

# HISTÓRIA DO DIREITO

## **Mudança constitucional, luta política e o caminho para a democracia:**

Uma análise do “emendão” de 1982

*Constitutional change, political struggle and the road to democracy:*

*An analysis of the 1982 “great amendment”*

**Cristiano Paixão<sup>1</sup>**

**Claudia Paiva Carvalho<sup>2</sup>**

---

<sup>1</sup> Universidade de Brasília. ORCID: 0000-0003-3257-2014

<sup>2</sup> Universidade Federal do Rio de Janeiro. ORCID: 0000-0002-1020-255X

## RESUMO

O artigo analisa a tramitação da Emenda Constitucional n. 22/1982, apresentada pelo último governo ditatorial e aprovada em junho de 1982, no contexto da abertura democrática no Brasil. A emenda promoveu um amplo pacote de reforma constitucional e, entre outras medidas, restaurou a exigência do quórum qualificado de 2/3 para a aprovação de emendas constitucionais. O quórum então vigente, de maioria absoluta, havia sido imposto pelo presidente Ernesto Geisel no âmbito do chamado “Pacote de Abril”, de 1977. Por meio de uma análise bibliográfica e documental, o artigo demonstra que a proposta do governo reiterou a prática da ditadura de alterar as regras do processo legislativo e as normas eleitorais com a finalidade de conservação do poder. A conclusão reforça que as ações do regime não eram destinadas à promoção de uma transição para a democracia, mas visavam sobretudo a manter controle sobre o processo de abertura. Além disso, as considerações finais trazem reflexões em torno das alterações constitucionais empreendidas ao longo da ditadura brasileira sob a perspectiva da forma constitucional e acerca das repercussões da Emenda n. 22 no processo de convocação da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988.

**Palavras-chave:** Ditadura militar, Reforma constitucional, Processo legislativo, Redemocratização.

## ABSTRACT

The article analyzes the processing of Constitutional Amendment n. 22/1982, proposed by the last dictatorial government and approved in June 1982, in the context of democratic liberalization in Brazil. The amendment promoted a broad package of constitutional reform and, among other measures, restored the requirement of a qualified 2/3 quorum for the approval of constitutional amendments. The then-current quorum, of absolute majority, had been imposed by President Ernesto Geisel in the scope of the 1977 “April Package”. Through a bibliographic and documental analysis, the article demonstrates that the government’s proposal reiterated the dictatorship’s practice of changing the rules of the legislative process and electoral norms in order to conserve power. The conclusion reinforces that the regime’s actions were not aimed at promoting a transition to democracy, but rather aimed primarily at maintaining control over the political opening process. In addition, the concluding remarks reflect on the constitutional changes undertaken during the Brazilian dictatorship from the perspective of constitutional form and the implications of Constitutional Amendment 22 in the process of convening the 1987-1988 National Constituent Assembly.

**Keywords:** Military dictatorship, Constitutional reform, Legislative process, Redemocratization.

## 1. Introdução

O presente artigo tem como ponto central a análise da tramitação de uma proposta de emenda constitucional apresentada pelo governo federal que obteve aprovação no ano de 1982. Trata-se da Emenda Constitucional n. 22, de junho de 1982 que, entre outras medidas, restaurou a exigência do quórum qualificado de 2/3 para a aprovação de emendas constitucionais. O quórum então vigente, de maioria absoluta, havia sido imposto pelo presidente Ernesto Geisel no âmbito do chamado “Pacote de Abril”, de 1977. A proposta de emenda foi referida à época como um “emendão” do governo, uma vez que aglutinava um amplo pacote de reforma constitucional em várias matérias, desde questões relativas a prerrogativas do Poder Legislativo e a imunidades parlamentares, até assuntos eleitorais, como a composição do Colégio Eleitoral que seria responsável pela escolha do sucessor de João Figueiredo em 1985.

A aprovação, em 1982, dessa proposta de emenda, com alteração das regras do processo de reforma constitucional, não é um dado fortuito.

A observação diacrônica dos eventos ocorridos em 1982 permite uma interpretação específica sobre aquele momento. O chamado “emendão” pode ser considerado como um ponto privilegiado de inflexão do regime autoritário iniciado em 1964, já que ele, por um lado, concentra, em seu planejamento e realização, uma tendência geral do regime em relação às normas do direito. Por outro lado, a proposta já traz elementos de definição política que marcariam os anos subsequentes. O ano de 1982 surge, portanto, como uma espécie de prisma: filtrando elementos do passado e produzindo comunicação política para o futuro, a tramitação da proposta de emenda e o êxito do governo em sua aprovação foram essenciais para o lento e controlado final do regime militar.

Ao espelhar o passado, a proposta do governo deu continuidade à estratégia autoritária de alteração das regras do processo legislativo conforme as conveniências e os objetivos políticos do momento. Ao projetar o futuro, buscou controlar o tempo da política e bloquear mudanças jurídicas que poderiam impactar o curso da sucessão presidencial ou reforçar os caminhos para uma constituinte.

O texto se organiza em duas partes: na primeira, abordamos o contexto político e jurídico no qual a proposta do “emendão” deve ser compreendida; na segunda parte, discutimos o texto da emenda constitucional e seu processo de aprovação, levando em conta (i) a estratégia do governo de alterar as regras de reforma da constituição como uma continuidade das práticas autoritárias pós-1964; e (ii) os efeitos de blindagem pretendidos e efetivamente produzidos pela emenda constitucional. Para reconstruir a tramitação da proposta de emenda, os debates e as repercussões, foram analisadas fontes legislativas e da imprensa, especificamente dos jornais *Correio Braziliense* e *Jornal do Brasil*, consultados pela página da Hemeroteca Digital.

## 2. 1979-1982: o contexto político e jurídico do “emendão”

Como afirmou Antônio Sérgio Rocha (2013, p. 47), no ano de 1982, “a transição política brasileira conheceria seu decisivo ponto de inflexão”. É a curiosa “transição” brasileira. Na exata definição de Bernardo Kucinski, a passagem do poder aos civis foi “a mais lenta de todas as transições das ditaduras latino-americanas dos anos 1960” (2001, p. 139). Como se sabe, desde 1974 o regime militar começou a preparar essa transferência de poder aos civis (o que não significava “transição para a democracia”). Apenas em março de 1985 um civil tomou posse como Presidente da República, e somente em outubro de 1988 uma nova constituição foi promulgada.

No plano jurídico, tanto na perspectiva das oposições como do próprio governo, o processo de distensão política demandaria mudanças no campo constitucional. Essa necessidade decorria da estratégia adotada pela ditadura, desde 1964, de não apenas recorrer à chamada legislação revolucionária, mas também de utilizar amplamente a produção legislativa e constitucional para institucionalizar suas estruturas e mecanismos autoritários. A revogação dos atos institucionais, procedida pela Emenda Constitucional n. 11 de 1978, não seria suficiente sequer a um processo de liberalização, diante da natureza fortemente antiliberal da Carta de 1969 (Emenda Constitucional n. 1/1969), outorgada pela Junta Militar, que ainda sofreu emendas que aprofundaram seus traços autoritários, a exemplo das medidas impostas pelo “Pacote de Abril”, como a criação da figura dos senadores biônicos, eleitos indiretamente.

É fundamental assinalar, ainda, que as transformações ocorridas pelo “Pacote” reafirmaram a capacidade do regime de baixar medidas de exceção. Ao mesmo tempo em que foi suprimida a possibilidade de decretação de atos institucionais, foi inserida, no texto constitucional, uma nova modalidade de intervenção autoritária na política: as chamadas “medidas de emergência”, que permitiam a decretação das mesmas medidas do estado de sítio, mas *sem a necessidade de aprovação pelo Congresso Nacional*. É necessário lembrar, por fim, que a revogação dos atos institucionais foi atípica; os atos propriamente ditos foram revogados, mas, na dicção do art. 3º da Emenda Constitucional nº 11/78, foram “ressalvados os efeitos dos atos praticados com base neles”. O dispositivo ainda assegura que esses efeitos “estão excluídos de apreciação judicial”. Por essa via oblíqua, foram referendados efeitos dos atos complementares praticados com base nos atos institucionais, com a blindagem acerca da sua apreciação pelo Judiciário.

