

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

Curso de Pós-Graduação em Direito

Tese submetida à Universidade Federal  
de Santa Catarina para obtenção do  
grau de Mestre em Ciências Humanas-Es  
pecialidade Direito.

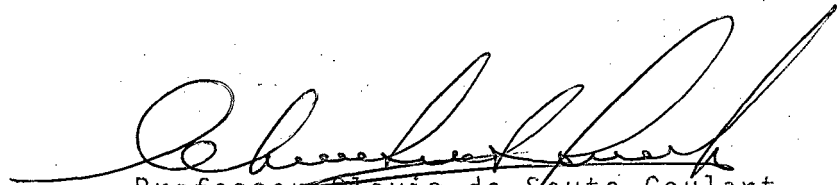
Candidato: NICOLAU APÓSTOLO PÍTSICA

Setembro - 1978

Esta tese foi julgada adequada para obtenção do título de :

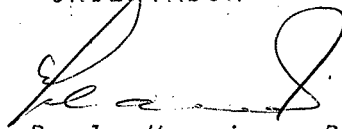
MESTRE EM CIÊNCIAS HUMANAS - ESPECIALIDADE DIREITO

E aprovada em sua forma final pelo programa de Pós-Graduação



Professor Clovis de Souto Goulart

ORIENTADOR

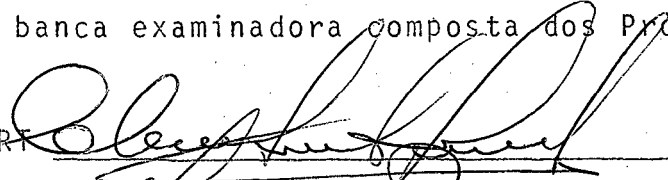


Professor Paulo Henrique Blasi

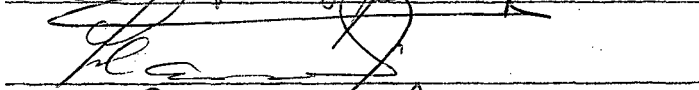
INTEGRADOR DO CURSO

Apresentada perante a banca examinadora composta dos Profes-  
sores :

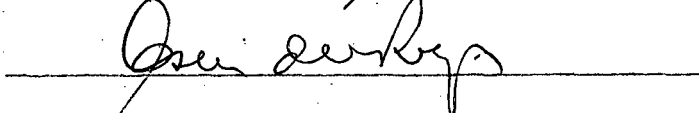
CLOVIS DE SOUTO GOULART



PAULO HENRIQUE BLASI



OSNI DE MEDEIROS REGIS



S U M Á R I O

---

Capítulo 1º - <u>GENERALIDADES</u> .....	22
Considerações Iniciais .....	23
Capítulo 2º - <u>A FORMAÇÃO CONSTITUCIONAL BRASILEIRA</u> ....	35
O conciliamento político .....	36
Constituição Imperial .....	37
A República e sua Carta Magna .....	41
A Constituição de 1934 .....	46
A Constituição de 1937 .....	50
A Constituição de 1946 .....	55
Capítulo 3º - <u>A REVOLUÇÃO DE 1964</u> .....	68
O Restabelecimento da Ordem .....	69
Pródromos da Nova Ordem .....	70
AI: A Ordem saneada .....	71
AI-2: Novas Alterações Institucionais ...	74
AI-3: Novas Condições de Elegibilidade pa ra Presidente e Vice-Presidente da República .....	75
AI-4: A Esperança de uma Nova Constitui- ção .....	76
A Constituição de 1967 .....	78
A Abertura Democrática e o Enrígimento Revolucionário .....	81
AI-5: Maior Segurança à Continuidade da Obra Revolucionária .....	83
A Emenda Constitucional nº 1 .....	87

Capítulo 49 - <u>CONSEQUÊNCIAS DO NOVO ORDENAMENTO JURÍDICO</u> .....	93
A Conjuntura brasileira .....	94
Salvaguardas às Crises .....	95
O Remédio Institucional .....	98
A Política Centralista .....	100
As Cassações e Suspensão de Direitos Políticos .....	107
O Cassuismo Legiferante .....	109
A Crise do Petróleo e as Consequências Eleitorais .....	111
O Direito de Revolução .....	114
O Poder Constituinte .....	120
O Dualismo Jurídico .....	123
<u>CONCLUSÃO</u> .....	130

R E S U M O

---

O continental território brasileiro, com mais de oito milhões e meio de quilômetros quadrados, assoalhando o continente sul-americano do Atlântico para o interior, ocupado por um notável contingente populacional, é um País que guarda significativas peculiaridades. Seu jus soli confere nacionalidade a todas as raças e seu Exército bem poderia ser confundido com um contingente da ONU, com asiáticos, africanos, europeus, gente de todas as raças e tipos, usando o mesmo uniforme. Seu povo é característico, versátil e humorado, apaixonado pelo futebol e carnaval, e por excelência imaginativo. Natural, pois, que sua tradição política também esteja marcada com significativa etiqueta peculiar, com seus filhos não se movendo em interesses separatistas ou de novas conquistas territoriais. Normal, também que sua história política guarde significativos acontecimentos, estigmatizados em sua vida constitucional. Desde o seu descobrimento, há quatro séculos, o Brasil ligou-se a Portugal, antes por inteira dependência e hoje por laços fraternais. Posteriormente, devido a essa origem lusa, ímpar no continente americano, em três quartéis do século passado, experimentou o regime monárquico.

Durante o reinado o Brasil foi uma Monarquia com a liberdade inteiramente exercida, nos mesmos moldes dos regimes democráticos. Com o advento da República seu povo encontrava-se inteiramente politizado, quer eleitoralmente, mediante os sufrágios ao bicameralismo, quer federativamente, com enormes laços ligando as antigas Províncias, edificados num sentimento originário de "Capitanias Hereditárias", impostas no período colonial. Diversamente de Drucker que entende como instituições as Universidades ou Hospitais, as verdadeiras instituições brasileiras representam o regime democrático, o Federalismo, o Municipalismo, a pujança de seu Exército, os seus Poderes constituídos, bem como suas próprias tradições. Durante o período republicano, a

intervenção das Forças Armadas na vida política brasileira corrobora antiga tradição, porquanto fora seu Exército quem antecipou a abdicação do primeiro Imperador e fora quem proclamou a República. Neste século, em quase todas as crises políticas, teve decisiva participação .

Assim ocorreu com a queda do Estado Novo, autoritária e centralisticamente imposto enquanto fervia o panorama internacional, e também com as sucessivas crises que ensejaram o efêmero regime Parlamentar .

Todavia, quando a incúria da classe política favorecia os inimigos do regime e estiolava as forças produtivas, deixando o Brasil inteiro asfixiado num galopante círculo inflacionário, delibitando toda a Nação que se encontrava em estado pré-falimentar, as Forças Armadas, juntamente com o próprio povo que já reclamava por "Deus e Liberdade", se levantaram impedindo uma revolução que postulava um Federalismo-Sindicalista. Daí a discussão entre os que procuram qualificar o Movimento de 1964, entenderem que ocorreu uma "contra-revolução", para uns; "golpe de Estado", para outros, ainda, uma vitoriosa "Revolução", conforme a terminologia oficial brasileira. Sem se procurar imiscuir nesse debate e aceitando-a como Revolução de 1964, com o consequente Poder Constituinte que lhe acompanha, se verifica que uma nova ordem jurídica foi necessária. Com efeito, através desse novo ordenamento, buscou-se também sanear a classe política pré-existente. Para tanto, suplantando a Constituição de 1946 que foi mantida e através de uma enérgica legislação revolucionária, denominada como Atos Institucionais , foi possível criar-se um novo modelo político, instaurando-se um regime militar alternado no Poder por mais de uma década; alterar-se conceitos existentes de Democracia e Presidencialismo, implantar-se um unitarismo tributário, e, principalmente, instrumentando o novo regime com os meios capazes de punir extremistas ou políticos radicais, identifica-



dos com o regime deposto .

Esse novo regime, encaixado dentro das tradições brasileiras, todavia, marcou com o traço de inovação o fato de que, dentro de um ordenamento constitucional, criou-se um dualismo, assentado em dois planos distintos: a ordem constitucional, propriamente dita e a ordem institucional . Pelo plano Constitucional ficava assegurado o funcionamento básico dos Três Poderes enquanto que, pelo plano Institucional, ficavam preservadas as conquistas da Revolução .

R E S U M E

---

Le territoire brésilien, aux dimensions d'un continent, avec plus de huit millions et demi de kilomètres carrés, occupant le continent sud-américain de l'atlantique jusqu'à l'intérieur, peuplé par un nombre important de personnes, est un pays qui a des particularités significatives. Son jus soli donne la nationalité à toutes les races et son armée pourrait bien être confondue avec le contingent de l'ONU, avec des asiatiques, des africains, des européens, des gens de tous types et de toutes races, vêtus du même uniforme. Son peuple est caractéristique: versatile et de bonne humeur, passionné de football et de carnaval et, par excellence imaginaire. Il est naturel, en conséquence, que sa tradition politique soit marquée d'une étiquette particulièrement significative, avec ses fils qui jamais ne se manifestent par des intérêts séparatistes ou de nouvelles conquêtes territoriales. Il est également normal que dans son histoire politique apparaissent des événements significatifs qui se retrouvent tracés dans sa vie constitutionnelle: depuis sa découverte il y a quatre siècles, le Brésil se lia au Portugal autrefois dans une entière dépendance, et aujourd'hui par des liens fraternels. Plus tard, du fait de cette origine portugaise, sans exemple dans le continent américain, pendant les trois quarts du siècle passé, il expérimenta le régime monarchique. Pendant ce règne, le Brésil fut une monarchie avec une liberté qui s'exerçait complètement, sortie des mêmes moules que ceux qui avaient été établis dans les régimes démocratiques. Avec l'arrivée de la République, son peuple se trouvait entièrement politisé, soit électoralement, du fait des suffrages à la double chambre, soit fédérativement par des liens très étroits entre les anciennes provinces, noués avec le sentiment qui était, à l'origine, celui des capitaineries héréditaires imposés par la période coloniale. Contrairement à ce que pense Drucker, qui comprend comme institutions les universités ou les hôpitaux, les véritables institutions brésiliennes sont en fait le régime démocratique, le fédéralisme, le municipalisme, la puissance de son armée, ses pouvoirs constitués

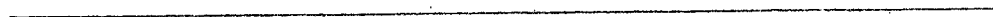
ainsi que ses propres traditions. Durant la période républicaine l'intervention des Forces Armées dans la vie politique brésilienne confirme l'ancienne tradition, puisque ce fut elle qui anticipa l'abdication du 19<sup>e</sup> Empereur et qui, après, proclama la République. Dans ce siècle, dans pratiquement toutes les crises politiques, l'armée eut une participation décisive. Il en fut ainsi avec la chute de l'Etat Nouveau, qui avait été imposé de manière autoritaire et centraliste, au moment où bouillait le panorama international, et ainsi également avec les crises successives qui portèrent au pouvoir l'éphémère régime parlementaire.

Cependant, alors que l'incurie de la classe politique favorisait les ennemis du régime et étio-  
lait les forces productives, laissant le Brésil, dans son ensemble, asphyxié par un cercle d'inflation galopante, affaiblissant toute la nation qui se trouvait dans un état pré-falimentaire, les Forces Armées, de concert avec le peuple lui même, se levèrent demandant une révolution, déjà réclamée par "Dieu et Liberté", qui postulait un fédéralisme syndicaliste. De là la discussion entre ceux qui cherchent à nommer le mouvement de 1964, selon qu'ils comprennent qu'il était arrivé une "contre-révolution" d'après les uns, un "coup d'état" d'après les autres, ou encore une victorieuse Révolution, conformément à la terminologie officielle brésilienne. Sans chercher à s'immiscer dans ce débat, et l'acceptant comme Révolution de 1964, avec le Pouvoir Constituant qui, à la suite, l'accompagne. En effet, par la nouvelle mise-en-ordre, on cherchait aussi à assainir la classe politique pré-existante. Pour faire cela, supplantant la constitution de 1946 qui maintenait à une énergique législation révolutionnaire, nommé: Actes Institutionnels, il fut possible d'élever un nouveau modèle politique instaurant un régime militaire alterné dans le pouvoir pour plus de 10 ans, d'altérer les concepts existants de démocratie et de présidentielisme, d'implanter un unitari-

mes tributaire, et, principalement, d'armer le nouveau régime avec les moyens capables de punir les extrémistes ou les radicaux politiques, indentifiés, avec le régime précédent.

Ce nouveau régime, enfermé dans les traditions brésiliennes, marqua du trait de l'innovations, le fait que dans mise en place constitutionnelle, il se crée un dualisme disposé sur deux plans distincts: l'ordre constitutionnel proprement dit et l'ordre institutionnel. Sur le plan constitutionnel, s'assurait le fonctionnement de base des Trois Pouvoirs pendant que, sur le plan institutionnel, se préservait les conquêtes de la Révolution.

## A B S T R A C T



Brazil, a land with more than eight and a half square kilometres stretching from the Atlantic sea board to the interior and occupied by a large population, is a country with many peculiarities. Its "jus soli" offers Brazilian nationality to all races and its army could well be confused with contingent from U.N.O., with Asians, Africans, Europeans, people of all races and types, wearing the same uniform .

Its people are characteristically versatile , good homoured crazy about football and carnaval, and most of all imaginative. Naturally, then, its politics have their own particular traditions, its policitacasn anxious not to pursue separatistism or to conquer other countries. It's also natural that any significant events in politics have found their way into the constitution .

Since its discovery four centuries ago, Brazil has maintained its ties with Portugal, first of all as a dependant colony and latterly as a friendly country. As a result of these Lusitanian origins, unusually for the American continent, they experimentend with a monarchy for these quarters of the last century. During this period Brazil was almost a Monarchy with total liberty being exercised, almost as in a democracy .

By the time the Republic was formed, people were already politically motivated, principally in two ways : electerally, because they were used to voting in a two-tier parliamentary system, and second in a Federal sense because of strong ties to the old provinces inherited from the "Capitanias Hereditárias" created during colonialism.

Just as Drucker says Universities and Hospitals are part of the establishmet, so the true Brazilian ins

stitutions which represent democracy are federalism, municipalism, the strength of its army, its constitutional powers, as well as its own traditions. Since the beginning of the Republican period, the intervention of the Armed Forces in Brazilian politics has upheld an old tradition; since it was the army which pressurised the first Emperor into abdicating and later proclaimed the Republic. In this century, in almost all the political crises, the Army played a decisive note.

Thus the Army brought about the fall of "Estado Novo" which had been forced on the country in an authoritarian way, just as the international scene was coming to the boil and taking advantage of successive crises which were weakening the short-lived, parliamentary system.

However, when the negligence of the politicians was favouring the enemies of the regime, (wasting the productive forces thus leaving Brazil almost completely trapped in a galloping inflationary spiral, debilitating a nation that found itself on the bankruptcy) the Armed Forces, together with the very people who had already called for "God and Liberty", rose up stopping a revolution that was seeking Federal Unionism. For this reason those who sought motives for the events of 1964 felt that a counter-revolution took place. For some it was a "coup d'etat"; for others, even, a victorious revolution. Without seeking to become involved in this debate and simply accepting the Revolution of 1964 with all the attendant Constitutional power that accompanied it, it was obvious that a new jurisdiction was necessary in order. To this end putting into effect the constitution of 1946 that had been maintained throughout fundamental changes in legislation, it was possible to create a new political order, restoring a political regime that took its turn in power for more than a decade, chan-



ging the existing opinions of the Democracy and the Presidency, implanting a unitarian tax system and principally giving the new regime the necessary means to punish extremists or political radicals identified with the deposed regime. Although this new regime was enmeshed in Brazilian tradition it did, however, give rise to innovations. Within a constitutional framework two separate orders could be found, side by side; constitutional, safeguarding the basic working of the "Three Powers", and Institutional, protecting the victorious revolutionaries .

I N T R O D U Ç Ã O

---

O presente estudo foi orientado dentro de um esquema ordenado, a fim de que de sua análise global, emergja a conclusão. Daí que, embora em algumas partes ou capítulos se possa entender a existência de algum possível divórcio com a temática, claro fica que assim se encontra, propositadamente, para auxiliar a reflexão final, através de seu conjunto. Em outras palavras, convém alertar que não se procurou localizar árvores porque a floresta é que mereceu maior cuidado. E, somente visualizando toda a floresta, pontilhada de inúmeros fatos políticos, de sua soma é que se poderá alcançar o verdadeiro significado da expressão tradição brasileira. Aqui, tradição não representa um termo estático, uma recordação ou simples lembrança de acontecimentos. Ela adquire um revestimento especial, vivo e vibrante, como um símbolo que retrata todo um passado do povo brasileiro, em suas conquistas constitucionais.

Partindo desse prisma procurou-se, ao início, localizar o assunto dentro de um pensamento democrático, rapidamente orientando a problemática para esse tipo de regime, em sua transição desde a Antiguidade, sem maiores cuidados em conceitos ou entendimentos doutrinários. Assim posto, em seguida e abruptamente, numa nova parte do estudo, seguiu-se considerações acerca da formação Constitucional Brasileira, quando foram esmerilhados todos os acontecimentos políticos que, direta ou indiretamente, se entendeu que contribuíram à formação de sua orientação constitucionalista. Ainda tentando-se orientar a problemática, em outra parte distinta, foi apreciada a Revolução de 1964, que, por ela, inaugurou-se um novo ordenamento jurídico, inteiramente destinado a suplantar o status quo ante. Novamente foram estudados todos os fatos e acontecimentos políticos marcantes, a fim de que restasse evidenciado não só as causas que provocavam as mudanças do comportamento revolucionário, como as suas consequências. Finalmente, na última parte do estudo, entendeu-se conveniente tratar das

consequências desse novo ordenamento jurídico, na esperança de visualizar inteiramente o quadro desejado .

Todavia impõe-se esclarecer que a metodologia empregada no estudo variou em algumas partes, abrangendo a teoria-problema dos fatos e entrando no approach histórico político brasileiro para facilitar a compreensão integral da conjuntura brasileira. Deste modo, involuntariamente , mais se penetrou dentro da Ciência Política do que, propriamente, no Direito Constitucional . Igualmente a interpretação comparativa, que inicialmente se filia dentro das tradições político-históricas, ao final se caracteriza na história de um caso concreto, visto pelo ângulo jurisprudencial; como aconteceu com o Processo de Impugnação nº 88, Classe 8ª, arquivado e julgado pelo TRE/SC. Com esta pesquisa no campo da jurisprudência, outras vieram somar-se e foram acopladas às pesquisas históricas do Brasil, fruto do arquivamento de periódicos e consultas bibliográficas previamente selecionadas. Porém o método aplicado foi o comum em qualquer campo das ciências, com o dedutivo conjugado com o técnico-jurídico, reconstruindo-se a estrutura jurídica desde o regime Imperial, dentro dos parâmetros da investigação histórica, harmonicamente. Enfim, os métodos acima destacados identificam o presente estudo como descritivo .

\* \* \*

Cumprе agradecer a todos os mestres do Curso de Pós-Graduação em Direito do Estado, da UFSC, que, com zelo e elevada dedicação, muito contribuíram com seus ensinamentos para a execução deste estudo. Em particular, porém ao professor Clovis Souto Goulart, que muito bem soube servir como Orientador de Tese, prescindindo de enormes espaços de sua ocupação em favor deste trabalho. Em especial uma

gratidão à Vera, minha esposa, também advogada, pela generosa contribuição de todos os momentos, destacando-se na coordenação dos serviços, assim como à Maria da Graça, na revisão ao Miguel e Ivone pela composição datilográfica final, os quais, em conjunto, se revelaram numa formidável equipe de trabalho .

C a p í t u l o . 1 0 :

G E N E R A L I D A D E S

---

## 1. - CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O primeiro grito de liberdade que um ser humano bradou, na mais remota civilização, invadiu séculos, transformando-se em aspiração básica das civilizações contemporâneas, ventilando variados regimes políticos.

Daí entendermos que, quanto mais estrangulada a liberdade ou sufocada essa necessidade tanto maior será a ânsia pela democracia. Esta é uma resultante, uma consequência lógica que impede o jugo e repele a opressão; etimologicamente, democracia (Demos + Kratos) pode ser entendida como a soma da energia de um povo com a força do seu poder. Sem dúvida é um "tema de difícil conceituação, visto que as instituições democráticas são variáveis no tempo e no espaço, adaptando-se a diversos tipos de Estado e de Governo, pois segundo Lord Bryce, até o momento ainda não se logrou encontrar uma fórmula que abranja todos os casos". (1)

O conceito mais usual e acadêmico, criado por Thomaz Cooper e transportado desde 1795, afirma que Democracia "é o governo do povo e para o povo". Posteriormente Lincoln completou-o. Entretanto Fernando Whitacker da Cunha, partindo do conceito de Sampaio Dória do consentimento dos governados na investidura do poder e responsabilidade dos governantes no exercício do poder, exprimiu seu conceito, mais atual, como sendo: "Democracia é a forma enérgica de governo exercida por elites dirigentes, para isso preparadas que, por delegação da vontade da maioria, respeitadora das prerro

---

(1) BLASI, Paulo - O Homem no Regime Democrático, O Estado, SC, 14.9.976.

gativas da minoria, objetiva o bem comum, através do desenvolvimento de um processo de Cultura". (2)

Em verdade, porém o termo Democracia, de um conteúdo composto, estimula ambigüidade e tem provocado longos debates terminológicos. "Esse termo, está hoje, revestido de uma carga emocional, aproveitada por interesses partidários, carga essa que não facilita o entendimento. A palavra democracia designa um sistema de valores, uma forma de governo e uma organização institucional. De fato, por democracia se designa um sistema de valores onde ressaltam a liberdade e a igualdade". "Esses princípios receberam, porém aplicação na História por meio de certas instituições, através de um relacionamento entre estas mesmas instituições, resultaram, portanto, em determinados arranjos ou combinações institucionais que organizaram, ou organizam, constitucionalmente as democracias. Tais arranjos institucionais, que, com maior ou menor êxito, realizaram, ou realizam os valores fundamentais, pondo em prática os princípios, recebem também o nome democracia, numa sinédoque". (3)

O homem partindo das sociedades primitivas chegando a complexidade da formação do Estado gerou - o para assegurar direitos que entendia fundamentais, mediante a satisfação de um bem estar coletivo, compartilhado de uma segurança geral. Linton, em linguagem comum e numa definição simples, adverte que "Sociedade é todo grupo de pessoas que vivem e trabalham juntas durante um período de tempo suficientemente longo para se organizarem e para se considera-

---

(2) CUNHA, Fernando Whitacher da - Democracia e Cultura .  
RJ, Livr. Freitas Bastos, 1968, p. 261

(3) FERREIRA Fº, Manoel Gonçalves - A Democracia Possível .  
SP, Ed. Saraiva, 1974, p. 3



rem como formando uma unidade social, com limites bem definidos ". (4) Motivo, então, de se admitir, como Pontes de Miranda (5) de que, quando os indivíduos que compõem o Estado encontram as fórmulas para suas relações sociais, ou para lhes auxiliar a transformação, observa-se a paz e a tranquilidade dentro desse mesmo Estado. Cada vez mais, assim, foram aperfeiçoados os regimes, sempre em busca da paz e maior tranquilidade, procurando-se sobrepor todos os obstáculos, durante todos os séculos, inclusive aqueles despóticos que, eufemisticamente, pretendiam falar "pelo povo" e que estariam construindo uma nova ordem "para o povo" .

Alguns pensadores políticos do passado, como Aristóteles, Platão e Cícero, destacando-se como os mais notáveis da antiguidade, revelavam que a liberdade era o princípio da vida pública e que o governo democrata, assim o era, porque a "polis" estava sendo administrada pela maioria, sob o olhar complacente da minoria. Sustentavam esse entendimento porque a multidão é melhor juiz do que são um indivíduo, com a vantagem de ser ela mais incorruptível do que as minorias, assim como a água se estraga menos facilmente, tanto maior a sua massa. Todavia a liberdade de que gozavam as cidades gregas, o fato de que neles as leis não apresentavam caráter imutável e sagrado, mas emanavam da vontade dos cidadãos a que deviam ser aplicadas, o fato de os magistrados serem escolhidos pelos próprios cidadãos - tudo isto contribuiu certamente para a elevação intelectual e moral daquele povo. "Em Roma, encontramos na

---

(4) LINTON, Ralph (PhD) - O Homem, (trad. de Lavínia Villela). SP., Livr. Martins Ed., 1943, p. 110

(5) MIRANDA, Pontes - Democracia, Liberdade e Igualdade . RJ., Livr. José Olympio Ed., 1945, p. 20

sua origem um Rei e um Senado, formado pelos chefes das diversas gentes patrícias, assim como os comícios, isto é, as assembleias do povo. Como na Grécia, a realeza hereditária foi mais tarde abolida. Ela foi substituída pelo Consulado e pelas outras magistraturas temporárias, eletivas e quase sempre múltiplas". (6)

Nos séculos posteriores, alerta Aliomar Baleeiro, "houve tendência para formas ecléticas ou mistas que associassem a monarquia, a aristocracia e a democracia, temperando os respectivos inconvenientes. A Idade Média não interrompeu esse vestuto anelo da liberdade e de auto-determinação, pois, paradoxalmente, as modernas instituições democráticas parlamentares deitam raízes em instituições feudais". (7) O pensamento político dessa época, veio a ser dominado pelo príncipe dos filósofos escolásticos, S. Tomaz de Aquino, trilhando os clássicos rumos da ciência política, conforme ou não o bem comum, em convivência social dentro de regras que a sociedade humana exigia para uma evolução harmônica. A idéia desse Estado Ideal que iria realizar o bem comum, atravessou a Idade Média, sem contudo, causar qualquer mudança na sociedade, explicada, entre outras coisas, pelo seu próprio caráter idealístico .

