

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ
ESCOLA DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

Daniela Urtado

**DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA E AUTORITARISMO:
LEGALIDADE AUTORITÁRIA CONSTRUÍDA, DESMONTADA E
(RE)INVENTADA**

CURITIBA

2023

DANIELA URTADO

**DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA E AUTORITARISMO:
LEGALIDADE AUTORITÁRIA CONSTRUÍDA, DESMONTADA E
(RE)INVENTADA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Área de concentração: Direito Socioambiental e Sustentabilidade, da Escola de Direito, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Katya Kozicki.

Coorientadora: Profa. Dra. Heloísa Fernandes Câmara.

CURITIBA

2023

Dados da Catalogação na Publicação
Pontifícia Universidade Católica do Paraná
Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/PUCPR
Biblioteca Central
Edilene de Oliveira dos Santos CRB 9 / 1636

U82d 2023	Urtado, Daniela Democracia constitucional brasileira e autoritarismo : legalidade autoritária construída, desmontada e (re)inventada / Daniela Urtado ; orientadora: <u>Katya Kozicki</u> ; coorientadora: Heloísa Fernandes Câmara. -- 2023 130 f. ; 30 cm Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2023 Bibliografia: f. 119-130 1. Direito. 2. Democracia. 3. Direito constitucional. 4. Legalidade (Direito). 5. Autoritarismo. I. Kozicki, Katya. II. Câmara, Heloisa Fernandes. III. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Programa de Pós-Graduação <u>em</u> Direito. IV. Título Doris 3. ed. – 340
--------------	--

TERMO DE APROVAÇÃO

DANIELA URTADO

DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA E AUTORITARISMO: LEGALIDADE AUTORITÁRIA CONSTRUÍDA, DESMONTADA E (RE) INVENTADA

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, como requisito parcial para a aprovação no Mestrado em Direito.

COMISSÃO EXAMINADORA

Professora Dra. Katya Kozicki

Orientador PPGD – PUCPR

Professora Dra. Heloísa Fernandes Câmara

Coorientadora PPGD – UFPR

Professora Dra. Vera Karam de Chueiri

Membro externo PPGD – UFPR

Professor Dr. Bruno Meneses Lorenzetto

Membro externo PPGD – UniBrasil

Curitiba/PR, 27 de março de 2023.

RESUMO

A pesquisa investiga a relação entre o direito e o autoritarismo na democracia constitucional brasileira. O universo das democracias constitucionais enfrenta desafios próprios nos anos recentes, ao encarar processos globais de erosão. Diante do quadro de produção acadêmica que tenta nomear esses fenômenos, uma parte da literatura considera a conexão entre práticas autoritárias e o uso do direito, notadamente, das ferramentas do constitucionalismo democrático. Esse trabalho argumenta que a relação entre direito e autoritarismo não é uma novidade. Disserta que é possível identificar na história constitucional brasileira a relação entre o uso do direito para fins autoritários. Para tanto, analisa o papel do direito na ditadura civil-militar, ou seja, como foi construída a ordem constitucional autoritária do pós-1964. A legalidade autoritária foi uma característica distintiva do regime repressivo brasileiro e produziu efeitos a longo prazo. Em seguida, investiga como a legalidade autoritária foi desmontada. A expressão “entulho autoritário” predomina o debate público, a partir da segunda metade da década de 1980, como referência às normas produzidas pela ditadura (1964-1985). O caminho para eliminar o entulho autoritário estava imbricado à convocação da constituinte. Considera o termo como conceito-guia. Por fim, analisa como se dá a relação entre o autoritarismo e a democracia constitucional brasileira no pós-1988, ou de como a legalidade autoritária se reinventa. Propõe reavaliar o termo entulho, ao identificar que “estoque autoritário” (cunhado por Conrado H. Mendes) pode ser uma metáfora para compreender a presença de práticas autoritárias no Brasil pós-1988. Conclui que a divisão pensada para o trabalho não se coloca em três tempos distintos da história constitucional brasileira, senão, representa, ainda que de maneiras muito distintas, uma convivência entre uma legalidade autoritária que se constrói, é desmontada e se reinventa.

Palavras-chave: democracia constitucional; autoritarismo; legalidade autoritária;

ABSTRACT

The research investigates the relationship between law and authoritarianism in Brazilian constitutional democracy. The universe of constitutional democracies faces its own challenges in recent years, likewise it does in global processes of erosion, wearing out and stress. the framework of academic production that tries to name these phenomena, when part of the literature considers the connection between authoritarian practices and the use of law, notably, part of the tools of democratic constitutionalism. This work argues that the relationship between law and authoritarianism is not new. It is argued that it is possible to identify in Brazilian constitutional history the relationship between the use of law for authoritarian purposes. To do so, it analyzes the role of law in the civil-military dictatorship, that is, how the post-1964 authoritarian constitutional order was built. Authoritarian legality was a distinctive feature of the Brazilian repressive regime. It hypothesizes that this authoritarian legality produced long-term effects. It then investigates how authoritarian legality was dismantled. The expression “authoritarian debris” (*entulho autoritário*) predominates in public debate, from the second half of the 1980s, as a reference to the norms produced by the dictatorship (1964-1985). The way to eliminate the “authoritarian debris” was intertwined with the convening of the constituent. Finally, it investigates how the relationship between authoritarianism and Brazilian constitutional democracy occurs after 1988 period, or how authoritarian legality reinvents itself. It proposes to reassess the term rubble, by identifying that “authoritarian stock” (Conrado H. Mendes) can be a better metaphor to understand the presence of authoritarian practices after 1988 Brazil. It concludes that the division thought for the work does not occur in three different times of Brazilian constitutional history, but represents, albeit in very different ways, a coexistence between an authoritarian legality that is built, dismantled and reinvented.

Keywords: constitutional democracy; authoritarianism; authoritarian legality;

Sumário

Agradecimentos

Lista de abreviaturas

Introdução.....	4
1.A legalidade autoritária construída.....	14
1.1 A ordem constitucional autoritária brasileira pós-1964.....	18
1.1.2. A “obra revolucionária conservadora”	27
1.2 O fim dos atos institucionais.....	42
1.3 Considerações parciais.....	48
2. A legalidade autoritária desmontada: Entulho autoritário.....	52
2.1 Comissão Interpartidária para remover o entulho.....	63
2.2 Convocação da Constituinte: o projeto que tentou remover o entulho.....	69
2.3 Fase preliminar da ANC: constituição autoritária intocável?.....	75
2.4 Considerações parciais.....	80
3. A legalidade autoritária (re) inventada.....	85
3.1 O sequestro de constituições: constitucionalismo democrático nas mãos de autoritários.....	92
3.2 O “novo entulho bolsonarista”	97
3.3 Práticas desconstituintes e as piores práticas constitucionais.....	104
Conclusão: a legalidade autoritária construída, desmontada e reinventada.....	114
Referências.....	119
A) Livros e periódicos.....	119
B) Documentos.....	125
C) Artigos de jornais.....	126
D) Entrevistas e podcasts.....	130

Agradecimentos

Reservo neste espaço algumas palavras sobre e para as pessoas que estiveram presentes no caminho que decidi me enveredar. E durante essa parte de minha travessia, todas as vezes que precisei recomeçar, elas estão lá.

À Professora *Katya*, minha orientadora: a sua presença, grandiosa, foi indispensável. O estágio de docência, na turma do primeiro ano de direito da UFPR, por ela supervisionado foi das experiências mais importantes do mestrado. No dia seis de abril de 2022, ministrei a minha primeira aula, sob o olhar da Professora Katya. Diante de tudo que ainda tenho a aprender sobre o exercício da docência, senti que o momento teve ares de bênção. Naquele ano, a Professora completou trinta anos dedicados ao ensino. O respeito que nós lhe devemos, enquanto parte de uma comunidade acadêmica, em razão de seu compromisso docente, sério e afetivo, se reflete em quão próxima está da tradição acadêmica. Afinal, são três décadas de influência na vida de muita *gente*.

À Professora *Heloísa*, minha coorientadora: sua presença foi rigorosamente essencial. No convite feito pela Professora *Katya* para coorientar a dissertação, muito mais do que agregou. Pesquisadora comprometida, em uma combinação de rigor acadêmico e criatividade, tem a capacidade de deslocar nosso olhar para lugares inusitados, a desconfiar das coincidências, do nunca e do sempre. As reuniões, conversas fora de sala e as aulas que acompanhei na disciplina sobre a exceção na ordem constitucional, oportunizaram reflexões e aprendizados que estão profundamente inscritos neste trabalho. Ao Professor *Clèmerson*, espécie de orientador extrainstitucional, meu chefe. As páginas que aqui estão foram escritas enquanto integro o setor de pesquisa do escritório que o Professor mantém em Curitiba. Inclusive faço amplo uso da (excelente) biblioteca que lá conserva. Sou privilegiada por fazer parte de um ambiente que tanto preza pela pesquisa séria, que cria oportunidades para aquelas(es) que sonham com a carreira acadêmica como projeto de vida. O Professor Clèmerson tem sido fundamental nessa jornada. Referência para tantas gerações, possibilita a abertura do diálogo, é genuinamente interessado no que tem a dizer as novas(os) pesquisadoras(es).

Ao Professor *Bruno*, meu sempre-orientador. Na PUCPR, foi meu professor na primeira semana de aula na graduação. Dali, foi meu orientador em dois programas de iniciação científica, nos quais fui bolsista, e do trabalho de conclusão. Minha formação inicial é impensável sem a sua presença. O Professor foi muito além daqueles cinco anos e hoje faz parte da minha vida. Sou profundamente grata por tudo, em especial, pela confiança e por acreditar que eu seria capaz.

À Professora *Vera*, por ter aceito o convite para integrar a banca, e que com seus comentários e reflexões valiosos oferece, generosamente, o pensar em conjunto. Seu olhar extravasa, em sua *melhor luz*, o trabalho escrito.

Este trabalho tentou, mas não chegou perto de tudo que aprendi com essas pessoas. Sigo tentando estar à altura de tudo que representam para mim.

À minha família. Meus pais, *Cleide* e *Rafael*, acreditam na educação e em sua capacidade de transformar vidas. São exemplos de caráter e resiliência. Minha mãe nasceu em Serra Talhada e viveu anos importantes em Ouricuri, ambas em Pernambuco. Preserva e transmite suas raízes aos filhos, especialmente, através da culinária. Pelo ato de cozinhar ela consolida o amor e o cuidado, atitudes condicionantes de seu modo de viver. Para mim ela é coragem. Meu pai é meu contrerâneo do interior paulista. Churrasco aos domingos (toca aí o “Zeca”!) e suas promessas de vida, são todos direcionados à família. Meus irmãos, *Maria* e *Henrique*, são a companhia para toda hora: “shows na sala”, “deixa eu te contar o que aconteceu”, “me dá uma carona?”, “essa roupa tá boa?”, “isso é um *meme*?”, “a gente vai junto?”, “me empresta esse livro?”. Minha família está, sempre. Sabem da importância que tem, para mim, o caminho que escolhi da academia e vibram todas as conquistas. Tanto mais, meus avós, *Lourdes*, *Santina*, *Vicente* e *Miguel*, que terão sempre um lugar especial em meu coração; simplicidade e sabedoria, lição que carrego. Ao *Abner*, companheiro e interlocutor de muitas conversas desse trabalho e da vida. É a pessoa do meu “corner”. Sua presença tem sido transformadora e me lembra do que é o mais importante. Amor desse é *ramerrão-destino*, porque “a gente quer que isso seja”, eis que “cresce primeiro, brota é depois”. Nesses últimos tempos, tem me presenteado com caderninhos que contêm meu acervo pessoal de registros de pesquisa. Tenho a oportunidade, pelo *Abner*, de conviver com pessoas maravilhosas. *Neida*, *Juarez*, *Cy* e *Diego*, o afeto, a acolhida e o cuidado: são, para mim, família. Com a *Neida*, em seu doutorado em andamento, conquanto nossas áreas muito distintas, compartilhamos as angústias que, também, encontramos pelo caminho acadêmico.

À *Zaza* e à *Luli*, amigas de senso estético apurado, e ao *Leo*, amigo longe-perto, são minha alegria, preciosidades que espero ter por perto eternamente. *Maria*, *Henrique*, *Manu* e *Bela* trazem a jovialidade que tanto esqueço de ter e, por isso, com eles aprendo muito. Agradeço, *xóvens*! *Dani*, minha xará, a sinto perto, pois partilhamos imenso as raízes de um nordeste vivo em nós, em qualquer lugar.

No escritório, ainda, tenho a oportunidade de vivenciar, com a dra. *Ana Carolina* e com a dra. *Marina*, a abertura para conversas e trocas de ideias com profissionais de

excelência. À *Eloise*, *Marly* e *Marta*, que estão no cotidiano dos cafés-almoços, intervalos para boas conversas. A *Elo* foi a pessoa que representou a acolhida no escritório, desde o primeiro dia.

No estágio de docência conheci duas pessoas especiais: *Manu* (com *Domitila*, na barriga) e *Ronaldo*, os amigos que fiz no mestrado. Em semanas intercaladas, visitavam Curitiba e deram o prazer de compartilhar, além das aulas da Professora Katya, cafés da manhã e almoços que mudavam (pra melhor!) o dia.

À *Marialva* e à *Vanessa*, que pelo pouco tempo que integram a secretaria do PPGD da PUCPR, ajudam muito as(os) alunas(s), especialmente, nos assuntos burocráticos, que costumam dar um trabalho arduo. Perdi as contas de quantos e-mails enviados passavam das 23h.

Lista de abreviaturas e siglas

AC – Ato Complementar

AI – Ato Institucional

ANC – Assembleia Nacional Constituinte

ARENA – Aliança Renovadora Nacional

CF – Constituição Federal

EC – Emenda Constitucional

DANC – Diário da Assembleia Nacional Constituinte

DCN – Diário do Congresso Nacional

EC – Emenda Constitucional

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FSP – Folha de S. Paulo

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PCB – Partido Comunista Brasileiro

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PGR – Procurador-Geral da República

PSB – Partido Socialista do Brasil

PSC – Partido Social Cristão

PFL – Partido da Frente Liberal

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

RIANC – Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte

STF – Supremo Tribunal Federal

Introdução

Dia 8 de janeiro de 2023, o Brasil testemunhou a invasão das áreas do Congresso Nacional, do Palácio do Planalto e do Supremo Tribunal Federal, por bolsonaristas que pediam intervenção militar. Os extremistas contestavam a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva e Geraldo Alckmin nas eleições presidenciais de 2022. A data que marca o calendário brasileiro, agora, por imagens assombrosas, foi o corolário de um processo de anos, incentivado e orquestrado pelo ex-presidente Jair Bolsonaro. O episódio ocorreu uma semana depois que o presidente Lula foi empossado em seu terceiro mandato. Derrotado para reeleição, Bolsonaro não esteve presente para passar a faixa ao seu sucessor, pois fugiu para os Estados Unidos. Muitos desses acontecimentos estão cobertos de ineditismo na história da democracia constitucional brasileira. Análises acadêmicas e políticas ainda assimilam as consequências do episódio, que afinal o país tenta compreender.¹ Um lembrete de que o *bolsonarismo*, e a extrema-direita, estão longe de serem derrotados. O fato insere-se em contexto mais amplo do processo que tem tomado a cena da política nos anos recentes. Aliás, os últimos quatro anos desafiam o modo de pensar e fazer política em seus moldes tradicionais.

A democracia brasileira enfrenta desafios. O Brasil é um dos países que passa por uma onda de autocratização, caracterizada em termos globais, segundo relatórios produzidos por diversas entidades de pesquisa (*V-Dem* e *Freedom House*).²

O vocabulário da crise assume o cenário nacional com maior evidência já em meados de 2013, a partir de análises das “Jornadas de Junho”, o que apresentou algumas novidades na cena política, como a participação de grupos heterogêneos, os quais reafirmavam mais do que insatisfação geral com o modo de fazer política, tratava-se da “desilusão com a democracia” e da “falência de modelos clássicos de representação

¹ Sob a perspectiva do direito constitucional foi recém-publicada uma série de textos curtos sobre os desafios que o terceiro governo de Lula tem a enfrentar: BENVINDO, Julianio Zaiden; MENDES, Conrado Hübner. Symposium on the Challenges of the Lula Government in Reversing Democratic Erosion in Brazil: Introduction. **Int'l J. Const. L. Blog**, Feb. 10, 2023, at: <http://www.iconnectblog.com/2023/02/symposium-on-the-challenges-of-the-Lula-government-in-reversing-democratic-erosion-in-brazil-introduction/>. Acesso em 10 mar. 2023.

² O V-Dem nomeia o fenômeno da autocratização. O Instituto Varieties of Democracy (V-Dem) é sediado na Universidade de Gotemburgo, Suécia. Os relatórios anuais analisam 202 países, com recorte temporal de 1978 em diante, elaborados com base em cinco princípios que servem de base para os indicadores. Os relatórios estão disponíveis em: <https://www.v-dem.net/publications/democracy-reports/>. Acesso em 15 fev. 2023. O Freedom House, desde 1972 produz relatórios anuais. Sua metodologia toma como base a Declaração Universal de Direitos Humanos (1948). Possui vinte e cinco indicadores que são agrupados em duas categorias, de direitos políticos, e de liberdades civis. A partir da pontuação, classificam os países (no último relatório foram 195), entre livres, parcialmente livre, ou, não livres. Ver: Freedom in the world 2023. Disponível em: <https://freedomhouse.org/sites/default/files/2023-03/FIW_2023_50Years_DigitalPDF.pdf>. Acesso em 10 mar. 2023.

política”.³ O *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, em 2016, faz parte desse percurso, tendo sido disputado na arena política e acadêmica, inclusive na linguagem que traduz o episódio como “golpe parlamentar”⁴, ou, então como exemplo de “jogo duro constitucional”.⁵ A partir desse episódio a literatura sobre democracia constitucional brasileira relaciona o processo de erosão ao âmbito constitucional.⁶ Há muitos acontecimentos que entremeiam esses momentos, porém, citam-se os dois para dar a dimensão de que os desafios se situam tanto no âmbito democrático, como constitucional.

Os quatro anos do mandato de Jair Bolsonaro configuraram aceleração da autocratização. O Brasil disputa o “top 10”, desde 2019, conforme o *V-Dem*, entre os países nos quais os índices democráticos caíam.⁷

Quando Fernando Henrique Cardoso escreveu, em 1992, artigo para a *Folha de S. Paulo*, cujo título era “Bolsonaro, o fantasma do autoritarismo”, sequer poderia imaginar o que viria pela frente, apesar da intuição do enunciado. A bem da verdade, o artigo refere-se ao fato de que Bolsonaro, quando era deputado federal⁸, elogiou o golpe de estado dado por Alberto Fujimori, no Peru⁹. Era esse o contexto da crítica dirigida no texto, e no qual FHC alertava, “saibamos o que fazer para organizar a liberdade e dotar o

³ FREIXO, Adriano de; PINHEIRO-MACHADO, Rosana. Dias de um futuro (quase) esquecido: um país em transe, a democracia em colapso. In: **Brasil em transe: bolsonarismo, nova direita e desdemocratização**. Rio de Janeiro: Oficina, 2019, pp. 10-11.

⁴ KOZICKI, Katya; CHUEIRI, Vera Karam de. Impeachment: a arma nuclear constitucional. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 157-176, 2019; DOS SANTOS, Wanderley Guilherme. **A democracia impedida: o Brasil no século XXI**. Editora FGV, 2017.

⁵ VIEIRA, Oscar Vilhena. **A batalha dos poderes: da transição democrática ao mal-estar constitucional**. Editora Companhia das Letras, 2018; KREUZ, Letícia. **Constitucionalismo nos tempos de cólera: neoconservadorismo e desnaturação constitucional**. PPGD (tese). UFPR, 2020; TUSHNET, Mark. Constitutional hardball. **J. Marshall L. Rev.**, v. 37, p. 523, 2003.

⁶ Autoras e autores como Cristiano Paixão, Vera Karam de Chueiri, Katya Kozicki e Emílio Peluso Neder Meyer têm apontado para esse sentido. Conquanto todos se atentem a marcos anteriores a 2016. PAIXÃO, Cristiano. Um golpe Desconstituente. **Jota**. 2016. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/democracia-e-constituicao-um-golpe-desconstituente-12052016>. Acesso em 8 mar.2023; CHUEIRI, Vera Karam de; KOZICKI, Katya. Democracia Constitucional Brasileira: ladeira acima e ladeira abaixo. In: Larissa Ramina (Org.) **Lawfare: guerra jurídica e retrocesso democrático**. 2022, p. 263; MEYER, Emilio Peluso Neder. **Constitutional erosion in Brazil**. New York: Hart, 2021.

⁷ O Centro de Análise da Liberdade e do Autoritarismo (LAUT) produziu relatório em que as informações dos institutos, alguns aqui citados, aparecem de maneira contextualizada ao Brasil. Portanto, é relatório importante pela análise de dados voltada a situar o Brasil dentro do contexto mundial. Ver: BRITO A. S.; MENDES C. H.; SALES F. R.; AMARAL M.C.S.; BARRETO M.S. **O caminho da autocracia: Estratégias atuais de erosão democrática**. São Paulo: Centro de Análise da Liberdade e do Autoritarismo (LAUT.), 2022.

⁸ Jair Bolsonaro exerceu o cargo de deputado federal entre 1991 e 2018.

⁹ Em abril de 1992, Fujimori suspendeu a Constituição, fechou o Congresso Nacional, provocou expurgos no Poder Judiciário, além de ter convocado uma assembleia para elaborar uma nova constituição. LEVITSKY, Steven. Latin America's Imperiled Progress: Fujimori and Post-Party Politics in Peru. **Journal of Democracy**, v. 10, n. 3, p. 78-92, 1999.

país de governabilidade”, continua, “antes que a *bolsonarização* seja um sintoma teratológico de uma ‘fujimorização’ gaiata”.¹⁰

O episódio, por óbvio, não assimila a experiência das eleições e mandato entre 2018 e 2022. Não era surpresa que Bolsonaro proferia discursos antidemocráticos, elogiava ditaduras, torturadores, portanto poderia ser considerado aspirante a autocrata. Contudo, a relação com o autoritarismo viria a performar novas nuances.

A produção acadêmica atenta aos desafios das democracias constitucionais, considera que as formas de colapsar democracias, hoje, não se dão por meio de golpes clássicos, mas pelo esgarçamento do tecido democrático, que vai cedendo aos poucos.¹¹

A literatura que, analisando o papel do direito nos processos de erosão das democracias constitucionais, deu, em primeira mão, nome aos diagnósticos. Parece haver insistência em constatar novidade quanto ao uso do direito para avançar em caminhos autoritários. Mais ainda, que o manejo do elemento jurídico se desse pela via do constitucionalismo democrático. Ainda, representaria forma mais sofisticada de avançar em propósitos autoritários do que autocratas do passado.

Esta pesquisa argumenta que a relação entre direito e autoritarismo não é novidade. É possível identificar na história constitucional brasileira a relação entre o uso do direito para fins autoritários. A existência de constituições (feitas e usadas) em regimes autoritários em períodos diversos da história brasileira informa que a relação entre o direito e autoritarismo merece atenção.

O argumento que contraria o aspecto de novidade (apontado por produções acadêmicas mais recentes) faz parte das avaliações de pesquisadoras que têm por objeto de estudo a democracia constitucional brasileira, inclusive sua perspectiva histórica. Portanto, não é coincidência que aquelas (es) que se dedicam a estudar a experiência constitucional brasileira rechacem a novidade entre direito e autoritarismo. Muitas delas formam a literatura fundamental consultada para essa dissertação.¹²

Ao partir do pressuposto de que constituições estão inscritas em tempo-espço específico, considera-se o contexto no qual a Constituição de 1988 se inscreve. De modo

¹⁰ CARDOSO, Fernando Henrique. **O gesto e a palavra**: escritos em defesa da democracia (1972-2021). São Paulo: Companhia das Letras, 2022, pp.151-154, sem destaques no original. Recordar-se, também que Bolsonaro ameaçou de morte Fernando Henrique Cardoso. Ver: AVRITZER, Leonardo. **Política e antipolítica**. A crise no governo Bolsonaro. São Paulo: Todavia, 2020.

¹¹ LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

¹² Autoras (es), como Anthony Pereira, Cristiano Paixão, Heloísa Câmara, Vera Karam de Chueiri, Leonardo Barbosa, Emílio Peluso Meyer, Maria Pia Guerra, dentre tantas outras (os) consultadas (os), evidenciam, conquanto de modos variados, esse elemento em suas investigações.

geral, a temporalidade da Constituição costuma posicioná-la como “reativa ao passado autoritário imediato”¹³, ou mesmo, exemplo de “constitucionalismo democratizante.”¹⁴ Atenta-se, portanto, a esse passado a que a Constituição se contrapõe, com o propósito de investigar a relação entre o direito e o autoritarismo. Seguir esse caminho revela-se importante para a construção de uma *memória constitucionalmente adequada*¹⁵, pois implicar (re)conhecer a trajetória constitucional brasileira.

Considerar o elemento histórico, no sentido constitucional, é olhar para as decisões políticas, o direito produzido, o caminho escolhido, mas também para aquele que não foi. É esse último traço que lembra como não há ordem “natural” de acontecimentos, tampouco previsível.

Esse trabalho parte da análise do papel do direito na ditadura civil-militar, ou seja, como foi construída a ordem constitucional autoritária do pós-1964.

O uso do direito pela ditadura não deve ser visto como mero verniz das práticas autoritárias. Diante do objetivo de construir a sua “obra” autoritária por intermédio do aparato constitucional, a ditadura militar revelou uma disputa de sentidos de constituição, que repousa na articulação entre direito e política. De forma consciente, a ditadura pretendeu relacionar a dimensão temporal, ao considerar que sua *obra* estava ligada a aspirações futuras, e uma vez consolidada, ficaria como *legado*.

A legalidade autoritária, caracterizada pela criação normativa (atos institucionais, emendas constitucionais, novas constituições, atos complementares, legislações, etc.) sob a liderança dos militares foi expressiva da ditadura civil-militar de 1964 a 1985, um traço distintivo do caso brasileiro. Essa legalidade autoritária também significou, dentre outras, a apropriação das instituições e das normas pré-regime.

É possível superar a legalidade autoritária?

A ditadura civil-militar brasileira, ao fazer uso extenso e ostensivo do direito, teve o propósito de construir a sua “obra revolucionária”, expressão que figurou nos atos institucionais. Com o fim do regime repressivo, o Brasil tentava desmontar a “obra” autoritária. Uma reflexão sobre esse aspecto levaria a perguntar se a ditadura estava sendo

¹³ VIEIRA, Oscar Vilhena; DIMOULIS, Dimitri et al. **Resiliência constitucional**: compromisso maximizador, consensualismo político e desenvolvimento gradual. São Paulo: Direito GV, 2013.

¹⁴ PAIXÃO, Cristiano. **A constituição em disputa**: transição ou ruptura. Seminário “Construção da estatalidade e linguagem jurídico-política”, PPGD-UFSC, sob a coordenação do Prof. Ailton Seelaender, em outubro de 2011.

¹⁵ CHUEIRI, Vera Karam de; CÂMARA, Heloísa Fernandes. (Des) ordem constitucional: engrenagens da máquina ditatorial no Brasil pós-64. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 259-288, 2015.

desmontada, ou, a democracia estava sendo construída? Os resultados desse trabalho indicam que o caminho da redemocratização contemplava as duas vias.

A morte de Tancredo Neves foi bastante sentida no país, afinal a transição era “celebrada num nevoeiro de expectativas mágicas.”.¹⁶ Esse nevoeiro logo se dissipou diante dos desafios concretos que apareciam. O trabalho que vinha pela frente era enorme. A começar por refazer as instituições de um país que passava mais de duas décadas dedicado à construção da “obra revolucionária”. É verdade que ela foi desfeita em parte com o fim dos atos institucionais. Mas o artigo 3º da Emenda Constitucional que os extinguiu, em uma contradição aparente, os mantinha respirando, pois reavivava a fórmula do artigo 181 estampado na Constituição de 1969. Portanto, o dismantelamento da “obra revolucionária” foi deixando suas ruínas que seriam ocupadas imediatamente, ainda que com usos e sentidos diversos. Afinal, de qual figura se está diante, quando uma obra é desconstruída?

O termo entulho autoritário dominou o debate público a partir de 1985. Era a síntese do que restava da ditadura e deveria ser eliminado, contemplava quase que a totalidade das normas editadas entre 1964 e 1984. A metáfora fez referência às legislações mais simbólicas, como a Lei de Segurança Nacional, a Lei de Imprensa, a Lei de Greve, normas eleitorais e partidárias esparsas. Também à própria Constituição de 1967/69 era denominada como entulho. Portanto, a metáfora abrangeu praticamente tudo. Como era de se esperar de uma ditadura que se manufaturou utilizando extensiva e ostensivamente do direito. O entulho compreendia todo o arsenal jurídico constituído pela ordem autoritária do pós-1964. O entulho era a legalidade autoritária.

O caminho da remoção do entulho autoritário estava imbricado ao da convocação da constituinte. A eliminação das normas autoritárias era um pré-requisito para suas condições de liberdade e soberania. O Poder Legislativo foi chamando a si essa grande tarefa, de modo que é possível perceber seu reposicionamento no jogo político, após as décadas de cerceamento.

O fato é que muitas das legislações autoritárias não foram extintas na época, nem mesmo as mais simbólicas e contestadas, como a Lei de Segurança Nacional ou a Lei de Imprensa. Elas subsistiriam. O termo entulho autoritário seguiu sendo usado no pós-1988 para referir-se a esse arcabouço. Uma das formas mais comuns quando se olha para

¹⁶ FAORO, Raymundo. **A República em transição: poder e direito no cotidiano da democratização brasileira (1982 a 1988)**. Organização de Joaquim Falcão e Paulo Augusto Franco. Rio de Janeiro: Record, 2018, p. 118.

contextos transicionais de regimes não democráticos para a democracia, é o de considerar que o que permanece do regime anterior são alguns elementos herdados do período. Uma vez que é possível identificá-los de prontidão, seriam retirados pontualmente, e assim, vai-se limpando o terreno democrático dos destroços que são suas antípodas.

Eis que após décadas de uma democracia constitucional, o Brasil se viu surpreso com uma ascensão autoritária que não se confundia com aquela herdada pela ditadura.¹⁷

A democracia constitucional brasileira não se deparou com o autoritarismo a partir do governo Bolsonaro. O país testemunha, desde que passa a ser entendido como democracia, a violência brutal, a discriminação escancarada, a injustiça, os direitos sendo “privilégios” estendidos a um grupo seletivo. Violência, discriminação e injustiça quem vem, sobretudo, do Estado. Tão logo a Constituição é promulgada no final da década de 1980, o início dos anos 1990 é marcado pela maior chacina de sua história dentro de um presídio, o “Massacre do Carandiru”.¹⁸ A partir disso, quer se trazer à reflexão que, a despeito de não ser objeto específico desta pesquisa, estudos que se dão em diversas outras áreas se deparam com o autoritarismo escancarado em sua forma mais cruel.

Esta pesquisa argumenta que o uso do direito, e mais, dos expedientes do constitucionalismo e da democracia para fins autoritários não é uma novidade. Além disso, a legalidade autoritária não se manifesta no pós-1988 somente como uma herança do regime ditatorial, senão de formas renovadas. O resgate do termo entulho autoritário é importante para compreender como a legalidade autoritária se relaciona com o elemento temporal e com a própria democracia. A legalidade autoritária produz efeitos a longo prazo. Explora, para tanto, uma chave de leitura oferecida por uma literatura que analisa a relação entre norma e exceção.

O trabalho está dividido em três capítulos a saber, *legalidade autoritária construída*, *legalidade autoritária desmontada: entulho autoritário* e *legalidade autoritária (re)inventada*. Utiliza fontes primárias e secundárias para a investigação dos temas. O uso das fontes primárias merece comentário pouco mais alongado. Em especial,

¹⁷ MENDES, Conrado H. O entulho autoritário era estoque. **Quatro, cinco, um**. 1.3.2020. <https://www.quatrocinco.com.br/br/artigos/d/o-entulho-autoritario-era-estoque>>. Acesso em 19 fev. 2023. SANCTIS Adriane; REIS, Luciana Silva. O autoritarismo quer hackear a legalidade. **Nexo Jornal**. 18.2.2023. < <https://pp.nexojornal.com.br/opiniaO/2023/O-extremismo-quer-hackear-a-legalidade>>. Acesso em 19 fev. 2023.

¹⁸ Na década de 1990, o grupo de rap “Racionais MC’s” ganha protagonismo nacional ao retratar, a partir de álbuns como “Holocausto Urbano” (1990), “Raio X Brasil” (1992), “Sobrevivendo no Inferno” (1997), músicas que denunciavam o cotidiano de violência e discriminação vivido, especialmente, pela população preta e pobre do país. Dentre elas, “Diário de um detento” foi escrita com base em relatos de um sobrevivente do Massacre do Carandiru. MC’S, Racionais. **Sobrevivendo no inferno**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

foram consultados artigos de jornais da base de dados da *Hemeroteca Digital*, mantida pela Fundação Biblioteca Nacional, e do acervo próprio da *Folha de S. Paulo*. Subsidiariamente, artigos d’*O Estado de S. Paulo*, também acervo próprio, e pela busca temática na Biblioteca do Senado federal. Além da consulta aos documentos do Poder Legislativo, como Diários do Congresso Nacional, do Senado Federal e da Câmara dos Deputados e da Assembleia Nacional Constituinte, nas discussões em plenário, ou em comissões específicas (mista, interpartidária, etc). É importante dizer que a consulta a fontes primárias exige trabalho de rastreamento. Em grande parte, é descobrir onde as fontes podem ser encontradas. Portanto, um dos resultados da pesquisa que empreende essa tarefa é mostrar onde essas fontes estão e cortar caminhos para pesquisas futuras. É importante dizer isso, pois esses resultados, na escrita, não aparecem de forma evidente, e nem por isso, não formam parte substancial da investigação e de seus frutos.

O primeiro capítulo trata do papel do direito na ditadura, como foi articulada a ordem constitucional autoritária. Legalidade autoritária é uma característica distintiva do Brasil. Revela tanto uma criação de normas como a apropriação de normas; ou seja, a ditadura se valeu do direito e mais do que isso, do arcabouço do constitucionalismo democrático. Inclusive se mantém durante a “abertura” e “transição”. Essa legalidade autoritária produziu efeitos a longo prazo. Portanto, o estudo implica construir uma “memória constitucionalmente adequada”.¹⁹

O segundo capítulo incursiona nos discursos sobre entulho autoritário. Em 1985 o termo “entulho autoritário” predomina no debate público. É usado por jornais, por integrantes do governo, em especial, parlamentares da oposição e o ministro da justiça, para se referir a toda a legislação que foi produzida na ditadura e deveria ser eliminada. O caminho para eliminar o entulho autoritário estava imbricado à convocação da constituinte. No governo Tancredo-Sarney a remoção do entulho autoritário está inserida na ideia de “pacto político”.

Daí foram separadas três ocasiões que evidenciam os usos do termo. Duas inserem-se em um momento *pré-constituente*, no qual remover o entulho autoritário representa uma pré-condição da constituinte. A primeira se revela *antes* da convocação da constituinte. A escolha de abordar a Comissão Interpartidária de que se analisará no primeiro ponto diz respeito à maneira como foi associada ao debate público em geral como “comissão para remover o entulho autoritário”. A segunda se revela no momento

¹⁹ CHUEIRI, Vera Karam de; CÂMARA, Heloísa Fernandes. (Des) Ordem Constitucional: engrenagens da máquina ditatorial no Brasil pós-64. *Lua Nova*, 95:259-288, 2015.

de *convocação* da constituinte, quando do trâmite da Emenda Constitucional nº 26, oportunidade em que houve a tentativa de pôr termo a parte do entulho autoritário. A terceira se dá com a constituinte já instaurada, em sua *fase preliminar*, momento de preocupação de que houvesse interrupção dos trabalhos dos constituintes pela ordem autoritária que vigia, em especial da elaboração do primeiro Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte (ANC).

A noção de que uma constituição serviria para arrematar de vez os entulhos ou resíduos autoritários se firmou. Em 1987, o preâmbulo do Regimento Interno da ANC, teve sua redação final assim aprovada: “A urgência para que se complete a transição política com a promulgação da futura Constituição leva os Constituintes a darem prioridade à elaboração da nova Carta, que *sepultará definitivamente a legislação antidemocrática do regime autoritário*.”. Na versão anterior empregava no lugar de “legislação antidemocrática” a expressão “entulho autoritário”.²⁰

Conquanto o termo tenha se alastrado, e de fato encontra muita referência, especialmente, de fontes primárias, não se tem notícia de que uma pesquisa o tenha tomado como um “conceito-guia” para investigar seus usos na história constitucional brasileira.

O termo entulho autoritário permanece em uso no Brasil pós-1988, ainda se referindo às normas da ditadura que perduram mesmo depois da Constituição. Ocorre que a apreensão temporal do termo não assimila que o regime autoritário não só se valeu da criação de normas, como também da apropriação de categorias do constitucionalismo. Por isso a ideia de “estoque autoritário” é importante para compreender a relação do direito e autoritarismo depois de três décadas da Constituição de 1988²¹. A metáfora do “estoque autoritário” é cunhada por Conrado Hübner Mendes como proposta para substituir o termo entulho autoritário como referência ao autoritarismo que se apresenta no pós-1988, uma vez que as práticas autoritárias na democracia constitucional brasileira vão além da herança ditatorial.²²

²⁰ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Projeto de Resolução n. 2-A**. Dispõe sobre o Regimento da Assembleia Nacional Constituinte, com emendas oferecidas em Plenário ao Substitutivo do Relator. 23 de fevereiro de 1987.

²¹ Constituição com letra maiúscula foi usada em relação às Constituições brasileiras de 1937, 1946, de 1967/69 e de 1988. A referência a constituições em letra minúscula tem um sentido mais geral, não se refere a nenhuma em específico.

²² MENDES, Conrado H. O entulho autoritário era estoque. **Quatro, cinco, um**. 1.3.2020. <https://www.quatrocincoum.com.br/br/artigos/d/o-entulho-autoritario-era-estoque>>. Acesso em 19 fev. 2023.

Por isso, considera-se que a legalidade autoritária se reinventa a partir de outros instrumentos no pós-1988. É o que trata o terceiro capítulo.

O tópico sobre *o sequestro das constituições* serve para contrapor a ideia de que haveria uma novidade em associar práticas autoritárias pelo uso do direito. Kim Lane Scheppele considera que “novos autocratas” são aqueles que falam em nome da democracia e do constitucionalismo – e da democracia constitucional – para avançar em projetos autoritários.

Pesquisadoras (es) brasileiras (os) denominaram “infralegalismo autoritário”²³, ou “unilateralismo legislativo”²⁴ referente ao abuso de decretos, com constitucionalidade e legalidade duvidosas, na primeira metade do governo de Jair Bolsonaro. É importante pontuar que o termo “infralegalismo autoritário” não corresponde à aplicação direta do conceito de legalismo autocrático de Scheppele, mas, é possível dizer que as (os) autoras (es) dialogam com essa literatura.²⁵

Durante o governo de transição de Lula, o ministro da justiça Flávio Dino classifica como “novo entulho autoritário”, ou, “entulho bolsonarista”, normas editadas pelo governo Bolsonaro, notadamente, os decretos. Considera-se o resgate do termo importante para compreender os seus usos e situá-lo em comparação ao seu uso no passado.

Por fim, insere em contexto mais geral as estratégias de erosão constitucional e de como o autoritarismo se reinventa, sobretudo, por meio das práticas autoritárias dentro da democracia constitucional. A experiência constitucional brasileira tem de lidar com os elementos herdados de seu período ditatorial, mas que a relação entre direito e autoritarismo no presente não é reduzida a eles. Outro ponto que aparece ao longo da pesquisa é que mais do que *elementos* compõem a herança autoritária. A ditadura inscreveu na experiência constitucional brasileira a combinação entre a normalidade e o

²³ LUNARDI, Soraya G.; GLEZER, Rubens; BISPO, Nikolay H. (Orgs.). **Desafios à estabilidade constitucional**. Belo Horizonte: Arraes, 2020.

²⁴ INÁCIO, Magna. **Poder Executivo**: presidência e gabinete. In: AVRITZER, Leonardo, et. al (Orgs.) **Governo Bolsonaro**: retrocesso democrático e degradação política. Belo Horizonte: Autêntica, 2021, p. 67.

²⁵ O *Project of Autocratic Legalism* (PAL) presta uma homenagem à autora que difundiu o conceito e basicamente contempla pesquisadoras(es) do Brasil, da Índia e da África do Sul. A Fundação Getúlio Vargas (São Paulo) faz parte do PAL. Disponível em: <https://direitosp.fgv.br/projetos-de-pesquisa/projeto-estado-direito-legalismo-autoritario-pal-project>. Acesso em 1 mar. 2023. Ver: PALCAST #2: Oscar Vilhena Vieira on Brazil, Bolsonaro, and the PAL Project. Entrevistado: Oscar Vilhena Vieira. Entrevistador: Fabio de Sa e Silva. Março, 2021. Podcast. Disponível em: <https://open.spotify.com/episode/4xrfzMeDL7AynCew3ynlps?si=19bc345cb3b742f8> Acesso em: 11 mar. 2023.

excepcional, de modo que a “transição” contribuiu para que se tornassem indiscerníveis. Eis a importância de compreender como a relação direito-autoritarismo se movimenta no tempo político brasileiro.

A pesquisa conclui que a divisão pensada para o trabalho, qual seja, a de uma legalidade autoritária construída, desmontada e reinventada não se coloca em três tempos distintos da história constitucional brasileira, senão, representa, ainda que de maneiras muito distintas, uma convivência entre uma legalidade autoritária que se constrói, é desmontada e se reinventa. Os usos e sentidos conferidos a essa legalidade dependem muito do contexto no qual ela está inserida. Foi muito diferente na ditadura, é muito diferente na democracia.

Todo trabalho acadêmico sofre, em medidas variadas, de uma carência de completude. Esse pressuposto serve a esta escrita um alívio e uma angústia. Considerando que o tema escolhido, em especial do terceiro capítulo, se trata de um fenômeno em curso, formou-se de muitas referências tornadas públicas ao tempo da escrita, e sabe-se que continuam a providenciar novas hipóteses e problemas que aqui não alcançam.

1. A legalidade autoritária construída

Constituições existem em democracias e em ditaduras. Essa é uma afirmação que encontra exemplo em diversas partes do mundo. A América Latina tomada como demonstrativo possui uma marca considerável de instabilidade constitucional, dada a variedade de nascimentos e mortes de constituições²⁶. Do total de constituições editadas na região entre 1900 e 2008, setenta por cento são provenientes de regimes autoritários.²⁷

Esse dado leva a questionar por que um regime autoritário considera se valer de instrumentos jurídicos, e mais, por que decide se constitucionalizar? Ainda, de que forma se constitucionaliza?

Os estudos que centralizam o papel do direito em regimes autoritários consideram uma lacuna na literatura sobre um olhar que era, não raras vezes, negligenciado. Robert Barros argumenta que o “constitucionalismo e o estado de direito representam práticas a serem instituídas ou restauradas após o fim de regimes não democráticos, mas não fenômenos que justifiquem atenção em contextos autoritários”²⁸, ao passo que “esse entendimento de ditadura explica porque acadêmicos concentram pouca atenção sobre institutos legais e constitucionais sob regimes autoritários.”²⁹

A obra coletiva *Constitutions in authoritarian regimes*, editada por Tom Ginsburg e Alberto Simpser tem por objetivo investigar o papel das constituições em regimes autoritários. Em uma perspectiva mais geral, a pesquisa pretende contribuir para compreender os sentidos de constituições e suas funções, bem como sobre práticas autoritárias. Os organizadores partem do que denominam ser um enigma (*puzzle*) o fato de que tais regimes se prestam a fazer documentos – que representam um “custo”, pois

²⁶ Nascimento entendido como o momento de promulgação de uma constituição e morte pela substituição, por exemplo. Ver: ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom; MELTON, James. **The endurance of national constitutions**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p. 126.

²⁷ Os estudos de Gabriel Negretto são importantes para analisar características constitucionais da América Latina que se dão em um longo período temporal. Para tanto, construiu uma base de dados que pode ser encontrada em sítio eletrônico mantido pelo autor: <http://la-constitutionalchange.cide.edu/>. Acesso em 10. Mar. 2023. NEGRETTO, Gabriel. **Authoritarian constitution making: the role of the military in Latin America**. In: GINSBURG, Tom; SIMPSE, Alberto (Ed.). **Constitutions in authoritarian regimes**. Cambridge University Press, 2013.

²⁸ Tradução livre de: “[c]onstitutionalism and the rule of law represent practices to be instituted or restored upon the demise of nondemocratic regimes, but not phenomena that warrant close attention in authoritarian contexts.” BARROS, Robert. **Constitutionalism and dictatorship: Pinochet, the Junta, and the 1980 constitution**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002, p.15.

²⁹ Tradução livre de: “This understanding of dictatorship explains why scholars focus scant attention upon legal and constitutional institutions under authoritarian regimes.” BARROS, Robert. **Constitutionalism and dictatorship: Pinochet, the Junta, and the 1980 constitution**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002, p. 14.

demandam “tempo e energia política” – que não fariam sentido além de conferir uma “legitimidade ilusória”.³⁰ Por que são mais que ilusórios?

As constituições em regimes autoritários desempenham funções que podem existir também em democracias. A questão sobre as funcionalidades tem por fim identificar “quais problemas as constituições resolvem”. O papel mais destacado diz respeito ao fato de que podem ser instrumentos úteis para governar. Portanto, exercem uma função de *coordenação*, isto é, pretendem que a elite que esteja no comando mantenha-se coordenada, e fixe compromissos a serem cumpridos, inclusive, se houver, na sucessão do governo. Os regimes autoritários são compostos, em medidas variadas, por múltiplos atores, os quais, muitas das vezes, disputam visões distintas sobre como devem ser tomadas as decisões do regime. Por isso é importante que se tenha um documento que provoque *cooperação*, sobretudo, porque o seu conteúdo disfruta de um “status normativo privilegiado”. Levaria, portanto, a resolver conflitos intra-elite. Além disso, a ideia de coordenação está relacionada à organização de instituições, pois elas são necessárias a essa elite que está no poder.

Os regimes autoritários não são uma homogeneidade. É possível verificar através de sua interface jurídica que se expressam de formas muito particulares. O Brasil é exemplo de que seus regimes sempre tiveram uma constituição ao alcance. Sua história comporta oito constituições, três delas editadas em regimes autoritários. O Estado Novo, sob o governo de Getúlio Vargas outorgou a Constituição de 1937. A ditadura civil-militar impôs a Constituição de 1967, reescrita pela Emenda Constitucional nº 1, em 1969.

Esta pesquisa analisa a relação do direito e do autoritarismo a partir da ditadura que foi instalada com o golpe de 1964. Tem o propósito de argumentar que o uso do arcabouço jurídico no pós-1964 foi extensivo e ostensivo, para marcar tanto uma posição de legitimidade, como para que perdurasse no poder e para além dele. O direito, portanto, não foi só uma “fachada”.³¹ O discurso e a prática da ditadura militar revelavam “uma

³⁰ GINSBURG, Tom; SIMPSEY, Alberto. Introduction. In. GINSBURG, Tom; SIMPSEY, Alberto (Ed.). **Constitutions in authoritarian regimes**. Cambridge University Press, 2013.

³¹ “[A] ditadura militar brasileira será mal compreendida se a convivência de constituições com atos institucionais ou o funcionamento (ainda que rigidamente controlado e intermitente) de instituições tradicionalmente identificadas com o regime democrático, como o Congresso e o Poder Judiciário, forem tratados como dados sem potencial explicativo ou reduzidos a mera “fachada” para o regime autoritário.”. BARBOSA, Leonardo. **História Constitucional Brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012, p. 19; Também argumentam nesse sentido: Heloísa Câmara, Maria Pia Guerra, nos trabalhos sentidos ao longo desse capítulo.

espécie de *fetichismo* constitucional, por mais paradoxal que pareça”.³² Esse argumento servirá para que se faça, no terceiro capítulo, contraponto à literatura mais recente que indica que há uma novidade quanto ao uso do direito para tratar do surgimento de “novos autocratas”. Como será visto, a produção acadêmica que diagnostica os fenômenos mais recentes relacionados à insurgência do autoritarismo, comparam “a nova geração de autocratas” com a do passado, ao diferenciar que aqueles esgarçam as instituições e as constituições de forma mais “sofisticada”.

A ditadura inaugurada com o golpe civil-militar de março de 1964 teve a sua própria maneira de constitucionalizar seus intentos. Foi bastante criativa ao conferir níveis de constitucionalidade nada óbvios, sobre os quais surgiram sofisticados debates jurídicos. Aliás, a obviedade é medida que deve ser abandonada para essas ocasiões. Há literatura consolidada que se esmera em desvendar a falta de complexidade atribuída à relação do direito com regimes não democráticos. A manufatura da ordem autoritária da ditadura brasileira contou com a presença de renomados juristas que contribuíram para sua construção.

É necessário compreender como foi estruturada a “engenharia constitucional” da ditadura. Essa perspectiva pressupõe atentar-se para a história constitucional brasileira, em particular, a partir de uma lente que possibilita rever o título sob o qual antes de 1988 tratou-se de uma “pré-história constitucional”.³³ O prefixo assim colocado parece sugerir rejeição completa do que antecedeu o grande marco da promulgação da Constituição vigente. O seu contrário significa compreender as complexidades de períodos que privilegiam grandes temas da teoria constitucional. Deslocar o prefixo implica a construção de uma “memória constitucionalmente adequada”.³⁴ Provoca, ainda, posição afirmativa de que é possível a pesquisa sobre direito constitucional que antecede a Constituição de 1988.

A ditadura civil-militar brasileira utilizou ostensivamente do direito para conferir legitimidade e continuidade ao regime. Mais do que um simples verniz, ou um adorno, o direito serviu a propósitos de consolidar a prática ditatorial para além do tempo que marca os anos de 1964 a 1985. O direito prolongou o tempo autoritário? Há mais do

³² BARBOSA, Leonardo. **História Constitucional Brasileira**: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012.

³³ LYNCH, Christian E. C.; MENDONÇA, José S. de. Por uma história constitucional brasileira: uma crítica pontual à doutrina da efetividade. **Direito e Práxis**. Rio de Janeiro, Vol. 08, n2, 2017, p. 974-1007.

³⁴ CHUEIRI, Vera Karam de; CÂMARA, Heloísa Fernandes. (Des) Ordem Constitucional: engrenagens da máquina ditatorial no Brasil pós-64. **Lua Nova**, 95:259-288, 2015.

que indícios para uma resposta afirmativa. Aliás, é possível dizer que prolongou e manipulou o tempo autoritário. Quando a ditadura acabou, não foi definitivamente extinta. Durou vinte e um anos, tendo empunhado “distensão” e “abertura” bastante controversas. Entre 1985 e 1988, a ordem autoritária assombrou os caminhos daqueles que queriam desaguar na democracia.

Contudo, não quer dizer com isso que cada passo do regime em relação ao direito estava orquestrado. A ditadura teve de adaptar seus instrumentos, mostrou uma disposição em utilizar mecanismos que carregavam uma potência, renovava-se no sentido de se manter. Como a produção jurídica foi intensa, isso implicou que o regime autoritário teve de lidar com as consequências, muitas vezes imprevisíveis e indesejadas, de seu próprio feito.

Esse capítulo tem por finalidade analisar como foi construída a ordem constitucional autoritária brasileira no período da ditadura civil-militar pós-1964. De saída, pode se dizer que a construção da ordem constitucional autoritária se dá a partir de uma dualidade, ou seja, “a legalidade ‘comum’ mescla-se com a autoritária.”³⁵ De que maneira isso foi concretizado? Para incursionar nessa investigação é preciso conjugar os elementos norma, legalidade e excepcionalidade, a partir de uma literatura que dá enfoque a esse olhar sobre o direito, pois revela um ponto privilegiado de compreensão do período. Aliás, em geral, é possível tratar de uma história da exceção na ordem constitucional brasileira.³⁶

O capítulo confere maior atenção ao período que vai de 1964 a 1967, no qual insere-se o governo de Castelo Branco, pois considera-se que ali foram erigidas as bases da legalidade autoritária, inclusive a inauguração da fórmula que seria reativada durante os governos que o seguiram, sendo possível verificar isso na literatura consultada.³⁷ Além disso, Castelo Branco era tido como da ala moderada e legalista, reforçando uma ideia de “autocontenção” do regime, que teria, já em seu governo, sofrido esgarçamento e cedido para uma radicalização. Um dos pontos pelos quais isso se confirma, era que um objetivo castelista era o de deixar ao sucessor uma constituição. Argumenta-se que a ditadura civil-militar se construiu por meio do direito. O uso das formas jurídicas se fez pelo léxico do

³⁵ CÂMARA, Heloísa F. **STF na ditadura militar brasileira**: um tribunal adaptável? Tese do Programa de Pós-Graduação em Direito, UFPR, 2017, p. 42.

³⁶ CÂMARA, Heloísa F. **STF na ditadura militar brasileira**: um tribunal adaptável? Tese do Programa de Pós-Graduação em Direito, UFPR, 2017.

³⁷ PAIXÃO, Cristiano. Entre regra e exceção: normas constitucionais e atos institucionais na ditadura militar brasileira (1964-1985). **História do Direito**, v. 1, n. 1, p. 227-241, 2020.

constitucionalismo democrático, sinalizando a pretensão de uma obra que perdurasse no tempo. A construção da ordem autoritária se deu pelas marcas da ambiguidade, da seletividade, e da dualidade. Quanto ao enfoque dado à legalidade anterior foi modificando, aos poucos, a legalidade tradicional. Quanto à forma de justificação, ou seja, de tentativa de legitimação, foi híbrida, isto é, por um lado, foi conservadora, pois visava preservar a ordem vigente, por outro, se mostrou revolucionária, na medida em que pretendia criar uma ordem normativa que contrariava a anterior.

Diversas figuras do direito foram importantes para a *construção da obra autoritária*, contudo, os atos institucionais se destacam. Especialmente, com se verá, sua inserção no ordenamento jurídico revela a combinação entre o normal e o excepcional, tática ou característica essencial da ditadura. Os atos institucionais formam a “viga-mestra” da obra autoritária. Por isso, posteriormente, o capítulo analisa o contexto no qual foram extintos, pois formaram estrutura fundamental da legalidade autoritária, para argumentar que a extinção não representou de fato uma disposição do regime em caminhar para uma liberalização, tampouco para uma democratização, senão caracterizou uma tentativa de institucionalização do autoritarismo.

1.1 A ordem constitucional autoritária brasileira do pós-1964

A legalidade autoritária foi uma tônica do regime civil-militar brasileiro, sua característica distintiva. Anthony Pereira coloca o conceito em evidência ao analisar comparativamente os diferentes níveis de legalidade autoritária construídos pelos regimes autoritários do Brasil (1964-1985), do Chile (1973-1990) e da Argentina (1976-1983). Ao fato de Pereira dedicar-se à pesquisa comparada, seu esforço é no sentido de se afastar de uma tendência que coloca esses países sob um “tipo genérico”³⁸, na medida em que se aproxima de estudos que pretendem matizar a categoria, a partir da análise de “significativas diferenças existentes entre eles”. Sobretudo, seu ponto é o de dar enfoque ao papel do direito nas ditaduras do cone sul, ou seja, as distinções entre elas se manifestam pelo modo como utilizaram, ou não, o direito e como isso se reflete no padrão repressivo. Levou o autor a verificar que “o esforço de cada regime em legalizar a repressão variou dramaticamente entre os países”³⁹.

³⁸ Aqui, Pereira se refere especificamente à categoria formulada por Guillermo O'Donnell de “regimes burocráticos-autoritários”.

³⁹ PEREIRA, Anthony W. **Ditadura e repressão: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina**. São Paulo: Paz e Terra, 2010, p. 37. A primeira versão do livro foi editada na língua inglesa, em 2005. Anthony Pereira é professor de estudos brasileiros na Universidade King's College London.

A legalidade autoritária analisada por Pereira expressa-se em “termos de mudanças constitucionais, atos institucionais e decretos ou leis promulgados pelos governos militares”.⁴⁰ Os diferentes níveis de legalidade se mostraram de acordo com o rompimento “com as formas jurídicas pré-autoritárias”⁴¹, ou seja, o quanto modificou a ordem jurídica existente. É possível inferir que o próprio conceito de legalidade autoritária assim mobilizado revela uma dimensão temporal em relação ao que foi inaugurado ou mantido pelo regime, desde a sua instauração e permanência. Este dado é importante, pois informa que a comparação não se deu somente entre os países, mas, também, com o próprio país na mudança de regime. Essa “mensuração” coloca a ditadura brasileira, no quadro produzido por Pereira, em uma posição *gradualista*, frente a uma radical, dado que “aos poucos modificou alguns aspectos da legalidade tradicional.”⁴²

Os resultados indicaram que há uma distinção expressiva no uso da legalidade autoritária e na judicialização da repressão entre os países. O autor utilizou como parâmetro o consenso entre duas elites, os militares e o poder judiciário, para demonstrar os graus de consenso civil-militar. A judicialização foi averiguada a partir da razão entre o número de processados e o número de mortos e desaparecidos. O caso brasileiro representa um alto grau de judicialização da repressão, bem como dispôs de um maior nível de legalidade autoritária do que o Chile e a Argentina. Em outras palavras, o Brasil conseguiu manter a repressão de forma mais legalista e institucionalizada. Não é dizer que os demais países não tenham se valido do direito. No Brasil, entretanto, a “tentativa de justificar constitucionalmente o golpe teve peso muito maior”.⁴³ Isso levou a consequências variadas nas transições para a democracia entre os países. É dizer que quanto mais houve a presença da legalidade, mais foi difícil modificar as instituições que sofreram a sua intervenção. É para esse resultado que a pesquisa do autor direciona a atenção. É muito provável que tenha iniciado as suas investigações com essa perspectiva, dado que em artigo com publicação anterior, inclusive ao da versão inglesa, já confere atenção maior às consequências da variação institucional.⁴⁴

⁴⁰ PEREIRA, Anthony W. **Ditadura e repressão**: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina. São Paulo: Paz e Terra, 2010, p. 35.

⁴¹ PEREIRA, Anthony W. **Ditadura e repressão**: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina. São Paulo: Paz e Terra, 2010, p. 36.

⁴² PEREIRA, Anthony W. **Ditadura e repressão**: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina. São Paulo: Paz e Terra, 2010, p. 44.

⁴³ As comparações levaram o autor a deduzir que “por trás de uma guerra suja existe, provavelmente, um fracasso institucional”. PEREIRA, Anthony W. **Ditadura e repressão**: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

⁴⁴ PEREIRA, Anthony W. Explaining judicial reform outcomes in new democracies: The importance of authoritarian legalism in Argentina, Brazil, and Chile. **Human Rights Review**, v. 4, n. 3, p. 3-16, 2003.

Vera Karam de Chueiri e Heloísa Câmara acionam um antagonismo para tratar do arranjo constitucional criado no regime de exceção brasileiro. O duplo *ordem-desordem* ressalta a ambivalência de uma “ordem” instituída para a violência. Refletem sobre o papel do direito a conduzir a um Estado excepcional, no qual a Constituição seria aplicada nos limites das vontades dos governantes.⁴⁵

É importante ressaltar que mesmo mantendo parte dessa repressão em tribunais, ela não deixou de se dar, também, pela violação dos direitos dos presos por meio da tortura.⁴⁶ Os aspectos mais sensíveis estavam nos aparelhos de repressão, nos quais a atuação se deu à margem do processo institucional, mas não alheio a ele. Inclusive, Daniel Aarão Reis indica que não há pesquisas que afirmem que havia uma autonomia dos aparelhos de repressão, de modo que estavam ligados à presidência da república e aos ministérios, por isso, há que se falar em “tortura como ‘política de Estado’.”⁴⁷ O livro organizado por Maria Celina D’araujo, Gláucio Soares e Celso Castro, demonstra exatamente o ponto da disposição em usar a violência por meio dos órgãos de informação e repressão, especialmente nos denominados “anos de chumbo”.⁴⁸

Há um aspecto na comparação de A. Pereira que diz respeito à duração das ditaduras e a disposição ao utilizar o uso da força além dos quadros institucionais, ou seja, quando a ditadura atuou fora das instituições e sua relação com a violência e letalidade e o tempo que conseguiu durar. O Brasil, situado como legalizado e judicializado, foi o regime que mais durou (vinte e um anos), e no qual a letalidade, comparativamente, foi a menor, ou seja, o regime recorreu menos à força fora das instituições do que os demais países analisados. O Chile situa-se em uma posição intermediária. A Argentina foi a mais radicalizada, com mais mortes e desaparecidos, porém com menor duração (sete anos), o regime repressivo ficou conhecida como “guerra suja”. Diante dessa informação, é preciso acionar um lembrete que o próprio Anthony Pereira faz, de que não se quer dizer com isso que no Brasil se tratou de uma “ditabranda”.⁴⁹ A análise serve, essencialmente, para demonstrar que conforme o uso do direito pelas ditaduras foi diferente, isso produziu

⁴⁵ CHUEIRI, Vera Karam de; CÂMARA, Heloísa Fernandes. (Des) Ordem Constitucional: engrenagens da máquina ditatorial no Brasil pós-64. **Lua Nova**, 95:259-288, 2015.

⁴⁶ Ver a parte dois do livro de Élio Gaspari “A Violência” sobre a tortura no regime. GASPARI, Élio. **A ditadura envergonhada**. 2 ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014;

⁴⁷ REIS, Daniel Aarão. **Ditadura e democracia no Brasil**: do golpe de 1964 à Constituição de 1988. Rio de Janeiro: Zahar, 2014, p. 77.

⁴⁸ D’ARAUJO, Maria Celina; SOARES, Gláucio e CASTRO, Celso (Orgs.). **Os anos de chumbo**: a memória militar sobre a repressão. Rio de Janeiro: Relumê-Dumara, 1994.

⁴⁹ PEREIRA, Anthony W. **Ditadura e repressão**: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

consequências diversas no momento de transição de regime. O que se pretende argumentar a partir desse estudo é que ainda que uma disposição maior em utilizar a legalidade tenha uma relação com a intensidade da repressão, a produção dessa legalidade autoritária durante o regime de exceção ficou entranhada nas instituições.

Ambiguidade, dualidade e seletividade são as marcas da maneira pela qual a ordem constitucional autoritária da ditadura brasileira se construiu. Essas características aparecerão de forma mais evidente a partir do desenvolvimento do tópico. Mas, é preciso considerar, desde já, o que significam. A ambiguidade trata da maneira pela qual a ditadura se performou entre um aspecto mais conservador, ou seja, no que diz respeito às instituições e legalidade tradicionais, e um aspecto revolucionário, no qual avançava para extrapolar a ordem vigente. Essa característica reflete nas demais. A dualidade considera a existência de atos institucionais (normas excepcionais) convivendo com normas constitucionais, ou seja, elementos “fora da ordem constitucional passam a compor essa mesma ordem”.⁵⁰ A seletividade diz respeito ao modo como foi aplicada a ordem constitucional “normal”, ou seja, apenas em partes convenientes ao regime.⁵¹

Sobretudo, é preciso dizer que todas essas características condizem com o fato de que a ditadura brasileira decidiu invocar o poder constituinte como mecanismo que imperou sobre o modo de resolver os conflitos. Diga-se, os conflitos que colocassem a ditadura em risco. É importante dizer isso, pois, como Heloísa Câmara lembra, é de causar estranhamento como o estado de sítio não tenha sido utilizado na ocasião, sendo que prevaleceu, inclusive, por um período muito significativo de regimes anteriores.⁵² Ao aproximar essas categorias, seria de se questionar se a teoria do poder constituinte não teria sido um “equivalente funcional”⁵³ das figuras do estado excepcional, das quais o estado de sítio faz parte. Com isso, não se anuncia que essa resposta será dada. Mas, talvez, algumas nuances possam ser somadas à questão.

Em síntese, a legalidade autoritária manifestou-se pela “elaboração de normas jurídicas que sustentassem as medidas de arbítrio”⁵⁴, o que significou, inclusive, a

⁵⁰ CÂMARA, Heloisa Fernandes. Genealogia do Ato Institucional – inclusão da excepcionalidade na ordem constitucional. **História do Direito**, v. 2, n. 3, p. 272-299, 2022.

⁵¹ PAIXÃO, Cristiano. Entre regra e exceção: normas constitucionais e atos institucionais na ditadura militar brasileira (1964-1985). **História do Direito**, v. 1, n. 1, p. 227-241, 2020.

⁵² Ver nota de rodapé n. 3: CÂMARA, Heloísa F. **STF na ditadura militar brasileira**: um tribunal adaptável? Tese do Programa de Pós-Graduação em Direito, UFPR, 2017, p. 19.

⁵³ LYNCH, Christian Edward Cyril. O caminho para Washington passa por Buenos Aires. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 27, n. 78, 2012.

⁵⁴ PAIXÃO, Cristiano. Direito, política, autoritarismo e democracia no Brasil: da Revolução de 30 à promulgação da Constituição da República de 1988. **Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades**, v. 13, n. 26, p. 146-169, 2011, p. 158.

aplicação desse direito pelas instituições, como o Poder Judiciário. A legalidade construída não se refere somente ao direito criado, mas, também pela apropriação da norma, da disputa sobre o que é o direito⁵⁵. Nesse último aspecto, Heloísa Câmara indica que a ditadura não somente produziu direito, mas, também se impôs ao dizer o que era o direito.⁵⁶ Essa é contribuição que soma à de Leonardo Barbosa. Normas exigem aplicação, por isso, os expurgos, nomeações, enfim o aparelhamento do Estado pode ser explicado por essa via jurídica.⁵⁷

Conforme a conceituação de legalidade autoritária que Anthony Pereira oferece, ela indica ser composta por variadas figuras do direito. Em termos de investigação constitucional, duas delas se destacam. Ainda que o autor se refira a mudanças constitucionais e atos institucionais, o primeiro termo indica ser amplo o suficiente para abarcar tanto as emendas constitucionais, como os atos institucionais e também os atos complementares. O trabalho de Leonardo Barbosa permite que se faça essa adequação, na medida em que pretende assimilar de maneira ampla as mudanças constitucionais.

A ordem constitucional autoritária foi construída por atos institucionais que tinham capacidade de modificar a constituição, tanto ou mais do que as emendas constitucionais. A emendabilidade foi um elemento que pode ser visto ainda sob a ótica dos atos institucionais, ao menos por duas razões. Primeiro, o Congresso Nacional somente se manteve aberto porque o regime assim expressava-se por meio do ato institucional.⁵⁸ Além disso, foi por meio do ato institucional que o Poder Executivo ganhou “protagonismo no processo legislativo”⁵⁹, na possibilidade de propor emenda constitucional. A iniciativa de o Poder Executivo emendar a constituição não encontrava respaldo na Constituição de 1946, e em nenhuma outra anterior, salvo na Constituição de 1937, conforme previsto em seu no artigo 174.⁶⁰

Outra criação de ato institucional importante foi o ato complementar, o qual foi usado também para modificar diretamente a Constituição de 1967. Além disso, foi

⁵⁵ CÂMARA. Heloísa F. **STF na ditadura militar brasileira**: um tribunal adaptável? Tese do Programa de Pós-Graduação em Direito, UFPR, 2017, “Governar é legislar, que é, porém, a lei...”

⁵⁶ CÂMARA. Heloísa F. **STF na ditadura militar brasileira**: um tribunal adaptável? (Tese). Programa de Pós-Graduação em Direito, UFPR, 2017, p. 59.

⁵⁷ BARBOSA, Leonardo. **História Constitucional Brasileira**: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012, p. 364.

⁵⁸ Em razão da invocação do poder constituinte do AI que mantinha o poder constituído.

⁵⁹ PAIXÃO, Cristiano. Entre regra e exceção: normas constitucionais e atos institucionais na ditadura militar brasileira (1964-1985). **História do Direito**, v. 1, n. 1, p. 227-241, 2020.

⁶⁰ “Art. 174 – A Constituição pode ser emendada, modificada ou reformada por iniciativa do Presidente da República ou da Câmara dos Deputados.” CF/1937. Ver ainda: FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição brasileira**, 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 1983, p. 268.

considerado instrumento apto para colocar o Congresso Nacional em recesso, assim feito. Legislações ordinárias, portarias, decretos-lei integram a legalidade autoritária. Todas essas figuras, numerosas, compuseram a ordem constitucional da ditadura, formada, ainda, pela Constituição de 1967, imposta pelo regime por meio de um Legislativo aviltado, e a sua reescrita em emenda constitucional editada por uma Junta Militar em 1969.

Os atos institucionais tiveram papel fundamental na configuração da legalidade autoritária brasileira. Sua “estrutura normativa e discursiva” se revelam tão importantes quanto o conteúdo de seus artigos.⁶¹ Os atos foram editados unilateralmente, sem que passassem pelo Poder Legislativo e tampouco poderiam ser revisados judicialmente. Correspondem a uma parte criativa do regime. Ainda que haja evidências de que o ato institucional não foi originado na ditadura militar, como mostra estudo de sua genealogia realizado por Heloísa Câmara, que revelou um dado interessante de que o termo havia sido utilizado em momentos da história brasileira na “relação entre situações constituintes e desconstituintes com os poderes constituídos”, o que significa que a expressão oferece a mobilização de debates importantes sobre teoria constitucional⁶². Ou seja, enquanto categoria jurídica, os atos institucionais não foram uma novidade do regime. Mas, como os atos institucionais não existiam na ordem constitucional de 1946, podem ser vistos como uma criação, especialmente no modo que foram usados.

Parte da literatura que analisa a ditadura sob o viés jurídico prioriza a investigação dos primeiros atos institucionais. A razão é que o primeiro Ato Institucional – que inclusive, não numerado, pois seria o único – e o Ato Institucional nº 2 concentram a forma de legitimação do regime. É a partir deles que se inaugura a *fórmula* adotada pelo regime, ao longo de seus governos, como descreve Cristiano Paixão. O autor explora a ambiguidade e seletividade que está contida nessa *fórmula*, que conformou a “convivência entre normas constitucionais e atos institucionais”⁶³. É justamente a marca da natureza do ato institucional, conforme H. Câmara, ser uma “forma jurídica híbrida de conciliação entre o normal e o excepcional”.⁶⁴

⁶¹ CÂMARA, Heloisa F. Genealogia do Ato Institucional – inclusão da excepcionalidade na ordem constitucional. **História do Direito**, v. 2, n. 3, p. 272-299, 2022.

⁶² CÂMARA, Heloisa F. Genealogia do Ato Institucional – inclusão da excepcionalidade na ordem constitucional. **História do Direito**, v. 2, n. 3, p. 272-299, 2022.

⁶³ PAIXÃO, Cristiano. Entre regra e exceção: normas constitucionais e atos institucionais na ditadura militar brasileira (1964-1985). **História do Direito**, v. 1, n. 1, p. 227-241, 2020.

⁶⁴ CÂMARA, Heloisa F. Genealogia do Ato Institucional – inclusão da excepcionalidade na ordem constitucional. **História do Direito**, v. 2, n. 3, p. 272-299, 2022.

O fato de o regime não se acomodar em um “bloco monolítico”⁶⁵ é perceptível por meio de uma divisão de ciclos do regime. Marcello Ciotola, em estudo sobre o aspecto jurídico da ditadura brasileira⁶⁶, dispõe sobre três ciclos políticos dentro do regime, que se dão sob a edição dos atos institucionais n.º 1, 2 e 5. Essa divisão é interessante por apontar que a periodização do regime repressivo brasileiro se dá também pelo viés jurídico. O primeiro ciclo trata-se da “defesa da legalidade revolucionária” (abril de 1964 a outubro de 1965). O segundo ciclo refere-se a “institucionalização do regime” (outubro de 1965 a dezembro de 1968). O terceiro ciclo, a partir do AI-5, representa o período repressivo. Em perspectiva mais ampla, Adriano Codato menciona cinco fases da “história política do regime” que abarca a ditadura e a transição. Destaca-se, aqui, as duas primeiras. Para Codato, os governos de Castelo Branco e de Costa e Silva representam a fase de *constituição do regime*, até a etapa de aumento da repressão. A fase de *consolidação* ainda insere o governo de Costa e Silva quando a Junta Militar assume o poder, compreendendo, também, o governo de Médici.⁶⁷

Os atos institucionais, segundo Cristiano Paixão, ao passo em que foram editados compuseram um *projeto*, porque remissivos aos anteriores, há uma “genealogia” ou “filiação” ao primeiro ato institucional.⁶⁸ Portanto, nesta ideia de encadeamento, há uma característica nada óbvia. Esse projeto revela a busca da legitimação por meio do “constitucionalismo democrático”, como é de se perceber pelo vocabulário empregado nos atos.⁶⁹

Uma coletânea em dois volumes foi preparada, em 1969, pelo ministério da aeronáutica que tratava dos “atos da revolução de 1964”. O documento pretendeu conferir

⁶⁵ PAIXÃO, Cristiano; BARBOSA, Leonardo AA. A memória do direito na ditadura militar: a cláusula de exclusão da apreciação judicial observada como um paradoxo. **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica**, v. 1, n. 6, 2008.

⁶⁶ Ciotola partiu de Marcus Figueiredo para a ideia de ciclos dos atos institucionais. Anota-se que Ciotola comenta sobre a dificuldade de ter escrito (o livro foi publicado em 1997) sobre o aspecto jurídico do regime autoritário, tendo em vista a escassa literatura que dá atenção a esse recorte, de modo que teve de valer-se da bibliografia da ciência política, especialmente Juan Linz e Guillermo O'Donnell, conquanto tais autores não privilegiem o direito em suas análises. CIOTOLA, Marcello. **Os atos institucionais e o regime autoritário no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997, p. 103.

⁶⁷ CODATO, Adriano N. Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. **Revista de sociologia e política**, p. 83-106, 2005.

⁶⁸ PAIXÃO, Cristiano. **A constituição em disputa**: transição ou ruptura. Seminário “Construção da estatalidade e linguagem jurídico-política”, PPGD-UFSC, sob a coordenação do Prof. Airton Seelaender, em outubro de 2011.

⁶⁹ PAIXÃO, Cristiano. **A constituição em disputa**: transição ou ruptura. Seminário “Construção da estatalidade e linguagem jurídico-política”, PPGD-UFSC, sob a coordenação do Prof. Airton Seelaender, em outubro de 2011, p. 11; PAIXÃO, Cristiano. Direito, política, autoritarismo e democracia no Brasil: da Revolução de 30 à promulgação da Constituição da República de 1988. **Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades**, v. 13, n. 26, p. 146-169, 2011, p. 158.

um sentido de *unidade* ao arcabouço normativo produzido pelo regime de exceção. Uma vez que consideravam a “revolução” vitoriosa, o passo adiante seria mais trabalhoso, diriam, pois tratava-se do “aproveitamento do êxito”. O sumário do primeiro volume foi dividido em três capítulos. No primeiro encontra-se a reprodução na íntegra dos atos normativos editados entre 9 de abril de 1964 a 15 de março de 1967. O período corresponde à edição do AI (1) ao término da vigência do AI-2. No segundo capítulo estão os atos punitivos aplicados em decorrência daquelas normas. No terceiro capítulo, acha-se uma relação dos *atingidos* pelos atos, sobre a qual há uma lista em ordem alfabética com os nomes, distribuídos, na sequência, em ordem de procedência, ou seja, “sua vinculação com os setores administrativos a que pertenciam” (Poder Executivo, Legislativo, Judiciário, outros), por fim, agrupados em ordem cronológica.⁷⁰

Além disso, o documento representa outro aspecto da ditadura que dá sentido à interface civil-militar, qual seja, a de que havia uma *cooperação* intencionada entre os que pertenciam à elite no poder. Afinal, dizia que “tornou-se mister a coordenação entre os Ministérios Cíveis e Militares, para o conhecimento dos elementos punidos e afastados de funções nos vários setores da Administração Pública”.⁷¹ Ou seja, no documento, é explicitado que há uma necessidade de que a elite que está no comando esteja coordenada e coopere com o que consideram os objetivos “revolucionários”.

Tal aspecto reforça o argumento de que a constitucionalização do regime repressivo pode servir a propósitos que passam pela legitimação, mas que vão além dela. Principalmente, na linguagem que traduz *os aproveitamentos do êxito da revolução*, e a organização dos atos em forma seriada em um único documento, explicitam o aspecto da construção de um *projeto*, no sentido argumentado por Cristiano Paixão. A ideia de *projeto* pode ser vista a partir da pretensão do regime de criar uma *obra*.

A *revolução* propôs a si mesma o empreendimento de uma *obra*. A palavra *obra* foi reproduzida em oito dos dezessete atos institucionais (do primeiro ao sexto, no décimo e no décimo quinto). O primeiro Ato Institucional foi destinado a “assegurar ao novo governo a ser instituído, os meios indispensáveis à *obra de reconstrução*”. É curioso notar

⁷⁰ BRASIL. Arquivo Nacional. **Atos da Revolução de 1964**. Ministério da Aeronáutica, 1969 (BRDFANBSN V8). Disponível em: https://sian.an.gov.br/sianex/consulta/Pesquisa_Livre_Painel_Resultado.asp?v_CodReferencia_id=1899362&v_aba=1. Acesso em 14.jan.2023.

⁷¹ BRASIL. Arquivo Nacional. **Atos da Revolução de 1964**. Ministério da Aeronáutica, 1969 (BRDFANBSN V8). Disponível em: https://sian.an.gov.br/sianex/consulta/Pesquisa_Livre_Painel_Resultado.asp?v_CodReferencia_id=1899362&v_aba=1. Acesso em 14.jan.2023.

que a *obra de restauração* reaparece como *obra revolucionária*, o que parece, a princípio, uma contradição.

O uso das denominações “engenharia constitucional do regime militar” e “engenharia constitucional ditatorial”⁷² chama a atenção na medida em que remetem a uma *construção* que se faz em relação ao futuro. Adam Przeworski esboça que os autores (*framers*) de uma Constituição não são meros escrivães, são antes engenheiros, porque pretendem *criar uma ordem*.⁷³

Na ditadura brasileira, a proliferação de normas constitucionais, das alterações que se valiam da reformulação das regras eleitorais, compuseram o que David Fleischer indica como uma “engenharia política”, ou seja, “empreendida por elites à procura de vantagens políticas próprias e sua manutenção no poder”. O sistema político se transformava por uma “série de casuísmos (...) na tentativa de produzir certas consequências, muitas das quais não foram previstas (nem desejadas) pelos ‘engenheiros políticos’.”⁷⁴

Leonardo Barbosa remete à expressão “engenharia constitucional”⁷⁵, para argumentar que a ditadura brasileira pretendeu construir a sua engenharia constitucional, mas falhou em sua expectativa de exercer o monopólio sobre o direito. Conforme o autor propõe, há uma característica que não consegue escapar do fenômeno constitucional, qual seja, a de sua incontornabilidade. Isso também explica como nas pequenas brechas se dava a atuação da oposição, que a partir delas, buscava expandi-las. A vasta produção jurídica deu ao regime de exceção instrumentos para que atingissem seus objetivos de institucionalização, de prolongamento. Por outro lado, enquanto campo de disputa de

⁷² São encontradas, respectivamente em: BARBOSA, Leonardo. **História Constitucional Brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012; e CHUEIRI, Vera Karam de; CÂMARA, Heloísa Fernandes. (Des) Ordem Constitucional: engrenagens da máquina ditatorial no Brasil pós-64. **Lua Nova**, 95:259-288, 2015.

⁷³ PRZEWORSKI, Adam. Ruling against rules. In: Tom Ginsburg; Simpser (ed.) **Constitutions in authoritarian regimes**, p. 32.

⁷⁴ FLEISCHER, David. Governabilidade e abertura política: as desventuras da engenharia política no Brasil, 1964-84. **Revista de Ciência Política**, Rio de Janeiro, jan/mar, 29, pp. 12-39, 1986.

⁷⁵ A expressão “engenharia constitucional” foi cunhada pelo cientista político Giovanni Sartori, ao considerar que as escolhas que formam o desenho institucional das constituições, as quais representam “conjuntos de procedimentos” seria responsável por “assegurar o exercício do poder sob controle”. SARTORI, Giovanni. **Engenharia constitucional**. Trad. Sérgio Bath. Brasília: Universidade de Brasília, 1996, p. 214.

sentido, o direito não é objeto de controle monopolizado⁷⁶, por isso, há “processo de construção de sentido” que caminha por redefinir o ordenamento.⁷⁷

A construção de um projeto está relacionada ao fato de que o regime civil-militar se preocupava com o elemento temporal. Buscou se ligar ao passado, em razão de preservar a ordem constitucional que o antecedia, mas ao mesmo tempo, tinha o propósito de “abrir ao Brasil uma nova perspectiva sobre o seu futuro”. Era o que dizia expressamente o primeiro Ato Institucional.

É importante notar como Cristiano Paixão sintetiza essa característica da ditadura da construção de um *projeto* com o objetivo de deixar um *legado*. Aqui, a articulação temporal é explícita, pois relaciona os modos futuro e passado, respectivamente, ao projeto e ao legado. Construir uma obra que se projeta no horizonte futuro, dentro do modelo autoritário, e que essa obra permaneça a ponto de existir como legado. A partir da pavimentação nas “categorias do constitucionalismo democrático, o regime procurou legitimar seus atos. Os autores e responsáveis pelos atos sabiam que estavam falando para as gerações futuras.”⁷⁸

Paixão e Barbosa refletem sobre como a cláusula que impediu a análise pelo poder judiciário dos atos normativos do regime revela o modo como a ditadura tentava realizar uma captura temporal, por meio do alcance e da interpretação sobre o direito que produzia. Significava realizar um controle especialmente sobre o futuro, ao impedir que as normas fossem revisadas.⁷⁹ A cláusula de imunização contra apreciação judicial é repetida na maioria dos atos institucionais e, depois, foram confirmadas pelas Constituições de 1967 e 1969.

1.1.2. A “obra revolucionária conservadora”

Heloísa Câmara considera a variação “revolução conservadora”⁸⁰ para tratar do caso brasileiro. O que esta contradição identifica da ditadura brasileira é como se dá o

⁷⁶ BARBOSA, Leonardo. **História Constitucional Brasileira**: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012, p.361 e ss.

⁷⁷ PAIXÃO, Cristiano. **A constituição em disputa**: transição ou ruptura. Seminário “Construção da estatalidade e linguagem jurídico-política”, PPGD-UFSC, sob a coordenação do Prof. Airton Seelaender, em outubro de 2011

⁷⁸ PAIXÃO, Cristiano. **A constituição em disputa**: transição ou ruptura. Seminário “Construção da estatalidade e linguagem jurídico-política”, PPGD-UFSC, sob a coordenação do Prof. Airton Seelaender, em outubro de 2011, p. 13.

⁷⁹ PAIXÃO, Cristiano; BARBOSA, Leonardo A. A memória do direito na ditadura militar: a cláusula de exclusão da apreciação judicial observada como um paradoxo. **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica**, v. 1, n. 6, 2008.

⁸⁰ CÂMARA, Heloisa Fernandes. Genealogia do Ato Institucional – inclusão da excepcionalidade na ordem constitucional. **História do Direito**, v. 2, n. 3, p. 272-299, 2022.

trato da ordem jurídica durante o período. Entre se firmar em uma legalidade *conservadora*, a qual preserva a ordem jurídica preexistente, e uma legalidade *revolucionária*, a qual pretende criar uma ordem jurídica, se contrapondo àquela vigente, a ditadura brasileira se posiciona em um hibridismo mantido sob “tensão contínua entre as duas vertentes”.⁸¹ Mas, o que isso significa?

Ditaduras objetivam justificar a sua existência. E com isso, a ditadura pretende ter legitimidade. É claro que é uma legitimidade somente aparente, ou seja, não diz respeito a sua natureza, ela serve a fins ideológicos. Mas, fato é que há ditaduras que não se reconhecem como tais. O caso brasileiro não foi diferente. Em nenhum momento o regime se identificou como ditadura, conquanto tenha reconhecido que se utilizou de normas “excepcionais”, mas sempre arguindo que elas eram necessárias.

Andrew Arato argumenta que a ditadura, notadamente em sua acepção moderna, é “uma possibilidade imanente internamente relacionada” com a democracia e com o liberalismo, e por isso vai buscar sua justificativa dentro do aparato oferecido por essas categorias.

Arato pretende, ao redefinir a classificação de ditaduras comissárias e revolucionárias⁸², argumentar que uma ditadura pode se diferenciar com base na justificativa que oferece quanto à legalidade e quanto à democracia. Tanto em um caso, como no outro, a ditadura vai se portar como defensora do aspecto substantivo, e uma vez que faça isso, entende que pode passar por cima de critérios procedimentais. Isto é, ao invocar a justificativa da democracia entenderá que pode ser necessário desrespeitar procedimentos democráticos para “perseguir radicalmente” os seus valores substantivos. Tanto valerá para quando decide justificar sua existência pela legalidade. O primeiro caso, uma ditadura que se justifica com base na legalidade, pretende preservar a ordem constitucional vigente. Ou seja, a ditadura é instaurada para proteger a ordem constitucional, especialmente daqueles que a colocam em ameaça. Essa circunstância é o que levaria a uma ditadura protetiva ou conservadora. Arato considera que uma ditadura comissária, aquela que retira uma “autorização” pela constituição, por exemplo,

⁸¹ PEREIRA, Anthony W. **Ditadura e repressão**: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina. São Paulo: Paz e Terra, 2010, p. 118-19.

⁸² Arato toma como base a diferenciação feita por Carl Schmitt entre ditadura *comissária* e ditadura *revolucionária* ou *soberana*. Essa distinção é feita com base em modelos de justificação de ditaduras: “one based on legality and the present constitution, and the other based on democratic legitimacy and the ideal, or at least just constitution of the future.” ARATO, Andrew. Good-bye to Dictatorships? **Social Research**, p. 925-955, 2000; SCHMITT, Carl. **La dictadura**: desde los comienzos del pensamiento moderno de la soberanía hasta la lucha de clases proletaria. Madrid: Alianza Editorial, 2013.

proveniente de um regime de emergência, – se de fato, for uma ditadura, pois nem todo regime de emergência pode ser caracterizado como tal, por exemplo, o estado de sítio – seria um subtipo de ditadura protetiva. Quando uma ditadura apresenta sua justificação por meio da democracia, ela pretende criar uma ordem constitucional que se contraponha àquela vigente, que seja mais “verdadeira” com os propósitos democráticos. Nesse caso, os inimigos seriam aqueles que colocam em risco a constituição futura.⁸³ Essa autojustificativa levaria a uma ditadura do tipo revolucionária. Ela invoca o poder constituinte desde a sua origem.

Ocorre que uma ditadura, a justificar-se por meio da legalidade ou da democracia, pretende poderes revolucionários. Tanto porque, os ditadores não pretendem reestabelecer a ordem constitucional que afirmam preservar, tampouco, procuram estabelecer uma nova ordem constitucional que seja normal. Afinal, mesmo que defendam que a intervenção seja temporária, tanto para uma quanto para outra, querem que a situação perdure no tempo, uma vez que não pretendem abandonar o poder. A soberania popular, em uma ditadura, seria, portanto, uma “mera ficção incoerente”. Mesmo o detentor do poder que se baseia em uma norma que atribui poderes de emergência, se não houver limites em suas ações e se estiver imbuído de “superpoderes”, este *comissário*, “ganhou de fato poderes soberanos.”⁸⁴

Tanto a ditadura do tipo protetiva, ou conservadora, como a ditadura do tipo revolucionária não se excluem mutuamente, sendo que uma pode transformar-se na outra⁸⁵. Justamente isso é possível, pois toda ditadura detém poderes soberanos. Arato relaciona a existência de ditaduras do tipo “revolucionária-protetiva”, ou, “protetiva-revolucionária” a uma habilidade de perdurar no tempo, é uma tendência que se relaciona a uma “autopreservação”. Isso significa que, ao longo do regime, os elementos de preservação da legalidade e da democracia vão sendo combinados com o propósito de fazer o regime durar. Arato considera que o “limite entre arbitrariedade e regularidade, norma e exceção são, a qualquer momento, determinados, e regularmente re-determinados, pelos detentores do arbítrio, da prerrogativa excepcional”.⁸⁶ É por essa

⁸³ Para esse caso, Arato manteve a nomenclatura, ainda que tenha deslocado a posição da legitimação ou justificação do regime (e isto é o mais importante).

⁸⁴ ARATO, Andrew. Good-bye to Dictatorships? **Social Research**, p. 925-955, 2000, p. 936.

⁸⁵ “The sovereign powers achieved in one type of dictatorship are of such a nature that they can always be used to establish the other type.”, ARATO, Andrew. Good-bye to Dictatorships? **Social Research**, p. 925-955, 2000, p. 944.

⁸⁶ “(...) boundary between arbitrary and regular, norm and exception are at any time determined and regularly re-determined by holders of arbitrary.” ARATO, Andrew. Good-bye to Dictatorships? **Social Research**, p. 925-955, 2000.

razão que não necessariamente seja uma contradição que uma ditadura performe uma versão conservadora e uma versão revolucionária.

A proposta de Andrew Arato oferece uma síntese poderosa que carece de ficar gravada na “memória coletiva”, a de que a “conexão entre legalidade, democracia e ditadura vai além das condições extraordinárias sob as quais o direito e a democracia são criados e, algumas vezes, defendidos.”⁸⁷ A importância dessa frase condensa que mesmo em uma ditadura é difícil que ela queira se justificar sem passar pelas categorias da democracia e da legalidade. Ou seja, a busca por sua legitimidade – que é claro, sempre às custas da violência, de mortes, da tortura, de expurgos, e, portanto, ilusória – não consegue contornar a linguagem da democracia e da legalidade. É, de fato, uma advertência que ultrapassa contextos autoritários, e deve ser levada para a vivência democrática. Por isso, a legalidade autoritária, como se verá, não pode ser reduzida a uma investigação acadêmica apreendida no recurso histórico. Há uma utilidade prática em pesquisar a legalidade autoritária e que eleva o seu percurso na história. Portanto, recorre à história para que a teoria possa ser construída.

A ditadura brasileira é situada em um híbrido quanto a sua forma de justificação. Talvez, o ponto do caso brasileiro tenha sido o de empreender uma *obra conservadora revolucionária* desde o início. Portanto, a justificativa do regime iria tanto no sentido de preservar a ordem constitucional ameaçada, daí se referindo à legalidade, como de criar uma nova, angariando-se na legitimidade democrática. Teve como discurso de legitimação conservar a ordem constitucional, bem como pretendeu inovar, ao invocar o poder constituinte e se denominar uma revolução. Com isso propôs a criação de uma ordem constitucional afinada a seus poderes revolucionários, que ela mesmo caracterizaria de permanente.

Cristiano Paixão denomina a tática da experiência constitucional ditatorial brasileira como “textura aberta da exceção” em sua tentativa de acomodar “os atos institucionais e as regras propriamente constitucionais (emendas e uma nova constituição)”. Os dois tipos normativos são capazes de modificar a ordem constitucional, e por fim consolidam os atos de exceção.⁸⁸ Paixão considera que a análise feita por Leonardo Barbosa evidencia esse artifício do regime, no qual, todas as vezes em que se

⁸⁷ “The link between legality, democracy and dictatorship goes beyond the extraordinary conditions under which law and democracy are created and sometimes defended.”. ARATO, Andrew. Good-bye to Dictatorships? **Social Research**, p. 925-955, 2000, p. 936.

⁸⁸ PAIXÃO, Cristiano. Entre regra e exceção: normas constitucionais e atos institucionais na ditadura militar brasileira (1964-1985). **História do Direito**, v. 1, n. 1, p. 227-241, 2020.

viu ameaçado invocou os poderes de mudança constitucional, ou seja, tanto pela via das emendas constitucionais, como dos atos institucionais.

Essa estratégia do regime está intimamente ancorada no fato de ter revestido a si mesmo de poderes soberanos, por meio dos quais, os limites foram a todo momento revisados, com o propósito de o regime perdurar no tempo. O regime de exceção brasileiro jogou com as categorias da democracia e da legalidade para se legitimar, rechaçando uma autodenominação de ditadura.

Some-se a isto o fato de que a ditadura brasileira teve o protagonismo dos militares, não sendo eles os únicos atores do golpe, como se sabe. Ocorre que uma intervenção militar⁸⁹ se vê, a princípio, limitada por uma função típica de defesa da ordem – ainda que para isso, tenha que suspender essa ordem. Daí que, conforme Gabriel Negretto, quanto mais ambicioso o propósito dos militares que assumem o poder, maiores as chances de constitucionalizar seus intentos. Aliás, não passaria de um “aparente paradoxo”, segundo o autor, uma vez que militares podem ser vistos como “atores com objetivos que ultrapassam uma interpretação restrita de sua missão institucional e profissional”.⁹⁰

Por isso, a figura dos atos institucionais serviu, para além de perfazer parte importante da legalidade autoritária, à própria legitimação do regime ditatorial. Aliás, é possível dizer que ele pretendeu conter nele próprio a potência revolucionária. Diante do Ato Institucional de 9 de abril de 1964 é possível identificar essa característica que se sustenta durante todo o regime, ainda que – e isso indicará um outro atributo – de formas variadas. Ambiguidade, dualidade e seletividade são as marcas que compõem o plexo da ditadura.

Atentar-se para uma linguagem esboçada nos atos permite traçar um vocabulário que vai se conectando. De que forma é possível perceber a face conservadora e revolucionária a partir dos vocábulos inseridos nos atos institucionais? A versão conservadora aparece em palavras como *restabelecer*, *restaurar*, *manter*. Já a sua versão revolucionária encontra identidade em termos, alguns mais autoevidentes, como *revolução*, além de *novidade*, *futuro*, *poder constituinte originário*, *destituir*, *constituir*. Todas essas palavras são encontradas nos preâmbulos dos dois primeiros atos

⁸⁹ Aqui, a expressão usada genericamente.

⁹⁰ NEGRETTO, Gabriel. **Authoritarian constitution making**; the role of the military in Latin America. In: GINSBURG, Tom; SIMPSON, Alberto (Ed.). **Constitutions in authoritarian regimes**. Cambridge University Press, 2013.

institucionais, também naqueles que os seguem, além de serem reproduzidas nos atos complementares.

Através dos atos institucionais é possível verificar justamente uma “contradição performativa”⁹¹. A legalidade autoritária seria uma *tendência do regime* brasileiro, o qual, mesmo em seus anos de repressão mais dura, buscou no aparato jurídico a sua legitimidade, e mais do que isso, o fez, “a partir do uso de categorias pertencentes ao constitucionalismo democrático”.⁹² Ainda que o regime tenha conferido um sentido próprio aos atos institucionais, em que ele mesmo os chamaria de *excepcionais*. Guillermo O’donnell e Philippe Schmitter consideram o Brasil uma peculiaridade nesse aspecto, pois o país não criou exatamente “instituições distintamente autoritárias”, ao contrário, os líderes governaram “em grande parte distorcendo em vez de dissolver as instituições básicas da democracia política”.⁹³

O golpe, na visão da Junta Militar, foi um movimento civil e militar. O AI (1) *fixa seu conceito como revolução*. Invoca o poder constituinte, ao mesmo tempo em que mantém a Constituição de 1946 e o Congresso Nacional. É justamente essa combinação a característica que permeia todos os governos do regime instaurado em 1964, inclusive, mantida durante a denominada “abertura”. “É um poder constituinte sem constituinte, um poder criador com a permanência da constituição. É o novo e o antigo mantendo-se em uma forjada harmonia.”⁹⁴

Há ainda que ser lembrada a aplicação seletiva da ordem constitucional. Afonso Arinos de Melo Franco, em seu livro de memórias, *A Escalada*, publicado em 1965, toma nota do episódio de 1955, quando foi impetrado no Supremo Tribunal Federal o mandado de segurança em favor de Café Filho, contra ato do Congresso Nacional a respeito de seu impedimento para exercer o cargo de presidente da república⁹⁵, julgamento que foi

⁹¹ PAIXÃO, Cristiano. **A constituição em disputa: transição ou ruptura**. Seminário “Construção da estatalidade e linguagem jurídico-política”, PPGD-UFSC, sob a coordenação do Prof. Airton Seelaender, em outubro de 2011, p. 11.

⁹² PAIXÃO, Cristiano. **A constituição em disputa: transição ou ruptura**. Seminário “Construção da estatalidade e linguagem jurídico-política”, PPGD-UFSC, sob a coordenação do Prof. Airton Seelaender, em outubro de 2011.

⁹³ “In this respect, Brazil is an interesting exception. As was the case with Argentina, Chile, Peru, Greece, and all other recent cases elsewhere, no serious attempt was made in Brazil to create distinctively authoritarian institutions. Rather, the generals who have governed Brazil since 1964 had the good sense to rule largely by *distorting rather than by disbanding the basic institutions of political democracy*.” O’DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe C. **Transitions from authoritarian rule: tentative conclusions about uncertain democracies**. Londres: Johns Hopkins Press, 1986, p. 22.

⁹⁴ CÂMARA. Heloísa F. **STF na ditadura militar brasileira: um tribunal adaptável?** Tese do Programa de Pós-Graduação em Direito, UFPR, 2017, p. 64.

⁹⁵ Mandado de Segurança. Relator Min. Hahnemann Guimarães. Protocolado em 21 de novembro de 1955. Disponível em:

suspensão até o fim do estado de sítio. Contudo o que vale ressaltar é que o comentário de Arinos, contrário ao impedimento, ao comparar o ocorrido com o regime que se instaura com o golpe de 64, revela uma visão sobre o direito:

Sabia-se, de antemão, que o Tribunal consideraria o ato praticado como revolucionário, e, portanto, fora da órbita do direito. (...). Em 1965 esta interpretação foi válida, porque o poder revolucionário expedira uma lei constitucional (O Ato Institucional) destinada a declarar o que ficava suprimido e o que ficava mantido no sistema constitucional anterior. Era uma base jurídica nova, sobre a qual a justiça deveria funcionar. (...). Em 1955, a situação era diversa. A sedição militar não pretendia ditar nenhuma nova lei. **Mantinha tudo, desde que nada se cumprisse, além do que lhe convinha.**⁹⁶

É curioso como Afonso Arinos apresenta a conclusão sobre a manipulação jurídica para marcar uma distinção no que subscreve os anos entre 1964 e 1985, para dizer que, ao contrário, o período não foi assim. A explicação dada por Afonso Arinos sobre o ato institucional que indicou o que “ficava suprimido e o que ficava mantido no sistema constitucional anterior” traduz um aspecto interessante. Para o autor, isso não significa a aplicação seletiva da Constituição de 1946 e sim que ela se combina com o Ato Institucional, dado que os dois operam em nível constitucional – e é a combinação que pode ser lida na síntese feita pelo autor como uma “base jurídica *nova*”, e essa criação, segundo o comentário acima, lhe pareceu legítima. Contudo, é exatamente esta combinação uma dualidade e aplicação seletiva da Constituição.⁹⁷

Carlos Medeiros Silva, quando do envio do projeto da Constituição de 1967 ao Congresso, ressaltou que o regime “manteve os textos constitucionais anteriores, na medida em que não constituíam obstáculo à consolidação de sua obra.”, o que representa alusão à seletividade.

Leonardo Barbosa explora ainda a ambivalência do primeiro Ato na ótica de quem o edita⁹⁸, o que demonstra a convivência entre o revolucionário e o estabelecido

<https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=sobreStfConhecaStfJulgamentoHistorico&pagina=STFdescricaoMS3557>>. Acesso em 13 de jan. de 2023.

⁹⁶ FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **A Escalada**: memórias. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1965, p. 399, sem destaques no original.

⁹⁷ PAIXÃO, Cristiano. Entre regra e exceção: normas constitucionais e atos institucionais na ditadura militar brasileira (1964-1985). **História do Direito**, v. 1, n. 1, p. 227-241, 2020.

⁹⁸ Representado pelos comandantes-chefes do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, respectivamente, Arthur da Costa e Silva, Francisco de Assis Correia de Mello e Augusto Hamann Rademaker Grunewald.

institucionalmente. O “Comando Supremo da Revolução” assina o Ato, conquanto houvesse, em uma solução oblíqua, um substituto constitucional na presidência⁹⁹

É preciso lembrar que na madrugada de quinta-feira, no dia 2 de abril de 1964, em sessão conjunta do Congresso Nacional, em uma ata que contabiliza reunião de 20 minutos, Auro Moura de Andrade, enquanto presidente do Senado, comunica que João Goulart havia abandonado o governo, em suas palavras deixando a “nação acéfala”, declarou a vacância do cargo da presidência da república. Tudo isso enquanto J. Goulart encontrava-se no Brasil – inclusive, com leitura registrada de um ofício entregue pelo chefe do gabinete civil, Darcy Ribeiro, informando o fato, segundo consta na ata. Embora inconstitucional, a posse de Ranieri Mazzilli (presidente da Câmara dos Deputados, na época) “preenchia a necessidade de um desfecho aparentemente legítimo.”¹⁰⁰ O episódio explicita que mesmo agindo ao revés da Constituição de 1946¹⁰¹, ela foi tomada como referência.¹⁰² Skidmore sintetiza que a “assunção ao poder da Revolução, nascida de um ato arbitrário, estava agora seguindo a mais estrita constitucionalidade.”¹⁰³

Em 2013, o Congresso Nacional viria a anular esta sessão, por meio da aprovação do projeto de resolução de autoria¹⁰⁴, dentre outros, dos senadores Pedro Simon (MDB-RS) e Randolfe Rodrigues (PSOL-AP). Karam de Chueiri e H. Câmara entendem que “embora tardiamente, a aprovação mostra o potencial que a memória tem na (re)construção de práticas democráticas desvinculadas de sua gênese autoritária.”¹⁰⁵

⁹⁹ “A posse do deputado BARBOSA, Leonardo. **História Constitucional Brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012, p. 55-56.

¹⁰⁰ GASPARI, Élio. **A ditadura envergonhada**. 2 ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, p. 113.

¹⁰¹ “Art 85 – O Presidente e o Vice-Presidente da República não poderão ausentar-se do País sem permissão do Congresso Nacional, sob pena de perda do cargo.” CF/1946.

¹⁰² “Art 79 – Substitui o Presidente, em caso de impedimento, e sucede-lhe, no de vaga, o Vice-Presidente da República. § 1º Em caso de impedimento ou vaga do Presidente e do Vice-Presidente da República, serão sucessivamente chamados ao exercício da presidência o Presidente da Câmara dos Deputados, O Presidente do Senado Federal e o Presidente do Supremo Tribunal Federal.” CF/1946.

¹⁰³ SKIDMORE, Thomas E. **Brasil – de Castelo Branco a Tancredo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988, p. 41.

¹⁰⁴ O, à época, deputado federal Jair Bolsonaro levantou questão de ordem requerendo votação nominal, aproveitou a ocasião para dizer: “em parte fico satisfeito (...) por um Congresso Nacional e várias Lideranças (...) reconhecerem que um golpe que teria sido dado foi dado por este Congresso Nacional. (...) Eu agradeço a atenção (...) em reconhecer que o golpe, se houve, não foi dado pelos militares.” Apresentou, ao final, voto contrário ao projeto. DCN, 21 de novembro de 2013. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/18746?sequencia=178>. Bolsonaro foi “voz praticamente isolada”, refere-se a Folha de S. Paulo ao noticiar o episódio: “Congresso anula ato que destituiu Jango”. 21 de novembro de 2013. Acervo da folha.

¹⁰⁵ CHUEIRI, Vera Karam de; CÂMARA, Heloísa Fernandes. (Des) ordem constitucional: engrenagens da máquina ditatorial no Brasil pós-64. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 259-288, 2015.

Os atos seguintes, do AI-2 ao AI-11, foram editados pelos presidentes Castelo Branco e Costa e Silva, o que, na leitura de H. Câmara pode ser visto como uma envergadura para uma posição discursiva mais conservadora do regime.¹⁰⁶ Note-se que é quando ocorre a edição do AI-5, momento em que a ditadura se torna escancarada¹⁰⁷, em sua face mais radical.

O AI-12 volta a ser editado por uma Junta Militar. É escrito justamente para dispor sobre o exercício temporário do poder presidencial, em razão de que Costa e Silva ficou impossibilitado por problemas de saúde. Atribuía à Junta Militar o desempenho das funções do presidente, impedindo, assim, a posse do vice-presidente civil Pedro Aleixo.¹⁰⁸ A junta edita os atos seguintes até o AI-17, o último da ditadura, bem como segue editando, também, os atos complementares.

Quando Médici toma posse, os atos complementares voltam a ser editados pelo presidente. Isso é interessante, pois, como não houve mais ato institucional depois deste episódio, fica claro o movimento entre os atos assinados por presidentes e pela Junta. Com base neste panorama, então, os atos institucionais foram editados pelo primeiro e segundo governos do regime, de Castelo Branco e Costa e Silva, bem como por uma Junta Militar, em duas ocasiões. Durante os governos de Médici e Geisel não há edição de nenhum ato institucional. Os atos complementares que são previstos a partir do AI-2 proliferam-se em todos os governos, com exceção de Figueiredo. Como se sabe, quando Figueiredo toma posse os atos institucionais e complementares estavam revogados.

A assinatura dos “atos revolucionários”, portanto, é um dos argumentos que evidencia o hibridismo conservador-revolucionário que foi se alternando durante a ditadura. O papel desses “engenheiros” é, então, importante de ser analisado no processo de construção da “obra revolucionária”. Contaram, contudo, com “engenheiros” de bastidores, como será visto da presença de juristas na ditadura.

Com uma produção legislativa intensa, o regime teve ao seu dispor renomados juristas que, desde o início, se empenharam em criar e justificar a legalidade revolucionária. Esse é outro traço que distingue a ditadura brasileira de suas contemporâneas em outros países. Anthony Pereira refere-se a isso como mais um

¹⁰⁶ CÂMARA, Heloisa Fernandes. Genealogia do Ato Institucional – inclusão da excepcionalidade na ordem constitucional. **História do Direito**, v. 2, n. 3, p. 272-299, 2022.

¹⁰⁷ GASPARI, Elio. **A ditadura escancarada**. 2 ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

¹⁰⁸ Por esse episódio, os nomes de Augusto Hamann Rademaker Grunewald, de Aurélio de Lyra Tavares e de Márcio de Souza e Mello, figuram na galeria de ex-presidentes da biblioteca da presidência da república, disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes>. Acesso em 15, jan. 2023.

elemento que conferiu “legitimidade jurídica aos atos dos militares”.¹⁰⁹ É, dentre outras coisas, pela presença de figuras assim que o aspecto *civil* da ditadura fica ressaltado.

Francisco Campos e Carlos Medeiros Silva protagonizaram o prelúdio da construção da ordem autoritária. A história de ambos começou em outra ditadura. Francisco Campos¹¹⁰ foi ministro da justiça do governo de Getúlio Vargas durante o Estado Novo, em 1937, ano em que Carlos Medeiros Silva foi trabalhar neste ministério como assistente jurídico.¹¹¹ Francisco Campos foi autor da Constituição autoritária do período, e Carlos M. Silva, seu datilógrafo.¹¹²

Ambos redigiram o Ato Institucional de 9 de abril de 1964. Carlos Medeiros relata o episódio, de forma detalhada, quando participou da feitura do Ato, ao ser consultado sobre algumas questões que se tratavam, principalmente, sobre a inelegibilidade de Castelo Branco e o prazo, que queriam encurtar, para eleição do sucessor, diante da vacância do cargo. Além disso, pretendiam dar maiores poderes ao presidente da república. Medeiros Silva prometeu elaborar um texto que removeria “aqueles obstáculos constitucionais”. O episódio é interessante, pois, demonstra a preocupação com a Constituição e seu conteúdo, por parte dos dirigentes que haviam recém tomado o poder por meio do golpe, e indica uma mobilização para contorná-la por outro meio que não a força propriamente dita. A primeira sugestão para o texto apresentado pelo jurista seria a de tramitar pelo Congresso Nacional por emenda constitucional. Tão logo, a opção foi descartada.

Francisco Campos apareceu com a solução que daria os rumos do regime dali em diante. Sua proposta se deu em reunião no gabinete de Costa e Silva, presente a Junta Militar. Campos teria dito “Os senhores estão perplexos diante do nada!”.¹¹³ Carlos M. Silva conta que “seu amigo e mestre” considerou que a manutenção do Congresso Nacional e a investidura” dos presidentes da Câmara e da República dependiam do *poder*

¹⁰⁹ PEREIRA, Anthony W. **Ditadura e repressão**: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina. São Paulo: Paz e Terra, 2010, p. 116.

¹¹⁰ O Pasquim sintetizava, em forma de sátira, a figura de Francisco Campos: “Quem escreveu ‘O Espírito das Leis’? a) Alan Kardec; b) Chico Xavier; c) Francisco Campos”. “A dura prova de um candidato a censor”. O PASQUIM. 1977. Disponível em: <<http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=124745&pesq=democradura&pasta=ano%20198&hf=memoria.bn.br&pagfis=15019>>. Acesso em: 2.mar.2023.

¹¹¹ CPDOC FGV. Verbete. Carlos Medeiros Silva. Disponível em: <<https://www18.fgv.br/CPDOC/acervo/dicionarios/verbete-biografico/carlos-medeiros-silva>>. Acesso em 13 de jan. de 2023.

¹¹² CIOTOLA, Marcello. O pensamento autoritário de Francisco Campos. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, n. 37, 2014; GASPARI, Élio. **A ditadura envergonhada**. 2 ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, p. 124.

¹¹³ GASPARI, Élio. **A ditadura envergonhada**. 2 ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, p. 124.

de fato, que estava sendo exercido pelos militares. Por isso, bastava a outorga do ato. Naquele momento, redigiram o preâmbulo, “transformado em manifesto à nação”, e deram o nome de Ato Institucional.¹¹⁴

Carlos Medeiros produziu uma variedade de artigos tratando sobre a figura dos atos institucionais. Em artigo publicado em setembro de 1964, pela Revista dos Tribunais, escreveu sobre o AI (1).¹¹⁵ Entendia, desde ali, que o ato institucional era uma “lei constitucional temporária”. Na relação entre a manutenção da Constituição de 1946 e o Ato Institucional, definiu o fenômeno da derrogação. Naquilo em que o ato modifica a Constituição, as disposições daquele prevaleceriam e desta seriam *ressuscitadas* após 31 de janeiro de 1966, término da vigência.

O ato seria um “instrumento de natureza constitucional” que teria o propósito de “restabelecer a ordem jurídica”, ou, a “ordem da administração”, bem como de “impedir a deterioração democrática”. Afinal, tratava-se da “preservação do que havia de bom e de recuperável”.¹¹⁶

Para Carlos Medeiros, o fato de que foram mantidos os “poderes constituídos”, a exemplo do Congresso Nacional que continuou aberto, como reforçava o texto do AI (1), era uma prova de que não era o “objetivo a criação de um regime autocrático, desvinculado do passado e do presente.” Apontava que em razão de ter determinado prazos de vigência (tanto para as punições, como para o ato em si), além de impor *limitações*, “este aspecto”, diria, longe de ser “incompatível e contraditório com a revolução, foi a sua mais feliz inspiração”.¹¹⁷

Em razão da criação de novas vagas para o STF, por meio do AI-2, Medeiros Silva foi nomeado como ministro do tribunal, em 1965¹¹⁸. Exerce o cargo somente até 18 de julho de 1966, sendo que no dia seguinte é empossando como ministro da justiça de

¹¹⁴ BRASIL. Correspondência de Luiz Viana Filho e discurso de Castelo Branco. Arquivo Nacional. Disponível em: <http://imagem.sian.an.gov.br/acervo/derivadas/BR_RJANRIO_RH/0/0/0066/BR_RJANRIO_RH_0_0_0066_d0001de0003.pdf>. Acesso em 13 de jan. de 2023.

¹¹⁵ SILVA, Carlos Medeiros. O ato institucional e a elaboração legislativa. **Revista dos Tribunais**. 347/07. Set. 1964.

¹¹⁶ BRASIL. Correspondência de Luiz Viana Filho e discurso de Castelo Branco. Arquivo Nacional. Disponível em: http://imagem.sian.an.gov.br/acervo/derivadas/BR_RJANRIO_RH/0/0/0066/BR_RJANRIO_RH_0_0_0066_d0001de0003.pdf>. Acesso em 13 de jan. de 2023.

¹¹⁷ BRASIL. Correspondência de Luiz Viana Filho e discurso de Castelo Branco. Arquivo Nacional. Disponível em: http://imagem.sian.an.gov.br/acervo/derivadas/BR_RJANRIO_RH/0/0/0066/BR_RJANRIO_RH_0_0_0066_d0001de0003.pdf>. Acesso em 13 de jan. de 2023.

¹¹⁸ RECONDO, Felipe. **Tanques e Togas: o STF e a ditadura militar**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, pp. 102 ss.

Castelo Branco. No pouco tempo que também esteve à frente do ministério participou da outorga da Constituição de 1967, da qual foi um dos autores, além da Lei de Imprensa, de 9 de fevereiro e da Lei de Segurança Nacional, de 11 de março. Ainda, assina os atos complementares que vão do nº 17 ao nº 37. Ficou no ministério até o dia 15.

Carlos Medeiros Silva oferece uma síntese que contextualiza o governo Castelo Branco na ditadura, diante da construção da ordem constitucional autoritária, da qual foi participante ativo. Diz o seguinte, “a nova ordem constitucional estabelecida pela revolução de 31 de março resultou basicamente dos Atos Institucionais ns. 1 a 4, dos Atos Complementares em número de 37 e das Emendas Constitucionais de ns. 7 a 21.”¹¹⁹

Para A. Pereira o Ato Institucional nº 2 “representa o principal ponto de virada do regime, podendo ser considerado seu documento fundador”. Em comparação, o primeiro Ato “soava revolucionário, mas, em essência, era conservador”, explica que o ato tomou como referência a ordem anterior ao golpe e impunha uma temporalidade. Já o AI-2, para o autor, “criou a estrutura básica da repressão”.¹²⁰ Para Câmara, é a “verdadeira certidão de nascimento da excepcionalidade enquanto exceção permanente”.¹²¹

A edição do AI-2 teve o contexto político em que figurava uma tentativa de o regime desenhar as melhores condições políticas para que pudesse institucionalizar seus intentos. Para tanto, diante do resultado da vitória de opositores nas urnas – em uma eleição altamente controlada – redefiniu o sistema de partidos, que a partir de então produziu o bipartidarismo, conforme o qual surgiram a ARENA, partido do governo, e o MDB, partido da oposição. O fato de que o regime tinha um partido de suporte para negociar com uma frente oposicionista foi crucial para uma estratégia de institucionalização naquele momento.¹²² Em meio a isto, a prerrogativa do presidente de enviar emendas ao Congresso foi amplamente utilizada, sendo que todas as aprovadas tiveram origem no Executivo. O bipartidarismo forçado serviu o propósito de fazer cerco à oposição e refletiu o aspecto plebiscitário das eleições¹²³, o que representou ajustes nas

¹¹⁹ Conforme relata nesse documento, Carlos Medeiros Silva morava na mesma rua de Castelo Branco.

¹²⁰ PEREIRA, Anthony W. **Ditadura e repressão**: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina. São Paulo: Paz e Terra, 2010, p.

¹²¹ CÂMARA, Heloisa Fernandes. Genealogia do Ato Institucional – inclusão da excepcionalidade na ordem constitucional. **História do Direito**, v. 2, n. 3, p. 272-299, 2022.

¹²² NEGRETTO, Gabriel. **Authoritarian constitution making**: the role of the military in Latin America. In: GINSBURG, Tom; SIMPSON, Alberto (Ed.). **Constitutions in authoritarian regimes**. Cambridge University Press, 2013.

¹²³ LAMOUNIER, Bolívar. **O Brasil autoritário revisitado**: o impacto das eleições sobre a abertura. In: STEPAN, Alfred (org.). **Democratizando o Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

normas eleitorais e partidárias por parte da ditadura toda vez que a oposição ganhava espaço em vitórias eleitorais. Eis mais uma demonstração do elemento casuístico das mudanças normativas, inclusive, quando decide, posteriormente, colocar fim no bipartidarismo como forma de fragmentar a oposição.

Afonso Arinos, ao tratar das Constituições brasileiras, ou, como se referiu, daqueles documentos com força constitucional, tece comentários ao Ato Institucional nº 2: “O Ato número 2, apesar de proclamar ainda (não se sabe bem por que) a vigência da Constituição de 1946 é, de fato, a sua liquidação. Sendo matéria de interesse puramente histórico, não há necessidade de se fazer pormenorizada análise daquele Ato.”¹²⁴. As duas sentenças que se sequenciam do livro publicado em 1981¹²⁵, parecem absolutamente contraditórias. Na verdade, revelam novamente um olhar sobre o direito e o seu papel na história.

Afonso Arinos acrescenta que por meio do AI nº 2 é possível constatar “os dois níveis da legislação constitucional”, os quais seriam “os textos constitucionais propriamente ditos (Atos Institucionais) e a legislação de caráter constitucional subsidiária (Atos Complementares)”.¹²⁶ O AI-2 previu que o presidente da república pudesse baixar atos complementares, que ao todo, foram 104, ao longo dos governos Castelo Branco a Geisel, entre outubro de 1965 a julho de 1977.¹²⁷

Manoel Gonçalves Ferreira Filho indicou que os “Atos Institucionais ns. 2 e 3 marcam uma sensível mudança de rumo na Revolução iniciada em 1964. Esta era principalmente restauradora no espírito do Ato Institucional n.º 1. Veio a assumir um caráter renovador com esses dois Atos, tornando-se ao mesmo tempo mais preocupada em assegurar sua sobrevivência”.¹²⁸ Segue dizendo que a “evolução do processo revolucionário” foi firmada com a edição do AI-4, que convocou o Congresso para

¹²⁴ FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Direito Constitucional**: teoria da constituição – as constituições do Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 1981, p. 115.

¹²⁵ A primeira edição é de 1976, a segunda, aqui consultada, de 1981.

¹²⁶ FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Direito Constitucional**: teoria da constituição – as constituições do Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 1981, p. 116.

¹²⁷ “Art. 30 – O Presidente da República poderá baixar atos complementares do presente, bem como decretos-leis sobre matéria de segurança nacional. Art. 31 - A decretação do recesso do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas e das Câmaras de Vereadores pode ser objeto de ato complementar do Presidente da República, em estado de sítio ou fora dele.” AI -2, 27 de outubro de 1965.

¹²⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição brasileira**, 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 1983, p. 19, sem destaques no original.

deliberar sobre uma nova constituição. Esse processo, segundo o autor, significa que a *revolução* teria partido de uma *restauração* para uma *renovação* das instituições.¹²⁹

Castelo Branco tinha o intento de deixar uma constituição ao governo que lhe sucederia. O Ato Institucional nº 4, assinado no dia 7 de dezembro de 1966, convocou o Congresso Nacional para deliberar, no dia 12 daquele mês, sobre o projeto de constituição enviado pelo presidente. Leonardo Barbosa coloca em evidência a tensão entre *revolução* e *constituição*, uma vez que questiona se a “Constituição é um ato que encerra a revolução ou, pelo contrário, é apenas mais um ato do processo revolucionário?”.¹³⁰ A mensagem de Castelo Branco enviado ao Congresso indicou o que representava a feitura daquela constituição para o regime repressivo, ao dizer que a “continuidade da obra revolucionária deverá ficar assegurada por uma nova Constituição que, a par da *unidade e harmonia*, represente a institucionalização dos ideais e princípios que a inspiraram.”¹³¹

A Constituição de 1967 teve projeto oriundo da presidência da república com o fim de obter uma deliberação parlamentar ainda que altamente constringida, afinal era um órgão fora do Poder Executivo, para que desse ares de legitimidade ao processo. Projeto preliminar foi elaborado por comissão de juristas formada por Levi Carneiro, Orosimbo Nonato, Temístocles Brandão Cavalcanti e Seabra Fagundes. A comissão teve o objetivo, segundo o decreto que a institui, de “rever as emendas constitucionais e os dispositivos de caráter permanente dos Atos Institucionais, coordená-los e inseri-los no texto da Constituição Federal”, portanto, não tinha o sentido exatamente de fazer uma nova constituição.¹³² Os trabalhos, contudo, serviram para que Carlos Medeiros Silva conferisse a redação definitiva ao texto, resultando no projeto de nova constituição enviado ao Congresso. Na exposição de motivos enviada pelo ministro da justiça, dissertava sobre o constitucionalismo e falava que “o regime democrático é o regime da lei e sem lei não há liberdade.”¹³³

A Constituição incorporou os atos institucionais, na redação nas disposições transitórias, no artigo 173, “ficam aprovados e excluídos de apreciação judicial os atos praticados pelo Comando Supremo da Revolução de 31 de março de 1964.”. Os atos

¹²⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição brasileira**, 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 1983, p. 19.

¹³⁰ BARBOSA, Leonardo. **História Constitucional Brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012, p. 108.

¹³¹ Mensagem enviada ao Congresso Nacional no dia 12 de dezembro de 1966.

¹³² BRASIL. Decreto nº 58.198, de 15 de abril de, 1966.

¹³³ SILVA, Carlos Medeiros. A elaboração constitucional: Exposição de motivos do projeto de Constituição. **Revista De Direito Administrativo**, 86, 1–15. <https://doi.org/10.12660/rda.v86.1966.29112>.

“revolucionários” especificamente eram os atos institucionais, pois, qualquer outro ato fruto da “revolução” estava vinculado a eles. A aprovação dos atos institucionais por meio da Constituição de 1967 representou a busca da legitimação pelo Poder Legislativo, sendo que sequer os atos haviam passado por esse poder. Era a forma mais evidente da via de institucionalização do regime, que intentava, como a mensagem presidencial dizia, *unidade e harmonia*.

O governo de Costa e Silva inicia com a Constituição de 1967 já em vigor. Porém, não ficaria intacta por muito tempo. Em dezembro de 1968, é editado o Ato Institucional nº 5. A imposição do AI-5 revela como a Constituição de 1967 era apenas um ato dentro do processo “revolucionário”. A partir daí, inicia-se outra fase, ou ciclo do regime, em sua versão mais repressiva. Além disso, o AI-5 trazia em seu preâmbulo preocupação interessante, que dizia o seguinte: “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”.

Em plena vigência do Ato Institucional nº 5, notícias sobre uma nova constituição circulavam. Conforme coluna de Carlos Castello Branco para o *Jornal do Brasil*, Costa e Silva anunciou que o país estava “na véspera de abandonar situação de exceção para voltar a uma situação de normalidade.”¹³⁴ No dia 27 de agosto¹³⁵, o jornal anunciava “Nova Carta sairá a partir de sexta-feira”. No dia 31, o editorial do periódico falava em “rumo ao futuro” ao apontar “primeiro estágio” da “abertura”.¹³⁶ No mesmo dia, em pequena nota dizia que Costa e Silva não poderia comparecer a um evento por estar “gripado” e “febril”.

Quando a Junta Militar assume a presidência, em razão dos problemas de saúde de Costa e Silva, lembra-se que o Congresso Nacional estava fechado por determinação do AI-5.¹³⁷ Nesse momento, decide emendar a Constituição de 1967. A Junta Militar assume o poder editando os atos institucionais nº 12 ao nº 17, bem como os atos

¹³⁴ JORNAL DO BRASIL. 22 de julho de 1969. Hemeroteca Digital. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_08&Pesq=%22costa%20e%20silva%22&pagfis=137724. Acesso em 15.jan.2023.

¹³⁵ JORNAL DO BRASIL. 27 de agosto de 1969. Hemeroteca Digital. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_08&Pesq=%22costa%20e%20silva%22&pagfis=139653>. Acesso em 13 de jan. de 2023.

¹³⁶ JORNAL DO BRASIL. 31 de agosto de 1969. Disponível: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_08&Pesq=%22costa%20e%20silva%22&pagfis=139991. Acesso em 15.jan.2023.

¹³⁷ Esta era a segunda ocasião das três em que o CN foi colocado em recesso durante o regime.

complementares. Outorga, ainda, a Emenda Constitucional nº 1 que modificou grande parte da Constituição de 1967 a ponto de ser compreendida como uma nova constituição.

Os ministros Mário Andreazza e Jarbas Passarinho, segundo o *Jornal do Brasil*, três dias após o AI-12 ser publicado, negaram que o país estava sendo governado por uma “Junta Militar”. O primeiro disse que “não existe Junta Militar ou governativa e muito menos triunvirato, como querem fazer figurar os inimigos da ordem que corvejam a desgraça da Nação”, sendo que o segundo afirmou que se fosse o caso de uma Junta Militar, “o Presidente já teria sido substituído” e a prova de que “os três ministros militares apenas respondem pelo exercício da Presidência” seria o respeito a sua assinatura no decreto de sua pasta. Detalhe, antecedia o seu nome o dos três ministros militares.¹³⁸

É possível perceber que o AI-5, mesmo sendo o mais famoso dos atos, revela um aspecto constitucional nem sempre instigado, na medida em que se posiciona entre a outorga da Constituição de 1967 e da Emenda Constitucional nº 1, de 1969. Ou seja, ele foi editado após uma Constituição ser feita pelo regime – o projeto foi encaminhado ao Congresso Nacional e recebeu, ainda que reduzida, sua interferência – e antes da outorga de uma emenda que reescreveu a Constituição de 1967. A Emenda Constitucional de 1969 era uma nova constituição. Em seus “considerando”, ou seja, em um preâmbulo, indicava o que mantinha da Constituição de 1967, no restante, a modificava. O artigo 181 mantinha a fórmula de aprovação e exclusão de revisão judicial dos “atos praticados pelo Comando Supremo da Revolução de 31 de março de 1964”, reforçando a vigência, no artigo 182, do AI-5.

1.2 O fim dos atos institucionais

O papel do direito na chamada “abertura” também manifestou sua face ambígua. Paixão constata que houve sucesso do regime “na tarefa de controlar o tempo e as circunstâncias de seu próprio fim”.¹³⁹

O período de 1974 a 1984, capitaneado por Ernesto Geisel e João Figueiredo, assumiu o discurso de uma *distensão lenta, gradual e segura*, que a toda evidência tratou-se antes de uma tentativa de *institucionalização do regime*, do que uma *transição para a*

¹³⁸ JORNAL DO BRASIL. Hemeroteca Digital. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_08&Pesq=%22junta%20militar%22&pagfis=140213. Acesso em 15 de jan. 2023.

¹³⁹ PAIXÃO, Cristiano. Entre regra e exceção: normas constitucionais e atos institucionais na ditadura militar brasileira (1964-1985). **História do Direito**, v. 1, n. 1, p. 227-241, 2020.

democracia.¹⁴⁰ Essa posição do regime fica clara em sua própria narrativa em momentos importantes.

A ditadura oferecia até ali um aparato constitucional robusto o suficiente para avançar na tentativa de impor restrições ao processo de seu fim. O controle, sobretudo, estava relacionado ao que os militares consideravam o que seria a própria democracia. Isso é importante, pois, o regime comandado pelos militares nunca se identificou como ditadura. Aliás, como se viu, a autojustificativa do regime repressivo direcionava-se a defender a democracia e a legalidade e, por isso, utilizou de normas excepcionais para alavancar seus propósitos, pois considerava que elas eram necessárias. Portanto, o “fim” da ditadura significou, desde seu próprio ponto de vista, o fim de um ciclo em que as normas excepcionais não eram mais necessárias.

Daniel Aarão Reis reconhece “afinidades” entre o período da distensão com o governo Castelo Branco, que se tornam “materializadas na perspectiva de restabelecer um estado de direito autoritário”.¹⁴¹

O episódio do “Pacote de abril” é interessante para evidenciar como mudanças constitucionais se davam de formas casuísticas. Para mais, revela como a combinação entre normas excepcionais e constitucionais operaram naqueles anos de “distensão”. As Emendas Constitucionais nº 7 e 8 que compõem o chamado “Pacote de abril”, foram editadas tomando como pressuposto o Ato Institucional nº 5. Novamente, destaca-se que o conteúdo de tais mudanças é fundamental, mas a atenção ao modo como ocorreram evidencia igual importância e que o olhar atento às minúcias jurídicas pode revelar. Primeiro, o artigo 2º do AI-5 permitia que o presidente da república colocasse o Congresso Nacional em recesso por ato complementar, por tempo indeterminado. No dia 1º de abril de 1977, o AC n. 102 fechou o Congresso Nacional, o que autorizava, nas palavras do mesmo AI-5 que o presidente pudesse “legislar em todas as matérias”. Ocasão em que são publicadas as EC’s nº 7 e 8, contendo uma série de alterações. As mudanças, basicamente, providenciaram uma reforma do Poder Judiciário e uma reforma política. Houve retorno das eleições indiretas para governadores, além de aumentar em um ano o mandato do presidente da República. Colocou em cena a figura dos senadores “biônicos”, pois um terço do Senado Federal seria eleito indiretamente. Aarão Reis coloca

¹⁴⁰ PAIXÃO, Cristiano; CARVALHO, Claudia Paiva. Mudança constitucional, luta política e o caminho para a democracia: uma análise do “emendão” de 1982. *História do Direito*, v. 2, n. 3, p. 300-319, 2022.

¹⁴¹ REIS, Daniel Aarão. **Ditadura e democracia no Brasil: do golpe de 1964 à Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Zahar, 2014, p. 74.

o episódio do “Pacote de abril” como “um surto ditatorial para garantir a restauração democrática”.¹⁴²

As alterações promovidas pelas Emendas Constitucionais de abril de 1977 contam uma parte da ambiguidade impressa na eleição do Congresso Nacional que perduraria até a Assembleia Nacional Constituinte, com a permanência dos senadores biônicos. Raymundo Faoro seria mais explícito ao fazer referência ao “Pacote de Abril”, dizendo que “a forma da eleição é outro aspecto a mostrar, o que a chamada transição absorveu do regime militar”.¹⁴³

As medidas eram bastante contraditórias ao embalo dos discursos de distensão e abertura que vinham do governo. De todo modo, em 1978, os atos institucionais foram extintos. A ditadura acabou ali? A situação merece receber tratamento complexo maior que aqui será dado pela análise do direito. Afinal, implica em uma pergunta a ser reformulada. Os atos institucionais formaram a “viga-mestra” da *obra constitucional autoritária*. Como fica essa obra quando se extingue a figura importante que lhe confere sustentação?

Daniel Aarão Reis considera que em 1979, quando os atos cessaram vigência, o país já não era mais uma ditadura, mas ainda não era democracia. Para ele “[q]uando os atos institucionais deixaram de vigorar, em janeiro de 1979, (...), o ordenamento jurídico existente parecia uma colcha de retalhos muito mal retalhada”.¹⁴⁴ O autor identifica um paradoxo do ano que costuma marcar o fim da ditadura, quando a cadeira da presidência é ocupada por um civil, pois o ano não significa rumos democráticos ao país, afinal José Sarney foi apoiador do regime militar. Essa é uma posição que se contesta neste tópico. Aarão Reis tem razão ao considerar que Sarney foi apoiador até a última hora da ditadura. Contudo, não se pode falar em fim da ditadura em 1979. A análise jurídica auxilia a constatação.

Em 1977, Geisel fez o seguinte pronunciamento, “cogita-se de pôr um termo às leis de exceção, necessárias, mas que, com a evolução pacífica da via nacional, já se podem tornar dispensáveis”.¹⁴⁵ A fala foi lembrada por ele em junho de 1978, por ocasião da reunião em que recebeu do presidente da Arena o anteprojeto que pretendia

¹⁴² REIS, Daniel Aarão. **Ditadura e democracia no Brasil**: do golpe de 1964 à Constituição de 1988. Rio de Janeiro: Zahar, 2014, p. 85.

¹⁴³ FAORO, Raymundo. **Democracia traída**: entrevistas. Organização de Maurício Dias. São Paulo: Globo, 2008, p. 39.

¹⁴⁴ REIS, Daniel Aarão. A Constituição cidadã e os legados da ditadura. **Locus: Revista de História**, v. 24, n. 2, 2018.

¹⁴⁵ FOLHA DE S. PAULO. 24 de jun. 1978. Acervo da Folha.

revogar os atos institucionais e complementares. Finalizou dizendo que “estas reformas, com a eliminação dos atos de exceção, não significa a eliminação ou a conclusão ou o término da Revolução. *A Revolução continuará.* (...) o que caracteriza a nossa revolução é a extraordinária obra que se realizou neste país desde 1964.”¹⁴⁶

Nos últimos dias do primeiro semestre legislativo de 1978, Geisel assinou a mensagem contendo a proposta de emenda à constituição, enviada ao Congresso Nacional. Em seu entender, a proposta estava inserida no processo de “gradual, mas seguro aperfeiçoamento democrático” que visava a “criação de um clima salutar de consenso básico e *a institucionalização acabada dos princípios da Revolução de 1964.*”¹⁴⁷

A Proposta de Emenda à Constituição nº 7 tramitou no Congresso Nacional durante os meses de junho a outubro de 1978. O relator designado da PEC foi o senador José Sarney (Arena). Em seu parecer, Sarney inicia dizendo que “a Revolução de Março de 1964, dando seqüência ao seu projeto político de uma abertura gradual e segura, manda ao Congresso a proposta de uma *estrutura constitucional* que permite a *transição da legalidade revolucionária para o estado de direito.*”. É interessante notar que Sarney tenha identificado como o sujeito que envia ao Congresso a “revolução de março de 1964”. Não é o presidente da república. Trata-se de um *projeto* inscrito nos rumos da *revolução*, que não cabe a uma figura específica. A *revolução*, portanto, é que deseja a “normalidade constitucional”, expressão que emprega em seguida. A PEC, continua o relator, “insere-se na linha dos sucessos de 1964”. A *revolução* atingia ali “absoluta maturidade (...) e entra para o leito da normalidade democrática.”¹⁴⁸

Essa parte introdutória do parecer, bem como o discurso de Geisel, são bastante importantes para compreender o sentido que dão ao processo de “distensão” e “abertura”, o que ele significa desde o ponto de vista da ditadura. A partir disso, argumenta-se que havia a tentativa de normalizar a exceção. Era preciso tornar a exceção indiscernível da normalidade. Afinal, o discurso do regime repressivo era de que ele havia utilizado normas excepcionais, que elas foram necessárias, e que haviam cumprido propósito no curso da “revolução”. Mas, o momento *revolucionário* exigia renovados mecanismos. Portanto, é difícil considerar que o episódio representa um passo da *transição*, quando,

¹⁴⁶ FOLHA DE S. PAULO. 24 de jun. 1978. Acervo da Folha.

¹⁴⁷ BRASIL. Diário do Congresso Nacional. 28 de junho de 1978. Disponível em: http://imagem.camara.leg.br/dc_20b.asp?selCodColecaoCsv=J&DataIn=29/6/1978#/.

¹⁴⁸ Documentação. Emenda Constitucional n. 11, 13 de outubro de 1978. **Revista de informação legislativa**, v. 15, n. 60, p. 233-318, out./dez. 1978, sem destaques no original.

na verdade, ele é uma tentativa de institucionalizar o autoritarismo em sua forma mais extravagante, a de que não seja possível identificá-lo como exceção.

Além disso, a figura de Sarney no caso deve ser percebida como ator institucional de muita relevância, especialmente, pela posição que ocupa desde esse momento que é identificado como o “início da transição”, até o momento em que é empossado na presidência da República de 1985 a 1990. Inclusive pelo que irá representar na reconstitucionalização.

É importante identificar esses sentidos que são oferecidos pelo regime durante as mudanças propostas, para sinalizar o que Cristiano Paixão identifica como séries-discursivas. Discursos que tratam sobre reformas, ou, sobre nova constituição veicularam visões que romperia ou institucionalizaria o regime.¹⁴⁹ Essa ideia reflete mais substancialmente, as demandas pela constituinte, almejada por setores da oposição e da sociedade civil. Aliás, é preciso dizer que os debates em torno da constituinte e da redemocratização são “tão antigos quanto a própria ditadura”.¹⁵⁰

Andrei Koerner indica que a pretensão de restaurar a “unidade do ordenamento constitucional” representou contrastes entre a “incorporação das medidas de exceção à Constituição e a volta ao estado de direito”. A “unidade do ordenamento constitucional” se refere ao fato de que havia uma dualidade entre os atos excepcionais e as normas constitucionais. Aqui, fica evidente que a busca por essa *unidade* é a busca pela institucionalização do regime. A sua análise leva em consideração as posições de atores durante a transição, em especial, o governo, a oposição e a “linha-dura”. O governo e a oposição convergem no desejo da distensão, ao contrário da “linha-dura”, “mas divergem sobre o seu ritmo e direção.”¹⁵¹

Conquanto o regime tenha referido tratar-se de uma revogação da excepcionalidade, ao mesmo tempo, convalidava os efeitos dos atos institucionais e complementares, considerando tanto sua criação como sua extinção como partes do processo revolucionário. A mensagem presidencial afirmava que “o projeto de reforma elimina do sistema legal os diplomas de exceção sem desarmar o Estado”. O artigo 155

¹⁴⁹ PAIXÃO, Cristiano. **A constituição em disputa**: transição ou ruptura. Seminário “Construção da estatalidade e linguagem jurídico-política”, PPGD-UFSC, sob a coordenação do Prof. Airton Seelaender, em outubro de 2011.

¹⁵⁰ GUERRA, Maria Pia; MACHADO FILHO, Roberto Dalledone. Fim do constitucionalismo autoritário? Os debates sobre a permanência da Lei de Segurança Nacional na redemocratização (1978-1987). **Revista Direito e Práxis**, v. 14, n. 1, p. 193-223, 2023.

¹⁵¹ KOERNER, Andrei. Um Supremo Coadjuvante: A reforma judiciária da distensão ao Pacote de Abril de 1977. **Novos estudos CEBRAP**, v. 37, p. 81-97, 2018.

era o grande ponto controvertido. Alterava a redação do artigo que inaugurava o Capítulo V da Constituição de 1969, que tratava do estado de sítio para acrescentar a figura das medidas de emergência.¹⁵²

Articulista da *Folha de S. Paulo* indicava uma “reforma relativa”, visto que “o exame de alguns pontos fundamentais da reforma (...), parece evidenciar que o regime delineado no discurso do presidente Geisel não é o que vai ser implantado por essa emenda que vai ao Congresso. Aquele seria democrático; este continua autoritário.”¹⁵³

O ministro do Superior Tribunal Militar, Délio Jardim Mattos, comentou as reformas como uma volta à normalidade democrática “isto é muito mais que o MDB esperava”¹⁵⁴. Ao contrário de sua fala, o partido de oposição já se articulava para verificar a viabilidade de um projeto alternativo. Fernando Henrique Cardoso, candidato ao Senado, nominando “pacotão de junho”, considerou que a “emenda, ou o remendo, é pior que o soneto, pois foram *criados vários mini-AI-5*, que podem ser acionados a qualquer momento”.¹⁵⁵

O que a menção de FHC sobre a criação de *vários mini-AI-5* revela? Em janeiro de 1979, publica texto na *Folha de S. Paulo*, intitulado “O Brasil depois de Geisel”, em que faz balanço sobre o que significou o governo de Geisel. Naquele momento, disse que nem mesmo olhar para as experiências argentinas e chilenas, poderia representar esperança de que o país caminhava para vias mais “liberalizantes”, era, no máximo, uma “liberalização conservadora”, diria. No Brasil, afirmou, “era a repressão, o arbítrio não responsabilizável por não serem nem pessoal, nem institucional, mas difuso e persistente.” A marca de Geisel seria promover mudanças para que nada, ou, muito pouco mudasse. Não era que não planejavam “abertura”, mas o que estava em jogo era o que consideravam que ela significava. FHC segue dizendo que a “a relação entre Estado e povo se esfumara no arbítrio e não fora substituída nem mesmo por outra modalidade

¹⁵² A PEC: “O Presidente da República, para preservar ou, prontamente, restabelecer, em locais determinados e restritos, a ordem pública ou a paz social, ameaçadas ou atingidas por calamidades ou graves perturbações que não justifiquem a decretação dos estados de sítio ou de emergência, poderá determinar medidas de emergência que julgar necessárias, com a indicação das providências coercitivas, autorizadas nos limites fixados no § 2º do art. 156.”

¹⁵³ FOLHA DE S. PAULO. 24 de jun. 1978. Acervo da Folha. Artigo assinado sob R.L, iniciais de Ruy Lopes.

¹⁵⁴ FOLHA DE S. PAULO. 25 de jun. 1978. Acervo da Folha.

¹⁵⁵ FOLHA DE S. PAULO. 25 de jun. 1978. Acervo da Folha. “Brossard encabeça a reação oposicionista”, sem destaques no original.

perceptível de reconhecimento de poder”. As *salvaguardas constitucionais*, representadas na figura das medidas de emergência, serviam para manter a tutela das forças armadas.¹⁵⁶

A Emenda Constitucional n. 11, promulgada em outubro de 1978, dava ao artigo terceiro a seguinte redação que passou a ser válida em janeiro do ano seguinte: “São revogados os Atos institucionais e complementares, no que contrariarem a Constituição Federal, ressalvados os efeitos dos atos praticados com bases neles, os quais estão excluídos de apreciação judicial.”