A intensidade e a direção dessas mudanças foram intensamente disputadas ao longo do período compreendido entre 1974 e 1985. O projeto de distensão que havia sido anunciado pelo regime propunha uma abertura política “lenta, gradual e segura” por meio de reformas que paulatinamente restabelecessem características de um Estado de Direito (GASPARI, 2003). Contrapunha-se, por parte dos setores da oposição, a crescente defesa pela convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte, que ganhou força no final da década de 1970 não só no ambiente político, mas na sociedade civil organizada e movimentos sociais (BARBOSA, 2012; PAIXÃO, 2011).

A tese da Constituinte não era, no entanto, unânime no campo oposicionista, especialmente naqueles primeiros anos de abertura. Raymundo Faoro, por exemplo, que foi presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) entre 1977 e 1979 e teve um papel destacado no processo de reconstitucionalização, inicialmente discordou que a abertura de um processo constituinte fosse a melhor estratégia para pavimentar o retorno à democracia. A seu ver, a Constituinte – e toda a gama de disputas que ela suscitaria – tiraria o foco do objetivo prioritário de remover os “entulhos autoritários” que restringiam direitos e garantias das instituições e dos cidadãos (ROCHA, 2013, p. 42). Faoro chegou a manter negociações com o grupo reformista do governo Geisel, liderado por Petrônio Portella, e viria a reconhecer a contribuição do ministro para a redemocratização.<sup>3</sup>

---

3 Posteriormente, o ex-presidente da OAB se tornaria um dos grandes defensores da convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte, tendo escrito um contundente libelo em seu apoio como condição à restauração da legitimidade política (FAORO, 1981). Os argumentos de Faoro reforçavam a necessidade de uma Constituinte exclusiva e soberana, que representasse uma ruptura com a ordem autoritária, opondo-se à opção de uma constituinte congressual defendida pelo regime e seus aliados.

No campo partidário, ainda em 1979, foi lançado o “Manifesto dos Fundadores do PMDB” que trazia expresso o compromisso do partido com a luta pela convocação de uma Constituinte, em continuidade à posição firmada pelo antecessor MDB (ROCHA, 2013, p. 40). A defesa da Constituinte se tornou predominante entre partidos de oposição que acabavam de se institucionalizar, mas não afastou divergências entre eles e também não eliminou diferenças internas. No Partido Popular (PP), parte da liderança, com destaque para Tancredo Neves, defendia uma Constituinte indireta, cabendo ao Congresso realizar amplas reformas na Constituição (*Tancredo assina emenda das prerrogativas do Congresso, JB 12/1/1980*). Um grupo do PP chegou a anunciar a apresentação de um projeto global de reforma da Constituição, contando com a assessoria, entre outros, do ex-presidente da OAB Raymundo Faoro (*Deputado só crê em Constituinte, JB, 12/1/1980; Partido conversa com Faoro, JB, 19/1/1980*).

O debate sobre a estratégia mais ampla de substituição ou alteração global da Emenda Constitucional nº 1/69 convivia com outra frente de atuação aberta aos partidos naquele momento, de aprovação de reformas por meio de emendas constitucionais. Tratava-se de uma via de abrangência mais restrita, mas com a vantagem de produzir efeitos imediatos que poderiam auxiliar e reforçar o processo de reconstitucionalização. Nesse sentido, o PMDB indicava seu apoio a reformas constitucionais que trouxessem avanços democráticos, sem que isso comprometesse a defesa da Constituinte (*Nobre afirma que PMDB reforma Carta mas não desiste de Constituinte, JB, 4/1/1980*). O deputado do PP, Miro Teixeira, temporizando as divergências internas ao partido, afirmou que as posições não eram inconciliáveis: a defesa da Constituinte não afastava o recurso à faculdade do Congresso de, desde logo, emendar a Constituição (*Miro afirma que PP quer eleição direta para tudo, JB, 7/1/1980*). A estratégia de promover mudanças por meio de emendas constitucionais era facilitada pelo quórum de maioria absoluta e pelo prazo de 90 dias para aprovação, o que a tornava uma via mais eficaz, inclusive, do que alterar a legislação ordinária, uma vez que os projetos de lei aprovados pelo Congresso ficavam à mercê da abusiva prerrogativa de veto então assegurada ao presidente da República.<sup>4</sup> Aqui ficava já claro o elemento casuístico do Pacote de Abril: a transformação nas regras de mudança constitucional, com diminuição do quórum para aprovação de emendas, agora ameaçava a própria continuidade da ditadura e passava a figurar entre as estratégias da oposição para derrotar o regime. Tudo dependeria do resultado das eleições de 1982.

O próprio PDS, sucessor da Arena, seguindo o compromisso assumido em seu programa de retorno ao Estado de Direito, tomou a iniciativa de apresentar variadas propostas de emenda à Constituição, entre as quais se destacam duas que estiveram no centro dos debates no ano de 1980: a proposta do deputado Edison Lobão de restabelecimento das eleições diretas para os governos estaduais e a proposta do deputado Flávio Márcilio de restauração de prerrogativas do Poder Legislativo. As duas propostas, que ficaram conhecidas como emenda Lobão e emenda Márcilio, contavam com o apoio dos principais partidos de oposição, mesmo que buscassem, em alguns pontos, aprofundar as mudanças indicadas. O cenário era favorável, portanto, a uma aceleração do processo de reformas constitucionais no Congresso (*Congresso acelera emendas, JB, 11/2/1980*).

---

4 A Carta de 1969, em seu art. 59, assegurava ao presidente amplo poder de veto, que poderia ser exercido integral ou parcialmente, e exigia quórum de 2/3 para a derrubada do veto, a ser apreciado no prazo de 45 dias, findo o qual o veto era considerado mantido.

Essa perspectiva se afastava, contudo, dos planos do regime. Logo no início de 1980, o governo Figueiredo anunciava que, em linha com a estratégia desenhada por Petrônio Portela, então recentemente falecido, o governo não apresentaria ao Congresso nenhum projeto importante a ser votado naquele ano. Explicou o jornalista Carlos Castello Branco:

Qualquer iniciativa governamental, embora estudada antes, somente seria formalizada no fim do ano para discussão e votação em 1981. O argumento que pesou na decisão oficial é que a concessão imediata de todas as medidas de democratização deslocaria as reivindicações até um limite além daquele que o Governo se traçou no caminho da liberalização. (...) Conceder tudo agora seria abrir caminho à Oposição para reivindicações que não estão na pauta do sistema (*Carlos Castello Branco. As reformas só em 1981, JB, 13/1/1980*)

É verdade que a estratégia oficial mudava de acordo com as circunstâncias e que, dentro do governo, conviviam posições distintas sobre como proceder no campo constitucional. Ainda nos primeiros meses de 1980, circulariam informações sobre debates e planos de membros do governo em torno da realização de uma ampla reforma constitucional ou mesmo de uma Constituinte (*Flamarion Mossri. Oposição aceita em 82 Constituinte com João, JB, 10/3/1980; Reforma constitucional não está em estudos, diz Ackel, CB, 1/3/1980*). Qualquer que fosse o caminho, a preocupação do governo, que perpassava todas as propostas, era controlar o tempo da abertura e calibrar as medidas de liberalização. Isso implicava evitar avanços não desejados que poderiam ocorrer a partir de uma aceleração do ritmo das mudanças constitucionais.

Essa postura colocou o governo Figueiredo contra as duas emendas propostas pelos parlamentares do seu próprio partido de sustentação no Congresso, o PDS. No caso da emenda Lobão, o paradoxo era maior, uma vez que o retorno às eleições diretas para governadores era uma medida apoiada oficialmente pelo próprio governo. Já em relação à emenda Marcílio o governo tinha divergências no mérito, por não concordar com a escala de autonomia que se pretendia devolver ao Congresso. As disputas em torno das duas propostas, seus desfechos e desdobramentos ajudam a compreender melhor a relação entre redemocratização e mudança constitucional nesse estágio da abertura política.

A emenda Lobão foi apresentada em 1979. Seu proponente, Edison Lobão, tinha sido eleito deputado federal pela ARENA/MA em 1978, assumindo já no seu primeiro mandato a vice-liderança do partido. Com o retorno ao multipartidarismo, filiou-se ao PDS, cultivando sempre boas relações com o regime (VERBETE, 2001a). Esperava, assim, contar com o apoio do governo Figueiredo à proposta que, pelo prazo de apreciação, teria que ser votada até o final de março de 1980.