Na Inglaterra feudal, o Parlamento que era originariamente composto por barões latifundiários, passou também a ser integrado pelos " comuns ", em Câmara se

---

(6) MOSCA, G. - História das Doutrinas Políticas, (trad. de Marcos Aurélio de Mora Matos). RJ, Zahar Ed., 1958, ps. 36 e 60

(7) BALEEIRO, Aliomar - Democracia; Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro. RJ., Ed. Borsoi, Vol. XV, p. 153

parada, o qual posteriormente vem de atrofiar aquele Conselho de Lordes. Com a Revolução de 1688 o aristocrático Parlamento inglês passou, então, a ser dominado pela burguesia agrária e mercantil, erradicando parte do feudalismo, quando os indivíduos passaram a ter seu próprio "eu" como pessoa, com direitos e prerrogativas, tornando-se claro que a metamorfose afastou o homem do seu estado grupal .

Maquiavel, foi então o primeiro a meditar em termos de sua época, a respeito dos vários problemas suscitados pela ciência política. O emprego moderno do nome Estado, por ele utilizado em O Príncipe está claro nesta afirmação: "Todos os Estados, todos os domínios que têm tido ou têm império sobre os homens são Estados, e são Repúblicas ou Principados". Evolutivamente e dentro de construções históricas do liberalismo, as participações de Locke, Montesquieu, Rousseau e tantos outros, passaram a se tornar igualmente importantes para a ideologia da Independência Norte-Americana e da Revolução Francesa. Do mesmo modo Saint-Simon, Owen e tantos outros (8), inspiradores utopistas da idéia socialista, em termos de violência e de não violência para alcançar o poder, a fim de criar o novo homem social, robustecido pela sociedade que se encarregaria de transformá-lo, não mais moldado pela consciência particular.

Com referência a doutrina da separação de poderes, destaca Bonavides, "assim como a Inglaterra conheceu Locke por pensador político do contra-absolutismo, vazado na inspiração individualista dos direitos naturais

---

(8) SHCHEGLOV, A. V. - História da Filosofia (trad. David Medeiros Filho ). RJ., Ed. Vitória Ltda, 1945, p. 120

oponíveis ao Estado, a França vai conhecer, com o gênio de Montesquieu, a criação na obra Do Espírito das Leis da técnica de separação de poderes, que resume o princípio constitucional de maior voga e prestígio de toda a idade liberal". (9)

Rousseau, em seu O Contrato Social passou a estudar as desigualdades que se estabelecem entre os homens, pelo fato de pertencerem a determinadas classes ou de se encontrarem em tal situação (como as afinidades familiares), na qual a própria vontade individual não pode mudar alguma coisa. Daí para Rousseau toda a decisão da maioria ter um caráter de veto à autocracia: "o ato que institui o governo não é um contrato, senão uma lei e que os depositários do poder executivo não são os amos do povo, senão, seus empregados". Sustentando esse princípio conclui Rousseau: "estou supondo aqui o que creio ter demonstrado, que não há no Estado lei alguma fundamental que não possa ser revogada, nem mesmo o pacto social. Grócio ainda acredita que cada um pode renunciar ao Estado do que é membro e recuperar sua liberdade natural e seus bens saindo do país (bem entendido que não seja abandonada para ilidir o dever e fugir da Pátria no momento em que necessita de seus filhos. A fuga então seria criminosa e punível: isto não seria uma retirada, mas deserção). Todavia, seria absurdo que todos os cidadãos reunidos não pudessem fazer o que pode fazer separadamente cada um deles". (10)

Campanella surgiu com o pensamento político do imperialismo. Observa que em cada época há sempre

---

(9) BONAVIDES, Paulo - Ciência Política. RJ., Fund. Get. Vargas, 2<sup>a</sup> Ed., 1974, p. 149

(10) ROUSSEAU, Jean Jacques - O Contrato Social, (trad. direta e integral do francês por Antônio P. Machado). Ed. de Duro, Brasil Ed. S/A, 1966, p. 124

um povo que exerce supremacia. Primeiramente foram os assírios no Oriente, em seguida os gregos, os romanos, e, enfim, os espanhóis. Em a Cidade do Sol, publicada após sua morte em forma de diálogos, é que se perfilha entre os utópicos, com sua república socialista imaginada na ilha de Tapobrana (Ceilão) onde a distribuição dos gêneros necessários à vida seria regulada pelo Estado. Daí, Robert Owen, iniciar sua malograda experiência, fundando diversas cidades, nas quais pretendeu distribuir terras, onde o trabalho e a produção seriam reguladas pelos princípios comunistas; enquanto Saint-Simon se revelava mais "um forjador de idéias, porquanto um grande número delas foram em seguida adotadas por escritores que o seguiram, que as desenvolveram por sua própria conta e as introduziram nos seus sistemas". (11) Entre estes destaca-se o próprio Karl Marx.

O mundo moderno, impelindo o homem ao liberalismo durante a Revolução Industrial, igualmente trouxe novos conceitos de Estado. Jefferson e muitos outros tornaram-se intransigentes na defesa dos princípios estruturais democráticos, enquanto Hamilton, admitia governos autoritários e menos liberais. Acrescenta a esse respeito, o pai da nova China, Sun Yat Sen, médico e revolucionário, em sua obra San Min Chu I, composta de três partes (nacionalismo, democracia e subsistência), que "o primeiro contra-tempo de pois da Revolução Americana, ocorreu quando os partidários da democracia se dividiram em dois campos, o grupo de Jefferson advogando a democracia absoluta e o de Hamilton a centralização do poder no governo. O segundo contra-tempo ocorreu durante a Revolução Francesa, quando o povo conquistou a completa soberania, porém abusou dela e transformou-a no domínio das multidões. O terceiro contra-tempo verificou-se quando Bismarck restringiu o poder do povo com a

---

(11) MOSCA, G. - op. cit., p. 233

aplicação de seus ardilosos planos. O pensamento democrático no Ocidente atravessou essas diversas fases e experimentou esses contra-tempos, mas, mesmo assim, contrariamente a todas as expectativas continuou a caminhar para a frente com suas próprias forças e nenhuma forma humana tem sido capaz de detê-lo ou de apressá-lo". (12)

Desde Platão com sua República e Campanella em sua Cidade do Sol, perfilhando-se entre os utópicos, fermentava a corrente que preconizava a intervenção e intercessão estatal sem restrições, com a socialização da propriedade. Entre os anarquistas encontram-se Joseph Proudhon, caracterizado pela violência de sua linguagem, combatendo a miséria e a propriedade; e também o russo Miguel Bakunin que pregava a revolução universal, o ateísmo e a abolição de toda e qualquer autoridade, inclusive polemizando com Marx, que surgiu com sua sociedade sem classes. Convém ainda acrescentar que o cristianismo sempre deitou raízes dogmáticas na crença transcendental, numa vida para além da morte, enquanto o socialismo sustentava o materialismo. "Enquanto o primeiro diz aos ricos: Dai, o segundo implícita ou explicitamente diz aos pobres: Tomai. Vê-se desde logo quão profundas são as diferenças entre as duas concepções e as maneiras de agir. E não é sem razão que hoje em dia na Rússia o comunismo que detém o poder, faz todo possível para combater o sentimento religioso". (13)

Todavia, em verdade, a Revolução Inglesa do Século XVII, como a Revolução Francesa do Século XVIII,

---

(12) SEN, Sun Yat - Três Princípios do Povo. San Min Chu I (trad. de H. S. Lee, diretamente do original chinês) RJ., Ed. Calvino Ltda., 1944, p. 207

(13) MOSCA, G. - op. cit. p. 242

irradiaram as mais fecundas fórmulas capazes de estimular os pensadores e as transformações sociais.

Atualmente, contudo, a forma democrática de governo vem causando sérias preocupações. Num Forum de Debates na Grécia, sobre seu futuro, realizado em outubro de 1977, houve concordância de que o sistema está enfermo. Isto deve-se ao fato de que os dois extremos encontram-se profundamente abalados: de um lado o Estado onisciente e de outro o indivíduo. Naquele Forum, por ocasião de sua instalação o presidente grego Constantine Tsatsos, que escreveu o prólogo de um livro sobre democracia, de autoria do presidente francês Valéry Giscard d'Estaing, alertou que a democracia está em perigo em todas as partes. Suas instituições fraquejam. Todo mundo a elogia da boca para fora e afirma havê-la estabelecido, porém todos abusaram igualmente dela.

O alerta partido de cientistas políticos americanos e europeus, respondendo a enquete formulada pela revista "US News and World Report", expressando o temor de que a democracia, como forma de governo, esteja desaparecendo do mundo, despertou generalizada consciência ao problema. No Brasil, Afonso Arinos de Melo Franco, entende que a democracia não é um regime ideal que funcione fora do tempo: "Ela é, entre todos, o melhor processo de ajustamento de interesses sociais e de forças em confronto. Aí é que começo a divergir da opinião dos cientistas políticos ouvidos pela "US News and World Report". Não é exato que os governos ditatoriais ou autoritários promovam com mais eficácia o desenvolvimento social e econômico e a distribuição da justiça social. Os exemplos que temos indicam muitas vezes o contrário. Por sua vez o parlamentar Murilo Badaró acrescenta que a democracia precisa valer-se do princípio da legítima defesa. Todas as liberdades devem ser garantidas no regime democrático, menos aquelas que possam levar à sua própria destruição.

Senão, a democracia passa a ser um regime suicida. Não é somente a democracia que está em crise. São todas as instituições. Nesse esquema da crise geral do mundo moderno a "crise da democracia" representa o eixo em torno do qual giram todos os demais problemas da vida humana e social, cabendo ao magistrado Martinho Garcez Neto, sustentar que "o mundo democrático converteu-se assim em verdadeiro meltingpot, isto é, num gigantesco tubo de ensaio, em que se fundem raças e culturas, sistemas políticos e estilos de vidas, simples filosofias ou ideologias ferozes, aspirações de homens e povos, de estrangeiros e gentios, as mais detestadas concepções de uma servidão materialista e as mais caras tradições da civilização cristã. Essa crise da democracia, como ponto culminante da crise geral, da crise que envolve e abarca todo o nosso universo, denuncia-se ainda mais grave, mais complexa, mais inquietante, quando vemos um historiador do porte de Toynbee afirmar que o agressor tem sido o Ocidente e um filósofo católico da estatura intelectual do padre Lébret, sustentar que o Ocidente se suicida por estreiteza de vistas". (14)

Compete, deste modo, aos analistas, cientistas sociais, historiadores e juristas, questionarem sempre sobre as instituições políticas de um modo geral. Tanto que Quintana aceita, naturalmente, a existência de uma "nova ciência política e constitucional", com "conceitos próprios e orientações que prevalecem hoje na área da ciência do poder, impondo critérios, enfoques e técnicas investigativas assaz distintos dos tradicionais, que comportam profundas mudanças e grande renovação". (15) O moderno estu-

(14) GARCEZ NETO, Martinho - Democracia, Doutrinas Políticas e Segurança Nacional. RJ., Livr. Freitas Bastos, 1965, p. 11

(15) QUINTANA, Segundo V. Linares - Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Buenos Aires, Abeledo Perrot Ed., 1970, p. 151



do do Estado e da Ciência Política, agora, como se verifica, mais se volta para o futuro, comportando também suas evoluções no curso dos tempos. A renovação das estruturas político-sociais não mais surpreendem a ninguém, já que a vida é uma constante transformação. Originariamente, ainda adverte o jurista platino, a denominação "Direito Constitucional" só foi possível após considerá-la cientificamente autônoma, em face da dificuldade metodológica de isolar problemas jurídicos do Estado, de outros, como os de índole histórica ou política. Paulo Bonavides, perscrutando, os apertadíssimos laços que a prendem com o Direito Constitucional observa, que nos países subdesenvolvidos os golpes de Estado e o fermento revolucionário oriundo da insatisfação social, "compõe um quadro onde o processo político e a realidade do poder escapam, não raro aos limites modesto da autoridade institucionalizada. É então nessas circunstâncias que o Direito Constitucional pode ser tomado ou interpretado como um conjunto formal de regras das quais a vida se ausentou, conforme disse Burdeau, e a Ciência Política aparece como disciplina apta a prestar contas da realidade, pois sua promoção se faz concomitante ao declínio do Direito Constitucional". Daí concluir Bonavides que o inconformismo social, as reformas e as revoluções a rigor mais dizem respeito a Sociologia Política que constitui parte da Ciência Política. "A Ciência Política é o todo, a Sociologia Política a parte ; ali o gênero, aqui a espécie". (16 )

Carlos Maximiliano, comentando a primeira Carta Magna Republicana conceitua o termo Constituição, entre nós, como sendo o complexo de regras que determinam a estrutura e o funcionamento dos poderes públicos e asseguram a liberdade dos cidadãos. Citando Foster, ainda acrescenta ser a Constituição a lei fundamental de um País, anterior e superior a todas as outras, que fixa as relações

---

(16) BONAVIDES, Paulo - op. cit. p. 31-8

recíprocas entre governantes e governados, "e não pode ser modificada senão pelos meios excepcionais indicados no próprio texto ou por uma revolução triunfante". (17) Para Pinto Ferreira o conceito do Direito Constitucional se resume, como sendo, "a ciência positiva das constituições" ; (18) enquanto para Manoel Gonçalves Ferreira Filho "o conceito de Direito Constitucional é relativo ao de Constituição, de modo que a cada um dos sentidos deste termo corresponde um conceito de Direito Constitucional". (19)

---

(17) MAXIMILIANO, Carlos - Comentários à Constituição Brasileira. RJ., Jacintho Ribeiro dos Santos. Ed, 1918, p. 126

(18) FERREIRA, Pinto - Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno. SP., Ed. Rev. Tribs., 1973, p. 23

(19) FERREIRA Fº, Manoel Gonçalves - Curso de Direito Constitucional, SP., Ed. Saraiva; 1973, p. 23

C a p í t u l o 2º :

A FORMAÇÃO CONSTITUCIONAL BRASILEIRA

---

## 1. - O CONCILIAMENTO POLÍTICO

A mais ocidental colônia lusitana, inicialmente limitada à orla marítima, gradativamente passou a ocupar novos espaços, delineando e contornando a linha das Tordesilhas, num imenso coração continental, abrigando em seu seio variadas capitanias com as mais diversas raças, credos e costumes; sofrendo toda espécie de assimilação, por menos que pretendesse. Até mesmo o exército napoleônico participou dessa composição, favorecendo a vinda da coroa portuguesa para o Brasil, motivando o estabelecimento posterior de duas monarquias coroadas. Em cada período, fase ou ciclos políticos, alternativas foram se sucedendo, daí Fernando Henrique Cardoso, investigando o modelo político brasileiro, em feliz expressão afirmar que "a questão não está em saber quem ocupa funções no Estado, mas que tipo de políticas podem ser implementadas dentro de um quadro estrutural que reflete a relação de forças das classes sociais". (20)

Os paradigmas adotados no Brasil, visando a soluções, algumas imediatistas, para determinadas conjunturas, quase sempre buscaram na Europa (durante o Império) seus modelos ou nos Estados Unidos (durante a República), mediante determinadas proporções e guardadas as realidades nacionais. Durante a Monarquia era natural e exigia a tradição história que o Imperador se apresentasse em público cingindo a coroa, empunhando o cetro e envergando o purpúreo manto imperial. Daí, entre nós, haver sido copia-

---

(20) CARDOSO, Fernando Henrique - O Modelo Político Brasileiro. SP., Dif. Européia do Livro, 1973, p. 56

do o hábito da fala do trono, com o Imperador lendo, perante o Parlamento, os planos do governo. Esse hábito foi plenamente aceito e por todos admirado, tanto que os presentes ostentavam vistosos uniformes cravados de insígneas ou vistosas fardas bordadas, enquanto os parlamentares exibiam fraques e comendas, com a maior naturalidade. Com a República, do mesmo modo, copiando-se o modelo norte-americano, as antigas Províncias foram denominadas Estados-Membros, embora o sentido de autonomia e defesa merecessem uma interpretação própria e particular.

Assim a eclética formação da Nação brasileira, constituída por sua forma toda particular, tendo por um lado uma elite dirigente copiando modelos alienígenos e, por outro, uma massa anódina, levou sempre aos regimes artificialmente criados, muitas vezes distantes da própria realidade social.

## 2. - A CONSTITUIÇÃO IMPERIAL

Aqui entre nós o anseio coletivo pela libertação definitiva dos laços de vinculação política a Portugal, acrescido à circunstância de que os senhores de engenhos impunham uma predominância da vida do campo sobre a das cidades, determinou a composição de uma constituinte, muito antes que o próprio Príncipe-Regente, D. Pedro I, proclamasse a Independência. Com estas nuances particulares é que se partiu para a elaboração de uma Carta Imperial.

Contudo, eis que o espírito ultra-liberal da primeira constituinte vem ensejar conservador con-

tra-golpe por parte da própria monarquia, que dissolvendo a constituinte, outorga a sua Constituição Imperial, de 25 de março de 1824, elaborada pelo Conselho de Estado. (21) Dito Conselho de Estado, depois, veio a determinar a edição do Ato Adicional, de 12 de agosto de 1834 suprimindo-o; e mais um outro Ato, de 12 de março de 1840, com características conservadoras, restabelecendo o mesmo Conselho de Estado. Esse sistema político que subsistiu até a República, instituiu como forma de governo a monarquia constitucional repre

---

(21) Discute-se com ênfase a possibilidade de ser ressuscitado o Conselho de Estado, como fórmula constitucional de tornar permanente os postulados políticos criados com a Revolução de 1889. A esse respeito J. C. de Macedo Soares Guimarães, acrescenta ser interessante mostrar, inicialmente, a evolução histórica e o papel importante que os Conselho de Estado, no 1º e 2º reinados, exerceram na vida política brasileira.

"Antes de ser proclamada a Independência, sendo o Brasil ainda Reino Unido, um dos primeiros atos do Príncipe-Regente Dom Pedro foi criar o Conselho de Procuradores-Gerais das Províncias do Brasil. Por decreto de 18 de fevereiro de 1822, este Conselho seria integrado por representantes das Províncias.

Com a instalação da Assembléia-Geral Constituinte e Legislativa, fica caracterizada a desnecessidade do Conselho de Procuradores, desde que na Constituinte, estavam os representantes das províncias. Com efeito foi ele extinto pela Lei de 20 de outubro de 1823.

Logo depois, tendo dissolvido a Assembléia-Geral Constituinte, criava Dom Pedro I um novo Conselho, que denominou Conselho de Estado. Este nosso primeiro Conselho de Estado teve papel importante na vida política brasileira, pois foi o elaborador da Constituição Imperial.

Parece-nos, acrescenta J.C. de Macedo Soares Guimarães, que tem havido certa confusão entre o que foi o Conse-

sentativa e parlamentar, girando em torno da figura central do Imperador, que era titular do Poder Moderador, intervindo nos conflitos políticos que ameaçassem o equilíbrio do Estado. Preconizava o Capítulo I, do Título V. da primeira Constituição, por seu artigo 98, que "o Poder Moderador é a chave de toda a organização política, e é delegado privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação, e seu Primeiro Representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da Independência, equilíbrio e harmonia dos Poderes Políticos". O artigo seguinte, dessa Constituição de 1824, mais precisamente o artigo 99, prescrevia: a Pessoa do Imperador é inviolável e sagrada. Ele não está sujeito a responsabilidade alguma. Entretanto, o Primeiro Imperador, deixando incompleta sua obra, em 7 de abril de 1831, vem de abdicar o trono, partindo para Portugal porque sua filha havia sido destronada pelo próprio tio, deixando seu filho

---

lho de Estado e o que foi o Poder Moderador. Um era coisa completamente diversa do outro".

"A Regência na sua febre revolucionária, aboliu em 1837, o Conselho de Estado, mas desde sua abolição debates internos se travaram para o seu restabelecimento, o que veio realmente a acontecer pela Lei de 23 de novembro de 1841. Desde esta data, até a Proclamação da República, em 1889, o Conselho de Estado funcionou sem interrupções".

"O Poder Moderador era exercido pelo Imperador, enquanto ao Conselho de Estado incumbia obrigatoriamente aconselhá-lo, principalmente, nas ocasiões em que o Imperador exercesse as atribuições do Poder Moderador. A leitura da Constituição de 1824 e da Lei de 23 de novembro de 1841 mostram claramente esta distinção".

"Essa admirável criação do espírito brasileiro, que completava a outra, não menos admirável, tomada a Benjamin Constant, o Poder Moderador, reunia, assim, em

ainda menor no Brasil. Em 1832 ocorre enorme disputa parlamentar entre os conservadores e liberais. Estes últimos, objetivaram converter o Brasil numa monarquia descentralizada, acabar o Poder Moderador, tornar temporário o mandato senatorial e extinguir o Conselho de Estado .

---

torno do Imperador as sumidades políticas de um e outro lado, toda a sua consumada experiência, sempre que era preciso consultar sobre um grave interesse público, de modo que a Oposição era, até certo ponto , participe da direção do país, fiscal dos seus interesses, depositária dos segredos de Estado".



Negociado o equilíbrio entre as duas forças parlamentares, foi editado o Ato Adicional de 12 de agosto de 1834, mantendo a Constituição com algumas reformas, sendo suprimido, pelo artigo 32, o Conselho de Estado. Nas Províncias, o acordo não foi aceito, sendo a idéia federalista a causa das revoltas subsequentes. No Rio Grande do Sul a Revolução Farroupilha proclamou a República de Piratini, como medida opositora às nomeações de Pro-cônsul para direção das Províncias. Em 1837, rebentou, no Norte, a Sabinada, sendo proclamada a República Bahiense. Temendo-se pelo futuro das instituições tornou-se indispensável proclamar a maioridade de D. Pedro II, em 1840, então com 15 anos incompletos. Embora fosse decretada anistia Geral, a Guerra dos Farrapos prosseguiu no sul, forçando o governo Imperial a aliar-se com Manoel Rosas para esmagar o Rio Grande do Sul revolucionário. Através da Lei 234, de 23 de novembro de 1841, o segundo Imperador volta a criar o Conselho de Estado, agora composto de 12 membros ordinários, além dos Ministros de Estado. Em 1848 surgiu, em Pernambuco, a Revolução Praieira, sufocada no ano seguinte. Em 1864 começou a Guerra contra o Uruguai e, alguns meses após, contra o Paraguai, que perdurou até 1870.

Todavia, durante o segundo reinado, com D. Pedro II, nosso regime chegou a ser conhecido como "democracia coroada", consequência de invejável liberdade a todos consentida, incomum aos países europeus, à época.

### 3. - A REPÚBLICA E SUA CARTA MAGNA

Deodoro da Fonseca jamais se demonstrou exacerbado republicanista, agindo neste sentido mais por amor ao Exército. No dia 14 de novembro, véspera da Proclamação, o Marechal que se encontrava bastante enfermo, veio a ser constantemente assediado pelo Tenente-Coronel Benja-

mim Constant, para que se decidisse em favor do Exército, liberando a República. No dia seguinte, de manhã, diante da tropa amotinada na Praça São Cristóvão, o Marechal Deodoro, saído do leito e às pressas, dirigiu-se aos soldados, erguendo o boné militar, Proclamando a República. Durante o dia 15 de novembro de 1889 todos saudavam a República mas, em verdade, ela não existia como declaração consumada. À noite o Marechal vem de assinar o Manifesto, com os autógrafos de Rui Barbosa, como Ministro da Fazenda e, interinamente, da Justiça; do Tenente Coronel Benjamim Constant Botelho de Magalhães, Ministro da Guerra; do Chefe de Esquadra Eduardo Wandenkolk, Ministro da Marinha e de Quintino Bocaiuva, Ministro das Relações Exteriores e interinamente da Agricultura, Comércio e Obras Públicas.

O texto do manifesto que esclareceu a situação é o seguinte: "Proclamação do Governo Provisório. Con<sup>u</sup> cidadãos: "O povo, o Exército e a Armada Nacional, em perfeita comunhão de sentimentos com nossos concidadãos residentes nas Províncias, acabam de decretar a deposição da dinastia imperial e conseqüentemente a extinção do sistema monárquico representativo". "Como resultado imediato desta revolução nacional, de caráter essencialmente patriótico, acaba de ser instituído um Governo Provisório, cuja principal missão é a de garantir a ordem pública, a liberdade e o direito do cidadão.

Mais adiante, conclui o Manifesto de 15/11/1889 que "Fica, porém, abolida, desde já, a vitalidade do Senado, e bem assim abolido o Conselho de Estado. Fica dissolvida a Câmara dos Deputados".

Ainda datado de 15 de novembro, o novo governo baixou o Decreto nº 1, proclamando a República Federa

rativa, como forma de Governo da Nação Brasileira, estabelecendo as normas pelas quais regeriam os Estados Federais . Por ele, "as Províncias, reunidas pelo laço da federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil. Cada um desses Estados, no exercício de sua legítima soberania, decretará oportunamente a sua Constituição definitiva, elegendo os seus corpos deliberantes e os seus governos locais. Enquanto, pelos meios regulares, não se proceder à eleição do Congresso Constituinte do Brasil, e bem assim a eleição das legislaturas de cada um dos Estados, será regida a nação brasileira pelo Governo Provisório da República, e os novos Estados pelos Governos que hajam proclamado ou, na falta destes, por Governadores delegados do Governo Provisório . Sendo a República Federativa Brasileira a forma de governo proclamada, o Governo Provisório não reconhece nem reconhecerá nenhum governo local contrário à forma Republicana , aguardando como lhe cumpre, o pronunciamento definitivo do voto da Nação, livremente expressado pelo sufrágio popular".