Para Paixão e Carvalho, a Emenda sequer pode ser considerada um processo de liberalização¹⁵⁷, tendo em vista que, ao pôr fim aos atos institucionais, previu as “medidas de emergência”, uma “nova modalidade de intervenção autoritária”. Além disso, consideram a revogação como atípica, exatamente pela redação que lhes preservou os efeitos e os excluiu da apreciação pelo Poder Judiciário.¹⁵⁸

A Lei de Anistia, em 1979, foi a inscrição da exceção no tempo. Cravaria a impossibilidade de responsabilizar a violação contra direitos humanos. Significou o bloqueio para a construção da memória em muitos sentidos. Inclusive da memória constitucional. Como sintetizam Chueiri e Câmara, a legislação foi “pautada em meio a uma desordem constitucional que facilitou a feitura de uma lei como os militares desejavam” portanto, ela foi “coerente com a controlada abertura do ‘processo revolucionário’.”¹⁵⁹

Alguns eventos marcam, no debate público, a transição da ditadura para a democracia. O fim dos Atos Institucionais (1979). A eleição do primeiro presidente civil (1985). A promulgação da Constituição (1988). Eleições pelo voto direito para presidente da república (1989). Alguns deles lidos como início da democratização, ou “fim da transição”. O evento que é lido comumente como fim da ditadura não é um marco definitivo no qual o país precisa se organizar, mas sim um ponto crucial de todo o processo de mudança que se estabelece através do elemento jurídico, seja para caminhar para uma liberação, ou, para uma democratização, seja para tornar mais lento o processo.

¹⁵⁶ CARDOSO, Fernando Henrique. **O gesto e a palavra: escritos em defesa da democracia** (1972-2021). São Paulo: Companhia das Letras, 2022, p. 51.

¹⁵⁷ Distinção entre liberalização e democratização em O'DONNELL, G.; SCHMITTER P. e WHITEHEAD, L. (eds.), **Transitions from Authoritarian Rule**. Comparative Perspectives. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1986.

¹⁵⁸ PAIXÃO, Cristiano; CARVALHO, Claudia Paiva. Mudança constitucional, luta política e o caminho para a democracia: uma análise do “emendão” de 1982. **História do Direito**, v. 2, n. 3, p. 300-319, 2022.

¹⁵⁹ CHUEIRI, Vera Karam de; CÂMARA, Heloísa Fernandes. (Des) ordem constitucional: engrenagens da máquina ditatorial no Brasil pós-64. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 259-288, 2015.

1.3 Considerações parciais

A ditadura civil-militar brasileira mostrou-se obcecada pelo uso da forma jurídica, que vinha carregada de um “fetichismo constitucional”.¹⁶⁰ Anthony Pereira levanta o termo *legalismo* especificamente para tratar dessa “preocupação obsessiva com as regras jurídicas formais”.¹⁶¹ As investidas repressivas se davam perante uma conformação com a legalidade, tanto por aquela que existia pré-regime autoritário, denominada tradicional, ou pela criação, ou seja, de uma legalidade nova. Havia uma preocupação em legitimar, ou seja, dar justificativa ao regime e essa escolha se deu pelas formas do direito. Ainda, com um *plus*, o de ter se entoadado pela via da linguagem constitucional e da democracia. O caso brasileiro, ao ter se valido em grande parte da legalidade tradicional, com a alteração gradual do direito, demonstra que estava disposto a trabalhar com as instituições herdadas. E de certa forma, cercavam-se das conquistas que se davam naquele ponto da história.

A relevância de estudar como a ditadura brasileira operou sob a fórmula da abertura da exceção, empreendendo mudanças constitucionais sempre que ameaçada, implica em compreender que a “ressignificação cotidiana da normatividade constitucional” está relacionada com “discernir mudanças que se ajustam à ordem constitucional daquelas que a violam.”¹⁶² Essa parece ser uma valiosa lição para uma incursão democrática. Ou seja, como se verá, há um sentido prático de se investigar a legalidade autoritária, inclusive em uma abordagem histórica. Este sentido prático tem em vista a democracia, ao blindar-se de uma ingenuidade de que o direito não pode, sorrateiramente, solapar com suas bases.

Afonso Arinos se mostrou pouco otimista ao recapitular as normas produzidas pela ditadura brasileira, ao imaginar que alguém poderia se dedicar a uma “análise pormenorizada de tão sufocante massa de textos dedicados a organizar um poder que, afinal, organiza-se muito simplesmente pela sua existência.”¹⁶³

¹⁶⁰ BARBOSA, Leonardo. **História Constitucional Brasileira**: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012.

¹⁶¹ PEREIRA, Anthony W. Explaining judicial reform outcomes in new democracies: The importance of authoritarian legalism in Argentina, Brazil, and Chile. **Human Rights Review**, v. 4, n. 3, p. 3-16, 2003.

¹⁶² BARBOSA, Leonardo. **História Constitucional Brasileira**: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012, p. 370.

¹⁶³ FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Direito Constitucional**: teoria da constituição – as constituições do Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

Pereira considera que há uma relação paradoxal de extrema relevância que diz respeito à legalidade autoritária percebida na transição de regime.¹⁶⁴ Indica que Leonardo Avritzer a sintetiza quando afirma que o autoritarismo no Brasil alterou a estrutura do estado de direito. Em razão de o regime ter se manifestado por meio de formas jurídicas de uma maneira mais expressiva do que os outros países, é mais difícil restaurar um estado de direito.¹⁶⁵ Comparativamente, então, a outros países da América do Sul, no Brasil “houve uma maior continuidade entre autoritarismo e democracia”.¹⁶⁶ No Brasil, a legalidade autoritária produziu – e continua a produzir – consequências a longo prazo.¹⁶⁷ Aqui, reaparece a dimensão de temporalidade relacionada à legalidade autoritária na mudança de regime: “da mesma forma que houve grande continuidade jurídica na passagem da democracia para o autoritarismo, as transições ocorridas na década de 1980 não desmontaram por completo o aparato judicial repressivo construído sob o regime militar.”¹⁶⁸

A reorganização institucional mobilizou o aspecto jurídico de forma intensa. É a reverberação do modo, ou a estratégia, de como a ditadura brasileira foi construída a partir das formas jurídicas. Houve tentativa de expurgar a excepcionalidade – criação do direito – pelo próprio direito. A atuação do governo tornava a exceção indiscernível.

Pereira faz um alerta importante: “a legalidade autoritária deve ser estudada dentro do contexto político mais amplo do qual ela é parte.”¹⁶⁹ Se o autor se referia a regimes autoritários, como, afinal, funciona a legalidade autoritária dentro de uma democracia?

¹⁶⁴ PEREIRA, Anthony W. **Ditadura e repressão**: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

¹⁶⁵ “However, processes of transition to democracy involve different ways of (...) restoring the rule of law (...). Thus, for instance, restoring the rule of law is, perhaps surprisingly, easier in the countries in which the legal system did not have any autonomy during the authoritarian period (Chile and Argentina) than in countries that passed through a semi-legal form of authoritarianism and experienced greater legal continuity between authoritarianism and democracy (Brazil and Mexico). This is so because in the cases in which authoritarianism changed the structure of the rule of law, it is almost impossible to enforce retroactively the rule of law in relation to the period previous to democratization”. AVRITZER, Leonardo. **Democracy and the public space in Latin America**. Princeton University Press, 2002, pp. 104-105.

¹⁶⁶ AVRITZER, Leonardo. **O pêndulo da democracia**. São Paulo: Todavia, 2019.

¹⁶⁷ KOZICKI, Katya; LORENZETTO, Bruno Menezes. Entre o passado e o futuro: a não acabada transição no Brasil. In: PIOVESAN, Flávia; PRADO, Inês Virginia. (Org.). **Direitos humanos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014, 128-143.

¹⁶⁸ PEREIRA, Anthony W. **Ditadura e repressão**: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina. São Paulo: Paz e Terra, 2010, p. 39.

¹⁶⁹ PEREIRA, Anthony W. **Ditadura e repressão**: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina. São Paulo: Paz e Terra, 2010, p. 39.

A dificuldade de analisar o período reflete no sentido. Compreender como a normalidade e exceção performam combinações e apresentam nuances na história constitucional é oportunizar uma construção de uma teoria constitucional brasileira.

É possível que uma pesquisa desse gênero possibilite abrir reflexões e novo vocabulário próprio ao contexto brasileiro, no qual a exceção e a ordem se articulam em uma dualidade, e que se desvincule, em alguma medida, de uma literatura (quase sempre) produzida por autores estrangeiros.

De qual figura se está diante quando uma *obra* autoritária começa a ser desfeita?

2. A legalidade autoritária desmontada: Entulho autoritário

Olhe: o que devia de haver, era de se reunirem-se os sábios, políticos, constituições gradas, fecharem o definitivo a noção – proclamar por uma vez, artes assembléias, que não tem diabo nenhum, não existe, não pode. Valor de lei! Só assim, davam tranquilidade boa à gente. Por que o Governo não cuida?!¹⁷⁰

1985 começa praticamente com a eleição indireta¹⁷¹ de Tancredo Neves para o cargo de presidente da república. Uma semana antes, o plano de governo entregue por Ulysses Guimarães intitulava-se “Nova República”. Ainda que diante de escolha “à meia-luz”, como menciona o editorial da Folha de S. Paulo do dia¹⁷², o ano costuma marcar o fim do regime militar.¹⁷³ Para Raymundo Faoro o evento foi uma “descontinuidade”, afinal “o país ficou diferente, apesar da intrínseca ilegitimidade do Colégio Eleitoral”.¹⁷⁴ O ano, marcado por uma série de episódios, condensa importância político-jurídica para o Brasil.

Ainda sob o governo de João Figueiredo, o senador Fernando Henrique Cardoso (PMDB-SP) entoava, em outubro de 1984, no artigo *Tarefas da Transição*, que “[h]á duas tarefas básicas a serem cumpridas pelo futuro governo. A primeira, óbvia e imperativa, consistirá na limpeza do entulho autoritário, que deverá ser iniciada com ímpeto na próxima sessão legislativa para preparar as condições de liberdade essenciais para a convocação da Constituinte.”¹⁷⁵ Em dezembro, conforme noticiado pelo *Jornal do Brasil*, dizia que “1985 será o ano da limpeza do entulho autoritário, da discussão de

¹⁷⁰ ROSA, J. Guimarães. **Grande sertão**: veredas. São Paulo: Companhia das Letras, 2013, p. 14. (1956).

¹⁷¹ 15 de janeiro era data era prevista para a eleição indireta, realizada pelo Colégio Eleitoral, conforme art. 77, CF, 1967/1969.

¹⁷² ABRAMO, Claudio. Hoje a festa é nossa. **Folha de S. Paulo**. 15.01.1985. Acervo da Folha. Disponível em:

<<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=9018&keyword=luz&anchor=4044802&origem=busca&originURL=&maxTouch=0&pd=edd05979eab560752526dad48718d38f>>. Acesso em 10 out. 2022.

¹⁷³ Conquanto tenha se afirmado que há disputas sobre as datas que são identificadas durante a “transição”.

¹⁷⁴ FAORO, Raymundo. A democracia que queremos. **Lua Nova**. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ln/a/4MZ6k57kSy6Y3gVZKmvBcdb/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em 10 out. 2022.

¹⁷⁵ CARDOSO, Fernando Henrique. Tarefas da Transição. **Folha de S. Paulo**. 14 de outubro de 1984. Acervo da Folha. Disponível em:

<<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=8929&keyword=%22tarefas+da+transicao%22&anchor=4215509&origem=busca&originURL=&maxTouch=0&pd=39d426465c45f218007cd95dc8637908>>.

Acesso em 10 out. 2022. Foi para a Folha, no final dos anos 1970 que Fernando Henrique Cardoso começou a escrever sistematicamente para a “grande imprensa”, assumiu uma coluna na segunda página. Ver autobiografia: CARDOSO, Fernando Henrique. **Um intelectual na política**. São Paulo: Companhia das Letras, 2021, p. 185; entrevista, CARDOSO, Fernando Henrique. Fernando Henrique Cardoso II (depoimento, 2007). Rio de Janeiro, CPDOC/Fundação Getúlio Vargas (FGV), 2010. 36 p. Disponível em: <https://www18.fgv.br/CPDOC/acervo/historia-oral/entrevista-tematica/fernando-henrique-cardoso-ii>.

Acesso em 28 de jan. 2023.

ideias, do exame de propostas políticas alternativas, para que as eleições gerais de 1986 se façam em torno de propostas.”.¹⁷⁶

As falas de FHC resumem grande parte do objeto de estudo desse segundo capítulo. O que significa “entulho autoritário”? Por que a limpeza do entulho era tarefa precípua, e mais, realmente, óbvia e imperativa? Por que indicava o Poder Legislativo para sua realização? De que modo as eleições e a convocação da constituinte se conectavam à tarefa? Esse é o caminho de pesquisa que se seguirá. Utiliza-se o termo “entulho autoritário” como conceito-guia para realizar a investigação.

O lançamento da Aliança Democrática, articuladora da candidatura de Tancredo e seu vice, José Sarney, foi firmada em 7 de agosto de 1984, com a carta intitulada “compromisso com a nação”, a qual invocou a urgência da “reorganização institucional do país”, diante de um “pacto político” que somente seria possível por meio da “coesão nacional”. Ali falava-se, dentre outras tarefas, em eleições diretas, em convocação de constituinte, em reforma da legislação.¹⁷⁷

A partir de março, o país começa a testemunhar um cotidiano de agonia em razão do grave quadro de saúde do eleito¹⁷⁸, que falece no mês seguinte, no dia de Tiradentes, seu conterrâneo. José Sarney assume, não sem controvérsias¹⁷⁹, a presidência em março com a posição de levar adiante os compromissos tancredistas. A trajetória política de Sarney e sua assunção como o primeiro presidente civil após o período ditatorial é um dos muitos pontos que revelam a ambiguidade da transição.¹⁸⁰

¹⁷⁶ CARDOSO, Teresa. Ato nº 1 de Tancredo será pró-constituinte. 16.12.1984. **Jornal do Brasil**. Hemeroteca Digital. Disponível em: <https://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_10&Pesq=%22entulho%20autorit%c3%a1rio%22&pagfis=133838>. Acesso em 10 out. 2022.

¹⁷⁷ FOLHA DE S. PAULO. No programa da Aliança, a promessa das diretas. 7.8.1984. Acervo da Folha. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=8858&anchor=4203289&origem=busca&originURL=&pd=a1b9a78771a9d3dbb80697aa9b60a5ef>>. Acesso em 26.01.2023.

¹⁷⁸ Conferir compilado na Folha de S. Paulo sobre as manchetes (*Folha, O Estado de São Paulo, Jornal do Brasil, O Globo*) desde a primeira cirurgia até às vésperas da morte de Tancredo. FOLHA DE S. PAULO. A morte do presidente eleito: as manchetes dos jornais desde a primeira cirurgia. 22.4.1985. Acervo da Folha. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=9115&anchor=4148287&origem=busca&originURL=&maxTouch=0&pd=f2c1995130f46b4e23b2119792b420f422.4.1985>>. Acesso em 26.01.2023.

¹⁷⁹ José Sarney foi governador e senador pela Arena. Um dos fundadores do PDS, legenda na qual foi senador. Filia-se ao PMDB para concorrer a vice-presidente de Tancredo. Como Tancredo não havia tomado posse, havia dúvidas de quem seria o sucessor da presidência.

¹⁸⁰ PEREIRA, Anthony W. **Ditadura e repressão**: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2010.

O vocabulário da carta-compromisso da Aliança Democrática fez eco no governo Tancredo-Sarney. A palavra *pacto* aparece de forma recorrente, ganhando adjetivos tais como político, social, nacional.

Para Sarney, o pacto político tinha um sentido mais próximo de “projeto do governo”. A constituinte estava firmada como pauta governista, ocorre que ela poderia significar muita coisa. A matéria do *Correio Braziliense*, de 17 de maio, intitulada “Sarney explica o que é o pacto político”, relatava que após uma conversa com o deputado federal Gastone Righi (PDT-RJ), quando este apresentava ao presidente uma proposta para convocar a constituinte, teria concluído, segundo o jornal, que “levado esse conceito à sua [de Sarney] concepção mais ampla, significaria a inexistência de qualquer contestação à Presidência da República.”¹⁸¹ A fala do deputado é pequena amostra de como se daria a relação de Sarney com a constituinte e sua convocação.

Com vistas ao pacto político, Sarney tentava fazer ponte com o Congresso Nacional.¹⁸² Ulysses Guimarães, presidente da Câmara dos Deputados, afirmou que o pacto não poderia esvaziar a constituinte, e conferiu ao termo uma criação da imprensa, pois, afinal, em termos políticos, tudo poderia ser um pacto¹⁸³. Diante dos rumores de que poderia interferir negativamente em uma constituinte em vista, houve manifestação no sentido de defendê-lo.¹⁸⁴

O pacto político para o ministro da justiça, Fernando Lyra, sobre o qual pronunciou-se em várias ocasiões, assimilou uma reconfiguração da institucionalidade do país. Ao explicá-lo, segundo noticiou a *Folha de S. Paulo*, o ministro disse que o objetivo era “colocar na mesa de negociações toda a legislação do período autoritário.”¹⁸⁵

¹⁸¹ CORREIO BRAZILIENSE. Sarney explica o que é o pacto político. 17.5.1985. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=028274_03&Pesq=%22entulho%20autorit%c3%a1rio%22&pagfis=69700>. Acesso em 26.01.2023.

¹⁸² Um grupo, por exemplo, que reunia parlamentares foi denominado de “conselho político”. CPDOC. Verbete: Pimenta da Veiga. FGV. Disponível em: <<https://www18.fgv.br/CPDOC/acervo/dicionarios/verbete-biografico/joao-pimenta-da-veiga-filho>>. Acesso em 29 de nov. de 2022.

¹⁸³ FOLHA DE S. PAULO. Pacto não pode esvaziar constituinte, adverte Ulysses. 16.5.1985. Acervo da Folha. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=9139&anchor=4144300&origem=busca&originURL=&maxTouch=0&pd=3534ac5516f0093cea432ed7e47f1507>>. Acesso em 29 de nov. de 2022.

¹⁸⁴ CARDOSO, Fernando Henrique. O pacto e os partidos. **Folha de S. Paulo**. 6.6.1985. Acervo da Folha. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=9160&anchor=4308448&origem=busca&originURL=&maxTouch=0&pd=35b2f7dd1eb786cf52cb4eb430f9f4ea>>. Acesso em 29 de nov. de 2022.

¹⁸⁵ FOLHA DE S. PAULO. Sarney quer um pacto político antes da constituinte: o objetivo é discutir tudo, afirma Lyra. 15.05.1985. Acervo da Folha. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=9138&anchor=4282886&origem=busca&originURL=&maxTouch=0&pd=fcb84be80e8be4a6a3e9b9f2963ad974>>. Acesso em 29 de nov. de 2022.

Fernando Lyra foi escolhido por Tancredo para compor o quadro ministerial, inclusive tendo sido um articulador da campanha eleitoral da Aliança Democrática, e permaneceu no governo Sarney até o início de 1986. Em 2009, publicou o livro *Daquilo que eu sei: Tancredo e a transição democrática*, no qual relata, em textos curtos, episódios que centralizam a atuação da oposição no fim da ditadura, e na transição.¹⁸⁶

De fato, muita coisa estava incluída no pacto. José Paulo Cavalcanti relatou como foi o trabalho quando era secretário-geral do Ministério da Justiça, sob a liderança de Lyra. Em uma conta praticamente surreal, o universo de normas que tinham de lidar somava mais de 42.000, incluindo Constituição e suas emendas, leis, decretos-lei, decretos. Iniciaram uma triagem por palavras-chave, o que os levaram a número bem menor, mas ainda inadmissível.¹⁸⁷ Era o “inventário do entulho”, como denominou Raymundo Faoro.¹⁸⁸

O ano refletiu de uma forma mais sintomática a angústia da metáfora da colcha de retalhos. Aliás, a expressão aparece na época a respeito da Constituição de 1967, com relação às suas emendas.¹⁸⁹ A “desordem institucional”¹⁹⁰ era argumento recorrente para se apontar as razões para a constituinte. A revisão da Constituição, da legislação, e a constituinte no horizonte se dão sob a constatação de que “o regime autoritário não foi

¹⁸⁶ No livro há relatos de que Fernando Lyra teve diversos desencontros com Ulysses Guimarães, ainda que compartilhassem o mesmo partido. Um desses episódios foi quando disputaram o mesmo cargo, para a presidência da Câmara dos Deputados em 1987. Resultando, como se sabe, vencedor Ulysses, ocuparia, simultaneamente, três presidências, a da Câmara, a da ANC e a do PMDB. Ver entrevista concedida ao programa Roda Viva, em 1987. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=IW5-z2k8uLY>. Acesso em 21 de dez de 2022. LYRA, Fernando. **Daquilo que eu sei: Tancredo e a transição democrática**. São Paulo: Iluminuras, 2009.

¹⁸⁷ No relato de José Paulo Cavalcanti para o livro de Fernando Lyra, fala em 2.043 textos. Na nota do Correio Braziliense, menciona 2.048. No livro de Raymundo Faoro informa 2.480 atos. Fernando. **Daquilo que eu sei: Tancredo e a transição democrática**. São Paulo: Iluminuras, 2009; CORREIO BRAZILIENSE. ‘Entulho’ vai ser examinado pelo ministério. 20.6.1985. Hemeroteca Digital. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=028274_03&pasta=ano%20198&pesq=%22entulho%20autorit%C3%A1rio%22&pagfis=70963>. Acesso em 29 de nov. de 2022.

¹⁸⁸ RAYMUNDO, Faoro. **A República em transição: poder e direito no cotidiano da democratização brasileira** (1982 a 1988). Organização de Joaquim Falcão e Paulo Augusto Franco. Rio de Janeiro: Record, 2018, p. 139.

¹⁸⁹ O GLOBO. Constituição é ‘colcha de retalhos’ com 25 emendas. 1.5.1985. Biblioteca do Senado Federal. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/110628/1985_JUNHO_140a.pdf?sequence=3&isAllowed=y. Acesso em 29 de nov. de 2022.

¹⁹⁰ GARCIA, Marco Aurélio. A transição e a constituinte. **Lua Nova**, v. 1, p. 16-19, 1985.

derrubado. Ele está sendo desmontado”.¹⁹¹ Era preciso um “trabalho de deslegislação”, caracterizou Dalmo de Abreu Dallari.¹⁹²

A partir desta segunda metade da década, o termo *entulho autoritário* circula de forma predominante no debate público. Como expressão que se refere aos resquícios da ditadura, sintetiza o que deveria ser eliminado do regime autoritário. Pode ser encontrado tanto nos jornais da época, bem como nos discursos parlamentares e até em escritas acadêmicas. Conquanto admita sinônimos ¹⁹³, a busca exata pela expressão, revela entre 1980 e 1989, ocorrências que variam de 204, na *Folha de S. Paulo*, 203, no *Correio Braziliense*, 156, no *Jornal do Brasil* e 79, no *O Estado de S. Paulo*.¹⁹⁴ Os resultados praticamente aparecem a partir de 1985.

Questão importante era *como* eliminar o entulho. Outra ainda era o que significava removê-lo. Entender essa dinâmica implica compreender o que o termo alcança e o que não alcança. Como se deram os discursos sobre entulho autoritário? Aqui importa saber os usos do termo no debate, a que ele faz referência, como instituições e atores se organizaram em torno dele, e quando o fazem. Basicamente trata-se de olhar para o contexto no qual o termo foi mobilizado. Importa perceber quem fala, então. Aspecto que dá coerência a essa combinação de fatores (quem e como, especialmente) é considerar as falas dentro de “séries discursivas”.¹⁹⁵ Centraliza-se o que foi dito e escrito, nessa segunda metade da década de 1980, com referência ao termo entulho autoritário. Explica-se que houve escolha sobre o recorte temporal que abarca o momento que antecede, imediatamente, a Assembleia Nacional Constituinte, e a sua fase preliminar. Há estudos de maior profundidade no que se refere aos trabalhos da ANC em perspectiva ampla.¹⁹⁶ Inclusive, contribuições desse tipo podem direcionar o estudo sobre entulho

¹⁹¹ Expressão do texto de: AFFONSO, Almino. Tempo de Plantar, tempo de colher. **Folha De S. Paulo**. 27.abril.1985. Acervo da Folha. <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=9120&anchor=4151211&origem=busca&originURL=&maxTouch=0&pd=912d708dda81d185e0198be360b01b3f>>. Acesso em 29 de nov. de 2022. Na época Almino Affonso era secretário de Negócios Metropolitanos do governador de São Paulo Franco Montoro. Em 1963 foi ministro de Goulart. Vice-governador de Orestes Quércia, em 1987.

¹⁹² DALLARI, Dalmo de Abreu. **Constituição para o Brasil novo**. In: Emir Sader (Org.). **Constituinte e Democracia no Brasil hoje**. São Paulo: Editora brasiliense, 1985, p. 116.

¹⁹³ Dentre as suas variações, encontram-se “entulho do autoritarismo”, “lixo autoritário”, “entulho do tempo ditatorial”, “entulho do arbítrio”, dentre outras.

¹⁹⁴ Nos periódicos da *Folha de S. Paulo* e do *O Estado de S. Paulo*, a busca foi feita em acervos próprios; no *Correio Braziliense* e no *Jornal do Brasil*, na Hemeroteca Digital.

¹⁹⁵ PAIXÃO, Cristiano. **A constituição em disputa**: transição ou ruptura. Seminário “Construção da estatalidade e linguagem jurídico-política”, PPGD-UFSC, sob a coordenação do Prof. Ailton Seelaender, em outubro de 2011.

¹⁹⁶ PILATTI, Adriano. **A Constituinte de 1987-1988**: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

autoritário por todo o período da ANC, o que parece apontar para agenda de pesquisa interessante.

Ainda que o termo tenha assumido evidência a partir de 1985, com isso não se quer dizer que não tenha sido usado antes. No final da década anterior (abril de 1979), o editorial do *Jornal do Brasil*, em texto intitulado “Mais Luz” trata da censura e fala em “entulho obscurantista que espera remoção”.¹⁹⁷ O texto cita o dep. Edson Vidigal (ARENA – MA) lembra o texto em plenário do congresso no dia seguinte à publicação.¹⁹⁸

Foi encontrada uma referência à expressão “entulho” em outro contexto histórico, da qual fez uso Afonso Arinos, na segunda edição de seu *Curso de Direito Constitucional Brasileiro*, publicado em 1968. Ao anunciar os antecedentes da Constituinte de 1946, indica que “êste novo Governo Provisório tratou de remover alguns entulhos deixados pelo Estado Novo”. O governo provisório ao qual faz referência é o governo de transição assumido por José Linhares, em 1945. Afirma isso após tratar da “sucessão de episódios que marcou o desmantelamento da ditadura”, aqui, ditadura é o Estado Novo.¹⁹⁹ Esse trecho indica que períodos ditos transicionais, por prestigiarem o elemento cronológico²⁰⁰ colocam em evidência a tensão entre o direito “velho” e o direito “novo”.

A expressão não é exclusivamente brasileira. Como se viu no capítulo anterior, utilizou-se dos resultados da pesquisa comparativista de Anthony Pereira, no cotejo das ditaduras chilena e argentina, para alçar uma análise do Brasil. Na literatura do Chile, por exemplo, aparece a respeito do pós-ditadura (1973-1990) como “enclaves autoritários”. Manuel Antonio Garretón identifica três tipos de *enclaves autoritários*, os institucionais, os atoriais e os simbólicos. Os enclaves autoritários institucionais dizem respeito à constituição – no caso o autor refere-se à Constituição de 1980 do Chile – e as instituições que ela consagra. O segundo se refere a “determinados atores sociais e políticos”, tais como os militares, parte da direita e de empresários, os quais buscam manter suas

¹⁹⁷ JORNAL DO BRASIL. Mais Luz. 16.04.1979. Hemeroteca Digital. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_09&pesq=%22entulho%20obscurantista%22&hf=memoria.bn.br&pagfis=138324>. Acesso em 19 de dez de 2022.

¹⁹⁸ BRASIL. Diário do Congresso Nacional. 18.04.1979, p. 460. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/16483?sequencia=11&sequenciaFinal=20#search=entulho%20autorit%C3%A1rio>. Acesso em 19 de dez de 2022.

¹⁹⁹ FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Curso de Direito Constitucional brasileiro**. Coleção constitucionalismo brasileiro, 3ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2019. Publicado originalmente em 1968, 2ª edição em dois volumes: **Teoria Geral e Formação Constitucional do Brasil**.

²⁰⁰ VITULLO, Gabriel. Transitologia, consolidologia e democracia na periferia capitalista: revisão crítica. **Revista de Sociologia e política**, 17, p. 53-60, nov. 2001: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782001000200006>.

prerrogativas e interesses na passagem de regime. Quanto aos simbólicos, estão situados na temática sobre a violação dos direitos humanos sob o período ditatorial.²⁰¹ Ao apresentar esses pontos, o autor indica relação sobre dilemas entre transição e consolidação democrática.

A discussão sobre entulho autoritário na década de 1980 no Brasil tem como contexto, ou pano de fundo mais específico, sua inserção no “pacto-político”, como parte do cronograma deste, além de se situar no reestabelecimento das prerrogativas do Poder Legislativo. O cenário mais amplo tinha a constituinte em vista. A maior disputa que se deu em relação às suas características, certamente, foi entre ser exclusiva ou congressional. O embate traduzia a preocupação de preservar a liberdade e soberania da constituinte. Justamente para isso seria necessário providenciar certos pré-requisitos, dentre eles, o imperativo era remover o entulho autoritário.

O caminho para a remoção do entulho autoritário e a convocação de uma constituinte estavam imbricados, portanto. Mas, essa relação tinha seus caminhos próprios e não necessariamente convergentes. Andrei Koerner e Lígia de Freitas apontam que “[q]uanto às diferenças em relação à Constituinte, a polarização se dava a respeito da natureza e poderes do Poder Constituinte: à direita falava-se em emendas ou revisão da Carta vigente e à esquerda defendia-se a Constituinte como assembleia soberana e exclusiva, em ruptura com a ordem existente.”²⁰² A síntese mais precisa é a tensão do que significaria uma nova constituição expressada entre ruptura e continuidade. Essa relação forma uma linha de análise como via de compreender o contexto no qual a promulgação da Constituição de 1988 se insere. As possibilidades ficavam, basicamente, entre aqueles que defendiam a nova constituição como uma nova ordem democrática que romperia completamente com a ordem autoritária, e entre aqueles em que a nova constituição não significava uma quebra com a ordem anterior, senão uma conciliação e transição, bem como parte do “ciclo revolucionário”.²⁰³ Além disso, não necessariamente, para esse segundo grupo, em até certo momento, deveria haver uma “nova constituição”, uma vez que seriam suficientes reformas que se adequassem às novas demandas políticas, marcando uma posição de continuísmo.

²⁰¹ GARRETÓN, Manuel A. **La posibilidad democratica em Chile**. Chile: FLACSO, 1989, p. 51.

²⁰² KOERNER, Andrei; FREITAS, Lígia Barros de. O Supremo na Constituinte e a Constituinte no Supremo. **Lua Nova: Revista de cultura e política**, p. 141-184, 2013.

²⁰³ PAIXÃO, Cristiano. **A constituição em disputa: transição ou ruptura**. Seminário “Construção da estatalidade e linguagem jurídico-política”, PPGD-UFSC, sob a coordenação do Prof. Airton Seelaender, em outubro de 2011.

Raymundo Faoro não viu com bons olhos o argumento da remoção do entulho autoritário marcado para antes de uma constituinte. A sua crítica aparece em alguns artigos, dentre eles, escreve em fevereiro de 1985, o intitulado *A retórica dos lixeiros*,

escondidos atrás dessas metáforas de gosto duvidoso, pregam, recomendam e se comprometem com a Constituinte em 1986 (...). O Congresso Nacional atual, subitamente convertido em órgão e poder reformista pode (...) mais do que será o eleito no ano vindouro. Ele, segundo o projeto em andamento, demolirá a estrutura autoritária – o entulho –, cabendo ao próximo construir a casa da democracia.”²⁰⁴

Faoro preocupava-se que o argumento do entulho autoritário recaísse em uma solução reformista, porquanto, poderia ser que se mantivesse “a base, a Constituição, arredando do cenário unicamente seus apêndices”.²⁰⁵

O jurista faria ainda uma crítica dirigida ao PMDB, em entrevista em dezembro de 1986, “se falava muito numa expressão ‘entulho autoritário’. O que é feito dessa expressão hoje? Hoje o que se diz é que as leis são feitas para ser aplicadas. Ora, se as leis são feitas para ser aplicadas, então não existe mais o ‘entulho autoritário’. Devem ser aplicadas aquelas leis que eram tidas como ‘entulho autoritário’ no projeto inicial do PMDB.”²⁰⁶

É importante lembrar que, a despeito de se fazer referência ao pós-85 no país ser uma “situação constituinte”²⁰⁷, propostas de uma nova constituição se deram durante o regime instaurado pelo golpe de 1964. A década de 70 marcou a mobilização pró-constituinte que já se infiltrava pelo país.

Além disso, como se viu, ainda que de uma forma muito distinta, a retórica do regime militar assumiu a tônica do poder constituinte. Ou seja, é claro que o uso aqui entre uma e outra é completamente diferente, mas o que se quer afirmar que o elemento foi essencial nessa manipulação.

²⁰⁴ FAORO, Raymundo. **A República em transição**: poder e direito no cotidiano da democratização brasileira (1982 a 1988). Organização de Joaquim Falcão e Paulo Augusto Franco. Rio de Janeiro: Record, 2018, p. 133.

²⁰⁵ FAORO, Raymundo. **A República em transição**: poder e direito no cotidiano da democratização brasileira (1982 a 1988). Organização de Joaquim Falcão e Paulo Augusto Franco. Rio de Janeiro: Record, 2018, p. 133.

²⁰⁶ FAORO, Raymundo. **Democracia traída**: entrevistas. Organização de Maurício Dias. São Paulo: Globo, 2008, p. 77.

²⁰⁷ ROCHA, Antônio Sérgio. Genealogia da Constituinte: do autoritarismo à democratização. **Lua Nova**, 88:29-87, 2013.

Florestan Fernandes, em artigo jornalístico, afirmou que o termo do entulho autoritário “abrange toda a ordem ilegal e ilegítima montada e mantida a ferro e fogo pela República institucional.”²⁰⁸.

Diante do desafio de como remover o entulho autoritário, revela-se o protagonismo do Congresso Nacional. Se na expressão cabiam variadas e difusas propostas, havia direcionamento de que essa tarefa dava proeminência ao Poder Legislativo. O reposicionamento no jogo político do Poder Legislativo merece algumas observações. Depois de mais de duas décadas sofrendo os cerceamentos da ditadura, parecia haver espaço maior para sua atuação, que afinal, representou abertura para possibilidades democráticas. Contudo, o Congresso Nacional que performou mudanças importantes, foi eleito, basicamente, pelas eleições de 1982, marcadas pelas legislações autoritárias. No Senado Federal, o cenário era ainda mais comprometedor, com a presença de dois terços eleitos em 1978, uma parte eleita indiretamente, os senadores “biônicos”.²⁰⁹ Essas nuances não podem passar despercebidas diante do momento que informa, contrariamente, ares de “descontinuidade”.

No discurso inaugural como Presidente da Câmara dos Deputados, em 4 de março de 1985, Ulysses Guimarães exalta o papel do Poder Legislativo, cujas funções considerou, foram invadidas pelo presidente da república, respaldada pela Constituição vigente. Entoa que a “História também endereça ao Congresso Nacional o desafio da mudança”. Após fazer uma defesa de alterações que deveriam ser priorizadas, entre elas o sufrágio para os analfabetos, conclui que “[t]ais reformas e a extinção dos resíduos do autoritarismo são pré-requisitos da autenticidade da Assembléia Nacional Constituinte.”²¹⁰ Na fala do Deputado federal Del Bosco Amaral (PMDB), há uma posição interessante:

(...) venho ouvindo, desde o início desta semana, a expressão ‘remoção do entulho’. (...). Hoje, um jornalista de um dos mais conceituado órgãos de informações do País perguntou-me o que eu entendia por entulho. Bem, eu não soube responder realmente o que eu consideraria o entulho. Mas cheguei a usar uma metáfora para dizer que **para a**

²⁰⁸ FERNANDES, Florestan. Evidências negativas? **Folha S. Paulo** 6.05.1985. <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=9129&anchor=4281021&origem=busca&originURL=&maxTouch=0&pd=56a09e1510e8699655260ea21d368915>>. Acesso em 19 de dez de 2022.

²⁰⁹ FREITAS, Galeno. Congresso muda de perfil e ganha poder na crise. **Folha de S. Paulo**. 21.4.1985. Acervo da Folha. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=9114&anchor=4146731&origem=busca&originURL=&maxTouch=0&pd=4fdcc09229f001b52b3d036dde7f5e4>>. Acesso em 19 de dez de 2022.

²¹⁰ BRASIL. Diário da Câmara dos Deputados. 4 de março de 1985, pp. 131-132. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD05MAR1985.pdf#page=119>>. Acesso em 19 de dez de 2022.

remoção do entulho é necessário uma escavadeira. E considero o Congresso Nacional a escavadeira.²¹¹

De outra sorte, essa convergência logo encontrou percalços pelo caminho. Que era o Poder Legislativo o protagonista de tal tarefa não havia estranhamento, contudo, uma Assembleia Nacional Constituinte convivente com um Congresso em exercício de sua legislatura compôs uma das discussões a respeito de quem caberia modificar a ordem jurídica vigente até que uma constituição fosse aprovada.

Muito foi inserido na metáfora do entulho autoritário. Eram corriqueiramente lembradas a Lei de Segurança Nacional (Lei nº 7.170, de 14 de dezembro, de 1983), a Lei de Greve (Lei nº 4.330, de 1 de junho de 1964), a Lei Orgânica dos Partidos (Lei nº 5.682 de 21 de julho, de 1971)²¹², a Lei Falcão (Lei nº 1 de julho de 1976)²¹³, a Lei de Imprensa (Lei nº 5.250, de 9 de fevereiro de 1967); além da figura dos decretos-lei, das medidas de emergência, do decurso de prazo; inúmeros decretos-lei, decretos, portarias. Diziam, enfim, que o maior entulho era a própria Constituição de 1967, reescrita pela Emenda Constitucional nº 1 de 1969.

A Lei de Segurança Nacional (LSN) é um exemplo emblemático. Aparece no debate em 1985, a exemplo da fala do deputado José Genoíno (PT), como “entulho dos entulhos” quando da justificativa de uma das propostas de revogação da legislação.²¹⁴. Duas LSN foram editadas no período da “distensão”. No governo Geisel foi modificada em 1978. A última LSN da ditadura foi publicada em 14 de dezembro de 1983, no governo de João Figueiredo. Ora, não seria nenhuma surpresa que essa lei seria amplamente criticada dali dois anos, sendo que já havia sido contestada quando de suas edições anteriores.²¹⁵

Ainda que sua abrangência fosse ampla, a expressão se atinha aos atos de um período específico, ou seja, daqueles surgidos durante os anos de 1964 e 1984. O foco era eliminar normas criadas pela ditadura que travavam ou poderiam travar o caminho para a constituinte, conseqüentemente, pensavam, para a democracia. Essa apreensão temporal é importante para entender como o termo não consegue assimilar uma característica essencial do regime de exceção brasileiro, pois, como se viu, para se consolidar, não

²¹¹ BRASIL. Diário do Congresso Nacional. 15 de março de 1985, sem destaques no original.

²¹² Com as alterações das leis de 1972 e de 1979, respectivamente Lei nº 5.782 e Lei nº 6.767, esta em decorrência da EC nº 11, de 1978.

²¹³ A lei falcão modificava o código eleitoral e a lei orgânica dos partidos.

²¹⁴ BRASIL. Diário do Congresso Nacional. 20 de março de 1980, p. 1328.

²¹⁵ FRAGOSO, Heleno. **Lei de Segurança nacional: uma experiência antidemocrática**, Porto: Alegre: Fabris, 1980.

somente se valeu de criação de normas, também da apropriação daquelas em vigência, e o mais importante, apropriou-se, a todo momento, de um arcabouço do próprio constitucionalismo democrático.

Seja quando o regime manteve por certo tempo a Constituição de 1946 convivendo com os atos institucionais e complementares; depois, na promulgação, que foi sobretudo uma outorga, da Constituição de 1967, fazendo logo prevalecer o regime daqueles atos; além da reformulação desta com a outorga da Emenda Constitucional de 1969.

O entulho compreendia todo o arsenal jurídico constituído pela ordem autoritária do pós-1964. O entulho era a legalidade autoritária. Era necessário derrubar a “obra revolucionária”. É claro que ela já havia sido desarranjada em grande parte com o fim dos atos institucionais, porém, mesmo ali, renovou-se.

Uma marcação temporal, do ponto de vista constitucional, que vai do primeiro Ato Institucional até a convocação da Constituinte, não desfaz a tensão normativa-temporal que vai de fevereiro de 1987 a outubro de 1988. O que se quer dizer com isto é que durante o período “transicional” vigia a Constituição de 1967/69, junto com o arcabouço legal que dava sentido. Havia um temor de que essa ordem constitucional autoritária pudesse atrapalhar os trabalhos dos constituintes. Por isso a existência de um movimento para que muitas normas fossem revogadas no intuito de resguardar a liberdade e a soberania da Constituinte. Esse movimento se compôs de várias tentativas, por diversas vias, de expurgar o que se considerava de mais autoritário. É claro que isso se traduziu em um movimento difuso, na medida em que qualquer tentativa nesse sentido se refletiu em remover o entulho autoritário. Algumas delas não ficaram só em tentativas, de fato, refizeram em parte a institucionalidade do país. Outras, ainda que pudessem ser consideradas inócuas, evidenciaram a tensão ao ponto de revelar a preocupação dos envolvidos, afinal geraram debate profundo, configuram boas horas de trabalhos de parlamentares, por exemplo.

Com caminhos entrelaçados é possível verificar diversos episódios nos quais a relação da remoção do entulho autoritário está intimamente conectada com o processo constituinte. Nesta pesquisa, foram selecionadas três ocasiões que evidenciam o uso do termo entulho autoritário tendo como fundo essa relação. Os resultados aos quais se fez referência anteriormente sobre a busca do termo em jornais serviram para mapear essas situações, de modo que foi possível delinear três momentos em que o uso do termo se entrelaça, especialmente, nos jornais e no Poder Legislativo.

Os dois primeiros inserem-se em um momento *pré-constituente*, no qual remover o entulho autoritário representa uma pré-condição da constituinte. O primeiro se revela *antes* da convocação da constituinte, como se viu, a ideia encontra refúgio na noção de “pacto-político”. A escolha de abordar a Comissão Interpartidária de que se analisará no primeiro ponto diz respeito à maneira como foi associada ao debate público em geral como “comissão para remover o entulho autoritário” somado ao fato de que dela resultou a aprovação de uma Emenda Constitucional importante para os rumos institucionais do país. Além do mais, conforme foi instalada antes mesmo de o governo eleito em 1985 assumir a posse, pode se dizer que teve um certo “pioneirismo” no contexto de iniciativas. O segundo se revela no momento de *convocação* da constituinte, quando do trâmite da Emenda Constitucional nº 26, oportunidade em que houve, no substitutivo do relator, a tentativa de pôr termo a parte do entulho autoritário. O terceiro se dá com a constituinte já instaurada, em sua *fase preliminar*, momento de preocupação de que houvesse interrupção dos trabalhos dos constituintes pela ordem autoritária que vigia, em especial da elaboração do primeiro regimento interno.

Essa divisão analítica não significa um olhar “etapista”, ou seja, somente sobre uma sucessão de momentos no tempo. Ela tem o objetivo de explicitar que as demandas para lidar com o que se chamou de entulho autoritário perduraram mesmo na instalação da ANC, ainda que o debate público tenha se posicionado como uma tarefa marcada para antes da constituinte. O mais importante é que explicita que a questão latente era lidar com uma ordem constitucional autoritária que estava em pleno vigor e que desafiava as aspirações democráticas. Desvela, ainda, que dismantelar a ordem autoritária não fazia parte do “pacto” conciliatório.

É claro que há possibilidade de se analisar outros tópicos concernentes ao entulho autoritário, ainda com base nessa relação com a constituinte, mas, também, de tantas outras. Não é surpresa tal afirmação tendo em vista o tamanho de demandas que se acomodavam dentro da metáfora do entulho. Para citar um exemplo, há notícia de mobilização da Ordem dos Advogados²¹⁶ do Brasil, dentro da Comissão do Conselho

²¹⁶ A OAB, nesse aspecto, poderia ainda ser analisada de outras formas, enquanto sua participação como entidade de classe na sua relação com autoritarismo e democracia. A atuação de alguns de seus presidentes é bastante destacada na fase de democratização, como Raymundo Faoro, Hermann Assis Baeta (abril de 1985 a março de 1987); Márcio Thomaz Bastos (abril de 1987 a abril de 1989), dentre outros. Entre 1985 e 1987, a presidência da OAB-SP foi ocupada por José Eduardo Loureiro, sobre o qual, na biografia resumida que se encontra no portal da memória do Conselho Seccional, há a seguinte referência, segundo a qual, a “Ordem marcou presença na defesa de uma Assembléia Nacional Constituinte exclusiva e nas providências destinadas à remoção do entulho autoritário.” . Disponível em: <https://www.oabsp.org.br/portaldamemoria/galeria-de-presidentes/jose-eduardo-loureiro/>. 20.10.2022.

Federal, de se estabelecer propostas a rever a legalidade autoritária.²¹⁷. Há uma outra comissão noticiada que diz respeito às prerrogativas do legislativo.

2.1 Comissão Interpartidária para remover o entulho

Na ocasião da fala inaugural como presidente da Câmara dos Deputados, em 4 de março de 1985, Ulysses Guimarães, quando defendia o protagonismo do poder legislativo na fase de mudança do país, pronunciou-se sobre a criação de uma:

Comissão Interpartidária para elaboração de Projeto de Reforma Eleitoral e Partidária, para reger, ainda este ano, as eleições para os Prefeitos dos Municípios que recuperaram sua autonomia, inclusive das Capitais, se aprovada a respectiva Emenda Constitucional, bem como os pleitos de 1986, inclusive e principalmente para a Assembleia Nacional Constituinte. **Tais reformas e a extinção dos resíduos do autoritarismo são pré-requisitos da autenticidade da Assembléia Nacional Constituinte.**²¹⁸

Atribui-se, portanto, ao deputado federal peemedebista a sugestão de criar a *Comissão Interpartidária sobre legislação eleitoral e partidária*. No discurso jornalístico e parlamentar, foi denominada de “Comissão para remover o entulho autoritário”. A essa denominação deve-se deslocar o olhar para o que foi escolhido tratar e para o que foi excluído. É interesse notar porque uma comissão sobre eleições e partidos foi magnetizada ao compromisso inicial de dissipar o entulho autoritário.²¹⁹

Presidida pelo senador Aloysio Chaves (PDS-PA), a comissão iniciou seus trabalhos no Congresso Nacional em 13 de março, de 1985, ocasião de sua instalação em que fora acatada boa parte das sugestões de distribuição de trabalho do relator, o deputado

²¹⁷ Quando se começou a falar da Comissão Interpartidária que se trata aqui, também, menciona outra dentro da OAB “composta de 11 advogados formada a pedido do movimento provisório pró-Constituinte e nomeada pelo Conselho Federal”. JORNAL DO BRASIL. Congresso tenta remover o “lixo do autoritarismo”. 21.04.1985. Hemeroteca Digital. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_10&pasta=ano%20198&pesq=%22congresso%20tenta%20remover%22&pagfis=143228>. Acesso em 19 de dez de 2022.

²¹⁸ BRASIL. Diário da Câmara dos Deputados. 4 de março de 1985, pp. 131-132, sem destaques no original. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD05MAR1985.pdf#page=119>>. Acesso em 19 de dez de 2022.

²¹⁹ FOLHA DE S. PAULO. Comissão vai rever “entulho autoritário”. 10.03.1985. Acervo da Folha. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=9072&anchor=4108926&origem=busca&originURL=&maxTouch=0&pd=2b3068fcb43d6fb7cfaf3de1d1311926>>. Acesso em 19 de dez de 2022. JORNAL DO BRASIL. Congresso tenta remover o “lixo do autoritarismo”. 21.04.1985. Hemeroteca Digital. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_10&pasta=ano%20198&pesq=%22congresso%20tenta%20remover%22&pagfis=143228>. Acesso em 19 de dez de 2022. CORREIO BRAZILIENSE. Em poucos dias, país começa a remover entulho. 14.4.1985. Biblioteca do Senado Federal. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/109025/1985_ABRIL_048.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 19 de dez de 2022.

federal João Gilberto Lucas Coelho (PMDB-RS). Portanto, antes da posse do governo eleito em 1985. Dividida em duas fases, a primeira concernente a questões constitucionais, e a segunda, sobre legislação, a partir das quais foram distribuídos temas aos membros, como uma modalidade de sub-relatores.²²⁰

Dois eram os objetivos iniciais da comissão: realizar uma triagem da reforma que deveria ser empreendida e unificar a deliberação sobre as propostas, tendo em vista que eram muitas.²²¹ O objetivo, sobretudo, foi “dar os primeiros passos rumo à nova institucionalidade democrática, por meio da eliminação de alguns dos principais entraves legais postos na ordem pública pelo autoritarismo.”²²²

O deputado Egídio Ferreira Lima (PMDB-PE), um dos sub-relatores, colocou em síntese como via a finalidade da Comissão que pretendia “encontrar o consenso sobre matéria relevante, no propósito de, dirimindo a legislação autoritária, eleger novos instrumentos institucionais que possam ensejar o lastreamento do processo de abertura, em bases sólidas, criando, ao mesmo tempo, uma atmosfera política propícia ao debate sobre a Assembléia Nacional Constituinte.”²²³

Como fica claro pelo nome adotado pela comissão, as reformas cingiram questões eleitorais e partidárias. Ainda que o discurso de Ulysses Guimarães tenha renunciado tal destinação, isto não fez com que não houvesse disputa sobre a expansão de sua pauta para alcançar outras normativas, as quais, inclusive eram aventadas de forma vigorosa no debate público, a exemplo da lei de segurança nacional.

²²⁰ FOLHA DE S. PAULO. 14.03.1985. Acervo da Folha. Constitucional: Roberto Cardoso Alves (PMDB-SP) – autonomia municipal; Flavio Marcílio (PDS-CE) – representação política do DF; Alberto Goldman (PMDB-SP) – proporcionalidade de representação na Câmara; Jutahy Magalhães (PSD-BA) – voto do analfabeto e redução da idade do eleitor; Israel Pinheiro (PFL-MG) – voto distrital; Nelson Carneiro (PTB-RJ) – inelegibilidade e domicílio eleitoral; Norton Macedo (PDS-PR) – organização e funcionamento dos partidos. Legislação : Ernane Sátiro (PDS-PB) – justiça eleitoral e alistamento; Jorge Medauade (PMDB-BA) – coligações; Fernando Henrique Cardoso (PMDB-SP) – propaganda eleitoral, lei falcão; Egydio Ferreira (PMDB-PE) – lei orgânica dos partidos (registro, programa e estatuto); Gastão Müller (PMDB-MT) – órgãos partidários e filiação partidária; Thomas Nono (PFL-AL) – disciplina partidária, finanças e funcionamento do partido; Matheus Schmidt (PDT-RS) – fusão, incorporação e extinção dos partidos; Rondon Pacheco (PDS-MG) – lei das inelegibilidades ; José Genoíno (PT-SP) – lei das sublegendas ; Guido Moesch (PDS-RS) – lei de transporte e alimentação ; Alfredo Campos (PMDB-MG) – lei dos movimentos trabalhista e estudantil; Carlos Chicarelli (PFL) – aplicação da informática nos serviços eleitorais e nas eleições.

²²¹ FOLHA DE S. PAULO. Comissão vai rever “entulho autoritário”. 10.03.1985. Acervo da Folha. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=9072&anchor=4108926&origem=busca&originURL=&maxTouch=0&pd=2b3068fcb43d6fb7cfaf3de1d1311926>>. Acesso em 19 de dez de 2022.

²²² ROCHA, Antônio Sérgio. Genealogia da Constituinte: do autoritarismo à democratização. **Lua Nova**, 88:29-87, 2013.

²²³ BRASIL. Diário do Congresso Nacional. Atas de Comissão. 30.11.1985. A fala foi proferida na 4ª reunião, no dia 28 de março de 1985. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/15548?sequencia=1>>. Acesso em 17 de nov. 2022.

José Genoíno (PT-SP), outro integrante, tinha a pretensão de ampliar a lista de normas a serem revisadas. O discurso proferido em maio de 1985, no plenário da Câmara dos Deputados, resume sua visão sobre o que considerava o propósito da Comissão,

Quando a Comissão Interpartidária se instalou, este Deputado, representando a bancada do Partido dos Trabalhadores, e isto está registrado nas Atas da Comissão, apresentou uma proposta no sentido de que a Comissão Interpartidária não deveria trabalhar apenas com relação à lei eleitoral e à lei partidária. Ela deveria tratar da legislação sobre segurança nacional e da sucessão presidencial, na questão das eleições diretas. A proposta da Bancada do Partido dos Trabalhadores foi rejeitada pela liderança da Aliança Democrática e do PDS, tendo apenas o apoio da liderança do PDT, com o argumento de que isso poderia transformar aquela Comissão em uma mini constituinte.²²⁴

A preocupação de transformar em uma “mini constituinte” é um exemplo da tensão que aparece muitas das vezes em que se levantava a questão do que deveria ser alterado para abrir os caminhos para a constituinte e o que seria uma subtração de seu poder. Havia questionamento se Congresso de 1985 teria atribuições iguais ou maiores que a de uma futura constituinte.²²⁵

Hélio Bicudo reforçou a pretensão colocada por Genoíno, “[p]ara o PT a Constituinte deve ser um passo a ser dado no rumo a uma nova ordem social e isso só estará garantido com certos pontos essenciais a serem alcançados antes da Constituinte.”²²⁶ É importante anotar que o PT havia nascido como um partido de oposição à ditadura, mas também se afastava da oposição “oficial”, que levava as marcas da conciliação.

Ocorre que a tônica dada pelo relator-geral, o dep. João Gilberto, era a da urgência. Não por outra razão senão a necessidade de se convocar tão logo a constituinte, como a previsão de haver eleições municipais em novembro daquele ano. Daí que os trabalhos deveriam se concentrar nesse aspecto eleitoral e partidário. Havia um consenso de que reorganizar as normas eleitorais e partidárias era assegurar que o povo pudesse escolher os constituintes, uma condição de legitimidade. João Gilberto deu algumas entrevistas durante o funcionamento da Comissão, em que em uma delas expõe que na

²²⁴ BRASIL. Diário do Congresso Nacional, 9.05.1985, p. 746. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/15373?sequencia=11&sequenciaFinal=20>. Acesso em 17 de nov. 2022.

²²⁵ Raymundo Faoro era crítico da ideia de remover o entulho autoritário, pois entendia que poderia comprometer a constituinte. FAORO, Raymundo. **A República em transição: poder e direito no cotidiano da democratização brasileira (1982 a 1988)**. Organização de Joaquim Falcão e Paulo Augusto Franco. Rio de Janeiro: Record, 2018, p. 133.

²²⁶ BICUDO, Hélio. O verdadeiro caminho da democracia. In.: Emir Sader (Org.). **Constituinte e Democracia no Brasil hoje**. São Paulo: Editora brasiliense, 1985, p. 177.

verdade a Comissão, sendo fruto do acordo de lideranças, não assumiu a responsabilidade de revisar o vasto catálogo que compunha o entulho autoritário. Isso só aconteceria se o acordo fosse renovado neste sentido.²²⁷ Para a Comissão a emergência de se refazer o processo eleitoral superava a análise de outros temas como as legislações de segurança nacional, de imprensa etc.

O dep. Egídio F. Lima (PMDB-PE), ao expor sobre o tema que ficou incumbido, qual seja das alterações na lei orgânica dos partidos, traça uma dificuldade no seu trabalho de rever a legislação editada e modificada pelo regime de exceção, confessando que “talvez, fosse melhor partir do nada”, ao lembrar países redemocratizados ao período, constatou que “ao menos, os elaboradores dos novos estados de direitos nascentes, (...) não se viram embaraçados com diplomas deformados e concepções legais cavilosas”.²²⁸ A percepção é um exemplo de como a legalidade autoritária construída na ditadura brasileira deixou suas marcas permanentes, tornando o trabalho de desentranhá-la mais difícil, conforme se argumentou apresentado no capítulo anterior de um autoritarismo que altera a estrutura do estado de direito.

A primeira reunião, após a instalação, ocorreu no dia 19 de março. As atas que contêm da primeira à vigésima segunda reunião, no dia 17 de setembro, acham-se no DCN do dia 30 de novembro de 1985, como suplemento.

A fase constitucional inaugurou os trabalhos da Comissão. Diante da urgência, a aprovação de uma emenda à constituição necessitaria de um consenso político maior, sendo germinado ali na interpartidária, ou seja, o objetivo era que os integrantes levassem as pautas aos seus partidos para que facilitasse a votação em plenário.

O trabalho mais relevante, certamente, foi o encaminhamento da Proposta de Emenda à Constituição que originou a Emenda Constitucional n. 25, aprovada em 15 de maio de 1985.²²⁹

²²⁷ CORREIO BRAZILIENSE. João Gilberto: ainda há muito entulho a remover. 20.5.1985. Hemeroteca Digital. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=028274_03&pasta=ano%20198&pesq=%22ainda%20h%C3%A1%20muito%20entulho%20a%20remover%22&pagfis=69832>. Acesso em 17 de nov. 2022.

²²⁸ BRASIL. Diário do Congresso Nacional. Atas de Comissão. 30.11.1985. A fala foi proferida na 4ª reunião, no dia 28 de março de 1985.

²²⁹ A Lei 7.332, 7 de julho, de 1985, também foi uma proposta da Comissão, contudo, com o propósito de se fazer adequação às modificações da EC nº 25/1985. Ver a sua tramitação: BRASIL. Diário do Congresso Nacional. 5.6.1985. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD05JUN1985.pdf#page=52>>. Acesso em 17 de nov. 2022.

A partir da PEC n. 2, de 1984²³⁰, foi elaborado um texto substitutivo, apresentado ao Plenário do Congresso Nacional, no dia 7 de maio, do qual foi designado relator o próprio dep. João Gilberto (PMDB-RS). A apresentação do substitutivo em uma emenda em trâmite foi uma estratégia para acelerar o processo.

A proposta foi discutida entre os dias 7 e 9 de maio. Nos dias que antecederam a análise da PEC, João Gilberto adjetivava o Congresso Nacional como “lento, pesado como um paquiderme”.²³¹ A Comissão havia concluído a fase constitucional já no dia 9 de abril. O deputado federal imaginava que seria possível a aprovação em meados do aniversário, no dia 25 de abril, da deliberação da emenda Dante de Oliveira, como um marco histórico.

O texto apresentado ao plenário abordou “três grandes linhas básicas” conforme expôs o deputado relator. Reconheceu o direito do voto ao analfabeto; discutiu-se durante a Comissão sobre elegibilidade, abrindo possibilidade de ao menos o analfabeto pudesse se candidatar como vereador, o que não foi acolhido no substitutivo. Reestabeleceu a liberdade de organização partidária, inclusive, pondo fim à fidelidade partidária. Tratou da autonomia municipal, com as eleições de prefeitos e vereadores.

Sobre as eleições presidenciais diretas, o substitutivo incorporou o projeto que, no mesmo dia, o presidente da república, José Sarney havia enviado ao Congresso Nacional, indicando aquele relator “uma homenagem ao autor da mensagem”.²³²

O deputado José Genoino (PT-SP) considerou-a como uma manobra política, referindo-se ao fato de que a Comissão Interpartidária era favorável à proposta, salvo uma posição que vinha da Aliança Democrática, “foi preciso que o Presidente José Sarney fizesse uma grande encenação política para captar apoio para seu governo. Queremos tocar nesses pontos sob pena de o Congresso Nacional estar sendo tutelado de nova

²³⁰ BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 2, 1984. Estabelece eleições diretas nos municípios considerados estâncias hidrominerais. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/17967>. Acesso em 3.fev.2023.

²³¹ FOLHA DE S. PAULO. Lentidão do Congresso irrita parlamentar. 2.05.1985. Acervo da Folha. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=9125&keyword=Tribunal%2CFederal&anchor=4279993&origem=busca&originURL=&pd=2080b0b16b164a1923af67e5d9f49ce4>. Acesso em 26.jan.2023.

²³² Diário do Congresso Nacional. Publicado em 8.05.1985, p. 723.

maneira, sob nova forma, sob novos modos.”²³³ Genoíno, insistiria, ainda, na atuação “tímida e limitada” da Comissão.²³⁴

Com a liberdade de organização partidária, partidos que estavam na ilegalidade, retornaram à cena política, como o caso dos partidos comunistas, PCB e PC do B.

A Comissão desempenhou, portanto, o seu desígnio na reconfiguração de uma parte significativa da institucionalidade do país. O editorial da Folha reconheceu o êxito da comissão: “Sem dúvida, o Congresso teve a seu encargo a maior parte das decisões políticas. Estas vieram através dos trabalhos da comissão encarregada de remover resquícios autoritários da legislação eleitoral e partidária. (...) são pontos que inscrevem na construção de uma democracia autêntica no País.”²³⁵

Luis Felipe Miguel sinaliza que a “construção institucional costuma ser apontada como o aspecto mais exitoso da nossa transição política”²³⁶. Esse papel pode ser percebido a partir de uma “edificação do conjunto de instituições características das democracias liberais”²³⁷, sobre a qual, sintetiza ser “o sentido das transições” ao redor do mundo. À Comissão coube, especialmente, reaver um processo eleitoral menos autoritário, retirando uma parte de cidadãos e cidadãs de uma categoria de segunda classe, mesmo que, como diante de um “direito pela metade”, pois os analfabetos puderam votar, mas não ser votados. Ao acompanhar essa tendência mundial de uma percepção ainda minimalista da democracia, revela, em certa medida, um apego a uma “divisão estrita do trabalho político”.²³⁸ Aliás, a posição sobre os analfabetos se manteve na Constituição de 1988. É importante anotar que a Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições da Assembleia Nacional Constituinte teve influência dos trabalhos da Comissão Interpartidária. Uma pesquisa que se debruce sobre essa informação poderia gerar resultados interessantes para identificar outros papéis que a Comissão desempenhou, a conjugar o período que antecede a ANC e os trabalhos que ocorreram dentro dela.

²³³ BRASIL. Diário do Congresso Nacional. Publicado em 8.05.1985., p. 718. Disponível em https://imagem.camara.leg.br/dc_20b.asp?selCodColecaoCsv=J&DataIn=8/5/1985#/. Acesso em 22 de nov. de 2022.

²³⁴ NETO, José Genoíno. Entulho e desentulho. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, v. 2, p. 09-12, 1985.

²³⁵ FOLHA DE S. PAULO. Julho de 1985. Acervo da Folha.

²³⁶ MIGUEL, Luis Felipe. **Democracia na periferia capitalista**: impasses do brasil. Belo Horizonte: Autêntica, 2022, p. 114.

²³⁷ MIGUEL, Luis Felipe. **Democracia na periferia capitalista**: impasses do brasil. Belo Horizonte: Autêntica, 2022, p. 36.

²³⁸ MIGUEL, Luis Felipe. **Democracia na periferia capitalista**: impasses do brasil. Belo Horizonte: Autêntica, 2022, p 30.

2.2 A convocação da Constituinte: o projeto que tentou remover o entulho

No último dia do primeiro semestre legislativo de 1985, 28 de junho, o presidente Sarney encaminhou ao Congresso Nacional a mensagem contendo a Proposta de Emenda à Constituição que convocou a constituinte. A PEC do presidente continha três artigos, dentre os quais determinava uma constituinte-congressual, ou seja, atribuía ao Congresso Nacional, composto pelos eleitos em 1986, poderes constituintes. Foi necessário enviar outra mensagem ao Congresso, no dia 5 de julho, solicitando urgência para análise.²³⁹ A mensagem indicava uma singularidade no compromisso que se firmava, ou seja, o fato de que a constituinte teria de conviver com a ordem jurídica vigente “cujo império se estenderá até o momento em que for promulgada a nova Constituição.” Por isso, clamava o respeito à lei, “sob pena de instalar-se o caos normativo”.

Após o recesso, a proposta foi lida no dia 7 de agosto, quando designada uma comissão mista para analisar a PEC nº 43, formada por 9 integrantes do PMDB²⁴⁰, 7 do PDS²⁴¹, 5 do PFL²⁴² e 1 do PDT²⁴³, tramitou juntamente com as PEC’s nº 44 e 52. Parlamentares pediram a palavra para registrar que se tratava de sessão histórica. As atas da comissão mista acham-se nos documentos do DCN dos dias 30.11.1985, essa contém a primeira do dia 8 de agosto até o dia 3 de setembro, 3.12.1985, que registra do dia 10 de setembro até o dia 19 de setembro, e 4.12.1985, consta os dias 16 e 18 de outubro

No dia seguinte foi instalada a comissão mista, da qual foi escolhido como relator o deputado Flávio Bierrenbach (PMDB-SP). No dia 21 de agosto, terceira reunião, o relator já indicava o que seria uma preocupação de seu trabalho naquela comissão. Apresentou aos parlamentares dezessete pontos a serem analisados que perfaziam:

um rol de sugestões em torno de uma revisão constitucional destinada a atuar como instrumento de *neutralização do resíduo autoritário* existente. Há uma pergunta prévia: a Assembleia Nacional Constituinte deve conviver com o resíduo autoritário que existe nesta Constituição ou não? Poderá, eventualmente, esta Comissão que aqui está apresentar

²³⁹CORREIO BRAZILIENSE. Governo fará nova mensagem sobre constituinte: Planalto esqueceu de incluir no texto pedido de prioridade na tramitação. Há mais falhas. 3.jul.1985. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=028274_03&pasta=ano%20198&pesq=%22Governo%20far%C3%A1%20nova%20mensagem%20sobre%20constituinte%22&pagfis=71462>. Acesso em 22 de nov. de 2022.

²⁴⁰ Senadores Helio Gueiros, José Ignacio Ferreira, Alfredo Campos, Alcides Saldanha e os deputados João Agripino, João Gilberto, Flavio Bierrenbach, Milton Reis e Luiz Henrique.

²⁴¹ Senadores Aloysio Chaves, Helvidio Nunes, Lenoir Vargas, Octavio Cardoso e os deputados Siqueira Campos, Bonifácio de Andrada e Gorgonio Neto.

²⁴² Senadores Carlos Chiarelli (substituído por Marcondes Gadelha), Aderbal Jurema, Nivaldo Machado e deputados Israel Pinheiro e Oscar Correa Jr.

²⁴³ Deputado Nadyr Rosseti (substituído por Nilton Alves).

um substitutivo extirpando da atual Carta Constitucional inúmeras medidas que são inegavelmente de índole autoritária?²⁴⁴

A posição tão logo despertou controvérsias entre os integrantes. O deputado Israel Pinheiro (PFL-MG)²⁴⁵, mencionando a comissão interpartidária (tratada no tópico anterior deste capítulo), da qual havia também participado, lembrou que de maneira similar tentou-se propor mudanças que iriam além da órbita eleitoral e que a conclusão seria a de estabelecer critérios para que pudessem concluir os trabalhos. Falou, em seguida, o deputado João Gilberto, para quem era preciso filtrar os itens propostos pelo relator focando nos aspectos que realmente seriam pré-requisitos para a constituinte, afinal a razão para a convocação “para fazer uma nova constituição é sinal que achamos que toda a que está aí é ruim”. O deputado se mostrava bastante pragmático, característica que apareceu, também, em sua coordenação como relator daquela comissão eleitoral. As colocações demonstravam, de fato, preocupações práticas a serem enfrentadas, das quais concordaram diversos parlamentares, dentre os quais Domingos Leonelli, Bonifácio de Andrada, Alcides Saldanha, Octávio Cardoso, Gorgônio Neto. Ou seja, não se mostraram frontalmente contrários à proposta do relator, apenas, que deveria ser revista a sua extensão.

O dep. João Gilberto, na primeira reunião, sugeriu ao relator que elaborasse uma lista para que fossem ouvidos representantes da sociedade com o fito de contribuírem para o parecer final. Durante a tramitação na comissão mista, no mês de setembro, foram convidados para palestras nomes como, Maria Benevides²⁴⁶ e Afonso Arinos (dia 3), Luciano Mendes de Almeida e Raymundo Faoro (dia 10), Fábio Konder Comparato e Hermann Assis Baeta (dia 12), Jair Meneghelli e Nelson Saldanha (dia 17), Henry Maksoud (dia 19) Dalmo de Abreu Dallari e Carlos Eduardo Moreira (dia 24), Geraldo Ataliba (dia 25), Paulo Brossard e Joaquim dos Santos Andrade (dia 26). Todos com exceção de Afonso Arinos e Paulo Brossard recomendavam uma constituinte exclusiva.

²⁴⁴. DCN. 30.12.1985.

²⁴⁵ Israel Pinheiro Filho viria a ser, em 1987, o terceiro constituinte de sua geração familiar. Seu avô, João Pinheiro foi deputado constituinte da primeira Constituição da República. Seu pai, Israel Pinheiro, foi constituinte em 1946. AVELLAR, Clotildes Teixeira (Org.). *Memórias de Israel Pinheiro Filho: 50 anos de história política*. Belo Horizonte: Historiarte, 2013; PINHEIRO FILHO, Israel. Verbete. CPDOC-FGV. Disponível em: <https://www18.fgv.br/CPDOC/acervo/dicionarios/verbete-biografico/pinheiro-filho-israel>. Acesso em 31 de jan. 2023.

²⁴⁶ Durante a exposição, a Professora e pesquisadora recebeu várias intervenções, em especial do deputado Israel Pinheiro, de modo que o presidente Helvidio Nunes teve de afirmar que “não é da tradição da Casa que a expositora receba apertes” tampouco caberia tréplica. Israel pinheiro, em seguida, prosseguiu a falar e por fim desculpou-se pela sua “impertinência” à professora.

A exposição de Afonso Arinos rendeu comentários elogiosos por parte de alguns parlamentares. Oscar Corrêa Júnior dirigiu-lhe uma pergunta sobre entulho autoritário no sentido de qual seria o alcance da comissão mista ao lidar com a questão. O jurista respondeu que a ideia “de que tenhamos que discutir de novo fatos que são profundamente dolorosos para o País, oriundos de uma ditadura brutal, às vezes fatos profundamente tristes de recordação, increpações que serão levantadas, apurações que serão tentadas, tudo isso não facilita a marcha para a paz.”. Concluiu que “reviver tudo isso não seria apenas o afastamento do entulho autoritário. Seria o renascimento das paixões que não cooperarão para a confluência do grande estuário da paz nacional.”.

Nem todos os integrantes partilhavam da opinião elogiosa. José Genoíno preferiu ser mais específico e perguntar sobre as medidas de emergência, o estado de emergência e a lei de segurança nacional, se elas deveriam permanecer. Aproveitou o ensejo para inquirir se não corriam o risco de transformar a Constituinte em um “assunto de jurista e de notáveis e impedindo que ela toque a rua”. Afonso Arinos disse que o deputado era pessimista, e que se Sarney lhe consultasse sobre a LSN, sendo ele muito amigo do presidente, diria para revogá-la, afinal “isso serve apenas para que brilhantes representantes da esquerda brasileira formulem razões contra”. É preciso lembrar que a comissão criada por Sarney (a ideia havia se manifestado desde Tancredo, mas aquele assina o decreto) para elaborar um “pré-projeto” de constituição encabeçada por Afonso Arinos era comentada, inclusive de maneira pejorativa como “comissão dos notáveis”.

Quando chegou o dia de receberem Raymundo Faoro (10.9), iniciou tocando no ponto do modo de convocação da constituinte. Para ele a iniciativa de emenda constitucional por parte do presidente da república era uma forma de fazer viver o Ato Institucional nº 2. A grande tônica de seu pronunciamento foi a da necessidade de uma ruptura, tendo na oportunidade dito “ouvi há poucos dias um discurso do Presidente da República, que agradecia a Deus por não ter havido ruptura. Acho que ele está supondo ruptura como um incêndio nas ruas. Suponho que se agradece à Deus, às vezes, por motivos errados. Devia-se agradecer a Deus exatamente por ter havido uma ruptura.”. Teceu alongadas considerações sobre os poderes constituinte e constituído. Anota-se que Faoro declarou sua intenção de voto, enquanto eleitor, para o deputado Flavio Bierrenbach.

O *Correio Braziliense* noticiava no dia 13 de outubro que Sarney havia recomendado a líderes da Aliança Democrática não aceitarem alterações na emenda, de modo que formassem maioria para “funcionar como um rolo compressor”.²⁴⁷

No dia 15, Flavio Bierrenbach apresenta seu parecer na comissão mista, no qual elabora um substitutivo, para o qual foi concedido pedido de vista coletivo de quarenta e oito horas. 18 de outubro chegou o dia de apreciar o substitutivo do relator. No plenário da comissão mista, Bierrenbach foi surpreendido por sua substituição, ou melhor, como disse em entrevista ao Cedec, havia sido destituído. Relatou que, em diálogo anterior com Ulysses Guimarães, este teria lhe dito que “era consensual e majoritária a fórmula vinda do Planalto”²⁴⁸, a qual diferia de sua redação. O relator havia dito que se tratava de um texto “produzido na calada da noite”.

Naquele dia constavam algumas substituições de integrantes. Pimenta da Veiga, liderança do PMDB, esclarecia que uma das substituições vinha inclusive acompanhada de carta do deputado que lamentava não poder participar. Referia-se à João Gilberto, pois, em depoimento para um livro publicado em 2017, esse disse que havia se desligado da comissão “em protesto, com uma carta”.²⁴⁹

O deputado Giavarina foi o “relator-substituto”. Ele não estava na composição inicial da comissão, entrando no lugar do deputado Milton Reis na noite anterior. Em termos práticos o que ocorreu foi que o deputado apresentou voto em separado que acompanhava um texto substitutivo. Não era de conhecimento de muitos, inclusive da presidência da comissão, tampouco, como já dito, de Bierrenbach. Houve pedido de preferência para ser discutido tal projeto de Giavarina, sobre o qual José Genoíno referiu-se como “golpe regimental”, uma vez que sequer havia sido encerrada a discussão e votada a proposta do relator designado originalmente. Colocada em votação, a preferência foi aprovada. Em seguida, Bierrenbach se retirou da mesa, decidindo transferir as malas que carregava contendo cerca de setenta mil cartas que havia recebido durante seu trabalho. Sobre a tal bagagem, João Gilberto disse, naquele depoimento posterior, que o

²⁴⁷ CORREIO BRAZILIENSE. 13.10.1985. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=028274_03&Pesq=sarney&pagfis=75000. Acesso em 31 de jan. 2023.

Disponível em

²⁴⁸ *Apud*. ROCHA, Antônio Sérgio. Genealogia da Constituinte: do autoritarismo à democratização. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 29-87, 2013.

²⁴⁹ CARVALHO, Luiz Maklouf. **1988 – Segredos da constituinte**: os vintes meses que agitaram e mudaram o Brasil. Rio de Janeiro: Record, 2017, p. 286.

Bierrenbach fez “em protesto pela destituição: estavam cheias de correspondência dos movimentos populares.”.²⁵⁰

Bierrenbach deixou a cortesia de lado para descrever o projeto como “tecnicamente medíocre e politicamente covarde”. O relator original considerava o texto vindo do Planalto como distante de representar os anseios da sociedade, preservava o “*establishment* governamental”. Para ele aquela convocação “em lacônica emenda de apenas três artigos, constitui, a meu ver, o mais grave ponto de ruptura entre o novo governo e o povo, o Estado e a Nação.”²⁵¹

Seu substitutivo era mais abrangente. Pretendia, dentre outros aspectos, revogar as medidas de emergência, o estado de emergência, a hipótese em que o Procurador-Geral da República poderia requerer ao STF a suspensão de mandatos parlamentares nos crimes contra a segurança nacional. O projeto previa, ainda, a revogação do artigo 181 da CF 1967/69, o qual aprovava os atos institucionais e complementares e afastava-os de revisão judicial, o que para o deputado era a “síntese da prepotência arvorada em regra constitucional. Norma símbolo da ditadura militar, que envergonha o direito constitucional brasileiro”.²⁵²

Bierrenbach entendia que essas propostas tinham o sentido de criar condições de liberdade e soberania para a constituinte, daí porque, reportou-se à necessidade corrente do debate público que era o de “remover do ordenamento jurídico atual os resíduos da legislação autoritária que pudessem significar entraves à liberdade de ação da constituinte.”. De sua parte, compreendia que, “dentre os incontáveis instrumentos de arbítrio subsistentes”, seria melhor ater-se ao mínimo do mínimo, “relativo ao próprio texto constitucional vigente”.²⁵³

Além disso, o primeiro artigo do substitutivo estabelecia que, por meio de um plebiscito, a população deveria decidir, no dia dois de março de 1986, se a constituição a ser escrita deveria vir de um congresso-constituente, com os senadores e deputados a serem eleitos em novembro de 1986, ou de um constituinte exclusiva. Também, haveria a consulta sobre se os senadores “biônicos” – eleitos em 1982, conforme a imposição da EC nº 8, do “pacote de abril” de 1977 – deveriam assumir poderes constituintes.

²⁵⁰ CARVALHO, Luiz Maklouf. **1988 – segredos da constituinte**: os vintes meses que agitaram e mudaram o Brasil. Rio de Janeiro: Record, 2017, p. 285.

²⁵¹ BIERRENBACH, Flavio. **Quem tem medo da Constituinte**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, pp. 70-71.

²⁵² DCN. 18 de outubro de 1985. Anais da Câmara dos Deputados, p. 1973.

²⁵³ DCN. 18 de outubro de 1985. Anais da Câmara dos Deputados, p. 1973.

Flavio Bierrenbach escreve o livro *Quem tem medo da Constituinte* motivado, dentre outras coisas, “por um imperativo de preservação da memória”, diante da experiência como relator da comissão mista que analisou a PEC que convocou a constituinte. Publicado em 1986, foi prefaciado por Raymundo Faoro e apresentado por Goffredo Telles Junior. Em sua visão consonante com o debate público, “subsistente da ditadura, o arcabouço jurídico-institucional do país não poderia coexistir com a democracia, não deveria conviver com a Nova República. (...) Daí a necessidade imperativa de remoção urgente do ‘entulho autoritário’, do lixo legislativo acumulado pela produção de duas décadas do abominável regime.”. Foi a partir desse entendimento o seu esforço no texto alternativo mais amplo, conforme explica o sentido que formulou as propostas:

Acrescentei artigos e parágrafos, buscando eliminar, do atual texto constitucional, os dispositivos autoritários nele remanescentes, a fim de que isso se traduzisse em maior liberdade e soberania, em um clima, enfim, mais compatível com o caráter democrático que se espera de uma nova Constituição.

No plenário do Congresso Nacional, Giavarina pronunciou discurso no qual apontava que a solução para aquele momento histórico teria de ser jurídico-política. Essencialmente o aspecto jurídico se revelava determinante na medida em que, conforme alegou, “a grande crise brasileira, que é, antes e acima de tudo, uma crise de direito”. Sua visão ressaltava, também, um papel do poder legislativo nesse processo:

Essa lacuna jurídica, há mais de 20 anos, tem-se tentado, em vão, preencher com muitas emendas aos textos constitucionais de 1946 e 1967, e aos inumeráveis Atos Institucionais e Atos Complementares. Por essa razão pode-se afirmar que o Brasil não tem uma Constituição; o Brasil tem um arremedo de Constituição. Já que o movimento eclodido em 64 (dito²⁵⁴ movimento de redemocratização) não o fez, a “revolução” que inaugurou a Nova República terá que assumir, com o Congresso Nacional, a grande tarefa que a História lhe reserva.²⁵⁵

A redação de Giavarina privilegiava, então, aquela vinda do Planalto. Seu texto alternativo acrescentava à proposta de Sarney um quarto artigo, com oito parágrafos, para tratar da anistia, e um quinto sobre prazos de desincompatibilização de cargos para (in)elegibilidade, o qual modificava o artigo 151 da CF de 1967/69. Com exceção de que,

²⁵⁴ A palavra “dito” não constava nas cópias distribuídas aos integrantes da comissão mista, o que foi destacado por José Genoíno.

²⁵⁵ DCN. 18 de outubro de 1985. Anais da Câmara dos Deputados, p. 1971.

mesmo os artigos “replicados” não ficaram idênticos, de modo que expressão significativa foi suprimida, era “sem prejuízo de suas atribuições constitucionais”.

O deputado José Genoíno argumentou incessantemente contra o substitutivo de Giavarina, levantou questão de ordem para que fosse suspenso, arguiu que era ilegal. Basicamente questão interessante sobre assinaturas tomou a sessão do dia 21 de outubro. O deputado peemedebista Hermes Zaneti havia dito que estava em viagem quando o substitutivo foi apresentado com as assinaturas. Ele havia assentido sua assinatura sem ter visto o material, e depois discordou do conteúdo. Outros confirmaram que o procedimento foi este, mas que era uma praxe parlamentar.

A aprovação do texto definitivo se deu no dia 27 de novembro. É importante apontar, por fim, que a promulgação da Emenda de conteúdo, em grande parte, que coincidia com a proposta do Planalto revela mais um ponto das interferências de Sarney nesse processo. É demonstrativo da relação Executivo-Legislativo. Carlos Chiarelli, líder do PFL no Senado, confirmou à *FSP* que após uma das reuniões do conselho político, Sarney alertava que não permitiria “‘carona’ de propostas polêmicas à sua emenda.”.²⁵⁶

2.3 Fase preliminar da ANC: constituição autoritária intocável?

A ANC foi instalada no dia primeiro de fevereiro de 1987. Os esforços iniciais consistiram na elaboração do regimento interno que daria os rumos dos trabalhos da Constituinte, denominada fase preliminar que teve a duração de mais de um mês, com a aprovação da Resolução nº 2/87, no dia 19 de março. Na segunda sessão, após votação, determinou-se que os senadores eleitos em 1982 eram constituintes, bem como elegeu o deputado Ulysses Guimarães à terceira presidência que assumia simultaneamente, com a da Câmara e de seu partido. Aliás, esse dado ilustra o protagonismo que assume o PMBD na transição, além de explicitar a ligação com o governo Sarney.²⁵⁷

Na sessão do dia 4 de fevereiro, o deputado Maurílio Ferreira Lima (PMDB-PE) encaminhou proposta, para que contemplasse no projeto de resolução do regimento, que conferia à mesa diretora a iniciativa de baixar *resoluções constitucionais*, por meio das quais seria possível alterar a Constituição de 1967/69, uma vez que a soberania da ANC estaria ameaçada caso fosse “balizada” por aquelas normas constitucionais.²⁵⁸ No dia 6

²⁵⁶ FOLHA DE S. PAULO. Congresso tenta mudar Constituinte. 10.ago.1985. Acervo da Folha. Disponível em:

<<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=9225&anchor=4117573&origem=busca&originURL=&maxTouch=0&pd=8e60525f333e6921472bd3df991bc3ec>>. Acesso em 31 de jan. 2023.

²⁵⁷ PAIXÃO, Cristiano. **Constituição em disputa: transição ou ruptura?**...

²⁵⁸ DANC. 4.02.1987. <https://www.senado.leg.br/publicacoes/anaais/constituente/N001.pdf>.

de fevereiro, *O Estado de S. Paulo* estampava “Para Sarney, Constituição é intocável”, segundo dizia que para o presidente a proposta do deputado era uma “aberração”, arguindo que a soberania e liberdade são para a nova Constituição e não para aquela que estava em vigor. O PGR, Sepúlveda Pertence, opinava que a ANC tinha “poderes apenas para interpretar a Constituição, mas não para reformar seu texto”.²⁵⁹ Afonso Arinos também se manifestou no sentido de que a figura das resoluções constitucionais não existia e não poderia ser criada.²⁶⁰

Soberania, dentro dessa proposta, significava poder alterar a ordem vigente. Essa discussão foi ampliada ao longo do debate sobre o regimento interno.

Ulysses designou o senador Fernando Henrique Cardoso como relator do projeto do regimento interno. Até a votação do regimento definitivo, a ANC trabalhava com um documento preliminar, o qual teve por base o regimento da Constituinte de 1945.

No dia 21 de fevereiro, o relator emitiu parecer, após de recebimento de 949 emendas ao Projeto de Resolução nº 2, decidindo por apresentar um substitutivo, com novo prazo para emendas. De saída, o relator pronunciava, “não devemos perder de vista que a Assembléia exerce o seu papel no curso de uma transição política, na qual os seus poderes, ao contrário do que ocorreria com um Poder Constituinte revolucionário, se estabeleceram a partir da ordem jurídica existente.”.²⁶¹ Como é possível perceber da quantidade de sugestões, o projeto mudou bastante, na medida em que foram acatadas, segundo o relator cerca de 600 emendas. Nesse substitutivo foi acrescentado um preâmbulo sobre o qual FHC declarava “não me escusei do assunto mais delicado”, referia-se ele à questão da soberania. Prosseguia sobre a necessidade de se ter instrumentos concretos para tanto, “afirmo que aquilo que possa vir a constranger a feitura desta nova Carta terá em nós *escudo* para que possamos sobrestar as medidas.”. Uma percepção sobre o conflito da vigência de uma ordem autoritária na Constituinte se fazia explícito, “no momento de transição, quando se vai para uma nova ordem, com a velha ordem todavia existente, o caminho, o percurso, é importante. E este não se faz apenas

²⁵⁹ O ESTADO DE S. PAULO. 6.02.1987. Biblioteca do Senado Federal. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/116556/1987_05%20a%2008%20de%20fevereiro_035.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 31.01.2023.

²⁶⁰ O *Correio Braziliense* destacava um trecho dito por Afonso Arinos naquela ocasião “Não é razoável que a Constituinte, tendo saído do ventre da mãe, que é a atual Constituição, passe a considerá-la agora uma prostituta”. 5.2.1987. Hemeroteca Digital. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=028274_03&Pesq=%22entulho%20autorit%c3%a1rio%22&pagfis=94153. Acesso em: 31.01.2023.

²⁶¹ BRASIL. DANC. 22.02.1987. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/017anc22fev1987.pdf#page=19>. Acesso em: 31.01.2023.

com o objetivo lá longe. Ele é tecido. Creio que aqui temos algumas pedras a mais para pavimentar a estrada que nos vai levar de fato à democracia”.²⁶²

O preâmbulo do projeto continha os dizeres “a urgência requerida para que se complete a transição política com a promulgação da futura Constituição, levam os Constituintes a darem prioridade à elaboração da nova Carta *que sepultará definitivamente o entulho autoritário*.”. A noção de que uma constituição serviria para arrematar de vez os entulhos ou resíduos autoritários se confirmava.

Na versão final do Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte (RIANC) houve uma troca de termos, empregava no lugar de “entulho autoritário” a expressão “legislação antidemocrática”.²⁶³ Pompeu de Sousa (PMDB-DF), que além de senador era jornalista, apresentou emenda ao substitutivo do projeto para retirar o termo, sob o argumento de que “não me parece adequada, a um texto destinado a constituir peça histórica, a expressão ‘entulho autoritário’ – cabível apenas na linguagem circunstancial, até certo ponto coloquial, de um transitório modismo jornalístico.”²⁶⁴ A emenda foi aprovada no parecer do relator, com a redação final “*sepultará definitivamente a legislação antidemocrática do regime autoritário*.”.²⁶⁵

Ainda em seu preâmbulo, determinou poderes aos constituintes para “sobrestar medidas” que pudessem “ameaçar os trabalhos e as decisões soberanas da Assembléia, no cumprimento da missão histórica que lhes foi conferida.”²⁶⁶ A inserção do texto ocorreu durante os debates e selaria, como retratou a imprensa, um acordo para afastar o temor do entulho autoritário.²⁶⁷

A previsão dos “projetos de decisão” foi acrescida no primeiro substitutivo do relator. No Capítulo V tratou das proposições que poderiam ser realizadas durante os trabalhos da ANC. Dentre elas, o artigo 58, inciso V, previu a possibilidade de serem propostos os “projetos de decisão”, sobre os quais, explicava o §7º, “destinam-se a regular

²⁶² BRASIL. DANC. 22.02.1987. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/017anc22fev1987.pdf#page=19>. Acesso em: 31.01.2023.

²⁶³ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Projeto de Resolução n. 2-A. Dispõe sobre o Regimento da Assembléia Nacional Constituinte, com emendas oferecidas em Plenário ao Substitutivo do Relator. 23 de fevereiro de 1987.

²⁶⁴ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Projeto de Resolução n. 2-A. Dispõe sobre o Regimento da Assembléia Nacional Constituinte, com emendas oferecidas em Plenário ao Substitutivo do Relator. 23 de fevereiro de 1987.

²⁶⁵ BRASIL. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. 25 de fevereiro de 1987, p. 553.

²⁶⁶ Resolução nº 2,

²⁶⁷ O GLOBO. Acordo afasta temor do entulho autoritário. 21.02.1987. Biblioteca do Senado Federal. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/113453/1987_20%20a%2024%20de%20Fevereiro_028.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 31.01.2023.

matéria de relevância para a Assembléia Nacional Constituinte, não compreendidas nas demais proposições”. Seriam aprovados por um terço dos constituintes, caso houvesse parecer favorável da Comissão de Sistematização, caso contrário seria arquivado.

A medida não só causou extrema controvérsia entre os constituintes, como indicava que as alianças partidárias tomariam um rumo de reformulações profundas. A *Folha de S. Paulo* noticiava o “mal-estar” que a alteração criava entre os próprios peemedebistas, notadamente da ala dita “pró-soberania”, pela possibilidade de o projeto de decisão poder ser arquivado se recebesse parecer desfavorável.²⁶⁸

O PFL discordava totalmente da medida, se unindo ao PDS para derrubar tanto o preâmbulo, como o projeto de decisão. A proposta, noticiava a *Folha de S. Paulo*, vinha do Planalto devido “ao temor de que a Constituinte, armada dos projetos de decisão, passe a co-governar o país”.²⁶⁹ O presidente Sarney teria telefonado ao líder pefelista no Senado, Carlos Chiarelli para impedir a aprovação. Grande parte de sua preocupação resumia na interferência do tempo do mandato da presidência. Todo o impasse dizia respeito, especialmente, à configuração da Aliança Democrática, mas também à relação de Sarney e Ulysses. Para FHC, informa a *FSP*, seria preciso negociar “para recompor os cacos do sistema partidário estilhaçado após a batalha regimental.”.²⁷⁰ De outro lado, o deputado petista José Genoíno buscava facilitar o quórum para aprovação do projeto de decisão.

No dia 24, FHC já apresentava novo parecer considerando as sugestões apresentadas em relação ao primeiro substitutivo, que somavam 693. Em seu relatório informava, diante da complexidade de negociações, que “deixamos de considerar – sem entrar no mérito delas – emendas que propõem alterações no artigo 58, § 7º. As sugestões variavam desde a completa supressão, até a restrição parcial, bem como a ampliação da figura do projeto de decisão. Daí o relator, concluiu que “havendo emendas tão díspares,

²⁶⁸ FOLHA DE S. PAULO. 23.2.1987. Aprovado novo prazo para emendas ao substitutivo do Regimento Interno. Acervo da Folha. Disponível em <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=9787&anchor=4286733&origem=busca&originURL=&maxTouch=0&pd=56b7ca783b77ebe095bbd83d2547b9e1>>. Acesso em: 31.01.2023.

²⁶⁹ FOLHA DE S. PAULO. 23.02.1987. PFL e PDS se unem para derrotar proposta de soberania. Acervo da Folha. Disponível em <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=9787&anchor=4286733&origem=busca&originURL=&maxTouch=0&pd=56b7ca783b77ebe095bbd83d2547b9e1>>. Acesso em: 31.01.2023.

²⁷⁰ A batalha regimental só estava começando. A disputa pelo regimento interno, durante a ANC, é uma das causas associadas ao surgimento do *Centrão*. Ver: GOMES, Sandra. O impacto das regras de organização do processo legislativo no comportamento dos parlamentares. **Revista Dados**, 2006; ROCHA. Antônio. Genealogia da Constituinte: do autoritarismo à democratização. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, 2013.

pareceu-nos melhor deixar o texto como estava e esperar que o Plenário dirima questão desta monta, que é eminentemente política.²⁷¹

O projeto de decisão foi aprovado, realocado na versão definitiva para o Capítulo V, artigo 59, inciso V, §7º. Prenunciava, replicando o trecho preambular, “destinam-se a sobrestar medidas que possam ameaçar os trabalhos e as decisões soberanas” da Assembleia. Com o apoio de um terço dos constituintes, o projeto de decisão era encaminhado à Comissão de Sistematização que poderia emitir parecer favorável, hipótese em que iria ao Plenário, ou, em caso contrário, seria arquivado. Se fosse ao Plenário, teria de ser aprovado ainda por uma maioria absoluta, em dois turnos. O preâmbulo foi mantido tal como no projeto naquela parte.”²⁷².

No período, também, ficou definido o funcionamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com as modificações nos seus respectivos regimentos internos e resolução comum, para adequar às disposições da ANC.²⁷³ Congresso Nacional pela manhã e Constituinte à tarde? Quase isso. Câmara e Senado tiveram previsão de suas sessões às segundas-feiras pela tarde. Reuniram-se extraordinariamente somente em horários que não coincidissem com os da ANC.

Foram 18 projetos de decisão apresentados durante a ANC, os quais, encontravam-se todos em tramitação quando da data de promulgação da Constituição, restando arquivados com o fim dos trabalhos da Constituinte.²⁷⁴ Ainda que nenhum tivesse sido editado, Casagrande e Tibúrcio lembram de duas ocasiões em que a defesa da soberania teve de ser reafirmada. Foram o artigo de Bernardo Cabral, quando das discussões sobre o mandato presidencial de Sarney, e o discurso de Ulysses Guimarães, 28 julho 1988.

O Projeto de Decisão nº 7/1987²⁷⁵ pretendeu suspender a Lei de Segurança Nacional durante os trabalhos da ANC. A legislação, tendo sido alvo de reiteradas críticas

²⁷¹ DANC, 25.2.1987. Nesta etapa, estava localizado no art. 57, V, §7º.

²⁷² Resolução nº 2/1987.

²⁷³ Resolução nº 1/1987.

²⁷⁴ Diário do Congresso Nacional. 16.09.1989. Ver: Ato Conjunto nº 1 de 1989. Determina o arquivamento das proposições apresentadas à Assembleia Nacional Constituinte, pp. 9574-75. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD16SET1989.pdf#page=41>. Acesso em 17 de nov. de 2022.

²⁷⁵ Projeto de decisão nº 7, de 1987: suspende a vigência da Lei de Segurança Nacional durante os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte. CPDOC FGV. Disponível em: <<https://www18.fgv.br/CPDOC/acervo/arquivo-pessoal/UG/impresso/projeto-de-decisao-n-7-de-1987-suspende-a-vigencia-da-lei-de-seguranca-nacional-durante-os-trabalhos-da-assembleia-nacional-constituente>>. Acesso em 17 de nov. de 2022.

por seu perfil conectado à lógica do regime autoritário da qual era oriunda²⁷⁶, despertava preocupações práticas, em especial que pudessem atingir o mandato dos constituintes. A Constituição de 1967/1969 indicava que o Procurador-Geral da República podia requerer, no caso dos crimes contra a segurança nacional, a suspensão do mandato parlamentar, previsão inserida pela EC nº 11/1978, com redação modificada pela EC nº 22/1982²⁷⁷, ambas as emendas que se deram no processo de “abertura”, eivadas de ambiguidades. Como dito, nenhum dos projetos de decisão propostos foi aprovado.

A preservação da soberania da Constituinte justificava a intervenção na ordem vigente, que perfazia a legalidade autoritária viva. O projeto de decisão constitucional, mesmo que não aprovado, explicitou a preocupação de que durante da assembleia seus os trabalhos pudessem ser atrapalhados ou interrompidos, o que se mostrava em muitos instantes ser uma realidade. Afinal, explicita a desconfiança, novamente, da relação Executivo-Legislativo, que se mostrava conflituosa já no momento de convocação da ANC.

2.4 Considerações parciais

A noção de que o regime autoritário foi desmontado aos poucos fez parte de muitos discursos, especialmente, a partir da segunda metade década de 1980. É uma perspectiva que pode ser deslocada em duas vias: a ditadura estava sendo desmontada, ou, a democracia estava sendo construída?

Adam Przeworski argumenta que o grupo político que pretenda derrubar o regime autoritário deve atuar em “duas frentes”. Caminha não somente no sentido de desmantelar o regime, mas também deve criar condições favoráveis aos seus interesses no sistema político que considera inaugurar, o que significa estabelecer “novos arranjos institucionais”. E deve fazer isso simultaneamente.²⁷⁸

Um aspecto a ser ressaltado diz respeito à Aliança Democrática, que perfazia a coalizão política contra o autoritarismo, agregava o partido oficial de oposição durante a ditadura e a dita dissidência do partido governista da ditadura, o PFL. Os episódios que se sucederam indicavam um desagregar das forças políticas, no fim, bastante

²⁷⁶ A primeira legislação de segurança nacional é da década de 1930, sob Vargas.

²⁷⁷ Art. 32, § 5º: “Nos crimes contra a Segurança Nacional, poderá o Procurador-Geral da República, recebida a denúncia e considerada a gravidade do delito, requerer a suspensão do exercício do mandato parlamentar, até a decisão final de sua representação pelo Supremo Tribunal Federal.”

²⁷⁸ PRZEWORSKI, Adam. **Some Problems in the Study of the Transition to Democracy**. In G. O'Donnell, P. Schmitter e L. Whitehead (eds.), **Transitions from Authoritarian Rule**. Comparative Perspectives. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1986, p. 61.

heterogêneas. Afinal, somente uma frente ampla seria capaz de resultar na vitória como a tida no colégio eleitoral. Depois, nem dentro do PMDB era possível sustentar uma união. Aliás, em termos partidários, não é possível sequer afirmar que os atores da oposição (MDB) e situação (Arena) migraram respectivamente para o PMDB e para o PDS, de modo que David Fleischer apontou que, na ANC, com a maioria dos integrantes sendo peemedebistas e pefelistas, no final das contas, era uma maioria arenista, pois 217 constituintes tiveram passagem pela Arena²⁷⁹. Também o surgimento de novos atores, tais como os partidos à esquerda, especialmente o PT, influenciaria essa reformulação.

Mesmo porque o cenário já era muito distinto. O período de 1985 a 1988 marcou a reconfiguração institucional do país. E isso não quer dizer que 1985 representa mudança completa, mas diante da descontinuidade que o ano marca, houve uma ampliação de possibilidades democráticas. Houve uma maior viabilidade criativa por parte das forças democráticas, no sentido acima esboçado.

Mas, como se sabe, as limitações desse processo não foram poucas. Em especial, naquilo que envolveu a relação Executivo-Legislativo.

As mudanças essenciais que ocorreram no ano de 1985 vinham das principais pautas de democratização, notadamente, as eleições diretas e a convocação da constituinte. Ambas se deram pela via da emenda constitucional por iniciativa do presidente da república, medida incorporada na Constituição autoritária, que havia sido inaugurada pelos atos institucionais. Mas, o mais interessante, é que isso se deu não pela impossibilidade de outro ator institucional o fazer. O arranjo político se deu tal maneira que privilegiou os resultados “conciliatórios”, conforme ditava o ritmo do discurso oficial. Isso foi perceptível nos três momentos destacados, seja quando decidem “homenagear” o autor da emenda das eleições diretas ao acatá-la, ou mesmo quando preferiram o “relator-original” da emenda convocatória, pois se afastava da proposta do Planalto, ou como do demonstrativo da tentativa de interferência na soberania da Constituinte. E neste último caso, reitera-se que é “apenas” um demonstrativo, pois a extensa luta da ANC tem muitos outros indicativos de que teriam que reforçar sua soberania ao longo do caminho.

A batalha regimental ultrapassaria a fase preliminar, de modo que a disputa pelo regimento interno, por exemplo, está associada ao surgimento do grupo político do

²⁷⁹ Ver documentário dirigido por Cleonildo Cruz, no qual Fleischer, dentre outros, depõe. *Constituinte 1987-1988*, 2012. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=5K2DewyvjHg>. Acesso em 8 fev. 2023.

Centrão. É importante anotar que o resultado da Constituição de 1988 não se dá somente por seus antecedentes, mas por todo o trabalho que se fez, também, dentro da ANC. Sandra Gomes, por exemplo, argumenta sob o ponto de vista da organização dos trabalhos legislativos, em especial na elaboração dos regimentos internos.²⁸⁰

A grande controvérsia que ocorreu no período diz respeito à modalidade em que ocorreria a constituinte, se dentro do Congresso Nacional que assumiria poderes para tanto, ou, se uma assembleia autônoma. A questão que se colocava acoplada era se haveria uma ruptura ou uma continuidade. Cristiano Paixão dispôs os posicionamentos de atores políticos da época dentro de “séries discursivas”. Muitos deles aparecem nesta pesquisa.

Durante o momento pré-constituinte encenava-se o conflito do que seria providenciar as melhores condições para constituinte e o que seria ir além disso. Ou seja, era a de que não se procedesse interferências prévias à competência da constituinte. Eis que chega a vez da ANC e o conflito incide justamente no fato de se ela teria poderes ou não de alterar a ordem vigente.

Dizer que o “processo constituinte brasileiro” é “reativo a um passado imediato de autoritarismo”²⁸¹, é uma marcação da temporalidade da Constituição de 1988. Revisitar com atenção o contexto no qual está situada a Constituição brasileira é compreendê-la melhor, é compreender o seu tempo, de uma Constituição periférica, com seus limites e possibilidades. O próprio texto da Constituição, diz Cristiano Paixão, reconhece esse passado em consideração ao que está disposto no “Ato das Disposições Constitucionais transitórias”, no art. 8º que fala em “atos de exceção”, “ao contrário do que afirmava a retórica do regime”, a ditadura de 1964-1985 foi um regime de exceção.²⁸²

A Constituição promulgada em 1988 é contextualizada como reativa a este último período autoritário. Sua promulgação foi um marco que comporta muitos sentidos. Da transição, da ruptura, da conciliação, de um “verdadeiro” constitucionalismo. A Constituição de 1988, marca, uma outra temporalidade da transição de regimes, ora

²⁸⁰ GOMES, Sandra. O impacto das regras de organização do processo legislativo no comportamento dos parlamentares: um estudo de caso da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). *Dados*, v. 49, p. 193-224, 2006.

²⁸¹ VIEIRA, Oscar Vilhena et al. **Resiliência constitucional**: compromisso maximizador, consensualismo político e desenvolvimento gradual. São Paulo: Direito FVG, 2013, p. 35.

²⁸² PAIXÃO, Cristiano. Entre regra e exceção: normas constitucionais e atos institucionais na ditadura militar brasileira (1964-1985). *História do Direito*, v. 1, n. 1, p. 227-241, 2020.

referenciada como “resultado da transição”,²⁸³ ou, como um exemplo sul-americano de “constitucionalismo democratizante”²⁸⁴.

Por fim, lembra-se que o pacto político-social foi vinculado com a constituinte e com a remoção do entulho autoritário. Esse era o contexto maior, no qual as disputas da época circundaram.

É preciso colocar em perspectiva o que significou o termo entulho autoritário. Como abarcou muitas legislações, inclusive a Constituição de 1967/69, direcionava-se a quase totalidade das normas da ditadura. Com isso, considera-se que o termo apontava para a legalidade autoritária construída de 1964 a 1985. Diante de um momento político que o debate público via como novo, aquelas normas precisaram receber tratamento dos atores institucionais que ganhavam força no jogo político. A ideia de que o entulho autoritário representava as normas a serem “tratadas”, passadas por revisão, é importante para relacionar o uso que se dá ao termo entulho após a promulgação da Constituição de 1988.

Como se sabe muitas das legislações autoritárias permaneceram por muitos anos depois de promulgada a Constituição em 1988, então, significa que o arcabouço ditatorial continuou e segue a ser desmontado? É possível superar a legalidade autoritária herdada? Entender de que forma a legalidade autoritária alterou a estrutura do estado de direito no Brasil configura um desafio de pesquisa bastante complexo e que supõe ir além do que se denomina por entulho autoritário.

O resgate do termo significa compreender as mudanças no discurso, tendo em vista que continua em voga no Brasil pós-1988, com mais de trinta anos de prática constitucional.

Retornar ao processo constituinte não é uma especificidade do estudo histórico. O momento constituinte não é algo ao qual nunca se retorna; não é como se em 1987-88 fosse uma cápsula que escreveu a identidade eterna do país e nunca mais tivesse sido acessada. Ela é acessada cotidianamente, nas disputas de seus sentidos.

²⁸³ BENVINDO, J. Z. Brazil in the Context of the Debate over Unamendability in Latin America. In Albert, R.; Oder, B. (eds.), **An Unamendable Constitution?** Heidelberg: Springer, 2018, p. 349.

²⁸⁴ PAIXÃO, Cristiano. **A constituição em disputa**: transição ou ruptura. Seminário “Construção da estatalidade e linguagem jurídico-política”, PPGD-UFSC, sob a coordenação do Prof. Airton Seelaender, em outubro de 2011.

3. A legalidade autoritária (re) inventada

*E o demo – que é só assim o significado dum azougue maligno
(...) Arre, ele está misturado em tudo.*²⁸⁵

A história constitucional brasileira confirma que a relação entre direito e autoritarismo não é uma novidade. De que forma ela se manifesta no Brasil pós-1988, ou, ainda como se dá a relação entre constitucionalismo democrático e práticas autoritárias? O assunto requer pensar a articulação de categorias como a legalidade autoritária, o entulho autoritário e estoque autoritário, para compreender a presença de práticas autoritárias no pós-1988.

Como visto no capítulo anterior, os elementos normativos herdados do período ditatorial foram denominados, na prática e na teoria, de entulho autoritário. A perspectiva de uma legalidade autoritária que não foi superada implica dizer que há normas autoritárias que não foram extintas do ordenamento jurídico e persistiram após a Constituição de 1988. Isso quer dizer que a Constituição de 1988 não cuidou de desativá-las?

A legalidade autoritária, em um primeiro aspecto, pode ser vista como aquela produzida pela ditadura civil-militar de abril de 1964 a dezembro de 1984. Ou seja, há uma delimitação temporal que informa o que está contido no conceito. Quando se diz que a legalidade autoritária persiste após o período militar, não se trata exatamente de uma continuidade, pois há uma nova configuração institucional que possibilita novos usos da legalidade autoritária que não somente aqueles circunscritos ao passado. O autoritarismo do pós-1988 não necessariamente trata-se de dispor, conquanto de outro modo, das leis ditatoriais.

Maria Pia Guerra e Roberto Machado Filho, ao tratarem da Lei de Segurança Nacional, consideram que, durante a ditadura, ela tinha o sentido de se valer do aparato estatal dos *órgãos de repressão política*, portanto, o importante era o “arranjo institucional” no qual a norma estava inserida. Os autores pretendem destacar um sentido de distinção para o uso da legislação quando esses arranjos vão se alterando, desde o período dito “distensão”, até o período imediatamente depois da promulgação da

²⁸⁵ ROSA, J. Guimarães. **Grande sertão**: veredas. São Paulo: Companhia das Letras.

Constituição. O interessante do argumento é que, a despeito da permanência da LSN, o seu uso foi diverso daquele do passado.²⁸⁶

Conrado Hübner Mendes indica que “os trinta anos da Constituição de 1988 ajudaram a perceber que o entulho autoritário não era entulho, mas estoque.”²⁸⁷. O artigo foi escrito para a revista *Quatro cinco um*, publicado em 1º de março de 2020. Com esta afirmação, considera-se que o autor propõe uma nova forma de compreender a legalidade autoritária dentro da democracia e como ela se conjuga com as práticas constitucionais.

A metáfora do entulho autoritário para o autor é demasiada benevolente; trata-se de um otimismo. É considerar o elemento autoritário como algo estático. A viragem no conceito, ao propor a outra metáfora de estoque autoritário, parece bastante importante para entender o autoritarismo no Brasil pós-1988. Ao contrário daquela, esta compreende o fenômeno autoritário como algo em movimento. Por isso, muito mais difícil de ser identificado; mais ainda de ser desentranhado.

Afinal, não está a se falar de figuras que simplesmente são resquícios da ditadura civil-militar de 1964-1985, como assimilou grande parte do uso do termo durante a transição. Conrado Mendes argumenta que há uma espécie de autoritarismo reciclado, ou seja, se performam “novas formas de autoritarismo”. Significa que não seria suficiente expurgarmos algumas legislações autoritárias do sistema, tal como se fez, por exemplo, com a não recepção, pelo STF, da Lei de Imprensa (2009) ou com a revogação da Lei de Segurança Nacional, pelo Congresso (2021), para citar duas das mais simbólicas da ditadura.

O período que vai de 1984 a 1989 foi marcado por altas expectativas na reconstrução institucional que visava a democracia. Os desafios durante a “transição” foram enormes. Ainda que se tenha detido, no capítulo dois, ao contexto imediatamente anterior e inicial da Constituinte, a plena vigência da ordem constitucional autoritária vibrou até o último segundo que antecedia a promulgação da Constituição de 1988. O ano seguinte foi marcado pelo retorno, após décadas, das eleições diretas para o cargo da presidência da República.

²⁸⁶ GUERRA, Maria Pia; MACHADO FILHO, Roberto Dalledone. Fim do constitucionalismo autoritário? Os debates sobre a permanência da Lei de Segurança Nacional na redemocratização (1978-1987). **Revista Direito e Práxis**, v. 14, n. 1, p. 193-223, 2023.

²⁸⁷ MENDES, Conrado Hübner. O entulho autoritário era estoque. **Quatro, cinco, um**, 1 de março de 2020. Disponível em: <https://www.quatrocinco.um.com.br/br/artigos/d/o-entulho-autoritario-era-estoque>. Acesso em 21 de nov. 2022.

Alguns episódios da experiência brasileira são posicionados entre ditadura e democracia. Há quem considere o fim dos atos institucionais como fim da ditadura, mas que isso não significaria a democracia.²⁸⁸ Essa visão foi contestada no final do primeiro capítulo. A passagem de poder aos civis, nas eleições presidenciais indiretas, costuma ser o marco principal de fim da ditadura. A promulgação da Constituição de 1988 é outro marco significativo. Há, ainda, quem afirme que a ditadura tenha acabado somente com o retorno completo das eleições diretas.²⁸⁹ Entre um e outro evento, explicita a dificuldade em associar processos que comportam múltiplas dimensões a datas certas. O fim da ditadura e o estabelecimento da democracia são tanto mais difíceis de apontar datas, porque são processos que assimilam prazos mais longos.

Representa, também, uma confirmação da tese de Anthony Pereira sobre a ditadura brasileira, porque o modo como o uso do direito se deu na atuação do padrão repressivo deixou suas marcas a ultrapassar o tempo que circunscreve os anos de 1964 e 1985.

Ainda que muitos eventos representem uma disputa no sentido de quando o país se tornou democrático (ou, de quando parou de ser ditadura), o Brasil posiciona-se dentre as democracias da terceira onda²⁹⁰, na qual, além de outras regiões, estão inseridos exemplos da América Latina, após a saída de regimes autoritários. Ao período de expansão democrática alia-se a denominação de “ondas de constitucionalismo”. Nesse caso há identificação da terceira onda democrática com o surgimento de momentos constituintes. A elaboração feita por Cristiano Paixão nominou de constitucionalismo democratizante²⁹¹. O final dos anos 1980 no Brasil, de fato representou uma esperança democrática. Mas, tal otimismo, tão logo, encarou fortes tempestades.

A literatura que contesta as teorias desenvolvidas dentro das subdisciplinas da transitologia e da consolidologia considera a experiência da América Latina como um

²⁸⁸ REIS, Daniel Aarão. **Ditadura e democracia no Brasil: do golpe de 1964 à Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Zahar, 2014, p. 74.

²⁸⁹ CODATO, Adriano N. Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. **Revista de sociologia e política**, p. 83-106, 2005.

²⁹⁰ As ondas da democracia foram analisadas por Samuel Huntington. O autor compreendeu que em determinados períodos, países se direcionavam em maior parte para a democratização, do que o contrário. Foram três ondas analisadas: a primeira, 1828-1926; a segunda, 1943-1962; a terceira, a partir de 1974, com a análise até 1990. Observou que as ondas democráticas eram seguidas por “contra ondas” ou “ondas reversas”. A ditadura civil-militar brasileira pertence à segunda onda reversa. HUNTINGTON, Samuel P. Democracy's third wave. **Journal of democracy**, v. 2, n. 2, p. 12-34, 1991.

²⁹¹ Aqui, especificamente, o caso sul-americano. PAIXÃO, Cristiano. **A constituição em disputa: transição ou ruptura**. Seminário “Construção da estatalidade e linguagem jurídico-política”, PPGD-UFSC, sob a coordenação do Prof. Airton Seelaender, em outubro de 2011.

laboratório no qual é possível verificar como os termos “transição” e “consolidação” podem ser *escorregadios* quando associados à democracia.²⁹² As críticas às subdisciplinas se dirigem no sentido de que elas acabam por valorizar a acepção cronológica, em detrimento de critérios substantivos. Aplicam às transições um “excepcionalismo metodológico”, ou seja, para analisar esses períodos, considerados imprevisíveis, seria preciso aplicar teorias que não são as mesmas para aqueles “normais”, de estabilidade política.²⁹³ No final da década de 1990, autores como Paulo Sérgio Pinheiro, Juan Méndez e Guillermo O’Donnell, publicam textos para tratar da questão da violência, injustiça e discriminação com foco na região latino-americana.²⁹⁴

A experiência latino-americana se mostra, em sua história, envolta de instabilidade, tanto democrática, como constitucional. Essa instabilidade é relacionada tanto com o surgimento de novas constituições, como o quanto as constituições são modificadas, por emendas, por exemplo. Gabriel Negretto²⁹⁵, por exemplo, construiu uma base de dados interessante para tratar das mudanças constitucionais em uma perspectiva de longo prazo. Ainda, pode ser citado, Roberto Gargarella que se propõe a analisar, também em perspectiva temporal de séculos, as diversas fases do constitucionalismo na região.²⁹⁶ Mas, essa instabilidade que costuma associar a região não é uma peculiaridade. Constitucionalistas observam que a instabilidade estende à análise constitucional global²⁹⁷ na medida em que “constituições e democracias constitucionais” podem ser tão

²⁹² MIGUEL, Luís Felipe. **Democracia na periferia capitalista**: impasses do Brasil. Belo Horizonte: autêntica, 2022, p. 81.

²⁹³ VITULLO, Gabriel. Transitologia, consolidologia e democracia na América Latina: uma revisão crítica. **Revista de Sociologia e Política**, n. 17, p.53, 2001.

²⁹⁴ O’Donnell trata de uma “severa incompletude do Estado, em especial em sua dimensão legal.” Ver: MENDEL, Juan E.; O’DONNEL, G.; PINHEIRO, Paulo Sérgio. **Democracia, violência e injustiça**. O Não-Estado de Direito na América Latina. São Paulo: Paz e Terra, 2000. P. S. Pinheiro também publica um artigo em apartado no qual reaparece o termo, cujo conteúdo é reproduzido em parte na obra. PINHEIRO, Paulo Sérgio. Democratic governance, violence and the (un)rule of law. Brazil: The burden of the past, the promise of the future. **Daedalus**, vol. 129, n. 2, 2000. É importante assinalar que Paulo Sérgio Pinheiro adota em muitos trabalhos a perspectiva de um “autoritarismo socialmente implantado”, abordagem que não é a dessa pesquisa.

²⁹⁵ Os estudos de Gabriel Negretto são importantes para analisar características constitucionais da América Latina que se dão em um longo período temporal. Para tanto, construiu uma base de dados que pode ser encontrada em um sítio eletrônico mantido pelo autor: <http://la-constitutionalchange.cide.edu/>. Acesso em 10. Mar. 2023.

²⁹⁶ GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas de la Constitución**: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010). Buenos Aires: Katz editores, 2015.

²⁹⁷ O *Comparative Constitutional Project* contém uma base de dados sobre constituições ao redor do mundo, mantido pelos pesquisadores do direito constitucional comparado Zachary Elkins, Tom Ginsburg e James Melton. Disponível em: <https://comparativeconstitutionsproject.org/about-ccp/>. Acesso em 10 mar. 2023.

efêmeras que “vem e vão, se não com o passar das estações, com a mudança de gerações”.²⁹⁸

Há ponto interessante a ser ressaltado diante das análises recentes que têm surgido sobre a crise da democracia no sentido global. Os escritos dos autores que consideram a experiência do sul global têm uma pretensão de climatizar aquelas teorias que têm como modelo as democracias europeias e estadunidense. Como Luís Felipe Miguel assinala, “o que é desmontado nunca esteve inteiro: a democracia liberal, o estado de direito, a igualdade formal, os sistemas de bem-estar social.”.²⁹⁹ Nem por isso, essa perspectiva recusa o diagnóstico de crise, declínio ou desdemocratização. Na região, ela assume dimensões diferentes, ou seja, primeiro reafirma os “limites estreitos” das democracias latino-americanas, depois, tem relação com o aprofundamento da desigualdade social.³⁰⁰

Com essa consideração, há uma reflexão a ser colocada. Aqui, o sentido de “desmontado” é oposto daquele que se tratou no capítulo anterior. Lá tratava-se de desmontar a ditadura. Aqui, considerando as conquistas democráticas e o novo contexto institucional, a democracia é assolada. Portanto, isso revela que o autoritarismo na história constitucional brasileira não se trata, essa pesquisa tenta argumentar, de uma mera continuidade. Ainda que certo aspecto de continuidade possa se ter um sentido maior dentro de algumas áreas de investigação, como os estudos em segurança pública. Mas, nem mesmo nessas áreas deixa de contestado.

Diante dos comentários esboçados aqui a respeito de aproximações, notadamente da América Latina, é preciso afirmar, desde já, que há muitas diferenças dos países que compõe a região e como aqui o foco é o Brasil, é preciso incursionar em seu contexto, tanto fazendo parte do processo compartilhado, bem como apresentando particularidades. Juliano Zaiden Benvindo apresenta uma ressalva aos estudos que têm a perspectiva de ver o movimento de “ondas”, comum em análises comparatistas, pois eles podem representar apenas uma realidade fragmentada, ao esconder particularidades sobre os países. É claro que parte do pressuposto de que tais produções oferecem conexões bastante profícuas e que conseguem cruzar de maneira habilidosa elementos históricos e

²⁹⁸ GRABER, Mark A.; LEVINSON, Sanford; TUSHNET, Mark. Introduction. In. GRABER, Mark A.; LEVINSON, Sanford; TUSHNET, Mark (Ed.). **Constitutional democracy in crisis?**. Oxford University Press, 2018, p. 5.

²⁹⁹ MIGUEL, Luís Felipe. **Democracia na periferia capitalista: impasses do Brasil**. Belo Horizonte: autêntica, 2022, p. 95.

³⁰⁰ MIGUEL, Luís Felipe. **Democracia na periferia capitalista: impasses do Brasil**. Belo Horizonte: autêntica, 2022, p. 96.

geográficos, por exemplo. Contudo, sua perspectiva é de que uma atenção deve ser redobrada quando se trata de caminhos incertos.³⁰¹

Emílio Peluso Meyer compreende que há desafios particulares enfrentados por diferentes países, conforme a identidade constitucional de cada lugar, quer dizer, “as particularidades contextuais que envolvem a autenticidade de um dado projeto constitucional.” Pretende ir além das questões afirmadas por autores que tem por ponto de partida as democracias “consolidadas” do ocidente, tal como EUA e Europa, conquanto utilize de literatura de autores estrangeiros. O autor está interessado em saber como o projeto constitucional brasileiro é afetado pelo autoritarismo em curso.³⁰²

Conflitos políticos e democráticos são inerentes à vida democrática constitucional³⁰³ e eles devem ocorrer dentro do âmbito normativo entalhado em uma ordem constitucional, ou seja, a constituição serve para permitir dentro de seus limites os conflitos políticos próprios de uma dada comunidade.³⁰⁴ Essa capacidade de suportar momentos de estresses, mas sem provocar ruptura ou mudanças permanentes, foi reconhecida, na Constituição de 1988 como resiliência constitucional.³⁰⁵ A esse dever de acomodar os conflitos, a Constituição brasileira cumpriu com destreza por décadas. Ocorre que essa perspectiva passou a ser desafiada. O período do mandato bolsonarista representou o “maior teste de resiliência desde 1988”.³⁰⁶

O Brasil enfrenta um processo de autocratização nos últimos anos. A classificação, segundo o *V-Dem*, é de que o país é uma democracia eleitoral³⁰⁷ desde a década passada, e que seus índices pioraram, por isso, é considerado “autocratizado”.³⁰⁸

³⁰¹ BENVINDO, Juliano Zaiden. *The “Metaphor of Waves” in Latin America: A Fragmentary Reality?* **Int’l J. Const. L. Blog**, Jun. 23, 2021, Disponível em: < <http://www.iconnectblog.com/2021/06/the-metaphor-of-waves-in-latin-america-a-fragmentary-reality/>>. Acesso em 9 fev. 2023.

³⁰² MEYER, Emilio Peluso Neder. **Constitutional erosion in Brazil**. New York: Hart, 2021, p. 13.

³⁰³ POST, Robert; SIEGEL, Reva. **Democratic constitutionalism**. 2015.

³⁰⁴ CHUEIRI, Vera Karam de. **Democracia constitucional e(m) crise: questões normativas e a proposta de uma constituição radical**. In: Marcelo Neves; Carolina R. Santana (Orgs.). **Direito constitucional às margens do Estado**. Porto Alegre: Zouk, 2021, p. 233.

³⁰⁵ VIEIRA, Oscar Vilhena et al. **Resiliência constitucional: compromisso maximizador, consensualismo político e desenvolvimento gradual**. São Paulo: FGV, 2013.

³⁰⁶ VIEIRA, Oscar Vilhena; GLEZER, Rubens; BARBOSA, Ana Laura Pereira. **Supremocracia e Infralegalismo Autoritário: o comportamento do Supremo Tribunal Federal durante o governo Bolsonaro**. **Novos estudos CEBRAP**, v. 41, p. 591-605, 2023.

³⁰⁷ O último relatório de 2023, considera as características da democracia eleitoral como “Multiparty elections for the executive are free and fair; satisfactory degrees of suffrage, freedom of expression, freedom of association.”. Disponível em: https://www.v-dem.net/documents/29/V-dem_democracyreport2023_lowres.pdf. Acesso em 10 mar. 2023.

³⁰⁸ Os relatórios do V-Dem trabalham com o índice nominado LDI (*Liberal Democracy Index*) que é composto de dois outros índices o EDI (*Electoral Democracy Index*) e o LCI (*Liberal Component Index*). O EDI parte da classificação de “poliarquia” de Robert Dahl (qualidade das eleições, direitos individuais, liberdades de imprensa e associação).

A eleição e o mandato de Jair Bolsonaro se colocam como marco da autocratização brasileira não sem razão. A destruição se mostrou uma interface política bolsonarista, pois pretendia “destruir políticas e políticos”³⁰⁹ conforme o ex-presidente entoava “o Brasil não é um terreno aberto onde nós pretendemos construir coisas para o nosso povo. Nós temos é que desconstruir muita coisa. Desfazer muita coisa.”³¹⁰.

O plano de governo de Jair Bolsonaro de 2018, intitulado “o caminho da prosperidade”, dizia que “as leis e nossa Constituição serão nossos instrumentos.”³¹¹ As leis e a Constituição foram instrumentos do governo bolsonarista, mas a seu próprio modo. Bolsonaro reduziu a Constituição a quatro linhas, a um papel, a um campo de futebol, ou de batalha. Por vezes, rodeou que situaria dentro das quatro linhas ou fora delas a depender da reação que tivesse dos outros poderes com base em suas ações, notadamente, do órgão de cúpula do Poder Judiciário.³¹²

Bolsonaro corresponde a muitas das características que foram descritas pelos autores que analisam o fenômeno da autocratização global. É possível dizer que há evidências de que há um compartilhamento de um manual dos autocratas. Além de emprestar os elementos do próprio constitucionalismo democrático para empreitadas autoritárias, empresta as práticas que sequestram a constituição. A começar pelo fato de que Bolsonaro foi denominado como o “Trump dos trópicos”, em razão das comparações explícitas que o próprio ex-presidente, e seus filhos, faziam com Donald Trump. As análises acadêmicas exploraram as semelhanças, as quais eram muitas vezes provocadas pelos atores. Para Bolsonaro, por exemplo, poderia representar uma “normalização” de suas condutas, especialmente porque se trata de uma referência a tradição de democracia.³¹³ O 8 de janeiro, no Brasil, sofreu os ares de uma “tragédia anunciada”, justamente por ter se inspirado no 6 de janeiro, nos Estados Unidos, o que o fez ficar

³⁰⁹ AVRITZER, Leonardo. **Política e antipolítica nos dois anos do governo Bolsonaro**. In: AVRITZER, Leonardo, et al. (Orgs.). **Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política**. Belo Horizonte: Autêntica, 2021, p.13.

³¹⁰ A fala foi proferida em um jantar em Washington (EUA), com lideranças conservadoras. **Valor Econômico**. 18.3.2019. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/03/18/nos-temos-e-que-desconstruir-muita-coisa-diz-bolsonaro-durante-jantar.ghtml>> Acesso em 28 fev. 2023.

³¹¹ O plano de governo de 2018 de Jair Bolsonaro “o caminho da prosperidade”. Disponível em: https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/proposta_1534284632231.pdf. Acesso em 9 fev. 2023.

³¹² COLLETA, Ricardo Della. Bolsonaro acusa inquérito de Moraes de ilegal e ameaça jogar 'com as armas do outro lado' em 'antídoto fora da Constituição'. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 4 ago. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/08/bolsonaro-acusa-inquerito-de-moraes-de-ilegal-e-ameaca-antidoto-fora-das-4-linhas-da-constituicao.shtml>. Acesso em 10 mar. 2023.

³¹³ NOBRE, Marcos. O caos como método. **Piauí**. Edição 151, abril, 2019. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-caos-como-metodo/>. Acesso em 23 set. 2021. NOBRE, Marcos. **Ponto final: a guerra de Bolsonaro contra a democracia**. Todavia, 2020, p. 20.

conhecido como o “capitólio dos trópicos”.³¹⁴ Para mais, Bolsonaro reduz a democracia a uma versão simplificada, abraçou o majoritarismo, ao confiná-la à estrita vontade da maioria.³¹⁵ Essa posição ficou marcada com a fala quando ainda deputado federal, proferiu “as minorias têm que se curvar às majorias”, a qual foi repetida em várias ocasiões depois, na presidência da República.³¹⁶ É uma concepção clara de um uso de um elemento democrático para afrontar o constitucionalismo.

A literatura que olha para esses fenômenos pelo aspecto jurídico tenta indiciar uma novidade quanto ao manejo do direito, apresentando-a como uma forma mais sofisticada de exercer o poder por meios não democráticos.

Anthony Pereira considerou que o estudo sobre a legalidade autoritária iria além da investigação acadêmica, possibilitando conexões práticas. Ele seria uma advertência às cidadãs (aos) de que “também seus direitos podem ser demolidos aos poucos, através de lei, ordens executivas e procedimentos administrativos adotados um de cada vez. Violência do Estado, legalidade politicamente manipulada e injustiça grosseira são perigos sempre presentes em todos os regimes políticos.”³¹⁷

3.1 O sequestro de constituições: constitucionalismo democrático nas mãos de autoritários

Este tópico tem o objetivo de apresentar e refletir sobre uma parte da literatura que propõe o diagnóstico de que os novos autocratas ao redor do mundo se utilizam das categorias do constitucionalismo democrático para propósitos autoritários. Para tanto, esses estudos consideram que o uso do direito tem sido uma novidade. Tanto mais, pela maneira sofisticada que os líderes empreendem práticas autoritárias por meio das ferramentas jurídicas.³¹⁸ No primeiro capítulo restou claro que a relação entre direito e autoritarismo não é uma novidade em si. Além disso, objetiva-se que a característica “sofisticada” possa ser associada somente ao formato diagnosticado pelos autores. Com

³¹⁴ BARBARA, Vanessa. O Trump dos trópicos cai em desgraça. **New York Times**. 10.1.2023. <https://www.nytimes.com/pt/2023/01/10/opinion/bolsonaro-brasil-lula.html>. Acesso em 22 fev. 2023.

³¹⁵ MEYER, Emilio Peluso Neder. Constitucionalismo Iliberal. **Revista Direito e Práxis**, v. 13, p. 2595-2622, 2022.

³¹⁶ <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2022/07/15/bolsonaro-defende-falas-transfobicas-minorias-tem-que-se-adequar.htm>. PERES, Daniel. A definição do populismo. *Quatro, cinco, um*.

³¹⁷ PEREIRA, Anthony W. **Ditadura e repressão**: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina. São Paulo: Paz e Terra, 2010, p. 294.

³¹⁸ “O enredo do populismo autocrático é mais sinuoso e sofisticado do que o dos autocratas do passado, com seus tanques.”. VIEIRA, Oscar Vilhena. Legalismo autocrático. **Folha de S. Paulo**. 25.5.2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/oscarvilhenavieira/2019/05/legalismo-autocratico.shtml>. Acesso em 28 set. 2021.

isso, não se pretende afirmar que não há novidades quanto ao fenômeno da autocratização global. A literatura que aborda o tema, inclusive desde a perspectiva jurídica, apresenta grande contribuição para o reconhecimento de autocratas e suas técnicas. Contudo, o argumento aqui explicitado deve ser revisto até que ponto é novidade quanto ao aspecto do direito e em que medida há sofisticação no modo como é empregado, em especial, quando compara com experiências pretéritas. Não é objeto desse tópico realizar uma revisão de literatura ampla sobre autocratas que sequestram constituições. As referências são utilizadas na medida em que auxiliam a fazer objeção pontual.

Há, ainda, a posição de que tais autoras (es) não estão pensando o contexto brasileiro para elaborar e desenvolver os conceitos. Portanto, não necessariamente, as categorias poderiam ser aplicadas ao processo de erosão com as particularidades do país. Ou seja, nesse ponto, não há objeção referente à teoria e sim observações quanto ao uso que poderia fazer dela. Pesquisadoras (es) brasileiras (os) bebem da fonte dessa literatura, mas buscam fazer adequações e intermediações para o Brasil, o que parece ser um exemplo apropriado de se utilizar a teoria. É o caso do infralegalismo autoritário desenvolvido no tópico seguinte.³¹⁹

Os diagnósticos de instituições revelam que não somente as democracias enfrentam desafios, bem como, há o surgimento do que foi caracterizado como *autocratização*. As democracias não só estariam estagnadas, estão também retrocedendo.³²⁰

Os relatórios do *V-Dem* e do *Freedom House* são utilizados de maneira bastante difundida por acadêmicas(os). Tanto para partir dos diagnósticos que fazem, bem como para criticar seus índices e classificações. De todo modo, as produções acadêmicas sobre democracia não os perdem de vista.³²¹

³¹⁹ O *Project of Autocratic Legalism* (PAL) presta uma homenagem à autora que difundiu o conceito e, basicamente, integra pesquisadoras(es) do Brasil, da Índia e da África do Sul. A Fundação Getúlio Vargas (São Paulo) faz parte do PAL. Disponível em: <https://direitosp.fgv.br/projetos-de-pesquisa/projeto-estado-direito-legalismo-autoritario-pal-project>. Acesso em 1 mar. 2023.

³²⁰ Reflexões críticas sobre o fenômeno da recessão democrática: LEVITSKY, Steven; WAY, Lucan. The myth of democratic recession. *Journal of democracy*, v. 26, n. 1, p. 45-58, 2015; SCHMITTER, Philippe C. Crisis and transition, but not decline. *Journal of Democracy*, v. 26, n. 1, p. 32-44, 2015.

³²¹ O V-Dem nomeia o fenômeno da autocratização. O Instituto Varieties of Democracy (V-Dem) é sediado na Universidade de Gotemburgo, Suécia. Os relatórios anuais analisam 202 países, com recorte temporal de 1978 em diante, elaborados com base em cinco princípios que servem de base para os indicadores. Os relatórios estão disponíveis em: <https://www.v-dem.net/publications/democracy-reports/>. Acesso em 15 fev. 2023. O Freedom House, desde 1972 produz relatórios anuais. Sua metodologia toma como base a Declaração Universal de Direitos Humanos (1948). Possui vinte e cinco indicadores que são agrupados em duas categorias, de direitos políticos, e de liberdades civis. A partir da pontuação, classificam os países (no último relatório foram 195), entre livres, parcialmente livre, ou, não livres. Ver: Freedom in the world 2023.

A começar pela observação dos títulos dos relatórios feitos pelo *Varieties of Democracy (V-Dem)*³²². Em 2018, sob a perspectiva de grupos excluídos politicamente, tais como em razão de gênero, condições econômico-sociais, etc, questionam os limites de uma democracia para todas as pessoas. Em 2019, percebem os desafios globais das democracias, como a manipulação da mídia, do estado de direito e das eleições, a polarização, e desinformação. Em 2020, tratam da aceleração da autocratização, de modo que, as autocracias, desde 2001, situam-se em uma onda crescente, há mais pessoas vivendo em países com regimes não democráticos. Em 2021, sob o título de “Autocratization turns viral”, o relatório investiga o retrocesso democrático em curso, ainda considerando a reação dos países frente à pandemia da *Covid-2019*.

Portanto, a abordagem explícita, ano a ano, o processo de declínio das democracias. É importante ressaltar que os relatórios tomaram como palavras intercambiáveis retrocesso e autocratização, de modo que este significa a “democratização ao reverso”, ou seja, há uma movimentação da democracia para a autocracia. O espectro de tipos de regimes contém a democracia liberal, a democracia eleitoral, a autocracia eleitoral e a autocracia fechada.

Diante da quantidade de países que encontram problemas de declínio democrático, Kim Lane Scheppele destacou que há uma particularidade no modo pelo qual esse fenômeno ocorre. A autora reflete sobre o uso do direito sobre esses processos. Indica que a nova geração de autocratas sequestra constituições, utilizando a linguagem do constitucionalismo e da democracia.

Scheppele tornou popular na academia a expressão *legalismo autocrático*. O conceito se perfaz quando “mandatos eleitorais e mudanças constitucionais e legais são usados a serviço de uma agenda iliberal”³²³. Scheppele preocupa-se com o uso do direito como “como ferramenta de consolidação do poder”³²⁴, portanto vai ressaltar, além de tudo, a criação de novas normas. Um legalista autocrata, conforme pode ser identificado, usualmente, como aquele que eleito democraticamente realiza um ataque às instituições

Disponível em: <https://freedomhouse.org/sites/default/files/2023-03/FIW_2023_50Years_DigitalPDF.pdf>. Acesso em 10 mar. 2023.

³²² O Instituto V-Dem é sediado na Universidade de Gotemburgo, Suécia. Os relatórios estão disponíveis em: <https://www.v-dem.net/publications/democracy-reports/>. Acesso em 15 fev. 2023.

³²³ SCHEPPELE, Kim Lane. Autocratic legalism. *The University of Chicago Law Review*, v. 85, n. 2, p. 545-584, 2018.

³²⁴ SCHEPPELE, Kim Lane. Autocratic legalism. *The University of Chicago Law Review*, v. 85, n. 2, p. 545-584, 2018.

de controle de suas condutas³²⁵. O termo legalismo autocrático foi utilizado, em 2015, por Javier Corrales para descrever o governo de Hugo Chávez na Venezuela.³²⁶

Scheppele enfatiza que não está a se tratar dos autoritários da geração dos nossos pais.³²⁷ Aqui ela sugere que o mundo das ditaduras do passado era “preto e branco” e por isso mais fácil de perceber uma orientação política contra ou a favor do constitucionalismo. Este trabalho argumenta que essa visão merece uma objeção e recorre para tanto à história constitucional brasileira e o modo como o direito foi utilizado na ditadura civil-militar. Como se viu no primeiro capítulo, as marcas da construção da ordem constitucional autoritária foram a ambiguidade, a seletividade e a dualidade. Por isso, o papel do direito estava um tanto mais, ou muito mais, matizado do que se poderia supor. Muitas pesquisas sobre as funções do direito em regimes não democráticos pretendem justamente se contrapor à perspectiva de que não havia complexidades. É claro que, a exemplo da ditadura brasileira, havia aparente simplificação daqueles que apoiavam o governo e daqueles que lhe faziam oposição. Mas, esse foi um traço um tanto manufaturado pela ditadura. Por exemplo, quando forçou o bipartidarismo, permitindo que ele existisse enquanto fosse conveniente para o regime repressivo. Quando se seguiu o período transicional da década de 1980, as posições ficaram ainda mais matizadas.

Emílio Peluso Meyer, como aqui, também argumenta que não se pode falar em novidade quanto ao uso do direito para fins autoritários, exatamente ao considerar a contribuição do conceito de legalidade autoritária de Anthony Pereira. A perspectiva de Meyer é ainda mais relevante por investigar a experiência autoritária brasileira em suas produções.³²⁸ Seu repertório, portanto, coloca em contexto as relações entre normalidade e excepcionalidade na história constitucional brasileira. Por isso, aponta que “é a razão pela qual não é uma completa novidade o uso indevido de institutos jurídicos e constitucionais na perseguição de um objetivo político.”³²⁹

Rosalind Dixon e David Landau argumentam que a referência a uma hegemonia do constitucionalismo democrático liberal pode ser só retórica e aparente, na medida em

³²⁵ SCHEPPELE, Kim Lane. Autocratic legalism. *The University of Chicago Law Review*, v. 85, n. 2, p. 545-584, 2018.

³²⁶ CORRALES, Javier. The authoritarian resurgence: autocratic legalism in Venezuela. *Journal of Democracy*, v. 26, n. 2, p. 37-51, 2015.

³²⁷ SCHEPPELE. Not Your Father's Authoritarianism: The Creation of the "Frankenstate". *European Politics and Society*, 2013.

³²⁸ MEYER, Emilio Peluso Neder. *Ditadura e responsabilização: elementos para uma justiça de transição no Brasil*. Arraes Editores, 2012.

³²⁹ “That is the reason why it is not a complete novelty to misuse constitutional or juridical institutes in pursuit of a political objective.”. MEYER, Emilio Peluso Neder. *Constitutional erosion in Brazil*. New York: Hart, 2021.

que o domínio desse modelo “abriu espaço para novas formas de autoritarismo”.³³⁰ Consideram, também, que os autoritários estão mais legalistas do que antes, dado que, esse domínio diz respeito às formas do modelo, na predominância de sua linguagem em muitos países do mundo. Isso seria proveitoso aos líderes autoritários, pois suas práticas restariam disfarçadas em uma roupagem da democracia liberal. Trata-se, conforme os autores, de uma *ambiguidade*, e ela é usada como ferramenta.

Dixon e Landau e Scheppele tratam igualmente, ao longo de seus argumentos, de uma característica que pertence aos líderes autocratas do período recente, qual seja a hipocrisia. Isso para dizer que autocratas proferem críticas à violação da democracia constitucional, com o objetivo de disfarçar as suas próprias violações.

A maioria dos países ao redor do mundo, atualmente, pertence ao tipo de regime da autocracia eleitoral. Tal diagnóstico desloca a atenção para as pesquisas que analisam os regimes híbridos. Scheppele considera que há cada vez uma dificuldade maior em classificar os países em dois polos exatos, quais sejam, democracia e autocracia.³³¹

Há uma literatura bastante sólida que analisa os regimes híbridos, inclusive no sentido de pluralizar a categoria tipos de regime. É uma produção contraposta à ideia de que todo regime não democrático está se movendo para a democracia, portanto se dá ao revés dos estudos da transitologia e da consolidologia. Steven Levitsky e Lucan Way analisam que alguns regimes se estabilizam combinando características democráticas e autoritárias. Identificam uma espécie de regime híbrido denominada de “autoritarismo competitivo”.³³²

Scheppele concebe o termo “democraduras” para referir-se a um tipo especial dentro dos regimes autoritários competitivos, no qual, a partir da combinação de características da democracia e da ditadura. O ponto especial de tais regimes é o de que investem em uma legitimação constitucional, contudo esvaziam o sentido de seu conteúdo liberal constitucional.³³³ A autora entende que é possível que se faça isso por meio das “piores práticas constitucionais”. Sobre elas, será abordado.

³³⁰ DIXON, Rosalind; LANDAU, David E. **Abusive Constitutional Borrowing**: legal globalization and the subversion of liberal democracy. Oxford University Press, 2021, p. 11.

³³¹ SCHEPPELE, Kim Lane. Worst Practices and the Transnational Legal Order (Or How to Build a Constitutional “Democratorship” in Plain Sight). **Wright Lecture, University of Toronto**, v. 2, 2016.

³³² LEVITSKY, Steven; WAY, Lucan A. Elections without democracy: The rise of competitive authoritarianism. **Journal of democracy**, v. 13, n. 2, p. 51-65, 2002; LEVITSKY, Steven; WAY, Lucan A. **Competitive authoritarianism: Hybrid regimes after the Cold War**. Cambridge University Press, 2010.

³³³ SCHEPPELE, Kim Lane. Worst Practices and the Transnational Legal Order (Or How to Build a Constitutional “Democratorship” in Plain Sight). **Wright Lecture, University of Toronto**, v. 2, 2016.

O tipo de regimes que identifica como democraduras não é exatamente central nesse trabalho, pois, não se trata do caso brasileiro. Contudo, é interessante notar como a mobilização desse conceito opera aqui.

Odorico Paraguaçu, prefeito da fictícia cidade de Sucupira, famoso personagem de Dias Gomes de “O Bem-Amado”, pode ajudar a explicar a relação que se pretende fazer. Em 1981, assim se pronunciou: “Eu sou partidário da *democradura*. Um regime que faz as conjunções das merecedências da democracia com os talqualmentes da ditadura. (...) Na democracia o povo escolhe a gente, os governantes. Na *democradura*, a gente escolhe o povo que vai escolher a gente.”³³⁴

É realmente curioso que o vocábulo tenha aparecido no contexto brasileiro, em plena ditadura. Inclusive essa fala que aparece no episódio “A Grande Entrevista” foi censurada, como noticia o *Jornal do Brasil*. Com isso, não se quer dizer que Odorico e Scheppele estão falando a mesma coisa. Scheppele olha para uma região muito diferente do mundo e em época, em absoluto, distinta. Feito esse alerta muito importante, o que o uso das palavras revela é que há ressonância no vocabulário, que, afinal de contas, não pode passar despercebido. Demonstra, em certa medida, que há temas universais acoplados a essas discussões que envolvem democracia, ditadura e direito.

3.2 O “novo entulho bolsonarista”

O termo *entulho* retorna, agora, em uma nova cena política, pela voz do atual ministro da justiça. Flávio Dino afirmou que se está diante de um “novo entulho autoritário”, ao referir-se a uma parcela da produção normativa de quatro anos do governo Bolsonaro, também denominado de “entulho bolsonarista”³³⁵ Ao empregar o termo, o ministro evidencia uma estratégia do governo Bolsonaro que será abordada neste tópico.

Antes de mais, é preciso dizer que a (anti)governabilidade³³⁶ bolsonarista foi caracterizada por ter um estilo próprio, afinada ao método do caos. Tal metodologia aposta no colapso institucional³³⁷, pois Bolsonaro se construiu no contexto de crise e se

³³⁴ De 1980 a 1984, o seriado “Bem Amado” foi transmitido na televisão, como adaptação do romance de Dias Gomes. O episódio “A Grande Entrevista”, no qual a menção sobre democraduras aparece, a fala havia sido cortada pela censura do regime militar. O fato foi noticiado pelo *Jornal do Brasil*, “Três anos de sucesso e o impasse da censura”. *Jornal do Brasil*. 21.6.1981. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_10&pasta=ano%20198&pesq=democradura&pagfis=288462. Acesso em: 2.mar.2023.

³³⁵ Flávio Dino concede entrevista ao programa “Roda Viva”, no dia 19 de dezembro de 2022 comentando o que entende por “entulho bolsonarista”. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Kg1U6j2f95U>. Acesso em 20 dez. 2022.

³³⁶ AVRITZER, Leonardo. *Política e antipolítica*: a crise do governo Bolsonaro. Todavia, 2021.

³³⁷ NOBRE, Marcos. O caos como método. *Piauí*, 151, abril, 2019.

manteve no agravamento de crises. Isso quer dizer que as “crises sobrepostas”³³⁸, da democracia liberal e da pandemia, não tiveram o sentido exclusivo de ser um desafio ao governo, senão foram combustíveis para o padrão de atuação de Bolsonaro. Em outras palavras, o governo não se posicionou no sentido de enfrentar crises, mas sim aproveitou, e até mesmo exacerbou, os conflitos que dela advieram. Esse modo de fazer política que privilegiou o caos reverberou na maneira pela qual se fez uso do direito para atingir os objetivos.

Em relação ao uso do direito, algumas estratégias se destacam. Pesquisadoras brasileiras atentas à literatura que indica o sequestro ou apropriação de elementos do constitucionalismo democrático liberal para avançar em práticas autoritárias, analisam o caso brasileiro sob o governo de Jair Bolsonaro, considerando que ele se insere nesse contexto global, mas, por outro lado, apresenta peculiaridades.

Há dificuldade em adequar o caso brasileiro à categoria que corresponde a técnicas abusivas que se dirigem a mudanças constitucionais, as quais contemplam as emendas constitucionais e substituição constitucional³³⁹, ao menos em sua forma estrutural³⁴⁰, o que seria a perspectiva do constitucionalismo abusivo³⁴¹. Certamente, a segunda opção não reflete o país, até porque não se vislumbram tentativas sérias de substituir a atual Constituição.³⁴² Em relação às emendas constitucionais, há análise que aproxima o salto de emendas que se deu, em especial, nos últimos anos do mandato do

³³⁸ CHUEIRI, Vera Karam de. **Democracia constitucional e(m) crise**: questões normativas e a proposta de uma constituição radical. In: Marcelo Neves; Carolina R. Santana (Orgs.). **Direito constitucional às margens do Estado**. Porto Alegre: Zouk, 2021, p. 233.

³³⁹ “O método de Bolsonaro nunca se encaixou perfeitamente naquele classificado como legalismo autocrático nem naquele dito constitucionalismo abusivo.” VIEIRA, Oscar Vilhena; GLEZER, Rubens; BARBOSA, Ana Laura Pereira. Supremocracia e Infralegalismo Autoritário: o comportamento do Supremo Tribunal Federal durante o governo Bolsonaro. **Novos estudos CEBRAP**, v. 41, p. 591-605, 2023; CÂMARA, Heloisa Fernandes; ALMEIDA, Ana Paula Cardoso. Estratégias de erosão constitucional no Brasil: bolsonarismo e a desconstituição por meios legais e administrativos. **Revista Direito e Práxis**, 2022.

³⁴⁰ Barbosa e Robl identificam que, no Brasil, ainda que o problema do constitucionalismo abusivo não seja estrutural, há razão para preocupação na medida em que episódios no país remetem ao fenômeno, dando destaque à relação com o hiperpresidencialismo. BARBOZA, Estefânia Maria Queiroz; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Constitucionalismo Abusivo. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, v. 12, n. 39, p. 79-97, 2018.

³⁴¹ David Landau cunhou a expressão “constitucionalismo abusivo” quando ocorre “o uso de mecanismos de mudança constitucional para erodir a ordem democrática”.

³⁴² Conquanto o assunto de substituir a Constituição de 1988 tenha aparecido recentemente no debate: BUSTAMANTE, Thomas; MEYER, Emilio Peluso Neder; CATTONI, Marcelo Andrade; PEREIRA, Jane; BENVINDO, Juliano; PAIXÃO, Cristiano. Why replacing the Brazilian constitution is not a good idea: A response to professor bruce ackerman. **Int'l J. Const. L. Blog**, Jul, v. 28, 2020.

ex-presidente Bolsonaro, e o processo de autocratização.³⁴³ Mas, mesmo aqui, há preferência em abordar o caso diante de outros conceitos.³⁴⁴

O que parte da literatura tem demonstrado é que a fluência na criação normativa de Bolsonaro se situou no campo infralegal, em relação aos poderes administrativos. Como pontua Magna Inácio, “decisões infralegais dão ao presidente a chance de, *silenciosamente*, mudar políticas nas franjas e nos vácuos das leis”.³⁴⁵ A autora identifica a presença do *unilateralismo presidencial*, o que significa “ações diretas do chefe do Executivo na condução das ações do governo para além da discricionariedade delegada ao presidente.”. A edição de decretos é uma atribuição do presidente da República conferida pela Constituição de 1988, (artigo 84, inciso IV).³⁴⁶ Contudo, a autora argumenta que “a edição de medidas infralegais tem considerável potencial de ampliar” a discricionariedade do presidente, extrapolando os limites constitucionais.³⁴⁷

Oscar Vilhena Vieira, Rubens Glezer e Ana Laura Pereira Barbosa dão o nome de *infralegalismo autoritário* ao fenômeno, no qual há abuso, especialmente, do poder discricionário na edição de decretos. Os autores apontaram que a quantidade de decretos editados pelo governo Bolsonaro, no primeiro ano de mandato, supera os dos governos que o antecederam, em igual período. Bolsonaro editou 537 decretos, FHC, 408, Lula, 383, Dilma, 240.³⁴⁸ Mas, a quantidade, por si, indicia, mas não dá o tom exato da estratégia.

³⁴³ BENVINDO, Juliano Zaiden. Brazil’s Frenetic Pace of Constitutional Change under Bolsonaro: Why and What Next? **ConstitutionNet**, 26 ago 2022. Disponível em: <https://constitutionnet.org/news/brazils-frenetic-pace-constitutional-change-under-bolsonaro-why-and-what-next>. Acesso em 10 set. 2022.

³⁴⁴ Por exemplo, “desmembramento constitucional” (*constitutional dismemberment*). A teoria do desmembramento constitucional foi desenvolvida por Richard Albert para contrapor-se à dicotomia desenvolvida na teoria constitucional que identifica as mudanças constitucionais ou como emendas, ou, como substituição constitucional. O desmembramento abre a possibilidade para que a dicotomia se transforme em um espectro, no qual, é possível perceber emendas, desmembramentos ou substituições constitucionais. ALBERT, Richard. Constitutional amendment and dismemberment. **Yale J. Int’l L.**, v. 43, p. 1, 2018.

³⁴⁵ INÁCIO, Magna. **Poder Executivo**: presidência e gabinete. In: AVRITZER, Leonardo, et. al (Orgs.) **Governo Bolsonaro**: retrocesso democrático e degradação política. Belo Horizonte: Autêntica, 2021, p. 67.

³⁴⁶ “Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...) IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;”.

³⁴⁷ INÁCIO, Magna. **Poder Executivo**: presidência e gabinete. In: AVRITZER, Leonardo, et. al (Orgs.) **Governo Bolsonaro**: retrocesso democrático e degradação política. Belo Horizonte: Autêntica, 2021, p. 79.

³⁴⁸ Somente a título de comparação, sem fazer a análise qualitativa que os autores incursionam no artigo, no segundo ano do mandato de Bolsonaro, a tendência confirma, pois também excede o número de decretos editados em relação aos demais governos. 2020, são 398. Nos governos FHC, 345, Lula, 383 e Dilma, 220. No terceiro mandato há uma mínima diferença. 2021, são 332. Nos governos FHC, 337, Lula, 328, e Dilma, 297. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/decretos1>. Acesso em 14 de fev. 2022.

Diante da indisposição de governar de forma harmoniosa com os outros poderes, não seria de surpreender que o ex-presidente não contemplava “coalizão ampla e estável” no Legislativo,³⁴⁹ somado o fato de que era minoria na posição partidária no Congresso. Aliás, muito pelo contrário, Bolsonaro proferiu diversos ataques ao Congresso Nacional e ao Supremo Tribunal Federal. Foi motivo para que pesquisadores o vissem como um teste³⁵⁰ ao presidencialismo de coalizão.³⁵¹ Isso significa ao olhar para a estratégia do infralegalismo autoritário, Vieira, Glezer e Barbosa verificaram como se deu a governabilidade do governo Bolsonaro, notadamente, em sua primeira metade. Essa governabilidade, na visão dos autores, teve a percepção de analisar como a relação entre os poderes foi articulada. Inclui, portanto, a reação do Poder Judiciário quanto às investidas bolsonaristas na produção normativa e para além dela.

Seriam algumas das razões principais da escolha pelo caminho que prescinde de negociação congressional. Significa que a partir de decretos Bolsonaro avançou em sua agenda substantiva, em detrimento da iniciativa de proposições legislativas e de emendas constitucionais. Nesses casos, bem como no das medidas provisórias, as propostas devem passar pelo Poder Legislativo para serem aprovadas.

Até mesmo as medidas provisórias, instrumentos de iniciativa exclusiva do chefe do Executivo federal, perdem espaço para aquelas figuras, conquanto utilizadas de maneira ampla tanto no referido governo, como em anteriores. Ocorre que no caso de Bolsonaro, o percentual de medidas provisórias convertidas em lei é o mais baixo. Além disso, é preciso lembrar que em mais de uma ocasião, houve “devolução” da medida provisória pelo Congresso Nacional, prática muito rara que pode ser lida, no mínimo como uma sinalização política de desacordo, além de levantar a disputa sobre quem dá a “última palavra” entre os poderes.³⁵² Também em relação aos decretos a reação legislativa

³⁴⁹ Um realinhamento posterior com o Poder Legislativo foi alçado, na segunda metade do mandato, a partir dos entrelaçamentos com o que ficou conhecido como “orçamento secreto”, no representou aproximação com o grupo político do *Centrão*, que consistia em troca de apoio parlamentar, por meio das denominadas “emendas de relator”. Ver: PIRES, Breno. Orçamento Secreto de Bolsonaro. **Estadão**. 8 maio 2021. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/orcamento-secreto-de-bolsonaro-entenda-o-passo-a-passo-do-esquema/>. Acesso em: 11 mar. 2023; PIRES, Breno. Segredos do orçamento. **Piauí**. 6.jun.2022. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/segredos-do-orcamento/>. Acesso em: 11 mar. 2023.

³⁵⁰ ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. (1988), 31 **Dados: Revista de Ciências Sociais** 5; LIMONGI, Fernando. ‘Democracy in Brazil Presidentialism, Party Coalitions and the Decision-making Process’ **Novos Estudos CEBRAP** 3, 2007.

³⁵¹ BENVINDO, Juliano Zaiden. Informal Co-Optation Semi-Presidentialism: Bolsonaro’s Most Successful Autocratizing Strategy, **Int’l J. Const. L. Blog**, May 12, 2022. Disponível em: <<http://www.iconnectblog.com/2022/05/informal-co-optation-semi-presidentialism-bolsonaros-most-successful-autocratizing-strategy>>.

³⁵² CÂMARA, Heloísa; MOREIRA, Egon B. Os controles de constitucionalidade de medidas provisórias. **Jota**, 15.6.2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/os-controles-de->

negativa pode ser confirmada por meio da proposição de projetos de decreto legislativo que podem suspender os decretos.³⁵³

É importante levantar uma observação de que a perspectiva está inserida na temática da atividade legislativa do Poder Executivo. Não é de hoje que essa é uma preocupação de estudos³⁵⁴, que se dirigem, em especial, ao cenário latino-americano. Cheibub, Elkins e Ginsburg, por exemplo, identificam que a marca que distingue o presidencialismo na região é justamente a concessão de poderes legislativos ao presidente.³⁵⁵ É a partir desse ponto que Roberto Gargarella, inclusive, evidencia o hiperpresidencialismo, um sintoma de que constituições que comportam cada vez mais direitos, mas que não reconfiguram a “sala de máquinas”, na qual comporta a organização e os limites do poder político, que segundo o autor, permanece intacta.

Oscar Vilhena Vieira oferece objeção à tese do hiperpresidente, dentre outras coisas, ao argumentar que o infralegalismo autoritário se mostrou presente no governo Bolsonaro exatamente em razão de não ter tido, em especial naquela primeira metade do mandato, força o suficiente para articular sua agenda dentro do Congresso Nacional.³⁵⁶ Ou seja, a ideia de superpoderes presidenciais está sempre em contato com outras dimensões que a coloca em posição relativa. É o alerta que Juliano Zaiden Benvindo faz sobre a perspectiva do estudo sobre as “ondas”, que posiciona o hiperpresidencialismo como marca que aproxima Brasil de outros países da região. Um sistema presidencial, argumenta, é multidimensional, portanto, requer o reconhecimento da presença de outros fatores determinantes.³⁵⁷

constitucionalidade-de-medidas-provisorias-15062020. Acesso em: 11 mar. 2023; CLÈVE, Clemerson. **Medidas Provisórias**. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. NASCIMENTO, Roberta. Sobre a constitucionalidade da “devolução” de medidas provisórias. **Jota**, 29.6.2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/sobre-a-constitucionalidade-da-devolucao-de-medidas-provisorias-29062020>. Acesso em: 11 mar. 2023.

³⁵³ Conforme o conceito oferecido pelo site do Congresso Nacional: “Proposição que visa a regular as matérias de competência exclusiva do Poder Legislativo, sem a sanção do Presidente da República.” Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-legislativo/-/legislativo/termo/projeto_de_decreto_legislativo_pdl.

³⁵⁴ No Brasil, conferir, por todos: CLÈVE, Clemerson Merlin. **Atividade Legislativa do Poder Executivo**. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021; do mesmo autor: **Medidas Provisórias**. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

³⁵⁵ CHEIBUB, José Antonio; ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom. Latin American presidentialism in comparative and historical perspective. **Tex. L. Rev.**, v. 89, p. 1707, 2010.

³⁵⁶ ONZE SUPREMOS # 92. Resiliência Constitucional. Entrevistado: Oscar Vilhena Vieira. 27 de maio de 2022. Disponível em: <<https://open.spotify.com/episode/49T3OHxOBXEfbkQdqx8kTU?si=a4588a487f994444>>. Acesso em: 11 mar. 2023.

³⁵⁷ BENVINDO, Juliano Zaiden. The “Metaphor of Waves” in Latin America: A Fragmentary Reality? **Int’l J. Const. L. Blog**, Jun. 23, 2021, Disponível em: <<http://www.icconnectblog.com/2021/06/the-metaphor-of-waves-in-latin-america-a-fragmentary-reality/>>. Acesso em 9 fev. 2023.

A agenda substantiva, a qual se referem Vieira, Glezer e Barbosa, é aquela que contrasta com as pautas mais burocráticas (ainda que essa seja de extrema relevância), trata-se de pautas materiais, objeto que compõe o cerne das promessas ao eleitorado. Eis, aqui, outro ponto importante para considerar a questão. As (os) autoras (es) que se debruçaram sobre o tema da inflação administrativa do governo, identificam os temas que mobilizaram a caneta do ex-presidente. Dentre eles, destaca-se a pauta das políticas públicas. A política de controle de armas, por exemplo, sofreu interferências difusas por meio dos decretos, proliferou “emaranhando de normas”.³⁵⁸ Durante a eleições de 2018, a flexibilização da posse e do porte de armas foi uma das promessas da campanha de Jair Bolsonaro.³⁵⁹ As modificações que incidiam sobre Estatuto do Desarmamento (Lei 10.826/2003), é exemplificativo da ação unilateral para alterar “marcos regulatórios de políticas públicas.”.³⁶⁰ Aqui, o aspecto caótico da (anti)governabilidade bolsonarista reverbera no modo de usar o direito de maneira mais evidente. Os decretos foram se sobrepondo, de modo que o controle normativo sobre eles restou prejudicado, ou seja, quando questionados “o governo se adianta na revogação dos instrumentos”.³⁶¹ É o caso dos decretos analisados pelas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 6139, 6466 e 6119, de relatoria do ministro Edson Fachin.

Um dos focos do ministro da justiça, Flavio Dino, tem sido a questão dos decretos sobre armamento da população.³⁶² A pauta tem sido uma das prioridades do governo. No dia da posse do presidente e do vice-presidente, Lula assinou 52 decretos, a maioria sobre questões burocráticas, em especial sobre a organização dos ministérios. Havia dentre eles os decretos que dispunham sobre pautas mais substantivas. A medida faz parte do que foi denominado de “revogação”. Antes de ser nomeado para o Ministério

³⁵⁸ CÂMARA, Heloisa Fernandes; ALMEIDA, Ana Paula Cardoso. Estratégias de erosão constitucional no Brasil: bolsonarismo e a desconstituição por meios legais e administrativos. **Revista Direito e Práxis**, 2022.

³⁵⁹ O plano de governo de 2018 de Jair Bolsonaro “o caminho da prosperidade”, dizia que: “[a]s armas são instrumentos, objetos inertes, que podem ser utilizadas para matar ou para salvar vidas. Isso depende de quem as está segurando: pessoas boas ou más. Um martelo não prega e uma faca não corta sem uma pessoa...”. Disponível em:

https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/proposta_1534284632231.pdf. Acesso em 9 fev. 2023.

³⁶⁰ INÁCIO, Magna. **Poder Executivo**: presidência e gabinete. In: AVRITZER, Leonardo, et. al (Orgs.) **Governo Bolsonaro**: retrocesso democrático e degradação política. Belo Horizonte: Autêntica, 2021, p. 79.

³⁶¹ RIBEIRO, Ludmila; OLIVEIRA, Valéria. “**Eu quero que o povo se arme**”: a política de segurança pública de Bolsonaro. In: AVRITZER, Leonardo, et. al (Orgs.) **Governo Bolsonaro**: retrocesso democrático e degradação política. Belo Horizonte: Autêntica, 2021, p. 327.

³⁶² É significativo que, em uma entrevista coletiva (16.02) do ministro da justiça, dentre três temas da pauta, dois deles de extrema urgência relacionados à crise humanitária dos povos indígenas e aos desdobramentos do 8 de janeiro, o terceiro tenha sido sobre a regulamentação armamentista.

da Justiça e Segurança Pública, Flávio Dino colocou em voga a expressão “entulho bolsonarista” ao liderar o grupo técnico da pauta de justiça e segurança na equipe de transição de governo. O relatório final produzido pelo gabinete de transição contempla uma seção destinada à sugestão de revogação e revisão de normas, em especial, aquelas que afetavam políticas públicas e limitavam direitos.³⁶³ Trata-se de uma triagem feita pela equipe, diante de um universo caótico de normas editadas.

Para além do conteúdo dos decretos editados pelo ex-presidente Bolsonaro, importa a maneira como, por meio dessa prerrogativa, implementou a sua agenda. Portanto, o mais importante a ser ressaltado neste tópico é a articulação da agenda bolsonarista que se dá à margem do Poder Legislativo.

Ocorre que, como no caso do infralegalismo autoritário, quando há manifesta inconstitucionalidade e/ou ilegalidade, o poder judiciário – notadamente, o STF – é instado a realizar o controle, há um processo não tão perceptível à primeira vista nominado de fadiga da legalidade, que acaba por desgastar a instituição, toda vez que deve decidir sobre o caso.³⁶⁴

É possível ainda, dizer que essas práticas e muitas outras não descritas aqui, antes de significarem um “desvio” do constitucionalismo democrático liberal, acabam por ferir a legalidade em sua forma mais elementar. Conrado H. Mendes, por exemplo avaliou como dentro do repertório jurídico bolsonarista, há o *ilegalismo autoritário*, para afastar uma compreensão de que há algo, nem mesmo disfarçado, de legalidade.³⁶⁵

A referência ao “entulho bolsonarista” parece sintetizar bem a estratégia do uso do direito na cena política atual. Demonstra que o ex-presidente fez do Executivo o seu “campo de batalha”³⁶⁶, além de explicitar o aspecto da personalização, afinal o “poder de caneta” era dele.

É preciso lembrar que entulho autoritário ainda é usado no discurso público com referência aos resquícios jurídicos e institucionais da ditadura civil-militar. Com a fala do ministro da justiça, é adicionada uma outra camada, ou, um outro uso ao termo. É válido

³⁶³ BRASIL. Relatório Final. Gabinete de Transição Governamental 2022 Brasília, dezembro de 2022. Disponível em: <https://gabinetedatransicao.com.br/noticias/relatorio-final-do-gabinete-de-transicao-governamental/>. Acesso em 21 fev. 2023.

³⁶⁴ MENDES, Conrado H. Ilegalismo autoritário é obra de juristas. **Folha de São Paulo**, 13 de abril de 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/conrado-hubner-mendes/2022/04/ilegalismo-autoritario-e-obra-de-juristas.shtml>.

³⁶⁵ MENDES, Conrado Hübner Mendes. Ilegalismo autoritário é obra de juristas. **Folha de S. Paulo**. 13 de abril de 2022.

³⁶⁶ INÁCIO, Magna. **Poder Executivo**: presidência e gabinete. In: AVRITZER, Leonardo: **Governo Bolsonaro**: retrocesso democrático e degradação política.

colocar em perspectiva algumas comparações entre os usos, para mostrar uma aproximação importante.

Um aspecto diz respeito a uma posição que marca uma temporalidade. No capítulo anterior, entulho contemplava as normas da ditadura, inclusive a Constituição autoritária, ou seja, a produção normativa de 1964 a 1984. No contexto recente, corresponde a uma parte das normas que foram produzidas entre 2019 e 2022, pelo governo Bolsonaro. Portanto, há uma marcação temporal em ambas. É claro que por se tratar de tempos muito distintos, seu uso se diferencia, não se quer dizer que as normas produzidas têm a mesma carga de sentido. É preciso destacar uma outra diferenciação, este uso, ao contrário daquele do passado, não se refere a uma “ordem constitucional” distinta da qual se contrapõe, como se fez na década de 1980, o que culminou na demanda de uma nova constituição.

Dito isso, retornamos a um aspecto semelhante e que evidencia um ponto central ao qual se tenta argumentar neste trabalho. Os dois sentidos se referem à produção normativa, ou seja, houve uma disposição em utilizar o direito, por parte de quem estava no poder, para o empreendimento de práticas autoritárias, conquanto de maneiras e em contextos que se diferenciam. O direito está relacionado ao autoritarismo nestes dois períodos. Não se quer dizer com isso que o fenômeno é o mesmo. Há muitas diferenças quanto às nuances da relação, inclusive muitas delas explicitadas no primeiro e neste terceiro capítulo. Porém, é revelador de que não é possível afirmar que se trata de uma relação inédita na história constitucional brasileira.

O fato de revigorar, ainda que de outra forma, o termo entulho autoritário no debate político envolve noção de que lhe deve ser dado um tratamento adequado, primeiro porque “entulho bolsonarista” refere-se a miríade de decretos que foram editados entre 2019 e 2022. Disso resulta que todos esses decretos, bem como as relações jurídicas que se constituíram a partir deles devem ser analisadas. Denota que tem de haver, para enfrentar esse entulho, um trabalho de reinstitucionalização, afinal, as estruturas jurídicas sofreram intervenção. Essa é uma das evidências de que as práticas autoritárias em regimes democráticos deixam suas marcas, também produzem efeitos a longo prazo.³⁶⁷

3.3 Práticas desconstituintes e as piores práticas constitucionais

³⁶⁷ GALF, Renata. Revogação é só um dos passos para combater infralegalismo autoritário, dizem pesquisadores. **Folha de S. Paulo**, 18.12.2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/12/revogacao-e-so-um-dos-passos-contra-infralegalismo-autoritario-de-bolsonaro-dizem-pesquisadores.shtml>. Acesso em 21 fev. 2023.

Esse tópico pretende inserir em um contexto mais geral as estratégias de erosão constitucional e de como o autoritarismo se reinventa, sobretudo, por meio das práticas autoritárias dentro da democracia constitucional. Por isso, mostra que a experiência constitucional brasileira tem de lidar com os elementos herdados de seu período ditatorial, mas que a relação entre direito e autoritarismo no presente não é reduzida a eles. Outro ponto que tem se argumentado até aqui é que mais do que *elementos* compõem a herança autoritária. A ditadura inscreveu na experiência constitucional brasileira a combinação entre a normalidade e o excepcional, de modo que a “transição” contribuiu para que se tornassem indiscerníveis. Eis a importância de compreender como a relação direito-autoritarismo se movimenta no tempo político brasileiro.

É necessário identificar quais são as práticas autoritárias que se renovam dentro da democracia e o que elas comprometem. Qual o papel da teoria constitucional com relação às práticas desconstituintes e as piores práticas constitucionais?

A atenção à alteração formal da constituição é tema de grande importância para a teoria constitucional. Conforme demonstra o estudo de Leonardo Barbosa, o debate sobre as alterações no modo como se muda a constituição, a atenção aos procedimentos de aprovação, revela a mobilização entre direito e política e a tentativa de rearranjo entre as categorias. Portanto, são temas de investigação acadêmica e prática importantes, que nunca devem ser negligenciados.³⁶⁸

Em termos mais recentes, há preocupação voltada ao abuso de emendas constitucionais – lembre-se que são mecanismos formais de alteração da constituição – por parte de líderes autoritários para avançarem em seus propósitos, de modo que instrumentalizam o direito para fins políticos autoritários. David Landau cunhou o termo “constitucionalismo abusivo” que considera “o uso de mecanismos de mudança constitucional para erodir a ordem democrática”.³⁶⁹ Mudanças constitucionais, em geral, se concretizam por emendamento ou por substituição constitucional. Atualmente, está disponível uma teoria que contraria essa dicotomia e pretende colocar as mudanças constitucionais dentro de um espectro.³⁷⁰

O caso brasileiro, nos recentes anos em que sofre ponto de inflexão da autocratização, não se mostra como exemplo de constitucionalismo abusivo. Mudanças

³⁶⁸ BARBOSA, Leonardo. **História Constitucional Brasileira**: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012.

³⁶⁹ LANDAU, David. Abusive constitutionalism. **UCDL Rev.**, v. 47, p. 189, 2013.

³⁷⁰ ALBERT, Richard. Constitutional amendment and dismemberment. **Yale J. Int'l L.**, v. 43, p. 1, 2018.

constitucionais recorrentes e substituição constitucional são táticas que não assimilam necessariamente o processo que compõem os desafios à democracia constitucional brasileira atualmente. Há particularidades quanto ao modo pelo qual se utilizou do expediente jurídico infralegal, como demonstrado no tópico anterior.

A Constituição de 1988 é caracterizada por considerável flexibilidade em receber emendas constitucionais em seu texto. Aliás, denominada de “rigidez flexível”, em remissão às cláusulas que proíbem emendamento em determinados âmbitos (artigo 64, §4º, CF/1988). Isso significa, por si só, que as barreiras contidas na Constituição brasileira contra emendas constitucionais são suficientes? Não necessariamente. As próprias cláusulas pétreas podem ter seus sentidos disputados, a ponto de ao contrário de incidir restrição ser alargamento de poder, especialmente do Judiciário.³⁷¹ Feita a observação, vale retornar ao ponto a ser desenvolvido aqui.

Juliano Benvindo alerta para o fato de que estabelecer normas contra mudanças constitucionais é apenas um dos vários mecanismos que podem bloquear parte de um “conjunto muito mais complexo de estratégias” que podem ser tomadas por atores políticos que pretendem modificar a ordem constitucional.³⁷²

Cristiano Paixão propõe a expressão *práticas desconstituintes* para considerar o processo de “destruir por dentro” a Constituição, que se revela ao “adotar práticas administrativas que violam o texto constitucional de modo frontal, ora retirando a proteção mínima estabelecida pela Constituição, ora subvertendo alguns de seus dispositivos fundamentais”. Essas práticas podem se dar por meio de ações e omissões governamentais.³⁷³

Vera Karam de Chueiri e Katya Kozicki situam as práticas desconstituintes dentro da “mudança de direção” da democracia constitucional brasileira. As autoras partem do pressuposto de que a democracia e o constitucionalismo abrigam conflitos inerentes à sua relação tensa, e que esses conflitos se dão em um arco produtivo.³⁷⁴ Vera K. de Chueiri, em outro texto, conjuga, as crises associadas à democracia constitucional que de um lado, identifica a crise produtiva, fruto dos *rearranjos* entre a democracia e o

³⁷¹ BENVINDO, J. Z. Brazil in the Context of the Debate over Unamendability in Latin America. In Albert, R.; Oder, B. (eds.), **An Unamendable Constitution?** Heidelberg: Springer, 2018, p. 350.

³⁷² BENVINDO, J. Z. Brazil in the Context of the Debate over Unamendability in Latin America. In Albert, R.; Oder, B. (eds.), **An Unamendable Constitution?** Heidelberg: Springer, 2018, p. 350.

³⁷³ PAIXÃO, Cristiano. Destruindo “por dentro”: práticas desconstituintes do nosso tempo. **GGN**, 13 jul. 2020. Disponível em: <https://jornalggn.com.br/artigos/destruindo-por-dentro-praticas-desconstituientes-do-nosso-tempo-por-cristiano-paixao/>. Acesso em: 9 fev. 2021.

³⁷⁴ CHUEIRI, Vera Karam de; KOZICKI, Katya. **Democracia Constitucional Brasileira**: ladeira acima e ladeira abaixo. In: Larissa Ramina (Org.) **Lawfare**: guerra jurídica e retrocesso democrático. 2022, p. 263.

constitucionalismo, e por outro, a crise não produtiva, que se traduz como *desarranjos* das democracias constitucionais, que lhes afetam em um sentido negativo.³⁷⁵ A mudança de direção que se desloca da crise produtiva para a não-produtiva se dá por intermédio das práticas desconstituintes que, segundo as autoras, significam “um tipo de atitude em direção à Constituição que até mesmo por meio de lei ordinária modifica os seus sentidos em relação aos princípios republicano, democrático e federativo na proteção e garantia dos direitos fundamentais e humanos.”

É possível afirmar que a estratégia do infralegalismo autoritário, que utiliza da via administrativa para impor mudanças em confronto com a Constituição, uma vez que são autoritárias inclusive em sua forma jurídica, é uma prática desconstituinte. A estratégia de uso de decretos de maneira abusiva se deu com o propósito de contornar não somente o Poder Legislativo, mas a própria Constituição. Heloísa Câmara afirma que é possível identificar as estratégias de erosão constitucional quando acompanhadas de “diversas práticas que afrontam diretamente as premissas e o próprio texto constitucional.”³⁷⁶ É importante perceber que se trata de *ataques contínuos* que ao serem “naturalizados”, podem passar despercebidos.

Cristiano Paixão e Juliano Benvindo tratam do fenômeno da desconstitucionalização do núcleo dos compromissos constitucionais; para afirmar que são sutis, correspondem a “desenvolvimentos subjacentes”, e por isso “valiosos para os proponentes de mudança constitucional radical”³⁷⁷

A despeito da objeção que se fez no tópico anterior, Kim Scheppele explicita fator relevante para identificar situações em que autocratas utilizam das categorias do constitucionalismo e da democracia para implementar projetos autoritários. O interessante de sua proposta é que ela dá atenção às práticas constitucionais. Scheppele considera que as *piores práticas constitucionais* “permitem que valores constitucionais

³⁷⁵ CHUEIRI, Vera Karam de. **Democracia constitucional e(m) crise**: questões normativas e a proposta de uma constituição radical. In: Marcelo Neves; Carolina R. Santana (Orgs.). **Direito constitucional às margens do Estado**. Porto Alegre: Zouk, 2021, p. 242.

³⁷⁶ CÂMARA, Heloisa Fernandes; ALMEIDA, Ana Paula Cardoso. Estratégias de erosão constitucional no Brasil: bolsonarismo e a desconstituição por meios legais e administrativos. **Revista Direito e Práxis**, 2022.

³⁷⁷ PAIXÃO, Cristiano; BENVINDO, Juliano Zaiden. Constitutional Dismemberment and Strategic Deconstitutionalization in Times of Crisis: Beyond Emergency Powers. **Int'l J. Const. L. Blog**, Apr, v. 24, 2020. Disponível em: <<http://www.iconnectblog.com/2020/04/constitutional-dismemberment-and-strategic-deconstitutionalization-in-times-of-crisis-beyond-emergency-powers/>>. Acesso em 21 de nov. 2022.

sejam enfraquecidos mesmo quando as formas constitucionais são preservadas.”³⁷⁸ Os governantes que exercem as piores práticas constitucionais operam a partir de um modelo normativo consensual, que é o constitucionalismo democrático liberal, daí porque a autora diz que “falam a conversa do constitucionalismo, mas não trilharam pelo caminho do constitucionalismo”.³⁷⁹ Ao jogar com o ditado popular (*walk the talk*) a autora indica que é uma maneira de governar hipócrita, mas, uma hipocrisia bem-sucedida, porque será necessário certo conjunto de ferramentas constitucionais (*constitutional toolkit*). Scheppele considera, aqui, o caso de governantes de democracias constitucionais que intentam, com suas práticas, mudar o regime político, com o propósito de se manterem no poder.³⁸⁰ Por isso considera que não é fácil atingir esse sucesso. Como as piores práticas estão disfarçadas, os autocratas criticam também o desrespeito aos valores democrático constitucionais, tal como os críticos de autocratas.

Roberto Niembro Ortega considera que o “empreendimento mais notório da teoria constitucional é denunciar práticas constitucionais deficientes” (*defective constitutional practices*). Essas práticas vão desde a violação de direitos, manipulação eleitoral em suas várias modalidades, até a omissão de deveres estatais. Entende que o “constitucionalismo autoritário” pode ser uma ferramenta crítica dentro da teoria constitucional para perceber a presença dessas práticas disfarçadas.

Ortega parte do trabalho de Tushnet para desenvolver o conceito de constitucionalismo autoritário, adicionando contribuições e realizando contrapontos. Uma versão em espanhol aparece no livro em homenagem a Tushnet, sob o título “Desenmascarando el constitucionalismo autoritario”, e outra, em inglês, em um periódico, “Conceptualizing authoritarian constitutionalism”. Ortega entende que Tushnet considera constitucionalismo autoritário como uma espécie de “*modelo normativo intermediário* entre constitucionalismo liberal e autoritarismo”; logo em seguida, quer deixar manifesto que a sua proposta é de não relacionar constitucionalismo autoritário a um tipo distinto de regime³⁸¹. Por outro lado, Ortega pretende aplicar a casos nos quais “não podem ser considerados estritamente autoritários, mas também não podem

³⁷⁸ “These practices permit constitutional values to be undermined even as constitutional forms are preserved.”. SCHEPPELE, Kim Lane. Worst Practices and the Transnational Legal Order (Or How to Build a Constitutional “Democratorship” in Plain Sight). **Wright Lecture, University of Toronto**, v. 2, 2016.

³⁷⁹ “talk the talk of constitutionalism while not walking the walk”

³⁸⁰ Conforme se apontou, anteriormente, Scheppele trata das democraduras como um subtipo de regime político. Conquanto não seja o caso do Brasil, é interessante por apresentar que as piores práticas constitucionais podem levar à alteração de regime político.

³⁸¹ ORTEGA, Roberto Niembro. Conceptualizing authoritarian constitutionalism. **Verfassung und Recht in Übersee**, p. 339-367, 2016.

ser considerados democracias liberais”³⁸². Resta dúvida se isso não significa um tipo distinto de regime. De toda forma, é interessante atentar-se para sua abordagem.

Ortega trata o termo constitucionalismo autoritário como uma possibilidade conceitual (tal como fez Tushnet)³⁸³ e pretendendo dar a ele o sentido de ferramenta para posicioná-lo dentro da teoria constitucional crítica. De que forma, então, o constitucionalismo autoritário pode ser uma ferramenta crítica? A contribuição mais interessante que o autor oferece diz respeito à função diante da teoria constitucional. O papel das acadêmicas (os) seria justamente “tirar o constitucionalismo de seu pedestal”, para que possa ser encarado de forma crítica.³⁸⁴ Constitucionalismo autoritário seria “a forma pela qual elites governantes com uma mentalidade autoritária exercem o poder” dessa forma, sustentam um discurso constitucionalista com “propósitos autoritários”. Serve, portanto, ao olhar crítico para “distinguir entre o conteúdo e funções do discurso constitucionalista”, no qual, “standards democrático liberais são usados para encobrir funções autoritárias”.³⁸⁵

Vera K. de Chueiri questiona se nem sempre constitucionalismo anda junto com a democracia: “Não há como pensar num constitucionalismo que não seja democrático e numa democracia que não seja constitucional. Ou há? Talvez.”³⁸⁶ É interessante mobilizar os conceitos de constitucionalismo autoritário e autoritarismo constitucional uma vez que a combinação de tais elementos, em geral, não é investigada. A partir deste tipo de análise a categoria *constitucionalismo* é tratada fora de uma dicotomia e dentro de um espectro. Diante da revisão de literatura que investiga o termo constitucionalismo autoritário, ora ele aparece como uma *possibilidade conceitual*, ora como uma *ferramenta para uma teoria crítica*, ora como um *oxímoro*. Para os propósitos desse capítulo, partimos da noção de ferramenta crítica. Contudo, vale contextualizar o conceito. Mark Tushnet apresenta e desenvolve o termo dentro de um contexto de publicações que não pode ser desconsiderado. A produção acadêmica que segue dentro deste tema de 2014 a 2020³⁸⁷,

³⁸² ORTEGA, Roberto Niembro. Conceptualizing authoritarian constitutionalism. *Verfassung und Recht in Übersee*, p. 339-367, 2016.

³⁸³ TUSHNET, Mark. Authoritarian constitutionalism. *Cornell L. Rev.*, 100, 2015.

³⁸⁴ ORTEGA, Roberto Niembro. Conceptualizing authoritarian constitutionalism. *Verfassung und Recht in Übersee*, p. 339-367, 2016.

³⁸⁵ ORTEGA, Roberto Niembro. Conceptualizing authoritarian constitutionalism. *Verfassung und Recht in Übersee*, p. 339-367, 2016.

³⁸⁶ CHUEIRI, Vera Karam de. **(Per)Cursos de constitucionalismo e democracia e o (In)Curso da Constituição Radical**. Tese e Memorial Narrativo de titularidade em Direito Constitucional. Faculdade de Direito. Universidade Federal do Paraná, 2021.

³⁸⁷ Mark Tushnet: Authoritarian Constitutionalism: Some Conceptual Issues (2014); Authoritarian Constitutionalism – *Cornell Law Review* (2015); Varieties of Constitutionalism – *ICON* (2016); The

situa a categoria dentro de um cenário maior, no qual o autor pretende explorar as possibilidades de formas do constitucionalismo, inclusive as variedades do constitucionalismo liberal, mas também para além dele. É aqui que coloca o constitucionalismo dentro de um espectro, no qual é possível identificar uma série de constitucionalismos. Pretende desenvolver um “vocabulário mais rico”, ou uma “taxinomia” sobre o tema, o que em sua visão pode “ser essencial para entender quais mudanças constitucionais equivalem a ‘abusos’ do constitucionalismo liberal, em vez de reformas ou alterações dentro dele” ³⁸⁸.

Mark Tushnet pretende que *constitucionalismo* seja visto como uma categoria mais ampla, da qual o *constitucionalismo liberal* poderia ser considerada uma subcategoria (“provavelmente a maior delas”).³⁸⁹ Sua ideia implica tanto reconhecer as variedades do constitucionalismo³⁹⁰, bem como as variedades do constitucionalismo liberal³⁹¹.

Entende que “não somente outros constitucionalismos existem (...), mas como alguns deles são normativamente defensáveis, sob circunstâncias apropriadas, como o constitucionalismo liberal é (também sob circunstâncias apropriadas)” ³⁹². De toda forma, considera ser o constitucionalismo liberal uma “empreitada normativa”. Tushnet faz uma análise das definições minimalista, modesta e maximalista do constitucionalismo liberal e entende que esta última pode ser mais “interessante e produtiva” na medida em que “tal definição estabelece um ideal, cujos desvios podem fornecer a base para críticas, ou, um padrão para determinar quando há um déficit.” ³⁹³.

Possibility of Illiberal Constitutionalism? – **Florida Law Review** (2017); Varieties of Liberal Constitutionalism – **Handbook of comparative constitutional change** (2020); Varieties of populism – **German Law Journal** (2019).

³⁸⁸ TUSHNET, Mark. Varieties of Liberal Constitutionalism. In: **Routledge Handbook of Comparative Constitutional Change**. Routledge, 2020, p. 101.

³⁸⁹ TUSHNET, Mark. Varieties of Liberal Constitutionalism. In: **Routledge Handbook of Comparative Constitutional Change**. Routledge, 2020, p. 102.

³⁹⁰ TUSHNET, Mark. Varieties of constitutionalism. **Int'l J. Const. L.**, v. 14, p. 1, 2016. Disponível: <http://www.iconnectblog.com/2016/04/varieties-of-constitutionalism-i%C2%B7con-14-issue-1-editorial/>. Acesso em 31 de março de 2022.

³⁹¹ TUSHNET, Mark. Varieties of Liberal Constitutionalism. In: **Routledge Handbook of Comparative Constitutional Change**. Routledge, 2020, p. 102.

³⁹² TUSHNET, Mark. Varieties of constitutionalism. **Int'l J. Const. L.**, v. 14, p. 1, 2016. Disponível: <http://www.iconnectblog.com/2016/04/varieties-of-constitutionalism-i%C2%B7con-14-issue-1-editorial/>. Acesso em 31 de março de 2022.

³⁹³ TUSHNET, Mark. Varieties of Liberal Constitutionalism. In: **Routledge Handbook of Comparative Constitutional Change**. Routledge, 2020, p. 105.

Por outro lado, isso levaria a um problema que Tushnet denomina de “constitucionalismo checklist”³⁹⁴. Com base na ideia de “governance checklist”, de Kim Lane Scheppele³⁹⁵, o conceito compreende verificar com base em indicadores determinadas características de um dado Estado³⁹⁶. A autora aplica juntamente com o termo *Frankenstate* para identificar uso de combinações de instituições democráticas para criar uma forma abusiva de governo³⁹⁷. A questão para Scheppele é que ainda assim, “se você abordar o monstro de *Frankenstate* com uma lista de verificação desiderata do estado de direito, o *Frankenstate* pode passar com excelência e ainda ser um problema.”³⁹⁸

Scheppele apresenta que há duas faces do constitucionalismo, uma aspiracional, voltada ao futuro, e outra aversiva, voltado ao passado. Ou seja, o constitucionalismo pode tanto aspirar àquilo quer constituir, quanto rejeitar o que não quer. Os dois aspectos costumam aparecer em constituições, pois, em geral, elas são feitas em momentos de crises, o que há certo “senso de rejeição de uma possibilidade constitucional em particular”. Isso significa que envolve olhar crítico, muitas vezes, sobre o passado, portanto, o “constitucionalismo aversivo é um procedimento retrospectivo”³⁹⁹.

A rejeição a determinadas categorias também é uma forma de constituir a comunidade em que se aspira viver. Reconhecer e compreender o papel do direito na formação de caminhos tanto democráticos, como autoritários é uma forma de construir a vivência em comum por meio da constituição, naquilo que se aspira ou se recusa. É exatamente a razão de construir uma “memória constitucionalmente adequada”⁴⁰⁰ quando se coloca em movimento esse olhar retrospectivo sobre o papel do direito.

³⁹⁴ TUSHNET, Mark. Varieties of Liberal Constitutionalism. In: **Routledge Handbook of Comparative Constitutional Change**. Routledge, 2020, p. 106.

³⁹⁵ 2013.

³⁹⁶ SCHEPPELE, Kim Lane. The rule of law and the frankenstate: why governance checklists do not work. **Governance**, v. 26, n. 4, p. 559-562, 2013.

³⁹⁷ SCHEPPELE, Kim Lane. The rule of law and the frankenstate: why governance checklists do not work. **Governance**, v. 26, n. 4, p. 559-562, 2013.

³⁹⁸ SCHEPPELE, Kim Lane. The rule of law and the frankenstate: why governance checklists do not work. **Governance**, v. 26, n. 4, p. 559-562, 2013.

³⁹⁹ SCHEPPELE, Kim Lane. Aspirational and aversive constitutionalism: the case for studying cross-constitutional influence through negative models. **International Journal of Constitutional Law**, v. 1, n. 2, p. 296-324, 2003.

⁴⁰⁰ CHUEIRI, Vera Karam de; CÂMARA, Heloísa Fernandes. (Des) ordem constitucional: engrenagens da máquina ditatorial no Brasil pós-64. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 259-288, 2015.

A ideia de estoque autoritário de Conrado Hübner Mendes⁴⁰¹ pode ser uma metáfora melhor para compreender como a legalidade autoritária é, também, construída no Brasil pós-1988. Isso quer dizer que o autoritarismo não se manifesta somente como herança da ditadura. Mesmo as normas produzidas do regime militar que permaneceram após a promulgação da Constituição, vão adquirir novos usos, que é, por si só, revelador. São novos na medida em que suas investidas autoritárias se realizam diante de um novo quadro institucional. Um arranjo institucional diferente.⁴⁰² Além disso, “novas formas de autoritarismo” acabam por revelar a presença de práticas autoritárias que não são movidas por normas produzidas na ditadura militar. Portanto, a metáfora do estoque autoritário parece abranger tanto uma situação quanto a outra, na medida em que enxerga a relação entre direito e autoritarismo em movimento. O estoque autoritário é algo do qual autoritários se aproveitam ao buscar aquilo que está disponível para avançar em suas práticas autoritárias. O estoque pode ser visto como armazenamento das práticas autoritárias que se aproveitam das normas autoritárias (sejam elas produzidas em regimes ditatoriais ou não), bem como, se beneficiando de combinações tóxicas e distorcidas do constitucionalismo democrático.

Ao prosseguir nesse “projeto autoritário” por meio do uso do direito, autoritários do pós-1988 também produzem legalidade autoritária que deixam as suas marcas. Os decretos editados por Bolsonaro, por exemplo, criaram relações jurídicas, ampliaram o número de armas circulando⁴⁰³, restringiram acesso a informações fundamentais e a participação social. Interferiram na vida de pessoas.⁴⁰⁴ Esse é o efeito da legalidade autoritária que não se pode perder de vista. O direito interfere na vida humana.

A relação entre práticas desconstituintes e as piores práticas constitucionais é colocar em evidência como o fenômeno de subverter a ordem constitucional nem sempre

⁴⁰¹ MENDES, Conrado Hübner. O entulho autoritário era estoque. **Quatro, cinco, um**, 1 de março de 2020. Disponível em: <https://www.quatrocinco.com.br/br/artigos/d/o-entulho-autoritario-era-estoque>. Acesso em 21 de nov. 2022.

⁴⁰² GUERRA, Maria Pia; MACHADO FILHO, Roberto Dalledone. Fim do constitucionalismo autoritário? Os debates sobre a permanência da Lei de Segurança Nacional na redemocratização (1978-1987). **Revista Direito e Práxis**, v. 14, n. 1, p. 193-223, 2023.

⁴⁰³ FOLHA DE S. Paulo. Número de pistolas liberadas pela PF dobra no país após flexibilizações de Bolsonaro. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2022/07/numero-de-pistolas-liberadas-pela-pf-dobra-no-pais-apos-flexibilizacoes-de-bolsonaro.shtml>. Acesso em 21 de nov. 2022.

⁴⁰⁴ CORREIO BRAZILIENSE. Com mais armas circulando, Brasil começa a “coleccionar” casos de tiros em escolas. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/brasil/2022/10/5042302-com-mais-armas-circulando-brasil-comeca-a-coleccionar-casos-de-tiros-em-escolas-ve-especialista.html>. Acesso em 21 de nov. 2022; O GLOBO. Campo magnético de máquina de ressonância puxou arma de advogado que morreu após ser baleado. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2023/02/07/campo-magnetico-de-maquina-de-ressonancia-puxou-arma-de-advogado-que-morreu-apos-ser-baleado-entenda.ghtml>. Acesso em 7 de fev. 2023.

é aparente. Considera-se que a metáfora do estoque autoritário compreende como a relação direito-autoritarismo se movimenta no tempo político brasileiro. As práticas estão em movimento (re)definindo e (re)construindo o significado da ordem constitucional. Por isso, a necessidade de ferramentas que demonstrem disposição em lidar com o fenômeno em movimento. Ou seja, “é como se a Constituição de 88 reatualizasse a força constituinte cada vez que afirma que o poder não pode ser exercido com abuso”.⁴⁰⁵ Em razão disso, a prática e teoria constitucional devem se mobilizar para coibir e refrear avanços daqueles que têm por objetivo passar por cima de “obstáculos constitucionais”, pois reduzem a Constituição a “quatro linhas”.

Compreender como a relação entre direito e autoritarismo se deu no passado brasileiro não é somente resgatar fatos, episódios e informações na história. Incursionar pela história constitucional brasileira, por meio da chave que investiga os arranjos que se deram pela combinação entre normalidade e exceção, possibilita entender como a exceção foi inscrita no tempo e nas instituições. O exercício é importante para a construção de uma teoria constitucional brasileira que seja capaz de identificar que as manifestações de autoritarismo não se confinam naquelas formas do passado.

⁴⁰⁵ CHUEIRI, Vera Karam de; KOZICKI, Katya. **Democracia Constitucional Brasileira**: ladeira acima e ladeira abaixo. In: Larissa Ramina (Org.) **Lawfare**: guerra jurídica e retrocesso democrático. 2022, p. 266.

Conclusão: a legalidade autoritária construída, desmontada e reinventada

Os três capítulos que compõem o trabalho tiveram o objetivo de, por meio de pesquisa de fontes primárias e secundárias, contar um pequeno retrato da história constitucional brasileira que entrelaça direito e autoritarismo. Conforme coloca a Constituição de 1988 em contexto, pretende compreender, especialmente, seu caráter reativo ao passado autoritário imediato, conforme se contrapõe à ordem constitucional autoritária. Para tanto, foi necessário investigar como foi a construção dessa (des)ordem constitucional autoritária, em uma ditadura que teve um apego extenso à forma jurídica e à linguagem do constitucionalismo e da democracia. Em seguida, explorou o momento em que o debate público considerou desmontar a ordem autoritária construída pelo regime civil-militar, utilizando como conceito-guia o termo amplamente difundido na época, entulho autoritário. Com a Constituição de 1988 promulgada e o país nos rumos da democracia constitucional, depois de décadas, se encontra desafiada e sob estresse. O autoritarismo ressurge em um cenário compartilhado com outros países, do qual o Brasil é um exemplo claro, especialmente durante o governo de Jair Bolsonaro.

O que a organização dos capítulos e a feitura da pesquisa evidenciou é que não há como exatamente separar em tempos específicos da história uma legalidade autoritária que se constrói, depois é desmontada e por fim, se reinventa. Esses três feitos muitas vezes pertencem a um mesmo lapso temporal. A ditadura brasileira construiu, desmontou e reinventou a sua própria legalidade autoritária, na medida em que precisou refazer os instrumentos jurídicos para que pudesse se manter no poder por tantos anos. O fato de ter “desmontado” em certa medida uma parte dessa legalidade com o fim dos atos institucionais não significou um caminho para de fato para uma liberalização e democratização. Foi, sobretudo, uma tentativa de institucionalizar o regime autoritário. O período que marca uma certa descontinuidade do regime de exceção a partir da eleição indireta de presidentes civis, estava truncado com a ordem autoritária que vigia. Os ares de esperança e otimismo logo encontraram os percalços na direção da democracia. Muitas das normas consideradas autoritárias e que eram quase um consenso de que deveriam ser eliminadas permaneceram com a promulgação da Constituição de 1988. A Lei de Segurança Nacional, por exemplo, foi reativada depois de décadas. Ocorre que a onda autoritária do qual o Brasil se encontra não só reativou mecanismos de sua experiência autoritária pretérita como descobriu outros modos de o fazer. Mesmo os instrumentos inequivocamente autoritários que se relacionam com a ditadura, assumem outros usos.

Por isso é importante assinalar que não há uma continuidade exata de autoritarismo. O que há de autoritário após anos de prática constitucional democrática encontra outras instituições e novos atores institucionais. Em razão disso que os usos são outros e não significa um retorno completo ao passado. Portanto, a democracia constitucional brasileira pós-1988 quando sob tensão no processo de autocratização, também constrói, desmonta e reinventa sua própria legalidade autoritária, aproveitando-se dos instrumentos disponíveis.

O vínculo entre direito e autoritarismo na história constitucional brasileira, infelizmente, não se interrompe no último capítulo da cena política recente, ou seja, não finda com a derrota de Bolsonaro nas eleições. Também, essa relação não começa na ditadura civil-militar. Tampouco é uma peculiaridade da experiência histórica brasileira.

Aponta-se, agora, para algumas considerações conclusivas a respeito do que foi possível à pesquisa apresentar ao longo de sua feitura. Foram reflexões que se mostraram durante o processo e cabem de uma forma mais sintetizada aqui.

1. Estudar a experiência constitucional brasileira, em especial tendo em vista a Constituição de 1988, permite que se coloque a Constituição em contexto. Ou seja, possibilita contextualizar a Constituição, suas possibilidades, seus limites, inclusive as de pesquisa. Portanto, compreender o sentido da sua reação ao passado autoritário, a participação de atores políticos (dentro ou fora das instituições), os caminhos escolhidos e aqueles que não foram, demonstra as possibilidades que se abrem, também, para o futuro.

2. O discurso da legitimação por meio da democracia e da legalidade foi usado pela ditadura brasileira. Isso mostra que um discurso, em si mesmo, em defesa da democracia e da legalidade (ordem constitucional) não necessariamente implica em caminhos que vão no sentido que propõem os seus princípios fundadores. Esse é um alerta permanente. É o sentido prático de se pesquisar a legalidade autoritária, em perspectiva histórica, inclusive, pois a história eleva o seu potencial explicativo.

3. O uso do direito pela ditadura brasileira prolongou o tempo autoritário para além dos anos que marca 1964 e 1985. A articulação temporal na ordem constitucional autoritária se traduziu na percepção de um *projeto* a ser construído, para que fosse deixado como *legado*. Em razão de articular futuro-passado, projeto-legado, é possível argumentar que a ditadura utilizou as categorias do constitucionalismo e da democracia para construir a sua “obra” autoritária. Quando sinalizou a “distensão” e “abertura”, utilizou o direito para se institucionalizar. Pretendeu inscrever a exceção no tempo, de

modo que ela se tornasse indiscernível. A legalidade autoritária produz consequências a longo prazo. O uso autoritário do direito, ao se consolidar nas instituições, perdura.

4. A legalidade autoritária na democracia também produz efeitos que perduram. O uso do direito para intentar projetos autoritários, tal como fez a estratégia bolsonarista de abuso de decretos (infralegalismo autoritário), as consequências, ainda em processo de compreensão, já se mostram no sentido de afetar instituições e a vida das pessoas.

5. O resgate do termo entulho autoritário, para delinear seu ponto de origem no debate público, na segunda metade da década de 1980, contribui para entender seus usos no tempo. Além de compreender os usos do termo entulho autoritário, revelou que o fato de conter em si muitas demandas, e que ele se referia à produção normativa da ditadura, revela o quanto a ditadura brasileira utilizou do arcabouço jurídico para se legitimar e se consolidar no tempo.

6. Os usos do termo entulho autoritário mudaram com o tempo. Na década de 1980, entulho autoritário praticamente coincidia com uma referência à legalidade autoritária da ditadura, com a ordem constitucional autoritária. Com a promulgação da Constituição de 1988, a partir de uma nova ordem democrática constitucional, o termo fica restrito àquelas normas mais simbólicas relacionadas ao regime civil-militar.

7. O reaparecimento do termo entulho autoritário, no final de 2022, como referência às normas editadas pelo governo Bolsonaro (2019-2022), nominado como “novo entulho autoritário” ou “entulho bolsonarista” deve receber atenção. Primeiro, evidencia as estratégias do uso do direito para fins autoritários, utilizando de mecanismo que erodem a ordem constitucional democrática por vias infralegais. Depois, porque demonstra como o direito deixa suas marcas para além do tempo em que foi criado. O uso do termo revela que há necessidade de reconfiguração institucional para oferecer tratamento adequado às normas autoritárias que permanecem, tanto em um processo de triagem, como de lidar com revogações e relações jurídicas que são estabelecidas.

8. Estoque autoritário é uma metáfora melhor para compreender o autoritarismo do pós-1988. O autoritarismo na história constitucional brasileira não representa, na maneira como estudada aqui, uma mera continuidade. Considera-se que a metáfora do estoque autoritário compreende como a relação direito-autoritarismo se movimenta no tempo político brasileiro. As práticas estão em movimento (re)definindo e (re)construindo o significado da ordem constitucional. Por isso, a metáfora reconhece a necessidade de ferramentas que demonstrem disposição em lidar com o fenômeno em movimento.

9. Constitucionalismo e autoritarismo são elementos que se relacionam ao longo da história constitucional brasileira, ainda que suas relações se deem de variadas perspectivas. O tema do constitucionalismo autoritário não foi exatamente centralizado no trabalho, mas serviu como uma lente que atravessou a sua feitura. O constitucionalismo autoritário como ferramenta crítica pode contribuir para a teoria constitucional de modo a “tirar o constitucionalismo de seu pedestal”⁴⁰⁶ para perceber, justamente, quem fala em seu nome, mas contra ele. Considera-se que a literatura que pretendeu rever dicotomias dentro do constitucionalismo (tal como Mark Tushnet e Richard Albert, por exemplo), realiza um exercício de “reimaginar o constitucionalismo”.⁴⁰⁷

10. Diversos atores institucionais evidenciados aqui, especialmente, aqueles que aparecem no segundo capítulo, apresentam diversas nuances. Ou seja, durante a “transição”, esses atores se posicionam no debate público de modo que suas intervenções devem ser matizadas. Nomes como Ulysses Guimarães, Fernando Henrique Cardoso, José Sarney, Afonso Arinos, João Gilberto Lucas Coelho, Fernando Lyra, Raymundo Faoro foram protagonistas de uma variedade de feitos na segunda metade da década de 1970 e na década de 1980. Ainda que seja possível posicioná-los dentro de séries discursivas, há muitas marcações matizadas em relação a suas condutas. Uns mais do que outros, é verdade. E isso não implica uma valoração sobre as ações, se boas ou ruins. Trazer o argumento dos matizes significa explicitar que muitas decisões foram tomadas dentro de possibilidades institucionais.

11. O uso do direito na ditadura revela que ele não é mera aparência. Ao se valer desse “verniz” legalista, procurou ir muito além disso. Pretendeu deixar suas marcas para as futuras gerações. A captura temporal da ditadura civil-militar brasileira inscreve-se na tentativa de construção da “obra” autoritária. A construção da “obra” autoritária foi feita com vistas ao futuro, para que servisse de *legado* às gerações que seguiram. Exatamente por articular os elementos passado-futuro como “motor” político, é possível em falar mais do que uso de constituições como forma de organizar a elite golpista (os militares), promover a cooperação e coordenação. É possível dizer que mobilizou as categorias do constitucionalismo e da democracia para avançar em práticas autoritárias, concretizadas na violência contra pessoas.

⁴⁰⁶ ORTEGA, Roberto Niembro. Conceptualizing authoritarian constitutionalism. **Verfassung und Recht in Übersee**, p. 339-367, 2016.

⁴⁰⁷ ALBERT, Richard. Constitutional amendment and dismemberment. **Yale J. Int'l L.**, v. 43, p. 1, 2018.

Ainda que rogássemos ao poder da lei, da ordem, das constituições, afinal, para que se livre do “diabo” da discricionarietà, do arbítrio e da exceção, seria uma prece ingênua. Pois, o diabo, misturado em tudo, pode vir da lei, da ordem e das constituições. Tanto como há uma capacidade do autoritarismo de reinvenção, a democracia constitucional, em sua prática e teoria, deve ter a capacidade de se reinventar para tentar coibir os avanços autoritários que podem vir de todo lado, inclusive dentro da ordem que estabeleceu. A teoria e a prática da democracia constitucional, portanto, devem desenvolver suas ferramentas para estarem atentas a identificar e refrear quem, falando em nome de suas premissas fundadoras, pretende minar com elas.

Referências

a) Livros e periódicos

ARATO, Andrew. Good-bye to Dictatorships? **Social Research**, p. 925-955, 2000.

AVRITZER, Leonardo; KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie (Eds.). **Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política**. Autêntica Editora, 2021.

AVRITZER, Leonardo. **Política e antipolítica**. A crise no governo Bolsonaro. São Paulo: Todavia, 2020.

AVRITZER, Leonardo. **O pêndulo da democracia**. São Paulo: Todavia, 2019.

AVRITZER, Leonardo. **Democracy and the public space in Latin America**. Nova Jersey: Princeton University Press, 2002.

BARBOSA, Leonardo. **História Constitucional Brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012.

BARROS, Robert. **Constitutionalism and dictatorship: Pinochet, the Junta, and the 1980 constitution**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

BENVINDO, Juliano Zaiden; MENDES, Conrado Hübner. Symposium on the Challenges of the Lula Government in Reversing Democratic Erosion in Brazil: Introduction. **Int'l J. Const. L. Blog**, Feb. 10, 2023, at: <http://www.iconnectblog.com/2023/02/symposium-on-the-challenges-of-the-Lula-government-in-reversing-democratic-erosion-in-brazil-introduction/>. Acesso em 10 mar. 2023.

BENVINDO, J. Z. The metaphor of waves in Latin America: a fragmentary reality? **Iconnectblog**, 23 de junho de 2021.

BICUDO, Hélio. O verdadeiro caminho da democracia. In.: Emir Sader (Org.). **Constituinte e Democracia no Brasil hoje**. São Paulo: Editora brasiliense, 1985.

BIERRENBACH, Flavio. **Quem tem medo da Constituinte**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRITO A. S.; MENDES C. H.; SALES F. R.; AMARAL M.C.S.; BARRETO M.S. **O caminho da autocracia: Estratégias atuais de erosão democrática**. São Paulo: Centro de Análise da Liberdade e do Autoritarismo (LAUT.), 2022.

BUSTAMANTE, Thomas; MEYER, Emilio Peluso Neder; CATTONI, Marcelo Andrade; PEREIRA, Jane;

BENVINDO, Juliano; PAIXÃO, Cristiano. Why replacing the Brazilian constitution is not a good idea: A response to professor bruce ackerman. **Int'l J. Const. L. Blog**, Jul, v. 28, 2020.

CARDOSO, Fernando Henrique. **O gesto e a palavra: escritos em defesa da democracia (1972-2021)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Um intelectual na política**. São Paulo: Companhia das Letras, 2021.

CÂMARA, Heloisa Fernandes; ALMEIDA, Ana Paula Cardoso. Estratégias de erosão constitucional no Brasil: bolsonarismo e a desconstituição por meios legais e administrativos. **Revista Direito e Práxis**, 2022.

CÂMARA, Heloisa Fernandes. Genealogia do Ato Institucional—entre legalidade, exceção e legalidade excepcional. **História do Direito**, v. 2, n. 3, p. 272-299, 2022.

CÂMARA, Heloisa Fernandes. Populistas e autoritários? Debates sobre usos do conceito. **Revista Direito e Práxis**, v. 12, p. 861-884, 2021.

CÂMARA, Heloísa; MOREIRA, Egon B. Os controles de constitucionalidade de medidas provisórias. **Jota**, 15.6.2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/os-controles-de-constitucionalidade-de-medidas-provisorias-15062020>. Acesso em 10 out. 2022.

CÂMARA, Heloísa Fernandes. **STF na ditadura militar brasileira**: um tribunal adaptável? (Tese) Doutorado em Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, 2017.

CARVALHO, Luiz Maklouf. **1988 – Segredos da constituinte**: os vintes meses que agitaram e mudaram o Brasil. Rio de Janeiro: Record, 2017.

CHUEIRI, Vera Karam de; KOZICKI, Katya. **Democracia Constitucional Brasileira**: ladeira acima e ladeira abaixo. In: Larissa Ramina (Org.) **Lawfare**: guerra jurídica e retrocesso democrático, 2022.

CHUEIRI, Vera Karam de. **(Per)Cursos de constitucionalismo e democracia e o (In)Curso da Constituição Radical**. Tese e Memorial Narrativo de titularidade em Direito Constitucional na Universidade Federal do Paraná, 2021.

CHUEIRI, Vera Karam de; CÂMARA, Heloísa Fernandes. (Des) ordem constitucional: engrenagens da máquina ditatorial no Brasil pós-64. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 259-288, 2015.

CHEIBUB, José Antonio; ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom. Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective. **Tex. L. Rev.**, v. 89, p. 1707, 2010.

CIOTOLA, Marcello. **Os atos institucionais e o regime autoritário no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997.

CIOTOLA, Marcello. O pensamento autoritário de Francisco Campos. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, n. 37, 2014.

CODATO, Adriano N. Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. **Revista de sociologia e política**, p. 83-106, 2005.

CORRALES, Javier. The authoritarian resurgence: autocratic legalism in Venezuela. **Journal of Democracy**, v. 26, n. 2, p. 37-51, 2015.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Atividade legislativa do poder executivo**. 4ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2021.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Constituição para o Brasil novo**. In: Emir Sader (Org.). **Constituinte e Democracia no Brasil hoje**. São Paulo: Editora brasiliense, 1985.

DIXON, Rosalind; LANDAU, David E. **Abusive Constitutional Borrowing**: legal globalization and the subversion of liberal democracy. Oxford University Press, 2021.

D'ARAÚJO, Maria Celina; SOARES, Gláucio e CASTRO, Celso (Orgs.). **Os anos de chumbo**: a memória militar sobre a repressão. Rio de Janeiro: Relumé-Dumara, 1994.

ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom; MELTON, James. **The endurance of national constitutions**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

FAORO, Raymundo. A democracia que queremos. **Lua Nova**. Junho, 1985. Disponível em:

<<https://www.scielo.br/j/ln/a/4MZ6k57kSy6Y3gVZKmvBcdb/?format=pdf&lang=pt>>.

Acesso em 10 out. 2022.

FAORO, Raymundo. **A República em transição**: poder e direito no cotidiano da democratização brasileira (1982 a 1988). Organização de Joaquim Falcão e Paulo Augusto Franco. Rio de Janeiro: Record, 2018.

FAORO, Raymundo. **Democracia traída**: entrevistas. Organização de Maurício Dias. São Paulo: Globo, 2008.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição brasileira**, 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 1983.

FLEISCHER, David. Governabilidade e abertura política: as desventuras da engenharia política no Brasil, 1964-84. **Revista de Ciência Política**, Rio de Janeiro, jan/mar, 29, pp. 12-39, 1986.

FRAGOSO, Heleno. **Lei de Segurança nacional**: uma experiência antidemocrática. Porto: Alegre: Fabris, 1980.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **A Escalada**: memórias. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1965.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Direito Constitucional**: teoria da constituição – as constituições do Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Curso de Direito Constitucional brasileiro**. Coleção constitucionalismo brasileiro, 3ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2019. (1968).

FUKUYAMA, Francis. The end of history?. **The national interest**, n. 16, p. 3-18, 1989.

GARCIA, Marco Aurélio. A transição e a constituinte. **Lua Nova**, v. 1, p. 16-19, 1985.

GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas de la Constitución**: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010). Katz editores, 2015.

- GARGARELLA, Roberto. El derecho a la protesta social. **Derecho y humanidades**, n. 12, 2006.
- GARGARELLA, Roberto. El derecho frente a la protesta social. **Revista de la Facultad de Derecho de México**, v. 250, p. 183-200, 2008.
- GARRETÓN, Manuel A. **La posibilidad democrática em Chile**. Chile: FLACSO, 1989.
- GASPARI, Élio. **A ditadura envergonhada**. 2 ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.
- GASPARI, Elio. **A ditadura escancarada**. 2 ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.
- GINSBURG, Tom; SIMPSON, Alberto (Ed.). **Constitutions in authoritarian regimes**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- GOMES, Sandra. O impacto das regras de organização do processo legislativo no comportamento dos parlamentares. **Revista Dados**, 2006.
- GRABER, Mark A.; LEVINSON, Sanford; TUSHNET, Mark (Ed.). **Constitutional democracy in crisis?** Oxford University Press, 2018.
- GUERRA, Maria Pia; MACHADO FILHO, Roberto Dalledone. Fim do constitucionalismo autoritário? Os debates sobre a permanência da Lei de Segurança Nacional na redemocratização (1978-1987). **Revista Direito e Práxis**, v. 14, n. 1, p. 193-223, 2023.
- KOERNER, Andrei. Um Supremo Coadjuvante: A reforma judiciária da distensão ao Pacote de Abril de 1977. **Novos estudos CEBRAP**, v. 37, p. 81-97, 2018.
- KOERNER, Andrei; FREITAS, Lígia Barros de. O Supremo na Constituinte e a Constituinte no Supremo. **Lua Nova: Revista de cultura e política**, p. 141-184, 2013.
- KOZICKI, Katya; DEMETRIO, André. A (In) justiça de transição para os povos indígenas no Brasil. **Revista Direito e Práxis**, v. 10, p. 129-169, 2019.
- KOZICKI, Katya; CHUEIRI, Vera Karam de. Impeachment: a arma nuclear constitucional. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, p. 157-176, 2019.
- KOZICKI, Katya; LORENZETTO, Bruno Menezes. Entre o passado e o futuro: a não acabada transição no Brasil. In: PIOVESAN, Flávia; PRADO, Inês Virginia. (Org.). **Direitos humanos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014, 128-143.
- LAMOUNIER, Bolívar. **O Brasil autoritário revisitado: o impacto das eleições sobre a abertura**. In: STEPAN, Alfred (org.). **Democratizando o Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- LEVITSKY, Steven; WAY, Lucan A. Elections without democracy: The rise of competitive authoritarianism. **Journal of democracy**, v. 13, n. 2, p. 51-65, 2002.
- LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- LINZ, Juan. **Totalitarian and Authoritarian Regimes**. Lynne Rienner Publishers, 2000.
- LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. **A transição e consolidação da democracia: a experiência do sul da Europa e da América do Sul**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

LYNCH, Christian Edward Cyril; MENDONÇA, José Vicente Santos de. Por uma história constitucional brasileira: uma crítica pontual à doutrina da efetividade. **Revista Direito e Práxis**, v. 8, p. 974-1007, 2017.

LYNCH, Christian Edward Cyril; DE SOUZA NETO, Cláudio Pereira. O constitucionalismo da inefetividade: a Constituição de 1891 no cativeiro do estado de sítio. **Revista Quaestio Iuris**, v. 5, n. 2, p. 85-136, 2012.

LYNCH, Christian Edward Cyril. O caminho para Washington passa por Buenos Aires. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 27, n. 78, 2012.

LYRA, Fernando. **Daquilo que eu sei**: Tancredo e a transição democrática. São Paulo: Iluminuras, 2009.

MENDES, Conrado Hübner. O entulho autoritário era estoque. **Quatro, cinco, um**, 1 de março de 2020. Disponível em: <https://www.quatrocincoum.com.br/br/artigos/d/o-entulho-autoritario-era-estoque>. Acesso em 21 de nov. 2022.

MENDEL, Juan E.; O'DONNELL, G.; PINHEIRO, Paulo Sérgio. **Democracia, violência e injustiça**. O Não-Estado de Direito na América Latina. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

MEYER, Emilio Peluso Neder. **Ditadura e responsabilização**: elementos para uma justiça de transição no Brasil. Arraes Editores, 2012.

MEYER, Emilio Peluso Neder. **Constitutional erosion in Brazil**. New York: Hart, 2021.

MIGUEL, Luis Felipe. **Democracia na periferia capitalista**: impasses do brasil. Belo Horizonte: Autêntica, 2022.

NEVES, Marcelo; SANTANA, Carolina (Orgs.). **Direito Constitucional às margens do Estado**. Porto Alegre: Zouk, 2021.

NETO, José Genoíno. Entulho e desentulho. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, v. 2, p. 09-12, 1985.

NOBRE, Marcos. **Ponto-final**: A guerra de Bolsonaro contra a democracia. Todavia, 2020.

O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe C.; WHITEHEAD, Laurence. **Transitions from authoritarian rule**: Tentative conclusions about uncertain democracies. JHU Press, 2013.

O'DONNELL, Guillermo. Uma outra institucionalização: América Latina e alhures. **Lua Nova**, p. 5-31, 1996.

ORTEGA, Roberto Niembro. Conceptualizing authoritarian constitutionalism. **Verfassung und Recht in Übersee**, p. 339-367, 2016.

PAIXÃO, Cristiano; CARVALHO, Claudia Paiva. Mudança constitucional, luta política e o caminho para a democracia: uma análise do “emendação” de 1982. **História do Direito**, v. 2, n. 3, p. 300-319, 2022.

PAIXÃO, Cristiano; BENVINDO, Juliano Zaiden. Constitutional Dismemberment and Strategic Deconstitutionalization in Times of Crisis: Beyond Emergency Powers. **Int'l J. Const. L. Blog**, Apr, v. 24, 2020. Disponível em: <<http://www.iconnectblog.com/2020/04/constitutional-dismemberment-and-strategic-deconstitutionalization-in-times-of-crisis-beyond-emergency-powers/>>. Acesso em 21 de nov. 2022.

PAIXÃO, Cristiano. Destruindo “por dentro”: práticas desconstituintes do nosso tempo. **GGN**, 13 jul. 2020. Disponível em: <https://jornalgggn.com.br/artigos/destruindo-por-dentro-praticas-desconstituintes-do-nosso-tempo-por-cristiano-paixao/>. Acesso em: 9 fev. 2021.

PAIXÃO, Cristiano. Entre regra e exceção: normas constitucionais e atos institucionais na ditadura militar brasileira (1964-1985). **História do Direito**, v. 1, n. 1, p. 227-241, 2020.

PAIXÃO, Cristiano. Direito, política, autoritarismo e democracia no Brasil: da Revolução de 30 à promulgação da Constituição da República de 1988. **Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades**, v. 13, n. 26, p. 146-169, 2011.

PAIXÃO, Cristiano. **A constituição em disputa**: transição ou ruptura. Seminário “Construção da estatalidade e linguagem jurídico-política”, PPGD-UFSC, sob a coordenação do Prof. Ailton Seelaender, em outubro de 2011.

PILATTI, Adriano. **A Constituinte de 1987-1988**: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Democratic governance, violence and the (un)rule of law. Brazil: The burden of the past, the promise of the future. **Daedalus**, vol. 129, n. 2, 2000.

PIRES, Breno. Orçamento Secreto de Bolsonaro. **Estadão**. 8 maio 2021. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/orcamento-secreto-de-bolsonaro-entenda-o-passo-a-passo-do-esquema/>. Acesso em: 11 mar. 2023.

PIRES, Breno. Segredos do orçamento. **Piauí**. 6.jun.2022. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/segredos-do-orcamento/>. Acesso em: 11 mar. 2023.

PEREIRA, Anthony W. Explaining judicial reform outcomes in new democracies: The importance of authoritarian legalism in Argentina, Brazil, and Chile. **Human Rights Review**, v. 4, n. 3, p. 3-16, 2003.

PEREIRA, Anthony W. **Political (in) justice**: authoritarianism and the rule of law in Brazil, Chile, and Argentina. University of Pittsburgh Press, 2005.

PEREIRA, Anthony W. **Ditadura e repressão**: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2010.

PRZEWORSKI, Adam. **Some Problems in the Study of the Transition to Democracy**. In G. O'Donnell, P. Schmitter e L. Whitehead (eds.), **Transitions from Authoritarian Rule**. Comparative Perspectives. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1986.

RECONDO, Felipe. **Tanques e Togas**: o STF e a ditadura militar. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

REIS, Daniel Aarão. **Ditadura e democracia no Brasil**: do golpe de 1964 à Constituição de 1988. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

REIS, Daniel Aarão. A Constituição cidadã e os legados da ditadura. **Locus: Revista de História**, v. 24, n. 2, 2018.

RIBEIRO, Ludmila; OLIVEIRA, Valéria. “**Eu quero que o povo se arme**”: a política de segurança pública de Bolsonaro. In: In: AVRITZER, Leonardo, et. al (Orgs.) **Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política**. Belo Horizonte: Autêntica, 2021, p. 327.

ROCHA, Antônio Sérgio. Genealogia da Constituinte: do autoritarismo à democratização. **Lua Nova**, 88:29-87, 2013.

ROSA, J. Guimarães. **Grande sertão: veredas**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013, p. 14. (1956).

SCHEPPELE, Kim Lane. Not your father’s authoritarianism: The creation of the ‘Frankenstate.’ **Newsletter of the European Politics and Society Section of the American Political Science Association**, v. 23, n. Winter, p. 5-9, 2013.

SCHEPPELE, Kim Lane. Autocratic legalism. **The University of Chicago Law Review**, v. 85, n. 2, p. 545-584, 2018.

SCHEPPELE, Kim Lane. The rule of law and the frankenstate: why governance checklists do not work. **Governance**, v. 26, n. 4, p. 559-562, 2013.

SCHMITT, Carl. **La dictadura: desde los comienzos del pensamiento moderno de la soberanía hasta la lucha de clases proletaria**. Madrid: Alianza Editorial, 2013.

SILVA, Carlos Medeiros. A elaboração constitucional: Exposição de motivos do projeto de Constituição. **Revista De Direito Administrativo**, 86, 1–15. <https://doi.org/10.12660/rda.v86.1966.29112>.

SILVA, Carlos Medeiros. O ato institucional e a elaboração legislativa. **Revista dos Tribunais**. 347/07. Set. 1964.

SKIDMORE, Thomas E. **Brasil – de Castelo Branco a Tancredo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

TUSHNET, Mark. Varieties of constitutionalism. **Int’l J. Const. L.**, v. 14, p. 1, 2016. Disponível: <http://www.iconnectblog.com/2016/04/varieties-of-constitutionalism-i%C2%B7con-14-issue-1-editorial/>. Acesso em 31 de março de 2022.

TUSHNET, Mark. Varieties of Liberal Constitutionalism. In: **Routledge Handbook of Comparative Constitutional Change**. Routledge, 2020. p. 101-114.

TUSHNET, Mark. Authoritarian constitutionalism. **Cornell L. Rev.**, 100, 2015.

TUSHNET, Mark. **Authoritarian Constitutionalism: Some Conceptual Issues**. In GINSBURG, Tom; SIMPSON, Alberto (Ed.). **Constitutions in authoritarian regimes**. Cambridge University Press, 2014.

VENTURINI, Anna Carolina; MENDES, Conrado Hubner (Coords.). **Diagnóstico da Aplicação Atual da Lei de Segurança Nacional**. Centro de Análise da Liberdade e do Autoritarismo, 20 de maio de 2021. Disponível em: <https://laut.org.br/diagnostico-da-aplicacao-da-lsn/>. Acesso em 14 de jun de 2021.

VIEIRA, Oscar Vilhena; DIMOULIS, Dimitri et al. **Resiliência constitucional:** compromisso maximizador, consensualismo político e desenvolvimento gradual. São Paulo: Direito GV, 2013.

VIEIRA, Oscar Vilhena; BARBOSA, Ana Laura Pereira. Do compromisso maximizador à resiliência constitucional. **Novos estudos CEBRAP**, v. 37, p. 375-393, 2018.

VITULLO, Gabriel. Transitologia, consolidologia e democracia na periferia capitalista: revisão crítica. **Revista de Sociologia e política**, 17, p. 53-60, nov. 2001: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782001000200006>.

b) Documentos

BRASIL. Arquivo Nacional. **Atos da Revolução de 1964**. Ministério da Aeronáutica, 1969 (BR DFANBSN V8). Disponível em: https://sian.an.gov.br/sianex/consulta/Pesquisa_Livre_Painel_Resultado.asp?v_CodReferencia_id=1899362&v_abas=1. Acesso em 14.jan.2023.

BRASIL. Diário do Congresso Nacional. 18.04.1979, p. 460. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/16483?sequencia=11&sequenciaFinal=20#search=entulho%20autorit%C3%A1rio>. Acesso em 19 de dez de 2022.

BRASIL. DCN, 21 de novembro de 2013. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/18746?sequencia=178>.

BRASIL. Diário do Congresso Nacional. 5.6.1985. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD05JUN1985.pdf#page=52>>. Acesso em 17 de nov. 2022.

BRASIL. Diário da Câmara dos Deputados. 4 de março de 1985, pp. 131-132, sem destaques no original. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD05MAR1985.pdf#page=119>>. Acesso em 19 de dez de 2022.

BRASIL. Diário da Câmara dos Deputados. 4 de março de 1985, pp. 131-132. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD05MAR1985.pdf#page=119>>. Acesso em 19 de dez de 2022.

BRASIL. Diário do Congresso Nacional. Atas de Comissão. 30.11.1985. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/15548?sequencia=1>>. Acesso em 17 de nov. 2022.

BRASIL. Diário do Congresso Nacional. Publicado em 8.05.1985., p. 718. Disponível em https://imagem.camara.leg.br/dc_20b.asp?selCodColecaoCsv=J&DataIn=8/5/1985#/. Acesso em 22 de nov. de 2022.

BRASIL. DANC. 22.02.1987. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/017anc22fev1987.pdf#page=19>. Acesso em: 31.01.2023.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 2, 1984. Estabelece eleições diretas nos municípios considerados estâncias hidrominerais. Disponível em:

<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/17967>. Acesso em 3.fev.2023.

CARDOSO, Fernando Henrique. Fernando Henrique Cardoso II (depoimento, 2007). Rio de Janeiro, CPDOC/Fundação Getúlio Vargas (FGV), 2010. 36 p. Disponível em: <https://www18.fgv.br/CPDOC/acervo/historia-oral/entrevista-tematica/fernando-henrique-cardoso-ii>. Acesso em 28 de jan. 2023.

CPDOC FGV. Verbete. Carlos Medeiros Silva. Disponível em: <https://www18.fgv.br/CPDOC/acervo/dicionarios/verbete-biografico/carlos-medeiros-silva>. Acesso em 13 de jan. de 2023.

CPDOC. Verbetes: Pimenta da Veiga. FGV. Disponível em: <<https://www18.fgv.br/CPDOC/acervo/dicionarios/verbete-biografico/joao-pimenta-da-veiga-filho>>. Acesso em 29 de nov. de 2022.

c) Artigos de jornais

ABRAMO, Claudio. Hoje a festa é nossa. **Folha de S. Paulo**. 15.01.1985. Acervo da Folha. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=9018&keyword=luz&anchor=4044802&origem=busca&originURL=&maxTouch=0&pd=edd05979eab560752526dad48718d38f>>. Acesso em 10 out. 2022.

AFFONSO, Almino. Tempo de Plantar, tempo de colher. **Folha De S. Paulo**. 27.abril.1985. Acervo da Folha. <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=9120&anchor=4151211&origem=busca&originURL=&maxTouch=0&pd=912d708dda81d185e0198be360b01b3f>>. Acesso em 29 de nov. de 2022.

CARDOSO, Fernando Henrique. Tarefas da Transição. **Folha de S. Paulo**. 14 de outubro de 1984. Acervo da Folha. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=8929&keyword=%22tarefas+da+transicao%22&anchor=4215509&origem=busca&originURL=&maxTouch=0&pd=39d426465c45f218007cd95dc8637908>>. Acesso em 10 out. 2022.

CARDOSO, Fernando Henrique. O pacto e os partidos. **Folha de S. Paulo**. 6.6.1985. Acervo da Folha. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=9160&anchor=4308448&origem=busca&originURL=&maxTouch=0&pd=35b2f7dd1eb786cf52cb4eb430f9f4ea>>. Acesso em 29 de nov. de 2022.

CARDOSO, Teresa. Ato nº 1 de Tancredo será pró-constituinte. 16.12.1984. **Jornal do Brasil**. Hemeroteca Digital. Disponível em: <https://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_10&Pesq=%22entulho%20autorit%c3%a1rio%22&pagfis=133838>. Acesso em 10 out. 2022.

CORREIO BRAZILIENSE. Sarney explica o que é o pacto político. 17.5.1985. Hemeroteca Digital. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=028274_03&Pesq=%22entulho%20autorit%c3%a1rio%22&pagfis=69700>. Acesso em 26.01.2023.

CORREIO BRAZILIENSE. 'Entulho' vai ser examinado pelo ministério. 20.6.1985. Hemeroteca Digital. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=028274_03&pasta=ano%20198&pesq=%22entulho%20autorit%C3%A1rio%22&pagfis=70963>. Acesso em 29 de nov. de 2022.

CORREIO BRAZILIENSE. Em poucos dias, país começa a remover entulho. 14.4.1985. Biblioteca do Senado Federal. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/109025/1985_ABRIL_048.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 19 de dez de 2022.

CORREIO BRAZILIENSE. João Gilberto: ainda há muito entulho a remover. 20.5.1985. Hemeroteca Digital. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=028274_03&pasta=ano%20198&pesq=%22ainda%20h%C3%A1%20muito%20entulho%20a%20remover%22&pagfis=69832>. Acesso em 17 de nov. 2022.

CORREIO BRAZILIENSE. Governo fará nova mensagem sobre constituinte: Planalto esqueceu de incluir no texto pedido de prioridade na tramitação. Há mais falhas. 3.jul.1985. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=028274_03&pasta=ano%20198&pesq=%22Governo%20far%C3%A1%20nova%20mensagem%20sobre%20constituente%22&pagfis=71462>. Acesso em 22 de nov. de 2022.

CORREIO BRAZILIENSE. 13.10.1985. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=028274_03&Pesq=sarney&pagfis=75000>. Acesso em 31 de jan. 2023.

FOLHA DE S. PAULO. No programa da Aliança, a promessa das diretas. 7.8.1984. Acervo da Folha. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=8858&anchor=4203289&origem=busca&originURL=&pd=a1b9a78771a9d3dbb80697aa9b60a5ef>>. Acesso em 26.01.2023.

FOLHA DE S. PAULO. A morte do presidente eleito: as manchetes dos jornais desde a primeira cirurgia. 22.4.1985. Acervo da Folha. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=9115&anchor=4148287&origem=busca&originURL=&maxTouch=0&pd=f2c1995130f46b4e23b2119792b420f422.4.1985>>. Acesso em 26.01.2023.

FOLHA DE S. PAULO. Pacto não pode esvaziar constituinte, adverte Ulysses. 16.5.1985. Acervo da Folha. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=9139&anchor=4144300&origem=busca&originURL=&maxTouch=0&pd=3534ac5516f0093cea432ed7e47f1507>>. Acesso em 29 de nov. de 2022.

FOLHA DE S. PAULO. Sarney quer um pacto político antes da constituinte: o objetivo é discutir tudo, afirma Lyra. 15.05.1985. Acervo da Folha. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=9138&anchor=4282886&origem=busca&originURL=&maxTouch=0&pd=fcb84be80e8be4a6a3e9b9f2963ad974>>. Acesso em 29 de nov. de 2022.

FOLHA DE S. PAULO. Comissão vai rever “entulho autoritário”. 10.03.1985. Acervo da Folha. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=9072&anchor=4108926&origem=busca&originURL=&maxTouch=0&pd=2b3068fcb43d6fb7cfaf3de1d1311926>>. Acesso em 19 de dez de 2022.

FOLHA DE S. PAULO. Lentidão do Congresso irrita parlamentar. 2.05.1985. Acervo da Folha. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=9125&keyword=Tribunal%2CFederal&anchor=4279993&origem=busca&originURL=&pd=2080b0b16b164a1923af67e5d9f49ce4>. Acesso em 26.jan.2023.

FOLHA DE S. PAULO. Congresso tenta mudar Constituinte. 10.ago.1985. Acervo da Folha. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=9225&anchor=4117573&origem=busca&originURL=&maxTouch=0&pd=8e60525f333e6921472bd3df991bc3ec>>. Acesso em 31 de jan. 2023.

FOLHA DE S. PAULO. 23.02.1987. PFL e PDS se unem para derrotar proposta de soberania. Acervo da Folha. Disponível em <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=9787&anchor=4286733&origem=busca&originURL=&maxTouch=0&pd=56b7ca783b77ebe095bbd83d2547b9e1>>. Acesso em: 31.01.2023.

FOLHA DE S. PAULO. 23.2.1987. Aprovado novo prazo para emendas ao substitutivo do Regimento Interno. Acervo da Folha. Disponível em <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=9787&anchor=4286733&origem=busca&originURL=&maxTouch=0&pd=56b7ca783b77ebe095bbd83d2547b9e1>>. Acesso em: 31.01.2023.

FOLHA DE S. PAULO. Congresso anula ato que destituiu Jango. 21.11.2013. Acervo da folha. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=19715&anchor=5909481&origem=busca&originURL=&maxTouch=0&pd=5af4880aedia3cc3149c71b92440b75c>>. Acesso em 19 de dez de 2022.

FERNANDES, Florestan. Evidências negativas? **Folha S. Paulo** 6.05.1985. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=9129&anchor=4281021&origem=busca&originURL=&maxTouch=0&pd=56a09e1510e8699655260ea21d368915>>. Acesso em 19 de dez de 2022.

FREITAS, Galeno. Congresso muda de perfil e ganha poder na crise. **Folha de S. Paulo**. 21.4.1985. Acervo da Folha. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=9114&anchor=4146731&origem=busca&originURL=&maxTouch=0&pd=4fdcc09229f001b52b3d036ddee7f5e4>>. Acesso em 19 de dez de 2022.

JORNAL DO BRASIL. Hemeroteca Digital. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_08&Pesq=%22junta%20militar%22&pagfis=140213. Acesso em 15 de jan. 2023.

JORNAL DO BRASIL. Mais Luz. 16.04.1979. Hemeroteca Digital. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_09&pesq=%22entulho%20obscurantista%22&hf=memoria.bn.br&pagfis=138324>. Acesso em 19 de dez de 2022.

JORNAL DO BRASIL. Congresso tenta remover o “lixo do autoritarismo”. 21.04.1985. Hemeroteca Digital. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_10&pasta=ano%20198&pesq=%22congresso%20tenta%20remover%22&pagfis=143228>. Acesso em 19 de dez de 2022.

JORNAL DO BRASIL. Três anos de sucesso e o impasse da censura. 21.6.1981. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_10&pasta=ano%20198&pesq=democradura&pagfis=288462. Acesso em: 2.mar.2023.

O ESTADO DE S. PAULO. 6.02.1987. Biblioteca do Senado Federal. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/116556/1987_05%20a%2008%20de%20fevereiro_035.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 31.01.2023.

O GLOBO. Constituição é ‘colcha de retalhos’ com 25 emendas. 1.5.1985. Biblioteca do Senado Federal. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/110628/1985_JUNHO_140a.pdf?sequence=3&isAllowed=y. Acesso em 29 de nov. de 2022.

O GLOBO. Acordo afasta temor do entulho autoritário. 21.02.1987. Biblioteca do Senado Federal. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/113453/1987_20%20a%2024%20de%20Fevereiro_028.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 31.01.2023.

O PASQUIM. 1977. Hemeroteca Digital. <http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=124745&pesq=democradura&pasta=ano%20198&hf=memoria.bn.br&pagfis=15019>. Acesso em: 2.mar.2023.

d) Entrevistas e podcasts

ONZE SUPREMOS # 92. Resiliência Constitucional. Entrevistado: Oscar Vilhena Vieira. 27 de maio de 2022. Disponível em: <<https://open.spotify.com/episode/49T3OHxOBXEfbkQdqx8kTU?si=a4588a487f994444>>. Acesso em: 11 mar. 2023.

PALCAST #2: Oscar Vilhena Vieira on Brazil, Bolsonaro, and the PAL Project. Entrevistado: Oscar Vilhena Vieira. Entrevistador: Fabio de Sa e Silva. Março, 2021. Podcast. Disponível em: <<https://open.spotify.com/episode/4xrfzMeDL7AynCew3ynlps?si=19bc345cb3b742f8>>. Acesso em: 11 mar. 2023.

RODA VIVA. Entrevistado: Fernando Lyra. 1987. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=IW5-z2k8uLY>. Acesso em 21 de dez de 2022.

RODA VIVA. Entrevistado: Flávio Dino. 19 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Kg1U6j2f95U>. Acesso em 20 dez. 2022.