Como o governo dizia estar de acordo com o mérito da proposta, justificava sua oposição sob o argumento de inoportunidade: a emenda precipitaria o processo de sucessão nos Estados e tumultuaria o processo de reorganização dos partidos (*Lobão encontra Golbery e insiste na emenda das Diretas, JB, 16/1/1980*). Além disso, a iniciativa do processo de liberalização deveria ficar nas mãos do presidente da República, que comandaria sua direção e seu ritmo. Novamente o jornalista Carlos Castello Branco traduziu as declarações feitas pelo Ministro da Justiça, Ibrahim Abi-Ackel:

Fundamenta-se o Ministro no princípio de que ao Presidente da República não deve ser tirada a iniciativa dos projetos de abertura política. A estratégia é do Governo e a cronologia das medidas deve seguir uma ordem de prioridades e um ritmo gradualista que inspiram o planejamento oficial. O Sr. Lobão tentou subverter a estratégia, tomando uma iniciativa isolada e pessoal que desloca para o Congresso o comando das reformas (*Carlos Castello Branco, O que pode o Congresso, JB 22/1/1980*)

A estratégia adotada pelo governo para impedir a aprovação da emenda em março de 1980 dividiu-se em (i) apresentar uma proposta mais ampla que, além de restabelecer o pleito direto nos Estados, extinguiu o mandato dos senadores biônicos em 1986 e (ii) orientar a bancada do PDS a não comparecer à votação, para que a emenda fosse arquivada por ausência de quórum. Com essa saída negociada, o governo buscava evitar constrangimentos ao seu vice-líder (*Governo envia ao Congresso em março emenda das diretas, JB, 24/1/1980; Governo deflagra movimento para arquivar emenda Lobão, JB, 11/2/1980*). Quanto a Lobão, embora tivesse inicialmente esboçado uma contrariedade à obstrução articulada pelo governo, ao final disse que não se sentia desprestigiado, louvou o governo por aderir ao projeto e ampliá-lo e, inclusive, liberou os colegas do apoio à sua proposta no dia da votação (*Lobão libera quem assinou sua Emenda, CB, 28/2/1980*).

A proposta de emenda alternativa apresentada pelo governo foi encaminhada ao Congresso no final de fevereiro. A mensagem presidencial que a acompanhou afirmava que as medidas exprimiam “o compromisso democrático livremente assumido pelo governo” e que:

Tal compromisso, por envolver a reformulação ampla das instituições políticas nacionais, há de contrapor-se, pela necessidade de sua formulação global, a projetos isolados que, embora coincidentes com algum de seus objetivos, se apartam da concepção necessariamente integral do problema (*Diretas de João podem ter sua aprovação retardada em meses, CB, 28/2/1980*)

A mensagem reforça o objetivo do governo de reter a iniciativa relacionada às medidas de liberalização<sup>5</sup>, controlando, com isso, o tempo dessas medidas. O cálculo feito pelo governo contava que sua emenda das diretas nos Estados seria votada somente em 1981. Isso porque o prazo de 90 dias para aprovação começaria a correr somente após a leitura da emenda, o que, segundo as projeções do governo, deveria ocorrer apenas no final de 1980 ou início de 1981, uma vez que havia 46 propostas anteriores que teriam que ser lidas primeiro (*Diretas de João podem ter sua aprovação retardada em meses, CB, 28/2/1980*).

Um desdobramento imprevisto, no entanto, atrapalhou a cronologia desejada pelo governo. Uma comissão interpartidária da oposição organizou um movimento de retirada das assinaturas de propostas de emendas anteriores para desobstruir o processo legislativo (*Oposição conseguiu retirar 30 emendas. E promete continuar, CB, 12 abril 1980*). Com isso, foi possível antecipar a leitura e, em agosto, foi constituída a comissão mista incumbida de apreciar a proposta. Escolhido como relator, Lobão tentou ampliar o objeto da emenda para propor, por exemplo, a extensão do pleito direto para a escolha de prefeitos de municípios considerados áreas de segurança nacional, à exceção daqueles localizados em região de fronteira. No entanto, diante de nova iniciativa do governo insistindo que cabia ao presidente definir quais as medidas de liberalização e quando seriam adotadas, Lobão recuou. Em seu relatório, não apenas retirou suas propostas como rejeitou aquelas apresentadas pela oposição (VERBETE, 2001a).

Ao final, a emenda constitucional que restabeleceu o voto direto para a eleição de governadores estaduais e senadores foi aprovada no dia 13 de novembro, por unanimidade de votos. Foi a primeira vez desde o Estado Novo que uma emenda foi aprovada sem nenhum

---

<sup>5</sup> Nesse sentido comentou Carlos Castello Branco: “o item dominante da estratégia é ainda a exclusão da iniciativa parlamentar em matéria de liberalização das instituições. O Congresso e os Partidos ainda não estão liberados para propor com êxito medidas que alterem a Constituição ou a legislação dita revolucionária” (*Carlos Castello Branco, Reserva de iniciativa, JB, 29/2/1980*).

voto contrário (*O Congresso aprova a eleição direta em 1982, Folha de São Paulo, 14/11/1980*). O governo foi bem sucedido em impedir que a proposta passasse em março, em garantir a iniciativa governamental em matéria de abertura política e em afastar as tentativas de ampliação do seu objeto. Mas não havia conseguido controlar por completo o tempo de apreciação e aprovação da medida.

A estratégia de desobstrução da pauta legislativa comandada pela oposição também teve o objetivo de favorecer a emenda Marcílio, que tratava de um tema caro aos parlamentares – a restituição das prerrogativas do Poder Legislativo. O proponente, deputado Flávio Marcílio, em seu quinto mandato parlamentar, era o presidente da Câmara dos Deputados, cargo que assumiu, pela segunda vez, em 1979, com um discurso em defesa da redemocratização e do fortalecimento da instituição parlamentar (VERBETE, 2001b). No início do ano, ele nomeou uma comissão suprapartidária, composta pelos deputados Célio Borja e Djalma Marinho, para elaborar uma proposta de emenda constitucional que tratasse do revigoramento do Poder Legislativo. Com base nas contribuições da comissão, a emenda foi apresentada em fevereiro de 1980, com amplo apoio de parlamentares de todas tendências e agremiações políticas.

Já o governo opôs sérias restrições à emenda, dessa vez não apenas quanto à oportunidade, mas também relacionadas ao mérito. O Ministro da Justiça reforçou o argumento de que o presidente da República deveria ser o “principal condutor” do processo de abertura, que a prioridade naquele momento era a “consolidação dos partidos” e que a iniciativa da emenda Marcílio era precipitada e isolada ao colocar o tema da devolução das prerrogativas do Congresso fora de uma reforma constitucional mais ampla (*Governo não aprova emenda de Marcílio sobre prerrogativas, JB, 25/2/1980*). No mérito, entre os pontos desaprovados pelo governo estavam a restituição ao Congresso da competência de legislar em matéria financeira, a redução da competência do Executivo para baixar decretos-leis em áreas financeira e de segurança nacional e a supressão do mecanismo de aprovação de projetos de lei de iniciativa do Executivo por decurso do prazo (*Carlos Castello Branco, A autonomia e os privilégios, 21/2/1980*). Neste ponto, a emenda Marcílio propunha como alternativa, caso a proposição do Executivo não fosse apreciada no prazo, o sobrestamento da pauta legislativa até sua votação.

Durante a tramitação da proposta, o governo articulou com o relator na Comissão Mista, o deputado Aloísio Chaves (PDS), a elaboração de substitutivo que removia os itens considerados mais incômodos. No entanto, a Comissão contava com maioria oposicionista, que rejeitou o substitutivo e aprovou o parecer do deputado Célio Borja, que acolhia o texto original (*Congresso vota texto original das prerrogativas, JB, 3/10/1980*). Com a derrota na comissão, o governo orientou o PDS a negar quórum à votação da emenda. Parlamentares pedessistas, entre os quais o presidente do Senado, Luís Vianna Filho, acusaram a oposição de radicalismo por recusar o acordo com o governo (*PDS negará quórum para as prerrogativas, JB, 7/10/1980*). Nesse cenário, mesmo que passasse na Câmara, a perspectiva era de derrota da proposição no Senado, que tinha maior alinhamento com o governo. Ao comentar tal perspectiva, o deputado Flávio Marcílio afirmou que o governo “jamais desejou a aprovação da emenda das prerrogativas porque ela representa a colocação do Poder Legislativo ao lado dos demais Poderes” (*Marcílio se diz aborrecido com Senado e confia na Câmara, JB, 6/10/1982*). Em outubro, a emenda foi arquivada por ausência de quórum na Câmara: precisava de 211 votos favoráveis e recebeu 196, sendo 15 de parlamentares do PDS (*Prerrogativas são arquivadas por falta de quórum, JB, 16/10/1980*).