Em verdade, por influência norte-americana e inclinação dos nossos juristas, foi criada uma Federação, para o Brasil, de cima para baixo, reunindo Estados profundamente desiguais em termos de desenvolvimento e sem qualquer cuidado em reprimir abusos ou prevenir o predomínio de uns em detrimento de tantos outros. Com a República, São Paulo e Minas Gerais se situaram junto às máquinas da locomotiva e um pouco próximo deles, o Rio Grande do Sul . Esta República sustentada pelos civis inclinados sempre ao federalismo, recebia certas reservas militares, claramente a favor de um regime mais centralizado. Não propriamente que houvesse um consenso. A intelectualidade militar, por sua formação filosófica positivista, pretendia um regime forte, dentro dos parâmetros da liberdade de cultos e a separação entre a Igreja e o Estado, motivo dos choques com os chegados ao Poder e a Constituição de 1891, elaborada pelos civis, demais federativa. Pela Carta Republicana, cada uma

das antigas Províncias, formava um Estado e o antigo Município Neutro constituía-se no Distrito Federal, permanecendo como a Capital da União, conforme disposição contida no artigo segundo da Lex Legum. Inclusive, por ela, os Estados poderiam incorporar-se entre si, subdividir-se, ou desmembrar-se, para anexar a outros, ou formar novos Estados, mediante aquiescência das respectivas Assembléias. Assim, com os militares centralistas no poder e a Constituição federalista, elaborada pelos civis, Deodoro fecha o Congresso. O Congresso, ainda impregnado de uma autoridade parlamentar desde o Império (arts. 29 e 53 da Carta de 1824), repelindo a deliberação prévia para que fossem escolhidos, Presidente da República, o Marechal Deodoro e seu Vice-Presidente o Ministro da Marinha, Eduardo Wandenkolk, escolheu para Vice, o Marechal Floriano Peixoto, veterano da Guerra do Paraguai e que fora soldado de confiança do Gabinete do Imperador, porém, havia fraternizado com os republicanos. O Poder Legislativo ainda, teimosamente, insistia em aprovar seguidos projetos que o Presidente os vetava sem cerimônia. Os atritos foram crescendo até que se pretendeu apurar a responsabilidade presidencial, com a disposição de processar o Marechal Deodoro e destituí-lo de suas funções civis, razão por que o Presidente dissolveu o Congresso pelo Decreto nº 641, de 3 de novembro de 1891. Cinco dias após, o Rio Grande do Sul se levantou, no que foi seguido pela Bahia e Rio de Janeiro, enquanto o Contra-Almirante Custódio de Melo, à frente da esquadra, intimava Deodoro a abandonar o poder. Deodoro preferiu a renúncia, que ocorreu a 23 de novembro de 1891, transmitindo o governo ao Vice-Presidente, Marechal Floriano Peixoto. Seu primeiro ato, ainda no dia 23 de novembro de 1891, foi baixar o Decreto nº 686, por ele anulando o Decreto nº 641, baixado por Deodoro, por entender que, "em caso algum pode ser dissolvido o Congresso Nacional por ato do Poder Executivo". Em 1894 substituiu o Marechal Floriano Peixoto na Presidência da República o paulista Prudente de Moraes, governando até 1898, sendo que, nos períodos 1896/1897, por motivo de enfermidade foi substituído pelo

médico Manoel Vitorino, seu Vice-Presidente. Em seguida ocupou a Presidência outro paulista, Campos Sales, e que governou de 1898 a 1902. Mais outro presidente, saiu do Estado de São Paulo. Tratava-se de Rodrigues Alves que, governou de 1902 a 1906 até entregar o governo Afonso Pena, que respondeu pelo destino da Nação de 1906 a 1910. No último ano de seu governo, assumiu Nilo Peçanha, Vice-Presidente, em face do falecimento de Afonso Pena. Sucede-lhe, o Marechal Hermes da Fonseca. Ao período seguinte, de 1914 a 1918 foi eleito Venceslau Brás. A esse tempo de novo a geografia e a história delineavam e reativaram novos sentimentos de nacionalidade aos mineiros, localizados que estavam no centro do País, cujas fronteiras, não sendo físicas, talvez sejam mais marcadas. Sucedeu ao Marechal Hermes da Fonseca outro mineiro, Delfim Moreira, de 50 anos de idade, eleito Vice-Presidente na chapa de Rodrigues Alves, que não chegou assumir por morte. Em seguida ocupou a Presidência da República o paraibano Epitácio Pessoa, no período 1919 a 1922. A seguir foi eleito outro mineiro, Artur Bernardes, com 47 anos de idade, que governou, até entregar o governo a Washington Luís, encerrando o período denominado República Velha. Chegamos assim, a 1930. Getúlio Vargas, herdeiro do castilhisismo, advogado e estancieiro gaúcho, aos 47 anos de idade é levado ao poder pela Revolução, governando com elevada autonomia até outubro de 1945. Nesse período foi implantado o Estado Novo, inaugurando-se novos métodos e filosofia política.

Deste modo constata-se que República, tão preconizada por Rui Barbosa, veio a encontrar, no final do século passado, o devido incentivo, decorrentes dos atritos do segundo Imperador com o Exército e com o clero, saindo ela vitoriosa, positivamente, diante de fatores econômicos decorrentes da crise do açúcar, resultante da emancipação anterior da escravatura. Surgiu, deste modo, com a República, a Constituição de 24 de fevereiro de 1891, impregna-

da de federalismo e do liberalismo-político, importados da carta-americana. Porém, mais tarde, através da Reforma Constitucional, possível pela Emenda de 3 de setembro de 1926, veio a ser introduzida a intervenção federal nos Estados.

#### 4. - A CONSTITUIÇÃO DE 1934

A Revolução de 1930 que modificou o ordenamento jurídico liberal da primeira República, com a queda de Washington Luiz, alterou o eixo Bahia-Pernambuco, alimentado pela produção de açúcar, substituindo o eixo por São Paulo-Minas Gerais, fortes produtores de café. No poder, Getúlio Vargas, tratou de lançar as bases de um novo regime, expedindo o Decreto Institucional do Governo Provisório, em 11 de novembro de 1930. Esse Decreto, de nº 19.398, que instituiu o Governo Provisório, confirmava "a dissolução do Congresso Nacional, das atuais Assembleias Legislativas dos Estados (quaisquer que sejam as duas denominações), Câmara ou Assembleias Municipais e quaisquer outros órgãos legislativos ou deliberativos, existentes nos Estados, nos Municípios, no Distrito Federal ou Território do Acre, e dissolvidos os que ainda o não tenham sido de fato". Enquanto o artigo 4 desse Decreto 19.398 mantinha em vigor as Constituições Federais e Estaduais, sujeitas às modificações e restrições estabelecidas, o artigo seguinte determinava: "ficam suspensas as garantias constitucionais e excluída a apreciação judicial os decretos e atos do Governo Provisório ou dos interventores federais, praticados na conformidade da presente lei ou de suas modificações ulteriores". Razão de Othelo Rosa, em seu estudo destinado aos Programas de Partidos Políticos alertar que "a tendência no Brasil sempre foi favorável à Federação. Entretanto quase todos os nossos federalistas aceitam e admitem idéias que, em última análise, desfiguram, mutilam, quando não aniquilam, o princípio federativo". "A autonomia dos Estados foi infinitas vezes ferida de frente e de morte pelo Poder Cen-

tral: e partidos que a tinham esculpido em seus programas , com base inviolável da sua ação política, silenciavam o protesto, aceitavam constrangidamente o fato consumado, contribuindo desta arte para a desfiguração do regime, para o sacrifício do sistema federativo, para a exacerbação violenta das faculdades da União, o que geraria em breve o regime da prepotência absoluta a que chegamos, no qual o Presidente da República se fez, à mingua de resistência e de fiscalização, o dominador único e incontrastável do País. diante de cujo arbítrio haveria de curvar-se um legislativo que ele , e sô ele, elegia e reconhecia, e até um judiciário que ele, e sô ele, escolhia e nomeava". (22) Somente após a Revolução Constitucionalista de São Paulo, em 1932, surgiu, então a Constituição de 16 de julho de 1934, influenciada, marcadamente, pela Constituição de Weimar. A democracia liberal existente passou a ser substituída por uma democracia-social. Daí a instituição de sindicatos, providências, salário mínimo, limitação de lucros, função social da propriedade privada, representação profissional no Congresso, embora , no mais, guardasse o modelo da primeira República. Como "D. Pedro I até 1824 e como Deodoro da Fonseca até 1891, Getúlio governou de 24 de outubro de 1930 até o início de 1934 sem Constituição que lhe embaraçasse a ação, ou limitasse seus movimentos. A Constituinte reunida em 1933 elegeu Getúlio Vargas, Presidente da República, pelo voto indireto, do mesmo modo que em 1891 elegera o Marechal Deodoro da Fonseca. Através da ata referente "A Eleição do Presidente da República" publicada no Diário Oficial da União de 17.07.1934 ficou consignado que "A Assembléia Nacional Constituinte , sufragando o nome do Sr. Getúlio Vargas, para o exercício da suprema magistratura da República, no primeiro período presidencial do novo regime, não fez mais do que obedecer à lógica de uma situação reconhecida pela opinião pública em todo o país. A prática de quaisquer instituições políticas, mesmo quando elaboradas com a preocupação de tornar o seu

---

(22) ROSA, Othelo - A Reorganização Constitucional Brasileira, RJ., Ed. Livr. O Globo, 1961, ps. 21 e 48

funcionamento o mais independente possível de fator pessoal, representado pela mentalidade e pelo caráter dos estadistas colocados nos postos de suprema direção, fica sempre adstrita a esses elementos imponderáveis que decorrem da personalidade dos homens de Governo".

A Constituinte de 1934 teve a preocupação de seguir de perto a de Weimar, de 1919, no propósito cauteloso de determinar a linha limítrofe das atribuições dos poderes da União e dos Estados Federados. Por isso, dita Carta, não se apresentou normativa, criando órgãos e dando-lhes deveres e direitos, mas simplesmente declarativa, nela expondo os três diferentes planos de ação pública em federal, estadual e municipal.

Atesta Pedro Calmon ser assim "necessário investigar a razão do método da Constituição alemã, que neste particular adotamos. Passando do Império à República, o novo Reich teve de afirmar, acima das soberanias locais, da confederação desfeita, os direitos da União, ou da Federação consolidada. A monarquia dos Hohenzollern respeitara, na unificação política da Alemanha, as prerrogativas dos vários reinos e principados confederados. O seu liame era jurídico e histórico, obra do gênio de Bismarck e também das tradições germânicas, de maneira a não contrariar a fisionomia multicelular da Nação. O Estado de 1919 não reconheceu semelhantes prejuízos. Saiu remodelado, à feição das doutrinas de após guerra, da constituinte de Weimar. Saiu nacionalizado, com o seu regime talhado pelos juristas, segundo os figurinos da América do Norte, Suíça e França. Cogitou-se principalmente de armar a União, fortalecê-la, apoiá-la, em contraste com as províncias (chamadas países). E para dar essa consistência à União, havia de especificar a sua competência e considerar que, salvo sobre as matérias da exclusiva alçada do Reich, ficavam os Estados com a Fa -



culdade de legislar supletivamente, isto é, na ausência da mesma iniciativa por parte do Congresso Federal. O caso das federações americanas é o contrário daquele. Aqui, demos força aos Estados, sorte de poliarquia, onde cada unidade defende a sua independência contra a União; e não se compreende, nem seria admissível, a tese da supremacia do direito federal sobre o estadual, porque ambos, no seu primitivo raio de ação, dispõem da mesma autoridade, que a Constituição Nacional lhes transmite. Superior é a Constituição". (23) "A nova Carta Magna, esclarece Pinto Ferreira, sofrendo decisiva influência da Constituição de Weimar, é um reflexo sul-americano dela, catalogando-se o nosso regime não mais como uma democracia liberal, e sim como uma democracia social, com a poderosa ampliação da atividade do Governo no campo econômico. A justiça do Trabalho, o salário mínimo, a nacionalização das empresas, a limitação de lucros, a função social da propriedade privada, o sindicalismo, a representação profissional no Congresso, o intervencionismo estatal, em suma, as grandes bases da democracia social foram instituídas, guardando-se, em certas variantes, no mais, o modelo constitucional de 1891". (24) Entretanto, liderados por Luis Carlos Prestes, pretendeu-se a Revolução Comunista de 27 de novembro de 1935, onde vários militares foram mortos. Objetivando coibir esse tipo de manifestação, não prevista na Constituição de 1934, foram editadas três Emendas Constitucionais, reprimindo com severidade total, futuras atividades subversivas e revolucionárias, centralizando enorme gama de poderes ao Executivo. Pelo Decreto Legislativo nº 6, de 18 de dezembro de 1935 as mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal promulgaram essas 3 Emendas ao texto da Constituição de 1934. A primeira, que representava verdadeira lei de segurança nacional estendia o Estado de sítio, dos casos de iminência de agressão estrangeira ou na emergência de insurreição armada, também no caso de comoção intestina grave, com finalidades

---

(23) CALMON, Pedro - Curso de Direito Constitucional Brasileiro - RJ, Freitas Bastos, 1937, p. 47

(24) FERREIRA, Pinto - op. cit. p. 112

subversivas das instituições políticas e sociais. A segunda, por ato do Poder Executivo, o oficial da ativa, da reserva ou reformado, perderia patente e posto quando praticasse ato ou participasse de movimento subversivo das instituições políticas e sociais. A terceira, também facultava ao Poder Executivo, através de Decreto, demitir sumariamente o funcionário civil, ativo ou inativo que praticasse atos ou participasse de movimento subversivo das instituições políticas e sociais .

## 5. - A CONSTITUIÇÃO DE 1937

Em 1937, uma nova Constituição passou a vigir, consequência da contra-revolução que repeliu o socialismo proletário, com um golpe de Estado. Esgotado o quadriênio previsto no artigo 52 da Constituição anterior e para o qual não poderia ser reeleito o Presidente Getúlio Vargas, Armando de Salles Oliveira renuncia ao governo de São Paulo, claramente se lançando à disputa da Presidência da República. Como candidato das coligações governamentais, foi lançado José Américo de Andrada. A essa altura, entretanto, já a Constituição autoritária de 1937, que mais tarde seria denominada popularmente como "polaca", alusão à da Polônia, feita especialmente para os interesses particulares do Marechal Josef Pilsudki e por ela permanecer indefinidamente no poder, estava sendo clandestinamente elaborada por Francisco Campos, ideólogo direitista. Aproveitando-se as enormes e antagônicas lutas entre os partidos, originários dos choques entre integralistas e comunistas, Getúlio Vargas, sob alegação de uma guerra civil, deu o golpe de 10 de novembro, acabando com os partidos políticos, com as bandeiras e símbolos estaduais, sob pretexto de que o exagerado federalismo, estava enfraquecendo a própria União Federal. Getúlio Vargas, na qualidade de Presidente da República, após imitar Deodoro, colocando tropas à porta da Câmara

e do Senado, outorgou a nova Constituição. Precedendo o texto constitucional, alertava "o estado de apreensão criado no País pela infiltração comunista, que se torna dia a dia mais extensa e mais profunda, exigindo remédios de caráter radical e permanente"; e "atendendo a que, sob as instituições anteriores não dispunha o Estado de meios normais de preservação e de defesa da paz, da segurança e do bem estar do povo", bem como "com o apoio das Forças Armadas e cedendo às inspirações da opinião nacional, umas e outras, justificadamente apreensivas diante dos perigos que ameaçam a nossa unidade e da rapidez com que se vem processando a decomposição das nossas instituições civis e políticas: resolve assegurar à Nação a sua unidade", instalando o Estado Novo. A nova lei fundamental estabeleceu a preeminência do Executivo frente aos poderes clássicos do Legislativo e do Judiciários, criando uma ditadura sui generis, que se propunha a conciliar os interesses do trabalhismo incipiente com as tendências conservadoras do capitalismo, na verdade uma conciliação difícil pelos antagonismos externos das classes sociais". (25) Dissolvidos a Câmara dos Deputados, as Assembléias Legislativas dos Estados e as Câmaras Municipais, o Presidente da República, passou a expedir Decretos-Leis sobre todas as matérias da competência legislativa da União, que manteve a intervenção nos Estados. Diversas Leis Constitucionais em seguida foram baixadas, igualmente por Decreto. A Lei Constitucional nº 1, de 16 de maio de 1938, criou a pena de morte, entre outros casos, ao homicídio cometido por motivo fútil, a quem atentasse contra a vida, a incolumidade ou a liberdade do Presidente da República ou a quem atentasse contra a segurança do Estado. Com a Lei Constitucional nº 2, de 16 de maio de 1938, decretou-se prazo indeterminado aos sessentas dias, constitucionalmente preconizados, para que o Presidente da República pudesse aposentar ou reformar funcionários civis e militares, a juízo exclusivo do Governo e no interesse do regime, cujo afastamento fosse necessário.

---

(25) FERREIRA, Pinto - op. cit. p. 113

Havendo sido suspensa a autonomia dos Estados a Constituição de 1937 se filiou à corrente platina do intervencionismo. Daí a figura do Interventor Federal, pertencente ao direito argentino, ser assimilada pela experiência brasileira. Com o Decreto-Lei nº 1.202, de 8 de abril de 1939, foi organizada a administração dos Estados e dos Municípios, facultando aos Interventores ou Governadores e aos Prefeitos Municipais expedirem também Decretos - -Leis e sancioná-los, auxiliados diretamente por um Departamento Administrativo, nomeado pelo Presidente da República. Pelo citado Decreto-Lei nº 1.202 foram estendidos aos Interventores e Governadores as garantias deferidas ao Presidente da República para que, durante o estado de emergência, os atos praticados em virtude dele fossem excluídos de apreciação judicial. Em 1943, através do Decreto-Lei 5.511, datado de 21 de maio, veio a ser alterado o artigo 59 do Decreto-Lei 1.202, pelo qual "Ao Interventor ou Governador e ao Prefeito cabe exercer as funções executivas e, em colaboração com o Conselho Administrativo, legislar nas matérias da competência dos Estados e Municípios, enquanto não se constituírem os respectivos órgãos legislativos". Objetivando maior centralização a respeito das finanças públicas em 18 de setembro de 1940, foi baixada a Lei Constitucional nº 3 e, dois dias após, a Lei Constitucional nº 4, disciplinando a incidência dos tributos estaduais, pelo primeiro, e pelo segundo, a competência privativa da União de tributar a produção, a distribuição e o consumo, inclusive a importação e a exportação do carvão mineral nacional e dos combustíveis e lubrificantes líquidos de qualquer origem face às restrições impostas pela Segunda Guerra Mundial. O ordenamento jurídico sofreu total reforma com os códigos que passaram a ser outorgados, na forma do artigo 180 da Constituição. Foi assim o Código de Processo Penal, pelo Decreto-Lei 3.931 (de 11.12.41) e sua Lei de Introdução, pelo Decreto-Lei nº 3.689 (de 03.10.41) o Código Penal, pelo Decreto-Lei 3.914 (de 14.12.41) e sua Lei de Introdução, pelo Decreto-Lei 2.848 (de 07.12.41), bem como a Lei de Contraven-

ções Penais, pelo Decreto-Lei 3.688 (de 03.10.41) a Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro, pelo Decreto - Lei nº 4.657 (de 04.09.42) e o Código de Processo Civil, pelo Decreto-Lei 1.608 (de 18.09.39). A essa época a ditadura getulista encontrava-se em sua melhor fase, com a plena concentração de poderes em mãos do ôrgão Executivo que se colocava acima das leis e manipulava com a Constituição. Contudo cristalizava-se a ditadura mais em função da crise social e econômica decorrente dos acontecimentos externos , com o Brasil lutando contra a Alemanha nazista e a Itália Fascista. "É significativo que, em meio às dificuldades da Segunda Grande Guerra, o Governo brasileiro haja conseguido dotar o País de um moderno complexo siderúrgico", (26 ) construindo a Usina de Volta Redonda. Graças aos esforços internos de Guerra, muitas possibilidades foram aceleradas e conseqüentemente maior estímulo ocorreu ao desenvolvimento. As indústrias de pequeno porte, devidamente estimuladas, recebendo grandes impulsos com as novas técnicas de fabricação bélica, transformaram-se em grandiosos parques industriais, empolgados pela crescente produção. "O Brasil que participou, também da Segunda Grande Guerra ao lado dos aliados, sofreu, como todas as Nações, os efeitos desse conflito universal, e ainda duramente, pois que nossa economia continuava a apoiar-se, principalmente, no café". (27)

A Carta Constitucional de 1937 servia , como medida, durante aquela época de emergência, estimulando um governo profundamente autoritário, com a preeminên-

---

(26) FURTADO, Celso - Formação Econômica da América Latina , RJ, Ed., 1969, p. 214

(27) BANDECCHI, Brasil - História Econômica e Administrativa do Brasil. SP., Ed. Didática Irradiante S/A , 1970, p. 158 .

cia incontestável do Executivo. Tal fato, aos poucos, foi merecendo contestação popular, através de um consenso partido das áreas militares. Isto porque os oficiais que tinham enfrentado a própria morte nos campos de batalha da Europa, chocados com a gritante contradição de se encontrarem submetidos, na ordem interna, à mesma ideologia que combatiam no plano externo, abominavam esse Estado Novo. A FEB marcou, a fundo, o princípio da mudança no Brasil, diante do paradoxo de um país viver em regime ditatorial e participar de uma guerra de caráter marcadamente ideológico, logo ao lado das democracias. Seriam inevitáveis as consequências.

Em 28 de fevereiro de 1945, Getúlio Vargas, entendendo "que se criaram as condições necessárias para que entre em funcionamento o sistema dos órgãos representativos", e assim se expressando no preâmbulo, baixou a Lei Constitucional nº 9, alterando a redação de trinta e seis artigos, da Carta Constitucional, mais uma vez dando sequência aos poderes constituintes reservados ao Executivo com exclusividade. Através da Lei Constitucional nº 10, de 26 de maio de 1945, Getúlio Vargas, acrescentou norma especial ao artigo 92 da Constituição de 1937, por ela autorizando aos Juizes de Direito a possibilidade de exercerem, cumulativamente, as funções de Juizes Eleitorais. De flagrada a sucessão presidencial, concordou então, o Governo, em convocar o eleitorado, não mais para o plebiscito previsto no artigo 187 da Constituição de 1937 que deveria ser regulado em Decreto jamais efetivado e destinado a apreciar aquela Carta Magna, mas para eleição regular, democraticamente, do Congresso Nacional, que elegeria também o futuro Chefe de Governo. Antes de realizado o pleito ocorreu a deposição de Getúlio Vargas no dia 29 de outubro de 1945, assumindo o poder o Ministro José Linhares, presidente do Supremo Tribunal Federal, interinamente, até o dia 30 de janeiro de 1946. Usando, igualmente, da plenitude da

função constituinte, o Ministro-Presidente José Linhares, no dia 30 de outubro de 1946, baixou a Lei Constitucional nº 11, também subscrita pelo constitucionalista Sampaio Dória, por ela reformando, mais uma vez, o artigo 92 da Constituição de 1937, facultando aos Magistrados a possibilidade de acumularem também cargos em comissão e de confiança, sem que importasse violação passível da perda do cargo judiciário. No dia 7 de novembro de 1945 o interino Presidente da República, baixou ainda a Lei Constitucional nº 12 revogando expressamente o artigo 177 da Lex Legum, que facultava ao Chefe do Governo aposentar ou reformar os funcionários civis e militares. Com a revogação desse dispositivo ressuscitou a alma nacional, ferreada que se encontrava, submetida a uma auto-censura a atrofiar quaisquer manifestações, por mais legítimas. Procedidas as eleições, em 1945, foi eleito o General Eurico Gaspar Dutra, ex-Ministro da Guerra, para a Presidência da República, governando de 1946 a 1951; bem como pelas mesmas eleições convocada a Assembleia Constituinte, especialmente para elaborar uma nova Carta àquela que regeu e estimulou o Estado Novo.

## 6. - A CONSTITUIÇÃO DE 1946

Confiado o projeto a uma comissão especializada, e posteriormente recomposto, em 18 de setembro de 1946, na Sala das Sessões da Assembleia Constituinte, presidida por Fernando de Mello Vianna, foi promulgada solenemente a Constituição de 1946. Os escólios do mestre pernambucano Pinto Ferreira, acrescentam que três fontes marcaram e influíram reciprocamente na criação dessa Lei fundamental. A primeira, "a Constituição ianque de 1787, como princípio da descentralização, com o federalismo e o municipalismo". A segunda fonte "é a Constituição francesa de 1848, pela qual se estabeleceu um certo corte no presidencialismo caudilhesco da tradição brasileira. Transformou os

Ministros de Estado em pessoas politicamente responsáveis". A terceira fonte, "enfim, é a Constituição alemã de Weimar, que instalou no mundo a democracia-social, por meio das novas medidas de intervencionalismo, do planejamento, da legislação trabalhista ou das leis antitrustes, do sindicalismo e direito de greve, dos direitos sociais, numa reação contra o puro liberalismo econômico". (28) A quinta Constituição, apresentou-se mais de acordo com as tradições da cultura e da sociedade brasileira." É avançada, na aceção das conquistas sociais, conservadora, quanto às garantias individuais, à forma do Estado, restituindo o tipo federal e equilibrada na sua linha de compromisso intermediário das soluções extremadas, como documento histórico - ideológico que assinala uma época de apaziguamento, tendo por base a ordem jurídica e por objeto o bem comum". (29) O presidencialismo republicano encontrou sua melhor fase, com o maior estímulo na democracia representativa. Ainda no governo do Marechal Eurico Gaspar Dutra foi aprovada a Emenda Constitucional nº 1 respeitando-se os rígidos trâmites legislativos impostos pelo artigo 217 da Carta Magna, impedindo sempre que possível, a reforma da Constituição, com isso fortalecendo-a, deferindo-lhe uma supremacia sobre as leis ordinárias. "É o órgão judiciário poder e não apenas atividade judiciária, quando, na solução de conflitos de direito, passa opôr-se ao Executivo e, mais ainda, também às vezes ao Legislativo, um e outro fora da lei, ou da Constituição. Nas autocracias de qualquer espécie, a atividade judiciária é sempre função sem ser poder, pois se subordina à onipotência do chefe. Só onde não se hierarquizam todos os agentes do estado ao arbítrio de um chefe, é possível a coexistência de órgãos da soberania, independentes e coordenados en-

---

(28) FERREIRA, Pinto - op. cit. p. 174

(29) CALMON, Pedro - Curso de Direito Constitucional Brasileiro, apud Brasil Bandecchi - História Econômica e Administrativa do Brasil, SP., Ed. Did. Irradiante S/A, 1970, p. 160



tre si, e o ramo judiciários é poder". (30)

O ano de 1954 foi um ano divisório na história nacional, pautado de vários acontecimentos políticos. Após governar ditatorialmente o Brasil por quinze anos, Vargas retornou ao poder, concorrendo e vencendo uma eleição livre para a presidência. Todavia a Nação brasileira havia experimentado excelente regime constitucional com o presidente Dutra, legando uma imprensa livre e crítica. Nesse segundo período verificou Vargas que era muito difícil governar um país nessas condições, ainda porque o órgão legislativo tributava pesadas desconfianças ao ex-ditador. Procurando fortalecer seu popularismo junto ao operário e classe média, foi escolhido para Ministro do Trabalho, João Goulart, destinado a unificar os sindicatos trabalhistas numa

---

(30) DORIA, A. de Sampaio - Curso de Direito Constitucional. SP., Cia. Ed. Nac., 1946, 2º vol., p. 161

formidável Confederação Geral do Trabalho. Desde logo João Goulart se incompatibilizou com os militares conservadores (31). Uma enorme crise político-militar, foi sufocada, em fevereiro de 1954 .

