

CONVÊNIO ACADÊMICO



CENTRO DE ESTUDOS DE CULTURA CONTEMPORÂNEA

Rua Riachuelo, 217 – Centro -- 05002-070 São Paulo/SP – Brasil



**Universidade Presbiteriana Mackenzie**

*Projeto “Memória da Constituinte (1987-1988)”*

Depoimento:

**CÉLIO BORJA**

Equipe de Pesquisa

Antônio Sérgio Rocha (DCS/Unifesp) - coordenador/editor

Daniel Menezes (Direito/Mackenzie) – coordenador adjunto

Ademar Seabra da Cruz Junior (MRE/Itamaraty)

Andrei Koerner (DCP/Unicamp)

Bernardo Ferreira (DCS/UERJ)

Cicero Araujo (DCP/USP)

Eduardo Noronha (DCS/UFSCar)

Jefferson Goulart (DCH/UNESP)

*Nascido no Rio de Janeiro em 15 de julho de 1928, Célio de Oliveira Borja graduou-se na Faculdade de Direito do Distrito Federal (atual UERJ - Universidade Estadual do Rio de Janeiro). Iniciou as suas atividades políticas na Ação Católica Brasileira, tendo sido membro da Juventude Universitária Católica (JUC) e vice-presidente da UNE (União Nacional dos Estudantes) até 1949.*

*Por influência do líder udenista Aliomar Baleeiro, de quem fora aluno no doutorado em Direito, candidatou-se a deputado estadual na legenda da UDN. Em março de 1964, Borja assumiu a liderança do governo Lacerda na Assembleia Legislativa. Em resposta à criação do bipartidarismo, participou da organização do Partido de Reforma Democrática (PAREDE), sob a liderança de Lacerda; o partido, contudo, não obteve registro legal.*

*No início de 1966, ingressa na ARENA, o que lhe vale o rompimento com Lacerda. Em novembro de 1970, Borja se elege deputado federal pela ARENA-RJ, participando ativamente de diversas comissões da Câmara dos Deputados. Reelege-se em 1974 e é escolhido para liderar a agremiação governista nessa Casa. No exercício da função, foi encarregado pelo presidente Geisel da elaboração do projeto de fusão da Guanabara com o Rio de Janeiro. Em 1975, foi eleito presidente da Câmara dos Deputados, cargo que exerceu até dezembro de 1976, tendo sido substituído por Marco Maciel (ARENA-PE). Em 1978, foi o 5º. candidato a deputado federal mais votado no Rio de Janeiro. Dois anos depois, ingressou no Partido Democrático Social (PDS), criado após o fim do bipartidarismo, em novembro de 1979. Em 1982, foi candidato ao Senado Federal pelo PDS, tendo sido derrotado por Saturnino Braga (PDT). Em 1985, participou da fundação do Partido da Frente Liberal (PFL). Foi escolhido Assessor Especial do Presidente Sarney e membro da Comissão Provisória de Assuntos Constitucionais (Comissão Afonso Arinos). No ano seguinte, seria nomeado para o Supremo Tribunal Federal (STF), do qual viria a aposentar-se em 1992, para assumir o Ministério da Justiça do Governo Fernando Collor.*

## *A Constituinte e o Pentimento da UDN*

A reconstitucionalização de 1945 não exorcizou a militarização da vida civil, dado que o apoio de frações e de lideranças militares a partidos e às mais diversas facções políticas era anunciado na imprensa. 1964 é o começo do fim desse estado de coisas: a queda do Presidente Goulart decorreu em grande parte do erro de assustar a sociedade -- um susto insuportável. A desorganização da economia irritava as donas de casa: faltava tudo, desassossejava as famílias. Os operários eram também atingidos, já que se desorganizavam os transportes e praticamente todo o sistema de comunicação, dificultava-se o trabalho e se criavam medos até irracionais, como o da invasão de domicílios. Eu ficava impressionado com o fato de que, por exemplo, aqui na zona sul do Rio de Janeiro, havia um grupo de porteiros de edifícios muito janguistas, que caiu nessa bobagem de ficar ameaçando os moradores. Minha família foi ameaçada tolamente, porque eles não tinham como executar suas ameaças. Nessa época, ninguém trancava a porta da rua, os prédios sempre ficavam abertos. Mas passou-se a fechá-los, com medo de invasão e de agressão. Criaram um ambiente de grande temor pelo que estava acontecendo e pelo que poderia sobrevir. O Presidente João Goulart era mais cauteloso, mas claramente perdeu o controle no comício de 13 de março.<sup>1</sup> O que queriam era a implementação, no país, de um regime parecido com o de Cuba. Foi isso que moveu a sociedade, de um modo geral, a favorecer o movimento militar, mesmo entre aqueles que não o queriam, levando-a a esquecer a solução civil, que era a eleição. É que, no fundo, a sociedade se pôs de acordo quanto à preferência pela segurança, a paz e as garantias. O Presidente João Goulart não assegurava nada disso. E foi endurecendo cada vez mais.

## A POLÍTICA NO INÍCIO DO REGIME

Na eleição de 1966, aconteceu um fenômeno, a meu ver, exemplar. Adauto Lúcio Cardoso,<sup>2</sup> Presidente da Câmara dos Deputados que havia resistido às cassações, era candidato aqui no Rio, e eu também. Os jornais haviam dado muita repercussão à sua coragem física e moral de livrar o Congresso da prepotência militar. Adauto esperava uma vitória estrondosa. Mas obteve apenas 11 mil votos. E eu fui derrotado. A gente pode tirar disso algumas conclusões. Uma, que até hoje me assalta, é de que, na verdade, não se entendia urgente e necessário pôr fim àquele estado de coisas e recomeçar a vida democrática no país. Parecia-me que nós estávamos perdidos. Perguntava-me: que destino poderíamos ter? Acredito que existiam círculos firmes com a ideia de pôr cobro ao autoritarismo e instaurar um Estado democrático, e existiam profissionais liberais, advogados, acadêmicos e professores favoráveis a isso. Na massa da população, entretanto, isso não era moeda corrente; ela se sentia muito desamparada, sem a proteção armada.

Quando decretada intervenção no Estado da Guanabara pelo Presidente Goulart e, depois, pedido ao Congresso Nacional o estado de sítio, Lacerda<sup>3</sup> temeu-lhes o êxito e que se concretizassem à margem do Congresso, com ou sem sua aprovação. Fez então um testamento político didático, modelo de pensamento democrático, com relação à educação, à probidade da administração e às bases da reorganização social e política. Contemplava praticamente todos os aspectos que, naquele momento, eram questionados: era também uma profissão de credo democrático.

A linha dele era perseguir a eleição presidencial. Tudo o que pudesse comprometer essa eleição era contra ele e contra Juscelino.<sup>4</sup> Lacerda queria a eleição. Perseguiu isso de uma maneira realmente obstinada, e disso não abria mão por nada. Saiu pelo país fazendo comícios, preparou a convenção da UDN

em Curitiba, que o lançou candidato contra Magalhães Pinto.<sup>5</sup> E por essa razão rompeu com Castello Branco,<sup>6</sup> porque estava absolutamente convicto de que Roberto Campos<sup>7</sup> havia enfeitado o Presidente da República. Roberto era muito inteligente, pensava, e, com um plano econômico e também social -- haja vista a criação do Fundo de Garantia --, havia enfeitado o Castello para que fosse ele, Roberto, o candidato do Presidente da República. Castello não queria sucessor militar, mas um sucessor civil. Isso entrou na cabeça do Governador Lacerda e não saía mais, envenenando as relações dele com Castello, levando-o a uma conduta que enfraquecia o Presidente e indiretamente beneficiava a linhadura, como veio a acontecer em 1966.<sup>8</sup>

Lacerda ficou surpreso quando Magalhães Pinto<sup>9</sup> assumiu a chefia civil da Revolução em Belo Horizonte e o general Mourão Filho<sup>10</sup> marchou com as tropas para o Rio de Janeiro. Eu me lembro que, quando a coisa começou a esquentar muito e já se sentia um clima de revolta contra Goulart, Lacerda me chamou. O Palácio Guanabara<sup>11</sup> estava deserto; fizemos algumas considerações sobre aquele momento e o que poderia vir a acontecer e Lacerda repetia: “Jango montou essa confusão toda, os militares reagirão e a minha candidatura e a do Juscelino vão para o espaço”. Enquanto maldizia o Presidente da República, tamborilava e se confessava decepcionado com o Governador Magalhães Pinto. “Acabou”, Lacerda me disse, “acabou! Esses generais vão entrar, ficar uns vinte anos no poder e não vão saber o que fazer”. Foi essa a reação dele.

O problema da UDN era o de não conseguir chegar ao poder, mas Lacerda se propunha alcançá-lo. Aparentemente, a UDN estava conformada em não chegar à Presidência da República, porque era minoritária, já que o povo, na sua maioria, aderira ao populismo getulista e era grato a Getúlio pelas leis sociais. Durante 15 anos, Vargas construiu sua própria imagem e dela se serviu para, num certo sentido, reconstruir o país, e isso entrou no gosto popular. Nós, da UDN, não tínhamos perspectivas imediatas de ir ao poder e sabíamos que só iríamos ao

poder participando de algum governo de tendências liberal-democráticas, como aconteceu com Dutra.<sup>12</sup> Fiel ao “livrinho”,<sup>13</sup> ele não queria recair no Estado Novo. A UDN, fiadora das boas intenções do Dutra, aceitou ministérios e cargos -- a princípio, com a reprovação da grande maioria do partido, mas depois se verificou que não havia realmente outro jeito. O papel da UDN era exatamente impedir que o país marchasse ou regredisse ao Estado Novo, ao populismo, ao cesarismo populista, ou então que enveredasse pela esquerda. Eu escrevi o prefácio da biografia do Bilac Pinto,<sup>14</sup> em que faço um retrospecto histórico da atuação dele, da sua atuação pela UDN em oposição ao Presidente João Goulart. Num momento em que era irreversível o movimento militar, a reação dele foi de dizer, bem, fundamentos sociais existem, porque existe um grande temor de que a segurança das pessoas e a ordem pública venham a ser desmontadas pela insânia que tomou conta do Governo Goulart. Acho que a UDN sabia que o seu papel era esse. Passaria ainda muito tempo até que a opinião pública no Brasil mudasse, fosse esclarecida e mais bem formada para que a gente tivesse chance de competir sozinha, ou em aliança com outros partidos, e formar governo. Não havia a pretensão imediata de chegarmos ao poder. Isso houve apenas com Lacerda. E convém não esquecer o episódio do Jânio.<sup>15</sup> A UDN queria ter Juracy Magalhães<sup>16</sup> como candidato, mas a maioria do partido preferiu ir com Jânio, porque sabia que não havia chegado a hora de ganharmos sozinhos. Tínhamos de nos aliar a alguém que garantisse pelo menos os princípios postulados pela própria UDN.

#### OS LIBERAIS E O GOLPE MILITAR

Acredito que haveria um golpe da esquerda em 1963-1964. Havia uma enorme articulação de movimentos consertados que visavam à invasão de propriedade. Isso estava em curso. Carlos Lacerda não queria o movimento militar. Ele queria a eleição, porque estava certo que ganharia do Juscelino; e, por seu lado,

Juscelino também achava que ele é quem as venceria. De modo que todos queriam a manutenção do *status quo*, ninguém queria o golpe do Magalhães Pinto em Minas, como aliado dos generais. O fato de nos terem imposto esse desfecho, que decorre do processo iniciado desastrosamente pelo governo de então, contra o qual não tínhamos como lutar, e nos ficou o sentimento de um dever para com o país: o de restabelecer o regime democrático. Porque, ao apoiar o golpe, eu não imaginava que resultaria num regime de 21 anos. Supunha que seria uma intervenção cirúrgica. Pensei que os chefes militares de formação democrática, Castello à frente, encurtariam a permanência no poder.

A partir daquele momento, queríamos que houvesse um limite temporal para a intervenção militar na política. Tanto que o Ato Institucional<sup>17</sup> foi, na verdade, forçado por um grupo mais extremado, sobretudo pelo General Costa e Silva,<sup>18</sup> Ministro do Exército, que se intitulava chefe da Revolução e queria regular o estado de exceção -- ou de emergência, como o chamavam -- através de um ato normativo. E veio o Ato 1 - segundo alguns, escrito pelo Francisco Campos.<sup>19</sup>

Alguns de nós tentamos evitar esse Ato como podíamos. Eu era líder da UDN na Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro (então Estado da Guanabara) e fui para São Paulo. O presidente da Assembleia de lá era o Cyro Albuquerque.<sup>20</sup> Pedi a ele que preparássemos um documento propondo medidas de saneamento moral e institucional dentro da normalidade constitucional. A alternativa de que cogitávamos era a seguinte: por um lado, autorizar o Presidente da República a iniciar uma espécie de devassa na administração pública -- era o que se reclamava, pela imoralidade que nela grassava, os desvios de conduta, a improbidade etc. -- e, de outro lado, instar os Poderes Legislativos do país para que se adiantassem aos militares e investigassem desvios de conduta de seus membros, tomando as providências constitucionais pertinentes. Pensamos essas medidas exatamente para evitar que o clamor do movimento militar pela moralidade da vida pública descambasse num ato excessivo. Mas não adiantou

nada. Quando nós dois estávamos terminando a elaboração desse documento, foi publicado o Ato 1.

Nessa busca de alternativas institucionais, há um outro episódio relevante, que levaria à Constituição de 1967. Baixado o Ato nº 2, o Presidente da República foi levado a propor ao Congresso uma nova Constituição, mas cassou parlamentares da Câmara dos Deputados federais. O presidente dessa Casa era Aducto Luís Cardoso, que resistiu às cassações, e disse que considerava os deputados cassados parlamentares em pleno exercício do mandato e convocou a Câmara para se reunir com os cassados integrando o quórum; mas, infelizmente, não conseguiu reunir número para abrir a sessão. Contudo, o Presidente da República mandara para o Congresso Nacional o projeto da Constituição de 1967, que continha um abrandamento da situação criada pelo Ato 1 e pelo Ato 2.<sup>21</sup> De sorte que foi o Presidente da República que tomou a iniciativa. Todos estavam convencidos de que a ideia dele era reconstitucionalizar o país. Eu não diria redemocratizar, porque das circunstâncias ele é quem sabia, e eu não tinha nenhum intimidade com o pensamento do Marechal Castello Branco. Mas deduzo por atos. Estávamos persuadidos de que o interesse dele era pôr fim, tão pronto quanto possível, àquela situação de exceção. Isso foi obstado pela insurreição de outubro de 1965, através da chamada linha-dura, capitaneada pelo Ministro do Exército,<sup>22</sup> que impôs ao Presidente um novo ato de exceção. E isso era uma obsessão dos presidentes militares; eles tinham de se defender daqueles extremados, que queriam a perpetuação da situação de exceção. Isso se deu com Castello e se daria novamente com Geisel.<sup>23</sup>

Por que cassaram parlamentares e até ministros do STF? Bem, Roosevelt também quis enfrentar a Suprema Corte dos EUA porque a considerava hostil ao *New Deal*. De modo que aumentar o número de ministros do STF de 11 para 15 era tolerável – até porque começava a haver um acúmulo de processos. Inadmissível foi a cassação de três ministros.<sup>24</sup>



Os liberais não se sentiam mais com força para obstar a maré que estava vindo. Nem o Presidente da República nem ninguém mais, porque era o momento da força armada. Não sei se essa posição era majoritária na UDN, mas ela certamente abrangia um grupo grande. Havia os que pensavam exatamente o oposto -- embora eles não dessem o tom, provavelmente envergonhados da sua própria posição, que renegava a tradição liberal do partido -- e trabalhavam contra, incensando Costa e Silva e a linha-dura. Em termos da elite civil, os parlamentares filiados à linha-dura, aqueles que no Congresso Nacional ainda tentavam vocalizar não a defesa do regime em si, mas dos seus aspectos mais repressivos, eram, por exemplo, Zezinho Bonifácio,<sup>25</sup> em Minas, e Herbert Levy,<sup>26</sup> em São Paulo.

Essa era exatamente a grande dificuldade contra a qual se lutava, porque não podíamos aparecer como um bloco unido, um bloco importante que se julgava, e a meu ver com razão, acima das acusações que fizemos ao governo deposto, que tinha uma conduta diferente. E quase todos aqueles militares a quem eu chamaria de democratizantes, que tinham participado da II Grande Guerra, eram, na verdade, o grupo que dentro do Exército também tinha essa má consciência do movimento de 1964: os “Sorbornards”,<sup>27</sup> em especial os ex-combatentes. Esses eram os mais firmes. Enfim: não podíamos nos apresentar como um grupo unido e abrir a guarda para as acusações, como aquela que dizia ter havido um golpe da UDN.

Persuadido por mim, Aducto resolveu parlamentar com o Presidente Castello Branco. Eu não queria parecer o autor da ideia, mas procurei o ministro Roberto Campos, com quem eu tinha relações pessoais, e até de família, e ele a princípio recalcitou. Mas respondeu: “Vou falar com o Presidente”. À noite, Roberto me telefonou e disse que o Presidente havia autorizado a busca de entendimento. E eu disse a Aducto: “Se o senhor continuar nessa resistência, a nova Constituição irá por água abaixo. Ela é o ideal? Não, não é. Mas é um passo adiante. Ela

elimina uma porção de atribuições arbitrárias, discricionárias, que tem o Presidente. O que o Presidente vai fazer? Ou vai promulgar, outorgar a Constituição, tirando-lhe qualquer traço de legitimidade, autorizando a linha-dura a vir reivindicar depois emendas à Constituição ditadas ao Legislativo, para endurecer o regime. Ou então vamos para uma Constituinte, que, bem ou mal, vai legitimar, até mesmo para os militares, essa nova Constituição e esse novo regime”.

#### AS CONSTITUIÇÕES DOS MILITARES

Esse vezo da linha-dura em ter Constituições, e emendá-las, é ínsito à organização militar, que é minuciosamente regulada. É mais ou menos como o RDE -- Regulamento Disciplinar do Exército.<sup>28</sup> Ou seja, ninguém pode agir sem uma regra; é preciso uma proteção. O direito é simultaneamente um direito objetivo, uma regra de conduta que tem que ser obedecida, e direito atributivo, um direito subjetivo, direito da pessoa. Por exemplo: o sentinela é autorizado a matar quem não lhe obedece a ordem de parar -- e soldado não atira nos pés, ele atira para matar. Se um sentinela não tiver a proteção do RDE, ele vai responder por homicídio. Ou seja, esse conjunto de atos e emendas dos militares não tinha de fato nada a ver com constitucionalização. Era um grande RDE, uma mera proteção quanto à possibilidade de amanhã ter de responder constitucionalmente pelos seus atos civis ou militares praticados no exercício da função. Agora, o que os movia era um horror aos políticos. Fossem eles de direita ou de esquerda. Todos nós sentíamos isso. A sublevação de organizações de esquerda criou um clima de justificava, para alguns, uma carapaça militar sobre o governo civil. O AI-5 foi um desastre. Havia a Constituição de 1967 e um recomeço de vida constitucional. Mataram isso.

Conto um episódio curioso a esse respeito. Na época de Geisel, eu estava praticamente rompido com o governo, por conta das cassações que ele havia

feito,<sup>29</sup> e recebi um convite muito insistente do Presidente da República para que eu, que era Presidente da Câmara dos Deputados fosse à inauguração do Clube do Exército. Eu lhe disse: “Não vou. Não vou porque o senhor sabe melhor do eu que as cassações foram um golpe muito duro, um retrocesso. E não tenho vontade nenhuma de ir. Além do mais, eu não vou me submeter aos desacatos a que a gente está sujeita nos dias de hoje”. Mas ele insistiu e eu acabei indo. Quando cheguei, Sylvio Frota,<sup>30</sup> Ministro do Exército, estava parado à porta com outros oficiais generais. Aproximei-me, cumprimentei-os, fiz menção de entrar e eles mudaram a conversa para futebol. Geisel chega. Primeiro me cumprimenta, segura no meu braço, depois cumprimenta o Frota e os demais generais. Fomos entrando, com Frota à frente, num corredor que terminava num elevador -- aberto, com o cabineiro pronto para nos receber. Frota para, os generais param à porta, o Presidente não me larga o braço e entra comigo no elevador. Frota fica na porta com os generais, aguardando que o Presidente o mande entrar. Aí o Presidente, depois de um minuto, que para mim parecia uma eternidade, diz: “Frota, pode entrar”. Não me largou o braço durante todo o tempo -- e olha que eu não fiquei muito lá, não. Não me largou o braço, porque sabia que eu poderia sofrer algum tipo de agravo. Esse ainda era o clima em 1976-1977.

#### O REGIME E A OPOSIÇÃO

Vocês me perguntam por que o regime manteve a oposição. Isso era devido a uma consideração de ordem política, quase que de ciência política, porque eles estavam convencidos de que o fechamento total terminaria em explosão. Quer dizer, a pressão sobre a sociedade teria sua resposta numa explosão popular, ou numa revolta generalizada. Não sei se a linha-dura participava dessa visão, mas eu diria que os chefes, os generais, participavam, sim. A linha-dura tinha, sobretudo, a característica de predominar entre os oficiais abaixo da patente de

coronel. Coronel com aspiração a general já amolecia um pouco, mas, de coronel para baixo, entre aqueles que terminam a carreira praticamente como coronel, que não tem aspiração, não tem tempo nem possibilidade de chegar a general, daí para baixo até tenente, esses geralmente eram os responsáveis pela repressão mais dura.

Acho que havia também uma preocupação de não identificar o que se passava no Brasil com a instauração de um regime ditatorial. Até porque -- é curioso -- o rodízio dos generais-presidentes era também uma coisa, por assim dizer, muito singular: eles tinham mandatos limitados no tempo. A rotatividade do poder, que é uma das características republicanas, existia, e eles também tinham de ceder o posto, ao cabo de determinado tempo. A meu ver, foi isso o que aconteceu e que predominou entre os dirigentes: os generais não queriam a identificação pura e simples do Brasil como uma ditadura, como um regime despótico, e isso não só para se diferenciar dos inimigos socialistas do Leste Europeu, como também para não se identificar demais com os *pronunciamientos*<sup>31</sup> da América Latina. Mas o regime de 1964 não foi uma ditadura. Isso nunca houve. Ditadura é a concentração de todos os poderes em mãos do Chefe de Estado. Nenhum Presidente militar teve isso. O Congresso Nacional e o Judiciário eram independentes. O que se podia dizer é que havia um regime de plenos poderes. Nunca houve ditadura.

Mas havia também um sentimento generalizado: esse pessoal, que não se infectou com a linha-dura, estava se devendo alguma coisa a mais. O movimento militar deveria ter sido cirúrgico. Durante os seis primeiros meses do movimento, transigiu-se com as intervenções, os atos despóticos. Mas, depois de certo tempo, o País devia ter voltado à normalidade. Isso, entretanto, era obstado pela linha-dura, que, muito ativa, agia, sobretudo, na capital, no Rio de Janeiro - - porque o Rio continuava sendo a capital do país: o Presidente da República

vivia aqui. A grande guarnição estava na Vila Militar -- e também no Rio Grande do Sul, é claro. E lá a coisa era muito parecida com a linha-dura carioca.

#### GEISEL E A ABERTURA

Eu não sou capaz de dizer com exatidão o que é que predominava, mas alguns ou muitos acreditavam não ser possível a continuação do arbítrio. E há um fato que, a meu ver, ilustra muito bem isso. Em 1974, eu continuava sendo uma espécie de figura indesejável para a maioria dos militares influentes, incluindo os generais. Para a minha surpresa, o Presidente Geisel me chama e me convida para a liderança do governo na Câmara dos Deputados. Ele era muito franco, e me disse: “Olha, estão falando que eu vou convidar você para Ministro da Justiça. Isso eu não posso, porque você é liberal demais. Mas eu queria que você assumisse a liderança na Câmara, e lhe digo: é para abrir. Mas, se eu precisar dar uns passos para trás, quero que você fique comigo”. Eu me elegi deputado e me tornei Líder do Governo. A reconvocação do Congresso abriu esperanças de normalização. Era um posto a partir do qual se podia lutar pela redemocratização. Nosso dever era lutar por dentro do regime. Foi o que fiz.

Esse episódio me traz à memória um outro, mais antigo. Eu era Secretário de Governo do Carlos Lacerda quando ele, desconfiado que o Presidente Castello Branco não o queria para seu sucessor, perdeu a cabeça e passou a hostilizá-lo. Senti claramente que, com isso, ele estava levando água para o moinho da linha-dura, ao enfraquecer o Presidente da República, que era o único com o qual nós podíamos contar para resistir aos extremistas, e a eles dava-se o pretexto para, amanhã ou depois, fazer o que acabaram fazendo: o Ato Institucional nº 2. Nessa ocasião, vi-me num drama de consciência; eu não podia abandonar o governo, mas achava que ia dar tudo em água de barreira -- como deu. Sentia-me desgostoso, não conseguia mais conversar com o governador com a franqueza que sempre tivemos. Uma vez disse-lhe isso e ele não gostou, ficou muito

agastado, achando que eu estava defendendo Castello, e estava mesmo. Naquela ocasião, parecia-me não poder eu deixar o governo, que financeiramente ia muito mal, e eu era o Secretário de Planejamento e Orçamento. A falta de recursos para concluir as grandes obras que o governo fazia me segurava. Por outro lado, também não queria que, num momento como aquele, ao sair, eu fosse acusado de ser o rato que abandona o navio. De modo que, relembrando esse episódio, eu disse a Geisel: “Bom, Presidente, eu não sofrerei mais esse drama de consciência. Na hipótese que o senhor está mencionando, eu fico com a minha consciência”. Não sei se ele gostou ou não, mas o fato é que manteve o convite. Ele assumiu a Presidência da República, e em abril ocorreu a Revolução dos Cravos<sup>32</sup> em Portugal. Geisel me chama – a mim, que estava começando a redigir o projeto da fusão Guanabara-Estado do Rio, a pedido dele. Chamou-me a pretexto de conversar sobre o projeto, mas, na verdade, o que ele me disse foi o seguinte: “Olha Portugal. Também aqui, se não houver descompressão, o país explode”. Era a tese do Huntington.<sup>33</sup> “Então, a abertura aqui é absolutamente essencial”, ele dizia para mim, como se estivesse se convencendo disso. “Essa gente que pensa que pode manter esse sistema indefinidamente é louca, ou é cega”. E foi por aí; depois teve de dar uns passinhos para trás, mas o fato é que isso estava na cabeça dele.

Em 1974, houve a eleição em que a ARENA foi praticamente batida e o MDB cresceu exponencialmente, apesar do “milagre econômico”. Portanto, o fator-chave não era a economia: era o descontentamento com o regime. Quando vieram os resultados, Geisel mandou me chamar: “Eu queria que você me explicasse o que houve. Por que o MDB cresceu tanto?”. E me mostrou os números. “Porque, Presidente, disse eu, nós estamos atrasados. O que isso está dizendo é que o país quer a redemocratização. O senhor mesmo já me disse isso há muito tempo, e eu tenho repetido sempre: o senhor tem que se pôr à frente desse movimento no país, e não ir à retaguarda dele -- como tem ido. Porque, se

ficar na retaguarda, será sempre derrotado. Como o senhor mesmo disse: “O povo aguenta algum tempo, mas não aguenta o tempo todo”.

Havia, portanto, um certo ímpeto na direção de um processo constituinte resultante da própria empreitada de Geisel de abrir. Estou convencido disso. Acho que foi a determinação dele, a sua coragem moral e também sua coragem física -- haja vista o episódio de São Paulo.<sup>34</sup> Nós todos acreditávamos que ele estava ameaçado de morte, que talvez não voltasse de São Paulo, ou só voltasse dentro de um caixão. Acho que, se não fosse ele, o negócio ia demorar mais, e demorou um bocado.

O problema era a gradação desse avanço: precisa-se avançar sem perder o controle. Essa era exatamente a tese do Huntington: na descompressão, você dá passos a frente mas mede seus passos. E foi essa a orientação, de um modo geral, seguida dentro da ARENA. Mas foi lenta demais, o que complicou muito a guerra. Eu não vou tirar as razões do Geisel, ele é quem sabe onde lhe apertavam os calos; ele era general, eu não, e conhecia lá os eleitores dele. Se a abertura tivesse sido mais rápida, teria poupado ao país um bocado de coisas ruins; infelizmente, não pôde ser. Mas o fato é esse: a lentidão da abertura foi um prejuízo para o país. E foi essa lentidão do processo de abertura que tornou muito mais complexa a agenda do Governo Figueiredo, com o qual a história deveria ser mais tolerante. Como o ritmo foi muito lento no Governo Geisel, Figueiredo teve de lidar com uma agenda que envolvia o desfecho da transição decretada pelo antecessor Geisel: revogação do AI-5,<sup>35</sup> a reinstituição do *habeas corpus*,<sup>36</sup> a reforma partidária, a crise econômica. Ele tomou posse com o Ato-5 revogado.<sup>37</sup> Portanto, Figueiredo já não contava com os poderes excepcionais e discricionários dos presidentes militares anteriores.

## RAYMUNDO FAORO E A ESTRATÉGIA GRADUALISTA DA TRANSIÇÃO

É possível identificar alguns pontos de contato entre os liberais democráticos da ARENA e a oposição moderada em relação ao formato que a transição política deveria assumir. Há uma ponta do *iceberg*, digamos assim, que ficou registrada. Mas não se registraram os contatos reservados, sigilosos outros, que foram muitos. Foi a partir daí que os constrangimentos de parte a parte, nossos e da esquerda, praticamente se derreteram, e a conversa foi bastante franca. Como Presidente da Câmara dos Deputados, ofereci um jantar em minha casa no qual reuni Ulysses e Golbery, Thales Ramalho e o líder do MDB, Laerte Vieira, próceres da ARENA e Tancredo, de modo que a conversa, longe da imprensa, pudesse fluir sem constrangimentos. Foi o que aconteceu.

Vocês indagam como esse grupo ao qual eu estava associado – os liberais -- reage quando Raymundo Faoro<sup>38</sup> se torna presidente da OAB. Nós não tínhamos ligações com ele. Faoro era, sobretudo, um intelectual, um pensador social. Privei pouco com ele. Era uma pessoa muito reservada, não era de se ligar nem de se abrir a outros. Que eu saiba, Faoro teve algumas tertúlias com Petrônio Portella.<sup>39</sup> Petrônio pretendeu fazer dele uma espécie de intelectual da Abertura. A minha impressão é que ele não quis isso, não se dispôs a entrar no campo de batalha. Ele era um pensador e se comportou como tal. Vivia no meio jurídico, era Procurador do Estado, presidente da Ordem dos Advogados e ali fazia o seu movimento. A revogação do AI-5 era a aspiração de todos nós, do grupo da UDN a que eu pertencia. Até a esquerda já começava a se manifestar através de alguns deputados do MDB, alguns dos quais tendo sido cassados deram causa ao meu estremecimento com Geisel. Mas o tema da revogação do AI-5 era comum e constante. O que realmente associava Raymundo Faoro a essa corrente gradualista, e até minimalista, era exatamente a proposta dele, que animou muito o Petrônio Portella: a busca do mínimo necessário para que o país pudesse respirar e a segurança jurídica ser restabelecida. Mas creio que ele não quis se



engajar. Quis permanecer como uma força, uma palavra, um testemunho, mais do que propriamente um combatente.

#### DAS CONSTITUIÇÕES MILITARES À CONSTITUINTE

Já se falava em Constituinte à época de Geisel, mas não era ainda um consenso. Naquele momento, a ideia que parecia mais viável, a menos utópica, era retirar da Constituição de então -- a Carta de 1967/1969 -- o que era antidemocrático e dar realce ao que nelas era democrático. Eu fiz uma palestra na Escola Superior de Guerra,<sup>40</sup> quando era comandante o General Rodrigo Otávio,<sup>41</sup> e eles me solicitaram uma exposição que tivesse por tema e título *Um modelo político para o Brasil*. Propus então que todas as reclamações relativas a direitos humanos e direitos individuais fossem levadas ao Presidente da República imediatamente, que as apreciaria junto ao Conselho de Segurança Nacional integrado por comandantes militares. Isso era uma forma de tornar o Presidente responsável e de pôr cobro aos abusos. Eu dizia que: “A Constituição de 1967, que não é a ideal e que não é a nossa, tem virtualidades democráticas que é preciso realçar”. E dava exemplos. Quando Geisel me convidou para líder da Câmara dos Deputados, ele me disse: “Li aquela sua palestra na ESG e não concordo, não”. Respondi: “Bom, Presidente, lastimo muito, mas é o que eu penso. Pensava e ainda penso assim”. Isso queria dizer que nós não tínhamos realmente muita possibilidade, naquele momento, 1976/1977, de transformar a Constituinte numa bandeira. Ainda existia muita resistência.

Geisel tinha o mesmo complexo de todo Chefe de Estado-Maior: a retirada estratégica e a autodefesa. O objetivo claro dele era o respeito à integridade física dos presos: era pôr a mão na tortura, na prisão arbitrária. Mas ele não tinha apreço pela Constituinte -- nem pela eleição direta. Para Geisel, a eleição era indireta, e ponto. Nem se cogitou de um sucessor civil para ele. Falava-se que seria eu, que podia ser o Petrônio -- a princípio, ele não gostava do Petrônio. Mas todo mundo achava, inclusive Magalhães Pinto, que por isso me atanzava,

que ele estava se encaminhando para mim. Na verdade, eu sabia que isso Geisel não podia fazer, porque eu era liberal demais e os militares não me aceitariam. Castello manifestou claramente que gostaria de um sucessor civil. Mas Geisel, não.

Se eu tinha conhecimento das torturas? Sabia que havia brutalidades. Mas isso sempre houve no Brasil. O pau-de-arara não foi invenção de 64. Ninguém se importava com a condição do preso comum. Chamou a atenção quando os presos políticos foram submetidos ao mesmo tratamento. Acho que eles agiam à revelia dos superiores, e a esses faltava força para coibir abusos. Às vezes, havia conivência. Achavam que tinha de ser assim – do contrário, não ganhariam a guerra. Com isso, o regime foi descambando para a selvageria. Quando virei Líder do Governo na Câmara, me tornei um estuário de queixas, que eu levava ao Golbery e as transmitia ao Presidente Figueiredo. Por muito tempo ao longo do regime, eu levei as reclamações da esquerda, sobretudo do Partido Comunista, ao Golbery, que transmitia ao Presidente Geisel as notícias da violação dos direitos humanos, das arbitrariedades. Como não acontecia grande coisa, comecei a ficar impaciente, e um dia cobreí de Golbery: “Ministro, não é possível que não se faça nada. Os comunistas lá na Câmara me dizem que não mudou nada”. Golbery respondeu: “Tenha paciência”. Ao meu ver, as coisas só começaram a mudar quando Geisel tomou a iniciativa de enfrentá-los, porque tudo o que o General Figueiredo<sup>42</sup> fazia, até então, era deslocar torturador da rua Barão de Mesquita e mandá-lo para o Rio Grande do Sul, para a fronteira -- porque ele não os afrontava diretamente. Só quando Geisel resolveu botar a mão é que a coisa mudou.

Creio que o mérito de Figueiredo como Presidente da República foi o de ter dado cumprimento à revogação dos Atos Institucionais, de não ter tentado voltar atrás -- porque empuxo para retroceder, ah, isso tinha. Ao ter preferido a candidatura do Andreazza,<sup>43</sup> enfrentou a crispação dos generais que diziam não

bater continência para um coronel -- mesmo que ele fosse o Presidente da República.

#### ULYSSES E TANCREDO: DOIS MODELOS DE LIDERANÇAS OPOSICIONISTAS

Com relação às lideranças da oposição, eu convivi muito com Tancredo Neves<sup>44</sup> e com Ulysses Guimarães.<sup>45</sup> A princípio, Ulysses tinha muitas reservas em relação a mim. Depois, foi-se convencendo de que eu não era linha-dura, e ficamos amigos de plena confiança. Na verdade, Tancredo e Ulysses eram inimigos íntimos. Tancredo não queria favorecer a esquerdização do país e desconfiava que Ulysses estivesse envolvido demais pela esquerda, o que não ajudaria ao processo de abertura nem tampouco consultaria o sentimento geral do país, levando a abertura a um beco sem saída. Foi o que aconteceu com Ulysses: quando se candidatou, foi o desastre que se viu: abandonado por todos, como um candidato medíocre. Tancredo queria uma solução sem ruptura, o que afinal, acabou conseguindo, e Ulysses queria a ruptura, se necessário até uma ruptura violenta – que, a meu ver, traria uma insegurança social e uma enorme insegurança jurídica. Tancredo era mineiramente prudente. Ele era um conservador, no sentido dos conservadores do Império, com tintas liberais: com governo representativo – parlamentar, se possível. Ulysses, não. Ulysses apostou todas as fichas numa ruptura -- não diria uma ruptura violenta, mas ruptura séria: ruptura com uma nova ordem constitucional e com eleição direta, mas com uma repulsão universal ao *status quo*, cujos limites ele não saberia estabelecer nem saberia controlar. Tancredo sabia que a eleição direta seria vetada pelo governo, e não estou falando dos militares. O governo não toparia a eleição direta, porque sabia que seria Ulysses o candidato do MDB.

O político Tancredo era perfeito. Quando Juscelino morreu, eu resolvi fazer uma sessão solene de homenagem a ele, como é tradicional, já que JK tinha sido deputado. Telefonou-me o Golbery, dizendo: “Soube que você vai fazer uma sessão solene. Os militares não vão gostar”, e eu disse: “Lastimo muito, mas eu

vou fazer”. Matutei e decidi-me: “O homem para fazer este discurso é o Tancredo”. Ele foi admirável;<sup>46</sup> disse tudo o que tinha que falar, mas foi irrepreensível. Geisel e os militares não podiam absolutamente reclamar: fora um discurso civilizado mas, ao mesmo tempo, duro, talhado para aquele momento.

#### A COMISSÃO ARINOS, SARNEY E ULYSSES

Foi de Tancredo a ideia de nomear uma comissão para preparar o anteprojeto de Constituição, que seria remetido para a Constituinte apreciar livremente. Não esqueçam que o Presidente Sarney<sup>47</sup> nomeou a Comissão Afonso Arinos quando a ideia da Constituinte já havia, por assim dizer, pacificado os espíritos. Todo mundo admitia que, a partir dali, não era possível governar com uma Constituição feita para governos discricionários.

Preparar um anteprojeto de Constituição não era uma tentativa de segurar mas de inspirar, estabelecer pontos de referência, por medo da demagogia e de que o bacharelismo, ao invés de fazer leis, fizesse ensaios acadêmicos. A Constituinte podia discutir o que quisesse, mas, na hora de fazer, seria preciso fazê-lo em forma de lei. Essa era a preocupação: manter a estrutura tradicional das Constituições brasileiras republicanas. E isso se observou, isso permaneceu.

Fui escolhido para a Comissão Arinos pelo Tancredo. Mas a história dessa Comissão é curiosa. Tancredo criou-a e Sarney a manteve -- não sei se ele a manteve com gosto ou a contragosto. Mas manteve. A Comissão trabalhou duro e seriamente. Às vezes, foi longe demais, incorporando propostas e sugestões risíveis, irrealistas até, mas que não tiveram maior importância. O grande debate na verdade foi em torno do presidencialismo e parlamentarismo. Afonso Arinos e eu éramos parlamentaristas ferrenhos; porém, muitos na Comissão, presidencialistas, não acreditavam na possibilidade nem na viabilidade de governos parlamentares. O projeto ficou pronto praticamente às vésperas da convocação da Constituinte,<sup>48</sup> e, naturalmente, todos esperavam que o

Presidente Sarney o oferecesse. Não tanto que mandasse o Anteprojeto Arinos à Constituinte por meio de emissário, já que isso talvez ele julgasse excessivo, mas, sobretudo, por temor de que dissessem que ele queria se sobrepôr à autoridade do Ulysses. Ninguém segurava mais o Ulysses. Ulysses se convenceu de que o Poder Executivo pertencia originariamente à Constituinte e queria nomear ministros, queria ter interferência na nomeação dos agentes públicos.

No meu modo de ver, Sarney deveria ter mandado entregar o Anteprojeto Arinos a Ulysses, juntamente com uma mensagem. Era o mínimo. Meus colegas da Comissão Arinos me pediram que fosse eu o portador da estranheza que sentíamos por se terem passado semanas sem que Sarney mandasse o Anteprojeto. Fui falar com Sarney, que me disse: “Não vou mandar, isso pode desagradar”. Parece-me, hoje, que o Anteprojeto desagradava a Sarney que talvez julgasse inoportuno o parlamentarismo, sobretudo porque favorecia a ambição de Ulysses de se arrogar funções governativas. A interferência de Ulysses no governo era inusitada. Sarney não queria brigar com Ulysses, não queria testá-lo e fez de tudo para viver em paz com ele -- até escolher e anunciar um ministro e acatar-lhe o veto, desconvidando Tasso.<sup>49</sup> Mas Sarney era Presidente da República apesar de tudo e comportou-se como tal o tempo todo.

#### NA ENTOURAGE DE SARNEY

O círculo mais próximo do Sarney éramos eu, Paulo Brossard, Saulo Ramos,<sup>50</sup> Marco Maciel<sup>51</sup> e Carlos Chagas.<sup>52</sup> Saulo Ramos queria ser o Espírito Santo de orelha. Marco Maciel e eu tínhamos autonomia biográfica, política e tudo mais. Fomos colegas no Congresso Nacional, presidentes da Câmara dos Deputados e amigos. Antes disso, com a nova legislatura de 1971, formou-se um grupo de parlamentares de estreita convivência e identidade política, liderado pelo Daniel Krieger.<sup>53</sup> Reunia-o a aspiração comum de democratizar o país: Sarney, Ney Braga,<sup>54</sup> eu, Joaquim Coutinho, Arthur Santos, Ivan Ferreira do Amaral Filho, Túlio Vargas, Dib Cherem e alguns outros jovens deputados, além de Senadores,

como os queridíssimos amigos Adolfo de Oliveira Franco e Teotônio Vilella,<sup>55</sup> ícone da abertura. O irmão deste último era o arcebispo de Salvador e Primaz do Brasil, que, antes de mim, falou na Escola Superior de Guerra:<sup>56</sup> o que ele e eu dissemos de tão heterodoxo teria derrubado o General Rodrigo Otávio. Era o que diziam à boca pequena.

Vocês me perguntam por que Sarney pressionou tanto a Constituinte, sendo várias vezes incisivo. Não acho que os militares o estivessem pressionando. Não, ele agia por convicção. Ele já não sofria muita pressão, porque tinha um escudo, que era o General Leônidas Pires Gonçalves.<sup>57</sup> Leônidas era um general no último posto da carreira e que parecia ter suficiente prestígio para garantir a paz do governo e a paz do país. Quem convidou Leônidas para o posto foi Tancredo Neves, quando montou seu ministério. Na verdade, a retirada dos militares para os quartéis já havia começado. Geisel conseguira suplantá-lo, chefe da linha-dura e os militares estavam decididos a bater em retirada, de modo que todas as decisões de Sarney foram por convicção pessoal dele e pelo cuidado que ele tinha com o País.

#### RUMO A UMA NOVA CONSTITUIÇÃO

O problema de uma nova Constituição começa antes, bem antes da convocatória da ANC. Na verdade, a partir de 1979, com a revogação dos Atos Institucionais, inicia-se no Brasil uma discussão em torno da necessidade de uma nova Constituição para inaugurar um regime verdadeiramente democrático, porque muitos entendiam que a Constituição de 1967, emendada em 1969, não atendia, absolutamente, aos novos anseios. Daí iniciou-se uma campanha, inicialmente deflagrada pelos partidos e grupos políticos de esquerda, no sentido de uma Constituinte ampla, geral e irrestrita, tal como acontecera em 1945, com a queda do Presidente Getúlio Vargas.

A partir de 1979, a mesma coisa sucederia. A ideia acabou ganhando todos os círculos de opinião, e não apenas no ambiente da esquerda, que nisso teve um

grande êxito. Também o centro e a direita abraçaram a ideia de uma nova Constituição -- alguns porque não tinham como resistir e outros porque se convenceram efetivamente de que, com a Constituição de 1967/69, não se podia ir muito longe, e não se atendia o que parecia ser uma aspiração nacional. Logo uma discussão teórica se seguiu. Como fazer? Esse era o problema. Romper a ordem constitucional existente era, por assim dizer, cair no vácuo. Durante o período em que uma Constituinte funciona, como é que o país se governa? Qual é a sua lei? Ou, pelo menos, qual é a sua lei suprema? Porque toda a ordem jurídica infraconstitucional continua a existir até que seja revogada pela Constituinte, que passaria a ser a uma espécie de Convenção da Revolução Francesa: ela reuniria, em si, os Poderes Legislativo, Executivo e eventualmente o poder de intervir no Judiciário. Isso também não se coadunava com o princípio da segurança jurídica, que para todo mundo era fundamental. Ninguém queria colocar em risco os avanços até então conquistados: a Anistia, a revogação dos Atos Institucionais, a limitação do Poder Executivo, uma reassunção dos predicamentos do Poder Legislativo, a independência do Judiciário, a abolição das intervenções excepcionais por meio de cassações. Ninguém queria perder isso. No sentimento geral do país, a estabilidade da ordem jurídica, qualquer que fosse ela, era essencial.

A discussão se abriu e foi inaugurada academicamente, creio, pela Fundação Casa de Ruy Barbosa,<sup>58</sup> que em 1984 organizou um seminário a propósito de uma nova Constituição. Dele participamos eu, Paulo Brossard,<sup>59</sup> Tércio Sampaio Ferraz Junior,<sup>60</sup> Seabra Fagundes,<sup>61</sup> Antonio Octávio Cintra,<sup>62</sup> Hélio Jaguaribe<sup>63</sup> e Miguel Reale.<sup>64</sup> Nesse seminário, eu sustentei a possibilidade de convocar uma Constituinte plena, soberana, sem limites, com a manutenção do *status quo*, atendendo à necessidade de ter uma regra, ter um conjunto de normas que regesse a atividade não só do Estado, dos órgãos públicos, mas também dos entes privados.<sup>65</sup>

Como o Congresso Nacional funcionaria simultaneamente à Assembleia Nacional Constituinte, os constituintes seriam os membros eleitos para o Poder Legislativo ordinário. Enquanto a nova Constituição não fosse promulgada, regeria a velha ordem constitucional – naturalmente, com as modificações que o Congresso Nacional ordinário quisesse introduzir.

A partir daí, alguns acontecimentos acabaram por me inserir não mais na discussão acadêmica mas na feitura mesma, no encaminhamento mesmo, da solução que eu próprio havia preconizado.

#### A CONVOCATÓRIA DA CONSTITUINTE

No início de 1985, Sarney me chama para conversar e me convida para ingressar no governo, nesses termos: “Não tenho lugar de ministro para você, porque Tancredo ocupou todos e eu não posso demitir ninguém. Mas queria que você me ajudasse”. Eu lhe respondi: “Não quero saber de posto de ministro. Se é para ajudar, eu ajudo como puder”. Fui nomeado pelo Presidente Sarney chefe da sua assessoria pessoal, passando a trabalhar no Palácio do Planalto como conselheiro do Presidente.

Fui encarregado de diferentes trabalhos jurídicos. Um deles era o de redigir uma emenda à Constituição, convocando uma Assembleia Nacional Constituinte. Remetida ao Congresso Nacional como proposta de emenda à constituição, seu texto foi ampliado no curso de sua elaboração. O ponto crucial era o exercício simultâneo do Poder Constituinte e do Legislativo pelo mesmo colégio de representantes. Assim, a ordem constitucional nova somente se sobreporia à então vigente ao ser promulgada, não antes. Mas o importante é que me foi dado esse trabalho e eu o concebi de uma maneira bastante simples: escrevi o texto da emenda e a sua justificação. À medida que eu ia escrevendo, conversava com o Presidente Sarney e, não obstante a antiga e afetuosa convivência, surpreendi-me com o seu conhecimento seguro do direito e seu tirocínio de parlamentar experimentado, sem falar dos dons literários. Como



acontece com todos os presidentes, ele foi bombardeado pelos ouvidos, e algumas pessoas lhe telefonavam de São Paulo -- a maioria com palpites infelizes, pelo menos no meu ponto de vista. Sarney queria realmente um texto simples, não muito elaborado, para que a emenda não estabelecesse regras invasivas da autonomia da Constituinte. Limitei-me ao seguinte: no artigo primeiro, escrevi:

Os membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal reunir-se-ão unicameralmente em Assembleia Nacional Constituinte livre e soberana no dia 1º de fevereiro de 1987, na sede do Congresso Nacional.

Aí estava dito tudo. Quer dizer, os constituintes seriam os deputados e senadores com mandato. No artigo 2º, dispunha-se:

O presidente do Supremo Tribunal Federal instalará a Assembleia Nacional Constituinte e dirigirá a sessão de eleição de seu presidente.

E o artigo 3º estipulava:

A Constituição será promulgada depois de aprovação de seu texto em dois turnos de discussão e votação pela maioria absoluta dos membros da Assembleia Nacional Constituinte.

Isso me pareceu suficiente. Está tudo dito aqui. O resto, a própria Assembleia o faria, elaborando um regimento para si mesma, como fizeram todas as assembleias constituintes do Brasil desde 1823 -- porque em 1824 a Constituição foi feita pelo Conselho de Estado e promulgada pelo Imperador. Mas todas as constituintes republicanas tiveram regimento, dado por elas próprias. Não havia razão nenhuma para se querer adiantar como ela iria funcionar. O quórum de deliberação era o essencial. À época, eu supunha, e continuo convencido disso, que nos dois artigos estava dito tudo o que era necessário para que a Constituinte pudesse funcionar legitimamente: sem outras indagações, sem objeções, sem interpelações, nem oposições.

Bom, ao longo da elaboração legislativa dessa emenda no Congresso Nacional, acrescentaram-se outras disposições, todas concernentes à anistia --

quer dizer, ampliativos da anistia dada em 1979, porque arrolavam casos particulares etc. Isso me revoltou muito, porque, a meu ver, tirava a majestade da própria Emenda da Constituinte, já que a Constituinte poderia fazer a ampliação de todas as concessões feitas pela Lei da Anistia de 1979,<sup>66</sup> o que daria muito mais força a ela, e não numa emenda de convocação. Eu também havia participado muito da discussão da anistia de 1979 e tinha pontos de vista que não foram considerados. O fato era que o meu ponto de vista era muito parecido com o da esquerda, sobretudo com o do Partido Comunista. Era uma anistia que deveria ser ampla, geral, irrestrita, mas eu, pessoalmente, entendia que dela se deveriam excluir os crimes de sangue, tanto cometidos por agentes do governo como aqueles cometidos também pelos insurgentes. O próprio slogan “Ampla, geral e irrestrita” vinha do Partido Comunista: foi ele que lançou isso, como o fez em 1945, e a coisa funcionou tanto num caso quanto no outro. Eles agiram com muita inteligência e conseguiram ganhar a opinião pública.

#### STF E A CONSTITUINTE

Terminara ali minha participação na convocatória da Constituinte. Eu não era deputado, era apenas um auxiliar do Presidente da República. Logo depois, em 1986, fui para o Supremo Tribunal Federal (STF). E no Supremo fiquei imobilizado, porque entendia que os juízes não devem, absolutamente, imiscuir-se na atividade legislativa, por não ser compatível com a independência dos poderes. Além do mais, seria uma intromissão ilegítima, porque a Constituinte deveria deliberar com a mais absoluta liberdade. Quando entrou a discussão do Poder Judiciário, Rafael Meyer, que era então o Presidente do STF, foi convidado a opinar com relação a alguns pontos da nova proposta. Foi lá, deu a sua opinião abalizada, voltou e calou-se. Nem ele nem ninguém no Supremo cuidou mais disso. Não excluo a possibilidade de que um ou outro ministro, através de deputados ou senadores da sua intimidade, tenha sugerido alguma

coisa. Mas o colegiado não ficou sabendo disso. Como instituição, como colégio, o Supremo não foi à Constituinte. Isso não. Tanto que, quando o Supremo foi visitado por dois deputados, um deles antigo aluno meu, para nos ameaçar que o Supremo ia ser convertido na Corte Constitucional e os ministros atuais mandados para casa e, se recalcitrassem muito, até sem aposentadoria, seriam simplesmente exonerados sem mais aquela, a nossa atitude coletiva foi de “Ora, a Constituinte fará o que quiser. Nós simplesmente obedeceremos ao que ela decidir, exatamente”.

E mais: o STF tomou a Assembleia Nacional Constituinte como uma Constituinte sem limitações. Na minha concepção, não havia cláusulas pétreas. Era uma Constituinte originária, não devia nada à ordem jurídica anterior. Nada. Não se tratava de emenda, tratava-se da feitura de uma Constituição nova. A Emenda Constitucional 26, esta sim, era uma emenda à Constituição vigente.<sup>67</sup> Mas, na minha avaliação, isso não vinculava a Constituinte. Se a minha convicção era a de todo o governo? Bom, o governo se comportou como se acreditasse no que eu acreditava. E não interferiu. As teses do nosso amigo Saulo Ramos foram para o brejo: a Constituinte funcionou livremente. Se quisesse mudar a forma do governo, mudaria. Acho que Saulo Ramos atacou a Constituinte em nome próprio.<sup>68</sup> O fato é que a Constituinte podia fazer isso: podia devolver ao titular primário do Poder Constituinte a decisão dessa questão. E o fez.

Repito: se se pode dizer que o Supremo teve alguma participação, foi quando o Ministro Meyer foi convidado a opinar com conselhos, sugestões etc. Aí terminou praticamente qualquer participação sua no processo constituinte. E a minha terminou com a elaboração da Emenda à Constituição nº 26.

---

A entrevista com o Ministro Célio Borja aconteceu em seu escritório, em Copacabana (RJ), na manhã de 11 de dezembro de 2009. Participaram do

encontro os pesquisadores Ademar Cruz, Antônio Sérgio Rocha, Bernardo Ferreira e Jefferson Goulart.

## NOTAS

---

<sup>1</sup> Trata-se do comício na Central do Brasil, em que,

<sup>2</sup> Aducto Lúcio Cardoso (1904-1974) foi jurista e um dos expoentes da UDN. Como deputado federal, foi líder da bancada de oposição a Vargas e, após o golpe de 64, nomeado Ministro do Supremo Tribunal Federal. Foi o autor do *Manifesto dos Mineiros*, de 1943, que exigia a democratização e o fim do Estado Novo de Vargas. Em 1968, quando Ministro do STF, votou a favor da concessão de *habeas corpus* ao líder estudantil Vladimir Palmeira.

<sup>3</sup> Carlos Frederico Werneck de Lacerda (1914-1977) foi um dos grandes expoentes do conservadorismo brasileiro do século XX e talvez o principal adversário político de Getúlio Vargas. Fundou, em 1949, o diário *Tribuna da Imprensa* e, em 1965, a editora Nova Fronteira. Foi um dos principais líderes civis do movimento de 1964, embora se tenha bandeado para a oposição ao regime em 1966, sendo posteriormente cassado em 1968.

<sup>4</sup> Juscelino Kubitschek de Oliveira (1902-1976) foi dirigente do PSD, Governador de Minas Gerais (1951-1955) e o 21º Presidente da República (1956-1961).

<sup>5</sup> A Convenção, realizada em 24 de abril de 1963, opôs as candidaturas à Presidência da República de Carlos Lacerda e Magalhães Pinto, líderes, respectivamente, das alas “Banda de Música” e “Bossa Nova” da UDN, nas eleições programadas para 1966. A imposição do AI-2, no entanto, determinou que as eleições presidenciais passassem a ser indiretas.

<sup>6</sup> Humberto de Alencar Castello Branco (1897-1967) foi o primeiro Presidente da República do ciclo militar, tendo governado de 1964 a 1967. Liderava a chamada ala “castelista” das Forças Armadas, que preconizava uma relativamente rápida normalização democrática da vida política do país, em oposição à ala “costista”, do General Arthur da Costa e Silva, que defendia a radicalização do movimento de 1964 para promover a perseguição aos seus adversários.

<sup>7</sup> Roberto Campos (1917-2001) foi economista, diplomata e Ministro do Planejamento no governo Castello Branco, tendo-se notabilizado por ter criado, durante sua gestão, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS – conjunto de recursos captado do setor privado e administrado pela Caixa Econômica Federal), assim como por ter sido um dos expoentes do pensamento liberal-conservador da política brasileira pós-1964.

<sup>8</sup> Em 27 de outubro de 1965, foi outorgado o Ato Institucional nº 2 (AI-2), que suspendeu a Constituição de 1946 e as liberdades democráticas correspondentes, cancelando as eleições presidenciais previstas para 1966.

<sup>9</sup> José de Magalhães Pinto (1909-1996) foi, juntamente com Carlos Lacerda, o líder civil da conspiração que levou os militares ao poder em 1964. Assim como Lacerda, rompeu com o regime, em julho de 1965. Foi fundador do extinto Banco Nacional. Presidiu a UDN a partir de 1959, tendo sido Governador de Minas Gerais de 1961 a 1966. Presidiria o Senado Federal de 1975 a 1977.

<sup>10</sup> Olympio Mourão Filho (1900-1972) protagonizou o golpe de Estado de 1937, ao redigir manifesto apócrifo em que atribuía aos comunistas uma tentativa de tomada violenta do poder. O pretexto levou

---

Vargas a cancelar as eleições previstas para 1938 e a instituir o *Estado Novo*, período autoritário que vigorou de 1937 a 1945. Muitos anos depois, Mourão Filho comandaria a coluna de tanques que se deslocou de Juiz de Fora para o Rio de Janeiro, para dar apoio militar aos conspiradores que empalmaram o poder em 1º de abril de 1964.

<sup>11</sup> Sede do governo do Estado do Rio de Janeiro, no bairro de Laranjeiras, Rio de Janeiro

<sup>12</sup> Eurico Gaspar Dutra (1883-1974) foi o 16º. Presidente do Brasil (1946-1951), eleito democraticamente pelo PSD (coligação PSD-UDN).

<sup>13</sup> Termo, usado com frequência por Dutra, que passou a designar a Constituição Federal de 1946.

<sup>14</sup> Olavo Bilac Pinto (1908-1985), jurista e político udenista, foi Presidente da Câmara dos Deputados Federais em 1965 e Ministro do Supremo Tribunal Federal de 1970 a 1978. A propósito de sua trajetória, confira-se a obra *Bilac Pinto. O homem que salvou a República* (Gryphus Editora, 2010), da autoria de Murilo Badaró, ex-senador e Presidente da Academia Mineira de Letras.

<sup>15</sup> Jânio da Silva Quadros (1917-1922) foi o 22º Presidente do Brasil (1961), tendo sido eleito pela coalizão PTN-PDC-UDN-PR-PL. Renunciou ao mandato com menos de sete meses de exercício do poder, aparentemente na expectativa de ser reinvestido com plenos poderes pela pressão popular.

<sup>16</sup> Juracy Montenegro Magalhães (1905-2001) foi interventor estadual na Bahia (1931-1937) e Governador (1959-1963) da Bahia pela UDN, tendo apoiado o movimento militar de 1964, ao qual serviu como Ministro da Justiça (1965-1966) e Ministro das Relações Exteriores (1966-1967).

<sup>17</sup> O Ato Institucional foi baixado em 9 de abril de 1964. Determinou a cassação de direitos políticos de opositores do regime por dez anos, suspendeu a Constituição por seis meses e instituiu a eleição indireta para Presidente da República.

<sup>18</sup> Arthur da Costa e Silva (1899-1969) foi o 26º Presidente da República e o segundo do ciclo militar inaugurado em 1964 (Ver nota 14 acima).

<sup>19</sup> Francisco Luís da Silva Campos (1891-1968) foi o redator da Constituição autoritária de 1937 e do AI-1, autor de *O Estado Nacional* (1939), considerado um dos próceres do pensamento jurídico arqui-conservador brasileiro. Era conhecido como “Chico Ciência”.

<sup>20</sup> Cyro Albuquerque (1919-1992) foi Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP) entre março de 1963 e março de 1965, tendo papel discreto e secundário no apoio ao movimento militar de 1964.

<sup>21</sup> Ver as notas 18, 30 e 32 acima.

<sup>22</sup> Reação militar às derrotas governistas nas eleições para Governador de 3 de outubro de 1965, que descambaria na instauração do AI-2, em 27 de outubro de 1965.

<sup>23</sup> Ernesto Beckmann Geisel (1907-1996) foi o 29º Presidente da República e o 5º do ciclo militar. Identificava-se com os *castelistas* e combateu os radicais de direita (“linhas-dura”) do estamento militar que promoveu a conspiração de 1964. Foi, por um lado, o principal mentor da abertura política “lenta, gradual e segura” no país e, por outro, idealizador do “Pacote de abril”, que fechou o Congresso em abril de 1977 e restringiu direitos políticos e civis.

<sup>24</sup> Evandro Lins e Silva, Victor Nunes Leal e Hermes Lima, em 1969.

<sup>25</sup> Zezinho Bonifácio (José Bonifácio Lafayette de Andrada, 1904-1986) é filho de José Bonifácio de Andrada e Silva. Foi fundador da UDN e signatário do *Manifesto dos Mineiros* (ver nota 2 acima). Era

---

Presidente da Câmara dos Deputados quando da decretação do AI-5, em 1968, que, entre diversas ilegalidades, promoveu o recesso compulsório do Congresso Nacional. Foi Vice-Presidente nacional da ARENA, em 1971.

<sup>26</sup> Herbert Victor Levy (1911-2002) foi banqueiro, ferrenho opositor do governo João Goulart, fundador dos jornais *Gazeta Mercantil* e *Notícias Populares*, bem como Deputado Federal por dez legislaturas seguidas, de 1947 a 1987, pela UDN, ARENA, PP, PDS, PFL e PSC, respectivamente.

<sup>27</sup> O chamado “Grupo Sorbonne” do Exército brasileiro defendia alguns pressupostos liberal-democráticos na política, tais como a representatividade e o respeito às regras constitucionais, ainda que numa visão de “defesa da democracia” contra a influência comunista e da URSS no período da Guerra Fria. Era originalmente composto pelo General Antonio Carlos Muricy, pelos coronéis Jurandir Bizarria Mamede, Rodrigo Octávio Jordão Ramos, Alfredo Souto Malan e o pelo então tenente-coronel Golbery do Couto e Silva.

<sup>28</sup> Decreto n° 4.346, de agosto de 2002, tem por finalidade “especificar as transgressões disciplinares e estabelecer normas relativas a punições disciplinares, comportamento militar das praças, recursos e recompensas.” (art. 1°).

<sup>29</sup> O entrevistado refere-se às cassações dos Deputados Amaury Müller e Nadyr Rosseti (MDB-RS), em 30 de março de 1976. No dia seguinte, 31, o Deputado Lysâneas Macial proferiria discurso na Câmara dos Deputados contra as cassações, o que levou à perda de seu próprio mandato eletivo.

<sup>30</sup> Sylvio Couto Coelho da Frota (1910-1996) era General-de-Exército e Ministro do Exército do Governo Geisel (1974-1977), tendo sido um dos expoentes da “linha-dura” do regime militar. Foi exonerado por Geisel em 12 de outubro de 1977, após manobra mal-sucedida de lançamento, junto a congressistas e diversos generais, de sua candidatura à sucessão presidencial.

<sup>31</sup> Termo em espanhol que designa uma forma de rebelião, intervenção militar ou golpe de Estado, particularmente nas Repúblicas da América Latina do século XIX.

<sup>32</sup> “Revolução dos Cravos” refere-se ao período da história de Portugal resultante do golpe de Estado militar, ocorrido a 25 de Abril de 1974, que depôs o regime ditatorial do Estado Novo, vigente desde 1933, e que iniciou um processo que viria a culminar com a implantação de um regime democrático, com a entrada em vigor da nova Constituição a 25 de Abril de 1976. Em Portugal, o 25 de abril passou a ser conhecido como o “Dia da Liberdade”.

<sup>33</sup> Samuel Huntington (1927-2008) foi um cientista político americano conservador que teorizou as relações entre militares e o poder civil, especialmente no Livro *Ordem política nas sociedades em mudança* (1968). Na obra, Huntington faz uma revisão da *Teoria da Modernização* (que remonta aos sociólogos Talcott Parson e a Seymour M. Lipset), ao preconizar um suposto dilema posto aos países pobres: optar entre ter democracia ou desenvolvimento econômico. Em 1973, Huntington veio ao Brasil, a convite dos militares, para assessorar Golbery do Couto e Silva na estratégia de descompressão política do regime.

<sup>34</sup> O entrevistado se refere ao episódio da demissão do General Ednardo D’Ávila Mello (1911-1984) do Comando do II Exército, pelo Presidente Ernesto Geisel, em janeiro de 1976, depois das mortes do jornalista Vladimir Herzog e do operário Manoel Fiel Filho nas dependências do DOI-Codi, em São Paulo, unidade subordinada ao General.

<sup>35</sup> Em 13 de outubro de 1978, o Congresso Nacional votou a Emenda Constitucional n° 11, que determinava, entre outros dispositivos, a revogação do Ato Institucional n° 5.

<sup>36</sup> A restauração do *habeas corpus* se deu pela mesma EC n° 11, de 13/10/78.

---

<sup>37</sup> O AI-5 foi revogado em 13/10/78. Figueiredo tomou posse em 15/03/1979.

<sup>38</sup> Raymundo Faoro (1925-2003) foi Presidente do Conselho Federal da OAB (Ordem dos Advogados do Brasil) de 1977 a 1979 e autor, entre diversas outras obras, do clássico do pensamento político-social brasileiro *Os Donos do Poder*. Em 1989, recusou convite de Luiz Inácio Lula da Silva para concorrer em sua chapa, como candidato à Vice-Presidência da República.

<sup>39</sup> Petrônio Portella Nunes (1925-1980) foi Presidente do Senado por duas vezes (1971- 1973 e 1977-1979), tendo-se afastado em 15 de março desse último ano para assumir o Ministério da Justiça no governo João Figueiredo. Foi Presidente da Executiva Nacional da ARENA entre 1973 e 1975 e o condutor da chamada *Missão Portella*, o primeiro passo da política de “distensão gradual, lenta e segura” empreendida pelo Presidente Ernesto Geisel em seus planos de abertura.

<sup>40</sup> A Escola Superior de Guerra (ESG) foi criada em agosto de 1949 (Lei nº 785/49). Ver nota 1 *supra*.

