitidamente subversivos, oriundos dos mais distintos setores políticos e culturais, comprovam que os instrumentos jurídicos, que a Revolução vitoriosa outorgou à Nação para sua defesa, desenvolvimento e bem-estar do seu povo, estão servindo de meios para combatê-la e destruí-la; Considerando que, assim, se torna imperiosa a adoção de medidas que impeçam sejam frustrados os ideais superiores da Revolução, preservando a ordem, a segurança, a tranquilidade, o desenvolvimento econômico e cultural e a harmonia política e social do País comprometidos por processos subversivos e de guerra revolucionária; Considerando que todos esses fatos perturbadores da ordem são contrários aos ideais e à consolidação do Movimento de março de 1964, obrigando os que por ele se responsabilizaram e juraram defendê-lo a adotarem as medidas necessárias, que evitem sua destruição, resolve editar o seguinte Ato Institucional.*”

Por esse ato o marechal Costa e Silva suspendeu a garantia de habeas corpus nos crimes políticos contra a segurança nacional, a ordem econômica e social e a economia popular; excluiu de apreciação judicial todos os atos – e respectivos efeitos – praticados de acordo com o próprio ato n° 5 e seus atos complementares; e outorgou-se os poderes ditatoriais de: a) decretar o recesso do Congresso Nacional, das assembleias legislativas e das câmaras vereadores; b) legislar durante o recesso do Congresso Nacional; c) decretar a intervenção nos Estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição; d) sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de dez anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais; e) demitir, remover, aposentar ou pôr em disponibilidade quaisquer titulares de funções com prazo certo e

das garantias constitucionais ou legais de vitaliciedade, inamovibilidade e estabilidade, empregados de autarquias, empresas públicas ou sociedades de economia mista, e demitir, transferir para a reserva ou reformar militares ou membros das polícias militares; f) decretar o estado de sítio e prorrogá-lo, fixando o respectivo prazo; g) decretar o confisco de bens de quem tivesse enriquecido ilicitamente no exercício de cargo ou função pública; h) baixar atos complementares; i) suspender a liberdade de reunião e de associação; j) censurar a correspondência, a imprensa, as telecomunicações e as diversões públicas.

O que então ocorreu foi assim descrito: “O Congresso foi posto em recesso. Quatro senadores e noventa e cinco deputados tiveram seus mandatos cassados. O MDB perdeu 40% de seus parlamentares. Cinco juízes do Supremo Tribunal Federal e um do Superior Tribunal Militar foram aposentados. Cerca de quinhentas pessoas que ocupavam posições de relevo na vida social do país (professores, universitários, jornalistas, militares, diplomatas) perderam seus direitos políticos, bem como aquelas posições que lhes permitiam influir na formação da opinião pública. Os delegados da censura instalaram-se nas redações dos jornais, nas emissoras de rádio e televisão, nas casas de espetáculos. As forças policiais e os serviços secretos passaram a atuar de forma desabrida e totalmente irresponsável, violando a privacidade dos lares, da correspondência e das comunicações, cerceando discricionariamente o exercício de todas as liberdades públicas. As detenções assumiram o caráter de sequestros e se multiplicaram em ondas sucessivas. Todo cidadão, independentemente de classe, raça ou credo, tornara-se em princípio suspeito da prática de delitos contra a segurança nacional”.

O marechal Costa e Silva editaria ainda o **ato institucional n° 6** (1° de fevereiro de 1969), com o qual, além de outras providências, alterou a competência do Supremo Tribunal Federal e da justiça militar (esta, estendida ao julgamento de civis, de governadores de Estado e de seus secretários, para a

repressão de crimes praticados contra a segurança nacional ou as instituições militares). Em seguida os **atos institucionais n° 7 (26 de fevereiro de 1969), 8 (2 de abril de 1969), 9 (25 de abril de 1969), 10 (16 de maio de 1969), e 11 (14 de agosto de 1969)**, antes de ser afastado da presidência.

No dia 31 de agosto de 1969 o ditador caiu gravemente enfermo; os ministros militares, impedindo de assumir a presidência o vice-presidente Pedro Aleixo,¹¹ editaram mais um **ato institucional (o de n° 12)**, precedido de longa motivação e assim redigido: “*Art. 1° Enquanto durar o impedimento temporário do Presidente da República, Marechal Arthur da Costa e Silva, por motivo de saúde, as suas funções serão exercidas pelos Ministros da Marinha de Guerra, do Exército e da Aeronáutica Militar, nos termos dos Atos Institucionais e Complementares, bem como da Constituição de 24 de janeiro de 1967. Art. 2° Os Ministros Militares baixarão os atos necessários à continuidade administrativa, à preservação dos direitos individuais e ao cumprimento dos compromissos de ordem internacional. Art. 3° Continuam em exercício os poderes e órgãos da administração federal, estadual e municipal que não foram atingidos pelos Atos Institucionais e Complementares. Art. 4° Cessado o impedimento, o Presidente da República, Marechal Arthur da Costa e Silva, reassumirá as suas funções em toda a sua plenitude. Art. 5° Excluem-se de qualquer apreciação judicial todos os atos praticados de acordo com este Ato Institucional e seus Atos Complementares, bem como os respectivos efeitos.....*”.¹²

¹¹ Como protagonista de dois regimes de exceção, Pedro Aleixo veio a ser vítima de dois golpes; no dia 10 de novembro de 1937, sendo presidente da Câmara dos Deputados, fôra impedido de entrar em seu gabinete, por militares de baioneta calada, e precisou se homisiar na fazenda de um amigo, em Juiz de Fora. Com relação a 1969 o general Geisel viria a dizer: “*Fala-se em golpe de 64, mas o golpe realmente foi dado quando impediram Pedro Aleixo de tomar posse. Por que Pedro Aleixo não assumiu? Porque era um político, e fôra o único membro do governo a votar contra o AI-5.*” (Celso Castro e Maria Celina D’Araújo, orgs., **Dossiê Geisel**, Rio de Janeiro, FGV, 2002, p. 210).

¹² Vinham afinal as assinaturas de seus subscritores: Augusto Hamann Rademaker Grunewald, Aurélio de Lyra Tavares, Márcio de Souza e Mello, Luís Antônio da Gama e Silva, José de Magalhães Pinto, Antônio Delfim Netto, Mário David Andreazza, Ivo

Essa mesma Junta militar, acolitada por seus ministros, assinaria ainda os **atos institucionais**:

- **n° 13**, de 15 de setembro de 1969, autorizando o poder executivo a “*banir do Território Nacional o brasileiro que, comprovadamente, se tornar inconveniente, nocivo ou perigoso à Segurança Nacional*”;

- **n° 14**, de 5 de setembro de 1969, admitindo as penas de morte, de prisão perpétua, de banimento e de confisco, nos casos de “*Guerra externa, Psicológica Adversa, ou Revolucionária ou Subversiva nos termos que a lei determinar*”;

- **n° 15**, de 9 de setembro de 1969, dispondo sobre eleições municipais;

- **n° 16**, de 14 de outubro de 1969, declarando a vacância dos cargos de presidente e vice-presidente da República, designando o dia 25 do mesmo mês para a escolha dos seus novos titulares (a ser realizada pelo Congresso Nacional, em sessão pública e votação nominal); convocando para esse fim o Congresso, que se encontrava em recesso forçado;¹³ fixando para o dia 30 do mesmo mês a posse dos novos titulares desses cargos; reservando-se o poder de legislar mediante decreto-lei, até o mesmo dia 30 de outubro, sobre todas as matérias de competência da União; dispensando, para o candidato militar àqueles cargos, a exigência de filiação partidária; fixando para o dia 15 de março de 1974 o término do novo período presidencial; e excluindo de apreciação judicial os atos praticados com fundamento nesse ato institucional e nos respectivos atos complementares;

Arzua Pereira, Tarso Dutra, Jarbas G. Passarinho, Leonel Miranda, Edmundo de Macedo Soares, Antônio Dias Leite Júnior, Hélio Beltrão, José Costa Cavalcanti, Carlos F. de Simas. A redação desse ato é atribuída a Carlos Medeiros Silva (Maria Celina d’Araújo, Gláucio Ary Dillon Soares, Celso Castro, **Os anos de chumbo**, Rio de Janeiro, Relume-Dumará, 1994, pp. 302-303).

¹³ Os atos complementares ns. 72 e 73, de 15 de outubro de 1969, determinaram a reabertura do Congresso, fechado desde a edição do AI n° 5 em dezembro de 1968.

- n° 17, do mesmo dia 14 de outubro de 1969, estabelecendo sanção disciplinar (a transferência para a reserva, por período determinado) para “*os militares que hajam atentado, ou venham a atentar, comprovadamente, contra a coesão das Forças Armadas, divorciando-se, por motivos de caráter conjuntural ou objetivos políticos de ordem pessoal ou de grupo, dos princípios basilares e das finalidades precípua de sua destinação constitucional*”.

Por fim, no dia 17 de outubro de 1969, invocando as atribuições conferidas pelo “*art. 3° do Ato Institucional n° 10, de 14 de outubro de 1969, combinado com o § 1° do art. 2° do Ato Institucional n° 5, de 13 de dezembro de 1968, e Considerando que, nos termos do Ato Complementar n° 38, de 13 de dezembro de 1968, foi decretado, a partir dessa data, o recesso do Congresso Nacional; Considerando que, decretado o recesso parlamentar, o Poder Executivo Federal fica autorizado a legislar sobre todas as matérias, conforme o disposto no § 1° do art. 2° do Ato Institucional n° 5, de 13 de dezembro de 1968; Considerando que a elaboração de emendas à Constituição, compreendida no processo legislativo (art. 49, I), está na atribuição do Poder Executivo Federal*”, a Junta resolveu alterar quase todos os artigos da Ordenação de 1967, com ressalva daqueles que expressamente mencionou, e promulgou uma emenda (designada como emenda constitucional n° 1) dando-lhe nova redação e fixando para o dia 30 do mês em curso o início da sua vigência.

Em suas disposições gerais e transitórias, rezava a Ordenação militar de 1969: “*Art. 181. Ficam aprovados e excluídos de apreciação judicial os atos praticados pelo Comando Supremo da Revolução de 31 de março de 1964, assim como: I – os atos do Governo Federal, com base nos Atos Institucionais e nos Atos Complementares e seus efeitos, quando no exercício temporário da Presidência da República, com base no Ato Institucional n° 12, de 31 de agosto de 1969; II- as resoluções, fundadas em Atos Institucionais, das Assembleias*

Legislativas e Câmaras Municipais que hajam cassado mandatos eletivos ou declarado o impedimento de governadores, deputados, prefeitos e vereadores quando no exercício dos respectivos cargos; e III – os atos de natureza legislativa expedidos com base nos Atos Institucionais e Complementares indicados no item I. Art. 182. Continuam em vigor o Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, e os demais Atos posteriormente baixados.”

Na vigência dessa Ordenação, o ato institucional nº 5 continuou a ser invocado pelo chefe do governo como fundamento para a edição de inúmeros atos complementares. Foi sob ela que tomaram posse como presidente da República, em 1969, o general Emílio Garrastazu Médici, e, em 1974, o general Ernesto Geisel; na eleição deste, ocorrida nos termos da lei complementar nº 15, de 13 de agosto de 1973, votaram 66 senadores, 310 deputados federais e 127 deputados estaduais, estes escolhidos na forma do art. 74 da Ordenação de 1967-1969 (três delegados mais um por 500 mil eleitores inscritos no Estado). Nessas duas sucessões, o que fez, aqui e ali, um colégio eleitoral restrito, inautêntico, sem mandato específico e inviolável, foi ratificar a prévia nomeação do poder castrense.

Nas eleições de 15 de novembro de 1974, a oposição elegeu 16 dos 22 senadores (esmagadora vitória em eleição majoritária direta) e 160 dos 364 deputados (até então, contava apenas com 7 dos 66 senadores e 87 dos 310 deputados). Previa-se igualmente sua vitória nas eleições diretas para governador, a se realizarem em 1978.

No dia 1º de abril de 1977, a pretexto de reformar o poder judiciário, o general Ernesto Geisel decretou o recesso do Congresso. O **“pacote de abril”** – composto de 14 emendas a artigos da Ordenação, três artigos novos, e seis decretos-lei – instituiu a eleição indireta para a escolha de governadores, eleição de 1/3 do Senado por via indireta, extensão às eleições estaduais e federais da legislação restritiva da propaganda eleitoral; alterou o colégio eleitoral encarregado de escolher o presidente da

República; e, por fim, alterou o quorum para a votação de emendas constitucionais pelo Congresso (de 2/3 dos membros para maioria absoluta, ou seja, metade mais um; v. “emendas constitucionais” 7 e 8, e decretos-lei 1.538, 1.539 e 1.540, de 14.04.1977).

Em janeiro de 1979 assumiu a presidência da República o general João Batista Figueiredo. No colégio eleitoral que o escolheu como presidente, em fins de 1978, figuravam 22 senadores “biônicos” (isto é, nomeados pelo poder militar), além dos representantes do recém criado Estado do Mato Grosso do Sul (lei complementar nº 31, de 11.10.1977). A lei nº 6.767, promulgada em seguida, extinguiu os partidos políticos existentes. Ao se aproximarem as eleições de 1982, a lei nº 6.978, de 19 de janeiro desse ano, criou dificuldades ao desempenho partidário, impondo a vinculação voto, vedando coligações e coalizões. A “emenda constitucional” nº 22, de 29 de junho de 1982, a seu turno, alterou o art. 74 da Ordenação, fixando que, no colégio eleitoral para escolha do presidente, “cada Assembleia terá seis delegados indicados pela bancada do respectivo partido majoritário, dentre seus membros”. A lei complementar nº 41 de 22.12.1981, por sua vez, criou o Estado de Rondônia.

Essa longa série de atos ditatoriais só viria a cessar com a assim chamada **emenda constitucional nº 11**, de 13 de outubro de 1978 (que entrou em vigor no dia 1º de janeiro de 1979), cujo artigo 3º revogou “*os atos institucionais e complementares, no que contrariarem a Constituição Federal, ressalvados os efeitos dos atos praticados com base neles, os quais estão excluídos de apreciação judicial*”. Esse foi o primeiro passo da reconstitucionalização do país, em cuja sequência viriam a vitória da oposição civil (com Tancredo Neves) na eleição indireta de 1985, e a assim chamada emenda constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985.¹⁴ Desde dezembro de 1968 (AI nº

¹⁴ Digo a “assim chamada” EC nº 26 porque ela é claramente expediente revolucionário, que por motivos políticos revestiu-se do envoltório viável. Evidentemente ela não se presta à construção de uma teoria que agasalhe o golpismo, e segundo a qual, na tradição constitucional brasileira, haveria uma licença de revisão por

5) até outubro de 1978 (EC nº 11), haviam sido editados mais 12 atos institucionais, 68 atos complementares e 1.327 decretos-lei.

Por longos anos o povo brasileiro deixara de eleger seu presidente e os governadores dos Estados. A maioria da população deixara de eleger seus prefeitos. Mantivera-se o direito de voto, em geral, apenas para escolha de representantes nas casas legislativas: um voto controlado por leis excepcionais, de legitimidade e constitucionalidade duvidosas, apertado na artificialidade de partidos políticos consentidos. Mesmo sobre esse restrito canal de participação popular recaiu constantemente o gládio repressor: inúmeras casas legislativas foram fechadas, e, por três vezes, o próprio Congresso Nacional. Suspenderam-se direitos políticos de parlamentares, cassaram-se mandatos; buscou-se manter sempre, por expedientes violentos, a docilidade desses plenários; retiraram-se as prerrogativas do Congresso, criou-se a aprovação de mensagens do governo por decurso de prazo; um regimento parlamentar draconiano permitiu, ao líder, votar pela bancada. O chefe do Executivo transformou-se no grande legislador. Sucederam-se decretos-lei, ao arrepio da Constituição, e mesmo sobre matéria já rejeitada pelo Congresso. A prática política do Executivo subverteu a disciplina de nível constitucional, submeteu os demais poderes, sufocou a Federação. Multiplicaram-se os casuísmos sempre que o fluxo da vida, buscando seu lugar natural, tendia a corrigir a inautenticidade do poder. O poder militar perseguiu, prendeu, torturou e matou quem se lhe opunha e quem ele suspeitava de que se opunha.

via de emenda (essa a tese sustentada pelo ministro Nelson Jobim em agosto de 2004, em voto proferido no julgamento da adin nº 1.305): *“No Brasil, sempre tivemos processo de superação do regime anterior que, dentro do regime antigo, acaba sendo superado. Na instalação da Assembleia Constituinte de 87, os Constituintes de 87, da qual tive a honra de participar, receberam a sua legitimação dos Constituintes derivados que votaram a Emenda Constitucional nº 16. “ na verdade, o que temos na discussão desses temas normalmente é a ocultação do processo histórico real. Por isso, registro que concordo, mas tenho dificuldade de utilizar, no processo histórico brasileiro, a pureza dessas categorias. Essas categorias, no processo histórico brasileiro, têm de ser lidas ‘cum granum salis’.”*

Ora, como bem disse Pontes de Miranda, “o que sustenta as civilizações são esses fios invisíveis, espirituais, que se chamam regras jurídicas. Não se defende uma civilização sem defender o Direito que a constitui e a leva através dos tempos”.