---

(31) PASQUALINI, Alberto - Grande teórico do trabalhismo, em suas Diretrizes Fundamentais do Trabalho Brasileiro destaca: "Afirma-se que a produção capitalista visa exclusivamente o lucro, ao passo que a produção deve ter em vista a satisfação de necessidades. A forma preconizada para eliminar inconvenientes seria a socialização dos meios de produção. Dessa forma, a produção se realizaria para o consumo e não para o lucro e o trabalhador receberia, pelo menos teoricamente, o valor integral do seu trabalho. É assim que muitos apontam o socialismo como um meio de eliminar certos elementos de usura social. Pondo de lado quaisquer considerações sobre a orientação filosófica de certas formas de socialismo, mas encarando apenas o tipo de estrutura política, deveremos observar que, no Brasil, não existiam condições materiais, objetivas, nem condições psicológicas e políticas para a instituição do socialismo. Fazendo sempre abstração de quaisquer considerações de caráter filosófico, é preciso observar que a socialização a posteriori pressupõe algo que se possa socializar. É necessário um certo desenvolvimento industrial, sob a forma socialista, seria, no Brasil, um contra-senso. Nem existem meios técnicos nem meios financeiros, nem educação para tal empresa. Isso não significa que o Estado, em certos casos, não deva tomar a iniciativa dos empreendimentos econômicos, sobretudo quando estes transcendem os limites das possibilidades ou das conveniências do empreendimento privado. Para isso, porém, é sempre necessária uma preparação técnica e o treinamento de homens que sejam capazes de dirigir, com elevado espírito público, empresas dessa natureza. Será esse, portanto um consentimento mais para as novas gerações. Vê-se, pois, que, embora o objetivo fundamental do trabalhismo possa ser o mesmo em todo o mundo, a maneira de atual e realizar-se, será diferente conforme as condições peculiares e o grau de civilização e cultura de cada País. Na Inglaterra, o trabalhismo é socialista. No Brasil, não poderia sê-lo pela ausência dos pressupostos". (Bases e Sugestões para uma Política Social. R.J., Livr. s. José, 1958, p. 86)

Em agosto, vinte e cinco generais do Exército, entre eles Juarez Távora, Humberto Castello Branco, Henrique Lott e outros, expediram o célebre manifesto exigindo a renúncia do Presidente, como o melhor caminho para tranquilizar o povo e manter unidas as Forças Armadas. Recebendo o manifesto do Exército no dia imediato, em 23 de agosto, Getúlio Vargas afirmava que sô morto deixaria o Palácio do Catete. Todavia, após uma reunião de emergência de seu Ministério, às 4 horas da madrugada do dia 24 de agosto, então com 71 anos de idade, assimilando a pressão militar, concordou em se licenciar do cargo presidencial por noventa dias. Recolhendo-se ao seu quarto, meia hora após, suicidava-se com um tiro no coração, deixando dois bilhetes. O primeiro escrito à mão informando que "ã sanha dos meus inimigos, deixo o legado de minha morte". O outro, datilografado, constituia-se num Manifesto Político onde confessava que "depois de decênios de domínio e espoliação dos grupos econômicos e financeiros internacionais, fiz-me Chefe de uma revolução e venci. Iniciei o trabalho de libertação e instaurei o regime de liberdade social. Tive de renunciar. Voltei ao Governo nos braços do povo. A campanha subterrânea dos grupos internacionais aliou-se à dos grupos nacionais, revoltados contra o regime de garantias ao trabalho. Não querem que o trabalhador seja livre. Não querem que o povo seja independente. Tenho lutado mês a mês, dia a dia, hora a hora, resistindo a uma pressão constante, incessante, tudo suportando em silêncio, tudo esquecendo, renunciando a mim mesmo. Lutei contra a espoliação do Brasil. Lutei contra a espoliação do povo. Tenho lutado de peito aberto. O ódio, as infâmias, a calúnia não abateram meu ânimo. Eu vos dei a minha vida. Agora vos ofereço a minha morte. Nada receio. Serenamente, dou o primeiro passo a caminho da eternidade. E saio da vida para entrar na História". Na qualidade de Vice-Presidente assumiu a chefia do governo o jornalista Café Filho, governando de 1954 a 1955, em que pese o mandato somente se expirasse em 1º de janeiro de 1956. Realiza

das eleições diretas para renovação da Câmara e Senado e Governadores, em São Paulo o prefeito da capital, Jânio Quadros, derrotou o governador Ademar de Barros, grangeando enorme simpatia nacional. Realizadas as eleições presidenciais, em 3 de outubro de 1956, detendo trinta e seis por cento do eleitorado contra trinta por cento destinado a Juarez Távora, foi eleito Presidente da República Juscelino Kubitschek, tendo como Vice-Presidente João Goulart. Após as eleições começou a desmoronar o governo Café Filho, quando, renunciaram o Ministro da Viação e Obras Públicas, o presidente do Banco do Brasil e o presidente do IBC, em solidariedade ao Ministro da Fazenda José M. Whitaker, anteriormente demissionário, em face da recusa presidencial de promulgar e reforma cambial. O ataque cardíaco de que foi acometido Café Filho, em 8 de novembro, determinou a assunção do poder pelo Deputado Carlos Luz, na qualidade de Presidente da Câmara, conforme preceito constitucional. Três dias após o Ministro da Guerra, General Teixeira Lott, entendendo que o Presidente Carlos Luz havia planejado um golpe para impedir a posse de Juscelino Kubitschek, não exitou em dar um golpe preventivo, segundo uns ou um contra-golpe, segundo outros. No mesmo dia 11 de novembro de 1955, reunido o Congresso, assumiu a Presidência, o senador catarinense Nereu Ramos, então Vice-Presidente do Senado, face ao duplo impedimento de Café Filho e Carlos Luz, governando até janeiro de 1956. Entretanto, dois dias após a posse de Nereu Ramos retornou o ex-Presidente Carlos Luz a bordo do Tamandaré, quando renunciou ao cargo de presidente da Câmara dos Deputados, mas continuando como congressista. Quando todos os ânimos pareciam serenados, em 21 de novembro, novamente reacendeu o calor de uma outra crise, com o retorno de Café Filho anunciando recuperação física e disposição de assumir o seu posto constitucional. Um segundo golpe de Estado é executado, no dia 22 de novembro, a fim de incapacitar Café Filho ao exercício do cargo, pretendido para impedir a posse do presidente eleito. Contornadas as situações e equacionados os pro-

blemas políticos, em 31 de janeiro de 1956 foi empossado no Rio de Janeiro Juscelino Kubitschek, recebendo solenemente a faixa presidencial das mãos do senador catarinense que, com habilidade e auxílio de seu Ministro da Guerra, General Teixeira Lott, na qualidade de Presidente provisório da República, com elevada serenidade, soube esfriar os ânimos, até mesmo, dos mais exaltados. O ex-presidente provisório contudo, permaneceu vigilante e, com Teixeira Lott, passou a integrar o Ministério, ocupando as pastas da Justiça e da Guerra, respectivamente.

O Governo de Juscelino Kubitschek, no período de 1956 a 1961 foi de relativa estabilidade política, quando a Nação brasileira experimentou decisivo aceleramento ao desenvolvimento, em que pese o aumento da inflação atingir índice alarmantes. A 21 de abril de 1960, foi inaugurada a nova Capital do Brasil, denominada Brasília. Nesse mesmo ano, realizadas eleições sucessórias, foi eleito o ex-governador do Estado de São Paulo, Jânio Quadros, detendo quase cinquenta por cento do eleitorado, derrotando o General Lott. Interessante notar que o candidato à Vice-Presidente apoiado pela Coligação partidária vitoriosa, Sr. Milton Campos, não logrou o mesmo êxito, sendo reeleito João Goulart. Nessa eleição saíram vitoriosos Carvalho Pinto para Governador do Estado de São Paulo, Carlos Lacerda para o Estado da Guanabara, Magalhães Pinto para o Estado de Minas Gerais, Nei Braga para o Estado do Paraná, Celso Ramos para o Estado de Santa Catarina e Leonel Brizola, para o Estado do Rio Grande do Sul. Conhecidos os resultados Jânio Quadros procurando apoio fora do Congresso, pretendeu realizar reuniões mensais com os governadores. A primeira delas realizou-se em Florianópolis, com Jânio Quadros reunindo-se com Celso Ramos, Leonel Brizola e Nei Braga. Santa Catarina, então recebeu promessa de enorme ajuda financeira, destinada a construção do Hospital Celso Ramos, na Capital. Dando continuidade as reuniões com governadores, presidiu outras no

Mato Grosso, na Paraíba e no Rio de Janeiro. Cumprindo a promessa feita durante a campanha eleitoral, o Chefe do Governo iniciou um programa para estreitar as relações comerciais com os países comunistas, firmando acordos com a Rússia, a Albânia, a Bulgária, a Tchecoslováquia, a Iugoslávia, a Polônia, a Hungria e a Alemanha Oriental. No dia 19 de agosto o Presidente da República, recebeu o Ministro da Indústria e Comércio de Cuba, em Brasília, a quem outorgou a Ordem do Cruzeiro do Sul, numa atitude profundamente discutida na ocasião. No dia 24 de agosto foi nomeado Embaixador dos Estados Unidos no Brasil, o professor da Harvard, Lincoln Gordon, em substituição a John Cabot, desgastado com Jânio Quadros. Alguns meses antes Lincoln Gordon estivera no Brasil, assessorando Adolf Berle Jr., que presidira uma missão especial para coordenar a política norte-americana no hemisfério sul. No dia 25 de agosto de 1961 o jornal Izvestia, editado em Moscou, publica na íntegra, a carta-resposta de Nikita Kruschev a Jânio Quadros, "preparando o terreno para o reatamento das relações diplomáticas entre o Brasil e a Rússia". (32) Todavia, nesse mesmo dia, Jânio Quadros vem de renunciar, surpreendentemente, ao cargo presidencial, deixando toda a Nação perplexa. Uma nova crise política, que parecia gravíssima e de severas consequências, foi-se agigantando com os militares recusando a posse do Vice-Presidente na Chefia Suprema. João Goulart, ausente da Nação, se encontrava na França. O Congresso Nacional então, aceitando a renúncia de Jânio Quadros empossou o Presidente da Câmara dos Deputados, Ranieri Mazzilli, Presidente Provisório. O Marechal Lott companheiro de chapa de João Goulart é preso, por haver se solidarizado com o Vice-Presidente e acusar alguns militares de pretenderem prender João Goulart tão logo regressasse. Uma revolução, estimulada pela "rede de liberdade" que usava co-

---

(32) YOUNG, Jordan - Brasil 1954/1964: Fim de um Ciclo Civil. (trad. Milton Pessoa) RJ., Ed. Nova Fronteira, 1974, p. 1125

mo armas diuturnos incitamentos radiofônicos, eclodiu em de fesa da Constituição de 1946. Forças militares do II Exército, seguem rumo norte e ultrapassam a fronteira catarinense enquanto contingentes do II Exército avançavam rumo ao Sul, igualmente ultrapassando a outra fronteira catarinense, prenunciando um choque armado. Numa sessão de sábado, dia 2 de setembro, o Congresso brasileiro aprovou a reforma constitucional restringindo os poderes presidenciais, criando uma forma de governo parlamentar. A Constituição de 1946, testemunhando profundas e seguidas crises políticas, elaborada para governos presidencialistas, teve que conformar-se a um regime parlamentar, aos moldes britânicos jamais previstos pelos constituintes.

Pela reforma Constitucional brasileira, denominada como Ato Adicional, o Poder Executivo passou a ser exercido pelo Presidente da República e por um Conselho de Ministros, cabendo a este a direção e a responsabilidade da política do Governo, assim como da administração foi conferido ao Poder Legislativo, que passou a governar através de um Gabinete. O próprio Presidente da República seria eleito pelo Congresso, cabendo a aquele nomear o Presidente do Conselho de Ministros e por indicação deste, os demais Ministros de Estado, exonerando-os quando a Câmara dos Deputados lhes retirasse a Confiança. Aliás, na forma do artigo 70 do Ato Adicional, todos os atos do Presidente da República deveriam ser referendados pelo Presidente do Conselho e pelo Ministro competente, como condição de sua validade. É "o Governo de Gabinete, como o seu próprio nome indica, que supõe a existência de um gabinete ou ministério, como um primeiro motor de propulsão da atividade política". (33) Daí a Emenda Constitucional nº 4 haver expressamente consignado, em seu artigo 21, entre as Disposições Transitórias, que "o Vice-Presidente da República, eleito a 3 de outubro de 1960, exercerá o cargo de Presidente da República, nos

---

(33) FERREIRA, Pinto - op. cit. p. 274

termos deste Ato Adicional, até 31 de janeiro de 1966, prestará compromisso perante o Congresso Nacional e, na mesma reunião, indicará a aprovação dele, o nome do Presidente do Conselho e a composição do primeiro Conselho de Ministros", determinando, ainda, um plebiscito para 1965 auscultando a opinião sobre a manutenção do sistema parlamentar ou o retorno ao sistema presidencial .

Submetendo-se ao novo sistema parlamentar, João Goulart foi empossado como Chefe de Estado, nomeando Tancredo Neves como Primeiro Ministro, que indicou um Gabinete de coalizção, com Ulisses Guimarães para a Pasta da Indústria e Comércio, Franco Montoro para a Pasta do Trabalho e Previdência Social e Santiago Dantas como Chanceler, que incrementando a política independente preconizada por Jânio Quadros, reatou as relações diplomáticas com a URSS .

Vários Gabinetes foram se sucedendo sem que alcançassem sequer sua própria composição. Com a renúncia de Tancredo Neves e de seu Gabinete para concorrerem às eleições foi indicado premier Francisco San Thiago Dantas , rejeitado pelo Congresso. O próximo candidato, indicado ao cargo de Primeiro Ministro, foi o Presidente do Senado Auro de Moura Andrade que renunciou dois dias após. A crise de Gabinete se intensificou, sendo escolhido o magistrado gaúcho Francisco Brochado da Rocha ao cargo que, formando seu Gabinete, também renunciou dois meses depois, vindo a falecer dez dias após, vítima de hemorragia cerebral. Enquanto as crises iam-se sucedendo, o governador Leonel Brizola , aproveitando-se da ocasião, ordenou a encampação da empresa que explorava o sistema telefônico gaúcho, subsidiária da "International Telephone & Telegraph - III", suscitando severas críticas por parte do Departamento de Estado Norte-



americano. As preocupações internacionais ampliaram-se com as encampações da Companhia de Energia Elétrica do RGS, subsidiária da "American & Foreign Power" e de uma unidade integrada ao complexo industrial da "Swift & Co.", bem como da "Transway & Power Co. Ltd.", em Pernambuco, acelerando os processos de nacionalizações .

Novo Gabinete foi composto sob a chefia do Ministro Hermes Lima, enquanto crescia um interesse plebiscitário, insuflado pelo Comando Geral dos Trabalhadores. Finalmente, após inúmeras greves nacionais, o Congresso marcou o plebiscito que, realizado no início de 1963, por maioria absoluta, rejeitando o parlamentarismo, opinou pelo retorno ao sistema presidencial de governo. Demitido , coletivamente o Gabinete foi empossado João Goulart, restabelecendo-se o governo presidencial através da Emenda Constitucional nº 6, de 23 de janeiro de 1963 .

A essa época a fragmentação política era evidente e cada vez mais evidenciava que o Presidente da República tornava-se incapaz de exercer o controle social, agitado profundamente pelo Comando Geral dos Trabalhadores (CGT), Frente Parlamentar Nacionalista (FPN) , União Nacional de Estudantes (UNE) e Frente de Mobilização Nacional (FMN). Os grupos de direita e conservadores reagiram com a formação da Ação Democrática Parlamentar, acusando João Goulart de pretender uma nova ditadura no Brasil . A Revolta dos Sargentos em Brasília, mantendo como refém o Ministro do Supremo Tribunal Federal Victor Nunes Leal, estimulou João Goulart a solicitar ao Congresso que fosse declarado Estado de sítio, por trinta dias, a fim de que pudesse enfrentar aqueles que ameaçavam às instituições e a ordem política. Esse pedido, porém, foi recebido com reserva pelos parlamentares que viam nele uma conspiração para tomada do poder com a derrubada do regime .

O General Humberto Castello Branco, chefe do Estado-Maior do Exército e que tinha sido convidado para ser Ministro da Guerra, em carta dirigida ao Ministro Jair Dantas Ribeiro, manifestou o pensamento de vários oficiais do escalão superior, também em contrário ao pretendido Estado de sítio, por entender imprudente e em desacordo com a vontade geral das altas patentes militares do País. Todavia o Congresso tomou uma medida extraordinária a 16 de dezembro ao decidir continuar funcionando durante os festejos do Natal a fim de que João Goulart não se aproveitasse do recesso para declarar o Estado de sítio. Assim, foram resguardadas todas as possibilidades para que não fossem decretadas unilateralmente as pretendidas medidas excepcionais. Decorrentes de todas essas crises políticas a economia nacional se ressentia com o aceleramento incontrollável da inflação, que atingia índices alarmantes, com os gastos públicos cada vez maiores. Os seguidos reajustamentos salariais na ordem de 70%, embora concedidos objetivando dividendos eleitorais, mais sufocavam a economia, alargando o empobrecimento e achatando violentamente as classes sociais, com o custo de vida subindo para 95,8%.

A situação crítica do Brasil mais se estrangulou, ao iniciar o ano de 1964, com o programa de Reforma Agrária inteiramente concluído e destinado a desapropriar extensas áreas de terras, numa faixa de dez quilômetros de cada lado das rodovias federais, estradas de ferro e represas. Enquanto camponeses, em Goiás, preparavam-se para apossar terras, em Minas Gerais tradicionais elites latifundiárias organizavam a defesa armada de suas propriedades. Uma fase de estupor metamorfoseara sentimentos, determinando entorpecimento de vários setores dirigentes. O ambiente católico, outrora centrista, por suas autoridades eclesiásticas, inclinava-se para a centro-esquerda. Destas manifestações é protagonista principal a figura extremamente característica de D. Helder Câmara, Arcebispo

e Olinda e Recife.

Sem maiores preocupações descritivas com o status quo de 1964, que ensejou o movimento político militar que alterou as estruturas brasileiras, denominado inteiramente pela terminologia oficial como "Revolução de 31 de março", ou "Revolução vitoriosa" e sem pretender qualificá-la como "golpe de Estado" ou "contra-Revolução", cumpre recordar a Circular Reservada que o Estado Maior do Exército entendeu expedir, em 20 de março daquele ano, posteriormente tornada ostensiva, mas considerada como o canal aglutinador de todas as forças culturais, políticas e militares insatisfeitas: "A insurreição é um recurso legítimo de um povo". As Forças Armadas não podem atrair o Brasil". "Para talvez submeter a Nação ao comunismo de Moscou? Isto sim, é que seria antipátria, antinação e antipovo". "E há quem deseje que as Forças Armadas fiquem omisas ou caudatárias do comando da subversão". (34) Essa circular, assinada pelo General Castello Branco, se tornou um sinal verde ao aglutinamento, despertando o patriotismo de quem se encontrava adormecido .

---

(34) VIANA Fº, Luís - O Governo Castelo Branco, RJ., Liv-José Olympio, 1975, p. 20

C a p í t u l o 39 :

A REVOLUÇÃO DE 1964

---

## 1. - O RESTABELECIMENTO DA ORDEM

Um movimento eclodiu com o apoio político, militar, liderado pelos governadores da Guanabara, Minas Gerais e São Paulo, sob o aplauso de altas patentes militares conservadoras, insatisfeitas com o descalabro econômico da Nação. Ao poder galgaram os militares e instituíram uma nova ordem jurídica, desmantelando autoritariamente o status quo ante. "A ação foi tão rápida, a vitória tão completa e a ausência de qualquer reação tão flagrante que todos ignoraram os contornos políticos do novo regime". (35) O ex-presidente João Goulart refugia-se no Uruguai. O Presidente do Senado, Auro Moura Andrade, após declarar vago oficialmente o cargo de Presidente, dá posse ao Presidente da Câmara dos Deputados Ranieri Mazzilli, o segundo na linha de sucessão. A nova elite política, que apoiava o movimento militar, confiante que o artigo 79 da Constituição havia sido respeitado na sucessão presidencial e, assim, toda ela seria também observada, pretendeu o retorno dos militares aos quartéis (36), da mesma forma como havia ocorrido em 1954, em 1955 e em 1961.

Todavia, após o Diário Oficial da União, de 10 de abril de 1964, publicar o Ato Institucional nº 1, editado na véspera, ficou claro que se pretendia um novo regime, com o executivo amplamente fortalecido.

---

(35) FIECHTER, Georges André - O Regime Modernizador do Brasil. RJ., Fund. Get. Vargas, 1974, p. 53

(36) STEPAN, Alfred - Os Militares na Política (trad. Italo Tronca). RJ., Ed. Arte Nova, 1975, p. 127

## 2. - PRÓDROMOS DA NOVA ORDEM

O movimento insurrecional, iniciando em 31 de março, partiu inesperadamente da 4ª Região Militar, sediada em Juiz de Fora, comandada pelo General Olímpio Mourão, com a adesão do Governador Magalhães Pinto. Enquanto isso na Guanabara, se elaborava um "manifesto para transmitir a palavra e pensamento da cúpula revolucionária". Assinavam o Manifesto os Generais do Exército Arthur da Costa e Silva, Humberto de Alencar Castello Branco e Décio Palmério de Escobar. O País seria devolvido à segurança das instituições democráticas, e preservada a estrutura das Forças Armadas. Na realidade, uma contra-revolução. (37)

Desde logo a maior preocupação do General Costa e Silva era de elaborar uma lista de cassação de mandatos e direitos políticos. Em vista dos vários nomes relacionados, com muitos parlamentares incluídos, as cassações pretendidas não foram possíveis pelo Congresso, cujos líderes procrastinaram pronunciamentos. Convocando Francisco Campos para examinar a cópia do documento, então denominado Ato Institucional, entendeu que o mesmo deveria ser outorgado, diante da resistência do Congresso Nacional. "Foi o que ocorreu. Francisco Campos, que, entre os seus títulos contava o de autor da Constituição do Estado Novo, de 1937, saboreava a oportunidade e, incontinentemente, propôs-se a redigir um preâmbulo em substituição aos considerandos que precediam o texto. "Juridicamente, a situação era perfeita e a solução adequada, pois com ela se preservava a Revolução, outorgando-lhe poderes para rápida e real transformação no

---

(37) VIANA Fº, Luís - op. cit. p. 27

País, mantido o Legislativo, o Judiciário, e, até, a própria Constituição, que sofreu modificações imprescindíveis". (38)

### 3. - AI: A ORDEM SANEADA

Editado no dia 9 de abril de 1964 e publicado no dia imediato, ao Ato Institucional (39) acompanhou uma relação de quarenta parlamentares cassados; encimados por João Goulart, seguido de Jânio Quadros e Juscelino Kubitschek, além de seis governadores de Estados. Interessante notar que, pelo artigo 11, restou delimitado que referido Ato Institucional vigoraria "desde a sua data até 31 de janeiro de 1966", coerentemente com o artigo 2º do mesmo diploma que consignou prazo ao mandato do novo Presidente, eleito in diretamente pelo Congresso, "até 31 de janeiro de 1966", data em que concluiria o mandato constitucional o ex-Presidente anterior.

A nova ordem jurídica peremptoriamente de clarava: "a Revolução vitoriosa se investe no exercício do Poder Constitucional", porque "este se manifesta pela eleição popular ou pela revolução. Esta é a forma mais expressiva e mais radical do Poder Constituinte, legitima-se por si mesma. Ela destitui o governo anterior e tem a capacidade de

---

(38) VIANA Fº, Luís - op. cit. p. 57

(39) O primeiro Ato Institucional não tinha número especial, pois se pretendia fosse o único. Um ano depois, o Poder Revolucionário via-se assinando outro diploma institucional que foi designado como Ato Institucional nº 2, ficando o anterior conhecido como AI-1.

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". Do preâmbulo do AI-1, ficou esclarecido que "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 seu único titular", para concluir que "a revolução não procura legitimar-se através do Congresso. Este é que recebe deste Ato Institucional, resultante do Poder Constituinte, inerente a todas as revoluções, a sua legitimação". Relativamente aos Direitos e Garantias Individuais, constitucionalmente estabelecidos e previstas na Carta Magna de 1946, mantida, foram eles suspensos por seis meses a fim de possibilitarem cassações de mandatos legislativos. Porém, pelo § 3º do artigo 7, desse AI-1, todas as demissões, aposentadorias ou reformas, não poderiam ser reapreciadas judicialmente, salvo o mero exame das formalidades extrínsecas.

O problema sucessório, estabelecido pelo artigo 2º do Ato Institucional passou a ser equacionado no mesmo dia em que o diploma revolucionário foi editado.

Consultadas as lideranças políticas, no dia 11 de abril de 1964 o Congresso Nacional, por votação indireta e nominal elege o Primeiro Presidente Militar, o Marechal Castello Branco. Poucos dias após haver assumido, em carta enviada a seu filho, Comandante Paulo Castello Branco, o Presidente da República, claramente definia a sua situação à frente do governo brasileiro, confessando: "sou verdadeiramente o síndico de uma falência, cuja massa falida se encontra numa desordem incrível". Mês seguinte a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, promulgaram duas Emendas Constitucionais (à Constituição de 1946 vigente), suspendendo a prévia autorização orçamentária para cobrança de tributos duran



te o exercício, bem como autorizava o Executivo a enviar até 31 de julho de cada ano a respectiva proposta orçamentária . Interessante notar o equívoco, talvez originado pela pressa na apreciação dessas duas Emendas pelo Poder Legislativo . Ocorre que a Emenda Constitucional nº 7, foi promulgada no dia 23 de maio, enquanto que na véspera, dia 22, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 8, como se a posterior pudes se anteceder cronologicamente a outra. Ainda em 1964 foram promulgadas mais duas outras Emendas Constitucionais, estabelecendo normas para eleição do futuro Presidente da República, cujo mandato foi prorrogado até 15 de março do ano seguinte, e regulando desapropriações com pagamento prévio e justa indenização, com títulos especiais da dívida pública , corrigidas monetariamente .