A partir da análise da tramitação e da movimentação política em torno das duas emendas, podemos extrair algumas conclusões. Sem afastar a exigência de substituição da Carta de 1969, a aprovação de emendas constitucionais se tornou um trunfo para os partidos de oposição, uma via para obter mudanças jurídicas que poderiam acelerar o processo de redemocratização. Em segundo lugar, como mostrou o caso da emenda das prerrogativas, e embora o governo mantivesse significativo controle sobre o PDS, as disputas no campo político e constitucional não opunham somente governo e oposição, mas também Executivo e Legislativo. Por fim, apesar de as articulações do governo terem sido, no geral, bem sucedidas, fica claro que o processo de reforma constitucional se tornou um problema para o regime no início dos anos 1980.<sup>6</sup> A reação veio na forma de uma proposta de emenda que, em 1982, aumentaria o quórum de aprovação das emendas à Constituição, como veremos a seguir.

### 3. Uma emenda *para* a mudança constitucional

Em 10 de maio de 1982, o presidente João Figueiredo encaminhou ao Congresso Nacional, por meio da Mensagem nº 50, uma proposta de emenda constitucional que alterava diversos dispositivos da Constituição. A mensagem foi lida em sessão conjunta do Congresso de 18 de maio, dando início à tramitação da PEC 25/1982. Proposta sobre matéria análoga foi apresentada por parlamentares do PDS (PEC 27/1982), tendo sido anexada para tramitar em conjunto com a PEC 25. Outra proposta apresentada por diversos parlamentares (PEC 30) também foi anexada às duas anteriores por dispor sobre temas correlatos.

As propostas aglutinadas deram origem ao que se chamou à época de “emendão” ou de “pacote” de reforma constitucional do governo que, após uma certa dose de ajustes e de negociações, aliada a uma manobra fundamental do governo – o fechamento de questão no PDS –, foi aprovado no final de junho e resultou na Emenda Constitucional n. 22/1982. A emenda promoveu alterações em muitas e variadas matérias da Constituição: restabeleceu prerrogativas do Congresso e dos parlamentares; modificou a composição do Colégio Eleitoral que escolheria o sucessor de Figueiredo em 1984; determinou o fim da simultaneidade na realização das eleições municipais, estaduais e federais; estabeleceu regras sobre o mandato de prefeitos e o número de vereadores; fixou a eleição presidencial em 15 de janeiro; previu a adoção do sistema distrital misto a partir de 1986 (a depender, no entanto, de regulamentação pelo Poder Legislativo); transferiu para 1986 a exigência aos partidos de obter percentual do eleitorado e distribuição geográfica.

Uma alteração se destacou e teve especial repercussão: o aumento do quórum de aprovação de emendas constitucionais para 2/3. A regra então vigente havia sido imposta pelo Pacote de Abril de 1977 e previa a aprovação por maioria absoluta e no prazo de 90 dias, exigência que também foi afastada pela EC 22/1982. Essa mudança ocorreu em um contexto no qual, como visto, o processo de emenda constitucional constituía um campo de disputa sobre os sentidos, caminhos e ritmo da abertura política.

---

<sup>6</sup> O senador Jarbas Passarinho (PDS), que mantinha relações próximas com o governo, teria defendido “um estudo sobre a necessidade de se estar promovendo tantas modificações no texto constitucional, através de facilidades como as existentes hoje”, a embasar mudanças como a adoção de quórum qualificado ou a criação de “mecanismos que impeçam tal coisa” (*Reforma constitucional não está em estudos, diz Ackel, CB, 1/3/1980*).

Como demonstram as fontes consultadas, a alteração do quórum era o principal objetivo do governo com o “emendão” e o único ponto considerado inegociável. (*Agora só quórum de dois terços será inegociável, CB, 8/6/1982*). Pela apuração do *Correio Braziliense*, seria “a única [medida] que realmente interessa ao Governo. As demais como revelou ontem alta fonte do PDS são ‘perfumarias’.” (*O “pacote” ainda não é tudo, CB, 7/5/1982*). No entanto, o fato de a medida ter sido apresentada em meio a um amplo pacote de reforma não foi sem propósito. Podemos identificar dois bons motivos para a estratégia do governo.

Em primeiro lugar, permitia diluir a mudança das regras de reforma da Constituição em um conjunto vasto de outras alterações. Nesse conjunto, o governo aproveitou para mudar a composição do Colégio Eleitoral de modo a favorecer a representação do PDS<sup>7</sup>, o que constituiu uma jogada dupla: ao mesmo tempo em que realizava a manobra eleitoral para manter o controle sobre a sucessão presidencial, dificultava que essa definição fosse revista ou alterada pelo Congresso, que passaria a depender de uma maioria qualificada de 2/3 para tanto.

Um segundo motivo era possibilitar que outras medidas fossem negociadas como moeda de troca. Neste ponto, a proposta de restituir prerrogativas do Congresso e dos parlamentares teve especial importância. Como visto no tópico anterior, a emenda Marcílio, que tinha o objetivo de fortalecer a instituição parlamentar e de resgatar a autonomia do Poder Legislativo, havia sido derrotada por articulação do governo em 1980. O tema não apenas era elementar a uma agenda mínima de liberalização, que deveria desconcentrar o poder político e garantir a independência entre os poderes, mas era do maior interesse dos parlamentares, inclusive da base governista. Nesse sentido, o governo buscou acomodar demandas para garantir apoio à emenda, sem abrir mão do controle sobre a medida e a extensão do que seria concedido. Ao final, a EC 22/1982 restaurou importantes prerrogativas<sup>8</sup> e atendeu a interesses político-partidários<sup>9</sup>, mas preservou as principais fontes de usurpação da competência legislativa: a aprovação de projetos de iniciativa do Executivo e decretos-leis por decurso de prazo<sup>10</sup> e o amplo poder do Presidente de edição de decretos-leis.

---

7 A emenda previu que o Colégio Eleitoral seria composto pelos membros do Congresso Nacional e por 6 delegados por Assembleia Legislativa indicados pelo partido majoritário. A medida favorecia a representação do PDS no colégio eleitoral, uma vez que o partido tendia a vencer em mais estados, ainda que menos populosos e, portanto, recebendo menos votos. A regra anterior previa que cada Assembleia deveria três delegados “e mais um por quinhentos mil eleitores inscritos no Estado, não podendo nenhuma representação ter menos de quatro delegados” (art. 74, §2º, EC 1/1969), favorecendo a representação de Estados com maior colégio eleitoral.

8 Entre as prerrogativas devolvidas ao Congresso estavam: (i) a possibilidade de auto-convocação (pela regra vigente o Congresso só poderia ser convocado pelo Presidente da República); (ii) o reforço à inviolabilidade parlamentar, afastando a exceção à imunidade em caso de crime contra a segurança nacional; (iii) a revogação do limite de sessões ordinárias; (iv) a obrigatoriedade de o Executivo responder a pedidos de informação do Legislativo; (v) a possibilidade de Comissões Parlamentares de Inquérito realizarem viagens para o aprofundamento das investigações; (vi) a dispensa de autorização do Presidente da República para parlamentares viajarem ao exterior em missão diplomática ou cultural (*Constituição muda em pontos importantes, JB, 25/6/1982*).

9 O aumento do número de deputados, por exemplo, era medida que interessava particularmente aos parlamentares do PDS interessados em reforçar sua bancada. Estava entre os atrativos inseridos no pacote, a que Lustosa da Costa, articulista do *Correio Braziliense*, chamou de “bombons do PDS” (*Lustosa da Costa. Os bombons do PDS, CB, 5/6/1982*).

10 Neste ponto, o governo concedeu um “abrandamento” do mecanismo de aprovação por decurso de prazo ao prever que projetos de lei do executivo e decretos-leis não aprovados nos prazos entrariam na pauta preferencial por dez sessões consecutivas, conferindo maior possibilidade de o Congresso apreciar a matéria antes da aprovação por decurso de prazo. Assim dispôs o texto aprovado pela emenda: “Art. 51 (...) § 3º - Na falta de deliberação dentro dos prazos estabelecidos neste artigo e no parágrafo anterior, cada projeto será incluído automaticamente na ordem do dia, em regime de urgência, nas dez sessões subseqüentes em dias sucessivos, se, ao final dessas, não for apreciado, considerar-se-á definitivamente aprovado.”

A barganha política, vale ressaltar, não foi suficiente para assegurar o apoio necessário à aprovação da emenda na própria base governista, o que levou o governo a recorrer a um artifício engenhoso: o fechamento da questão no PDS (*Fechamento agora é sobre a emenda, CB, 19/6/1982; PDS escolheu mesmo a questão fechada, CB, 22/6/1982*). Por esse mecanismo de disciplina partidária, os parlamentares da legenda ficaram obrigados a comparecer e a votar favoravelmente à emenda, conforme encaminhamento da direção do partido, sob pena de perder o mandato. A estratégia usada pelo governo colocou em evidência suas dificuldades de articulação política diante das resistências internas ao PDS. De fato, estimava-se que cerca de 30 pedessistas seriam contrários à proposta, o que poderia inviabilizar a sua aprovação (*Tudo o que é preciso saber para entender o “emendão”, JB, 24/6/1982*). Com a questão fechada no partido, o projeto foi aprovado exclusivamente por parlamentares do PDS, que reuniu 222 deputados e 35 senadores (*PDS comparece e faz “emendão” ser aprovado, JB, 25/6/1982*).<sup>11</sup> Os parlamentares de oposição se engajaram intensamente contra a proposta de emenda e, depois de inúmeras tentativas de obstrução para impedir a votação da matéria<sup>12</sup>, retiraram-se do Plenário, nas palavras do líder do PMDB, deputado Odacir Klein, “para não se tornarem parceiros do autoritarismo e da legitimação do arbítrio” (*Congresso aprova o “emendão” só com votos do PDS, JB, 25/6/1982*).

O principal alvo de denúncia da oposição era justamente o ponto central da reforma – o aumento do quórum de aprovação de emendas constitucionais. A medida, a nosso ver, desdobra-se em dois aspectos cruciais que caracterizam um ponto de inflexão do processo de abertura política em 1982: (i) a continuidade da estratégia autoritária de alteração das regras do processo legislativo e (ii) a tentativa de blindar as mudanças políticas e constitucionais que surgiam no horizonte.

### 3.1. A estratégia e o paradoxo da alteração das regras de reforma constitucional

A exposição de motivos da PEC 27, apresentada por parlamentares do PDS “comprometidos com o projeto político do Governo” e parte integrante do emendão do governo Figueiredo, justificou o restabelecimento do quórum de 2/3 para a aprovação de reformas constitucionais com base na tradição constitucional brasileira de “extremas cautelas quanto à emendabilidade”. Após percorrer o histórico das regras de alteração constitucional nos textos das Constituições brasileiras desde o Império, concluía que o regime então vigente era o que oferecia “menores obstáculos à modificação do texto constitucional”, com efeitos que reputava bastante negativos:

Dessa facilidade decorrem dois grandes perigos. O primeiro deles é o encorajamento ao abuso desse instrumento, a Proposta de Emenda, com a conseqüente transformação, que já se pode suspeitar, da Lei Magna em uma colcha de retalhos, com perda de unidade na substância e na forma, com o conflito de dispositivos e, pior, com uma certa desmoralização do estatuto máximo. O segundo perigo, reputamo-lo mais grave: é o de colocar, potencialmente, nas mãos de maioria eventual, numericamente pouco expressiva,

11 Os jornais noticiaram que a mobilização da bancada do PDS incluiu parlamentares doentes, de cadeira de rodas, muletas e mão engessada (*Doentes ou feridos, todos foram votar, JB, 25/6/1982*). Um parlamentar que se ausentou da votação enfrentou processo de perda do cargo (*Comissão de ética julgará pedessista que não votou emendão, JB, 22/7/1982*).

12 Entre as táticas de obstrução, além de levantar inúmeras questões de ordem, a bancada do PMDB chegou a coordenar um movimento de protesto batendo palmas com ritmo para impedir a leitura do substitutivo que seria votado (*Congresso poderá votar hoje projeto do Governo, JB, 24/6/1982*).

a faculdade de dar à Carta política da Nação diretrizes novas que, por sua repercussão nos destinos desta teriam de merecer apoio forte, indiscutível, maciço mesmo, da representação nacional (DCN, sessão conjunta, 19/5/1982, p. 888).

A estratégia argumentativa invocava razões clássicas que fundamentam a opção pela rigidez constitucional. Sob uma perspectiva teórica, não há dúvida de que a decisão de tornar o processo de alteração das normas da Constituição mais rigoroso e exigente se justifica pela preocupação de conferir estabilidade ao seu texto, tendo em vista sua fonte de legitimidade, sua qualidade de norma superior e sua função de definir as bases da organização jurídica e política. Já o apelo do governo Figueiredo a esses argumentos era uma demonstração de cinismo constitucional, uma vez que o próprio regime havia usado em seu favor o expediente de reduzir o quórum para alterar a Constituição. O governo se valia, então, da mesma estratégia adotada no Pacote de Abril, apenas com sinal trocado.

Nos trabalhos da comissão mista, parlamentares do PMDB apresentaram uma emenda substitutiva contra a proposta de aumento do quórum, a qual caracterizaram como “requite de casuísmo” decorrente “do medo do Governo de perder a maioria numa ou em ambas as Casas do Congresso”. Não havia outra justificativa para o governo dificultar a alteração de uma constituição que, lembravam os opositoristas, já havia sido emendada por junta militar e por ato unilateral do Presidente da República. Por fim, denunciaram o objetivo do governo de impedir o avanço do processo de redemocratização:

Agora querem negar à maioria do Congresso que vai nascer do primeiro pleito sem cassados e sem centenas de pessoas com direitos políticos suspensos, portanto um Congresso mais legítimo e representativo, o direito de emendá-la. (...) Hoje, os dois terços serão convertidos em instrumento do poder autoritário remanescente para bloquear o avanço da sociedade brasileira na conquista de uma vida democrática (R. Inf. legisl. Brasília, a. 19, n. 75, jul./set. 1982, p. 337)

Os signatários da emenda eram favoráveis à manutenção do quórum de maioria absoluta até que a decisão sobre as regras de alteração da constituição fosse tomada por uma Assembleia Nacional Constituinte. Também eram favoráveis ao prazo de 90 dias para apreciação, que a proposta do governo excluía, uma vez que impedia que as emendas se acumulassem e contribuía para a mobilização dos parlamentares.

O relator da proposta, deputado Jairo Magalhães (PDS/MG), opinou pela aprovação do “emendão” do governo nos termos do substitutivo apresentado, que foi discutido e validado com representantes do governo (*Arremate ao “pacote” será hoje com Leitão, CB, 15/6/1982*). O substitutivo manteve, nos termos da proposta do governo, a ampliação do quórum de aprovação de emendas constitucionais para 2/3. O relator afirmou que a medida atendia “a um imperativo imposto pela natureza das Constituições, as quais devem ser dotadas de uma relativa rigidez que lhes assegure uma certa estabilidade”. Reiterou, ainda, o argumento da exposição de motivos segundo o qual seria “da tradição de nossas Constituições cercar de cautelas o poder de emendar o texto constitucional” (*R. Inf. legisl. Brasília, a. 19, n. 75, jul./set. 1982, p. 362*). Como esperado, rejeitou integralmente a emenda apresentada pelo PMDB, limitando-se a dizer, quanto ao ponto relativo ao quórum, que já havia sido analisado no relatório (*Idem, p. 366*).

Vale mencionar que a posição do PDS não era unânime. Havia resistência ao quórum de 2/3 entre pedessistas que entendiam que a mudança deveria ocorrer somente depois de uma reforma constitucional ampla (*Nilo ainda contra a questão fechada, CB, 17/6/1982*). Não obstante, como visto, os parlamentares do PDS foram disciplinados por meio do mecanismo de fechamento de questão, que garantiu a aprovação do substitutivo pelo plenário do Congresso Nacional no dia 24 de junho, dando origem à EC 22/1985<sup>13</sup>.

Perguntado sobre o que achava do retorno à exigência de 2/3 para aprovação de emendas constitucionais, o ex-presidente Ernesto Geisel disse que apoiava a mudança. Geisel, que havia justamente reduzido o quórum para maioria absoluta quando baixou o Pacote de Abril, após enfrentar dificuldades para aprovar reformas no Parlamento, explicou: “Eu modifiquei o quórum de dois terços na época por razões que na ocasião se justificaram. Possivelmente agora o Governo tem razões para voltar ao quórum de dois terços”. Por mais lacônica que tenha sido, a explicação deixa claro que a definição do quórum seguia razões de conveniência. Uma vez que os problemas do governo Figueiredo eram outros, Geisel disse que não se devia ser renitente – “tem que ter flexibilidade”, completou (*“Quórum” de 2/3 tem o apoio de Geisel, CB, 8/6/1982*).

Em artigo publicado no *Jornal do Brasil*, Carlos Drummond de Andrade resumiria bem a equivalência entre a ação de Geisel e a de Figueiredo:

- O Geisel queria bulir na Constituição e determinou que isto se fizesse por maioria simples de voto. Agora o Figueiredo receia que a Oposição vença as eleições em novembro e queria também bulir na Constituição: restabelece a exigência do quórum de dois terços para aprovação de emendas constitucionais. Um encolhe, outro espicha. No fim é a mesma coisa. Amanhã, se for o caso, o Planalto esquece os dois terços e volta à maioria simples (*Carlos Drummond de Andrade. O emendão e a emendinha. JB, 29/6/1982*).

“No fim é a mesma coisa”. A conclusão de Drummond se aplica para identificar uma estratégia comum não só a Geisel e Figueiredo, mas a todos os governos do período ditatorial. Como demonstra a pesquisa de Leonardo Barbosa, a alteração das regras de reforma constitucional foi um expediente utilizado diversas vezes durante toda a ditadura e desde o seu início. O primeiro ato institucional, de 9 de abril de 1964, já estabelecia “uma regra de reforma excepcional para as proposições iniciadas pelo presidente” (BARBOSA, 2012, p. 58). Posteriormente, o ato institucional nº 2, de 1965, incorporou à Constituição de 1946 a regra que reduzia o quórum de aprovação de 2/3 para maioria absoluta e que suprimia a necessidade de interstício entre o primeiro e segundo turno de votação para emendas propostas pelo Executivo (BARBOSA, 2012, p. 81). Como indica o autor, a mudança das regras foi bastante útil aos governos ditatoriais:

Tanto o Ato Institucional de abril de 1964 quanto o Ato Institucional nº 2 reservavam o rito facilitado de tramitação das emendas às proposições iniciadas pelo chefe do Executivo. Essa prerrogativa seria utilizada com sucesso pelo Presidente Castello Branco por mais cinco vezes em um período de um ano. Após o Ato Institucional nº 2, as emendas constitucionais propostas pelo governo seguiram uma agenda quase exclusivamente voltada à reforma do Estado, com alterações no funcionamento do Judiciário, do Legislativo e do sistema tributário nacional (BARBOSA, 2012, p. 82)

13 Os dissidentes do PDS eram liderados pelo Senador Haroldo Sanford, que no dia da votação apresentou declaração de voto em que dizia: “o conceito de que ‘o mais forte nunca é suficientemente forte para ser sempre o senhor, a menos que transforme a força em direito e a obediência em dever’ nunca esteve tão vivo como neste momento, porquanto pela aspereza de uma legislação revolucionária excrescente, transforma-se a força em direito e a obediência em dever”. Ao final disse que “o triunfo desta batalha coube à prepotência, mas a honra da luta ficou com os que protestaram” (*R. Inf. legisl. Brasília*, a. 19, n. 75, jul./set. 1982, pp. 376-377).

O episódio do emendão de 1982, ao aumentar o quórum e retirar o prazo de aprovação de emendas, representa, assim, mais um capítulo da série. Como a facilidade de mudança constitucional se tornara inconveniente, o governo Figueiredo apelou ao tão usado expediente de manipular as regras do processo legislativo em favor dos objetivos políticos do regime. Evidentemente, a iniciativa do governo não ocorreu pela necessidade de uma mudança de rumos, mas por uma opção deliberada pela continuidade autoritária.

### 3.2. Objetivos e efeitos da emenda sobre o processo político e jurídico da abertura

Desde o momento em que a proposta do “emendão” foi apresentada, a ampliação do quórum para aprovação de emendas constitucionais foi entendida como uma manobra do governo para, diante da possível derrota nas eleições de 1982, evitar que a maioria parlamentar oposicionista promovesse alterações constitucionais. Ao comentar quais seriam as alterações temidas pelo governo, uma alta fonte do PDS indicou que:

podem significar desde a revogação de instrumentos cuja inexistência dificultaria o próprio exercício do Governo, como o decurso de prazo, até medidas como as eleições diretas para a Presidência da República ou a convocação de uma Assembleia Constituinte (*O “pacote” ainda não é tudo, CB, 7/5/1982*).

Após a aprovação da emenda, as reações e repercussões na imprensa destacaram, em um plano mais imediato, o objetivo do governo de manter o controle sobre a escolha do sucessor de Figueiredo, complementando a alteração do Colégio Eleitoral com o restabelecimento do quórum de 2/3. “O Governo ajeita o colégio Eleitoral no modelo da sua conveniência e impede que o Congresso retoque a sua obra”, resumiu o articulista Villas-Bôas Corrêa (*A barganha respeitosa, JB, 24/6/1982*). Editorial do *Jornal do Brasil* afirmou que “Toda a montagem do feitiço dos pacotes mirou, como alvo permanente, assegurar o controle da indicação do sucessor do Presidente João Figueiredo” (*A estratégia e os casuísmos, JB, 15/11/1982*).

De forma mais ampla, a crítica dos setores de oposição e da imprensa apontava que o governo pretendia *perenizar* a Carta autoritária, *imobilizar* as instituições e *bloquear* os caminhos da abertura democrática. Segundo o líder do PMDB, Ulysses Guimarães, a emenda, por ele qualificada como “a ressurreição do AI-5”, representava a “institucionalização do continuísmo” porque dava a uma minoria o poder de perpetuar a constituição vigente, que impedia a democracia (*Para Ulysses, pacote revive força do AI-5, CB, 24/6/1982*). Outros comentaristas políticos entendiam que o governo havia optado estrategicamente pela própria inércia para conservar o *status quo* político seguindo a “ponderada deliberação de não fazer nada durante uma estação hostil” (*Marcos Sá Corrêa. O governo vai hibernar. JB, 26/6/1982; Lustosa da Costa. Instituições no freezer, CB, 25/6/1982*)<sup>14</sup>.

Como tivemos a oportunidade de observar, o governo Figueiredo mobilizou toda a sua força no Congresso para a aprovação do “Emendão”. O recurso ao fechamento da questão pela bancada do PDS mostra a importância, para o regime, da modificação do quórum para emendas constitucionais. Não à toa, Ulysses Guimarães comparou o conjunto de medidas propostas pelo governo com o AI-5.

14 No mesmo sentido é a avaliação de Maria Helena Moreira Alves (2005, p. 337): “Foi uma tentativa bem urdida de congelar a abertura no ponto m que se encontrava, de modo que, mesmo que o PDS fosse derrotado nas eleições, os ocupantes do poder não perderiam o controle do governo”.

Não foi um simples gesto retórico. Ulysses, na verdade, entendeu perfeitamente a estratégia do regime, que era de manter, a todo custo, o controle da abertura política, ainda que, para isso, fosse necessário utilizar medidas de exceção. O que estava ocorrendo em 1982 era muito similar ao que havia se colocado em 1977. Combinando medidas de exceção com alterações nas regras do processo legislativo, o regime estabelecia o tempo das mudanças políticas<sup>15</sup>.

E não demoraria para o regime utilizar essa combinação em seu favor. O que impediu, em 1984, a aprovação da chamada Emenda Dante de Oliveira foi exatamente essa capacidade de decretar a exceção. Como se sabe, o movimento das Diretas Já, que começara de forma tímida em finais de 1983, passou a dominar a agenda política no início de 1984 e mobilizou grande parte da sociedade brasileira. Entre janeiro e abril de 1984 as ruas foram ocupadas, formou-se uma grande frente de partidos e políticos de oposição, houve adesão de artistas, cantores e personalidades conhecidas do público em geral e foram realizados comícios com grande participação popular<sup>16</sup>.