<sup>41</sup> Rodrigo Octávio Jordão Ramos (1910-1980) foi General-de-Exército e Ministro do Superior Tribunal Militar (STM). Notabilizou-se por defender a abertura, a anistia, a primazia dos direitos humanos e a redemocratização já nos idos do governo Médici.

<sup>42</sup> A referência ao General João Figueiredo na sua condição de Chefe do Serviço Nacional de Informações (SNI), cargo que exerceu de 1964 a 1966, e não em seu cargo de Presidente da República, que se daria somente a partir de março de 1979.

<sup>43</sup> Mário David Andreatza (1918-1988) foi Ministro dos Transportes nos Governos Costa e Silva e Médici, tendo concorrido, em 1984, com Paulo Maluf à indicação do governista Partido Democrático Social (PDS) à sucessão de João Figueiredo no Colégio Eleitoral. Na convenção do PDS, Maluf obteve a indicação por 493 votos a 350.

<sup>44</sup> Tancredo de Almeida Neves (1910-1985) foi eleito Presidente da República em 15 de janeiro de 1985 pelo Colégio Eleitoral, tendo derrotado Paulo Maluf por 480 votos contra 180 (e 26 abstenções). Foi, no entanto, internado às pressas menos de 24 h antes da posse, marcada para 15 de março de 1985. Nunca chegou a assumir a Presidência, vindo a falecer 39 dias depois.

<sup>45</sup> Ulysses Silveira Guimarães (1916-1992) foi presidente da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988), presidente do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e presidente da Câmara dos Deputados em três Legislaturas (1956-1958 e 1985-1989). Foi um dos grandes líderes da resistência pacífica ao regime militar e da campanha pela redemocratização do País. Apesar de sua incontestável liderança política no cenário nacional da segunda metade dos anos 80, foi fragorosamente derrotado nas eleições presidenciais de 1989.

<sup>46</sup> O panegírico de Juscelino por Tancredo Neves foi proferido no Plenário da Câmara dos Deputados em 14 de setembro de 1976 – 20 dias após a morte daquele -- e é considerado o maior discurso de Tancredo. O áudio está disponível na página do Senado Federal, [www.senado.gov.br/senado/grandesMomentos/pron4.shtm](http://www.senado.gov.br/senado/grandesMomentos/pron4.shtm).

<sup>47</sup> José Ribamar Ferreira de Araújo Costa (1930) foi deputado federal pela UDN, Governador do Maranhão (1966-1971) e o 31º Presidente da República (1985-1990), tendo assumido como Vice na chapa de Tancredo Neves, internado à véspera da posse, em 15/03/85. Durante o mandato de Sarney como Presidente, foi promulgada a Constituição Federal de 1988. Presidiu o Senado Federal diversas vezes, como no biênio 2010-2012.

<sup>48</sup> Na verdade, a convocação da Assembleia Nacional Constituinte ocorreu em 28 de junho de 1985, e o Anteprojeto da Comissão de Estudos Constitucionais (Comissão Afonso Arinos) foi entregue ao Presidente Sarney em 18 de setembro de 1986.

---

<sup>49</sup> Trata-se do episódio do convite formulado por José Sarney a Tasso Jereissati para assumir a pasta da Fazenda, que teve, no entanto, de ser posteriormente “desconvidado” por pressão de Ulysses Guimarães, que exigira e obteve a nomeação de Luiz Carlos Bresser-Pereira para o cargo.

<sup>50</sup> José Saulo Pereira Ramos (1929) foi Consultor-Geral da República e Ministro da Justiça durante o Governo Sarney, considerado um dos grandes ideólogos e defensores do Presidente. Seu livro de memórias *O Código da Vida* (Planeta, 2007) é um ensaio sobre os bastidores da política brasileira dos anos 70 aos 2000, com destaque para o período da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988.

<sup>51</sup> Marco Antônio de Oliveira Maciel (1940) foi Presidente da Câmara dos Deputados (1977-1979), Ministro da Educação e Cultura (1985-1986), Ministro-Chefe do Gabinete Civil da Presidência da República (1986-1987) e Vice-Presidente da República (1995 a 2002). Foi indicado Governador “biônico” de Pernambuco em 1978 pelo Presidente Ernesto Geisel.

<sup>52</sup> Carlos Chagas (1938) foi jornalista, tendo trabalhado no diário *O Estado de São Paulo* e na TV Manchete. Foi Assessor de Imprensa do governo Costa e Silva, em 1969. Era pai da jornalista Helena Chagas, Assessora de Imprensa da Presidenta Dilma Rousseff.

<sup>53</sup> Daniel Krieger (1909-1990) foi Senador pela antiga ARENA (da qual foi o primeiro Presidente) e, depois, pelo governista PDS por três legislaturas seguidas, de 1965 a 1979. Retirou-se da presidência da ARENA e renunciou à liderança do governo após assinar manifesto de dezenove senadores contrários à edição do AI-5, em 14/12/1969.

<sup>54</sup> Ney Aminthas de Barros Braga (1917-2000) foi Deputado Federal (PDC), Senador (ARENA), Prefeito de Curitiba e Governador do Estado do Paraná, Ministro da Educação e Presidente da Itaipu Binacional -- este último cargo exercido a partir de 1985, a convite do Presidente Tancredo Neves. Encerrou sua vida pública em 1990. Foi um dos signatários do manifesto anti-AI-5, em 1969.

<sup>55</sup> Teotônio Brandão Vilela (1917-1983) foi Senador da ARENA por Alagoas, de 1967 a 1979, e depois, de 1979 a 1982, pelo PMDB. Sua trajetória política durante o período militar, em prol da abertura política, da anistia e da redemocratização, tornou-o conhecido como “o oposicionista da ARENA”. O centro de estudos do PSDB foi batizado de “Instituto Teotônio Vilela” (ITV)

<sup>56</sup> Trata-se do Cardeal Avelar Brandão Vilela (1912-1986), irmão de Teotônio Vilela e tio do (2012) Governador de Alagoas, Teotônio Vilela Filho. A palestra a que se refere o entrevistado, que viria a acarretar na demissão do Diretor da Escola Superior de Guerra, Rodrigo Octávio, intitulada “Igreja e Estado no Brasil. Por que temer o diálogo?”, foi preferida na ESG em 23 de setembro de 1971.

<sup>57</sup> Leônidas Pires Gonçalves (1921) foi Ministro do Exército de Tancredo Neves/José Sarney (1985-1990). Na crise da posse presidencial em 1985, Leônidas teria sepultado as pretensões de Ulysses Guimarães (à época Presidente da Câmara dos Deputados), “decidindo” que Sarney seria o sucessor constitucional do Presidente João Figueiredo.

<sup>58</sup> Instituição vinculada ao Ministério da Cultura (MinC), localizada no bairro de Botafogo, no Rio de Janeiro.

<sup>59</sup> Paulo Brossard de Souza Pinto nasceu em Bagé em 1924. Formou-se em Direito na Universidade Federal do Rio Grande do Sul em 1947. Antes de optar pela carreira política, lecionou na Faculdade de Direito da PUC-RS. Defensor convicto do parlamentarismo, aproximou-se de Raul Pilla e foi eleito pelo PL em 1954, 1958 e 1962. Após o golpe militar de 1964, filiou-se ao MDB, tendo sido eleito deputado federal em 1966. Postulante a senador em 1970, foi derrotado pelos candidatos Daniel Krieger e Tarso Dutra, ambos da ARENA. O malogro nas urnas o faz retornar ao magistério e à advocacia em Porto Alegre. Eleito senador em 1974, foi 1º. Vice-Presidente nacional do MDB (1975-1979). Em 1978, seria candidato a Vice-Presidente da República na chapa do general Euler Bentes,



---

sendo derrotados no Colégio Eleitoral por 355 a 266 votos para o General Figueiredo e Aureliano Chaves (ambos da ARENA). De 1978 a 1980, foi líder da bancada do MDB/PMDB no Senado Federal. Em 1982, ao tentar a reeleição ao Senado, seria derrotado por Carlos Chiarelli (ARENA). Em agosto de 1985, é escolhido Consultor-Geral da República pelo Presidente José Sarney. Em seguida, em fevereiro de 1986, seria nomeado Ministro da Justiça, cargo que ocuparia até 1989, quando se torna Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF). Em 1992, na condição de membro do Supremo Tribunal Eleitoral, comandaria o plebiscito sobre a forma e o sistema de governo no Brasil. Aposentou-se do STF em 1994.

<sup>60</sup> Nascido em São Paulo em julho de 1941, graduou-se em Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP em 1964. É igualmente graduado em Ciências Jurídicas e Sociais da USP nesse mesmo ano. Doutou-se em Filosofia pela Johannes Guttenberg Universitat de Mainz em 1968. Em 1970, se doutorou em Direito pela Universidade de São Paulo. É Professor Titular das Faculdades de Direito da USP, da PUC-SP e da Faculdade Autônoma de Direito (FADISP). É consultor da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Tem escritório especializado em Direito Antitruste e Regulatório. Também atua na área de Direito Internacional Econômico, junto com o professor Celso Lafer.

<sup>61</sup> Nascido em Natal a 30 de julho de 1910, Miguel Seabra Fagundes foi um advogado, jurista e magistrado brasileiro. Bacharelou-se em 1932 pela Faculdade de Direito do Recife. No mesmo ano, foi designado por Getúlio Vargas para o cargo de Procurador do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte. A partir de 1945, representou esse Estado como interventor federal e presidente do Tribunal de Justiça. Em agosto de 1954, seria eleito presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Duas semanas depois, assumiria o cargo de Ministro da Justiça do Presidente Café Filho. Em abril de 1970, foi eleito presidente do Instituto dos Advogados do Brasil (IAB); desafiando a ditadura civil-militar da época, pronunciou um forte discurso de defesa da legalidade democrática. Foi destacado ativista do restabelecimento do *habeas corpus* e da convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte. Faleceu no Rio de Janeiro em abril de 1993.

<sup>62</sup> Graduado em Sociologia e Política pela Universidade Federal de Minas Gerais em 1961. Neste mesmo ano e instituição, também concluiria a graduação em Administração Pública. Coursou Mestrado em Sociologia pela Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, concluído em 1963. Pelo Massachusetts Institute of Technology, obteria o título de PhD em Ciência Política em 1983. Foi professor do Departamento de Ciência Política da UFMG e de Relações Internacionais da UnB. Foi presidente da Fundação João Pinheiro (MG), presidente da FUNCEF/ENAP e Secretário-Geral Adjunto do MEC. Foi coordenador do Programa de Educação Média e Superior da Organização dos Estados Americanos (OEA). Atualmente, é consultor legislativo da Câmara dos Deputados Federais.

<sup>63</sup> Nascido no Rio de Janeiro em abril de 1923, Hélio Jaguaribe de Mattos é um sociólogo, cientista político e escritor brasileiro. Sua família era dona da Companhia Ferro e Aço de Vitória, que Jaguaribe administraria até 1964. Ao longo de sua gestão, desenvolveu consideravelmente o empreendimento, a que acrescentaria uma usina de ferro e aço. Em 1946, graduou-se em Direito na PUC-SP. A partir de 1952, começou a reunir-se com outros jovens intelectuais paulistas e cariocas no Parque Nacional Itatiaia. No ano seguinte, fundam o IBESP – Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política. Jaguaribe se tornaria secretário-geral e diretor do Instituto, colaborando intensamente na publicação *Cadernos de Nosso Tempo*. A revista seria editada de 1953 a 1956. O IBESP seria transformado em ISEB (Instituto Superior de Estudos Brasileiros) por meio de um decreto do Presidente da República Café Filho, para ser um núcleo pensante das questões do desenvolvimento brasileiro. A publicação do livro *O nacionalismo na atualidade brasileira*, da autoria de Jaguaribe, criticando o excesso de nacionalismo no país, gera grande crise interna no ISEB, o que levaria a uma intervenção do Presidente Juscelino Kubistchek e consequente exoneração de Jaguaribe do Instituto. Em 1964, criticaria publicamente o golpe militar no país, o que o leva a exilar-se nos EUA. Lá, lecionaria em

---

Harvard, Stanford e no MIT. Jaguaribe retornaria ao Brasil em 1969. Logo se tornaria diretor de assuntos internacionais do Conjunto Universitário Cândido Mendes. Em 1985, durante o governo do Presidente Sarney, Jaguaribe foi o coordenador do projeto Brasil 2000. No ano de 1988, ele colaboraria na fundação do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Em 1992, abre mão de suas funções partidárias e aceita o cargo de Secretário de Ciência e Tecnologia do então Presidente Fernando Collor. Com o seu *impeachment*, voltaria às atividades acadêmicas. Em março de 2003, seria eleito para a Academia Brasileira de Letras, na cadeira 11, que pertencera ao economista Celso Furtado.

<sup>64</sup> Nascido em São Bento do Sapucaí (SP) em novembro de 1910, Miguel Reale foi um filósofo, jurista e escritor brasileiro. Foi Professor Catedrático e Reitor da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Foi um dos líderes do Integralismo no Brasil – corrente ideológica com extensas afinidades com o fascismo italiano. Reale ficaria conhecido como o criador da Teoria Tridimensional do Direito, que supõe o fenômeno jurídico sempre composto de fato, valor e norma. Foi autor, entre várias outras obras, de *Lições Preliminares de Direito* e de *Filosofia do Direito*, clássicos do pensamento jurídico-filosófico brasileiro. Em 1969, foi nomeado pelo Presidente Costa e Silva para a Comissão de Alto Nível incumbida de rever a Constituição de 1967. Desse trabalho resultaria o texto da Emenda Constitucional no. 1/69, que buscava consolidar o regime civil-militar no Brasil. Participou da elaboração do tratado que levou à criação da Itaipu Binacional. Foi Consultor-Geral da Light de 1958 a 1974. Em 1975, é eleito para a cadeira 14 da Academia Brasileira de Letras. Foi membro do Conselho de Administração da Eletropaulo de 1981 a 1985. Foi supervisor da Comissão Elaboradora do novo Código Civil Brasileiro, instalada durante o regime ditatorial e afinal sancionado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso em 2002. Faleceu em 2006, deixando o filho Miguel Reale Junior, também jurista e professor titular de Direito Penal da USP.

<sup>65</sup> Confira no Anexo 1, *infra*, o texto da apresentação feita pelo Ministro Célio Borja nesse seminário.

<sup>66</sup> A Lei n° 6.683, promulgada em 28 de agosto de 1979 pelo então Presidente João Figueiredo, concedia anistia aos que “perpetraram crimes políticos ou conexos entre 2 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979” (art. 1°).

<sup>67</sup> A Emenda Constitucional n° 26, de 27 de novembro de 1985, entre outros dispositivos, determinou a instalação da Assembleia Nacional Constituinte em 1° de fevereiro de 1987.

<sup>68</sup> Notadamente pelo livro *Constituinte. O que pode, o que não pode* (São Paulo: Alhambra, 1987).

---

## ANEXO 1

O seminário sobre a futura constituinte que o ministro Célio Borja mencionou foi publicado posteriormente em MACHADO, M. B. e TORRES JR., I. V. G. (orgs.). *Reforma Constitucional*. Edições Casa de Rui Barbosa. Rio de Janeiro, 1985. O teor da sua apresentação segue abaixo.

### **Constituinte ou Reforma Constitucional?**

Comentando e interpretando o trecho de *The Second Treatise of Civil Government*, de John Locke,

“For no man or society or men, having a power to deliver up their preservation, and consequently the means of it, to the absolute will and arbitrary dominion of another, whenever anyone shall go about to bring them into such slavish condition, they will always have a right to preserve what they have not a power to part with; and to rid themselves of those who invade this fundamental, sacred, and unalterable law of self-preservation for which they entered into society; and thus the community may be said in this respect to be always the supreme power, but not as considered under any form of government, because this power of the people can never take place till the government be dissolved.”

Carl J. Friedrich (*La Démocratie Constitutionnelle*. Paris, P.U.F, 1958, p. 75) nele encontra o “germe” de duas importantes generalizações científicas:

- a) existe na comunidade uma tendência a criar um poder de resistência residual e não-organizado que procura frear o Governo; e
- b) este poder constituinte não pode entrar em jogo senão quando o Governo não funciona mais. E prossegue Friedrich:

Esta segunda proposição é importante porque ela diferencia o poder constituinte do poder constitucional de revisão, que é previsto nas mais modernas Constituições. Certamente, o poder de revisão é estabelecido na esperança de prevenir uma mudança fundada no direito de revolução e, em consequência, serve de freio suplementar do Governo existente. Mas se o poder de revisão não cumpre sua função no momento crítico, o poder constituinte pode surgir. O postulado, segundo o qual o grupo revolucionário emprega sempre e necessariamente seu poder para “estabelecer” uma Constituição, fazia parte do otimismo dos autores racionalistas precedentemente citados. Não é o caso. Nossa própria época, tanto como ,,,, Cromwell e Napoleão, mostra-nos que os grupos revolucionários podem instaurar um sistema de governo autocrático. Esses grupos, por isso, não formam um poder constituinte.

A questão do poder constituinte pode, pois, ser enunciada e desdobrada da maneira seguinte: havendo Poder Legislativo legitimamente constituído pelo povo para fazer normas jurídicas ordinárias e constitucionais – essas últimas com a única limitação atinente à intagibilidade da Federação e da República --, será de rigor obter do povo autorização expressa para produzir nova ordem constitucional republicana e federativa? E, mais, pode a Assembleia Constituinte conviver com a legislatura ordinária, enquanto corpos legislativos distintos, ou pode o mesmo corpo representativo exercer, simultaneamente, o poder

---

constituente delegado pelo povo e a função legislativa? Poderiam, nesse caso, os senadores eleitos em 1982 participar da elaboração da nova Constituição?

Para responder a essas indagações, tomemos como axiomática a asserção de Locke: “esse poder do povo não se pode exercer enquanto não se dissolver o governo”.

Com propriedade, a opinião pública vem denominando de “transição” o período que medeia entre a assunção do governo que assumiu o Poder Executivo em 15 de março de 1985, sob a égide da Constituição vigente, com o compromisso público de convocar o povo para que faça instaurar uma nova ordem constitucional mais afinada com o regime democrático, a forma republicana do Governo e a federativa do Estado. Isto quer dizer que, enquanto não instaurada uma nova Constituição, vigerá plenamente a Carta atual, com a autoridade e a força de suprema lei territorial do país.

Promulgada, porém, a nova Constituição, todos os poderes públicos e sujeitos de direito estarão obrigados ao seu cumprimento, cessando a invocação do direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da coisa julgada, válida enquanto vigia a velha ordem constitucional. Da mesma forma, a existência, a competência, os deveres, as prerrogativas e as atribuições dos entes públicos, cujos órgãos não são titulares de direitos subjetivos, serão definidos pelas novas normas supremas e fundamentais, não pelas antigas. Portanto, as instituições do Governo nacional e local organizar-se-ão e operarão sob o novo regime jurídico, nada podendo invocar do transato para justificar atos com estes incompatíveis.

Segundo a moderna teoria constitucional da democracia, o titular do poder de realizar tamanha transformação é o povo – elemento constitutivo do Estado. Não exercendo formal e diretamente tal poder, senão através do eleitorado e da representação nacional, é o povo, também, na verdade, o titular do direito de revolução que é da essência do poder constituente. Esse poder preexiste ao Governo e cessa com a existência deste.

*Revolução e Governo* são termos antitéticos. Um exclui o outro. Daí porque, na vigência do Governo, a insurgência confere a quem detém o poder o dever de combatê-la. A luta termina pelo alçamento dos insurretos à condição de governantes ou pela manutenção do *status quo ante*.

Havendo Governo, “reforma-se” a ordem normativa existente. Mas como a reforma constitucional tem o mesmo efeito jurídico do ato constituente – uma vez que repele a invocação do direito adquirido sob a lei velha – é, muitas vezes, tida pelo Direito e seus cultores como da mesma natureza do poder de constituir os fundamentos da lei e do Governo.

Destarte, havendo Governo, a reforma por ele se dá, isto é, pelas suas instituições, entre as quais a representação nacional reunida no Parlamento. Este exerce, geralmente, nas democracias modernas, o poder constituente derivado, em virtude de delegação contida na própria Constituição, circunscrito, porém, aos limites, nela, porventura estabelecidos.

Daí resulta que, enquanto não dissolvido o Governo, isto é, as instituições governativas, não caberia criar outro órgão que possa ostentar o atributo de depositário do poder constituente originário, pois ter-se-ia por dissolvido ou inexistente o Governo emanado da ordem constitucional preexistente; ou, em defesa desta, estariam os governantes autorizados a resistir a essa verdadeira revolução.

---

Ora, no caso em exame, o Congresso Nacional, juntamente com o Poder Legislativo ordinário, tem o de fazer normas constitucionais, resguardadas a Federação e a República, e observados os trâmites conhecidos, entre os quais o *quorum* de aprovação, de 2/3 dos seus membros e a prerrogativa do veto de uma Casa sobre a deliberação da outra.

Para a representação nacional de tais limites, procedimentos e ritos, pode-se consultar o povo acerca de conveniência de dar ao órgão do Poder Legislativo já existente o pleno exercício do poder constituinte. E isto pode, conseqüentemente, coincidir com as eleições parlamentares destinadas a renovar o Congresso Nacional.

Para que a consulta plebiscitária guarde coerência com os princípios que vimos anunciando, seria de rigor fosse ela determinada em ato de natureza constituinte do mesmo Congresso. E se afirmativa a resposta do eleitorado, a função constituinte plena estaria investida no órgão do Poder Legislativo – o Congresso Nacional – com a composição que resulta da norma constitucional positiva vigente, sem se indagar se os que atualmente nele tem assento foram, ou não, adrede designados, expressa e pessoalmente, para exercer poder constituinte. Até mesmo porque o órgão primário da representação nacional não são os deputados e senadores, mas as suas respectivas corporações, enquanto órgãos colegiados de deliberação coletiva.

Autorizada a legislatura a exercer o poder constituinte pleno e originário, não valeriam contra ela as ressalvas que hoje asseguram a perenidade da Federação e da República. Seguramente, o ato de poder constituinte não seria praticado bicameralmente, mas por um único corpo, no qual se integraram, em pé de igualdade (um representante, um voto) deputados e senadores. E à Assembleia Constituinte caberia estabelecer, no seu regimento, o *quorum* de suas deliberações.