Durante os dez primeiros meses de 1965 o governo revolucionário, com o apoio do Congresso, promulgou ainda cinco outras Emendas Constitucionais, enquanto o Presidente da República, com amplo apoio da esfera militar, reorganizava a máquina administrativa. Durante o seu período de Governo assinou a cassação de mandatos e a suspensão de direitos políticos de 417 pessoas. Decretou a intervenção em Goiás, após a cassação do então governador Mauro Borges. Decretou o recesso do Congresso Nacional, o que em 20 anos não acontecia. Fez a nova Lei de Imprensa e, num conjunto de medidas destinadas a conter o vertiginoso surto inflacionário, adotou uma política de salários que passou a ser explorada como arrocho salarial .

Embora demonstrasse sempre um democrata convicto, o Marechal Castello Branco, entretanto, diante da sufocante conjuntura nacional, passou a deter o monopólio do poder. As informações oficiais passaram a dar conta de que o regime brasileiro atravessava a democracia tutelada, enquanto outros preferiam defini-la numa autocracia ou, ainda, de ditadura, propriamente .

#### 4. - AI-2: NOVAS ALTERAÇÕES INSTITUCIONAIS

O AI-2, em seu preâmbulo, afirma que em 31 de março houve e continuará a haver "uma autêntica Revolução". Porém, antes de concluir que a "Revolução está viva e não retrocede", esse preâmbulo, reafirma que "a Revolução investe-se, por isso, no exercício do Poder Constituinte, legitimando-se por si mesma. (...) Assim, o seu Poder Constituinte não se exauriu. (...) A autolimitação que a Revolução se impôs no Ato Institucional de 9 de abril de 1964 não significa, portanto, que, tendo poderes para limitar-se, se tenha negado a si mesma por essa limitação, ou se tenha despojado da carga de poder que lhe é inerente como movimento". Sem maiores indagações sobre a possibilidade da manutenção constituinte, a verdade é que o AI-2 regulou mais amplamente diversos assuntos. Esta legislação revolucionária, destaca que o poder de emendabilidade da Constituição de 1946, vigente, ficava deslocado ao Presidente da República, ampliou para 16 o número dos Ministros da Corte Suprema, regulou a eleição do novo Chefe da Nação, estabeleceu o teto máximo de remuneração aos Deputados Estaduais, impediu remuneração aos Vereadores Municipais, restabeleceu a Justiça Federal, prorrogou o mandato do próprio Presidente Castello Branco, excluiu expressamente de apreciação judicial todos os atos praticados, bem como extinguiu os partidos políticos e cancelou os respectivos registros. Através do Ato Complementar nº 4, em 20 de novembro, ficaram estabelecidas as modalidades para formação de novas agremiações chamadas a substituir os partidos dissolvidos. Ao pluripartidarismo consagrado constitucionalmente, surgia o bipartidarismo, como solução aritmética para o cociente eleitoral, necessário às eleições indiretas para os Executivos.

Posteriormente ao AI-2 foram promulgadas mais cinco Emendas Constitucionais pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Por elas foram acrescidas no

vas disposições referentes ao Poder Judiciário; ao Poder Legislativo; modificou-se substancialmente o Sistema Tributário e, finalmente, vedou-se a acumulação de cargos públicos autárquicos, paraestatais ou de sociedades de economia mista .

5. - AI-3: NOVAS CONDIÇÕES DE ELEGIBILIDADE PARA PRESIDENTE E VICE-PRESIDENTE DA REPÚBLICA.

A Constituição de 1946 que perdurou por 18 anos seguidos, sofrendo vinte Emendas, além dos Atos Institucionais que alteraram profundamente seu texto, inclusive instalando um Governo Parlamentar entre 1961 e 1963, além de um Governo Revolucionário, a partir de 1964, já se encontrava quase inteiramente suplantada. Às legislações que modificavam inteiramente o primitivo pensamento constituinte, somou-se um novo diploma institucional. Tratava-se do AI-3, cujo preâmbulo preconizava que o Poder Constituinte lhe é intrínseco, não apenas para institucionalizá-la, mas para assegurar a continuidade da obra a que se propôs. Daí, por serem indiretas as eleições para Presidente e Vice-Presidente da República, ficarem estendidas essas disposições eleitorais também aos Governadores e Vice-Governadores de Estado, mediante votação nominal e por maioria absoluta .

Logo após editado o Ato Institucional nº 3, uma profunda alteração consubstanciou-se no Direito do Trabalho, modificando inteiramente a estabilidade decenal e instituindo o FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, pelo Decreto-Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966. A organização trabalhista brasileira, nascida com a legislação social introduzida por Getúlio Vargas representou, à época enorme conquista, situando-se entre as mais adianta-

das. Posteriormente, permitiu-se a criação do sindicalismo e das confederações que tiveram destacadas participações políticas no Governo de João Goulart. Daí um consenso arraigado desestimular qualquer alteração que lhe modificassem. Ninguém ousou abertamente por em questão a validade desta conquista trabalhista. A ação conjunta do Ministro do Planejamento, Roberto Campos, com o Ministro do Trabalho, jurista Arnaldo Sussekind, apoiados pela política austera do Presidente Castello Branco, todavia, veio a alterar inteiramente esse quadro. Em substituição ao clássico direito consolidado, facultando ao trabalhador reclamar indenização calculada pelo seu maior salário, ou em dobro, se este tempo fosse superior a dez anos, surgiu um novo instituto jurídico no Direito do Trabalho que era o FGTS. Por ele os empregadores deveriam depositar mensalmente no BNH, a parcela de 8% dos salários em contas individuais bloqueadas. Esses depósitos seriam corrigidos monetariamente e acrescidos de juros. Aparentemente se pretendeu, com isto, dar maior mobilidade aos trabalhadores, cuja imobilidade era um princípio para assegurar a estabilidade, desfalcando vários outros setores necessários de mão-de-obra.

Antes de encerrar o ano de 1966, o Poder Revolucionário baixou mais um Ato Institucional, que seria o último, enquanto vigente a Carta Magna de 1946 .

#### 6. - AI-4: A ESPERANÇA DE UMA NOVA CONSTITUIÇÃO

Ainda vigente a Constituição de 1946, era ela mantida com sucessivas alterações. Exemplo claro se encontrava no capítulo referente ao Poder Executivo, originalmente elaborado para um regime presidencialista federativo aos moldes clássicos, posteriormente modificado para atender às exigências do parlamentarismo e, ainda, retornando ao

presidencialismo. Igualmente os Poderes Legislativo e Judiciário haviam recebido enormes alterações. Enfim, a Carta Magna de 1946, se encontrava inteiramente deformada pela nova ordem institucional, não só pelos Atos Institucionais, ou multiplicidade de Atos complementares e Decreto-Leis, mais ainda, por 21 Emendas Constitucionais. Assim, naturalmente, estava surgindo uma nova Constituição, ditada pelos textos consolidados. Para fazer frente a essa necessidade foi baixado o AI-4, de 7.12.66 que, em seu preâmbulo destacava a importância de uma nova Carta Magna que "represente a institucionalização dos ideais e princípios da Revolução", cabendo ao Congresso Nacional "que fez a legislação ordinária da Revolução, a elaboração de Lei Constitucional do movimento de 31 de março de 1964". Enquanto o artigo 1º desse AI-4 convocava o Congresso para extraordinariamente, de 12.12.66 à 24.1.67 discutir, votar e promulgar o projeto da Constituição apresentado pelo chefe da Nação, os demais tratavam da designação de Comissão Mista, da Câmara e Senado, a quem competia aprovar ou rejeitar o projeto (40), então totalmente refundido e adaptado pelo jurista Carlos Medeiros Silva.

---

(40) O projeto foi elaborado por uma comissão de alto nível, composta pelo Ministro Dorozimbo Nonato, Themísticles Cavalcanti e Seabra Fagundes, sob a presidência de Levi Carneiro, seguindo uma orientação conservadora. Luiz Viana Fº, em sua obra "O Governo Castelo Branco", à página 452, acrescenta que o projeto da nova Carta Magna estava "incompleto quanto às aspirações reformistas", distanciava-se das concepções do Ministro da Justiça, Carlos Medeiros, para quem o liberalismo, a harmonia dos Poderes e outros preceitos constitucionais nas suas expressões clássicas, estariam superadas, e não evitariam as crises políticas e sociais do País".

## 7. - A CONSTITUIÇÃO DE 1967

Constituída a Comissão Mista do Congresso, dela foi presidente Pedro Aleixo e o Senador Konder Reis, relator-geral, que manifestou-se favorável ao Projeto, orientando a votação que assegurou expressiva vitória. A oposição que não pretendia comprometer-se, ficando de fora, timidamente foi modificando esse pensamento, passando também a apresentar emendas. A colaboração do Congresso Nacional, institucionalmente transformado em Constituinte resultou, afinal, em 1.800 Emendas. Com o interesse revolucionário preservado em institucionalizar seus princípios, idéias e filosofia, tramitou o Projeto perante o Congresso Nacional constituinte, tendo como Relator Geral o então Senador Antônio Carlos Konder Reis. A final, dotou-se a Nação de uma Nova Constituição, equilibrando a tradição histórica brasileira com as necessidades impostas pela transição do regime.

O calendário estabelecido pelo AI-4, dizia ao Congresso Nacional, pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado, que no dia 24 de janeiro fosse promulgada a Constituição, segundo a redação final da Comissão Mista. Esse prazo era tão curto que, nos últimos minutos da votação, o então Presidente do Congresso, Senador Auro Moura Andrade, foi obrigado a mandar paralisar todos os relógios do plenário. Assim, a nova Constituição foi aprovada, teoricamente dentro do prazo, e então, decretada e promulgada pelo Congresso.

"A Carta Constitucional de 1967, escreve Sahid Maluf, por sua origem, é outorgada. Espécie rara de outorga pelo Congresso, ou melhor, de outorga pelo Executi-

vo Revolucionário através do Congresso". (41) Não tinha a representação nacional por Constituinte. Esta Carta Magna manteve pelo artigo 6º, o consagrado princípio da Separação dos "Three Powers", independentes e harmônicos, fortalecendo as competências da União, aumentando os casos que possibilitassem intervenção federal e mantendo o regime federativo.

A nova ordem constitucional, de certa forma, inspirou-se na Constitucional de Weimar ao destacar os preceitos reguladores da família, da educação e da cultura e na Constituição da Espanha, de 1931, onde predominava as disposições aplicáveis ao Poder Executivo. Muitos ainda pretendem como modelo inspirador a Constituição brasileira de 1937, em face dos amplos poderes conferidos a um só dos três Poderes, com o Presidencialismo extraordinariamente forte. Razão do Professor Afonso Arinos (42) entender que a Carta Magna de 1967 era tipicamente uma "Constituição-Instrumento", representando tão somente uma acomodação entre o sistema de 1946 e a Revolução de 1964, a fim de assegurar a continuidade revolucionária.

Pelo último Título V - "DAS DISPOSIÇÕES GERAIS E TRANSITÓRIAS" ficou incorporado ao texto constitucional a própria legislação revolucionária. Diferentemente da Constituição de 1946, que deixou as disposições transitórias para um apêndice ao final e com numeração específica, a Constituição de 1967 preferiu incluir, conclusivamente, tanto disposições gerais como transitórias, num mesmo título.

---

(41) MALUF, Sahid - Direito Constitucional. SP., 1967, p. 59

(42) FRANCO, Afonso Arinos de Melo - Direito Constitucional: Teoria da Constituição: as Constituições do Brasil. RJ., Ed. Forense, 1976, p. 177

"O Sistema tem sido criticado, acentuando alguns sua preferência pelo adotado em 1946, que teria tido técnica mais apurada. Frisa-se que o atual não traduz, pela designação utilizada, seu exato conteúdo. As Disposições Gerais e Transitórias, em sua maioria, seriam, realmente, determinações extinguíveis com o passar do tempo, constituindo matéria de direito intertemporal, sublinhada pela transitoriedade". (43) A preocupação metodológica talvez pudesse apresentar razões mais convincentes, vez que as críticas tecnicistas ou de ordem pragmática estão a confundir a coordenada oposta entre os termos gerais e transitórias. Fossem Disposições Gerais "ou" Transitórias, todo o título V, da Constituição de 1967, encerraria preceitos extinguíveis. Entretanto, nesse mesmo Título V, como disposições gerais, constitucionalizou-se a nova Ordem Institucional, existente desde 1964. In verbis o artigo 173 e incisos da Carta Magna destacou que :

Ficam aprovados e excluídos de apreciação judicial os atos praticados pelo Comando Supremo da Revolução de 31 de março de 1964, assim como :

I - Pelo Governo Federal, com base nos Atos Institucionais nº 1, de 9 de abril de 1964; nº 2, de 27 de outubro de 1965; nº 3, de 5 de fevereiro de 1966; e nº 4, de 6 de dezembro de 1966; e nos Atos Complementares dos mesmos Atos Institucionais ;

II - As resoluções das Assembléias Legislativas e Câmara de Vereadores que hajam cassado mandatos eletivos ou declarado o impedimento de Governadores, Deputados, Prefeitos e Vereadores, fundados nos referidos Atos Institucionais ;

III - Nos atos de natureza legislativa expedidos com base nos Atos Institucionais e

(43) RUSSOMANO, Rosah - Anatomia da Constituição. SP., R.T. Ed., 1970, p. 354



complementares referidos no item I :

IV - As correções que, até 27 de outubro de 1965, hajam incidido, em decorrência da desvalorização da moeda e elevação do custo de vida, sobre vencimentos, ajuda de custo e subsídios de componentes de qualquer dos Poderes da República.

#### 7. - A ABERTURA DEMOCRÁTICA E O ENRIGECIMENTO REVOLUCIONÁRIO .

Cerca de quarenta e cinco dias após promulgada a Constituição de 1967, no dia 15 de março, o Marechal Costa e Silva tomou posse . Coerentemente com sua formação sulista o Marechal Costa e Silva procurou pautar seus trabalhos buscando maior abertura em busca de uma nova democratização, convencido do amadurecimento exigido à classe política. Todavia, interpretando a seu modo as concessões , a classe política passou a reclamar, decididamente, o retorno às eleições diretas e revisão das punições revolucionárias. Julgando "que as coisas ameaçam ir longe demais, Costa e Silva opta sem hesitação pelo endurecimento: O processo revolucionário". Ao lado desses acontecimentos políticos, outros gravíssimos alterando a tranquilidade social, vieram somar-se. Depois que a proscriota União Nacional dos Estudantes, clandestinamente, realizou mais um de seus Congressos, num mosteiro beneditino, vieram ocorrer sérios atritos estudantis com autoridades militares. No Rio de Janeiro, num choque com a política, um estudante é morto. Outros incidentes ocorreram em Porto Alegre, Salvador e Belo Horizonte , com mortes e inúmeras prisões. Enfim, explode o terrorismo

urbano, comandado por Carlos Marighela, (44) seguindo a linha violenta do comunismo internacional. Esse grupo extremista, de esquerda, auto-denominado VAR-PALMARES, assume também a autoria pelas generalizadas explosões que abalaram a sociedade brasileira. Estimulando enérgica repressão, as autoridades militares efetuam desmedidas prisões, inclusive de muitos sacerdotes suspeitos.

Durante a primeira quinzena de novembro de 1968 o Brasil hospedou a Rainha Elizabeth e o Duque de Edimburgo. A visita imperial serviu para esfriar os ânimos políticos, esquentados com os anteriores pronunciamentos dos deputados Márcio Moreira Alves e Hermano Alves, ambos criticando violentamente as Forças Armadas, as quais exigiram, do Congresso, enérgicas medidas reparadoras. Entenderam os Parlamentares, politicamente, de resguardar a imunidade dos dois Deputados Federais. Todavia o Supremo Tribunal Federal precipita os acontecimentos ao solicitar autorização para processá-los. Acontece que o plenário da Câmara votou contra a suspensão de imunidades, com quase uma centena de parlamentares arenistas somando-se aos da oposição.

Foi a gota d'água que transbordou a paciência dos líderes militares. No dia imediato foi editado o AI-5, de 13.12.68, reaquecendo-se as turbinas revolucionárias. Quatro dias após é baixado, também, pelo Presidente Costa e Silva, o Decreto-Lei nº 359, de 17.12.68, instituindo uma

---

44) Posteriormente Marighela foi morto pela ação policial que armou armadilha, após a prisão de dois padres Dominicanos simpatizantes da célula terrorista, "Ação de Liberdade Nacional" - ALN. Anteriormente fora constituinte, em 1946.

Comissão Geral de Inquéritos - CGI, destinada a abrir inquéritos sumários contra pessoas que houveram locupletado ilícitamente. Além das penas criminais, a CGI, acessoriamente, poderia decretar também o confisco de bens.

8. - AI-5: MAIOR SEGURANÇA À CONTINUIDADE DA OBRA REVOLUCIONÁRIA .

Já no preâmbulo, o AI-5 destacava: " que os instrumentos jurídicos, que a revolução vitoriosa outorgou à Nação para sua defesa, desenvolvimento e bem estar de seu povo, estão servindo de meios para combatê-la e destruí-la", significando que a reofensiva revolucionária representava uma defesa aos seus próprios postulados. Outros creditam o AI-5 a um conjunto global de acontecimentos. Editado esse diploma institucional restou revitalizado o instituto das cassações e decretado também o recesso do Congresso Nacional.

Uma nova fase se inaugurava dentro da própria Revolução. Anteriormente, Castello Branco desejava uma democracia tutelada, fato seguidamente apregoado. Agora a forma do Governo se inclinava mais à uma autocracia. Pelo AI-5 foi, dois anos após, mantida a Constituição de 1967, com o Presidente da República dotado de autoridade excepcional para decretar o recesso do Congresso Nacional e demais colegiados legislativos, "em estado de sítio ou fora dele" (45) somente voltando a funcionarem quando convocados pelo Executivo. Pelo AI-5 o Presidente da República, além de poder decretar a intervenção nos Estados e Municípios, no

---

(45) Artigo 1º do AI-5

interesse de preservar a Revolução, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, e também sem as limitações previstas na Constituição de 1967, podia "suspender os direitos políticos de qualquer cidadão pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos, estaduais e municipais. Através desse diploma institucional foram suspensas as garantias de vitalicidade, inamovibilidade e estabilidade, facultado ao Presidente da República decretar o confisco de bens de todos quantos tivessem enriquecido ilicitamente .

As novas medidas deferidas ao Poder Revolucionário ampliou o isolamento dos militares com a sociedade civil. Os ataques desferidos pelo regime militar contra destacadas autoridades eclesiásticas abriu enorme fosso com a Igreja, que aumentou sua desconfiança quanto à legitimidade do regime aos olhos dos católicos. No Supremo Tribunal Federal ampliavam-se as recusas de Ministros em ocuparem a Presidência daquela Corte. De crise em crise, em ondas de descontinuidade, o panorama brasileiro evoluía. Uma coisa a ação guerrilheira conseguiu na América do Sul: criar governos realmente autoritários. Sem um programa, modelo ou direção, os militares que haviam galgado ao poder buscavam sanear a ordem pública e cuja preocupação maior foi dotá-la dos instrumentos jurídicos punitivos e tudo mais foi, propriamente, uma consequência desse posicionamento .

Consequentemente, de fevereiro a maio de 1969, foram editados mais cinco diplomas, ampliando-se a legislação institucional. Pelo AI-6, a composição do STF retornava para onze Ministros; pelo AI-7, ficavam regulamentados os subsídios dos Deputados Estaduais, com os Vereadores das Capitais com população acima de 300 mil habitantes podendo auferir remuneração; pelo AI-8, os Poderes Executivos dos Estados, com população superior a duzentos mil habitantes, poderiam proceder a respectiva reforma administrativa,

por Decreto; pelo AI-9, foram disciplinados os meios para de sapropriação de propriedades territoriais rurais, objetivando a execução da Reforma Agrária e pelo AI-10, editadas normas uniformes, às sanções políticas-administrativas e restrições de direitos aos atingidos pelas medidas de natureza jurídico-institucional. Posteriormente, de agosto a outubro, sete novas medidas vieram a ser editadas pelo Governo Revolucionário e comandante Supremo das Forças Armadas, excluindo, em todas, qualquer apreciação judicial dos atos praticados de acordo com as legislações revolucionárias. Com o AI-11, ficaram uniformizados os mandatos de Prefeitos e Vice-Prefeitos, inclusive daqueles punidos pelo AI-5.

Ainda no mês de agosto de 1969, os três Ministros Militares, responsáveis pela execução das medidas destinadas a assegurar a ordem pública e relacionadas com a Segurança Nacional, editam em conjunto, o AI-12. Em seu Preâmbulo comunicam à Nação que o Presidente da República, encontrando-se gravemente enfermo, vitimado por uma trombose cerebral (46), ficou temporariamente impedido do exercício de suas funções, sendo que a Chefia do Poder Executivo seria exercida pelas Forças Armadas, através dos Ministros Militares e não pelo Vice-Presidente, Sr. Pedro Aleixo. Mais de cem milhões de brasileiros, silenciosamente, acompanham os acontecimentos e tomam conhecimento que os três Ministros Militares agiam em nome do Presidente da República, sem substituí-lo. Vale recordar que em momento algum, ocorreu fato similar.

---

(46) O Marechal Costa e Silva faleceu em 17 de dezembro, daquele ano, após agravamento da trombose, com paralização dos membros e sem qualquer possibilidade de se exprimir ou manifestar-se.

Os três Ministros Militares, no exercício da Presidência da República, então, editaram mais cinco Atos Institucionais, preservando a autoridade revolucionária. Pelo AI-13, o Poder Executivo da União poderia banir do Território Nacional quem se tornasse inconveniente, nocivo ou perigoso à Segurança Interna; pelo AI-14, a pena de morte ou prisão perpétua, antes admitida na hipótese de guerra externa, é estendida aos casos de guerra psicológica adversa ou guerra revolucionária ou subversiva; pelo AI-15, regulamentam-se os princípios da continuidade da obra revolucionária ampliando os prazos para eleição municipais onde ocorreria intervenção Federal; pelo AI-16, "é declarada a vacância do cargo de Presidente da República, visto que o seu titular, Marechal Arthur da Costa e Silva, inabilitado para exercê-lo, em razão de enfermidade que o acometeu". (47) Pelo mesmo Ato Institucional foi, também, declarado vago o cargo de Vice-Presidente da República e designada a data de 25 de outubro de 1969 para eleição do sucessor, pelo Congresso Nacional, em sessão pública e votação nominal. Onze dias antes da eleição, os Ministros Militares editam o AI-17, facultando o Presidente da República transferir para a reserva remunerada, temporariamente e mediante reversão, militares que atentem contra a coesão das Forças Armadas.

---

(47) Artigo 1º do AI-16

## 9. - A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 1 (48)

Após a secretaria de imprensa da Presidência da República anunciar a escolha do General Emílio Garrastazu Médice no dia 17 de outubro de 1969, os três Ministros Militares, invocando o artigo 3º do AI-16, combinado com o § 1º do artigo 2º do Ato Institucional nº 5, promulgam a Emenda Constitucional nº 1, à Constituição de 1967, que passa a vigorar substancialmente modificada. Por ela ocorreu novo fortalecimento da União, através de seu poder Executivo, ressaltando que a eleição do Presidente da República permaneceria pela forma indireta. Entre as modificações introduzidas, destaca-se o artigo 48 da EC-nº 1, regulando futuras Emendas Constitucionais pelo Congresso Nacional, bastando para aprovação dois terços de votos dos Membros da Câmara dos Deputados e igual número do Senado. Anteriormente, o artigo 51 da Constituição de 1967 exigia nas duas Casas do Congresso maioria absoluta para quaisquer reformas da Carta Magna. (49)

---

(48) Vários juristas se perfilham no entendimento de tratar-se da Constituição de 1969, seguindo a orientação de Pontes de Miranda; enquanto outros, como Afonso Arinos de Melo Franco, sustentam a expressão Emenda Constitucional número 1, como foi editada, ressalvado que seu texto constitui, formalmente, a atual Constituição da República, e ainda outros, como Pinto Ferreira, observando-a sob o critério de direito positivo, a denominada Constituição Emendada de 1969. Acrescente-se, por interessante, que todas as futuras Emendas, promulgadas pelo Congresso Nacional, sempre reformaram a "Constituição de 1969".

(49) Quadro Comparativo. Contendo a Emenda Constitucional nº 1/69 em confronto com a Constituição do Brasil/67 e a Constituição dos Estados Unidos do Brasil/46, elaborado e publicado pela Diretoria de Informação Legislativa, do Senado Federal, em 1970 .

O artigo 173 introduzido na Constituição de 1967, que regulou a ordem institucional, foi integralmente mantido pelo artigo 181 da Emenda Constitucional nº 1, ainda no Título V, "Das Disposições Gerais e Transitórias". Todavia, também sem qualquer similar em outras Cartas brasileiras, foram introduzidas novas disposições institucionais, constitucionalizando-as, nos seguintes termos :

"Art. 182 - Continuam em vigor o Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, e os demais Atos posteriormente baixados .

Parágrafo Único - O Presidente da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, poderá decretar a cessão da vigência de qualquer desses atos ou de seus dispositivos que forem considerados desnecessários .

Art. 183 - O mandato do Presidente e do Vice-Presidente da República, eleitos na forma do Ato Institucional nº 16, de 14 de outubro de 1969, terminarão em 15 de março de 1974 .

Art. 184 - Cessada a investidura no Cargo de Presidente da República, quem o tiver exercido, em caráter permanente, fará jus, a título de representação, desde que não tenha sofrido suspensão dos direitos políticos, a um subsídio mensal e vitalício igual ao vencimento do cargo de Ministro do Supremo Tribunal Federal.

Parágrafo Único - Se o Presidente da República, em razão do exercício do cargo,



for atacado de moléstia que o inabilite para o desempenho de suas funções, as despesas de tratamento médico e hospitalar correrão por conta da União .