Para evitar a aprovação da Emenda Dante de Oliveira – e, assim, perder inteiramente o controle do processo de transferência de poder para o sucessor de Figueiredo –, o regime precisou ativar a sua capacidade de gerar atos de exceção. No dia 18 de abril foram decretadas medidas de emergência no Distrito Federal e em nove cidades do Estado de Goiás. Emissoras de rádio e televisão foram censuradas, tropas do Exército passaram a patrulhar as ruas de Brasília, barreiras foram colocadas nas entradas da cidade, foi suspensa a liberdade de reunião e de associação, entre outras medidas (*Medidas de emergência, JB, 19/4/1984*).

A ditadura conseguiu, assim, conter o movimento pelas eleições diretas, evitando que ele obtivesse expressão jurídica. Faltaram 22 votos na Câmara dos Deputados, na sessão ocorrida na madrugada do dia 26 de abril de 1984, para que fosse atingido o quórum necessário para aprovação, em primeiro turno, da proposta de emenda (*Congresso rejeita Diretas, JB, 26/4/1984*). Derrotada a proposta das Diretas Já, só restou à oposição construir uma alternativa para a sucessão de Figueiredo com a utilização do Colégio Eleitoral criado pelo AI-2.

Sob essa perspectiva, o regime “venceu” a disputa com a oposição, já que logrou impor, no último ano do mandato do último general presidente, a forma de escolha do primeiro presidente civil desde 1964. A questão, todavia, é mais complexa. Se analisada toda a conjuntura política da década de 1980, veremos que o regime pode ter obtido êxito em *adiar* a realização de eleições diretas para Presidente da República. Mas, para tanto, pode ter sido obrigado a pagar um preço muito alto (para seus objetivos): a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte.

Chama atenção, entre alguns analistas, uma curiosa aposta em relação aos desdobramentos do “Emendão”: na contramão do intento do governo de dificultar a mudança constitucional, previam que a ampliação do quórum para reforma da Constituição fortaleceria a campanha da Constituinte, como único caminho para a superação da Carta autoritária (*Lustosa da Costa. Um fórum de debates, CB, 26/6/1982; Marcos Sá Corrêa. O governo vai hibernar. JB, 26/6/1982*).

---

15 Essa foi uma característica estruturante do regime militar brasileiro. Sempre combinando a edição de atos de força (como os atos institucionais e complementares) com a realização de mudanças nos textos constitucionais (diversas emendas às Constituições de 1946 e 1967), sem nunca definir uma hierarquia entre essas duas formas de normatividade, o regime criou uma “textura aberta da exceção”. Para uma abordagem mais pormenorizada dessa atitude, tomamos a liberdade de remeter o leitor ao texto de Paixão (2021) publicado no primeiro número da Revista História do Direito.

16 Cf., para o contexto da campanha por eleições diretas, Bertoncelo (2009), Napolitano (2006, p. 105-144) e Bucci (2004, p. 191-219 e 220-240).

Essa intuição acabaria por se confirmar. Um dos objetivos da introdução do pluripartidarismo em 1979 era evitar a lógica da polarização. O grande temor do regime era a possibilidade de o MDB, único partido consentido na oposição, obter maioria nas Casas Legislativas. A abertura para novos partidos, trazida pela Lei nº 6.767/79, tiraria o protagonismo do MDB e poderia resultar na criação de agremiações partidárias com orientação de centro ou centro-direita, que poderiam funcionar como forças auxiliares do partido da situação (o PDS, criado a partir da Arena) e diluir o poder atrativo do MDB (logo transformado em PMDB) como força de oposição. Essa seria, na verdade, a importante função a ser desempenhada pelo PP e pelo PTB, ambos partidos destinados a acolher setores moderados da política brasileira.

Ocorre, contudo, que em 1982, com a crescente perda de popularidade do governo, foi necessário, no bojo das mudanças trazidas com o “Emendão”, estabelecer regras eleitorais mais rígidas para beneficiar o PDS em estados nos quais seu poder era ameaçado. Para isso foi necessário proibir as coligações partidárias e criar o chamado “voto vinculado”, por meio do qual o eleitor precisava concentrar todos os seus votos em candidatos do mesmo partido. Como descrito por Américo Freire, essa opção do regime acabou por fortalecer o PMDB, por duas razões: (1) inviabilizou a permanência do PP, que se incorporou ao PMDB e (2) imprimiu uma lógica polarizada no jogo político.

A partir dessas mudanças eleitorais, o PMDB, que perdera alguns integrantes da “ala moderada” ao PP, tinha renovado seu vocabulário político:

com Ulysses Guimarães à frente, abriu espaço para a formulação de um discurso para a legenda que deveria atender às exigências políticas da conjuntura, quais sejam, a de reafirmar as bandeiras da liberal-democracia por meio do combate direto ao autoritarismo, sem descurar de colocar também em pauta teses e proposições ditas “progressistas”, ou seja, caras às esquerdas, com vistas a manter íntegra a frente político-partidária que compunha o partido (FREIRE, 2014, p. 25)

E efetivamente, como ficaria claro a partir de 1985, o PMDB se transformou na principal força política brasileira, tendo controlado desde o início o processo que levou à convocação da Assembleia Nacional Constituinte, o que se concretizou por meio da aprovação da Emenda Constitucional nº 26/85. O partido obteve uma expressiva vitória nas eleições de 1986, que o colocaram como o maior partido na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988. Não é possível compreender a dimensão inovadora dos trabalhos constituintes e do resultado de todo o processo sem levar em consideração a centralidade do PMDB naquele contexto (com suas contradições e disputas internas)<sup>17</sup>.

#### 4. Considerações finais

Procuramos, no presente texto, ressaltar a importância, para a história constitucional brasileira contemporânea, das reformas realizadas pelo regime militar em 1982, que foram aprovadas pelo Congresso sob o nome de “Emendão”. Como ficou demonstrado, foi reiterada ali a prática da ditadura, que se originara na deflagração do golpe de estado de 1964, de promover alterações nas regras de processo legislativo e nas normas eleitorais com o objetivo de conservar a maioria para deliberações que seriam decisivas para a própria subsistência do regime.

<sup>17</sup> Cf., a esse respeito, a análise proposta por Paixão (2014) acerca das circunstâncias que levaram à convocação da Assembleia Nacional Constituinte e também sobre o papel desempenhado pela eleição, para o cargo de líder do PMDB na Constituinte, do então Senador Mário Covas, e seus efeitos no processo constituinte.



No caso do Emendão podemos verificar uma circunstância ainda mais interessante na perspectiva histórica: o ano de 1982 marca um ponto de condensação de práticas políticas e jurídicas que remetem ao passado e ao futuro da conjuntura ali vivida. Como observado, tratou-se de uma atualização das práticas pretéritas do regime em relação à alteração do ordenamento jurídico com finalidades de conservação do poder. Além disso, já se manifestaram naquela oportunidade pretensões e projetos ligados à reconstitucionalização do país que seriam relevantes ao longo de toda a década de 1980, superando, assim, a própria duração do regime.

É hora de concluir, e para isso lançamos duas reflexões a partir do que foi afirmado até agora.

1.

Há várias atitudes possíveis de regimes autoritários em relação ao direito. O caso brasileiro envolveu, como foi ressaltado ao longo do texto, uma preocupação com os textos jurídicos. Entre atos institucionais e emendas constitucionais, além de atos complementares e normas infraconstitucionais, o regime militar de 1964 estabeleceu uma série de alterações no ordenamento. Sob a perspectiva constitucional, muitas modificações foram empreendidas: foram editados atos institucionais que tinham evidente repercussão constitucional, foi aprovada uma constituição (de 1967) feita por um Congresso mutilado por cassações num prazo exíguo e sob estrito controle do governo e foi outorgada uma emenda constitucional (a de nº 1 de 1969) por três ministros militares num momento em que o Congresso Nacional estava fechado por força de um ato institucional (o AI-5).

Mas há algo mais que merece ser notado – e que ficou claro na análise da tramitação do emendão. A forma constitucional foi manipulada e flexibilizada até as últimas consequências pelo regime, especialmente em sua parte final (a partir de 1977). Um ato institucional (o de nº 5) permitiu que o presidente da república fechasse o Congresso e baixasse emendas constitucionais. Uma dessas emendas (a de nº 8, de 1977) modificou o quórum para aprovação de emendas. Uma emenda posterior (a de nº 22) voltou a alterar o quórum. Para tanto, contudo, precisou apenas do quórum simplificado estabelecido na emenda anterior.

Como afirmado em importantes textos de Niklas Luhmann, a forma constitucional é uma aquisição evolutiva da sociedade moderna. Ela pressupõe o estabelecimento de duas diferenças primordiais, uma externa e outra interna ao sistema do direito. Em primeiro lugar, a diferença entre direito e política: a constituição funciona como elemento de distinção entre os dois campos, sendo, ao mesmo tempo, o documento que contém as opções políticas fundamentais de uma dada comunidade política e também se coloca como direito positivo, válido e apto a ser utilizado em situações de aplicação e decisão. Na perspectiva interna do sistema do direito, há a diferença estruturante entre norma constitucional e norma infraconstitucional, que institui a circularidade do sistema a partir dessa posição de superioridade do texto constitucional<sup>18</sup>.

Essa sucessão de modificações permite concluir que a forma constitucional se diluiu. A separação entre poder constituinte originário e derivado ficou igualmente difusa. Não surpreende que essa atitude tenha ocorrido por iniciativa de uma ditadura, por mais que ela tentasse demonstrar certa obediência aos ditames do Estado de Direito. Seria interessante investigar, contudo, se essa dificuldade com a observância da forma constitucional deixou marcas no período posterior ao regime militar. Seria uma perturbadora tendência de continuidade, o que em si já justificaria um esforço de pesquisa.

---

<sup>18</sup> Ver, para essa distinção, a importante análise de Luhmann (1996, p. 83-128 e 2004, esp. p. 403-412).

2.

É comum o recurso ao conceito de “transição política” ou de “transição para a democracia” quando se descreve o longo processo que durou de 1974 a 1985. Optamos, todavia, no presente texto, por evitar o uso dessas expressões. A observação dessas alterações constitucionais e legislativas (particularmente aquelas ocorridas entre 1977 e 1984) revela outro quadro: não estava em questão o horizonte futuro da democracia. O que o regime postulava era, na verdade, a *institucionalização* da ditadura. Como informado por Bernardo Kucinski, começou a circular, em 1977, um documento intitulado “Considerações sobre os resultados das eleições de 1976 e a futura atitude política a tomar”. O documento foi atribuído, por fontes da imprensa da época, a um banqueiro chamado Jorge Oscar de Mello Flores. Não é nossa preocupação perquirir acerca da autoria do texto. O que nos interessa frisar é que ele continha uma proposta inicial, assim sintetizada por Kucinski (2001, p. 40):

Preparar uma nova Constituição dotada de mecanismos permanentes de “defesa da democracia”, ou seja, manter o regime forte e com aparência de democracia, mas que não precise usar atos excepcionais

Ainda nos termos da narrativa de Kucinski, foi essa “a receita adotada pelo Presidente Geisel, com algumas modificações”. Essa é uma indicação importante. A abertura política preconizada por Geisel não era uma transição para a democracia. É razoável concluir que o regime procurava, na verdade, uma via para a sua própria institucionalização. Nada seria mais eficaz do que fazê-lo a partir de uma constituição.

Sabemos que esse desenlace não ocorreu. Houve muitos desdobramentos da luta política, e é possível que o regime não tenha encontrado um terreno propício para a sedimentação institucional por meio do estabelecimento de um novo texto constitucional. Essa conclusão indica que não houve propriamente uma transição, mas uma luta política realizada ao longo de quase uma década. Nas diversas etapas dessa luta, o regime procurou controlar o processo de abertura. Em certa medida, obteve êxito (ao impedir a realização de eleições diretas para Presidente, por exemplo), mas, por outro lado, não conseguiu nada similar ao que ocorreu no Chile – país em que a ditadura impôs uma nova constituição, que dura até os dias de hoje<sup>19</sup>.

Por tudo isso, a abordagem cuidadosa dos movimentos do regime militar brasileiro nos últimos anos de sua duração, especialmente em relação ao processo de elaboração de normas jurídicas, parece tão importante. Ainda que muitas “vitórias” parciais tenham sido acumuladas pelo regime entre 1977 e 1984, o futuro permaneceu aberto para soluções diversas daquelas almejadas pelas forças militares e civis da ditadura. Isso definitivamente não é pouco.

---

<sup>19</sup> Cf. a esse respeito, Barros (2020) e Paixão (2015).

## Referências

- ALVES, M. H. M. *Estado e Oposição no Brasil: (1964-1984)*. Bauru: Edusc, 2005.
- BARBOSA, L. A. A. *História constitucional brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964*. Brasília: Edições Câmara, 2012.
- BARROS, R. Courts Out of Context: Authoritarian Sources of Judicial Failure in Chile (1973–1990) and Argentina (1976–1983), in GINSBURG, Tom. MOUSTAFA, Tamir (ed.). *Rule by Law: The Politics of Courts in Authoritarian Regimes*. Cambridge: Cambridge University Press, 2020, p. 156-179.
- BERTONCELO, E. R. E. “Eu quero votar para presidente”: uma análise sobre a Campanha das Diretas. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, Vol. 76, 2009, p. 169-196.
- BUCCI, E. A História na era de sua reprodutibilidade técnica, in BUCCI, Eugênio; KEHL, Maria Rita. *Videologias – ensaios sobre televisão*. São Paulo: Boitempo, 2004, p. 191-219.
- BUCCI, E. Ainda sob o signo da Globo, in BUCCI, Eugênio; KEHL, Maria Rita. *Videologias – ensaios sobre televisão*. São Paulo: Boitempo, 2004, p. 220-240.
- FAORO, R. *Assembleia nacional constituinte: a legitimidade recuperada*. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- FREIRE, A. A via partidária na transição política brasileira. In: QUADRAT, S. V. (org.). *Não foi tempo perdido: os anos 80 em debate*. Rio de Janeiro: 7Letras, 2014, p. 9-33.
- GASPARI, E. *A ditadura derrotada*. São Paulo: Cia. das Letras, 2003.
- KUCINSKI, B. *O fim da ditadura militar*. São Paulo: Contexto, 2001.
- LUHMANN, N. La costituzione come acquisizione evolutiva, in ZAGREBELSKY, Gustavo. PORTINARO, Pier Paolo. LUTHER, Jörg (ed.). *Il futuro della costituzione*. Torino: Einaudi, 1996, p. 83-128.
- LUHMANN, N. *Law as a social system*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- NAPOLITANO, M. Do grande medo à grande festa: o protesto de multidões e a crise do regime militar (1983/1984). In: \_\_\_\_\_. *Cultura e poder no Brasil contemporâneo (1977-1984)*. 4ª tiragem. Curitiba: Juruá, 2006.
- PAIXÃO, C. Autonomia, democracia e poder constituinte: disputas conceituais na experiência constitucional brasileira (1964-2014). *Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno*, v. 43, 2014, p. 415-460.
- PAIXÃO, C. Direito, política, autoritarismo e democracia no Brasil: da Revolução de 30 à promulgação da Constituição da República de 1988. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofia, Política y Humanidades*, año 13, nº 26. Segundo semestre de 2011. pp. 146-169.

- PAIXÃO, C. Entre regra e exceção: normas constitucionais e atos institucionais na ditadura militar brasileira (1964-1985). *História do Direito – Revista do Instituto Brasileiro de História do Direito*, v. 1, n. 1, 2020, p. 227-241.
- PAIXÃO, C. Past and future of authoritarian regimes: constitution, transition to democracy and amnesty in Brazil and Chile. *Giornale di Storia Costituzionale*, n. 30, 2/2015, p. 89-105.
- ROCHA, A. R. Genealogia da Constituinte: do autoritarismo à democratização. *Lua Nova*, São Paulo, 88: 29-87, 2013
- ROCHA, A. S. Desventuras do Poder Constituinte no Brasil, 1964-1986. In: AMARAL, Oswaldo E. do; HOLLANDA, Cristina Buarque de; VEIGA, Luciana Fernandes. (Org). *A Constituição de 88 trinta anos depois*. 1ª edição. Paraná: UFPR. 2018. pp. 181-202.
- VERBETE Édison Lobão. In: ABREU, A. A. et al. *Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro pós 1930*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001a. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/lobao-edison>
- VERBETE Flávio Marcílio. In: ABREU, A. A. et al. *Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro pós 1930*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001b. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/marcilio-flavio>

## Fontes

Jornal do Brasil (JB)

Correio Braziliense (CB)

Revista de Informação Legislativa

Diários do Congresso Nacional (DCN)

Data de Recebimento: 29/10/2021

Data de Aprovação: 16/11/2021