

**A Comissão de Alto Nível –  
História da Emenda Constitucional Nº 1, de 1969**

por Caetano Ernesto Pereira de Araújo e  
Eliane Cruxên Barros de Almeida Maciel

## **INTRODUÇÃO**

*"Está para se escrever a história da reforma constitucional de 1969. Sofreu intermináveis marchas e contramarchas, fruto de um entrechocar constante das duas tendências referidas." (Chagas, 1979)*

O processo de elaboração da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, cuja peça central, as "Atas da Comissão de Alto Nível para a reforma da Magna Carta de 24 de janeiro de 1967", vem a público por iniciativa do Senado Federal, fornece novos elementos para a interpretação do período de governos militares que se instaura, no País, em março de 1964.

Em primeiro lugar, por constituir um espaço de discussão interna a respeito do ordenamento legal do País, num momento em que o regime caminhava nitidamente no rumo do endurecimento. Em segundo lugar, por apresentar, de maneira condensada, as mesmas linhas de conflito que acompanharam todo o período e que, ao fim, determinaram a maneira particular de sua superação.

Para compreender, portanto, em sua plenitude, o significado do processo de reforma constitucional que tem lugar em 1969, é necessário discutir as tensões internas ao regime, assim como os tipos de relação com a oposição que essas tensões propiciaram.

A heterogeneidade das forças que promoveram o golpe militar de 1964 é constatada na literatura. Para os fins a que se propõe este estudo, no entanto, não interessa especular sobre os distintos projetos para o País, que se agruparam na aliança contrária ao Presidente João Goulart. Nosso enfoque será dirigido a uma tensão fundamental, presente no ideário do movimento e imediatamente transposta para uma divisão entre seus partidários: aquela que opõe moderados e linha dura.

Desde seu início, o movimento combinava dois objetivos diferentes, que muitas vezes revelaram-se antagônicos, nos 21 anos que durou o regime. Combater a ameaça, real ou imaginária, representada pela esquerda, e criar as condições para o retorno a uma ordem democrática, depurada dos elementos de subversão e corrupção que teriam florescido à sombra da Constituição de 1946.

A linha dura considerava prioridade o combate à esquerda, que justificaria a adoção de inúmeras medidas “revolucionárias”, de restrição progressiva da democracia. Os moderados defendiam a intervenção cirúrgica, não continuada, e o retorno breve a uma situação de normalidade.

Nas palavras de um dos partidários do movimento: "As divergências aos poucos definiriam duas linhas distintas nas hostes revolucionárias. Uma radical, ortodoxa, convicta de que o êxito da revolução seria medido pela amplitude e pela energia das punições. Essa facção, que defendia uma ação mais drástica do governo, ficou conhecida como linha dura. Outra, liberal ou constitucionalista, que via nas punições um meio, nunca um objetivo da revolução." (Agnaldo Augusto, 2001, p. 156)

A tensão entre as duas concepções, mais legalidade ou mais revolução, marcou o período inteiro. Determinou a forma que veio a tomar a superação do regime, forma singular se comparada aos demais regimes militares latino-americanos. Na verdade, quase sempre as ações governamentais resultaram de compromissos entre ambos os grupos e deram a pauta para a interação com as diversas formas de oposição ao regime.

A divisão entre moderados e linha dura repercutia no campo da oposição, nele traçando uma fronteira móvel que separava os partidários da oposição institucional, nos espaços de legalidade deixados pelo regime, e os adeptos do abandono desses espaços, em razão de sua manifesta inutilidade. Durante muito tempo, a cada avanço da oposição correspondeu uma mudança nas regras do jogo, de maneira a retornar à situação anterior. Para muitos, portanto, o abandono da luta institucional aparecia como consequência lógica a ser extraída da experiência recente.

Nessa última vertente encontravam-se os partidários da oposição armada, mas não somente eles. Enquadraram-se nesse campo também todas as propostas de voto nulo, assim como todos os momentos em que o MDB discutiu sua autodissolução.

Parece claro que, nesse complexo campo de forças, as ações da linha dura e da oposição não institucional reforçavam-se mutuamente. A oscilação do governo para o fechamento empurrava os oposicionistas para fora do espaço, cada vez menor, da institucionalidade. Toda oposição não institucional e boa parte da oposição parlamentar e eleitoral era, em contrapartida, percebida como pretexto para reforçar o fechamento.

Por outro lado, o diálogo entre a oposição institucional e os setores liberais do regime demorou até encontrar seu ponto de reforço mútuo. No entanto, o que pareceu por muito tempo improvável – e mesmo contrário a toda lógica – acabou por acontecer, e a normalidade democrática foi alcançada num processo que culminou com uma aliança formal entre ambos os grupos, em 1985, no âmbito do colégio eleitoral. A fresta de legalidade que o regime havia deixado foi progressivamente ampliada, num jogo de pressões e concessões, até a instauração do Estado de Direito.

Até esse momento decisivo, o vetor resultante da oposição entre moderados e linha dura pode ser sintetizado da seguinte forma. O regime recorria ao arbítrio sempre que as necessidades do movimento o exigissem. No entanto, a aparência de democracia deveria ser preservada ao máximo. Em outras palavras, os Presidentes tinham mandatos definidos, o Congresso funcionava sempre que possível, o Judiciário mantinha alguma margem de decisão. Mesmo o arbítrio na sua forma pura devia ser institucionalizado, e, pelo menos no início, obedecer a regras e prazos para sua utilização. Daí o recurso aos atos institucionais e complementares, o apego à legalidade formal num período de exceção, que tanta estranheza causa a estudiosos estrangeiros, como Skidmore (1988).

Essa preservação das formas da democracia, mesmo nos momentos menos plausíveis, pode ser atribuída a duas fontes distintas, embora relacionadas entre si. A primeira remete ao *ethos* da corporação militar brasileira, já constituído no tempo do Império. Para os militares, a diferenciação em relação às forças armadas hispano-americanas, às práticas dos "pronunciamentos" e das ditaduras personalizadas, constituía ponto de honra. Essa preocupação revelou-se na proclamação da República e as críticas dos monarquistas, particularmente de Eduardo Prado (1890), encaminharam-se justamente nessa direção.

A segunda diz respeito à inspiração liberal de parte dos conspiradores, civis e militares, de 1964. Formados na escola da UDN, seu liberalismo encontrava-se mesclado, desde 1945, de elementos golpistas, do recurso, sempre presente, a medidas de força para "salvar" as instituições, salvá-las, na verdade, do povo que as punha em risco ao eleger corruptos e subversivos.

No entanto, o fato de o liberalismo da UDN haver sido complacente com movimentações golpistas – e mesmo tê-las estimulado – não autoriza sua condenação simples como discurso vazio, de fachada, sem conseqüências históricas de peso.

A história da Comissão de Alto Nível, assim como a história de todo o processo de redemocratização do País apontam, como veremos, na direção contrária.

## **Antecedentes**

*Fica, assim, bem claro que a revolução não procura legitimar-se através do Congresso. Este é o que recebe deste Ato Institucional, resultante do exercício do Poder Constituinte, inerente a todas as revoluções, a sua legitimação.* Preâmbulo do Ato Institucional nº 1.

### **a) A Constituição de 1967**

Justificado como uma necessária e curta intervenção para defender a ordem e a democracia, que setores militares e civis consideravam ameaçadas pela corrupção e pela agitação de sindicalistas e comunistas, o movimento de 31 de março de 1964 durou mais do que previam seus mentores e fez mais do que combater essas ameaças. Com o apoio dos grupos mais conservadores da sociedade, as Forças Armadas assumiram o poder de Estado em nome da segurança e do desenvolvimento, calaram ou eliminaram opositores,

suprimiram direitos individuais e deixaram um espaço variável, embora cada vez mais restrito, para a manifestação política da sociedade.

A tensão entre a manutenção da ordem legal e sua transformação por atos de força manifesta-se nos primeiros dias do movimento. Após a deposição de João Goulart, o movimento militar exige a indicação de um novo Presidente. O Presidente do Senado, Auro de Moura Andrade declara, sem qualquer amparo legal, a vacância da Presidência da República. Assume imediatamente, dessa vez dentro da legalidade, o Presidente da Câmara, Ranieri Mazzili. O poder real está nas mãos dos militares. O comando militar do movimento exige do Congresso poderes para expurgar e remodelar o ordenamento legal do País, para combater a ação subversiva.

As primeiras mudanças institucionais ocorrem por meio de atos institucionais, entendidos como manifestações do poder constituinte inerente a todas as revoluções. Solicitado a colaborar, o Congresso prepara um ato que, considerado manifestamente insuficiente, é rejeitado em favor do Ato Institucional nº 1, editado a 9 de abril de 1964, pelos comandantes do Exército, da Marinha e da Aeronáutica.

Que prevê o Ato? A manutenção da Constituição de 1946 com várias modificações, assim como o funcionamento do Congresso. Estabelece eleições indiretas imediatas para Presidente e Vice-Presidente da República. Também concede aos chefes militares autores do ato, “no interesse da paz e da honra nacional, e sem as limitações previstas na Constituição”, poderes para suspender os direitos políticos pelo prazo de dez anos e para cassar mandatos legislativos federais, estaduais e municipais, e de suspender direitos políticos, mediante atos imunes a apreciação judicial. Prevê ainda a apresentação de emendas constitucionais pelo Presidente, com prazo definido para sua apreciação; a iniciativa exclusiva do Executivo para projetos que impliquem despesas; a declaração, quando necessário, de estado de sítio pelo Presidente, por 30 dias, prorrogáveis por mais 30; a suspensão, por seis meses, das garantias de vitaliciedade e de estabilidade, conferidas aos servidores públicos, para facilitar o expurgo no setor.

Como se lê em vários dos textos que introduziam os atos institucionais, o regime militar quase nunca assumiu expressamente sua feição autoritária. A violação dos princípios básicos da democracia era defendida como parte de medidas necessárias e demandadas pela nação, justamente para a defesa da ordem democrática. O Congresso continuou funcionando, com pequenos intervalos de fechamento, e as normas, em sua maioria restritivas dos direitos

dos cidadãos, eram apresentadas como temporárias. O AI 1 limitou sua vigência até 31 de janeiro de 1966.

Muitos de seus dispositivos tinham por objetivo reforçar o Poder Executivo e reduzir o campo de ação do Congresso. O Presidente da República ficava autorizado a enviar ao Congresso projetos de lei que deveriam ser apreciados no prazo de trinta dias na Câmara e em igual prazo no Senado; com aprovação por decurso de prazo. As votações eram obstruídas no Congresso com relativa facilidade e seus trabalhos normalmente se demoravam, o que tornou corriqueira a aprovação de projetos do Executivo sem apreciação.

Por pressão da linha dura militar, que defende o aprofundamento da revolução e a remoção dos vestígios do regime derrotado e que se aglutina, no momento, em torno do ministro da Guerra, Costa e Silva, Castello Branco institui, por decreto-lei, em 27 de abril, os Inquéritos Policial-Militares (IPM), para investigação dos responsáveis "pela prática de crime contra o Estado ou seu patrimônio, contra a ordem política e social, ou por atos de guerra revolucionária", ou seja, pela prática de atividades consideradas subversivas. São criadas comissões de inquérito nas universidades e nos órgãos governamentais.

A natureza da relação, extremamente conflituosa, que se estabeleceu entre os militares e o Congresso, estava definida já no preâmbulo do AI 1. Nos seus parágrafos iniciais, os Comandantes-em-Chefe do Exército, da Marinha e da Aeronáutica definiam o movimento como revolucionário e seu poder como constituinte:

“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 vitoriosa se investe no exercício do Poder Constituinte. 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 em sua quase totalidade, se destina a assegurar ao novo governo a ser instituído, os meios indispensáveis à obra de reconstrução econômica, financeira, política e moral do Brasil, de maneira a poder enfrentar, de modo direto e imediato, os graves e urgentes problemas de que depende a restauração da ordem interna e do prestígio internacional da nossa Pátria. A revolução vitoriosa necessita de se institucionalizar e se apressa pela sua institucionalização a limitar os plenos poderes de que efetivamente dispõe.”

Dotado desses poderes excepcionais, o movimento militar passou a promover perseguições aos adversários do regime. Grande número de prisões foi efetuado e surgiram as primeiras denúncias de torturas. No entanto, o sistema ainda não estava inteiramente fechado. Era possível utilizar o recurso do habeas corpus perante os tribunais, e a imprensa ainda se mantinha relativamente livre.

Em junho, é criado o Serviço Nacional de Informações (SNI), cujo idealizador e principal chefe é o general Golbery do Couto e Silva. Eram objetivos do órgão "coletar e analisar informações pertinentes à Segurança Nacional, à contra-informação e à informação sobre questões de subversão interna." O órgão transformou-se rapidamente num centro de poder quase tão importante quanto o Executivo, passando logo a agir por conta própria no combate ao "inimigo interno". Segundo relata Costa Couto (1998), o General Golbery tenta justificar-se, anos mais tarde, dizendo que, sem querer, havia criado um monstro.

Depois dos expurgos que o AI 1 permitiu, o grupo castelista, que assumiu o poder em 15 de abril de 1964, pretendia instituir uma "democracia restringida" e conter a ameaça comunista, mediante a reforma da economia nacional. Era preciso, para isso, alterar a caótica situação econômico-financeira que vinha dos últimos meses do governo Goulart, reformar o aparelho do Estado e controlar os trabalhadores do campo e da cidade.

Foi então elaborado o Programa de Ação do Governo (PAEG) sob a responsabilidade dos ministros do Planejamento, Roberto Campos, e da Fazenda, Octávio Gouveia de Bulhões. Voltado para a redução do déficit do setor público, a contração do crédito privado e a compressão dos salários, previa também aumento da arrecadação de impostos em decorrência de um melhor aparelhamento da máquina do estado; compressão de salários por meio de fórmulas de reajuste inferiores à inflação; medidas para impedir greves (lei de greves – 1964) e facilitar a rotatividade da mão-de-obra, no interesse das

empresas; fim da estabilidade no emprego, substituída por um mecanismo compensatório, o FGTS.

No campo, a repressão aos movimentos sociais fêz-se acompanhar de propostas de solução para o problema da terra, como a aprovação do Estatuto da Terra em 1964. Na área de política externa, a proposta era aumentar as exportações de matérias primas e de promover os bens manufaturados em geral.

Um dos problemas sérios que o regime enfrentava era a montagem de uma base parlamentar confiável. Feitos os expurgos, o quadro não se alterou inteiramente, porque no sistema representativo da época, os suplentes assumiam logo depois da cassação do mandato do titular e eram, em sua maioria, opositoristas, por motivos partidários e por discordarem das medidas de exceção e da dura política econômica. Os espaços para negociação eram fechados pelo próprio governo, que combatia os focos de resistência, na área institucional, mediante a edição de atos, decretos e leis.

Um Congresso enfraquecido, esvaziado de expoentes políticos, votou, por 205 votos a favor e 96 contra, a Emenda Constitucional nº 9, de 22 de julho de 1965, que prorrogava o mandato de Castello Branco até 15 de março de 1967 e marcava a escolha de seu sucessor para 15 de novembro de 1966, fixando o mandato presidencial em quatro anos.

Manteve-se por algum tempo a crença de que a dose do remédio contida no AI 1 seria suficiente. No entanto, o resultado das eleições para governador, em outubro de 1965, detonou uma segunda crise, mostrando que, mesmo precários, os limites impostos pela legalidade eram estreitos para os propósitos dos revolucionários.

A eleição de governadores opositoristas em Minas e na Guanabara desencadeou um forte movimento militar que pressionou o Presidente para impedir sua posse. Os militares da linha dura, adversários dos castelistas, criticavam sua complacência com os inimigos do regime. Para esses setores, deveria ser implantado um controle militar estrito do sistema de decisões, para dar continuidade à luta contra o comunismo e a corrupção. Castello Branco manteve-se, no entanto, firme na resolução de dar posse aos eleitos, em troca de um compromisso com a linha dura: novas regras deveriam ser estabelecidas, de maneira a evitar a repetição de derrotas como essas. Veio o Ato Institucional nº 2, em outubro de 1965, menos de um mês depois das eleições estaduais.

O AI 2 determinou a eleição indireta para Presidente e vice-Presidente da República, extinguiu os partidos políticos, ampliou os poderes do



Presidente da República, que passou a legislar sobre assuntos importantes por meio de decretos-leis. O conceito de segurança nacional foi ampliado.

Mais uma vez, o governo tivera o cuidado de pedir ao Congresso os poderes que depois se outorgaria com o Ato. Novamente, os parlamentares, principalmente do PSD, recusaram.

O Ato extinguiu os partidos e criou condições que, na prática, implantavam o bipartidarismo. Instituíam-se eleições indiretas para os pleitos seguintes de governador e Presidente da República. Abria-se, também, nova temporada de expurgos, a perdurar até o fim do mandato presidencial, quando o Ato cessaria de vigorar.

Extintos os partidos políticos criados com o fim do Estado Novo, organizaram-se então duas novas agremiações: ARENA – Aliança Nacional Renovadora, formada por antigos partidários do governo (UDN e PSD) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), de oposição, formado por partidários do PTB e do PSD. A medida satisfazia os meios militares, onde o pluripartidarismo era visto como fonte de crises políticas e de dificuldades para governar.

No mesmo dia do registro dos dois partidos no TSE, 24 de março de 1966, a imprensa divulgava uma primeira notícia de confrontos entre estudantes e a polícia, no Rio de Janeiro, na verdade o início das manifestações de rua que atingiriam seu ápice em 1968.

A vinda ao Brasil do ex-Presidente Juscelino, para comemorar a vitória de Israel Pinheiro ao Governo de Minas e de Negrão de Lima para a Guanabara, ambos seus antigos colaboradores, provocou a edição de uma lei que limitava os movimentos de cidadãos com mandatos cassados e/ou direitos políticos suspensos. O projeto de Castello Branco de retorno à democracia é contido pela pressão da linha dura, que avança cada vez mais em suas exigências. Com tantas mudanças nas regras políticas, impunha-se a atualização do ordenamento legal do País.

Depois de desgastante processo de articulações e disputas, Costa e Silva se lança candidato à Presidência, contra a vontade de Castello Branco, e se elege por 295 votos, dos 472 senadores e deputados presentes no Congresso Nacional, em 3 de outubro de 1966. Segue-se nova onda de cassações de direitos políticos e mandatos parlamentares, o que provoca mais uma crise entre o governo e o Congresso, invadido pelos militares, na madrugada de 15 de outubro, e imediatamente colocado em recesso.

Depois de relatar como Castello Branco perdeu o controle do processo que levou à indicação de Costa e Silva como candidato único à Presidência, Costa Couto (1998) faz uma interessante observação, que vale a pena registrar:

"Para entender a lógica desse processo, é preciso relembrar que os generais-Presidentes do golpe de 1964 não têm, isoladamente, os plenos poderes do ditador 'clássico'. Eles são escolhidos dentro do conjunto de generais-de-exército, os 'quatro-estrelas', para governar em nome do sistema militar. Não é uma ditadura pessoal, como a de Getúlio Vargas no Estado Novo. A sucessão é um momento especial nesse processo, envolvendo articulações no universo militar para a indicação do 'quatro-estrelas' que vai presidir a República, após a ratificação formal do Congresso, importante para manter as aparências dentro e fora do país. Foi assim, de certo modo, no caso do próprio Castello Branco, escolhido por consenso. É essa regra tácita que está sendo quebrada." (Costa Couto, *op. cit.*, p. 76)

O mesmo autor assinala que Castello Branco "passa o poder ao sucessor com a institucionalização autoritária avançada, a doutrina da segurança nacional implantada e a pleno vapor, as reformas amadurecidas, a casa economicamente arrumada. O país está em ordem e reconstitucionalizado, dentro da visão, limites e parâmetros do poder militar. Distante de um regime aberto, democrático, mas também longe do estereótipo das voluntárias ditaduras latino-americanas. (...) Há um ditador de fato, mas eleito pelo Congresso que, formalmente, funciona. Com limitações, mas funciona. Assim como o Judiciário. Os Presidentes têm mandato definido, não se eternizam no poder. Mas o cargo é privativo dos generais-de-exército. Tudo isso, claro, desloca a essência da atividade política para o meio militar. É inegável, contudo, que, no final do governo, há progressos, concessões, liberalização.

Um abrandamento que não vai durar muito. Nos anos seguintes, haverá radicalização política. O regime vai se fechar de vez, sob a liderança da linha dura." (Costa Couto, 1998, pp. 82-83)

De qualquer modo, o governo Castello Branco deixa a seu sucessor uma nova ordem legal, materializada numa Lei de Segurança Nacional, numa Lei de Imprensa e, principalmente, numa nova Constituição, com a incorporação dos mandamentos dos Atos Institucionais. O Congresso estava em recesso, com a oposição cada vez mais enfraquecida, quando foi reconvoado para elaborar a nova Constituição. O governo edita, para tanto, o AI 4, em 7 de dezembro de 1966, atribuindo poderes constitucionais ao Congresso, que passa a se reunir em caráter extraordinário.

Para elaborar a nova Carta, foi constituída, em 1966, comissão integrada por Levy Carneiro, Temístocles Cavalcanti, Orozimbo Nonato e Miguel Seabra Fagundes, que renunciaria antes do término dos trabalhos. O texto final, revisado, num viés mais autoritário, por Carlos Medeiros, foi remetido ao Congresso Nacional em 17 de dezembro de 1966. No dia 24 de janeiro a Constituição estava aprovada. Segundo Skidmore, sem alterações. Costa Couto, no entanto, relata uma verdadeira maratona legislativa, com o objetivo de salvar o possível de um texto considerado inaceitável. Entre outras modificações, todo o capítulo referente a direitos e garantias individuais teria sido incluído no Congresso.

Também é de Costa Couto o resgate da história dessa maratona, a partir de depoimento que lhe foi prestado, em 1995, por Carlos Chagas, e de onde se destaca o seguinte trecho:

"Ele [Castello Branco] pegou aquele Congresso em final de mandato, baixou o ato Institucional nº 4, transformando-o em Constituinte, e mandou para lá o projeto do Carlos Medeiros, que era execrável. Basta dizer que não tinha o capítulo dos direitos e garantias individuais. Ele, o Medeiros, defendia que aquilo era assunto de legislação ordinária, que não era matéria constitucional. Em novembro de 1966, mandou para aquele congresso em final de linha, presidido pelo Auro de Moura Andrade."

Segue-se o relato do esforço dos congressistas para a aprovação do projeto. Quase ao final dos trabalhos, o Presidente do Congresso verifica que o tempo está se esgotando e não vai dar para terminar.

"Não vai dar, vai valer o projeto do Carlos Medeiros, aquela coisa horrórosa."

Auro Moura Andrade dirige-se ao chefe dos contínuos e lhe ordena que atrase todos os relógios do Plenário em seis horas. "Isso é absolutamente verdadeiro. Aconteceu. Ele atrasou os relógios. O Castello ficou sabendo, é claro. Riu, mas deixou. Porque também ficou empolgado pelo projeto mais liberal, o do Congresso. E a Constituição foi feita." (Costa Couto, 1998, pp. 81–82)

Ao fim, a Constituição incorporou o conteúdo dos Atos: eleições indiretas, concentração no Executivo de poderes de apuração e repressão e também das decisões sobre gasto público. Mesmo depois de incorporar a legislação que ampliara os poderes do Executivo, especialmente em matéria de

segurança nacional, a Constituição veio a ser, em pouco tempo, considerada insatisfatória.

Seja como for, Costa e Silva assume a Presidência com poderes menores que os de Castello. Uma nova Constituição encontrava-se vigente, estavam esgotados os prazos dos Atos Institucionais. No entanto, os acontecimentos sucederam-se e revelaram, em pouco tempo, a insuficiência da Constituição, do ponto de vista dos integrantes da linha dura.

## **b) a insuficiência da Constituição**

Costa e Silva, ao assumir, declarou seu intento de governar dentro da legalidade e da Constituição, humanizando a Revolução e democratizando o poder. Os fatos se anteciparam a suas boas intenções e ele acabou por representar os setores mais duros das Forças Armadas no poder. Mesmo participando do governo, os moderados perderam o comando do processo para os duros. Num ministério de composição, são considerados de linha dura os ministros militares Jaime Portella, do Gabinete Militar; Garrastazu Médici, do SNI; Augusto Rademaker, da Marinha; Márcio de Souza e Mello, da Aeronáutica, e Afonso de Albuquerque Lima, do Interior. O Ministro do Exército, Lyra Tavares, fica entre a linha dura e os moderados. Dos ministros civis, Gama e Silva, da Justiça, é o principal linha dura. São liberais, moderados, o Vice-Presidente, Pedro Aleixo, Rondon Pacheco, do Gabinete Civil, Hélio Beltrão, do Planejamento, Magalhães Pinto, do Itamaraty, e Tarso Dutra, da Educação. Os duros se distinguem dos moderados pela radicalização de suas crenças e pela ação anticomunista. A maioria defende a permanência dos militares no poder (Costa Couto, 1998).

O ano de 1968 é politicamente agitado, dentro e fora do Brasil, principalmente em razão de mobilização da juventude. Nos Estados Unidos, as manifestações combatem a guerra do Vietnã. Na França, um movimento pela melhoria do sistema educacional se transforma em ameaça à estabilidade do governo do General De Gaulle. Rejeita-se o velho, a ordem, o estabelecido, em prol do novo, de idéias libertárias. Esse movimento repercute no Brasil e influencia os acontecimentos, principalmente porque prega uma utopia libertária em tudo oposta aos valores básicos do regime militar.

Em 1967 e, principalmente, 1968, o País assistiu à reorganização do movimento estudantil e seu sucesso em arregimentar a classe média em manifestações de rua; ao renascimento do movimento operário, com as greves de Contagem e Osasco; ao deslocamento progressivo da Igreja para a oposição ao regime; à aglutinação dos políticos da velha ordem num movimento oposicionista, a Frente Ampla; à afirmação da oposição parlamentar, com os deputados autênticos do MDB; e, finalmente, aos primeiros ensaios da oposição armada.

A explosão de uma bomba no consulado americano em São Paulo e os assaltos a bancos eram fatos suficientes para reforçar a certeza da linha dura com relação aos perigosos rumos que a Revolução estava tomando, perdendo-se de seu traçado inicial. Por isso, defendia a criação de novos instrumentos para acabar com a subversão.

O estopim que mostrou a insuficiência da novíssima Constituição foi o caso do Deputado pelo MDB Márcio Moreira Alves. Seu discurso, que poucos ouviram, foi considerado ofensivo às Forças Armadas. Era na verdade um texto de repúdio à invasão da Universidade de Brasília por tropas militares. O trecho que mais desagradou às Forças Armadas dizia:

"Quando pararão as tropas de metralhar na rua o povo? Quando uma bota, arrebentando uma porta de laboratório, deixará de ser a proposta de reforma universitária do governo? Quando teremos, como país, ao ver nossos filhos saírem para a escola, a certeza de que eles não voltarão carregados em uma padiola, esbordados ou metralhados? (...) Quando não será o Exército um valhacouto de torturadores? Quando se dará o governo federal a um mínimo de cumprimento do dever, como é para o bem da República e para a tranqüilidade do povo?" (Costa Couto, *op. cit.*, p. 94)

Amplamente divulgado nos quartéis, o discurso desencadeou a crise. As Forças Armadas exigiam a punição, a licença para o processo foi solicitada e negada pela Câmara, com a participação de parcela significativa da ARENA. Exponentes do partido do governo, como Daniel Krieger e Djalma Marinho, recusaram, por razão de consciência, o voto no governo. O Congresso negou-se a conceder a solicitada licença, o que provocou seu fechamento e a edição do AI 5, após tensa reunião do Conselho de Segurança Nacional.

A pressão militar foi forte e Costa e Silva correu ali o risco da deposição. Decidiu, no entanto, acompanhar a maioria, pela aprovação do Ato, com o único voto contrário do Vice-Presidente Pedro Aleixo. Durante a reunião, o Presidente pede a opinião dos ministros, que se manifestam favoravelmente ao

ato. Pedro Aleixo, o último a falar, discursa em defesa de remédios institucionais mais brandos, como a utilização do estado de sítio, previsto na Constituição. Enquanto falava, todos conversavam e riam, segundo relato de Carlos Chagas, que presenciou a reunião. Gama e Silva interrompe Pedro Aleixo com a pergunta: "Mas, doutor Pedro, o senhor desconfia das mãos honradas do Presidente Costa e Silva, aqui presente? É ele que vai aplicar o Ato. O doutor Pedro tinha uma raiva danada do Gama e Silva e respondeu: "Não, Ministro, das mãos honradas do Presidente eu não desconfio, eu desconfio é do guarda da esquina." (Costa Couto, 1998, p. 95)

Principal fonte da legislação autoritária e do autoritarismo, sem prazo de vigência, o AI 5 concedeu ao Presidente da República poderes para fechar provisoriamente o Congresso, cassar mandatos e suspender direitos políticos, demitir ou aposentar servidores públicos. "A partir do AI 5, o núcleo militar do poder concentrou-se na chamada comunidade de informações, isto é, naquelas figuras que estavam no comando dos órgãos de vigilância e repressão. Abriu-se um novo ciclo de cassação de mandatos, perda de direitos políticos e de expurgos no funcionalismo, abrangendo muitos professores universitários. Estabeleceu-se na prática a censura dos meios de comunicação; a tortura passou a fazer parte integrante dos métodos do governo." (Boris Fausto, 2001, p. 265). Nas palavras de Costa Couto, "era o golpe dentro do golpe. O aprofundamento do militarismo. A ditadura dura." (op. cit., p. 85)

O Congresso entrou em recesso por tempo indeterminado, inaugurou-se novo ciclo de cassações, eleições foram suspensas, inventou-se o artifício da sublegenda para assegurar a vitória do governo. O Presidente da República tem plenos poderes para estabelecer unilateralmente medidas mais repressivas, decretar o recesso do Congresso, das assembleias estaduais e câmaras municipais; intervir nos estados e municípios; censurar a imprensa, cancelar habeas corpus, limitar garantias individuais, dispensar e aposentar servidores públicos, suspender mandatos e cassar direitos políticos. Os órgãos de repressão ganham mais poder. Dentro da legalidade, não há como protestar contra o governo, sequer opor-se a seus atos.

"Até o Congresso é condenado ao regime do medo, da delação e da afiada espada do AI 5 no peito; a censura à imprensa alcança o ápice; a repressão espalha-se, inclusive pelo sistema educacional. Muitos opositores do regime militar, sobretudo jovens, não vêm outra saída para atuarem que não a clandestinidade e a luta armada." (Costa Couto, p. 96)

O quadro político havia fugido por completo dos marcos da Carta de 1967. Como diz Skidmore, considerando a "...propensão dos militares brasileiros para a legitimidade formal, era inevitável uma nova Constituição".

Não foi, portanto, o desejo de aperfeiçoar a Constituição que determinou o início do processo de revisão. Responsabilizada pela crise que culminou no AI 5, a carta de 67 "voltou ao estaleiro para que fosse reajustada ao novo surto revolucionário, assegurando-se nível constitucional, ainda que transitório, a disposições políticas de exceção. Esse o significado da reforma para o governo. Quanto aos políticos e juristas que nela colaboram, tudo indica que o fazem na convicção de contribuir para devolver ao país perspectivas de normalidade institucional a prazo médio. (...)As circunstâncias o levaram (Costa e Silva), como se sabe, a promover a reforma, não no sentido preconizado, mas precisamente para reduzir a área de interferência política e parlamentar no sistema de poder nacional." (Castelo Branco, 1979, p. 276)

### **A história da comissão de notáveis**

*"A partir de amanhã, estará reunida em Brasília uma pequena e singular assembléia constituinte. Seus membros têm o direito e o dever, desde que aceitaram a missão, de emitir opiniões, mas não terão direito a voto. Simplesmente a matéria não será submetida a votos. A decisão, no caso, pertence a uma só pessoa, o Presidente da República, que resolveu ouvir o conselho de seus mais eminentes colaboradores e correligionários, mas que, como chefe cioso, reservou para si o poder de decidir." (Castelo Branco, 1979)*

À edição do AI 5 seguiu-se um período de repressão generalizada e, conseqüentemente, de hibernação da atividade política institucional. As crônicas diárias de Castello Branco pintam um retrato vívido do momento. Listas de cassações sucediam-se, enquanto, fechado o Congresso, Deputados e Senadores circulavam, entre Brasília e seus estados, sem saber que rumo tomar.

O MDB volta a discutir o significado de sua existência, enquanto a ARENA hesita em reunir-se, até para recompor sua direção, na ausência de um sinal favorável da Presidência. O ponto central do embate político passa a ser a

reabertura do Congresso. Cada dia de recesso aproxima o País da temida solução argentina, um governo militar que simplesmente havia extinto Congresso Nacional e Supremo Tribunal.

Nesse tempo de incerteza, surge a primeira menção ao trabalho de reforma constitucional. Segundo Castelo Branco, em 25 de fevereiro, estariam em andamento estudos para adequar o Poder Legislativo à nova realidade das instituições. "Há a convicção de que o regime político brasileiro não sobreviverá nos moldes estabelecidos pela Constituição de 1967. A Carta indefesa esvaziou-se ...".

A partir daí, Castelo procura captar – e divulgá-los sob censura – os indícios do debate subterrâneo que se trava entre aqueles que, nas suas palavras, privilegiam o estado de direito e aqueles que dão mais importância aos direitos da revolução. O ponto de atrito básico era o momento da reabertura do Congresso. Este não havia sido fechado, mas posto em recesso, a solução à moda argentina havia sido postergada. Seria aberto na vigência das novas regras, ou seja, da reforma da Constituição.

No decorrer de março, a figura-chave do processo ainda é o ministro da Justiça, declaradamente contrário ao funcionamento "premature" do Congresso. Sabemos, na verdade, que a tarefa e encontrava, naquele momento com o Ministro da Justiça, Gama e Silva. Apenas diante de sua inércia, o encargo foi repassado ao Vice-Presidente, conforme relata Edison Lobão.

Na verdade, Gama e Silva não estava interessado em redigir a Constituição. Uma nova Carta, mesmo absorvendo parte das medidas dos Atos, definiria algum ordenamento, algum limite, no seu uso. Aparentemente, o Ministro da Justiça estava satisfeito com a situação de arbítrio absoluto que os atos possibilitavam.

Após algumas cobranças em vão, Costa e Silva irrita-se com o ministro e "durante a inauguração de uma obra importante no Guará, diz a ambos: A Constituição será feita agora pelo Dr. Pedro Aleixo." (Lobão, *in* Aleixo e Chagas, 1976)

Equilibrar-se entre duas correntes antagônicas, a da linha dura e a dos que defendiam o abrandamento da revolução, parece ter sido a tarefa que Costa e Silva se impôs, quando pediu a Pedro Aleixo, naquele momento, que colhesse subsídios para a reforma da Constituição de 24 de janeiro de 1967. Pretendia reabrir o Congresso, promover a reorganização partidária e o fim dos atos de exceção. O Vice-Presidente Pedro Aleixo, seu principal colaborador,



dividia com ele a tarefa de conciliar as duas grandes tendências em que se alinhavam os que apoiavam o governo: a redemocratização e a manutenção dos princípios do movimento de março. A tarefa era delicada, uma vez que o clima entre os militares era de crescente insatisfação, diante dos rumos que a revolução ia tomando.

Carlos Chagas relata que o Presidente passava o tempo meditando. “Sozinho, há várias semanas buscava fórmula de conciliar as duas grandes paralelas de sua ação na Chefia do Governo: a redemocratização, na necessidade de abandonar o regime discricionário, e a não menos urgente premência de manter dinâmicos os princípios do movimento de março de 1964.” (Chagas, 1979, p. 27)

A Coluna do Castelo, no *Jornal do Brasil*, sem acesso à totalidade dos fatos, continua a divulgar as gotas de informação que obtém em conversas com suas fontes. Em 21 de março aparece a primeira referência a uma Comissão encarregada dessa tarefa. Em 26 de março, Gama e Silva ainda assume que está a trabalhar na reforma. Em abril, os nomes dos integrantes começam a transparecer: fala-se em Miguel Reale e Cândido Mota Filho. No dia 15 de abril, é citada nominalmente a Comissão de Alto Nível. No dia 22 aparecem como membros Pedro Aleixo e Rondon Pacheco.

No dia 13 de maio já se tem a notícia do encargo dado a Pedro Aleixo. Castelo Branco noticia que a tarefa teria sido comunicada ao Vice-Presidente no decorrer da recepção oferecida ao Presidente do Uruguai, Pacheco Areco.

A partir de então, as informações e análises de Castelo Branco têm um eixo claro: o conflito entre Pedro Aleixo e Gama e Silva, que teria, inclusive, uma vez deslocado da tarefa, pleiteado a revisão do texto por uma Comissão de juristas, de notáveis, de alto nível. Na verdade, o conflito não era pessoal, mas opunha, na opinião do cronista, o chamado sentido da Revolução e o sentido das instituições.

No dia 22 de junho, após 38 dias de seu início, Pedro Aleixo teria concluído a primeira versão, depois de analisar diferentes sugestões, vindas de juristas, políticos, entidades de classe e outros colaboradores.

Antes do início dos trabalhos, o embate que viria a ocorrer era antecipado pelo jornalista. Desenhava-se um campo da normalidade democrática, representado por Pedro Aleixo e Rondon Pacheco, os dois integrantes da Comissão com experiência política, no Executivo e no

Legislativo, e um campo da revolução, partidário da dilatação do período de exceção, representado pelos dois juristas sem experiência parlamentar, embora com experiência grande na redação dos Atos Institucionais: Gama e Silva e Carlos Medeiros. Themístocles Brandão Cavalcanti aparecia como integrante neutro nesse conflito, representante dos pontos de vista do Supremo Tribunal Federal.

### **Os personagens: composição da Comissão de Alto Nível**

Para bem compreender a discussão que se desenrolou nos quatro dias de reunião da Comissão, importa saber quem eram seus integrantes e, principalmente, suas credenciais para o convite que receberam.

Hélio Beltrão era na época o Ministro do Planejamento. Vinha de longa e exitosa carreira na burocracia governamental, iniciada no IAPI, em 1936. No Instituto, chegou a Presidente, mesmo que por alguns meses, dez anos depois. Passou pelo Conselho Nacional de Petróleo, pela PETROBRAS e pelo Instituto Brasileiro de Petróleo. Secretário do Interior e Planejamento do Estado da Guanabara, integra posteriormente o conselho administrativo do BNH. Foi o responsável pela elaboração do Decreto-Lei nº 200, de 1967, que estabeleceu normas sobre a organização da administração federal e diretrizes para a reforma administrativa.

Foi chamado a integrar a Comissão para opinar na matéria orçamentária e administrativa. Continuou no ministério até o fim do mandato da Junta Militar que assumiu o poder na doença do Presidente. Veio a ser, ainda, Ministro da Desburocratização e da Previdência Social, no governo Figueiredo, candidato a Presidente da República e Presidente da PETROBRAS.

Themístocles Brandão Cavalcanti iniciou sua vida política na oposição à República Velha. Defendeu, no decorrer da década de 1920, os militares revoltosos de 22 e 24. Aderiu à revolução de 1930, em cujo governo atuou no Tribunal Especial, posteriormente transformado em Junta de Sanções, órgão da justiça revolucionária criado para apurar irregularidades cometidas no governo anterior. Foi nomeado por Getúlio Vargas para integrar a Comissão Itamarati, encarregada de elaborar o projeto inicial da Constituição de 1934.

Após 1945, foi Procurador-geral da República, Consultor-geral e membro do Supremo Tribunal Federal. Em 1960, elegeu-se deputado constituinte pelo estado da Guanabara. Integrou a Comissão formada em 1966 para elaborar o primeiro projeto do que viria a ser a Constituição de 1967. Foi convidado a participar da Comissão de Alto Nível na condição de representante do Supremo Tribunal Federal.

Miguel Reale ingressa no cenário político brasileiro na década de 1930, como militante e dirigente da Ação Integralista Brasileira. No movimento, liderava a facção mais identificada com o regime português, em oposição a Gustavo Barroso, que tendia a aproximar o integralismo do nacional-socialismo alemão. Acompanha todo o itinerário integralista, até a tentativa frustrada de golpe, em 1937, seguida da ilegalidade e da repressão estadonovista.

Ingressa na USP em 1940 e, a partir de então, dedica-se predominantemente à vida acadêmica e intelectual, até o fim da década de 1950. Retorna à vida pública ao assumir, em 1962, a Secretaria de Justiça do governo Ademar de Barros. Nessa posição, participa da conspiração contra João Goulart, principalmente por meio de seus contatos com Cordeiro de Farias e Mourão Filho, este último antigo companheiro de integralismo.

Foi convidado a participar do grupo que examinou a reforma da Constituição, em 1969, na sua condição de constitucionalista de notório saber. Anos depois, veio a integrar a Comissão de Estudos Constitucionais, presidida por Afonso Arinos, em 1985, no momento seguinte de elaboração constitucional da história brasileira, que viria a culminar na Carta de 1988.

Carlos Medeiros construiu sólida carreira de advogado no serviço público. Na condição de chefe de gabinete de Francisco Campos, secretário de educação do Distrito Federal em 1937, datilografou o texto original da Constituição do Estado Novo. A partir de então, é nomeado para compor diversas comissões e assume a consultoria jurídica de vários órgãos da administração federal. Entre 1951 e 1954, é Consultor-geral da República.

Nos primeiros dias do movimento de 1964, seu nome é indicado a Costa e Silva para conferir fundamento legal às decisões dos novos governantes. Redige, então, o AI 1, em parceria com seu antigo chefe, Francisco Campos, a quem cabe o Preâmbulo. É nomeado, em 1965, Ministro do STF, numa das vagas abertas pelo AI 2.

Em 1966, é nomeado Ministro da Justiça. Nessa condição, dá a redação final ao projeto que havia sido elaborado pela Comissão de Notáveis

convocada por Castelo Branco. Na sua versão, de acentuado viés autoritário, o texto simplesmente omitia o capítulo dos direitos e garantias individuais. Essa última redação é enviada pelo Presidente, após audiência do Conselho de Segurança Nacional, ao Congresso, transformado em Constituinte por obra do Ato Institucional nº 4, também da lavra de Carlos Medeiros. Redige também a Lei de Imprensa e a Lei de Segurança Nacional.

Com a posse de Costa e Silva, Medeiros deixa o Ministério, no qual é sucedido por Gama e Silva. Participa da Comissão de 1969. Com a doença do Presidente Costa e Silva, é chamado, novamente, pela Junta Militar, para produzir o AI 12, que declara o impedimento do Presidente e altera a linha sucessória, alijando Pedro Aleixo da Presidência da República.

Rondon Pacheco ingressou na política ao filiar-se, por influência de Pedro Aleixo, em Minas Gerais, à UDN, quando de sua criação. Foi deputado estadual e federal, sendo vice-líder e líder de sua bancada. Apoiou o movimento de 64, ingressando na ARENA após o AI 2.

Assumiu a chefia do gabinete civil de Costa e Silva. Nessa função, elaborou o projeto que estabelecia a sublegenda nas eleições majoritárias. Atuou, no difícil ano de 1968, no sentido de estabelecer o diálogo do Congresso com o Executivo. Foi contrário à convocação extraordinária do Congresso para apreciação do pedido de licença para processar Márcio Moreira Alves. No entanto, na crise, vota favoravelmente ao AI 5, declarando posteriormente, haver sugerido emenda estipulando prazo de um ano para sua vigência. Participa da Comissão de Alto Nível, encarregada de redigir projeto para a alteração da Constituição.

Após a crise advinda com a doença e impedimento de Costa e Silva, deixa a chefia do Gabinete Civil no governo Médici. Retoma seu mandato e assume a Presidência da Arena. Coordena o processo que irá levar à definição dos governadores em 1970, cabendo-lhe, por decisão do novo Presidente, o governo de seu Estado. Defendeu, em 1977, ao contrário de Gama e Silva, o fim dos Atos Institucionais. Elegeu-se novamente Deputado em 1982. No colégio eleitoral, em 1985, votou com a Frente Liberal, na chapa Tancredo Neves e José Sarney. Disputou, sem sucesso, a vaga de Senador nas eleições de 1986.

Até o período dos governos militares, Gama e Silva seguiu carreira predominantemente acadêmica, com breve passagem pela política. Fez oposição ao Estado Novo e, após a redemocratização, militou nas campanhas eleitorais da UDN. Ingressou na USP, mediante concurso, em 1944. Dirigiu a faculdade de Direito e foi por duas vezes reitor da Universidade.

Conta Reale (1986-87) que, na hora do golpe, ninguém no governo de São Paulo conhecia Costa e Silva. Apresentou-se então, "com sua natural perspicácia", Gama e Silva, que declarou ser grande amigo do general, desde os tempos em que este residia em São Paulo e costumava ir a "sua casa, aos domingos, almoçar e jogar pif-paf".

Assumi as pastas da Educação e da Justiça, a convite de Costa e Silva, no breve interregno Mazzili, em abril de 1964. Propôs, na crise de 1965, poderes ditatoriais totais para o Presidente Castelo Branco. Com a posse de Costa e Silva, em 1967, assume novamente o Ministério da Justiça, no qual viria a notabilizar-se por suas posições extremadas. Era considerado, com justiça, o representante civil dos setores militares mais duros.

Na crise do AI 5 preparou dois textos, um muito duro, extinguindo o Congresso e o Supremo e outro, menos radical, que terminou por prevalecer. Considerava o Ato a "institucionalização da revolução" (Chagas, 1979). Afirmou, posteriormente, ter redigido o documento em apenas quatro horas, num quarto de hotel, sem consultar livros ou códigos penais. Segundo Skidmore, "...sua verbosidade e pobreza de julgamento (...) constituíam constante problema para o governo".

Gama e Silva declarava-se liberal, mas não escondia sua prevenção contra o Congresso Nacional. Entendia ser necessário uma "ditadura de Cincinato" para limpar o terreno e fazer prosperar a democracia. Suas intenções, segundo Reale, eram boas, como aquelas "com que se lastreia o caminho do inferno", sendo inevitável, com elas, a "transferência para as calendas gregas do retorno à normalidade democrática".

Reale prossegue de forma ainda mais contundente e julga que uma circunstância fortuita, "um nariz de Cleópatra", deu projeção nacional a Gama e Silva e nos fez "passar pelas águas do AI 5, do qual foi um dos artífices principais".

No governo Médici, foi embaixador em Portugal. Em 1978, suas opiniões não haviam mudado: manifestou-se contrário à extinção do Ato, afirmando que nada tinha de antidemocrático e que constituía boa advertência aos candidatos à subversão.

Nascido em 1901, Pedro Aleixo inicia sua vida parlamentar ao ser eleito, com o maior número de votos, vereador por Belo Horizonte, em 1927. Candidato à reeleição, em 1929, liderou campanha vitoriosa pela introdução do voto secreto. Atuou em prol da revolução de 1930, na imprensa e em comícios.

Eleito constituinte em 1934, deputado federal em 1935, foi líder da maioria na Câmara. Nessa condição, teve que lidar com a prisão dos parlamentares vinculados à ANL, após a insurreição de 1935. O longo debate sobre a imunidade parlamentar encerrou-se em junho de 1936, com a aprovação da suspensão das imunidades dos aliancistas, uma vitória do governo e de sua liderança.

Em 1937 é eleito Presidente da Câmara. Em 10 de novembro daquele ano, ocorre o golpe de Vargas, que fecha o Congresso e inaugura o Estado Novo. Pedro Aleixo protesta e rompe com o governo. Participa, desde então, das atividades da oposição liberal. Está entre os organizadores do manifesto dos mineiros, em 1943; e, em 1945, preside a convenção que funda a UDN.

Em 1947 é eleito deputado estadual constituinte, e assume, no mesmo ano, a secretaria do interior do governo Milton Campos. É candidato a vice-governador na chapa da UDN, em 1950, derrotada por Juscelino.

Elege-se novamente deputado federal em 1958 e torna-se líder da UDN na Câmara. Na crise provocada pela renúncia de Jânio, Pedro Aleixo manifesta-se contrário à posse do vice e também contrário à emenda parlamentarista.

Participa ativamente da conspiração que resultou no golpe de 1964. Levou, com Bilac Pinto, o texto do AI 1 a Castelo Branco.

Após o AI 2, é um dos fundadores da ARENA. É nomeado Ministro da Educação em 1966. Pouco depois, é indicado como Vice-Presidente na chapa encabeçada pelo marechal Costa e Silva.

Antes de assumir o mandato, coordenou os trabalhos constituintes do Congresso, em dezembro de 66 e janeiro de 67, como Presidente da comissão mista encarregada de apreciar o projeto de Constituição. A Constituição é aprovada em janeiro de 67, com alguma emendas introduzidas pelos parlamentares.

Foi o único voto contrário na reunião que decidiu o AI 5.

Em maio de 69, é designado por Costa e Silva para coordenar os trabalhos da reforma constitucional. Após as reuniões da Comissão, entrega ao Presidente o texto, em 26 de agosto do mesmo ano.

Com a doença de Costa e Silva é impedido de assumir a Presidência. Não assume, segundo Chagas (1979), porque daria seguimento às intenções de Costa e Silva: fazer valer a nova Constituição e reabrir o Congresso. Tarefas difíceis mas possíveis sob o comando de Costa e Silva, inviáveis, segundo os ministros militares, com Pedro Aleixo na Presidência. Havia, além disso, a desconfiança militar em razão de seu posicionamento contrário ao AI 5. Para ele o ato institucionalizava a ditadura, não a revolução. Representou o resquício liberal de um regime que se endurecia cada vez mais.

Após o impedimento de sua posse, desliga-se da ARENA e dedica-se à construção de um terceiro partido: o Partido Democrático Republicano.

O marechal Costa e Silva teve participação na agitação militar que perdurou por toda a década de 1920. A partir da revolução de 1930, no entanto, construiu uma carreira marcada pelo profissionalismo, só retornando à atividade política às vésperas do movimento militar de 1964.

Mesmo sua participação nesse movimento é controversa. Em algumas versões, como a de Portella (1979), seu nome aparece com relevo. Para outros, não foi conspirador de primeira hora, tendo aderido nos dias anteriores à eclosão da revolta. Reale (1986-87), por exemplo, conta que seu nome era desconhecido dos participantes civis, que tinham em Castello Branco sua principal referência. D'Aguiar (1999) confirma essa versão, contando que apenas após o comício da Central Costa e Silva interroga o coronel Portella, seu subordinado, sobre a existência da conspiração. Portella confirma a movimentação e informa que falta ainda um comandante. Costa e Silva, então, declara sua disposição em assumir o comando.

Reale refere-se ainda a um acordo que teria estipulado que o comando caberia ao general mais antigo presente na guarnição do Rio de Janeiro. A manobra teria excluído Cordeiro de Farias, que se encontrava em São Paulo, e aberto o caminho para Costa e Silva.

No entanto, conforme o verbete que lhe é dedicado no Dicionário Histórico-Bibliográfico Brasileiro, Costa e Silva passou a manter contatos com os golpistas em 1962, após sua remoção do comando do IV Exército para a chefia do Departamento Geral de Pessoal do Exército, em outubro de 1962. Teria, inclusive, assumido a tarefa de aproximar, em fevereiro de 64, o governador de São Paulo, Ademar de Barros, do general Amauri Kruehl, comandante do II Exército.

Assumiu, em 1º de abril, o comando do Exército e da revolução, este em conjunto com o almirante Rademaker e o brigadeiro Correia de Melo. Integra, portanto, núcleo real de poder durante a Presidência de Mazzilli, até 15 de março de 1964. Nomeia, de imediato, Gama e Silva, como ministro da Justiça e da Educação.

No dia 9 de abril, o comando da revolução divulga o Ato Institucional, redigido por Carlos Medeiros e Francisco Campos, que previa a eleição indireta do Presidente dois dias depois e estabelecia os poderes necessários à consecução dos expurgos que se seguiriam.

Reale transcreve diálogo havido entre ele e Costa e Silva, no qual o general lhe teria relatado seu encontro com Francisco Campos, por ocasião da redação da justificção do AI 1. Ao ver o conhecido Chico Ciência redigir tudo "de um jato", o general teria dito: "este é dos meus!".

No gabinete de Castello Branco, ocupa o Ministério da Guerra. Desempenha papel de relevo na cassação de Juscelino e passa a ser visto com simpatia pelos setores mais radicais da oficialidade. Na crise de 1965, sustentou Castello Branco, ameaçado de deposição, chegando a discursar na Vila Militar, conclamando os insatisfeitos a respeitarem as determinações do Presidente.

Apóia a prorrogação do mandato de Castello Branco e, em janeiro de 1966, assume sua candidatura a Presidente. Em maio, seu nome foi homologado, juntamente com o de seu Vice, Pedro Aleixo, pela Convenção da ARENA. Foram eleitos em 3 de outubro e tomaram posse em 15 de março de 1967.

Na reunião do Conselho de Segurança Nacional, que decidiu pela edição do AI 5, Costa e Silva estimulou Pedro Aleixo a manifestar sua posição contrária ao Ato e requisitou a fita com a gravação da reunião, para que as palavras do Vice-Presidente fossem novamente ouvidas. Decidiu, finalmente, de acordo com a maioria, pelo sua aprovação.

Após as reuniões da Comissão, em julho de 1969, de posse da versão final do projeto de Emenda, Costa e Silva decidiu enfrentar a oposição militar, manifestada por seus ministros em reunião do dia 26, apresentar a reforma da Constituição em 2 de setembro e convocar o Congresso para 7 de setembro. No dia 27 de agosto, no entanto, sofreu o primeiro ataque da doença que provocaria sua incapacidade e morte.



No dia 31 de agosto, os ministros militares anunciam o AI 12, declarando o impedimento do Presidente e alijando Pedro Aleixo da sucessão. Costa e Silva falece em 17 de dezembro do mesmo ano.

A composição da Comissão e o histórico de seus participantes deixa transparecer o conflito que se afirmou ao longo dos trabalhos. Era clara a oposição entre os projetos liberal e autoritário nas fileiras do regime, personificados, principalmente, por Pedro Aleixo e Gama e Silva. Era igualmente claro que a composição possível entre as duas vertentes tomaria forma nas decisões do Presidente Costa e Silva, árbitro e único detentor do poder de voto.

O breve perfil dos notáveis revela igualmente sua participação recorrente, de forma direta ou indireta, em todos os momentos da história constitucional brasileira no século XX. A Carta de 1934 viu Themístocles Brandão Cavalcanti participar da Comissão que elaborou o projeto e contou com a colaboração de Pedro Aleixo na Assembléia Constituinte. Adroaldo Mesquita da Costa, tio do Presidente Costa e Silva, também era Deputado constituinte.

Em 1937, Pedro Aleixo era Presidente da Câmara e, portanto, foi atingido pelo golpe que instituiu o Estado Novo. Carlos Medeiros trabalhava com Francisco Campos e coube-lhe datilografar os originais da “Polaca”.

Em 1946, tanto Pedro Aleixo quanto Rondon Pacheco participam da elaboração da Constituição do Estado de Minas Gerais. Adroaldo Mesquita da Costa é, mais uma vez, constituinte.

Em 1964, momento de ruptura da ordem constitucional, na medida em que o Ato Institucional cria a base para um novo ordenamento, Medeiros redige o texto a pedido de Costa e Silva e Pedro Aleixo o leva, com Bilac Pinto, ao conhecimento de Castelo Branco.

Em 1967, Themístocles Brandão Cavalcanti participa, novamente, da Comissão que elabora o primeiro projeto. Medeiros responde pela forma final. Pedro Aleixo, na condição de Presidente da comissão mista, encabeça o processo de alterações promovido no Legislativo, opondo-se à perspectiva autoritária de Medeiros.

Em 1969, todos estão reunidos na Comissão de Alto Nível.

No processo de construção da Carta de 1988, Miguel Reale participou da Comissão de Estudos Constitucionais, presidida por Afonso Arinos. Rondon Pacheco prestou sua colaboração ao desencadeamento do

processo constituinte, ao votar na chapa Tancredo Neves e José Sarney, no colégio eleitoral, em 1985.

## **Os trabalhos da Comissão**

O registro das reuniões da Comissão de juristas e o texto do projeto que Costa e Silva recebeu, no dia 26, revelam não apenas os embates entre as duas posições antagônicas presentes no governo e no movimento, mas principalmente uma tendência de aceitação, entre os participantes, da maior parte das teses consolidadas por Pedro Aleixo.

Entretanto, no texto final da Comissão, incorporadas as sugestões dos membros do Conselho de Segurança Nacional e dos ministros militares, a manutenção do AI 5 prenunciava a derrota do projeto de dar início ao processo de democratizar o país. Os acontecimentos posteriores, que culminaram com a doença e o impedimento de Costa e Silva, resultaram numa vitória da linha dura, com a qual se afinava o ministro Gama e Silva.

A polarização entre as duas tendências fica evidenciada principalmente nas discussões dos temas políticos. Visto por setores da linha dura como um entrave à continuidade da revolução, o Congresso e todos os assuntos a ele relacionados provocaram intensas polêmicas, nas quais se confrontavam, principalmente, Pedro Aleixo e Gama e Silva. As intervenções dos demais membros da comissão revelam ainda que a posição de Gama e Silva era, na maioria das vezes, solitária. Na maior parte das vezes, o Presidente fazia questão de demonstrar sua simpatia pela posição defendida por seu vice.

São recorrentes as manifestações contrárias aos parlamentares, nas falas de Gama e Silva, sempre que se discutem assuntos do legislativo, como o decoro parlamentar, as imunidades parlamentares, a concessão de licença para processar parlamentares, a perda de mandato por exercício de função no poder legislativo, o período de funcionamento do Congresso, o número de deputados e senadores, as condições para apresentação de emenda constitucional, a iniciativa das leis, o colégio eleitoral, os partidos políticos, as inelegibilidades, a separação e harmonia dos poderes, as eleições indiretas. A animosidade do ministro manifestou-se até na discussão referente ao subsídio dos parlamentares.

Os debates estão reproduzidos por inteiro neste volume.

Não pretendemos, nem seria possível, comentar todos os pontos abordados. Discutiremos, no entanto, brevemente, alguns momentos particularmente significativos em termos da oposição principal, que, em nossa opinião, atravessou os trabalhos da Comissão e refletia as tensões do próprio movimento.

Na discussão sobre a forma de escolha dos prefeitos de capitais e municípios de interesse para a segurança nacional, Pedro Aleixo defendeu sua nomeação pelos Governadores. Apenas naqueles de importância para a segurança nacional o Presidente da República seria ouvido. Gama e Silva, por outro lado, sugeriu que todos fossem nomeados pelo Presidente da República. O Presidente Costa e Silva sustentou a posição do vice, argumentando que a sugestão do Ministro da Justiça feria a autonomia dos governadores, aos quais deveria caber a indicação.

Sobre o funcionamento do Congresso, Rondon Pacheco defendeu um período mais longo de atividade e ponderou que quem precisava mais da Câmara era o próprio Executivo. “Nós é que damos trabalho à Câmara”, afirmou. Gama e Silva aproveita a oportunidade para criticar mais uma vez o Congresso: “Nesse período de dois anos e meio como Ministro da Justiça, se formos apurar o que a Câmara produziu de matéria útil, verificaremos que poderia ter feito num mês.” E conclui: “A Câmara é que dá trabalho ao Executivo. São convocações, são comissões parlamentares de inquérito e, principalmente, pedidos de informações. Estes têm de ser extintos.”

A discussão sobre imunidade parlamentar está presente em quase todos os períodos de reunião da Comissão, como seria de se esperar. Gama e Silva insiste, por diversas vezes, na tese da dispensa da licença da Casa de origem para se instalar processo contra parlamentar. Pedro Aleixo, contrariamente, defende a manutenção da licença para a instauração do processo. Em discussão sobre o decoro parlamentar, Miguel Reale sugere a redação seguinte: "cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar ou atentatório à dignidade das instituições vigentes, porque o decoro parlamentar simplesmente traria o problema da conceituação. Preveniríamos a hipótese de o parlamentar comparecer à tribuna para atentar contra a dignidade das instituições vigentes. Seria melhor acrescentarmos essa emenda para tornar mais positivo o texto.”

Gama e Silva defende a perda de mandato do parlamentar que exerça qualquer função no Poder Executivo. A intenção manifesta é prevenir o

centro real de poder da contaminação do jogo da política. Para ele, “o fato de o parlamentar vir integrar órgão do Poder executivo é o fruto de entendimentos políticos, de conchavos políticos e de cambalachos políticos”.

A questão da divisão e harmonia dos poderes propiciou um debate exemplar das divergências em jogo. O ministro da Justiça manifestou seu entendimento sobre a obsolescência da expressão "poderes independentes e harmônicos". Na sua opinião, a fórmula havia perdido totalmente o sentido, estava completamente superada. “Mas a tendência – e esse o motivo fundamental da revolução – é dar supremacia ao Poder Executivo, a fim de que, respeitada a função de cada qual, se possa evitar a superveniência de crises futuras, de choques entre poderes (...) é o que notamos nas constituições modernas de países democráticos como a França e os próprios Estados Unidos. Verificamos que lá o homem mais politizado é o Presidente da República.” E completa: “(...) Senhor Presidente, temos de fazer uma constituição rígida, forte. Não podemos mais apegarmo-nos a conceitos.”

A resposta de Costa e Silva, criticando seu ministro da Justiça, demonstra o quanto ele se preparara para essa discussão. Com efeito, o esforço de atualização de Costa e Silva para acompanhar as discussões de cunho mais teórico, mediante estudos e leituras de autores de direito constitucional, principalmente, é relatado por Carlos Chagas. Miguel Reale (1986-87), por sua vez, assinala as manifestações para ele inesperadas, de conhecimentos jurídicos do Presidente.

Após longos e acirrados debates, de que participam Pedro Aleixo, Hélio Beltrão e Carlos Medeiros, em defesa da divisão e harmonia dos poderes, o Presidente coloca a matéria em votação e todos se manifestam pela manutenção da fórmula. Ao comentar a aprovação da expressão já existente no texto, Costa e Silva alerta para a necessidade de manter a tradição, acrescentando: “Vamos modificar tanto, que é melhor deixar alguma coisa.”

A comissão aprova a redução do número de senadores para dois por Estado, numa votação em que Pedro Aleixo, inicialmente contrário, altera seu voto para garantir a unanimidade da decisão.

A aprovação do Procurador-geral da República, após o crivo do Senado, é duramente criticada por Gama e Silva: “é intervenção demasiada do Poder Legislativo em matéria que deve ser da competência do Executivo. Temos de acabar com esse liberalismo que ainda está imperando no Brasil. Acho que deveríamos eliminar o máximo possível.” Nessa questão, o ministro reafirma a coerência de suas posições.

Depois de muita discussão sobre as condições para apresentação de emenda constitucional, Gama e Silva insiste na tese da diferença de tratamento de propostas originárias do Executivo e do Legislativo, posição seguida por Miguel Reale. Discutia-se a garantia da apreciação das propostas do Executivo, garantia de que não gozariam as de iniciativa de parlamentares. Todavia, o texto é suprimido e permanece a redação da Constituição de 67.

Miguel Reale apresenta uma proposta que foge um pouco à norma tradicional da iniciativa das leis. "Temos hoje um fenômeno fundamental, que são os grupos de pressão que atuam à margem do Congresso. É melhor recebê-los na sua realidade, de maneira que, em lugar de o projeto ser apresentado pelos Deputados, através de formas indiretas, o seja pelas próprias organizações, conservando-se tal como é". Pedro Aleixo comenta que em outros países, como os Estados Unidos, esses grupos são registrados e atuam no congresso. Debate-se o assunto e Reale insiste: "A ciência política moderna não pode fechar os olhos diante desse fenômeno. Do ponto de vista empresarial, ainda se aceita. São os órgãos maiores da representação, da categoria dos empresários."(...) O elemento decisório, que caracteriza o ato político, permanece na Câmara, não pertence a esses outros órgãos. Eles apenas põem em movimento, de maneira direta."

Aos argumentos de Hélio Beltrão, de que outras corporações, como a Igreja, a Universidade, poderiam integrar esse leque, e que talvez não valesse a pena inovar, Costa e Silva acrescenta que, com a ampliação, os congressistas perderiam o cunho de representação popular. "O Deputado passaria a ser também acionado por essas corporações. É um perigo muito grande, ainda mais com o poder econômico a predominar. Há também o poder de massa, que é outro perigo muito grande. Enfim, está em discussão. Os senhores resolvem." Pedro Aleixo opta pelo processo clássico, pois entende que, se o interesse for defensável, qualquer um poderá apresentar o projeto e ele imediatamente encontrará eco entre Deputados e Senadores. O Presidente encerra a discussão: "A idéia é sedutora, brilhante até. Talvez para mais tarde, quando tivermos outro grau de politização, quando estivermos mais amadurecidos. O Brasil ainda está meio confuso."

Pedro Aleixo relata a supressão da votação secreta em todos os casos que poderiam suscitar problemas. "Tem-se entendido, na prática parlamentar, que quando um deputado pede uma votação secreta, aquela votação a favor da votação secreta já significa a descoberta do voto."

Instado a se manifestar sobre colégio eleitoral e eleição indireta, Pedro Aleixo se posiciona contra: "do ponto de vista proposto, nós estamos afastando cada vez mais a representação popular do voto, que é indireto mas é uma representação do povo, dos cidadãos." Discute-se ainda, dentro do tema, qual será o congresso que elegerá o próximo Presidente. Mais uma vez, Pedro Aleixo alerta para o fato de que a próxima eleição presidencial será decidida "por um Congresso no ocaso."

O capítulo da segurança nacional foi redigido com modificações trazidas pelo Conselho de Segurança Nacional a Pedro Aleixo, que as acatou, acrescentando que o capítulo lhe parece tranqüilo, pois contém a orientação dos técnicos. Miguel Reale sugere que se use segurança nacional em minúsculas, ao que Gama e Silva intervém: "Acho que se poderia dar outra redação (...) o conselho de segurança nacional é o órgão de mais alto nível (...)"

As discussões prosseguem, centradas na participação ou não do Presidente da República no conselho. Pedro Aleixo e Gama e Silva discordam, mais uma vez, quanto a esse ponto. O Vice-Presidente insiste na condição de membro do Conselho, com direito a voto portanto, que deve ser reservado ao Presidente. Diz ele: "Está no art. 83. Dele participa." O ministro da Justiça, ao contrário, enfatiza o caráter de assessoramento do órgão e, conseqüentemente, a exclusão do Presidente de sua composição. Com ele concorda Miguel Reale: "Seria um modo de assessoramento. Tenho a impressão de que o Presidente da República não deve participar (...)"

Gama e Silva aproveita a discussão sobre inelegibilidades para, mais uma vez, manifestar sua prevenção contra os parlamentares: "(...) pessoas dotadas de absoluta incompatibilidade ética para o exercício do mandato têm sido eleitas, e praticaram, em sua vida particular, em sua vida pregressa, atos de improbidade, delitos cuja pena, na verdade, foi extinta, ou por prescrição, ou por outro motivo qualquer. Acho que para preservar os ideais da revolução, necessário seria que a lei complementar que vai regular a inelegibilidade desses pudesse compreender isso."

Na discussão sobre partidos políticos, o pluripartidarismo, a sublegenda, as coligações partidárias estão na pauta. Forma de convivência partidária, minoria dentro do partido, forma de indisciplina partidária, são opiniões que se complementam no correr do exame do projeto, em que se

destaca a avaliação de Rondon Pacheco." A sublegenda existe para a solução de problemas municipais. Ela evita o fortalecimento do adversário. No caso, a sublegenda evita o fortalecimento do MDB nos municípios."

Na discussão sobre direitos e garantias individuais, Gama e Silva propõe a supressão da soberania do júri.

No capítulo dedicado às imunidades, Gama e Silva voltou a defender a dispensa da licença para processar parlamentar, contra a posição defendida por Miguel Reale, que propõe assegurar ao paciente a mais ampla defesa. Gama e Silva concorda para "demonstrar o liberalismo do texto", porém sem licença. Costa e Silva manifesta-se pela manutenção da licença, apoiando entendimento de Pedro Aleixo. Gama e Silva lamenta ter sido vencido naquilo que considera o seu parágrafo.

Na discussão sobre o estado de sítio, é mantido o texto de 67, ao qual se acrescenta o estado de emergência, e se volta a debater a questão das imunidades. Gama e Silva ainda insistirá no assunto, depois da discussão das Disposições Gerais e Transitórias, reforçando sua posição irredutível de que se deve retirar a exigência de licença da casa respectiva para processar parlamentar.

Entram em pauta, finalmente, a exclusão de apreciação judicial dos atos da revolução e a vigência do AI 5. Também se discute a competência privativa do Presidente da República, ouvido o Conselho e Segurança Nacional, para revogar ou comutar as sanções impostas por força de Atos Institucionais, ocasião em que Costa e Silva desabafa: "Nunca vi um Conselho mais duro". Gama e Silva não concorda com o Presidente e quer mais: "Acho que esse parágrafo único não terá boa repercussão porque já é um prenúncio de anistia." Defende também a supraconstitucionalidade dos atos institucionais, que não podem ser subordinados ao Congresso.

Na avaliação de Miguel Reale, não havia condições para o retorno imediato à normalidade democrática. Tratava-se de construir um caminho, um cronograma, para esse retorno. Nesse caminho, o governo Costa e Silva seria a fase de transição. Transcorreria com a suspensão do habeas corpus para crimes políticos. Em compensação, os Poderes Legislativo e Judiciário seriam excluídos de imediato dos efeitos do AI 5, garantindo-se a imunidade dos parlamentares e a vitaliciedade dos magistrados. O AI 5 seria remetido às Disposições Constitucionais Transitórias, com revogação progressiva prevista, por iniciativa do Presidente, ouvido o Conselho de Segurança Nacional. Não haveria mais atos.

Após o encerramento das discussões, Pedro Aleixo consolidou as sugestões e as entregou ao Presidente. Nos meios militares, fortalecia-se a tese do exame do anteprojeto pelos membros do Conselho de Segurança Nacional. Todos os membros do CSN, com exceção do Vice-Presidente, se manifestaram contrários à linha democratizante que Pedro Aleixo tentara imprimir ao projeto, o que se verifica, principalmente, pela sugestão expressa de manutenção do AI 5. Acrescentaram dispositivo dizendo que o Presidente poderia revogar qualquer um de seus artigos, o que deixava implícita a continuidade de sua vigência. Derrotaram Pedro Aleixo também ao manterem as eleições indiretas para Presidente por um congresso em final de mandato e as eleições para governador também de forma indireta.

A forma final do texto, redigida por Pedro Aleixo, incorporou as modificações que atestavam sua derrota. Para registrar sua posição, enviou uma carta ao Presidente, em que lamentava que o processo tivesse se desviado do que ambos pretendiam, e acrescentava que os dois eram os grandes derrotados de todo o episódio. Conforme relata Carlos Chagas, “Costa e Silva o animou, enfatizando que, apesar de tudo, o País voltaria ao regime constitucional, e que até o final de seu governo haveria condições para se completar a obra, revogando o AI 5. Para demonstrar seu apreço ao Vice-Presidente, pediu-lhe que com sua própria letra alterasse o dispositivo que reduzia para dois o número de senadores por estado. ‘Vamos manter os três, Dr. Pedro. Sei que o senhor acatou a idéia da redução, desde o início, mas que no fundo a lamentava muito.’” (Carlos Chagas, *op. cit.*, p. 257)

O trabalho, completado no dia 29 de agosto, sofreu quase quarenta alterações depois que a Junta Militar assumiu o comando do governo, do Estado e da revolução, logo nos primeiros dias da doença que inabilitou Costa e Silva.

### **As mudanças da junta militar: a Emenda nº 1, de 1969**

No quadro comparativo, ao final deste volume, estão assinaladas todas as alterações promovidas por determinação da Junta Militar na proposta da Comissão. O trabalho foi realizado, presumivelmente, no mês de setembro, por



Leitão de Abreu, que declarou, anos depois, haver introduzido modificações de pouca importância.

São comentadas apenas as modificações de maior relevância, do ponto de vista da análise aqui desenvolvida, observando-se a ordem dos dispositivos.

No entanto, cabe assinalar que a mais importante das quase 40 alterações feitas por decisão da Junta Militar no trabalho concluído em 29 de agosto foi a declaração de que o AI 5 e os atos seguintes ainda permaneceriam em vigência, por prazo indeterminado. Assim, com exceção da manutenção do AI 5, que já estava determinada no texto final da proposta da Comissão, fica evidente, à primeira leitura, a propósito do seu texto, em contraste com a manifesta intenção em manter os instrumentos do autoritarismo que o texto da Emenda revelou.

As penas de morte, prisão perpétua, banimento e confisco são aplicáveis somente em caso de guerra externa, segundo o texto da Comissão. A Emenda admite essas penas também nos casos de guerra “psicológica adversa, ou revolucionária ou subversiva, nos termos que a lei determinar”. Não se trata, aqui, de combater os subversivos, mas de eliminá-los, em nome da ordem e da segurança nacional.

Por sugestão do CSN, ficava expresso que o Presidente poderia declarar extinta por decreto a vigência de qualquer dos dispositivos do ato. A comutação de sanções seria prerrogativa do Presidente, ouvido o CSN. Contrário ao dispositivo, Costa e Silva o teria aceito, manifestando sua discordância a Pedro Aleixo, em conversa, afirmando que a audiência do CSN, em tais casos, lembrava-lhe o espetáculo do povo romano, que na maioria das vezes não concedia a graça da vida aos gladiadores vencidos (Chagas, 1979).

Já no Preâmbulo surge a primeira diferença, fundamental. Trata-se do autor da promulgação. No texto da Comissão, quem promulga é o Presidente da República, no uso das atribuições que lhe confere o § 1º do art. 2º, do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968. A emenda nº 1, de 1969, foi efetivamente promulgada pelos Ministros da Marinha de Guerra, do Exército e da Aeronáutica Militar, no uso das atribuições conferidas pelo art. 3º do Ato Institucional nº 16, de 14 de outubro de 1969, combinado com o § 1º do art. 2º, do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968. Um dado interessante a registrar, sobre a promulgação, é que o art. 1º da Emenda determina as alterações na Constituição de 1967, iniciadas pela expressão “O Congresso

Nacional, invocando a proteção de Deus, decreta e promulga a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil.”

### **1. Consideranda**

Conforme a proposta da Comissão, cabia ao Vice-Presidente a função de Presidente do Congresso Nacional, com o voto somente de qualidade, além de outras atribuições conferidas em Lei Complementar. O texto da Emenda retirou-lhe essa função, prevendo apenas sua convocação para missões especiais, a critério do Presidente. Tal situação se reflete na redação do art. 29, como se verifica a seguir. Restringe-se o papel da Vice-Presidência à substituição do titular, permitindo-lhe apenas o desempenho de funções definidas pelo Presidente.

### **2. Art. 29, § 1º, *a***

A Comissão propunha que a convocação extraordinária do Congresso Nacional, em caso de decretação do estado de sítio ou de intervenção federal fosse feita pelo seu Presidente. O texto da Emenda atribui essa competência ao Presidente do Senado. No texto da Comissão, como vimos, cabia ao Vice-Presidente da República a Presidência do Congresso Nacional, atribuição que lhe foi retirada pela Emenda.

### **3. Art. 32, *caput***

A inviolabilidade dos mandatos legislativos sofreu duras restrições no texto promulgado pela Junta Militar. Não é de surpreender, pois as relações

do governo com o Congresso eram de antagonismo, como os militares demonstraram, em várias ocasiões, já ressaltadas anteriormente. Pedro Aleixo havia sugerido que a inviolabilidade dos mandatos só não se manteria nos casos de crime contra a honra. No exercício do mandato, deputados e senadores seriam invioláveis por opiniões, palavras e votos. O Conselho de Segurança Nacional acrescentou, ao lado dos crimes contra a honra, aqueles previstos na Lei de Segurança Nacional. A expressão “crimes contra a honra” foi substituída, pela Junta, por “injúria, difamação e calúnia,” e os parágrafos seguintes do artigo foram totalmente alterados. As mudanças incorporam, em nova forma, algumas posições que a Comissão havia recusado.

#### **4. Art. 32, § 1º**

A redação da Comissão vedava a prisão e o processo criminal dos membros do Congresso Nacional, sem prévia licença da Câmara respectiva, salvo em flagrante de crime inafiançável ou nos casos de crimes dolosos ou culposos contra a vida, desde a expedição do diploma até o início da legislatura seguinte. A Emenda promulgada vedou a prisão dos parlamentares durante as sessões e “...quando para elas se dirigirem ou delas regressarem”, salvo em flagrante de crime comum ou perturbação da ordem pública.

#### **Art. 32, § 2º**

No caso de flagrante de crime inafiançável, que não contra a vida, a Comissão ordenava o envio dos autos em 48 horas, para que a Câmara respectiva resolvesse sobre a prisão e autorizasse ou não a formação da culpa. A Emenda determinou, nos crimes comuns, o julgamento dos parlamentares pelo Supremo Tribunal Federal.

**Art. 32, § 3º**

A Comissão propôs a concessão automática da licença na ausência de manifestação da Câmara respectiva, no prazo de vinte sessões ordinárias consecutivas, a contar do recebimento do pedido. A Emenda suprimiu esse dispositivo, em consequência de não haver previsto anteriormente a licença.

**3. Art. 57, VI**

A Emenda acrescentou, ao rol de competências exclusivas do Presidente da República, a iniciativa das leis que concedessem anistia para crimes políticos, depois de ouvido o Conselho de Segurança Nacional. A preocupação em dividir a decisão entre Presidente e Conselho de Segurança Nacional, reflete, mais uma vez, o temor de que o Presidente viesse a adotar medidas liberalizantes "prematuras". Fica evidente, portanto, que as divergências que a literatura relata entre os ministros militares e o Presidente Costa e Silva, a respeito do momento de reabertura do Congresso, foram consideradas na decisão.

**5. Art. 77, § 2º**

A Comissão propunha o exercício da Presidência do Congresso Nacional, com voto exclusivamente de qualidade, pelo Vice-Presidente da República. A Emenda retira-lhe essa atribuição e o deixa à disposição do Presidente para o cumprimento de missões especiais.

**6. Art. 119, I, a**

Pelo texto da Comissão, compete ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar, originariamente, nos crimes comuns, o Presidente da República, os Ministros e o Procurador-Geral da República. A Emenda acrescenta o Vice-Presidente, os Deputados e Senadores. Os Ministros do Supremo Tribunal Federal, omitidos no texto da Emenda, ficaram sujeitos ao julgamento da justiça comum, exceto nos crimes de responsabilidade, atribuição do Senado Federal.

#### 7. Art. 125, V

A Comissão propunha que os juízes federais processariam e julgariam, em primeira instância, entre outros, os crimes cometidos a bordo de navios ou aeronaves, ressalvada a competência da Justiça Militar. A Emenda acrescentou os crimes previstos em tratado ou convenção internacional.

#### 8. Art. 128, § 3º

A Emenda suprimiu o dispositivo que previa a transferência para a reserva dos generais nomeados Ministros do Superior Tribunal Militar. A composição do Superior Tribunal Militar por militares da ativa permitiria, em tese, uma influência maior do Governo sobre suas decisões.

#### 9. Art. 129, § 1º

O julgamento de civis pela Justiça Militar, nos casos expressos em lei, para repressão de crimes contra a segurança nacional ou as instituições militares, é **previsto** pela Comissão e **ordenado** pela Emenda.

**Art. 129, § 3º**

A Comissão previa a regulação em lei da aplicação das penas da legislação militar, em tempo de guerra. Pelo texto aprovado, tornou-se possível a aplicação da legislação militar, mesmo em tempo de paz.

**10. Art. 145, parágrafo único**

A Emenda acrescentou à relação dos cargos privativos de brasileiros natos os de Ministro do Superior Tribunal Eleitoral e de Governador do Distrito Federal.

**11. Art. 151, parágrafo único, *caput***

A Emenda determinou a vigência imediata das normas para a elaboração da lei complementar sobre inelegibilidades.

**Art. 151, alínea *a***

Até na terminologia empregada, os dois textos denotam as grandes diferenças entre os moderados e a linha dura. A expressão irreelegibilidade, usada pela Comissão, é substituída, na Emenda, por inelegibilidade. No primeiro caso, o mandatário não pode tornar a ser eleito para o mesmo cargo. A inelegibilidade, pelo contrario, atinge a todo cidadão, com ou sem mandato, e aplica-se a todos os cargos eletivos.

## **12. Art. 152, parágrafo único**

A Comissão previa a perda de mandato para o parlamentar que infringisse reiteradamente as normas. No texto da Emenda, bastava uma infração. A norma refere-se à fidelidade partidária. O tema era candente, uma vez que a recusa da licença para processar o Deputado Márcio Moreira Alves contou com o apoio de diversos parlamentares governistas.

## **13. Art. 153, § 8º**

No texto da Comissão não são toleradas a propaganda de guerra, de subversão da ordem ou de preconceito de religião, raça ou classe e as publicações contrárias à moral e aos bons costumes. A Emenda acrescenta, além de publicações, o termo “exteriorizações”, o que ampliou o significado da expressão.

## **Art. 153, § 11**

No texto da Comissão, as penas de morte, prisão perpétua, banimento e confisco são aplicáveis somente em caso de guerra externa. A Emenda admite essas penas também nos casos de guerra “psicológica adversa, ou revolucionária ou subversiva, nos termos que a lei determinar”. O dispositivo incorporava ao texto constitucional o disposto no Ato Institucional nº 14, de 5 de setembro de 1969, editado como reação ao seqüestro do embaixador norte-americano. Essa modificação drástica da tradição penal brasileira, reconhecida como tal no

preâmbulo do Ato, foi aditada ao texto da Comissão, em nome da segurança nacional.

O perdimento de bens por danos causados ao erário ou no caso de enriquecimento ilícito era aplicado pela Comissão quando do exercício de função pública. A Emenda estendeu a pena aos casos de cargo e emprego na administração pública direta ou indireta.

### **Art. 153, § 28**

No texto da Comissão, a liberdade de associação era assegurada. A Emenda restringiu essa liberdade às associações com fins lícitos. A expressão abriu larga margem ao arbítrio das autoridades policiais, às quais ficava delegada, implicitamente, a atribuição de definir a ilicitude ou não dos fins de qualquer associação.

### **14. Art. 156, *caput***

O estado de sítio, salvo em caso de guerra, era limitado pelo texto da Comissão ao período de sessenta dias. A Emenda ampliou o prazo para cento e oitenta dias, prorrogáveis se persistissem as razões que lhe haviam dado origem.

### **15. Art. 179, *caput***

Invocando os critérios do § 8º do art. 153 (censura contra a subversão e a imoralidade) a Emenda restringiu a liberdade das ciências, letras e



artes. A redação, propositadamente ambígua, conseguia dar legitimidade à censura sobre qualquer manifestação científica e cultural. A partir de um entendimento amplo do que seriam abusos e exteriorizações contrárias à moral e aos bons costumes, era possível responsabilizar artistas, cientistas, autores pela sua criação e proibir sua publicação e divulgação.

### **16. Art. 181, I e II**

No projeto da Comissão, não eram suscetíveis de apreciação judicial os atos do Governo Federal com base nos Atos Institucionais e complementares editados até a data da promulgação da emenda. O texto final estendeu essa imunidade aos demais atos. Com efeito, a Comissão havia aprovado e excluído de apreciação judicial todos os atos praticados pelo Comando Supremo da Revolução de 31 de março de 1964, bem como os atos do Governo Federal com base nos Atos Institucionais e Complementares editados até aquela data e seus efeitos (**Art. 181, inciso I**). A Emenda aprovou, além disso, todos os atos dos Ministros militares e seus efeitos, quando no exercício temporário da Presidência da República, com base no Ato Institucional nº 12, de 31 de agosto de 1969. A mudança no inciso II consiste no acréscimo, ao final, da expressão “quando no exercício dos referidos cargos”.

### **17. Art. 182, *caput***

A Comissão previa a revogação, por parte do Presidente da República, por decreto, quando de interesse nacional, da vigência parcial ou integral do Ato Institucional nº 5, de 1968, bem como dos demais Atos Institucionais posteriores. A Emenda, pelo contrário, reafirmou a vigência desses Atos, possibilitando sua revogação, após audiência do Conselho de Segurança Nacional.

Jayme Portella (1979) defende o texto da Emenda, ressaltando o cuidado que os Ministros Militares teriam tido, ao dar prosseguimento aos atos institucionais, "não deixando à simples deliberação do Presidente da República a cessação de suas vigências, mas condicionando-as à audiência do Conselho de Segurança Nacional." Mais uma vez, o cuidado de restringir o âmbito de deliberação do Presidente, a prevenção contra qualquer tentativa, mesmo interna ao regime, de liberalização precoce. A esse respeito, Portella é extremamente claro:

"Na ocasião da revisão da Emenda constitucional, os Ministros Militares, no interesse do prosseguimento da Revolução, preferiram colocar um freio, de sorte a evitar que o Presidente da República deliberasse de vontade própria a conveniência e a oportunidade de fazer cessar a vigência dos Atos Institucionais. Por isso, consideraram da maior importância a audiência do Conselho de Segurança Nacional, onde têm assento os seguintes representantes das Forças Armadas: Ministros do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, Chefe do Gabinete Militar da Presidência da República, Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, Chefes dos Estados-Maiores do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, o Chefe do SNI, cargo que tem sido ocupado por um general. Essa representação das Forças Armadas teria um peso específico substancial, quando da votação pelo órgão, para a cessação de um daqueles diplomas ou de suas disposições. Ao pronunciarem os seus votos, expendiriam o pensamento das Forças Armadas, calcados em estudos feitos nos seus respectivos Estados-Maiores." (945, 946)

### **18. Art. 183, *caput***

A Comissão estipulava 15 de março de 1971 como término do mandato do Presidente e do Vice-Presidente da República eleitos em 3 de outubro de 1966. A Emenda estipulou a data de 15 de março de 1974 como termo final do mandato do Presidente e Vice-Presidente da República, eleitos em 25 de outubro de 1969, na forma do Ato Institucional nº 16. A nova redação se deveu à interrupção do mandato do Presidente Costa e Silva.

### **19. Art. 184, *caput* e parágrafo único**

A Comissão havia prorrogado, até 31 de março de 1970, os mandatos das Mesas então constituídas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados e determinado as eleições de novos membros para as vagas existentes ou que ainda viessem a ocorrer. Acrescentava, no parágrafo único, que o mandato das Mesas, no período que se iniciasse em 31 de março de 1970, seria de apenas um ano, vedada a reeleição para o período seguinte. A Emenda, no art. 186, apenas reproduz o texto do parágrafo único, omitindo a prorrogação de que trata o *caput*.

### **20. Art. 186**

A Comissão determinava a redução do número de Deputados Federais e Estaduais somente para a legislatura seguinte. Na Emenda, no art. 18, a redução é tornada permanente, **a partir** da legislatura seguinte.

### **21. Art. 188, *caput* e parágrafo único**

A Comissão previa a vigência dos dispositivos constitucionais e legais sobre inelegibilidades, aposentadoria de funcionários públicos e reforma e transferência de militares para a inatividade, enquanto não entrasse em vigor lei complementar dispondo sobre a matéria. No parágrafo único, ressaltava das inelegibilidades em razão de parentesco, para o pleito de 1970, para mandato de senador e deputados federais e estaduais, quem tivesse exercido igual mandato pelo mesmo Estado. A Emenda silenciou sobre o assunto, mas determinou, no art. 185, a inelegibilidade, para todos os cargos eletivos, de cidadãos que

tivessem sofrido a suspensão de direitos políticos, por decreto do Presidente da República, fundado em Ato Institucional.

Portella justifica o casuísmo do dispositivo, ressaltando que ele visava impedir que pessoas que haviam se incompatibilizado com a Revolução tivessem acesso a cargos eletivos. (Portella, 1979)

## **22. Art. 191**

O texto da Comissão extinguiu, a partir de 1º de janeiro de 1970, os Tribunais de Justiça Militar dos Estados e colocava seus membros em disponibilidade remunerada, com vencimentos e vantagens proporcionais ao tempo de serviço. Determinava, também, que os funcionários seriam aproveitados no serviço público estadual. Pelo texto da Emenda, art. 192, foram mantidos, como órgãos de segunda instância da justiça militar estadual, os tribunais especiais criados para essas funções, antes de 15 de março de 1967.

## **23. Novo artigo 195**

A introdução de um art. 195, assegurando aos então substitutos de auditor e promotor da Justiça Militar da União, que tivessem adquirido estabilidade nessas funções, o aproveitamento em cargo inicial dessas carreiras, respeitados os direitos dos candidatos aprovados em concurso, foi a maneira encontrada na ocasião, segundo Portella (1979), para amparar servidores da Justiça Militar que vinham prestando relevantes serviços ao país, desde os dias da Revolução.

## 24. Novo artigo 184

A Emenda acrescentou um dispositivo novo. Trata-se do art. 184, que assegurou, a quem tivesse exercido, em caráter permanente, o cargo de Presidente da República e não tivesse sofrido suspensão dos direitos políticos, um subsídio mensal e vitalício igual ao vencimento do cargo de Ministro do Supremo Tribunal Federal. O parágrafo único assegurava ao Presidente enfermo, em razão do exercício do cargo, a cobertura das despesas médico-hospitalares pela União.

Portella justifica o dispositivo, direcionado para amparar o Presidente Costa e Silva, que havia adoecido no exercício do cargo:

"A idéia era fazer a concessão especial ao Presidente Costa e Silva, que adoeceu no exercício do cargo e precisava continuar o seu tratamento, o que não podia ser atendido apenas com os proventos que ele tinha de Marechal do Exército. O estudo mais amplo do problema permitiu verificar que o fato ocorrido com ele poderia ocorrer, no futuro, com outros Presidentes. Então, os Ministros Militares acharam, de bom acerto, que a medida fosse extensiva a todos os Presidentes que tivessem exercido o cargo em caráter permanente.

(...) O objeto desse parágrafo completava o amparo a ser dado ao Presidente Costa e Silva e, bem assim, ao que viesse sofrer de moléstia que o inabilitasse no exercício do cargo no futuro. Até aquela data, as despesas com o tratamento do Presidente já eram elevadas e era preciso que se desse cobertura ao pagamento por conta do Estado." (Portella, p. 946)

Numa avaliação geral sobre as mudanças feitas no Projeto da comissão, Portella (1979) as considera de pouca monta. "Num texto com 200 artigos, apenas algumas disposições sofreram modificações, com a finalidade de ser mantida a tônica da revolução. Pode-se, assim, dizer que os retoques foram mínimos, em nada invalidando aquele precioso trabalho inicial, realizado sob a coordenação do Presidente Costa e Silva."

O texto foi promulgado pelos Ministros Militares no dia 17 de outubro, às 15 horas, no Salão Nobre do Palácio Laranjeiras, perante todo o

Ministério e teve cobertura de uma cadeia de rádio e televisão, por meio da Agência Nacional. Falou o Ministro Rademaker:

"Os Ministros Militares cumprem o firme propósito de assegurar a continuidade do programa traçado pelo Presidente Costa e Silva, inclusive quanto ao restabelecimento da normalidade democrática. O roteiro por ele estabelecido sofreu, apenas, as modificações que se tornaram imperativas, no tempo e contexto."

Após a promulgação da Emenda constitucional, os Ministros Militares, acompanhados dos Chefes dos gabinetes presidenciais, subiram aos aposentos do Presidente Costa e Silva e deram-lhe conhecimento do ato que acabavam de praticar, ofertando-lhe um exemplar em encadernação especial. O Presidente não pôde prender a sua emoção, vindo as lágrimas aos olhos. Demonstrava a sua satisfação em receber aquela notícia. Na ocasião, os Ministros também lhe comunicaram que haviam levantado o recesso do Congresso." (947, 948)

A cópia dos autógrafos, com a assinatura impressa do Presidente Costa e Silva, foi-lhe entregue pelos integrantes da Junta Militar, com dedicatória redigida de próprio punho pelo Presidente da Junta, Ministro Rademaker, e assinada pelos três. Na ocasião, Costa e Silva, abatido pela enfermidade, já não tinha condições de esboçar qualquer reação. Guardado durante várias décadas por seu filho Alcio Barbosa da Costa e Silva, o documento serviu de base para a reprodução fac-similar da capa e da página com a dedicatória que integram a presente edição.

## **Conclusões**

Como avaliar, hoje, transcorridos mais de 30 anos, os resultados do trabalho da Comissão de Alto Nível? A primeira reação dos contemporâneos, no testemunho de Carlos Castelo Branco, foi de decepção, logo que os dispositivos mais importantes começaram a ser conhecidos. Percebeu-se de imediato, que o texto não punha fim aos Atos Institucionais, mas os acolhia e dava imunidade a seus efeitos. A crise não fora superada pelo simples retorno ao estado político anterior, mas, tal como nos casos dos AI 1 e 2, pela retomada do processo político num espaço mais restrito e controlado.

Os analistas reconheceram cedo que esse resultado não fazia mais que espelhar o compromisso possível entre as duas vertentes do movimento, ambas representadas no governo. Carlos Castelo Branco reconhece, em suas crônicas de 16 e 17 de agosto, que "...a reforma que se processa por imposição de uma conjuntura não vai aperfeiçoar o regime nem melhorar a Constituição." Seu grande mérito reside, segundo o mesmo autor, menos no conteúdo que na sua condição de gatilho para a reabertura do Congresso Nacional e a retomada do processo político. Para tanto, na solução de compromisso, teve que incorporar as "garantias" capazes de tranquilizar os setores duros.

A transferência da função de coordenação do processo de Gama e Silva para Pedro Aleixo, em maio de 1969, havia dado margem a esperanças maiores. Enquanto esse otimismo persistiu, Castelo Branco pode afirmar que "Assim como o professor Gama e Silva foi o homem de dezembro de 1968, Pedro Aleixo está sendo o homem de setembro de 1969." O regime faria uso de seus quadros conforme sua necessidade. Numa quadra de liberalização, a pessoa indicada seria o Vice-Presidente.

O otimismo não resistiu, como vimos, ao conhecimento do resultado dos trabalhos da Comissão. Mesmo assim, a coordenação de Pedro Aleixo produziu diferenças perceptíveis no texto. Nas palavras de Castelo, "Não sendo essa a Constituição de seus sonhos, isto é, a que faria se lhe fosse dado disciplinar a vida de seu país, o Sr. Pedro Aleixo, a considera todavia um documento razoável do ponto de vista doutrinário e muito útil do ponto de vista político. Se a revisão da carta fosse confiada ao Prof. Gama e Silva, teríamos hoje um projeto revolucionário, na medida em que se pretenderia alterar a própria estrutura da Carta formalmente em vigor. Com o Sr. Pedro Aleixo, não se faz propriamente uma reforma, mas uma simples revisão, o que parece se conformar bem ao propósito do Presidente da República." (Castelo Branco, 1979, p. 292)

Em outras palavras, o período, nessa conjuntura do compromisso entre moderados e linha-dura, não era de avançar, mas de impedir retrocessos maiores. Nas palavras de Costa e Silva, citadas por Castelo, "governar é resistir".

Prevaleceu, em alguns autores, uma avaliação que subestima os conflitos que tiveram como palco os trabalhos da Comissão. Skidmore (1988), por exemplo, apresenta uma descrição negativa dos seus integrantes, "um painel de eminentes constitucionalistas, todos implicitamente dispostos a aceitar, pelo menos por curto prazo, uma Constituição ofuscada por grosseiras restrições militares às liberdades civis". Na mesma linha Marcello Cerqueira (1997)

considera os trabalhos da Comissão de Notáveis uma vã tentativa de conciliar o inconciliável.

A premissa comum a julgamentos dessa ordem é a subestimação do conflito interno ao regime. Este seria duro na sua essência e adotaria o discurso liberal no momento e medida da sua conveniência. Aos setores moderados do governo estaria reservado o papel da produção desse discurso.

Vimos que essa foi a leitura de todos os setores da oposição que recusaram o caminho da institucionalidade, mesmo que reduzida. No entanto, a história da superação do regime mostrou uma dinâmica diferente. No momento em que a relação de forças entre os dois grupos se altera, tem início o processo de reforço mútuo entre as ações do governo, agora sob a iniciativa dos moderados, e os da oposição institucional. Abre-se o jogo de pressões e concessões que Costa Couto analisa (1998).

O liberalismo de raiz udenista, base política dos militares no movimento de 1964, havia sido progressivamente alijado e isolado a cada passo que o governo dava no rumo do endurecimento. Seus próceres haviam sido objeto de expurgo em cada um dos momentos de crise.

Milton Campos renunciou ao Ministério da Justiça de Castelo Branco, após recusar-se a elaborar o AI 2. Adauto Lúcio Cardoso retirou-se da Presidência da Câmara, em protesto contra as cassações de parlamentares e a invasão e recesso do Congresso, que se seguiram à edição daquele Ato. Daniel Krieger deixou a Presidência da Arena depois de votar contra o pedido de licença para processar Márcio Moreira Alves. Finalmente, Pedro Aleixo é impedido de assumir a Presidência, em virtude de seu voto contrário ao AI 5.

Depois desses acontecimentos, pareceu, durante algum tempo, que os remanescentes da vertente liberal do movimento haviam aderido à exceção e ao autoritarismo. No entanto, ao primeiro sinal de recuo da linha-dura, os políticos liberais tornam a se movimentar. Petrônio Portela auxilia o processo de abertura de Geisel, primeiro no Congresso e, depois, como ministro da Justiça, cargo no qual rompe uma longa linhagem linha-dura iniciada com Carlos Medeiros, em 1966.

O desfecho da história é conhecido. A vertente liberal se autonomiza do partido do governo, em razão das contradições que o processo sucessório de João Figueiredo desencadeia e, aliada ao PMDB, triunfa no Colégio Eleitoral de 1985, elegendo a chapa Tancredo Neves e José Sarney. Nesse momento de ruptura, um dos votos representou uma linha de continuidade



entre os embates da Comissão de Alto Nível e a disputa do Colégio Eleitoral. O Deputado Rondon Pacheco, ex-Presidente da ARENA no governo Médici, acompanhou a dissidência, foi um dos fundadores da Aliança Liberal e sufragou Tancredo Neves.

## BIBLIOGRAFIA

ALEIXO, José Carlos Brandi. *José Carlos Brandi Aleixo*: depoimentos [out./dez. 2001]. Entrevistadores: Eliane Cruxen B. de A. Maciel e Caetano E. Pereira de Araújo. Brasília: 2001.

ALEIXO, José Carlos Brandi, CHAGAS, Carlos. *Pedro Aleixo*: testemunhos e lições. Brasília : Senado Federal, 1976. 356p.

ALEIXO, Maurício Brandi, NÓSSEIS, Vítor Jorge Abdala, ALEIXO, José Carlos Brandi. *Pedro Aleixo e sua obra política*. Belo Horizonte : IBEPPEA, 405p.

ALEIXO, Pedro. Carta para Lobão. 3 ago. 1970.

ALTMAN, Fábio. O dia do AI-5 : as gravações inéditas da reunião do Conselho de Segurança Nacional que promulgou o ato contam a história do decreto que pôs o Brasil na escuridão. *Época*, ano 1, n. 29, p. 74-89, dez. 1998.

APONTAMENTOS REVELAM O QUE ACONTECEU DE FATO EM 67 E 69. Rio de Janeiro, p. 12, 1 fev. 1987.

ATO EDITARÁ REFORMAS DA CARTA DE 67. *Correio Braziliense*, Brasília, 17. Jul. 1969.

AUGUSTO, Agnaldo del Nero. *A grande mentira*. Rio de Janeiro : Biblioteca do Exército, 2001. 478p. (Biblioteca do Exército, 709. Coleção General Benício, 372).

BONAVIDES, Paulo, ANDRADE, Paes de. *História constitucional do Brasil*. Brasília : Paz e Terra, 1989. 940p.

BRASIL. Constituição. *Constituições do Brasil* : de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967 e suas alterações. Índice: Ana Valderez A.N. de Alencar, Leyla Castello Branco Rangel. Brasília : Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1986. 2 v.

CAVALCANTI, Temístocles. *Notas sobre as diferenças entre a Emenda constitucional N° 1, de 1969 e o texto da Comissão de Notáveis*. Cópia xerox.

CAMPOS, Oraida. *Oraida Campos*: depoimentos [28 nov. 2001]. Entrevistadores: Eliane Cruxen B. de A. Maciel e Caetano E. Pereira de Araújo. Brasília : 2001.

Carlos Medeiros. In: DICIONÁRIO HISTÓRICO-BIOGRÁFICO BRASILEIRO : pós 1930.2. ed. rev. atual. Rio de Janeiro : FGV : 2001. 5v.

CARTA: Aleixo redigirá o anteprojeto. *Folha de São Paulo*, 19. Jul. 1969. Caderno 1, p. 3.

CARTA: firmada posição sobre os pontos controversos. *Folha de São Paulo*, 16 jul. 1969. Caderno 1, p. 3.

CASTELO BRANCO, Carlos. *Os militares no poder*. Rio de Janeiro : Nova Fronteira, 1979. v.2 O baile das solteironas. (Coleção Brasil Século 20).

CERQUEIRA, Marcello. *Cartas constitucionais : Império, República & Autoritarismo : ensaio, crítica e documentação*. Rio de Janeiro : Renovar, 1997. 187p.

CHAGAS, Carlos. Bastidores de um drama acontecido há 30 anos : Costa e Silva : tentativa desesperada de revogar o AI-5. *Manchete*, p. 45-48, 24 jul. 1999.

CHAGAS, Carlos. Bastidores de um drama acontecido há 30 anos : as turbulências da Junta Militar. *Manchete*, p. 23-26, 7 ago. 1999.

CHAGAS, Carlos. Bastidores de um drama acontecido há 30 anos : a penosa eleição de Médici. *Manchete*, p. 59-62, 14 ago. 1999.

CHAGAS, Carlos. Bastidores de um drama acontecido há 30 anos : O golpe dos generais. *Manchete*, p. 67-70, 31 jul. 1999.

CHAGAS, Carlos. Bastidores de um drama acontecido há 30 anos : O Presidente Costa e Silva queria acabar com o AI-55 e reconduzir o Brasil à democracia. Um derrame cerebral o impediu. *Manchete*, p. 79-83, 17. Jul. 1999.

CHAGAS, Carlos. *113 dias de angústia : impedimento e morte de um Presidente*. Porto Alegre: L&PM, 1979. 305p.

CHAGAS, Helena. Nos estudos da comissão Arinos, a referência para os constituintes. *O Globo*, Rio de Janeiro, p. 12, 1 fev. 1987.

COMISSÃO CONCLUI HOJE EXAME DAS SUGESTÕES PARA REFORMA DA CARTA. *Folha de São Paulo*, 17. Jul. 1969. Caderno 1, p. 3.

COMISSÃO DA CARTA CONCLUI SUA PROPOSTA. *Folha de São Paulo*, p. 1, 18 jul. 1969.

COMISSÃO ENCERRA ESTUDOS SOBRE A REVISÃO A CARTA. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 17 jul. 1969. Caderno 1, p. 3.

COMISSÃO PREPAROU TEXTO EM 69. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 19 fev. 1988. Caderno 1, p. 3.

CONSTITUIÇÃO. *Folha de São Paulo*, 15. Jul. 1969..

COSTA E SILVA ACELERA HOJE OS ESTUDOS PARA A REFORMA. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 15 jul. 1969. Caderno 1, p. 3.

COSTA INSTALA A COMISSÃO DA CARTA. *Folha de São Paulo*, 15 jun. 1969. Caderno 1, p. 3.

COSTA REÚNE IGREJA PARA VER PROBLEMAS. *Correio Braziliense*, Brasília, 17. Jul. 1969.

Coutinho, Amélia. Miguel Reale. In: DICIONÁRIO HISTÓRICO-BIOGRÁFICO BRASILEIRO : pós 1930.2. ed. rev. atual. Rio de Janeiro : FGV : 2001. 5v.

COUTO, Ronaldo Costa. *História indiscreta da ditadura e da abertura* : Brasil : 1964-1984. Rio de Janeiro : Record, 1998. 517p.

D'AGUIAR, Hernani. *Ato nº 5 : a verdade tem duas faces*. Rio de Janeiro : Razão Cultural, 1999. 481p. ISBN 85-8628052-6

DOMINGOS, João. Ao vice, seu lugar. *O Globo*, Rio de Janeiro, p. 2, 18 abr. 1999.

ÉBOLI, Evandro. STF pode 'dar posse' a Pedro Aleixo. *Hoje em dia*, Brasília, 9-15 jul. 1999. Suplemento Brasília, p. 4.

ÉBOLI, Evandro. Para padre, seu pai iria revogar AI-5. *Hoje em dia*, Brasília, 9-15 jul. 1999. Suplemento Brasília, p. 4.

ÉBOLI, Evandro. Um perfil de participação. *Hoje em dia*, Brasília, 9-15 jul. 1999. Suplemento Brasília, p. 4.

ÉBOLI, Evandro. Três prisões, torturas, e fora do país. *Hoje em dia*, Brasília, 9-15 jul. 1999. Suplemento Brasília, p. 5

ESTUDO PARA A REFORMA DA CONSTITUIÇÃO DE 1967. Brasília : Presidência da República, 1982. 3v.

FAUSTO, Boris. *História concisa do Brasil*. São Paulo : EdUSP, Imprensa Oficial do Estado, 2001. 324p.

FRANCO, Itamar. Nota Oficial do Governador. *Minas Gerais*, p. 4, 31 ago. 1999.

Gama e Silva. In: DICIONÁRIO HISTÓRICO-BIOGRÁFICO BRASILEIRO : pós 1930.2. ed. rev. atual. Rio de Janeiro : FGV : 2001. 5v.

GASPARI, Elio. A velha ata mostra o poder da banca. *O Globo*, Rio de Janeiro, p. 12, 28 out. 2001.

KORNIS, Mônica, PENCHEL, Marcos. Pedro Aleixo. In: DICIONÁRIO HISTÓRICO-BIOGRÁFICO BRASILEIRO : 1930-1983. Rio de Janeiro : Forense-Universitária : Finep, 1984. 4v.

KORNIS, Mônica. Pedro Aleixo. In: DICIONÁRIO HISTÓRICO-BIOGRÁFICO BRASILEIRO : pós 1930.2. ed. rev. atual. Rio de Janeiro : FGV : 2001. 5v.

Lemos, Renato. Costa e Silva. In: DICIONÁRIO HISTÓRICO-BIOGRÁFICO BRASILEIRO : pós 1930.2. ed. rev. atual. Rio de Janeiro : FGV : 2001. 5v.

- LINDENBERG, Carlos. Lição de Pedro Aleixo. Hoje em dia, p. 4, 31 ago. 1999.
- MELLO, Jayme Portella de. *A revolução e o governo Costa e Silva*. Rio de Janeiro : Guavira, 1979.
- MDB NÃO VOTA SE A CARTA FOR A REFERENDO. *Correio Braziliense*, Brasília, 19 jul. 1969.
- MDB SILENCIA SOBRE REFORMA CONSTITUCIONAL. *Correio Braziliense*, Brasília, 19 jul. 1969.
- MELLO, Jayme Portella de. *A revolução e o Governo Costa e Silva*. Rio de Janeiro : Guavira, 1979. 1032p. il.
- NAHAAS, Daniela. Juristas estão surpresos. *Correio Braziliense*, Brasília, 12 nov. 2001.
- NOVA CARTA : 44 senadores e 270 deputados federais. *Folha de São Paulo*, 20 de jul. 1969. Caderno 1, p. 3.
- NOVA REUNIÃO HOJE PARA REVER A CARTA. *Correio Braziliense*, Brasília, p. 1, 15 jul. 1969.
- PACHECO, Rondon. Conjuntura política nacional : o Poder Executivo. *Segurança & Desenvolvimento*, ano 25, n. 167, p. 98-107, 1977.
- PACHECO, Rondon. *Rodon Pacheco*: depoimentos [11 dez. 2001]. Entrevistadores: Eliane Cruxen B. de A. Maciel e Caetano E. Pereira de Araújo. Rio de Janeiro : 2001.
- PEDREIRA, Fernando. *Brasil política : 1964-1975*. São Paulo : Difel, 1975. 292p.
- PEDREIRA, Fernando. *Março 31 : civis e militares no processo da crise brasileira*. Rio de Janeiro : J. Álvaro, 1964. 208p.
- PEDRO ALEIXO INICIA REDAÇÃO DA NOVA CARTA. *Folha de São Paulo*, p. 1, 19. Jul. 1969.
- PRADO, Eduardo. *Fastos da Dictadura Militar no Brasil*. S. Ed., 1890.
- PRESIDENTE inicia o estudo final de revisão da Carta. *Jornal do Brasil*, p. 1, *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 13 jul. 1969.
- REALE, Miguel. *Memórias*. São Paulo: Saraiva, 1986-1987. Conteúdo: v.1 Destinos cruzados; v. 2 A balança e a espada.
- RESENDE, Sílvia Lara de Pinto. *Sílvia Lara de Pinto Resende*: depoimentos [28 nov. 2001]. Entrevistadores: Eliane Cruxên Barros de Almeida Maciel e Caetano Ernesto Pereira de Araújo. Brasília : 2001.
- A REUNIÃO DO CONSELHO DE SEGURANÇA NACIONAL: AI-5. *Época Online*, Rio de Janeiro. Disponível em <http://epoca.globo.com/audios/ai5/home.htm> Acesso em: 20 nov. 2001.

Rondon Pacheco. In: DICIONÁRIO HISTÓRICO-BIOGRÁFICO BRASILEIRO : pós 1930.2. ed. rev. atual. Rio de Janeiro : FGV : 2001. 5v.

ROTHENBURG, Denise. Tribunalzinho de Costa e Silva esteve perto de revogar a ditadura. *Correio Braziliense*, Brasília, p. 22-23, 11 nov. 2001.

SILVA, Álcio B. da Costa e. *Álcio Barbosa da Costa e Silva*: depoimentos [12 dez. 2001]. Entrevistadores: Eliane Cruxen B. de A. Maciel e Caetano E. Pereira de Araújo. Rio de Janeiro, 2001.

SILVA, Hélio. *1964 vinte anos de golpe militar*. São Paulo : Linoart, 1985. 124p.

SILVA, Hélio, CARNEIRO, Maria Cecília Ribas. *O poder militar*. Porto Alegre : L&PM, 1984. 565p.

SKIDMORE, Thomas. *Brasil : de Castelo a Tancredo, 1964-1985*. Trad. Mario Salviano Silva. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1988. 608p.

SÓ OUTRA REVOLUÇÃO PODE BAIXAR ATO INSTITUCIONAL AFIRMA ALEIXO. *Correio Braziliense*, Brasília, 1 nov. 1968.

Temístocles Cavalcanti. In: DICIONÁRIO HISTÓRICO-BIOGRÁFICO BRASILEIRO : pós 1930.2. ed. rev. atual. Rio de Janeiro : FGV : 2001. 5v.

TRANSCRIÇÃO DA GRAVAÇÃO DA REUNIÃO DO CONSELHO DE SEGURANÇA NACIONAL, 13 dez. 1968.

VELLOSO, Galba. Para lembrar Pedro Aleixo. *Estado de Minas*, p. 15, 1 ago. 1999.

VELOSO, Verônica Pimenta. Hélio Beltrão. In: DICIONÁRIO HISTÓRICO-BIOGRÁFICO BRASILEIRO : pós 1930.2. ed. rev. atual. Rio de Janeiro : FGV : 2001. 5v.

VENTURA, Zuenir. *1968 : o ano que ainda não terminou*. Rio de Janeiro : Nova Fronteira, 1988. 314p.