Art. 185 - São inelegíveis para os cargos de Presidente e Vice-Presidente, de Governador e Vice-Governador, de Prefeito e Vice-Prefeito, e demais cargos eletivos, os cidadãos que, mediante decreto do Presidente da República, com fundamento em Ato Institucional, hajam sofrido a suspensão dos seus direitos políticos .

Art. 186 - O mandato das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados , no período que se iniciará em 31 de março de 1970, será de um ano, não podendo ser reeleito qualquer de seus membros para a Mesa do período seguinte .

Art. 187 - Durante a legislatura que findará em 31 de janeiro de 1971, não perderá o mandato o deputado ou senador investido na função de Interventor Federal, secretário de Estado ou Prefeito de Capital .

Art. 188 - Somente a partir da próxima legislatura prevalecerá a redução do número de deputados federais e deputados estaduais .

Art. 189 - A eleição para Governadores e Vice-Governadores dos Estados, em 1970, será realizada, em sessão pública

e mediante votação nominal, pelo sufrágio de um colégio eleitoral constituído pelas respectivas Assembléias Legislativas .

Parágrafo único - O colégio eleitoral reunir-se-á, na sede da Assembléia Legislativa do Estado, no dia 3 de outubro de 1970, e a eleição deverá processar-se nos termos dos §§ 1º e 2º do artigo 75".

Durante o Governo do General Garrastazú Médici as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal promulgaram mais duas outras Emendas Constitucionais . Pela Emenda nº 2, de 9 de maio de 1972, foram reguladas as eleições indiretas de Governadores e Vice-Governadores dos Estados em 1974 e, pela Emenda nº 3, de 15 de junho de 1972, foram fixadas as reuniões ordinárias do Congresso Nacional e regulados os casos em que Parlamentares poderiam ocupar funções na esfera do Executivo, sem que perdessem o mandato .

Sucedeu ao General Garrastazú Médici , na Presidência da República, em 1974, o General Ernesto Geisel. Durante o seu governo o Congresso Nacional promulgou, ainda, outras Emendas à Constituição de 1967 (50): A

---

(50) O jurista Seabra Fagundes, que integrou a Comissão de Alto Nível, responsável pelo primitivo projeto da Constituição de 1967, em artigo publicado em OAB Notícias nº 46, maio/77, apreciando as Reformas Constitucionais, entende que se estabeleceu, entre nós emenda à emenda.

EC nº 4 de 24 de abril de 1975 foi promulgada dispendo sobre a remuneração dos Vereadores; a EC nº 5, de 28 de junho de 1975, alterando disposições do Sistema Tributário, restaurou o primitivo percentual do produto arrecadado pelos tributos federais, destinado aos Estados e Municípios (51) e a EC nº 6, de 4 de junho de 1976, regulou o afastamento do exercício, por parte dos servidores públicos federais, quando eleitos para os colégios legislativos.

Essa nova ordem, em que as Emendas à Constituição foram aprovadas e promulgadas pelo Poder Legislativo, contudo, veio a sofrer contudente alteração. Objetivando atender às necessidades de melhor facilitar o desempenho da máquina judicante, o Egrégio Supremo Federal elaborou, juntamente com a Procuradoria Geral da República, a conhecida "Reforma do Poder Judiciário", que foi encaminhada ao Congresso Nacional, fato que acabou ensejando profunda crise política quando a oposição usou do direito que a Revolução lhe reconhecia de não votar a reforma do Poder Judiciário. O Presidente Ernesto Geisel, decretado o recesso parlamentar, editou a EC nº 7, e a EC nº 8. Pela primeira foi promulgada a Reforma do Poder Judiciário (52), enquanto pela segunda, foi regulamentada a representação junto ao Senado. A maior alteração ocorreu com a introdução da eleição

---

(51) Const/46, art. 21: 20%; Const/67, art. 26: 20%; EC nº 1/59, art. 25: 12%; EC nº 5/76: 20%.

(52) O Senador gaúcho Paulo Brossard, em seu opúsculo "É Hora de Mudar" (CPM Ed. 1977, pág. 43) divulgando seus pronunciamentos no Congresso Nacional, concluiria: "Afimnal o General Geisel decretou a reforma judiciária. Como quis. Mudou até o artigo referente ao Conselho Nacional da Magistratura, um dos que a oposição mais objetara e dos mais criticados pelos competentes, e que fora mantido fôra e acima de qualquer exame, porque era intocável".

indireta para o preenchimento de uma das cadeiras do Senado Federal, por unidade federativa .

Recentemente, graças ao art. 48 da EC nº 1 de 1969, que possibilitou emendas à Constituição por maioria absoluta de votos dos Congressistas, veio a ser possível, pela EC nº 9, de 28.6.77, restaurar o divórcio no Brasil (53), erradicando a indissolubilidade do vínculo matrimonial .

---

(53) Imediatamente, após proclamada a República, o Marechal Deodoro da Fonseca, na qualidade de Chefe do Governo Provisório, consagrou a plena liberdade de culto, editando também o Decreto nº 181, de 24.1.1890, instituindo as formalidades para o casamento civil e estabelecendo a ação de Divórcio, cujo preceito somente foi revogado pelo art. 144, da Constituição de 1934, estabelecendo que a família seria constituída pela união indissolúvel. Essa disposição foi observada pelo art. 124 da Constituição de 1934, pelo art. 163 da Constituição de 1946, pelo art. 167 da Constituição Federal de 1967, e pelo artigo 175 da EC nº 1 de 1969. O magistrado Domingos Savio Brandão Lima, em sua recente obra A Nova Lei do Divórcio Comentado, estudando exaustivamente a Lei nº 6.515, de 26.12.77, libertando um grito sufocado em toda a Nação, conclui: "Após quarenta e três anos de indissolubilidade concretada no texto de nossa lei fundamental, mas não na realidade dos nossos fatos econômicos, sociais, culturais e normais, implanta-se constitucionalmente o divórcio em nosso País, dando-nos a melhor lição para mostrar a fragilidade prática das leis teóricas especialmente em nosso meio" ( O Dip. Ed., SP, 1978, pág. 136)

C a p í t u l o 40 :

CONSEQUÊNCIAS DO NOVO ORDENAMENTO JURÍDICO

---

## 1. - A CONJUNTURA BRASILEIRA

Esmerilhados os acontecimentos históricos que nortearam os fatos políticos, avulta que as mudanças introduzidas em 1964 não se constituíram, propriamente, em novidades, porquanto voltadas para o passado brasileiro. Assim ocorreu com o presidencialismo forte, exageradamente autoritário e centralizador, que poderia ser localizado no Estado Novo. Assim também ocorreu com a atual forma federativa. Assim se repetiu com o instituto punitivo das cassações, inaugurado no período getulista. O mesmo aconteceu com a classe militar conquistando o poder e gerindo a administração pública, várias vezes no período republicano. Os fatos políticos recentes, pois, longe de buscarem um modelo próprio, encontraram nas tradições e índole brasileiras a sua sustentação, salvo, e em verdade, poderemos localizar, como adoção primeira, sem paradigma histórico-político qualquer, o fato de passar a coexistir, desde a Constituição de 1964, uma ordem institucional conjuntamente com a ordem constitucional. Esta, pois, a grande inovação. Pela primeira vez a história nacional consignou este acontecimento, quando um movimento político, após conquistar o poder, inseriu normas revolucionárias-institucionais dentro do próprio conjunto consolidado constitucional.

E por esta última experiência, que se constitui num dualismo de planos, coexistindo dentro da norma constitucional, foi possível a adoção de muitas outras medidas, metamorfoseando inteiramente toda a estrutura jurídica. Todos os setores da vida brasileira foram afetados, quer direta ou indiretamente por um enorme caudal legislativo.

## 2. - SALVAGUARDAS ÀS CRISES

Basta um simples olhar retrospectivo na História do Brasil para se comprovar as inúmeras crises políticas que abalaram variados governos. Crises políticas ou crises econômicas, todas deixaram largas cicatrizes no meio social, alterando o Direito Público ou Privado. Bem verdade que a sociedade civil soube sempre conviver com as crises, assimilando suas repercussões. Todavia, em 1964, os militares não mais retornaram aos quartéis. Ao contrário, assumindo o Poder, com a Nação combalida financeiramente, tratou-se de sanear todo o território, sustentando a meta integrada: Segurança e Desenvolvimento.

A Carta de 1946, vigente em vinte e um anos seguidos, somente serviu pacificamente ao Governo do Marechal Gaspar Dutra. Os restantes foram de intranquilidade: um Presidente da República chegou a se suicidar, outro renunciou ao cargo, muitos tiveram de superar pressões, depois de eleitos, para galgarem a Chefia do Governo. Entrecortado de crises o Presidencialismo teve também de sucumbir, ensejando a adoção do Parlamentarismo. Todos esses acontecimentos de gravíssimas repercussões sócio-econômicas, estavam a demonstrar ausência de meios para debelar crises. Daí a Legislação revolucionária entender que as instituições mereciam também estabelecer remédios cabíveis.

O ex-Ministro da Justiça, Carlos Medeiros Silva, revela que o ex-Presidente Castello Branco lhe recomendara um exame do artigo 16 da Constituição francesa de 1958, sobre os poderes que os gauleses haviam conferido ao Chefe da Nação, nos casos de agravamento das tensões políticas. Conta então, que duas fórmulas jurídicas foram ela

boradas para serem adaptadas ao modelo constitucional brasileiro. Mas, vozes categorizadas, dentro do partido majoritário não concordaram com a inovação e as fórmulas projetadas não vingaram. Esse episódio, ocorrido em agosto de 1966, quando era apreciado o projeto da Constituição de 1967, também é mencionado pelo professor Luiz Viana Filho - "A julgar pelos pareceres de Vicente Rao e Francisco Campos, aquele consultado por Costa e Silva, de quem era amigo, as atenções voltaram-se, principalmente, para "Estado de Emergência", inspirado no famoso artigo 16 da Constituição da França, e introduzido no Projeto por expressa recomendação do Presidente. (...) Imaginaram-se várias fórmulas para a apresentação daquele inciso constitucional. Uma delas criava o Conselho de Emergência, composto dos Chefes dos três Poderes, de Vice-Presidente da República, dos líderes do Senado e da Câmara, dos Ministros Militares e do Ministro da Justiça. (...) Outra redação era mais simples e direta, o Presidente da República, ouvido os Presidentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Supremo Tribunal Federal, e o Conselho de Segurança Nacional, poderia tomar as medidas de emergência que fossem necessárias a fim de preservar a integridade e a independência do País, o livre funcionamento dos poderes e a prática das instituições, quando gravemente ameaçados por fatores de subversão ou corrupção". (54)

Entretanto o pretendido Estado de Emergência foi interpretado por uns como simples repetição do Estado de Sítio; por outros, uma inovação excessiva à formação liberal brasileira, vindo a ser excluído no Congresso. Se tal inovação tivesse sido incorporada, em 1967, possivelmente teria evitado o AI-5, de 1968, ou a EC nº 1, de 1969, simples junções jurídicas, esparsas num engenho de mera arquitetura legislativa.

---

(54) VIANA Fº, Luiz - op. cit. p. 456



No caso brasileiro, afirma Afonso Arinos, "A Constituição de 1969, ao incluir no artigo 182 a vigência do AI-5, suspendeu expressamente seu próprio exercício, mantendo o do referido Ato". Tratava-se de uma tentativa genuína, quando somente os efeitos do AI-5 subsistiriam, por força constitucional, mas não o próprio Ato Institucional. Consequentemente a Emenda Constitucional nº 1, mais draconiana, passou a descer aos detalhes regulando até viagens de Parlamentares ao exterior, subsídios de Deputados, Senadores e Vereadores, requerimento de informação e Comissões Parlamentares de Inquérito.

Originariamente introduzido no artigo 16 da Constituição da França (55), que dá amplos poderes ao Chefe do Governo, em momentos de crise, esse dispositivo não precisaria lá ser incorporado pelo simples fato de que as instituições francesas são mais fortes do que a sua Constituição. Com uma diferença e característica própria,

---

(55) Artigo 16, da Constituição Francesa de 1958: " Quando as instituições da República, a independência da Nação, a integridade de seu território ou a execução de seus acordos internacionais estão ameaçados de uma maneira grave e imediata e que o funcionamento regular dos poderes constitucionais é interrompido, o Presidente da República toma as medidas exigidas por estas circunstâncias, após consulta oficial ao Primeiro-Ministro, aos Presidentes das Assembléias, bem como ao Conselho Constitucional. A Nação é informada por uma mensagem. Estas medidas devem ser inspiradas pela vontade de assegurar os poderes públicos constitucionais, dentro do menor prazo, os meios de cumprir sua missão. O Conselho Constitucional é consultado a respeito do assunto. O Parlamento se reúne de pleno direito. A Assembléia Nacional não pode ser dissolvida durante o exercício dos poderes excepcionais".

guardadas as semelhanças sob o ponto de vista jurídico, com as salvaguardas brasileiras, pelo AI-5, o Congresso pode ser dissolvido enquanto que, pelo dispositivo francês, o legislativo funciona a pleno direito .

Aliás, ressalta-se que o artigo 16, de autoria do Ministro da Justiça, Michel Debré, simplesmente deu nova redação ao instrumento excepcional de defesa sempre consignado na História Constitucional francesa, em 1814, 1872, 1940 e 1958. O preceito introduzido no artigo 14 da Constituição francesa de 1814, estabelecia que ao Rei da França, na qualidade de Chefe Supremo do Estado competia zelar pela sua segurança. A Lei nº 15 de fevereiro de 1872 com um passo mais à frente, centraliza suas medidas na hipótese de dissolução ilegal ou impedimento da Assembléia Nacional, enquanto que o Ato Constitucional de 1940, conferia poderes legislativos ao Chefe de Estado em casos de tensão exterior ou de crise interior grave. Todavia, em 1946, como no Brasil, a Constituição Francesa, vivendo também o pós-guerra, repetiu essas constrangedoras medidas, por entender que nada deveria afetar o livre funcionamento da ordem. De Gaulle surgiu como a esperança capaz de restaurar os poderes da República francesa abalados, exigindo profundas reformas institucionais, o que lhe valeu a Constituição de 1958 .

### 3. - O REMÉDIO INSTITUCIONAL

O AI-5, de 12.12.1968, mantendo a Constituição Federal, como expressamente consagra em seu artigo vestibular, compreende um feixe de normas jurídicas institucionais, siquer comparável com o artigo 16 da Constituição Francesa de 1958. De conformidade com a legislação Institucional, mediante Decreto, poderá o Presidente da República, em Estado de sítio ou fora dele, determinar o recesso do

Congresso Nacional, proceder a intervenção nos Estados e Municípios sem as limitações previstas na Constituição ou, ainda, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos, pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos. Ainda de acordo com o AI-5, ficaram suspensas as garantias constitucionais ou legais de vitaliciedade, inamovibilidade e estabilidade, assim como ficou suspensa a garantia de habeas corpus, nos casos de crises políticas contra a Segurança Nacional, excluindo-se de qualquer apreciação judicial todos os atos praticados de acordo com esse diploma. Em síntese, as funções legiferantes deslocam-se ao Executivo, que pode suspender ou cassar direitos políticos e mandatos legislativos, suspender as garantias fundamentais do Poder Judiciário, podendo demitir, aposentar ou remover, os seus titulares, determinar o confisco, ensejando um fortalecimento incomum do Poder Executivo da União.

Essas medidas institucionais vieram a se incorporar na Constituição Federal através da EC nº 1/69. Pelo seu art. 182, expressamente, se determina que continua em vigor o Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, cuja cessação de vigência, quando for considerado necessário, é prerrogativa constitucionalmente deferida ao Presidente da República, bastando ouvir o Conselho de Segurança Nacional. Acresce destacar, ainda que dito art. 182 da Lex Legum encontra-se inserido no capítulo referente as "Disposições Gerais e Transitórias".

Ora, se existe preceito determinando que a legislação institucional, acoplada na Constituição, poderá ter cessada sua vigência, por ato do Chefe do Governo ou vido o Conselho de Segurança Nacional, está clara a sua transitoriedade. Prova dessa transitoriedade, sem dúvida, reside na possibilidade de ser revogada. Todavia, acrescenta o jurista Seabra Fagundes, antigo Presidente da OAB, a

propósito da permanência desses dispositivos, ainda vigentes, "que o comando do fenômeno político em nossos dias escapa, ora mais, ora menos, porém escapa, ao controle das facções que detêm o poder". E, em conclusão, emerge o categorizado pensamento do mestre Afonso Arinos, a quem parece "que toda a doutrina revolucionária repousa na convicção de que o Estado de direito são poderão ser restaurado quando o País adquirir certo grau de desenvolvimento e educação, que sejam garantias da ordem jurídica contra a subversão". (56) .

Já se afirmou que em face da incapacidade demonstrada pelos mecanismos jurídicos e administrativos, destinados a apurar e reprimir atos atentatórios, veio a ser gerado o AI-5, cuja aplicação destina-se a suprir aquelas deficiências. Posteriormente essa legislação institucional, baixada pelos Chefes do Governo Revolucionário, incorporou-se à Constituição Federal, constituindo-se no mecanismo constitucional brasileiro de defesa do Estado. O que não se esperava era o fato que esse dispositivo provocasse no povo uma auto-censura .

#### 4. - A POLÍTICA CENTRALISTA

A formação histórica do Direito Constitucional norte-americano partiu da necessidade de serem confederados os treze Estados aliados contra a Inglaterra, numa aliança, destinada à mútua defesa e proteção da liberdade, integradas com o nome de Estados Unidos da América . Cada unidade estadual, confederada, não abdicava de sua soberania própria, seus direitos e grande parte dos poderes

---

(56) FRANCO, Afonso Arinos de Melo, op. cit. p. 101

remanescentes, expressamente reservados e não transferidos ao Governo Central. Os Estados, pois, gozaram de independência, tributária e legislativa, estimulada por Congresso eleito. A Federação foi, depois, uma necessidade militar. "No comando dos Exércitos, George Washington percebeu que era indispensável a união perpétua e que os Estados Unidos, para serem livres e prósperos, precisavam constituir para sempre uma sã nacionalidade. O Congresso de Filadélfia de 1775 formou a Confederação, e na guerra, a Convenção de 1776 votou os Artigos da Confederação de Perpétua União. A luta militar mostrou, entretanto, que era imprescindível dar outra estabilidade ao regime. A convenção de 1787, convocada para as emendas e para corrigir o pacto, foi além; e fez a Constituição que ficou definitiva" (57). Deste modo nos Estados Unidos tratou-se de unificar o que estava dispenso, enquanto que no Brasil, inversamente, as Províncias já se encontravam de certo modo ligadas desde as Capitânicas Hereditárias, sob uma única Bandeira.

De outro lado, nos Estados Unidos predominam um tipo de direito e uma tradição jurídica própria, inspirada em idéias e ideais políticos particulares. Uma tradição alicerçada no direito não escrito que, forçosamente, haverá de ser bem diferente daquele cujo objeto é o direito codificado. A experiência jurídica norte-americana estabelecida nos precedentes, evolutivamente alcançou o estágio dos interesses sociais, passando depois para o do realismo legal, fundamentado mais na autoridade do magistrado, do que na norma ou no fato social. Daí surgiu o pensamento de Jerome Hall, integrando esses estágios num tipo de jurisprudência capaz de fornecer uma visão do direito adequado à realidade sócio-cultural. Contribuíram para o

---

(57) VIANA, Victor - A Constituição dos Estados Unidos .

RJ., Tip. do Jornal do Comércio, 1933, p. 8

aprimoramento desse princípio, com novas idéias, a permanência nos Estados Unidos de juristas como Timasheff e Kelsen, e de sociólogos como Sorokin e Gurvitch. Surgiu a jurisprudência-integrativa, de Jerome Hall (58). Aqui, no Brasil, ao Supremo Tribunal Federal foi destinado o controle da constitucionalidade das Leis, bem como a interpretá-las concretamente. Reputado como a cúpula do regime, desde Rui Barbosa, ardorosos defensores da Suprema Corte Brasileira tem-na entendido também como defensora do sistema político-jurídico do País, a quem competiria estabelecer o equilíbrio de poderes entre a União e os Estados-membros, bem como garantindo os direitos dos cidadãos. Durante os dois primeiros quartéis deste século as Cortes judiciárias julgaram concretamente, cada caso a que eram chamadas a intervir. Hoje, em razão do enorme volume de processos, vem ocorrendo uma grande valorização da própria jurisprudência, largamente divulgada e difundida. Em decorrência, um volume imenso de processos passou a merecer solução conforme paradigma jurisprudencial anterior, em que pese a origem daquele julgado haver sido encontrada num outro caso concreto diferente. Surgiram as Súmulas e Prê-julgados, buscando a uniformidade e evitando-se conflitos jurisprudenciais. Esta metamorfose, embora detectada, ainda não mereceu qualquer estudo a respeito.

Comparando-se a nossa organização com a norte-americana encontraremos profundas diferenças. Basta lembrarmos da tradição estadonovista facultando ao Poder Executivo legislar por Decretos-Leis. "Que os secretários de Estado do Presidente da União fizessem uma lei, ria-se toda a

---

(58) Para Jerome Hall o direito é encarado por um julgamento de valor e também como um julgamento de fato, ficando o direito positivo como um fato cultural (HALL, Jerome - Democracia e Direito - trad. Arnold Wald, com introdução de Paulo Dourado Gusmão. RJ., Zahar Ed. 1946)

União desde o Golfo do México até Lago Erié; os Ministros , ou talvez o Presidente, iam para um hospital de doidos, e o Senado ou a Câmara dos Representantes, em Washington, podiam, sem grande inconveniente, passar à ordem do dia, depois de alguns momentos de grande hilariedade sobre o estado do cérebro dos pobres agentes do Executivo". (59)

Ocorre entretanto, que promulgada a Constituição norte-americana, pela Convenção de 1787, até hoje ela permanece lá disciplinando a conduta civil e política da quela Nação. Durante esse largo espaço de tempo, os Estados Unidos experimentaram também enormes crises e transformações, sempre havendo sido respeitado seu estatuto. Durante sua vigência ocorreu a abolição da escravatura que gerou a Guerra da Secessão, assimilou toda a Revolução Industrial, enfrentando incólume as duas grandes Guerras Mundiais e subsistindo a crise econômica de 1929 e ao New Deal. No Brasil, inversamente, a substituição das Cartas Magnas tem sido uma constante. Qualquer alteração mais violenta no comando político era caracterizada por uma conseqüente alteração constitucional. Assim ocorreu com a Reforma Constitucional de 1926 até ser editada a Lei Orgânica da Revolução de 1930; com a liberal Carta de 1934; com a severa e autocrática de 1937; substituída pela de 1946. Posteriormente surgiu a Carta revolucionária de 1967 e sua Emenda de 1969, assim como Atos Institucionais. Interessante destacar que a Carta de 1946, durante duas décadas, soube flutuar em graves crises políticas , quando um presidente suicidou-se, três foram depostos, um renunciou e três outros estão cassados os seus direitos políticos .

---

(59) BARBOSA, Rui - Comentário à Constituição, coligido por Homero Pires, II vol. , p. 9

Após 1964 o processo político brasileiro foi escalando várias etapas de afirmação. Inicialmente a revolucionária, diante do desequilíbrio formado pelo populismo que buscava uma República Sindicalista. Posteriormente, com o AI-5, o endurecimento político, ensejando grande afastamento entre a opinião pública e o governo. A Abertura democrática, ciclicamente apregoada por ocasião das sucessões presidenciais, todavia, não teve até aqui o condão de afastar os militares do Poder. O Brasil, diz Afonso Arinos, ainda "é um Império por sua estrutura social. Um Império dentro de um mesmo território, em que as regiões e as populações metropolitanas têm um status correspondente ao das antigas metrópoles do século XIX. A tese é de que o Brasil teve a formação de Império e não de Nação, ao contrário dos Estados Unidos que tiveram desde o século XVIII uma formação nacional e não imperial. O futuro do nosso povo depende muito da solução desse problema: transformar no Brasil, o Império em Nação". Já os Professores da Universidade de Brasília, dedicados ao estudo das ciências sociais, verdadeiros politólogos, um tanto diversamente, admitem que há no Brasil, um providencialismo do estado próprio das monarquias ibéricas, onde o Estado se instalou com a convicção de que a sociedade é incapaz.

Ao que parece, pois, a definição hodierna de democracia, muito se afastou do pensamento de Lincoln e de seu conceito clássico (60). Não raro encontrar-se con-

---

(60) "A Democracia tanto gera anjos como demônios, monstros ou querubins, benfeitores do gênero humano ou tiranos enlouquecidos, missionários, cristãos ou guerreiros conquistadores, estadistas fecundos ou profetas ensandecidos, sábios governantes ou conturbados visionários; nas suas entranhas tanto podem trazer um inferno como um paraíso, ser fonte do bem ou do mal, uma república federativa cristã, humana e verdadeiro centro de liberdade, ou uma ditadura totalitária, hermética, feroz e pagã, uma cidade de luz ou uma cidade de trevas, tantas são as cambiantes com que as criaturas deste mundo sentem, pensam e vivem a democracia". (GARCEZ NETO, Martinho - op. cit. p. 115)



siderações ou colocações perigosas admitindo a democracia como um regime impraticável, com tendências anárquicas e que não cruzará o século. Outras ponderações, mais radicais, admitem a democracia como um regime utópico e que somente sobreviveu até hoje graças aos interesses de quem alcança o poder. E, nessas flutuações conceituais, destaca-se o pensamento do parlamentar Vasco Neto, definindo por democracia atual " um sistema de Governo, no qual haja liberdade com responsabilidade. Por isso, no mundo moderno não pode haver uma democracia liberal nos moldes clássicos. Deve haver uma democracia aguerrida, capaz de sua auto defesa, para se resguardar das investidas solertes". (61) O regime democrático prevê, fundamentalmente, eleições destinadas a escolha de seus dirigentes . Daí poder-se entender a ocorrência de um enfraquecimento ou mesmo hipertrofia do Executivo em decorrência de um curto mandato. Fácil de se perceber que, efetivamente, o período eficiente de governo fica reduzido pela metade. Estas distorções se pretendeu corrigir com adoção de planos plurianuais . Na hipótese de uma mesma classe , rotativamente, permanecer no poder, como tem acontecido após o advento revolucionário, inversamente, o presidencialismo se apresentou fortalecido e centralista. Consequentemente , os Estados federados experimentaram gradual declínio em seus poderes e autonomia. Hoje qualquer Sudene ou Sudan possui muito mais poderio que qualquer unidade de sua área . Positivamente é o Brasil hoje uma Federação , conforme ressalvado pelo artigo 1º de sua Constituição. enquanto que , após a Reforma Tributária, economicamente se apresenta como uma República Unitária. MARCUSE, de sua cátedra em Brandeis é quem alerta, estudando o condicionamento das liberdades para a satisfação de necessidades sociais que os interesses

---

(61) Jornal do Advogado nº 42, fev/77

colimados tratam de modelar a satisfação da sociedade, concluindo: "as necessidades assim controladas e dirigidas se satisfazem, e deste modo a satisfação e a liberdade estabelecidas militam contra a mudança social porque agora o povo é livre de satisfazer maior número de necessidade em maior proporção que antes, não sô no nível biológico como no cultural, e desfruta a satisfação das mesmas, o que pode fazer porque a forma repressiva na qual se desenvolvem é introjetada pelos indivíduos de tal modo que eles querem e desejam espontaneamente o que se pretende que queiram e desejam , tudo em benefício do sistema estabelecido". (62) Assim, condiciona-se a liberdade como os fatores de progresso e desenvolvimento .

Segurança e Desenvolvimento centralizaram as legislações. Com esse binômio procurou-se solidificar as bases em busca de um desenvolvimento integrado. A procura do desenvolvimento sacudiu sólidas estruturas e antigas conquistas, enriquecendo debates em todos os sentidos, em todos os setores da vida nacional. Em busca da segurança, atrofiaram-se muitas garantias individuais. O espectro do medo e a auto censura dilataram os efeitos da legislação institucional. Conseqüentemente, quanto mais crescia a segurança interna do Estado, no Brasil, mais ampliava a insegurança individual .

---

(62) MARCUSE, Herbert: - Liberdade e Agressão na Sociedade Tecnológica, Revista da Civilização Brasileira, n<sup>o</sup> 18, RJ., Ed. Civ. Bras. 1968, p. 3

## 5. - AS CASSAÇÕES E SUSPENSÃO DE DIREITOS POLÍTICOS

A nova ordem constitucional brasileira , fracionada em dois planos distintos: constitucional e institucional foi imposta de cima para baixo, como a solução emergencial para os acontecimentos verificados em 1964. Como foi possível a coexistência de um regime dualista no Brasil e como entender esse caráter peculiar do Direito Constitucional, somente será possível se admitido poder constituinte, inerente aos movimentos sociais que alcancem o poder , promanando dele autoridade à formulação de uma nova ordem social .

Vale recordar, entretanto, que a intervenção militar na vida política do Brasil confirma uma antiga tradição. (63) A eclosão do movimento militar de 1964 , pois, deve ser entendida dentro de um conceito próprio e consentâneo com as tradições históricas particulares. Pelo Ato Institucional vestibular três antigos Presidentes da República tiveram os direitos políticos cassados, bem como , igualmente seis governadores de Estados e cinquenta e cinco Parlamentares. Feichter aponta, ao todo, nessa fase, 378 casos de cassação de direitos políticos, entre os quais 116

---

(63) Por exemplo: No Império precipitou a abdicação de D. Pedro I; foi quem proclamou a República. Vários Presidentes da República foram militares, sendo os dois primeiros Marechais; em todas as crises políticas tiveram decisiva participação .

mandatos eletivos revogados. E acrescenta: 544 aposentadorias por razões políticas, 1.528 dispensas de emprego, 555 militares cuja passagem à reserva foi antecipada, 165 transferências impostas nos quadros da reserva e diversas outras punições, num total de 2.500 pessoas na esfera federal. (64) Um número aproximadamente idêntico de pessoas poderá ser admitido, também, como atingidas nas esferas estadual e municipal. O restabelecimento da ordem, desde logo, se deu austeramente. Logo após a meta desenvolvimentista veio a ser deflagrada, também, coercitivamente. Entretanto, superados os obstáculos que haviam ditado aquela intervenção militar, um período de efêmera distensão política foi possível, durante o governo Costa e Silva. O enrigecimento logo após aconteceu com a edição do AI-5 e do Ato Complementar nº 38, ambos datados de 13 de dezembro de 1968. O Congresso é colocado em recesso por prazo indeterminado, inaugurando-se nova fase punitiva, livre do controle do Poder Judiciário, diante de um enorme fortalecimento de poderes conferidos ao Chefe do Governo. Pelo AI-5 o Presidente da República adquiriu excepcionais poderes para decretar intervenção nas unidades federais; suspender direitos políticos de cidadãos e cassar mandatos; demitir, remover, aposentar ou por em disponibilidade funcionários da administração direta e indireta; decretar Estado de sítio sem as limitações constitucionais; decretar confisco de bens e aplicar medidas penais sem a garantia do habeas-corpus nos casos de crises políticas, contra a Segurança Nacional e a economia popular, tudo sem que seus atos pudessem ser apreciados judicialmente ou qualquer outra revisão.

Ao todo, o AI-5 puniu 1.607 cidadãos, dos quais 321 foram cassações de mandatos, representando 6.353.974 votos, tornados sem efeito. A cifra punitiva adquire destaque porque 110 mandatos foram na esfera federal e 211 de Deputa-

---

(64) FIECHTER, George André - op. cit. p. 56

dos Estaduais, representando uma média anual de 35 punições ou, ainda, uma cassação em cada dez dias .

## 6. - O CASUÍSMO LEGIFERANTE

Na crista de uma Revolução, quando se pretendia dismantelar a situação preexistente, com adoção de uma nova ordem jurídica, todos os primeiros esforços estavam voltados para a posição defensiva, desenvolvia-se em situações difíceis os estudos para a atualização constitucional, incorporando-a aos novos pensamentos políticos e sociais .

Preservando-se a Carta Magna de 1946 , foram editados os Atos Institucionais que representavam verdadeiras constituições outorgadas, dentro daquela. Um obsessivo conceito de Segurança Nacional passou a predominar, rapidamente, alargando as áreas presidencialistas, rompendo-se o mito excessivo da autonomia federativa. A desarmonia era refletida em inúmeros interesses que vacilavam entre os pólos da democracia social e da democracia liberal, provocando contradições exegéticas com distorções dos princípios doutrinários. A simples adjunção da legislação institucional revolucionária, paralelamente com a constitucional e ordinária, ensejou uma circunstância especial e peculiar à conjuntura brasileira .

Um volume enorme legislativo, nitidamente preocupado com a Segurança Nacional e inteiramente voltado para o Desenvolvimento, veio a ser marcado com a estampa da transitoriedade. O Conselho Secional da Ordem dos Advogados do Brasil do Rio de Janeiro, preocupando-se, não com o objetivo perseguido mas com os meios utilizados, chegou a

alertar que " a confidencialidade, o sigilo, a aversão ao diálogo, vêm caracterizando a elaboração das leis no Brasil, ainda que, como a Reforma Judiciária, tem importância redobrada para o interesse público, porque deve ter como característica principal a permanência". (65) Procurou-se equações, a todo modo, que resolvessem dificuldades a que a ciência política não poderia acudir, ditadas pela presença de urgentes soluções. Assim ocorreu com o próprio regime adotado nesta década, provisoriamente assentado em atos emergenciais .

Geraldo Ataliba, de sua cadeira na Universidade de São Paulo, tem ensinado e alertado que a solução encontrada na faculdade presidencial de editar legislação ordinária (66), através de Decretos-Leis, só pode ser reconhecida se configurada a urgência, em se tratando de necessidade instante e improrrogável, cuja falta seja prejudicial ou acarrete efeitos danosos, ao Estado ou interesse público. Com um Legislativo atrofiado, o Executivo comandando o processo desenvolvimentista, nem sempre ocorreu a melhor técnica redacional. A paciência e zelo de um relojoeiro suíço é muito mais característica parlamentar que melhor procurar captar as necessidades sociais. O Poder Executivo, incumbido de detectar as necessidades e também elaborando as formulações legais, revelou-se um artesão voltado ao casuismo imediato, uma política voltada para a oportunidade dos acontecimentos e não da estabilidade .

"Da Portaria à Emenda Constitucional tudo é o mesmo, o fruto de uma vontade só, com a simples mudan

---

(65) Tribuna do Advogado, nº 134 - Set. 1977, pág. 2

(66) ATALIBA, Geraldo - O Decreto-Lei na Constituição de 1967. SP., Ed. Rev. Tribs. 1967, p. 32

ça do nome, como se o nome conferisse a uma regra o seu caráter intrínseco" (67), criticavam os Parlamentares opositores. Na insatisfação se perfilham os juristas que, citando o gênio de Georges Ripert, entendem ser importante distinguir a lei em seu sentido formal e no seu sentido material. O que importa, sobretudo, é a técnica jurídica consistente em criar uma regra que poderá dirigir e ordenar as ações. Uma técnica voltada para a permanência e não apenas ao presente. Um exemplo negativo, dentre outros, das consequências do apressamento do trabalho legislativo, temos no recente anteprojeto de legislação nuclear que já nasceu absoleto". (68)

Todavia, a ausência de uma conjugação política refletida, tem ensejado medida casuística, como aquela encontrada para a crise do petróleo, quando três ilustres Ministros de Estado, em cadeia televisionada, encontram a solução no "recolhimento restituível sobre a gasolina", trinta dias após suspenso devido aos altos custos operacionais.

#### 7. - A CRISE DO PETRÓLEO E AS CONSEQUÊNCIAS ELEITORAIS

A crise dos combustíveis decorrentes da guerra entre judeus e muçulmanos atingiu em cheio toda a sociedade industrial do mundo moderno. Consequências deste

---

(67) BROSSARD, Paulo - É Hora de Mudar, P.A., L&PM Ed., 1977, p. 58

(68) Tribuna do Advogado, órgão de divulgação do Conselho Seccional da OAB/RJ, nº 134, set. 77, p. 2

problema energético poder-se-ia localizar facilmente no campo político e econômico de várias nações. Enfim, toda a estrutura capitalista e ocidental sentiu o abalo em seus alicerces. Inequivocamente as nações industrializadas alargaram seus horizontes dentro de uma disponibilidade de petróleo barato e política interna de preços irrealistas para as diversas fontes de energia .

Desde a Revolução Industrial, maravilhosa metamorfose, de caráter universal, vem ocorrendo em todos os setores. Graças a ela foi possível encontrar-se sucedâneos para o ferro, o vidro, a madeira, os tecidos, e tudo mais que necessário fosse ao conforto e bem estar. Em cada uma das leis da física foram edificadas várias indústrias. Paralelamente, a legislação codificada acompanhou esse desenvolvimento, amparando a duração do trabalho, a proteção ao trabalhador de menor idade, a higiene, os serviços da gestante e até a segurança do trabalho. A criação das centrais elétricas, o estabelecimento de enormes redes de transmissão, a utilização desenfreada do petróleo e seus múltiplos derivados, os motores diesel, o gás natural, enfim uma série de novos conhecimentos, propiciaram enorme desenvolvimento na esfera do direito comercial e civil, com largas repercussões no campo social. Juntando capitais necessários à vida dessas empresas, cresceram e disseminaram-se fábricas, usinas e indústrias. O Homem padrão deste último quartel do século vinte, veio a ser bem diferente daquele de um século antes. As máquinas e energia, substituindo o potencial humano bruto. Galbrith (69) e Duverger (70) passaram a advertir que, agora ,

---

(69) GALBRAITH, John Kenneth - O Novo Estado Industrial. RJ. Ed. Civ. Bras., 1968, p. 182

(70) DUVERGER, Maurice - Janus: Le Deux Faces de L'Occident. Paris, Ed. Fayard, 1972, p. 143



jã não mais tanto espontaneamente crescem as indústrias. Como bolas de nove rolam, crescendo, vindo no horizonte distante a meta mais próxima. A revolução, tal qual prevista por Marx, vislumbrando a miserabilidade progressiva das classes trabalhadoras não eclodiu, negando-se a previsão. Continua, assim, impossível projetar, com rigor, o desdobramento futuro dos fenômenos culturais, políticos e econômicos. De Sorokin parte a interrogação sobre o resultado final da luta histórica de nossa época. (71) Contra esse pensamento, estão Brecht, com sua metodologia de redução dos riscos (72) e Dallari, prospectando o futuro do Estado, com o apoio lógico (73) Enfim todos são acordes que uma verdadeira revolução social vem sendo operada, ainda impossível de ser diagnosticada, mas já sentida nos horizontes. Uma sociedade montada no consumo e nos serviços, gastando petróleo em suas roupas, nos transportes, alimentos e um infindável número de bens. Uma sociedade industrial fortemente apoiada na energia. " De repente, o mundo industrializado acordou, não apenas para a realidade dos preços quadruplicados do petróleo e da dependência em relação a fontes externas de petróleo, mas também para o fato de que o petróleo, que responde por mais de 45% da energia produzida nos Estados Unidos, 63% na Europa e 75% no Japão, pode ter suas reservas mundiais substancialmente reduzidas em 10 a 15 anos". (74) Visíveis as consequências da crise energética na sociedade industrial moderna, em razão da sua profunda dependência ao combustível.

---

(71) SOROKIN, Pitrim - Tendências Básicas de Nossa Época. RJ. Ed. Zahar, 1966, p. 149

(72) BRECHT, Arnald - Teoria Política. RJ., Ed. Zahar, 1975, Vol. I, p. 137

(73) DALLARI, Dalmo de Abreu - O Futuro do Estado. RJ., Ed. Saraiva, 1972, p. 233

(74) II Plano Nacional de Desenvolvimento. Ed. Sugestões Literárias S/A, SP., 1975, p. 18

Se essa crise tivesse surpreendido o Brasil nos três primeiros anos da década de sessenta, nenhuma alternativa válida existiria. De repente uma enorme modificação no panorama interno brasileiro. A crise da energia, que já se vinha pronunciando há anos antes, não mereceu o devido crédito, por parte das nações industrializadas. E, enquanto os primeiros e pálidos sintomas eram somente observados por especialistas, o Brasil caminhava incidindo em gritantes equívocos estratégicos. A meta destinada aos transportes se encontrava tão intensamente estimulada que enormes pontes urbanas foram construídas em curto espaço de tempo, enquanto o Plano Rodoviário Nacional cortaria de estradas todo o território nacional, inclusive a Amazônia. Enquanto isso o Sistema Ferroviário Nacional era parcialmente reduzido, arrancando-se quase três mil quilômetros de trilhos e dormentes. A navegação costeira, lacustre e fluvial também parcialmente desmontada. Os transportes de massa urbana, antes eletrificados, eram substituídos por viaturas movidas a combustível. Os técnicos sempre voltados para soluções imediatistas, construíram uma imagem irreal, confirmando a tendência das massas em 1974, em seu impulso oposicionista, mais radicalizando o divórcio entre o povo e governo.

#### 8. - O DIREITO DE REVOLUÇÃO

Uscatescu afirma que o Estado moderno é por toda parte um Estado revolucionário. "Dentro de cada uma das formas estabelecidas, a dialética revolucionária segue o seu destino". (75) O que importa apreciar é a atual sociedade com os inebriantes sons das sirenes industriais que a cada segundo vêm alterando a estrutura social. Em suma, o que hoje estaria ocorrendo seria a primeira manifestação frag

---

(75) USCATESCU, George - A Rebelião das Minorias (trad. de Luiz Santa Cruz) RJ., Liv. Clássica Bras., 1958, p.

mentária de uma ordem inteiramente nova.

Todavia, a agressividade latente no próprio meio ambiente e em toda a estrutura social vem automatizando os indivíduos, massificando-os num enorme exército de inconformados, cada vez menos humanizados. Paralelamente às notáveis conquistas tecnológicas, a desintegração de valores morais acelera a dissensão que explode numa escala sem precedentes. "Guerras, revoluções, revoltas e crimes, precipitam grandemente a desintegração da ordem sensata. A luta atual entre as forças cada vez mais estereis e destrutivas da moribunda ordem sensata as forças criadoras da ordem sócio-cultural, emergente e integral, marca com sua presença todas as áreas da cultura e vida social hodiernas, afetando profundamente o modo de vida de cada um de nós. (76) Todos os ramos de direito moderno surgiram de enormes crises sociais, intimamente ligados com a patologia política de um povo. Arremata Quintana que o jus resistendi "tanto é um direito individual como um direito social, pois pertence a toda pessoa em particular e a todo o povo em geral; que não é originário de uma criação artificial dos homens, nem do estabelecimento de um suposto pacto social, senão da própria natureza humana". (77) Consequentemente, como adverte Easton, em sua cadeira na Universidade de Chicago, sempre que ocorreram grandes mudanças sociais, o próprio sistema político também se transforma, (78) num processo de simples acomodamento. O conflito com o sistema político gerado por influências divorciadas do meio ambiente, gera problemas e consequências que afetam o próprio sistema. O direito é fruto direto de idéias individuais e de ações. Se essas idéias se somam, abrangendo uma coletividade, maior será a ação

---

(76) SOROKIN, Pitrim A. - op. cit. p. 24

(77) QUINTANA, Segundo V. Linares - op. cit. Tomo II, p.506

(78) EASTON, David - Uma Teoria de Análise Política (trad. Gilberto Velho), RJ., Zahar Ed. 1968, p. 116

Surgindo o homem-massa com ele aparece também uma consciência popular contestatória. Teoricamente, pois, a resistência se apresenta como uma antítese à ordem jurídica pré-existente. Ou, ainda, a revolução por mais social e congregando enorme maioria, não deixa de pretender uma ruptura. Daí entender-se que ela é formada por uma aspiração justificada pelo caráter de legitimidade que encerra. Num exaustivo estudo sobre os movimentos políticos de nossa época, Uscatescu ainda esclarece que "ninguém pode se opor impunemente à marcha revolucionária. Ela conduz os homens, muito mais do que estes a conduzem (...). Nunca se repetirá bastante que não são os homens que conduzem a revolução, mas a revolução que conduz os homens. Diz-se muito bem quando se afirma que ela marcha sozinha". (79) Em todas elas existe uma força sustentada por uma consciência própria, imprimindo-lhe uma direção, dentro de parâmetros antes fermentados. Sampaio Dória é quem esclarece que "sō em desespero de causa, poderá o direito de revolução ser exercido com proveito. Sō quando a situação seja intolerável, ou tenha por sistema, em atos reiterados, suprimir a liberdade e subtrair a personalidade humana todas as suas garantias, sō, repitamos, em desespero de causa sagrada, cumpre ao povo aventurar-se ao restabelecimento, pelas armas, de sua segurança". (80)

Quintana entende como verdadeiras revoluções, aquelas que "deixam ondas indelêveis no ordenamento jurídico, político, social e econômico dos povos, já que as idéias triunfantes, terminam por institucionalizar-se, vale dizer, por converter-se em instituições". (81) Pinto Ferreira, de outro lado, entende que o conceito de revolução é

---

(79) USCATESCU, George - op. cit. p. 87

(80) DÓRIA, A. de Sampaio - op. cit. 2º vol. p. 335

(81) QUINTANA, Segundo V. Linares - op. cit. Tomo II, p.508

dos mais complexos na história das idéias políticas, merecendo um tratamento diverso pelos sociólogos, juristas, economistas, ou filósofos, conforme o ângulo de suas observações. Entretanto, "a redução simplista do conceito de revolução a uma simples mudança política dos governos, é, porém, inexata, posto que não abrange as múltiplas possibilidades históricas de desenvolvimento do mecanismo revolucionário". (82) Bonavide já entende que "do ponto de vista jurídico a revolução é essencialmente a quebra do princípio da legalidade, a quebra de um ordenamento jurídico de direito público, sua substituição pela normatividade nova que advém da tomada do poder e da implantação e exercício de um poder constituinte originário". (83)

Ora, quando ocorrem rupturas profundas no regime, com deslocamento súbito e violento do poder, capazes de alterar a ordem jurídica pré-constituída, como consequência da imposição do poder popular, aí existirá uma revolução. Embora a violência tenha sido sempre o fôrceps da história, a mera troca de governantes, violentamente não chegará a ser uma revolução, porquanto, não se operou uma profunda mudança nas instituições. Será um golpe de Estado ou uma simples Revolta. Enquanto a Revolução muda pela força a própria Constituição, o Golpe a preserva.

A revolução em seu substrato jurídico é crise e solução, com o poder constituinte a ela inerente. "Nas revoluções há que se distinguir fato revolucionário de valor revolucionário. O fato produz a mudança do direito e com a mudança a revolução institucionaliza os seus valores."

---

(82) FERREIRA, Pinto - op. cit., vol. II, p. 101

(83) BONAVIDE, Paulo - op. cit. p. 513

Não há propriamente revoluções legítimas, mas revoluções legitimadas, que se legitimam pela constituinte, pela mudança operada na ordem jurídica, pela proposição de novos valores". (84) Pinto Ferreira vai um pouco mais além, após analisar as sociedades modernas e o poder revolucionário, demonstra que as revoluções antes de se autolimitarem, guardam no tempo e no espaço a força e o poder intrínseco, objetivando sua plena afirmação, enquanto necessário. Além disso conclui, interessantemente, que "as revoluções modernas tendem a ser mais brutais que os antigos movimentos". (85)

Já não mais se pode estudar o jus resistendi popular moderno sob a mesma ótica que se estudaram as Revoluções Inglesa (1648), Norte-americana (1776), Francesa (1789) ou a Alemã (1848) e o enorme movimento ideológico que as inspirou. Tampouco as históricas Revoluções Industrial e Científica como se políticas fossem, devido às enormes transformações sociais que ensejaram. Agora a humanidade encontra-se no limiar de uma nova época, com a população altamente multiplicada, politizada pelos veículos de comunicação de massa e em seus horizontes se apresentam mudanças orgânicas imprevisíveis. A prática não mais representa a própria lógica. A evolução aceleradíssima dos costumes e as transformações constantes, igualmente influem, numa questão de valores, nas fontes do direito .

Resta, pois, avivar a discussão retórica se no Brasil ocorreu em 1964 uma revolução, segundo as versões oficiais. Vale recordar que o regime após 1964, instalando um regime autoritário estável emergencial, mantendo

---

(84) BONAVIDES, Paulo - op. cit. 513

(85) FERREIRA, Pinto - op. cit. Vol. II, p. 114

o regime federativo, e a forma de Governo democrática, introduziu irreversíveis alterações no modelo econômico com largas consequências sociais. Daí Fernando Henrique Cardoso entender que o movimento de 1964, "acabou por ter consequências revolucionárias no plano econômico". (86) Kelsen é quem afirma que "uma revolução no sentido amplo da palavra, compreendendo também o golpe de Estado, é toda modificação ilegítima da Constituição, isto é, toda modificação da Constituição, ou a sua substituição por uma outra, não operada segundo as determinações da mesma Constituição" . (87) O que equivale dizer que o fator diferencial reside no fato da Constituição ser alterada ou substituída por outra, através de processos inteiramente novos, mediante um poder impositivo. Daí o pensamento de Georges Burdeau de que "uma revolução é a substituição de uma idéia de Direito a uma outra idéia comum da obra da instituição estatal". Em síntese, afirma que "a revolução se funda numa vontade de estabelecer uma ordem nova". (88) O batonnier Seabra Fagundes, entendendo que as revoluções tendem a institucionalizar-se, diz que "o direito de revolução supõe causas que lhe justifiquem exercício e que se exaurem tão logo atingido o objetivo .

---

(86) CARDOSO, Fernando Henrique - op. cit. p. 53

(87) KELSEN, Hans - Teoria Pura do Direito, Armênio Amado Editor Coimbra, 1974, apud. Revolução e Poder Constituinte, de José Carlos Toseti Barrufini. SP., Ed. Rev. Tribs. 1976, p. 53

(88) BURDEAU, Georges - Direito Constitucional e Instituições Políticas, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, apud Revolução e Poder Constituinte, de José Carlos Toseti Barrufin, SP., Ed. Rev. Tribs. 1976, p. 53

## 9. - O PODER CONSTITUINTE

Em forma concreta e sumária Rasmussem define a revolução como sendo "uma transferência extraconstitucional de poder político para um setor da sociedade, distinto daquele que antes o detinha, transformando a sociedade pela criação de novas estruturas sociais e políticas" (89), enquanto o tumulto, rebelião, golpe e insurreição, dificilmente alteram os sistemas sociais e políticos, seja qual for o movimento contestatório ao governo ou regime. Todos eles não se fundam em lei, porque lei alguma os reconhece, tampouco merecem a garantia do poder porque este usa toda sua força contra aquele, "Logo, a faculdade de resistir à opressão não é direito subjetivo, no sentido técnico desta expressão. É, sim, uma faculdade natural do homem" (90) Daí Quintana, ao estudar o regime político do Brasil, entender que o Movimento político de 1964, caracterizou uma Revolução (91), com o estabelecimento soberano de um novo ordenamento jurídico-político. Referindo-se mais precisamente ao Poder Constituinte originário ou genuíno, Quintana ainda entende "que, por cima do plano jurídico positivo, toda comunidade ao exercitar tão essencial e primária faculdade, está naturalmente embuída a respeitar certos valores absolutos, com a liberdade e a dignidade do homem, a justiça, etc., que estão por cima do constituinte e do legislador". Precisamente toda a estrutura do constitucionalismo e de

---

(89) RASMUSSEN, Jorgen - O Processo Político (trad. Almira Botelho Guimarães). RJ., Fund. Getúlio Vargas, 1973, p. 67.

(90) TELLES Jº, Gólfredo - A Democracia e o Brasil, SP., Ed. Rev. Tribs., 1965, p. 2

(91) QUINTANA, Segundo V. Linares - op. cit., Tomo III, p.



sua institucionalização no Estado constitucional, repousa na concepção de existência e respeito a tais valores naturais e absolutos". (92) A Nação, devidamente organizada, dentro de um mesmo território, para fins de defesa, ordem e bem estar, assim se encontra devido a um poder constituinte que é bem diverso dos poderes constituídos. Todavia, não está este poder Constituinte vinculado a nenhum preceito, quando genuinamente constituído pela primeira vez ou decorrente de um Direito de Revolução. Neste caso o Poder Constituinte adquire a forma originária, bem diverso do Poder, também Constituinte, derivado, destinado a reformar total ou parcialmente um estatuto anterior. Importante resulta distinguir esses dois poderes soberanos, originários ou derivados pois entre eles se guardam os limites de suas competências. Se trata de poder constituinte derivado guardam-se limitações de tempo e condicionadas às proibições constantes da própria Constituição pré-existente. É o caso do parágrafo primeiro do inciso segundo do artigo 47 da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, que expressamente proíbe deliberação ou proposta "tendente a abolir a Federação ou a República". De outro lado, o poder Constituinte originário é juridicamente ilimitado, não se encontrando condicionado a qualquer impedimento ou condições. Quando se fala em manifestação do Poder Constituinte originário, não se deve pressupor a legitimidade da idéia de organização política, que normalmente inspira o seu agente. "O que mais caracteriza tal poder é a idéia de uma profunda renovação da organização política. Por ser a revolução o instrumento legítimo do Poder Constituinte, ela se apresenta como um direito de mudar a organização constitucional estabelecida, inclusive pelo recurso à força. A prática histórica nos tem

---

(92) QUINTANA, Segundo V. Linares - op. cit. Tomo III, p.

revelado que, mesmo nas revoluções políticas, se vêm liberadas certas forças e aspirações sociais, para transformações, evidenciando-se, portanto, esse Direito Natural, no sentido de que cada um determine a sua própria vida". (93)

Vale recordar que o Ato Institucional , vestibular, desde logo, após destacar que a Revolução se distingue de outros movimentos armados, expressamente alertou que se investia no exercício do Poder Constituinte. Mais ainda, que era mantida a Constituição de 1946 e as Constituições Estaduais, com as modificações constantes daquele Ato Institucional. Parece claro que a ordem anterior não foi abolida, embora editado o AI-1, vez que a Constituição de 1946 foi mantida, com as modificações. Assim, somente foram criados os instrumentos necessários às pretendidas mudanças no quadro governamental, Editado o AI-1, passou a ser executado também o Poder Constituinte Revolucionário Originário, editando-se mais três diplomas institucionais. Pelo AI-4 o Congresso Nacional, que detinha o Poder Constituinte revisionário, previsto no art. 217 da Constituição de 1946, passou também a deter, embora transitoriamente, o Poder Constituinte Originário, embora convocado autoritariamente, com as mais severas limitações e altamente restritivo .

Assim, o advento da Const/67, marcou com o traço de inovação o art. 173, por ele sendo acoplada toda legislação institucional anterior, na própria Constituição , que passou a manter expressamente a dualidade de ordenamentos. Porém inverteu-se a relação entre eles. Agora o diploma mantenedor era a própria Constituição, que mantinha a legislação revolucionária. Já com o AI-5, ocorreu nova inversão ,

---

(93) BARRUFINI, José Carlos Toseti - Revolução e Poder Constituinte. SP., Ed. Rev. Trib. 1976, p. 78

com o Ato Institucional mantendo a Constituição. Novamente outra inversão veio a ocorrer com a EC-1/69, com a legislação institucional sendo preservada pelo art. 182 dessa nova Carta Magna .

Tais condutas ensejaram profunda contestação, por se entender que o AI-4, anteriormente, havia marcado o fim da fase instauradora, quando restituiu ao povo o Poder Constituinte e facultado ao Congresso outorgar a Constituição de 1967. Uma vez devolvido, somente o povo, pelo Congresso Nacional ou Assembléia Constituinte, poderiam promulgar a Emenda Constitucional nº 1 .

Todavia, Linares Quintana, entende que não ocorreu o esvaziamento do Poder Constituinte originário porque existiu, com o AI-5, uma revolução dentro da revolução (94).

#### 10. - O DUALISMO JURÍDICO

O crescente controle militar do Estado ensejou, após o Movimento de 1964, especificamente durante o Governo do Marechal Costa e Silva, maior robustecimento do Executivo, mormente tendo como fiador as Forças Armadas. Merece, daí, destaque especial a inovação contida no art. 182 da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, legislação de característica inédita não prevista na Carta de 1967 e em qualquer outra anterior, que determinou a vigência simultânea dos Atos Institucionais e demais atos posteriormente

---

(94) QUINTANA, Segundo V. Linares - op. cit. Tomo III, p.

baixados, após, 13 de dezembro de 1967. Acrescente-se, por interessante, que após o AI-5 foram editados os AI-6 ao AI-17 e os Atos complementares nºs 38 a 40, encerrando-se o ciclo de legislação revolucionária com a outorga da Emenda Constitucional nº 1, em 17 de outubro de 1969; reativado com as Emendas Constitucionais nº 7 e 8 (promulgadas pelo Presidente da República com base no Ato Institucional nº 5), enquanto as Emendas nº 2, 3, 4, 5, 6 e 9 foram promulgadas pelas Mesas da Câmara dos Deputados (nos termos do art. 49 da Constituição Federal").

Inegável prima facie a coexistência das ordens institucional e constitucional, comandando os destinos nacionais. A primeira, de origem e determinação do poder revolucionário, é temporária. Embora sua extinção, prevista no Parágrafo Único do artigo 182, da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, não condicione prazos fixos de vigência, em verdade as soluções institucionais encontram-se subordinadas às condições objetivas de segurança interna ao regime. Através deste plano institucional, ficaram preservadas todas as conquistas da Revolução, enquanto o segundo, constitucional, estrutura o Estado e disciplina o funcionamento dos Poderes.

Aí a existência da dualidade, comportando dois planos distintos no campo jurídico .

Visível, também, a existência de leis constitucionais, mas de caráter institucional, variadas e com o mesmo valor das leis constitucionais propriamente ditas. E, se juntamente com a Carta Magna de 1969 vige também legislação institucional variada, orientando todo o ordenamento do Estado, têm-se que existe hoje um complexo de normas cristalizadas que se poderiam chamar de unidade constituintal, comportando a legislação institucional e constitucional, dentro do próprio Direito Constitucional. O ex-Minis

tro do S.T.F. Prado Kelly, igualmente se perfilha nesse entendimento acrescentando que no Brasil atual "o poder desdobrou em duas fontes de Direito: a institucional, como lhe chamara, emanados da ação revolucionária e o constitucional, a cargo dos órgãos representativos remanescentes, com renovação periódica de quadros mediante eleições diretas e indiretas". Outro jurista que se perfilha nesse entendimento dualista é o professor Miguel Reale, que explica: "qualquer tentativa de compreensão de conjuntura política atual deve partir do reconhecimento de que, no sistema vigente, coexistem, lado a lado, com inevitáveis conflitos, duas ordens jurídicas, uma de tipo constitucional, outra correspondente ao chamado processo revolucionário que não pode, como tal, ser examinado segundo os esquemas de Constituição, que não lhe são aplicáveis". Num outro sentido se inclinou o jurista Aliomar Baleeiro, que entende haver duas realidades, representadas na Constituição escrita e na Constituição viva e que no Direito escrito há ameaças que, na prática vem sendo toleradas. Já o espírito contestador do parlamentar gaúcho Senador Paulo Brossard, embora admitindo subjetivamente a convivência do dualismo jurídico brasileiro, o critica abertamente, afirmando que "as duas ordens nem são duas, nem são ordens: a desordem é uma só". (95) Até mesmo os Magistrados se inclinaram em admitir esse dualismo jurídico presente. Tanto que o próprio Supremo Tribunal Federal, reiteradamente, o vem proclamando e admitindo. A própria discussão acerca da legitimidade do Decreto-Lei nº 4, que especificamente trata de reger simples locações civis, em nada dizendo à Segurança Nacional ou Finanças Públicas, mas baixado sob a égide institucional de AI-2, bem demonstra essa conclusão. Poder-se-ia, então, argumentar que existe uma corrente que entende, cientificamente, que a jurisprudência não se perfilha entre as formais fontes de direito. (96) Po

---

(95) BROSSARD, Paulo - op. cit. p. 9

(96) Porque no sistema de direito escrito, a repetição, ainda que interativa dos entendimentos jurisprudenciais se funda sempre nos textos legais e não em si mesma.

rêm, não se pode questionar o valor jurisprudencial ao menos, como fonte informativa e intelectual do direito. Os egrégios Colégios Judiciários sempre interpretando e aplicando a norma legal, dentro das bases constitucionais pelas quais velam, realizam um trabalho de acomodamento jurídico, revitalizando uma constante adaptação e também uma ordenada transformação social, sob o amparo da Lex Legum. Daí a Jurisprudência também ser considerada, para muitos, como fonte do direito costumeiro. E o que se constata, com referência à coexistência das duas ordens jurídicas: copiosa jurisprudência sustenta o estado de direito originário da legislação revolucionária emergencial. Até mesmo a própria Reforma do Poder Judiciário veio a ser possível através da edição da Emenda Constitucional nº 7, de 13 de abril de 1977, durante o recesso do Congresso.

Cumprir destacar que a declaração de inconstitucionalidade é prerrogativa exclusiva do Poder Judiciário, conforme mandamento constitucional expresso. Cumprir, ainda recordar, que a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, tantas e tantas vezes robustecida pelo venerando entendimento jurisprudencial, foi outorgada sob o escudo da ordem institucional, promulgada pelos Ministros Militares com fulcro nos AI-6 e AI-5.

Ainda quanto ao regime que comporta a coexistência de duas ordens, verifica-se, mais que em duas instâncias, dois Tribunais, chamados a intervir, em ambos restou confirmado esse dualismo.

No Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, em 1970, foi impugnado pela Procuradoria, o candi-

dato a Vice-Governador ao pleito indireto, indicado, então , pelo Presidente da República e oficialmente escolhido pelo partido majoritário. Pela vez primeira applicava-se a nova lei de inelegibilidades e a questão jurídica cujo deslinde se pretendia dizia, fundamentalmente, respeito às duas ordens instituidas (institucional e constitucional). Entendiam alguns que a indicação do candidato pelo Presidente da República (estribado nos poderes revolucionários) elidia desde logo, qualquer inelegibilidade. Para outros, o poder discricionário do Presidente da República cessará com a indicação do candidato. A partir daí o problema passava a subordinar-se à legislação especial, inclusive quanto à verificação do preenchimento dos requisitos exigidos pela lei de inelegibilidade .

Nesse processo (nº 83, Classe 8ª) consta o voto prolatado pelo Juiz Relator, professor Paulo Henrique Blasi, aprovado pela unanimidade de seus pares, sustentando: "Cada caso de inelegibilidade há que ser estudado sob todos os aspectos que o envolvem, para evitar se cometam injustiças, com as quais o direito não condescende. Não há negar que as peculiaridades de que se revestem as eleições para os cargos de Governador e Vice-Governador dos Estados, estão a exigir algumas considerações de caráter especial. Ninguém contesta que o processo de escolha dos Governadores e Vice Governadores, através de eleições indiretas, constitui norma de exceção. Ao dispor sobre os Estados e Municípios, o texto constitucional expressamente determina que "a eleição do Governador e do Vice-Governador de Estado far-se-á por sufrágio universal e voto direto e secreto" (artigo 13, § 2º). O artigo 189, no entanto, abre uma exceção para eleição dos Governadores e Vice-Governadores a se verificarem no corrente ano, a qual será indireta "em sessão pública e mediante votação nominal, pelo sufrágio de um colégio eleitoral constituído pelas respectivas Assembléias Legislativas". Por que a exceção? A resposta é do conhecimento da Nação. Ninguém ignora

a existência de dois planos distintos no campo jurídico: um, o constitucional e o outro o institucional. O próprio Presidente da República, em seu discurso de posse, assim se expressou: "Creio no primado do Direito. E, homem de pés no chão, sinto que, nesta hora, a ordem jurídica se projeta em dois planos. Vejo o plano institucional, destinado a preservar as conquistas da Revolução, vejo o plano constitucional, que estrutura o Estado e assegura o funcionamento orgânico dos Poderes". A imprensa brasileira, diariamente, publica notícias sobre a escolha de candidatos a Governador e Vice-Governador, pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República. Trata-se de fato público, notório e incontestável. O processo de escolha dos Governadores e Vice-Governadores de Estado, para o próximo mandato, orientou-se justamente dentro do primeiro plano a que alude o mandatário supremo da Nação, pois de outra forma não se justificaria sua interferência pessoal no processo de escolha. Nenhum dispositivo constitucional defere ao Presidente da República, a prerrogativa de indicar candidatos a Governador ou a Vice-Governador. Não obstante, no intuito de prevenir as conquistas da Revolução, chamou a si a responsabilidade da indicação de todos os candidatos, nos diversos Estados brasileiros. O processo, não há dúvida, é totalmente excepcional". (97)

Ainda do voto do Relator, consta que :  
"O texto constitucional, contudo, remete à lei complementar, o estabelecimento dos casos de inelegibilidade e os prazos dentro dos quais a mesma cessará. Ao sancionar a Lei Complementar nº 5, o Presidente da República limitou seus próprios poderes. É bom anotar que o Decreto-lei nº 1.063 - que estabelecia casos de inelegibilidade, - teve sua aplicação suspensa, para dar lugar ao diploma legal prescrito no texto da

---

(97) Boletim Eleitoral nº 229, agosto/79, p. 15



Constituição, isto é, a Lei Complementar. Avocou o mais alto dignatário do Poder Executivo, para si, o direito de conduzir o processo de seleção dos candidatos, dentro da prerrogativa já assinalada. Mas, se assim o fez, deixou aos Partidos Políticos e à Justiça Eleitoral, a apreciação do preenchimento, pelos candidatos, dos requisitos pela Constituição e pela lei estipulados (...). Se se pretendesse excluir da apreciação judicial, quanto às eleições indiretas para Governador e Vice-Governador, a análise das inelegibilidades, o texto legal especificamente o faria. Assim aconteceu com relação às eleições Presidenciais de 64 e 69, quando, por expressa disposição de Atos Institucionais foram eliminadas as inelegibilidade". Em grau de recurso, no Tribunal Superior Eleitoral, (processo nº 3346 - Classe IV - Santa Catarina) também por unanimidade de votos, veio a ser mantido o julgamento anterior. Foi Relator o Ministro Raphael de Barros Monteiro, que assim entendeu: "Não vou cansar o Egrégio Tribunal, procedendo à leitura do longo e brilhante voto, proferido no Eg. Tribunal a quo, pelo insigne Juiz Doutor Paulo Henrique Blasi, onde desenvolve S. Exa., impressionante argumentação em torno da procedência da impugnação (...). Acentue-se, antes de mais nada, que a coexistência das duas ordens, a constitucional e a institucional, tendo sido a escolha dos candidatos se processado sob a égide desta última". (98)

---

(98) Boletim Eleitoral nº 229, agosto/70, p. 13

C O N C L U S Ã O

.....  
\_\_\_\_\_

Encerrando a abordagem da temática pré-questionada, mas fruto de um enquadramento lógico da análise de fatos políticos e suas consequências, exurgere necessário, agora, extrair sua conclusão .

De todo o exposto emerge que, para se poder entender perfeitamente a atividade e o comportamento revolucionário brasileiro, dentro do campo jurídico, imprescindível atentar-se que se implantou, entre nós, um dualismo dentro do Direito Constitucional. Sob a égide da Constituição Federal, passou a coexistir no Brasil duas ordens, inteiramente distintas e com o mesmo grau de hierarquia superior: a Constitucional, propriamente dita e uma outra, a Institucional. Ambas dotadas com a mesma força de Lex Legum; diferem, entretanto, suas destinações .

Pelo sistema normativo institucional , genuinamente de exceção e marcado com a transitoriedade , encontram-se regras legislativas e jurídicas, derivadas dos Atos Institucionais, que resumem ampla plataforma política introduzida no regime. Pelo sistema normativo constitucional encontram-se regras legislativas costumeiras, assegurando o funcionamento dos órgãos representativos remanescentes .

Estes dois sistemas heterogêneos, não se somam nem se ajustam, simplesmente coexistem, lado a lado. Como ambos incidem, no tempo e no espaço simultaneamente, num mesmo território e sobre as mesmas pessoas, a possibilidade de entrechoques é inegável. Significativo é o preceito contido no art. 153 da EC-1/69 que admite o Habeas-Corpus "a quem sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção" , enquanto o art. 10 do AI-5 também prescreve que "fica sus-

pensa a garantia do Habeas Corpus, nos casos de crimes políticos contra a segurança nacional", restringindo o uso do remédio constitucional. Significativo, também, o art. 100 e 113-I, II da EC-1/69, prescrevendo a estabilidade, vitaliciedade e inamovibilidade, enquanto o art. 6 do AI-5 os suspende .

Daí se entender a existência de uma dualidade de ordenamentos, simultaneamente, com a existência de uma supremacia técnica ao sistema constitucional, enquanto o sistema institucional encontra-se revestido por uma supremacia substancial. Basta, para tanto, recordar que foram os próprios AI-I e AI-5, quem mantiveram as Constituições de 1946 e 1967 .

Visível fica o dualismo, diante do art. 153 da EC-1/69, que prescreve pena de suspensão constitucional dos direitos políticos; enquanto o art. 4 do AI-5 prevê, também, a mesma pena, agora pela legislação institucional. Mais flagrante fica o dualismo, diante da tramitação do projeto de Reforma do Poder Judiciário, remetido inicialmente ao Congresso Nacional. Não merecendo o tratamento parlamentar previsto, incontinenti, foi acionado o sistema institucional, ocorrendo sua promulgação pelo Presidente da República, através de EC-7, com o Congresso em recesso .

Todavia, agora, se pretende neutralizar esse dualismo, com o plano constitucional assimilando inteiramente o plano institucional. Para tanto será extinta a legislação de exceção, em que pese preservados seus atos, para sempre excluídos de apreciação judicial, sendo implantadas novas normas constitucionais prevendo Medidas de Emergência, Estado de Emergência e Estado de Sítio .

Deste modo, dentro de uma ótica bem brasileira e sem buscar paradigmas estrangeiros que desfigurariam o entendimento, facilmente se poderá concluir que o atual modelo político brasileiro, fundado em suas tradições de adotar terapêutica adequada às necessidades, entendeu conveniente criar, também, a partir de 1964, uma ordem institucional paralela à ordem constitucional, ambas sob a égide do Direito Constitucional.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

1. - PUBLICAÇÕES

II PND - Ed. Sugestões Literárias S/A ,  
São Paulo, 1975

ANAIS do Seminário Sobre Modernização Le  
gislativa e Desenvolvimento Políti -  
co, Senado Federal, Subsecretaria de  
Edições Técnicas, Brasília, 1976

QUADRO COMPARATIVO com as Constituições  
de 1946, 1964 e EC-1, bem como Legis  
lação Institucional, elaborado pela  
Diretoria de Informação Legislativa,  
do Senado Federal, 1970

2. - LIVROS E MONOGRAFIAS

ATALIBA, Geraldo - O Decreto-Lei na Cons  
tituição de 1967. SP. Ed. Rev. Tribu  
nais, 1967

BARRUFINI, José Carlos Toseti - Revolu -  
ção e Poder Constituinte, SP, Ed.  
Rev. Tribs., 1976

BONAVIDES, Paulo - Ciência Política. RJ,  
Fund. Get. Vargas, 1974

BRECHT, Arnold - Teoria Política ( trad.  
Alvaro Cabral, de "Political Theory.  
The Foundations of Twentieth Century  
Political Thought") RJ, Zahar, Ed.  
1965

BROSSARD, Paulo - É Hora de Mudar. PR. ,  
Lypm Ed., 1977

BURCKHARDT, Jacob - Reflexões sobre a História (trad. direta do alemão, de Leo Gilson Ribeiro, de "Weltgeschichtliche Betrachtungen"). RJ., Zahar Ed. 1961

CALDERON, J. A. González - Doctrina Constitucional. Buenos Aires, Lajouane & Cia Ed., 1928

CALMON, Pedro - Curso de Direito Constitucional Brasileiro. RJ., Ed. Freitas Bastos, 1937

CARDOSO, Fernando Henrique - O Modelo Político Brasileiro. SP., Dif. Euro - péia do Livro. 1973

CUNHA, Fernando Whitacker da - Democracia e Cultura - Os pressupostos da Ação Política. SP., Livr. Freitas Bastos, 1968

DALLARI, Dalmo de Abreu - O Futuro do Estado, Dissertação para Concurso a Professor Titular da Fac. de Direito da USP, 1972

DORIA, A. de Sampaio - Curso de Direito Constitucional, SP., Cia. Ed. Nac., 1946

DRUCKER, Peter F. - Uma Era de Descontinuidade, Orientação para uma Sociedade em Mudanças (trad. J. R. Brandão Azevedo de "The Age of Discontinuity"), RJ., Zahar Ed. 1970

DUVERGER, Maurice - Instituciones Politicas y Derecho Constitucional (traducción castellana de Isidoro Molas, de "Institutions Politiques et Droit Constitutionne") Barcelona, Ed. Ariel, 1970



DUVERGER, Maurice - Janus: Le Deux Face de l'Occident., Paris, Ed. Fayard , 1972

EASTON, David - Uma Teoria de Análise Política (trad. Gilberto Velho, do original "A Framework for Political Analysis") RJ., Zahar Ed., 1968

FERREIRA Filho, Manoel Gonçalves - A Democracia Possível. SP., Ed. Saraiva 1974

FERREIRA Filho, Manoel Gonçalves - Curso de Direito Constitucional. SP., Saraiva S/A, 1973

FERREIRA, Pinto - Princípios Gerais de Direito Constitucional Moderno. SP, Ed., Rev. Tribs. 1971.

FIECHTER, Georges André - O Regime Modernizador do Brasil (trad. Maria Cecília Baêta Neves e Nathanael Cai xeiro). RJ., Fund. Get. Vargas, 1974

FRANCO, Afonso Arinos de Melo - Direito Constitucional: Teoria da Constituição; as Constituições do Brasil. RJ., Ed. Forense, 1976

FURTADO, Celso - Formação Econômica da América Latina. G.B., Lia Ed. S/A , 1969

GALBRAITH, John Kenneth - O Novo Estado Industrial. (trad. Alvaro Cabral de "The New Industrial State"). SP. , Ed. Civ. Bras. 1968

GARCEZ NETO, Martinho - Democracia, Doutrinas Políticas e Segurança Nacional. SP., Liv. Freitas Bastos, 1975

- HALL, Jerome - Democracia e Direito (trad. Arno Wald). RJ., Zahar Ed., 1946
- LANGONI, Carlos Geraldo - As Causas do Crescimento Econômico do Brasil. RJ., APEC Ed. S/A, 1974
- LASKI, Harold - O Liberalismo Europeu - (trad. Alvaro Cabral de "The Rise of European Liberalism") SP., Ed. Mestre Jou, 1973
- LINTON, Ralph (Ph.D) - O Homem (trad. Lavinia - Vilela). SP., Livr. Martins, 1943
- LIMA, Domingos Salvio Brandão - A Nova Lei do Divórcio Comentada. SP., O Dip. Ed., 1978
- LIMA, Hermes - Introdução à Ciência do Direito. RJ., Livr. Freitas Bastos, 1961
- MALUF, Sahid - Direito Constitucional, SP, 1967
- MAXIMILIANO, Carlos - Comentários à Constituição Brasileiro, RJ., Jacinto R. Santos, Ed. 1918
- MELO, Osvaldo Ferreira de - Tendências do Federalismo no Brasil. Florianópolis, Ed. Lunardelli
- MIRANDA, Pontes de - Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda nº 1 de 1969, SP., Ed. Livr. Tribs., 1972
- MIRANDA, Pontes de - Comentários à Constituição de 1967, SP., Ed. Livr. Tribs. 1968

- MIRANDA, Pontes de - Democracia, Liberdade e Igualdade. RJ., Liv. José Olympio Ed. 1945
- MOSCA, G. - História das Doutrinas Políticas (trad. de Marco Aurélio de Moura Matos de "Histoire des Doutrines Politiques"). RJ., Zahar Ed. 1958
- PASQUALINI, Alberto - Bases e Sugestões Para uma Política Social. RJ., Liv., S. José, 1958
- QUINTANA, Segundo V. Linares - Derecho Constitucional e Instituciones Politicas, Teoria Empírica de las Instituciones Politicas (Vol. I, II) Los Regimenes Politicos Contemporâneos (Vol. III) Buenos Aires. Abeledo-Perrot Ed. 1970
- RASMUSSEN, Jorgen - O Progresso Político (trad. Almira Botelho Guimarães, de "The Process of Politics"). RJ., Fund. Get. Vargas, 1973
- ROSA, Othelo - A Organização Constitucional Brasileira. PA., Ed. Globo, 1931
- ROUSSEAU, Jean Jacques - O Contrato Social (trad. direta e integral do francês por Antonio P. Machado) Ed. de Ouro, Brasil Ed. S/A., 1965
- RUSSOMANO, Rosah - O Princípio do Federalismo na Constituição Brasileira. RJ., Ed. Freitas Bastos, 1965
- RUSSOMANO, Rosah - Anatomia da Constituição. SP., Rev. Tribs. Ed. 1970

SEN, Sun Yat - Três Princípios do Povo - Nacionalismo, Democracia e Subsistência (trad. de H. G. Lee), RJ., Ed. Calvino Ltda, 1944

SOROKIN, Pitrim A. - Tendências Básicas de Nossa Época. (trad. de Alvaro Cabral, de "The Basic Trends of Our Time") RJ., Ed., 1966

STEPAN, Alfred - Os Militares na Política (trad. de Italo Tronca, de "The Military in Politics") RJ., Ed. Arte Nova S/A, 1975

TELLES JÚNIOR, Goffredo - A Democracia e o Brasil. SP., Ed. Rev. Tribs. 1965

USCATESCU, George - A Rebelião das Minorias (trad. da versão espanhola de Luiz Santa Cruz, RJ., Ed. Liv. Clássica Bras., 1958

VIANA FILHO, Luiz - O Governo Castelo Branco, RJ., Livr. José Olympio Ed. , 1975

VIANA, Victor - A Constituição dos EEUU . (As lições de uma longa experiência ; Federalismo Norte Americano e Federalismo Brasileiro). RJ., Ed. Jor. Comércio 1933

YOUNG, Jordam M. - Brasil 1954/1964: Fim de um Ciclo Civil (trad. de Milton Persson, de "Brazil 1954/1964: End of a Civilian Cycle"). RJ - Ed. Nova Fronteira, 1974

### 3. - DOCUMENTOS

Autos do Processo nº 83, Classe 8ª, de Impugnação à escolha da candidatura, pela Arena/SC, do Sr. Carlos Cid Renaux, arquivado no Eg. Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina .