



**CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM PODER LEGISLATIVO**

Clarice Nader Pereira

**A OBSTRUÇÃO DURANTE O REGIME MILITAR:
Os sujeitos, as práticas e as interpretações**

**Brasília
2020**

Clarice Nader Pereira

A OBSTRUÇÃO DURANTE O REGIME MILITAR:
Os sujeitos, as práticas e as interpretações

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre no Curso de Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor.

Orientador: Prof. Dr. Leonardo Augusto de Andrade Barbosa

Área de Concentração: Poder Legislativo

Linha de Pesquisa: Processos Políticos do Poder Legislativo

Brasília
2020

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data: ___/___/___

Pereira, Clarice Nader.

A obstrução durante o regime militar [manuscrito] : os sujeitos, as práticas e as interpretações / Clarice Nader Pereira. -- 2020.

103 f.

Orientador: Leonardo Augusto de Andrade Barbosa.

Impresso por computador.

Dissertação (mestrado) -- Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2020.

1. Votação (processo legislativo), história, Brasil, 1964-1985. 2. Regime militar (1964-1985), Brasil. 3. Maioria parlamentar, Brasil. 4. Minoria parlamentar, Brasil. I. Título.

CDU 342.537.5(81)(091)



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento
Programa de Pós-Graduação
Mestrado Profissional em Poder Legislativo

FOLHA DE APROVAÇÃO

Título do trabalho de conclusão:

A OBSTRUÇÃO DURANTE O REGIME MILITAR: os sujeitos, as práticas e as interpretações

Autora: Clarice Nader Pereira

Área de concentração: Poder Legislativo

Linha de pesquisa: Processos Políticos do Poder Legislativo

Trabalho de conclusão de curso submetido à Comissão Examinadora designada pela Coordenação do Programa de Pós-graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre em Poder Legislativo**.

Trabalho aprovado em 18 de setembro de 2020.

Documento assinado eletronicamente por:

Clarice Nader Pereira - Aluna
Leonardo Augusto de Andrade Barbosa - Presidente da comissão
Ricardo de João Braga - Membro da comissão


Claudia Paiva Carvalho
Membro da comissão



Documento assinado por: Leonardo Augusto de Andrade Barbosa, Ricardo de João Braga, Clarice Nader Pereira
Selo digital de segurança: 2020-RMOC-BVKD-BDQE-CEQU.

Ao Benjamim,
que veio ao mundo no meio desta pesquisa e transformou tudo.

Agradecimentos

À minha mãe, minha grande incentivadora e maior inspiração.
Ao meu orientador, Leonardo, por ter me guiado nesta pesquisa com tanto brilhantismo e entusiasmo.
À Câmara dos Deputados, que me oportuniza ser uma parte (insignificante) de sua história.

Os conceitos são instrumentos estranhos; eles deixam compreender por que são ricos de um sentido que ultrapassa qualquer definição possível; pelo mesmo motivo são uma incitação perpétua ao contrassenso.

Paul Marie Veyne.

RESUMO

A prática usual da obstrução parlamentar foi bastante modificada durante quase todo o período do regime militar. Refletir sobre como e por que isso ocorreu auxilia na compreensão do próprio fenômeno obstrucionista, o qual, apesar de ser inerente às democracias parlamentares há séculos, ainda é pouco explorado na literatura. Por entender que este fenômeno não deve ser considerado de forma isolada, mas sim atrelado à prática política e sob uma perspectiva historiográfica, propõe-se demonstrar como a obstrução se organizou conforme as regras postas e como foi interpretada pela Minoria, pela Maioria e pelos Presidentes das Casas Legislativas, desde a edição do primeiro Ato Institucional até o ano de 1983, quando a Oposição passou a ter a maioria das cadeiras na Câmara dos Deputados. Por meio de pesquisa bibliográfica e, principalmente, documental, buscou-se descrever e analisar a atuação desses personagens políticos na apreciação de matérias de iniciativa do Poder Executivo que sofreram alto grau de resistência por parte da Oposição. Constatou-se que durante todo o período estudado, em virtude das regras de elaboração legislativa postas, a obstrução serviu em maior medida à Maioria para aprovar os projetos governistas. A Oposição perdeu praticamente todas as votações, até o momento em que alcançou um número mais expressivo de cadeiras pelo processo eleitoral, embora as regras postas continuassem as mesmas. A história contada pelos Diários sobre o que se passou no Plenário durante o período do regime militar mostra que, diferente do que preconizam os conceitos e explanações tradicionais sobre a obstrução, esta, a depender das regras e da correlação de forças de cada momento político, é instrumento que pode servir aos dois lados da arena legislativa, bem como possuir diferentes significados e objetivos.

Palavras-Chave: Poder Legislativo. Obstrução. Regime Militar. Oposição. Governo. Maioria. Minoria.

ABSTRACT

The usual practice of parliamentary obstruction was greatly changed during almost the entire period of the military regime. Reflecting on how and why this occurred helps to understand the obstructionist phenomenon itself, which, despite being inherent in parliamentary democracies for centuries, is still little explored in the literature. By understanding that this phenomenon should not be considered in isolation, but rather linked to political practice and from a historiographical perspective, it is proposed to demonstrate how the obstruction was organized according to the rules laid down and how it was interpreted by the Minority, the Majority and the Presidents of the Legislative Houses, from the edition of the first Institutional Act until 1983, when the Opposition started to have the majority of seats in the Chamber of Deputies. Through bibliographic and, mainly, documentary research, we sought to describe and analyze the performance of these political actors in the appreciation of some legislative proposals initiated by the Executive Branch that suffered a high degree of resistance from the Opposition. It was found that during practically the entire period studied, due to the rules of legislative elaboration put in place, the obstruction served the Majority more to approve government projects. The Opposition lost virtually all votes on government bills. This changed only when it reached a more significant number of seats in the electoral process, although the rules put in place remained the same. The story told by the Diaries about what happened in the Plenary during the period of the military regime shows that, different from what traditional concepts and explanations about obstruction advocate, depending on the rules and the correlation of forces of each political moment, it is an instrument that can serve both sides of the legislative arena, as well as having different meanings and objectives.

Keywords: Legislative Branch. Obstruction. Military Regime. Opposition. Government. Majority. Minority.

LISTA DE FIGURAS

Tabela 1 - Composição da Câmara dos Deputados no início da 42ª Legislatura (1963 a 1966)..	27
Tabela 2 - Composição da Câmara dos Deputados no início da 3ª sessão legislativa da 46ª Legislatura (após o fim do bipartidarismo)	70
Quadro 1- Proposições analisadas, obstrução praticada e resultado final	85

LISTA DE SIGLAS

AC	Ato Complementar
AI	Ato Institucional
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
CSN	Conselho de Segurança Nacional
CSR	Comando Supremo da Revolução
DCD	Diário da Câmara dos Deputados
DCN	Diário do Congresso Nacional
EC	Emenda Constitucional
EDD	Estado Democrático de Direito
FMI	Fundo Monetário Internacional
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
PDC	Partido Democrata Cristão
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PL	Projeto de Lei
PLN	Projeto de Lei do Congresso Nacional
PMDB	Partido do Movimento democrático Brasileiro
PP	Partido Popular
PRC	Projeto de Resolução da Câmara
PSD	Partido Social Democrático
PSP	Partido Social Progressista
PT	Partido dos Trabalhadores

PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
SILEG	Sistema de Informações Legislativas
SNI	Serviço Nacional de Informações
STF	Supremo Tribunal Federal
STM	Superior Tribunal Militar
UDN	União Democrática Nacional
UnB	Universidade de Brasília

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 ASPECTOS METODOLÓGICOS	16
3 UMA PRETENSE TEORIA DA OBSTRUÇÃO PARLAMENTAR	20
3.1 AS REGRAS DO JOGO	20
3.2 O (PRÉ) CONCEITO DE OBSTRUÇÃO	22
4 O PÓS 9 DE ABRIL: A NOVA REALIDADE DO LEGISLATIVO FEDERAL	26
4.1 O PROCESSO LEGISLATIVO IMPOSTO	27
4.2 A MINORIA DIMINUINDO	32
5 UM PROJETO DE CONSTITUIÇÃO SUJEITO AO DECURSO DE PRAZO	41
6 A CENSURA EM PAUTA	47
7 MUDAR AS REGRAS PARA MANTER A MAIORIA	57
8 O LENTO E GRADUAL FORTALECIMENTO DA OPOSIÇÃO	65
8.1 A MINORIA CRESCENDO, APESAR DE TUDO	66
8.2 INVERSÃO DE PAPÉIS: UM GOVERNO DE MINORIA	80
9 CONSIDERAÇÕES FINAIS	85
REFERÊNCIAS	93

1 INTRODUÇÃO

Em 1901, quando o Congresso dos Estados Unidos apreciava a chamada Lei dos Rios e Portos, o senador Carter falou durante treze horas consecutivas. Em 1908, na tentativa de derrotar a *Aldrich Currency Bill*, a Senadora La Follette discursou da manhã de 29 de maio até as dezenove horas do dia seguinte (RUTHERFORD, 1914). Na Câmara dos Comuns do Canadá, há registro de uma questão de ordem que fora debatida ao longo de três dias, e decidida pelo Presidente em uma longa sentença proferida no quarto dia, em julho de 1988 (BIICKER, 1989). Estes parlamentares fizeram uso do direito à fala para impedir ou, ao menos, atrasar a votação de matérias às quais tinham posição contrária.

Há tempos, portanto, que os embates estratégicos em Plenário são intrínsecos à própria função legislativa. Atualmente, os discursos não podem mais ser tão longos, e o uso da palavra não é mais o único recurso disponível para interferir em uma determinada votação. As regras de processo legislativo e o uso que se faz delas evoluem ao longo do tempo e conforme cada novo arranjo da arena parlamentar. Mozart Vianna, Secretário-geral da Mesa da Câmara dos Deputados do Brasil no período entre 1991 e 2015, ressalta esta flexibilidade, inerente ao regramento dos trabalhos legislativos:

As normas, procedimentos, conceitos e soluções aplicáveis ao disciplinamento interno dos trabalhos da Câmara dos Deputados não são estanques. Muito pelo contrário, têm se moldado ao longo da história ao sabor de uma série de variáveis institucionais e políticas. Tais variáveis certamente estarão no centro das atenções dos estudiosos da instituição parlamentar brasileira [...] (PAIVA, 2017, p. 11).

As alterações nas normas de processo e procedimento legislativos podem ser implementadas pelo conjunto do Plenário, mediante Propostas de Emendas Constitucionais (PEC) ou projetos de resolução, ou pelo próprio Presidente da Casa, unilateralmente, em suas decisões sobre questões de ordem, elaboradas quando uma mesma regra escrita comporta diferentes possibilidades de interpretação. Em casos excepcionalíssimos, tais mudanças podem vir por imposição do Poder Executivo, como ocorreu no período dos governos militares.

Essas normas, e o Regimento Interno da Casa, mais especificamente, exercem um papel fundamental, na medida em que estabelecem as diretrizes que organizam, da melhor forma possível, uma realidade de conflitos, viabilizando a própria função legislativa. A partir dessas regras, os grupos parlamentares podem formar estratégias para atuar durante a apreciação de uma matéria, a fim de alcançar um determinado objetivo, como, por exemplo,

atrasar ou acelerar sua votação. Essa interferência de um grupo parlamentar na deliberação de alguma proposta legislativa, por meio do uso das regras específicas de processo legislativo disponíveis é o que se pode chamar, de uma forma bem geral, de obstrução.

Entre os anos de 1964 e 1983, o Congresso Nacional sofreu bruscas mudanças com o bipartidarismo, as regras de processo legislativo impostas pelo regime militar, a redução numérica da Oposição, a volta do multipartidarismo e o retorno gradual de condições mais democráticas para seus trabalhos. Tudo isso interferiu, obviamente, na forma como o jogo político ocorreu no Plenário durante este período. A relação entre os atores políticos (Maioria, Minoria e Presidentes das Casas), as regras disponíveis e a função típica legiferante durante aquele período constitui a base do presente estudo.

Mesmo que o Congresso tenha permanecido em funcionamento durante quase todo o tempo, a atuação dos partidos e dos parlamentares individualmente, especialmente os que faziam oposição ao regime, foi bastante limitada. Segundo Rego (2008), o que havia era uma oposição consentida, cuja existência era de interesse do próprio Governo, que, inclusive, influenciou vários políticos conservadores a se filiarem ao Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Era crucial que a oposição não se sentisse demasiadamente reprimida em sua capacidade de operar, pois isso poderia levar o partido à decisão de se dissolver, como forma de protesto, retirando do regime um argumento importante quanto à sua própria legitimidade: a existência de uma oposição legal em funcionamento.

No entanto, para obter sucesso nas pautas que pretendia implementar, os Governos militares usaram do poder autoritário que tinham para alterar não só a composição das Casas Legislativas, mas também as próprias regras do processo. Conforme coloca Paiva (2017), essas regras foram moldadas ao sabor das variáveis institucionais e políticas de cada momento, de acordo com suas próprias conveniências.

A possibilidade de obstrução parlamentar pela Minoria opositora foi bastante mitigada durante todo o período militar. Embora os novos donos do poder não tenham adotado os mecanismos de uma ditadura pura, pois permitiram a continuidade do funcionamento das instituições legislativas, essas passaram a ser coagidas, principalmente em virtude das cassações de mandatos e da usurpação de suas competências pelo Executivo. Parlamentares tiveram sua autonomia drasticamente reduzida e o Congresso Nacional perdeu muito de seu vigor por causa das constantes ameaças vindas do Palácio do Planalto (MOTTA, 2008).

Todas essas sucessivas imposições por parte do regime instalado interferiram diretamente na forma de atuação tanto da Oposição quanto da base governista nos plenários do Congresso Nacional. A prática da obstrução, neste período, teve de ser repensada.

Este trabalho se propõe a contar a história da obstrução parlamentar desde a edição do primeiro Ato Institucional (AI) até a recomposição numérica dos partidos de oposição, em 1983. A prática da obstrução durante este período é um tema relevante para auxiliar na compreensão do próprio fenômeno obstrucionista, que não deve ser considerado de forma isolada, mas sim atrelado à prática política em diferentes contextos históricos.

É um tema pouco explorado, apesar da possibilidade de ser minuciosamente remontado a partir dos arquivos mantidos pela instituição. O Congresso Nacional conserva um rico acervo documental, com as transcrições das sessões plenárias desde 1890 e o registro detalhado das tramitações de proposições mais recentes por sistema informatizado. Trata-se de material que fornece um sem número de dados, que merecem ser explorados, tratados e analisados, pois contam, em última análise, a própria história do Poder Legislativo brasileiro.

2 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Este trabalho busca descrever (e refletir sobre) como a obstrução se organizou conforme as regras postas e como foi interpretada pela Minoria, pela Maioria e pelos Presidentes das Casas Legislativas Federais, desde a edição do primeiro AI até o ano de 1983, quando a Oposição passou a ser a maioria numérica na Câmara dos Deputados. Como o primeiro AI trouxe a possibilidade (que se tornou permanente) de, desde que solicitada a urgência pelo Presidente da República, matérias fossem apreciadas em sessões conjuntas, a pesquisa engloba tanto o Plenário da Câmara quanto o do Congresso Nacional. Por uma questão de delimitação, o Plenário do Senado e os trabalhos das comissões ficaram fora do escopo pesquisado.

O objetivo geral é descrever e analisar a atuação desses atores políticos na apreciação de matérias de iniciativa do Poder Executivo que sofreram alto grau de resistência por parte da Oposição, durante o período selecionado. Para tanto, os objetivos específicos são: investigar a evolução das normas constitucionais e regimentais relativas à participação parlamentar na elaboração de leis, incluindo as interpretações formalizadas em questões de ordem¹; contextualizar estas alterações normativas; definir as proposições cujas deliberações serão pesquisadas e remontadas a partir dos registros constantes nos Diários do Congresso Nacional (DCN); apontar eventuais vitórias legislativas obtidas pelos atores políticos a partir dos procedimentos de obstrução.

Paul Veyne (1982), em *Como se escreve a História*, explica que a historicidade é refletida dia após dia, e isto significa que “um acontecimento só é conhecido mediante indícios e que qualquer fato da vida de todos os dias é indício de algum evento” (VEYNE, 1982, p. 21). Diante dessa premissa, a coleta de informações para o cumprimento dos objetivos propostos ocorre mediante pesquisa documental nos acervos da Câmara, especialmente os DCNs e dossiês de proposições.

As regras examinadas foram delimitadas em razão de seus efeitos, restritivos ou ampliativos, sobre a possibilidade de interferência dos atores políticos no processo de elaboração de leis. Dessa forma, os dispositivos regimentais pesquisados são aqueles relativos à discussão, emendamento, quórum, comunicação de liderança, encaminhamento de votação,

¹ Pelo Regimento Interno da Câmara (art. 95) (BRASIL 1989), questões de ordem são pedidos de esclarecimento ao Presidente da Câmara a respeito da forma de condução dos trabalhos legislativos em caso de dúvida sobre a interpretação do Regimento Interno. As decisões da presidência são normalmente utilizadas como diretrizes para casos futuros, podendo, contudo, ter seu conteúdo modificado a qualquer momento, pelo mesmo Presidente que a proferiu ou por outro que assumiu a cadeira posteriormente.

orientação de bancada, verificação de votação; os requerimentos procedimentais, quais sejam, retirada de pauta, destaque, adiamento de discussão e votação, encerramento de discussão, votação de proposição por partes e pedido de urgência; além dos requerimentos de destaque.

As questões de ordem decididas pelas presidências da Câmara também foram consideradas. Apesar de configurarem decisões unilaterais daquele que detém o mais alto cargo político da Casa, e que muitas vezes mudam bastante a interpretação anteriormente vigente sobre um determinado dispositivo regimental, as questões de ordem também são tidas pelos parlamentares como regras a serem seguidas.

As alterações normativas, provindas de questões de ordem, que passaram pelo crivo do Plenário para serem inseridas no Regimento, ou impostas pelos Atos Institucionais, não teriam razão de ser para esta pesquisa sem a apuração do contexto político em que ocorreram. Da mesma forma, a averiguação dos resultados obtidos a partir da obstrução realizada com os instrumentos disponíveis também contribuiu para a completude do escopo do trabalho.

O primeiro Capítulo é resultado de uma pesquisa bibliográfica acerca do fenômeno da obstrução parlamentar. Considerando que poucos são os estudiosos científicos e teóricos políticos que se debruçaram sobre o tema, procurou-se reunir uma base suficiente para produzir uma tentativa de “teoria da obstrução parlamentar”, que passa pela origem, evolução e conceituação do fenômeno, além de algumas reflexões consideradas cabíveis a partir de uma visão empírica da pesquisadora².

Cada um dos Capítulos seguintes é introduzido por um rápido comentário sobre o momento político, incluindo um breve histórico das figuras que ocupavam as presidências da Câmara e do Senado. Optou-se por seguir a ordem cronológica dos fatos, e dividir os capítulos conforme os temas que predominaram em cada período.

O Capítulo 2 envolve os dois primeiros anos após o Golpe de 1964, com os impactos dos primeiros AIs no Poder Legislativo e seus integrantes, as novas regras de elaboração legislativa, a experiência das primeiras votações polêmicas e as deliberações de matérias que culminaram na redução numérica da Oposição. Constam neste Capítulo os relatos das apreciações das seguintes matérias: Projeto de Lei (PL) nº 1.968 de 1964 (BRASIL, 1964c); Projeto de Lei do Congresso Nacional (PLN) nº 10 de 1964 (DIÁRIO..., 1964a); PL nº 2.745 de 1965 (BRASIL, 1965d); e PL nº 2.956 de 1965 (BRASIL, 1965e).

O Capítulo 3 traz a votação do Projeto de Constituição de 1967 (BRASIL, 1967), cujas regras de apreciação foram detalhadamente impostas pelo AI nº 4.

² Há dez anos, atua como assessora regimental em lideranças partidárias na Câmara dos Deputados. Entre 2010 e 2015, no partido do Governo, e, após, em partido de oposição.

O Capítulo 4 se ocupa das matérias que tiveram como objeto principal alguma forma de censura. Além dos projetos enviados ao Congresso pelo Poder Executivo, constam também o pedido de licença para processar o deputado Márcio Moreira Alves, a Emenda Constitucional (EC) nº 1 (BRASIL, 1969b) e o Projeto de Resolução que dispunha sobre um novo regimento interno da Câmara dos Deputados (que, embora não trate sobre, foi elaborado num contexto de censura). As deliberações relatadas nesta parte do trabalho são do PLN nº 23 de 1966 (BRASIL, 1966b); PLN nº 33 de 1968 (DIÁRIO..., 1968a); Projeto de Resolução da Câmara (PRC) nº 82 de 1968 (DIÁRIO..., 1968c); Decreto-Lei nº 1.077 de 1970 (BRASIL, 1970); e do PRC nº 38 de 1972 (BRASIL, 1972a).

O Capítulo 5 retrata um contexto em que a Oposição havia conseguido ampliar o número de cadeiras no Legislativo, embora ainda fosse minoria. Neste ponto da história está a primeira derrota legislativa do Governo, que tratou de mexer nas regras do jogo para manter sua hegemonia. O Capítulo traz as deliberações do PLN nº 6 de 1976 (DIÁRIO..., 1976a); da PEC nº 29 de 1976 (BRASIL, 1976); do Decreto-Lei nº 1.632 de 1978 (BRASIL, 1978); da PEC nº 7 de 1978 (BRASIL, 1978c); e do PLN nº 35 de 1978 (DIÁRIO..., 1978b).

Por fim, o Capítulo 6 relata um período em que a bancada oposicionista já estava efetivamente se recompondo, apesar da constante manipulação das regras eleitorais para que isso não acontecesse. A anistia política, a volta do pluripartidarismo, e, principalmente, o resultado das eleições de 1982 deram à Oposição mais da metade das cadeiras da Câmara. A pesquisa se encerra aqui, uma vez que, ao final deste período, a Oposição já tinha número e meios suficientes para interferir nos trabalhos do Plenário sempre que julgasse necessário – retornando a obstrução ao seu “lugar-comum”. As seguintes matérias tiveram suas apreciações relatadas neste capítulo: PLN nº 14 de 1979 (BRASIL, 1979); PLN nº 37 de 1979 (DIÁRIO..., 1979e); PLN nº 23 de 1981 (DIÁRIO..., 1981c); PLN nº 22 de 1981 (DIÁRIO..., 1981b); PLN nº 28 de 1981 (DIÁRIO..., 1981g); PLN nº 3 de 1982 (DIÁRIO..., 1982c); PEC nº 25 de 1982 (BRASIL, 1982); Decreto-Lei nº 1.910 de 1981 (BRASIL, 1981a); Decreto-Lei nº 2.024 de 1983 (BRASIL, 1983b); Decreto-Lei nº 2.036 de 1983 (BRASIL, 1983c); Decreto-Lei nº 2.039 de 1983 (BRASIL, 1983d); Decreto-Lei nº 2.040 de 1983 (BRASIL, 1983e); e Decreto-Lei nº 2.045 de 1983 (BRASIL, 1983f).

A pesquisa é, portanto, de natureza qualitativa. É um estudo exploratório, por investigar a evolução da percepção da obstrução parlamentar no processo legislativo ao longo dos anos de regime militar; explicativo, por agregar a contextualização dos momentos políticos compreendidos; e descritivo, por resgatar a cronologia e os detalhes dos fatos vivenciados pelo Plenário parlamentar durante o período delimitado.

A conclusão, por fim, foi construída a partir de reflexões sobre o comportamento dos atores políticos durante o período estudado, em relação aos instrumentos legais disponíveis para interferir no processo legislativo, bem como um balanço dos eventuais resultados obtidos com as obstruções. Uma correlação do resultado desta reflexão com o referencial teórico também compõe esta parte final da pesquisa.

3 UMA PRETENSE TEORIA DA OBSTRUÇÃO PARLAMENTAR

3.1 AS REGRAS DO JOGO

Rawls (2016, p. 279) afirma que “o processo político democrático é, na melhor das hipóteses, uma rivalidade regulada”. E promover essa regulação é, em linhas gerais, a razão de ser das normas que regem o processo deliberativo. Sejam suas diretrizes, em nível constitucional, seja seu detalhamento, pelo regimento interno da Casa colegiada, este conjunto de regras, ao organizarem da melhor forma possível uma realidade de conflitos, viabilizam a própria função legiferante. Por isso, é importante refletir, mesmo que sem a intenção de esgotar o tema, sobre como essas regras devem ser pensadas para culminarem em um processo político que seja efetivamente democrático.

Barzotto (2003) pondera que a democracia se materializa não apenas na composição do poder, mas principalmente nas regras sobre o exercício deste por parte da maioria, já que as leis produzidas são resultado de sua vontade, ou de um acordo de interesses com a minoria. Se o procedimento for correto e justo, o resultado alcançado, seja qual for, possivelmente também o será (LAISNER, 2004). Por isso, as regras que guiam a solução dos conflitos entre os partidos políticos que compõem um Plenário devem favorecer a existência e a expressão das diferentes concepções defendidas, desde que autorizadas pelos princípios maiores de justiça (RAWLS, 2000). As regras do jogo são, portanto, parte da própria definição de democracia.

Burdeau (1969) descreve o que seria, para ele, o procedimento ideal para construção de leis: os prós e os contras coexistem com a mesma validade; os prós muito provavelmente ganharão o jogo pelo número, mas os contras terão sido ouvidos e convidados a fazer-se ouvir, e têm a expectativa legítima de que concessões ou compromissos considerem suas exigências. Ou seja, durante a prova da discussão, todas as tendências são tratadas com isonomia e têm acesso aos debates, pois cada uma é considerada uma hipótese por referência à decisão que prevalecerá ao final do processo. Esta decisão final, segundo o autor, é uma vontade inteiramente nova, resultante da controvérsia, e à qual se reconhece a autoridade de vontade do povo, justamente em virtude das garantias que o regime da discussão oferece.

Segundo Paiva (2017), as normas de processo legislativo são pensadas justamente para possibilitar a construção mais democrática possível do arcabouço legal do país, sendo instrumento garantidor do próprio exercício da representatividade política. São estas regras que asseguram um conjunto de recursos que possibilitam a interferência dos legisladores na dinâmica do processo decisório, a partir de oportunidades de implementação de estratégias de

procedimento que visam alterar e redesenhar uma proposição, ou elevar os custos de uma decisão a qual se opõem (INÁCIO, 2007).

Na prática, por essas normas são conferidos alguns direitos aos partidos, que podem ser usados tanto para acelerar a aprovação de proposições, quanto para tentar obstá-las, paralisando temporariamente o mecanismo parlamentar, ou para orientar a formação da vontade parlamentar para um compromisso entre a maioria e a minoria (KELSEN, 1993). São, portanto, de importância fundamental para o funcionamento institucional do Estado Democrático de Direito (EDD) e para a consecução de seus fins (VIEIRA, 2018).

O tratamento rigorosamente isonômico entre as diferentes tendências representadas em um Plenário nem sempre é possível, em virtude da consagrada regra da proporcionalidade. Isto não retira, contudo, a função que as regras de processo legislativo devem cumprir, qual seja, de positivar instrumentos de proteção da participação da minoria parlamentar. Isso significa que um regramento democrático, nesse contexto, é aquele que possibilita a efetiva participação dos diferentes partidos nos debates e votações das leis, o que, pelo critério meramente numérico provavelmente não seria possível.

É fato que qualquer tentativa de obstrução parlamentar passa pelas regras postas. Mesmo a obstrução física, bem menos usada no parlamento brasileiro do que a obstrução técnica, é caracterizada por tumultos, representando, portanto, a transgressão de algum preceito vigente. Por isso, a alteração dessas diretrizes de elaboração legislativa para reduzir a possibilidade de obstrução é uma prática tão histórica quanto o próprio instituto.

Em 1841, nos Estados Unidos, uma forte obstrução na Câmara dos Deputados foi a causa da “regra da uma hora”, pela qual o tempo dos debatedores, antes ilimitado, fora restringido a uma hora, no máximo. Mais tarde, o tempo foi reduzido para cinco minutos. A partir da primeira obstrução irlandesa, em 1877, apresentou-se mais claramente o problema relativo aos limites dos direitos das minorias parlamentares, ou seja, se poderia a minoria forçar a sua vontade à maioria, a ponto de fazê-la abandonar algumas das medidas propostas. Novamente, restrições aos direitos processuais legislativos foram implementadas (JELLINEK, 1904).

Em estudo bastante recente, Vieira (2018) constatou que os casos mais frequentes de manipulação dessas regras referem-se à interpretação casuística e ao uso arbitrário das normas regimentais. Vieira conclui também que, no intuito de controlar o mérito de certas proposições em exame e facilitar o respectivo processo de deliberação, as regras que regem as votações em Plenário são, por vezes, ignoradas ou alteradas pelo Presidente, quase sempre com a concordância dos líderes que controlam a Maioria.

Ainda hoje, testemunham-se mudanças normativas em prejuízo do menor, obviamente sob seus protestos. Reduz-se o tempo de fala; condiciona-se o direito de apresentar emendas à colaboração de um grande número de parlamentares; limita-se o número de dias que uma matéria pode ser discutida; estabelece-se tempo máximo de duração das sessões; entre muitas outras formalidades impeditivas possíveis. Na opinião de Jellinek (1904), quanto maiores forem essas limitações, mais a Câmara se parecerá com uma máquina de votação.

Para Biicker (1989), a obstrução por meio do abuso das regras parlamentares não deve ser razão para se perturbar um sistema equilibrado de direitos de maioria e proteção das minorias. Decerto, adotar qualquer uma dessas medidas significa privilegiar a velocidade do processo de produção legislativa em detrimento do debate, e até mesmo da possível decisão colegiada de não legislar. Disso conclui-se que, por mais que as regras possam ser modificadas para reduzir o desgaste da obstrução, essa redução deve ser limitada pelos próprios princípios democráticos.

Novamente, vale ressaltar que o processo legislativo cumpre o papel de regulador para a formação de um consenso no qual prevalece a vontade da maioria, mas no qual se protegem os direitos de participação da minoria, garantindo, assim, a legitimidade da decisão normativa. (CARVALHO, 2002). A permanência histórica da possibilidade de obstrução a partir de regras regimentais, não obstante as tentativas de restringi-la, na medida em que significa a garantia da participação da minoria parlamentar, é um fator determinante para a legitimidade do processo político institucional. Sendo este regramento relativamente volátil, passível de alteração de acordo com as particularidades de cada novo arranjo do poder político, cabe a cada grupo parlamentar interessado em obstruir reinventar suas práticas, a partir dos instrumentos que permanecem disponíveis.

3.2 O (PRÉ) CONCEITO DE OBSTRUÇÃO

A prática da obstrução parlamentar tem sua provável origem na Inglaterra do século XVIII, quando se materializava principalmente por longos discursos verbais (RUTHERFORD, 1914). De acordo com Jellinek (1904) trata-se de um antigo fenômeno internacional, pois é comum, há tempos, a notícia de que houve uma ameaça de obstrução em algum lugar no planeta, ou uma luta contra ela, ou a vitória de um dos lados.

Embora seja algo intrínseco aos parlamentos há séculos, a obstrução não tem sido foco de teóricos e cientistas políticos até então. Pouco se acha na literatura acerca desta prática, e, o pouco que se lê reflete uma visão um tanto quanto afastada da realidade da arena parlamentar,

a começar pelas próprias definições elaboradas. May (1976), em seu tratado sobre o parlamento britânico³, define obstrução como o abuso das normas da Casa, “com a intenção de obstruir persistente e intencionalmente seus trabalhos, porém sem transgredir qualquer das regras estabelecidas e fazendo uso da liberdade de expressão para tanto” (MAY, 1976, p. 440). No mesmo sentido, Biicker (1989), entende que, mesmo que em termos formais esta conduta esteja em conformidade com as regras processuais, ela ainda constitui um abuso projetado para atrasar ou impedir decisões pela maioria.

Se esses procedimentos obstrucionistas forem usados em conformidade com o regimento interno do órgão parlamentar, fala-se em obstrução técnica, segundo Kelsen (1993), ou tática, conforme a nomenclatura de Biicker (1989). A obstrução técnica possui uma grande quantidade de instrumentos efetivos, que decorrem das próprias regras de processo legislativo (JELLINEK, 1904). Uso das oportunidades de fala, apresentação de requerimentos de procedimento, votações nominais, questões de ordem, ausência de quórum são os principais instrumentos relatados por Biicker (1989), então Secretário-Geral do parlamento alemão, os quais também estão presentes nos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal do Brasil. Usados com habilidade, podem, em alguns casos, inviabilizar por inteiro as atividades deliberativas do Plenário.

À obstrução técnica opõe-se a obstrução física, que se utiliza de meios violentos, direta ou indiretamente. Nesse tipo de obstrução, que ocorre na forma de tumultos, Kelsen (1993) entende que cada vitória da minoria significa uma confusão, e não um resultado, pois não cria nada positivo: a minoria continua a depender das concessões que a maioria se dispõe a fazer. Contudo, deve-se ponderar que, muito embora uma obstrução física possa não vir a ter resultados materiais na deliberação que se pretende atingir, é, sem dúvida, capaz de postergá-la – e a postergação pode ser o meio para se conseguir a valorosa concessão da maioria, ou a elevação dos custos da decisão tomada por uma votação nominal.

Kelsen (1993) considera que mesmo a obstrução técnica é contrária ao espírito da instituição parlamentar, uma vez que visa impedir a formação do compromisso ou acordo que exprime a vontade geral. Mas reconhece, porém, que ela pode fortuitamente servir não para impossibilitar, mas para orientar o Plenário em direção a esse compromisso entre maioria e minoria, e por isso não se pode simplesmente considerá-la incompatível com o princípio democrático da maioria, já que esta não é soberana.

³ Publicado pela primeira vez em 1844, e atualmente em sua 24ª edição revisada (2011).

Na mesma linha, Rutherford (1914) acredita que a obstrução diminuiu o poder da Casa Legislativa, que fica cada vez mais incapaz de desempenhar suas funções com o uso excessivo e reiterado de táticas dilatórias. Mas também considera imprudente condená-la de maneira absoluta, e explica esta posição com uma citação do então Secretário da Câmara dos Comuns do Canadá: "Não é provável que ela [a obstrução] seja seriamente aceita sem um forte senso de responsabilidade, nem sem um senso de justiça, pois um apoio popular substancial está ao lado da Minoria que faz uso desse instrumento" (RUTHERFORD, 1914, p. 176).

Dentro dessas definições há o consenso de que a obstrução faz parte do procedimento parlamentar garantidor da dialética fundamental à formação das leis. De acordo com Mata-Machado (1952), o direito de obstruir é pressuposto da ação parlamentar, e isto é fato. Contudo, há ainda algumas ponderações mais aprofundadas a se fazer antes de concordar com a existência de um conceito fechado para a obstrução.

Em primeiro lugar, é temerário afirmar que, ao tentar impedir uma formação de vontade pela maioria, a obstrução presta um papel contrário ao espírito do parlamento. Uma, porque retardar a decisão da maioria também pode significar um esforço para sensibilizar a opinião pública, que pode vir a produzir algum efeito sobre as assembleias representativas. Duas, porque decidir não legislar sobre um assunto também é uma possível decisão da maioria parlamentar. Biicker (1989) escreve que aqueles interessados principalmente na eficiência, em termos de quantidade de leis produzidas, tendem a considerar qualquer forma de obstrução como uma perturbação, ou um abuso, e, em posição oposta, aqueles que entendem o parlamento como um fórum da nação e, portanto, um lugar de integração de ideias, compreendem e aceitam melhor estes episódios.

Segundo, ao atracar o fenômeno da obstrução a uma prática utilizada apenas pela minoria, determinados contextos em que cabe à maioria o papel de obstruir são desconsiderados. Jellinek (1904) relata que no século XIX, os próprios membros governistas consideravam a obstrução um meio aceitável para derrotarem propostas de iniciativa parlamentar que não eram aceitas pelo governo. É bem verdade que, a qualquer tempo, arranjos eventuais podem se formar em Plenário e fazer com que a maioria obstrua determinada votação. Ainda, as regras de processo legislativo postas podem desfavorecer uma obstrução pela minoria, como aconteceu durante todo o período do regime militar no Brasil.

Por fim, não se pode limitar os objetivos da obstrução como sendo apenas o atraso, paralização ou negociação de uma deliberação. Na história política brasileira, esta concepção cai por terra quando se conhecem as alterações das normas processuais impostas pelos governos

militares após o Golpe de 1964. Neste capítulo específico da história brasileira, obstruir uma proposição do Governo quase sempre implicaria a sua aprovação integral.

O que se pretende demonstrar com estas provocações, sem desmerecer, claro, o que até hoje se escreveu sobre a obstrução parlamentar, é que não é possível chegar a uma definição conclusiva, estanque deste fenômeno. De forma geral, a obstrução é uma prática pela qual um grupo parlamentar busca interferir na dinâmica do processo decisório, a partir de oportunidades de implementação de estratégias de procedimento. Mas é preciso perceber que este grupo que obstrui pode ter o objetivo de postergar uma votação ou acelerá-la, alterar seu teor ou manter o texto original íntegro, forçar um aumento dos custos de uma posição política, simplesmente demarcar uma posição de protesto, entre tantas outras possíveis motivações. Ou seja, é possível que qualquer um dos lados que disputam na arena parlamentar resolva obstruir para conseguir qualquer coisa.

Por isso, a obstrução deve ser observada a partir de uma perspectiva historiográfica, relacionada com as regras disponíveis e a forma como são interpretadas e utilizadas em virtude da composição de forças políticas de cada época. Isso levará, por certo, a diferentes formas de compreendê-la e praticá-la. Esta é a linha trazida por Veyne, para quem

os historiadores estão sempre embaraçados ou iludidos com conceitos ou tipos que utilizam; eles os censuram, ora por serem soluções que, válidas para um período, não funcionam para outro, ora por não terem limites nítidos e acarretar com eles associações de ideias que, mergulhadas em um novo meio, os tornam anacrônicos (VEYNE, 1982, p. 66).

As páginas seguintes procuram ilustrar como a obstrução se apresentou em um contexto político-social bastante peculiar. Em tempos de regime militar e regras absolutamente autoritárias regendo a elaboração legislativa, claramente pensadas para garantir a vitória do Governo em todas as votações relevantes, obstruir poderia interessar mais à Maioria do que à Oposição.

4 O PÓS 9 DE ABRIL: A NOVA REALIDADE DO LEGISLATIVO FEDERAL

Por volta das 21h do dia nove de abril de 1964, o presidente da Câmara em exercício, deputado Afonso Celso, do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), deu ao Plenário a notícia de que o País estava sob um novo regime, consubstanciado nos dispositivos do AI baixado pelo Comando das Forças Revolucionárias. Estavam suspensas praticamente todas as garantias individuais, e também as imunidades parlamentares:

Antes de chegar a esta Casa tive conhecimento da prisão violenta de dois companheiros nossos. [...] Esta Presidência, portanto, não vê ensejo, não vê por que possa esta Casa continuar nos debates das matérias da Ordem do dia e na votação de suas proposições, nos termos em que vinha fazendo. Mas não quer suspender seus trabalhos, nem quer deliberar por si mesma. Convocou todos os membros da Mesa e todos os Líderes desta Casa e com eles terá, dentro de poucos minutos, uma reunião no seu gabinete, para apreciar a situação. [...] Esta Presidência suspende a sessão pelo tempo necessário para que esteja habilitada a dar explicações ao Plenário (BRASIL, 1964e, p. 22).

Antes de terminar sua fala, soube da prisão de mais um deputado. Era o início de uma verdadeira reviravolta no funcionamento parlamentar, provocada pelo movimento revolucionário que estava em curso no Brasil. À época do Golpe militar de 31 de março daquele ano, o Presidente efetivo da Câmara dos Deputados era Ranieri Mazzilli, do Partido Social Democrático (PSD), que exercia o cargo pela sexta vez consecutiva. Com a deposição de João Goulart, Mazzilli assumiu formalmente a presidência da República, na madrugada de dois de abril, até o dia quinze, quando assumiu o General Humberto Castello Branco. Neste período, a Casa foi presidida pelo primeiro vice-Presidente, Afonso Celso.

Em fevereiro de 1965, Mazzilli disputou mais uma vez a presidência da Câmara, mas foi derrotado por Bilac Pinto, da UDN, com apenas 33 votos de diferença. Após a dissolução dos partidos políticos através do AI nº 2, Mazzilli filiou-se ao partido de oposição ao governo, o MDB, e em novembro do ano seguinte, não conseguiu se reeleger deputado federal (PASCOAL..., 2001). Bilac, por sua vez, apoiara fortemente o Golpe, inclusive participando da discussão do texto deste primeiro AI. Era, portanto, de interesse explícito de Castello Branco que Bilac estivesse no comando da Casa naquele momento. Em seu primeiro discurso na presidência, exaltou os propósitos do movimento de março de 1964, enfatizando sua contribuição para a “plena expansão e aprimoramento da estrutura democrática” (OLAVO..., 2001).

Naquela Legislatura, a 42^a, a Câmara era composta por treze partidos. A Tabela 1 a seguir mostra como o Plenário se dividia entre as bancadas no início do ano de 1963:

Tabela 1 - Composição da Câmara dos Deputados no início da 42^a Legislatura (1963 a 1966).

PARTIDO	PSD	PTB	UDN	PSP	PDC	PTN	PR	PST	PL	PSB	MTR	PRP	PRT
BANCADA	122	105	91	21	19	11	8	8	5	5	4	3	2
TOTAL	404												
MAIORIA ABSOLUTA	203												

Fonte: Informações solicitadas ao Sistema de Informações Legislativas (SILEG) em 20 mar. 2020.

No Senado Federal, quem ocupava a cadeira era Auro Soares de Moura Andrade. Ele havia sido reeleito pela terceira vez consecutiva presidente do Senado em março de 1964. No mesmo mês, discursou na Marcha da Família com Deus pela Liberdade em São Paulo, e lançou um manifesto à nação no qual declarava o rompimento entre o Legislativo e o Executivo. No final do manifesto, fazia um apelo às forças armadas e “a todos que desejavam a liberdade para que se mobilizassem visando o restabelecimento da ordem constitucional e a defesa da democracia brasileira” (AURO..., 2001). Auro exerceu sete mandatos consecutivos na presidência do Senado.

No início do que seria seu último mandato, em março de 1967, Moura Andrade botou em prática uma reforma administrativa do Poder Legislativo, do Regimento do Senado e do Regimento Comum do Congresso Nacional. Ao mesmo tempo, o recém-eleito vice-Presidente da República, Pedro Aleixo, que almejava um redimensionamento político do seu cargo, tentava incluir na reforma do Regimento Comum a transferência, para si, da função de presidir as sessões do Congresso Nacional.

Essa disputa entre Andrade e Aleixo perdurou durante quatro meses de intensos debates, até que, em agosto do mesmo ano, aprovada a reforma, a Presidência do Congresso ficou com o vice-Presidente da República – ao Presidente do Senado cabia apenas a tarefa de convocar as sessões. O Governo articulou para impedir a oitava reeleição de Moura Andrade à presidência do Senado. Em 22 de fevereiro de 1968, ele foi derrotado pelo senador arenista Gilberto Marinho (AURO..., 2001).

4.1 O PROCESSO LEGISLATIVO IMPOSTO

Nove dias após o golpe que destituiu João Goulart da Presidência da República, a autodenominada Revolução Vitoriosa, representada pelo Comando Supremo da Revolução

(CSR) (Comandantes-em-Chefe do Exército, da Marinha e da Aeronáutica) editou seu primeiro AI, com vigência até 31 de janeiro de 1966 (BRASIL, 1964a). Antes dos dispositivos legais, o Ato trouxe um preâmbulo, na forma de uma “carta à Nação”, apresentando o significado do movimento ocorrido, suas motivações e seus poderes.

Segundo esse texto, tratava-se de um movimento civil e militar, apoiado tanto pelas classes armadas quanto pela opinião pública nacional. Considerava-se uma “autêntica revolução”, que traduzia os interesses e vontades de quase a totalidade da população brasileira: a reconstrução econômica, financeira, política e moral do Brasil. Explica que, como os processos constitucionais não haviam sido suficientes para destituir o governo, “que deliberadamente se dispunha a bolchevizar o País”, a Revolução o fez. Revolução esta que se investe - ela mesma - no exercício do Poder Constituinte originário, ou seja, não limitado pela normatividade anterior, e diz o fazer em nome do único titular do Poder, o povo, representado naquele momento pelos Chefes da Revolução.

O AI nº 1 (BRASIL, 1964a), como ficou conhecido após a edição dos Atos subsequentes, ao mesmo tempo em que afirmava a manutenção da Constituição Federal de 1946, a modificava significativamente, com o objetivo de estabelecer as normas e os processos de formação do novo Governo, garantindo “os poderes ou os instrumentos jurídicos que lhe assegurem o exercício do Poder no exclusivo interesse do País” (BRASIL, 1964a). Ainda na carta introdutória, a Revolução afirmava não pretender radicalizar o processo revolucionário, e por isso as modificações constitucionais eram “apenas” quanto aos poderes do Presidente da República, para que “possa cumprir a sua missão de restaurar no Brasil a ordem econômica e financeira e tomar as urgentes medidas destinadas a drenar o bolsão comunista, cuja purulência já havia se infiltrado [...]” (BRASIL, 1964a). Contudo, embora afirmasse a manutenção do Congresso Nacional (“para reduzir ainda mais os plenos poderes de que se acha investida a revolução vitoriosa”), o AI nº 1 restringiu drasticamente seus poderes e sua autonomia (BRASIL, 1964a).

Ao fim dessa carta inicial, a Revolução afirma que não depende do Congresso para legitimar-se: ao contrário, este é que estaria, a partir de então, legitimado pelo Ato. Abriu-se a possibilidade de suspensão de direitos políticos por dez anos e de cassação de mandatos legislativos, sem apreciação judicial, por atos dos Comandantes em Chefe, “no interesse da paz e da honra nacional, e sem as limitações previstas na Constituição” (BRASIL, 1964a). Um dia após a publicação do Ato, quarenta deputados federais que se mostravam favoráveis ao governo deposto tiveram seus mandatos cassados, e, no dia seguinte, em cumprimento a um dos dispositivos, o Congresso elegeu indiretamente como Presidente da República o General

Castello Branco, candidato de consenso dos militares e governadores que apoiaram a deposição de João Goulart. Em sessenta dias, foram cassados 55 membros do Legislativo Federal (SKIDMORE, 1988).

Algumas alterações trazidas pelo AI de 9 de abril diziam respeito diretamente a normas de processo legislativo que até então eram internas às Casas do Congresso. Ao conferir ao Presidente da República a prerrogativa de propor emendas à Constituição, fixou o rito processual de apreciação dessas propostas: sessão conjunta do Congresso, dentro de trinta dias a partir do recebimento, em duas sessões de votação (dois turnos, portanto), com intervalo máximo de dez dias entre elas, sendo aprovadas pela maioria absoluta⁴ dos membros de cada Casa nas duas votações (BRASIL, 1964a).

Também estabeleceu o prazo máximo de trinta dias para cada Casa apreciar os PLs de iniciativa do Presidente da República (art. 4º), ou, caso este solicitasse maior urgência (parágrafo único do art. 4º), a apreciação seria em sessão conjunta, em até trinta dias. Esgotados os prazos, em ambos os casos, o projeto de lei seria considerado tacitamente aprovado. Era a chamada “aprovação por decurso de prazo” (BRASIL, 1964a).

Na obrigação de adaptar seu Regimento Interno a esses dispositivos, a Câmara editou as Resoluções nº 50, de 24 de abril de 64 (BRASIL, 1964d), e nº 81, de seis de novembro do mesmo ano (BRASIL, 1964e). A Resolução nº 50 estabeleceu o regramento para a apreciação em tempo reduzido dos projetos de lei enviados pelo Presidente da República: limitou a discussão a três sessões; o encaminhamento de votação só poderia ser feito por líder e um deputado de cada partido, na proporção de um para cada cinquenta ou fração, pertencentes à mesma agremiação; as emendas destacadas seriam votadas em globo, com exceção das que tivessem anuência do relator; e o destaque de emenda aprovada pelas comissões só seria permitido se requerido por líder da Maioria ou da Minoria (BRASIL, 1964d). O Regimento em vigor à época, consolidado pela Resolução da Mesa nº 22, de 22 de janeiro de 1964 (BRASIL, 1964f), não estabelecia prazo certo para o tempo de discussão, apenas vislumbrava a possibilidade de ordená-la após a terceira sessão (art. 144); permitia o encaminhamento da votação por um deputado de cada partido, independentemente do tamanho de sua bancada (art. 167); previa a votação destacadamente das emendas, uma a uma, desde que qualquer deputado assim requeresse e o Plenário concordasse, independente da vontade do relator; e estabelecia como únicas causas de recusa de pedido de destaque o vício de forma ou a intempestividade (art. 164).

⁴ A Constituição de 1946 fixava o quórum de aprovação em dois terços, podendo ser de maioria absoluta, desde que, neste caso, os turnos ocorressem em sessões legislativas ordinárias consecutivas (art. 217, §§2º e 3º).

Em se tratando da tramitação de PECs, a Resolução nº 81 (BRASIL, 1964e) acresceu ao Regimento normas especiais, a serem obedecidas desde que o Plenário aprovasse requerimento de líder nesse sentido. Por um lado, as disposições regimentais já existentes sobre tramitação de PECs não estabeleciam um prazo limite para a apreciação (qualquer deputado podia discutir a proposta durante uma hora, sem possibilidade de encerrar a discussão por requerimento). Por outro, não permitiam emendamento perante a comissão especial, tampouco apresentação em Plenário de qualquer proposição acessória com a intenção de modificar o texto da proposta (art. 201).

O rito especial estabelecido na Resolução nº 81 (BRASIL, 1964e) não fixou o tempo limite de trinta dias para apreciação das Propostas, como determinava o AI, embora este fosse hierarquicamente superior à Resolução da Câmara pelo seu autoconferido status de norma constitucional. Inovou na apresentação de emendas perante a comissão especial, mas restringiu a possibilidade de participação na discussão, que ficou limitada aos líderes e a deputados de cada partido, na proporção de um orador para cada quinze representantes ou fração, no primeiro turno, e de um orador para cada trinta, no segundo turno. Da mesma forma, restringiu também o encaminhamento de votação, que na regra geral do Regimento era cabível a um deputado de cada partido, passando, pelo procedimento especial, aos líderes e a um representante da bancada, na proporção de um orador para cada cinquenta membros da agremiação ou fração, no primeiro turno e, no segundo, um para cada grupo de trinta ou fração. Os adiamentos de discussão e de votação foram praticamente impossibilitados, pois os requerimentos deveriam ser assinados pelos líderes de todos os partidos, e não apenas por um líder, ou pelo autor ou relator da matéria, como preconizava a regra geral (arts. 151 e 168) (BRASIL, 1964e).

Com essas alterações, a possibilidade de fala da maioria dos partidos ficou bastante reduzida. Das treze agremiações, as três maiores, PTB, União Democrática Nacional (UDN) e PSD, passaram a dominar as falas de encaminhamento de votação. Na discussão de PECs, Partido Social Progressista (PSP) e Partido Democrata Cristão (PDC) também compunham esse grupo, mas apenas no primeiro turno. Contudo, vale notar que entre as cinco bancadas mais numerosas, apenas o PTB fazia oposição ao Governo do regime instalado, e os demais partidos juntos tinham direito a praticamente o dobro de falas.

Já no dia onze de maio, a Câmara recebeu do Poder Executivo o PL nº 1.968, de 1964 (Mensagem sem número) (BRASIL, 1964c), que dispunha sobre a criação do Serviço Nacional de Informações (SNI). Foi a primeira medida com traços de autoridade enviada para ser votada na forma do artigo 4º do AI. O órgão, na forma proposta, não era dotado de transparência alguma, e, por isso, foi considerado pelos opositores ao regime como incabível em uma

democracia. Na opinião do Líder da Minoria, deputado João Herculino, tratava-se da “instituição oficial do ‘dedo-duro’” (DIÁRIO..., 1964d, p. 3494).

O substitutivo proposto pelas comissões temáticas foi discutido nas sessões dos dias 25 e 26, quando falaram apenas três deputados contrários à matéria. A votação ocorreu no dia 27, nominalmente, a requerimento do líder da Minoria. Na ocasião, o substitutivo foi rejeitado, por 238 votos contrários e dois favoráveis, e o texto original do Governo, aprovado, com 178 votos a favor e 52 contra. Não houve destaques nem outros requerimentos, questões de ordem, ou qualquer debate mais acalorado. A Oposição parecia estar ainda compreendendo sua nova situação.

No dia cinco de outubro, o Congresso recebeu o PLN nº 10, de 1964 (Mensagem nº 15 de 1964) (DIÁRIO..., 1964a), que extinguiu as entidades estudantis existentes em âmbito nacional e estadual e permitia a criação de outras, que se submeteriam ao controle do Ministério da Educação⁵. Foi a solução adotada em virtude do forte antagonismo exercido pelas organizações estudantis em relação ao novo regime. O Projeto deveria ser apreciado conforme o parágrafo único do artigo 4º do AI, em sessão conjunta, por um Plenário já com sessenta parlamentares a menos, em decorrência das cassações.

Em uma semana, uma Comissão Mista de deputados e senadores aprovou um parecer favorável ao Projeto, na forma de um Substitutivo. Na discussão, ocorrida no dia 22 do mesmo mês, dos doze que discursaram, onze falaram contra o Projeto. Pelas falas proferidas da tribuna, percebe-se que muitos daqueles que apoiavam o movimento de abril, consideravam o PLN nº 10 demasiadamente autoritário. O deputado da UDN Hamilton Nogueira era um deles: “sou insuspeito para falar porque estive com a revolução, estou com a revolução e não me arrependo de ter estado com a revolução. Porém jamais estarei contra a verdadeira democracia” (DIÁRIO..., 1964b, p. 825).

Parlamentares da Minoria apresentaram quatro emendas substitutivas, na tentativa de fazer com que o Congresso aprovasse algo com menos rigidez. Três delas foram destacadas e rejeitadas em votação simbólica. Outros dois destaques foram apresentados pelo Líder da Maioria e aprovados, também em votação simbólica, resgatando pontos do texto original do Executivo. O texto principal foi aprovado com 126 votos favoráveis, 117 contrários e cinco abstenções, em votação nominal solicitada pelo Líder do PTB Doutel de Andrade.

⁵ A Lei decorrente, nº 4.464, de 9 de novembro de 1964 (BRASIL, 1964b), ficou conhecida como Lei Suplicy, devido ao nome do Ministro da Educação que a patrocinou, Flávio Suplicy de Lacerda.

Ou seja, o regime, muito embora tivesse apoio de grande parte do Congresso, não o tinha na mesma medida para as ações que pretendia adotar. A garantia de votações tranquilas para o Governo dependeria ainda de uma interferência maior na composição do Plenário.

4.2 A MINORIA DIMINUINDO

Cerca de um ano após a edição do primeiro AI, em abril de 65, o Poder Executivo enviou ao Congresso o Projeto de novo Código Eleitoral (PL nº 2.745, de 1965) (BRASIL, 1965d). Segundo a Exposição de Motivos, assinada pelo Ministro da Justiça e Negócios Interiores Milton Campos, a proposta se justificava porque o aprimoramento da ordem democrática exigiria o máximo de cuidado na escolha dos mandatários do povo, além da boa ordenação da vida partidária.

Conforme a Mensagem do Executivo (nº 227, de 1965) (DIÁRIO..., 1965c, p. 2147), o Projeto deveria ser apreciado na forma do art. 4º do AI: trinta dias para cada Casa, após o que seria considerado aprovado, com ou sem votação (BRASIL, 1964a). À época, o Regimento da Câmara não continha normas específicas para a tramitação de projetos de código, e o Projeto do Governo, não obstante sua extensão e complexidade, teve de passar pelo Legislativo seguindo o rito da Resolução nº 50 (BRASIL, 1964d), sem a possibilidade de debates mais aprofundados.

O Projeto foi lido na Câmara no dia 23 de abril⁶ e recebeu 564 emendas nos primeiros cinco dias de tramitação. Foi discutido e alterado pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), que aprovou seu parecer no dia 21 de maio, concluindo por um substitutivo de 420 artigos. Já no parágrafo introdutório de seu parecer, o relator, deputado Ulysses Guimarães (PSD), preocupa-se em “assinalar, à guisa de escusa, a circunstância adversa de tempo que conspirou, a começar pelo relator, contra normal e meticulosa elaboração de um Código Eleitoral”. A preocupação retorna no parágrafo de fechamento, no qual Ulysses pede a Deus “que proteja a futura lei, como graça pela sinceridade e paixão pela verdade e pelo bem público que presidiram sua confecção, contra a terrível ameaça contida na advertência de Joaquim Nabuco de que ‘o tempo não perdoa o que se faz sem ele’” (DIÁRIO..., 1965i, p. 4-5).

O prazo de que os deputados dispunham para concluir a votação da matéria em Plenário e enviá-la ao Senado se esgotava no dia 28 de maio, e por isso teriam de fazê-lo em

⁶ Pela prática das Casas, considera-se recebida uma proposição de origem externa a partir de sua leitura em Plenário.

apenas três dias. Pelas normas da Resolução nº 50 (BRASIL, 1964d), seriam três sessões de discussão. A primeira delas ocorreu no dia 27, quando debateram o Projeto quatro deputados.

Na segunda sessão, convocada para o início da tarde do mesmo dia, um requerimento apresentado pelo deputado Pedro Aleixo (UDN, líder da Maioria) tumultuou o prosseguimento da discussão. Aleixo requeria preferência sobre os demais itens da pauta daquela sessão para um Projeto de Resolução (nº 95, de 1965) (DIÁRIO..., 1965e) que dispunha justamente sobre o rito de tramitação de projetos de código na Casa. O requerimento foi posto em votação simbólica, conforme as regras da Casa, mas o líder da Minoria, deputado João Herculino (PTB) pediu verificação de votação (apuração nominal dos votos dos deputados) e se retirou com sua bancada do recinto do plenário, em obstrução. A votação nominal não alcançou o quórum regimental suficiente, e por isso a sessão foi encerrada.

O Presidente da Câmara em exercício, deputado Batista Ramos (PTB), convocou nova sessão para o mesmo dia, sem o Projeto de Código Eleitoral na pauta, e com o aludido Projeto de Resolução como primeiro item, sob protestos de deputados de seu próprio partido, e divulgou a agenda estabelecida para o dia seguinte, último do prazo do Código Eleitoral, com três sessões seguidas, as duas restantes da discussão e uma sessão para concluir a votação. Justificou o feito com o auxílio do deputado udenista Rondon Pacheco, dizendo que a matéria tratava de assunto urgente, visto que novos projetos de código estariam para ser remetidos à Câmara, e necessitariam de um regramento regimental específico para tramitar. Nelson Carneiro (PSD) chegou a insinuar que a intenção do presidente seria “deixar que o prazo do Código Eleitoral se esgote sem que a Câmara possa deliberar” (DIÁRIO..., 1965i, p. 25). O Plenário iniciou a deliberação do Projeto de Resolução, mas, novamente em virtude da obstrução da Minoria, a sessão foi encerrada por falta de número.

No dia 28, mais onze deputados puderam discutir o texto do Código Eleitoral, resultando num total de quinze debatedores. Vários externaram a preocupação com a falta de tempo para estudar o extenso substitutivo, mas, mesmo assim, concordavam que deveria haver uma colaboração de todos os partidos para aprová-lo. Aquele Código Eleitoral era considerado como a institucionalização de instrumentos através dos quais a democracia seria exercida. A parte final do discurso de Nelson Carneiro (PSD) sintetiza bem o sentimento da maioria dos parlamentares naquela ocasião: “todas as medidas para as eleições devem merecer o estímulo, o aplauso e a cooperação do Congresso Nacional porque, sob todos os erros e deficiências, o principal é que haja eleições em outubro, porque só assim estaremos redemocratizando definitivamente o Brasil” (DIÁRIO..., 1965j, p. 21).

Este foi o espírito que regeu a rápida votação do Projeto. Em uma única sessão, após doze parlamentares encaminharem a votação favoravelmente ao texto em nome de seus partidos, o substitutivo foi aprovado em votação simbólica. Da mesma forma foram votados os destaques de partes do texto, sendo a maioria delas mantida no produto final. O Senado aprovou o texto da Câmara com 126 emendas, que também foram apreciadas pelos deputados em uma única sessão. No dia oito de julho de 1965, o texto do Código Eleitoral foi enviado à sanção. De fato, pelo AI inaugural, o regime claramente adotou medidas destinadas a acelerar o processo legislativo, contra a inércia do parlamento e contra a obstrução da Minoria.

O Presidente da República encaminhou, no dia onze de maio de 1965, a PEC nº 3, de 1965 (DIÁRIO..., 1965b), que alterava dispositivos referentes às inelegibilidades, além de acrescentar a previsão de que lei especial poderia estabelecer novos casos. Após ser examinada por uma comissão mista, a Proposta foi aprovada nos dois turnos exigidos, em sessões conjuntas, em apenas dois dias, sendo promulgada como EC de nº 14 no dia três de junho daquele ano (BRASIL, 1965b).

Com fundamento nesta EC, um PL (2.956, de 1965) (BRASIL, 1965e) dispendo sobre novos casos de inelegibilidade foi enviado por Castello Branco ao Congresso em 22 de junho. Também deveria ser apreciado conforme o art. 4º do AI, ou seja, com o prazo fatal de trinta dias para cada Casa. Segundo a Exposição de Motivos, assinada pelo Ministro Milton Campos, a função dessa nova lei seria proteger o “regime instituído, pondo a tônica dessa proteção especialmente nas severas restrições às forças que motivaram a transformação institucional” (Mensagem do Poder Executivo nº 432, de 1965) (DIÁRIO..., 1965d, p. 4760). Essas forças, explica, seriam a corrupção, o abuso do poder econômico na disputa eleitoral e a subversão. A justificação do Projeto afirma que um partido que desmoralize ostensivamente o ordenamento existente não deve participar da formação da vontade estatal, e por isso deve ter sua atividade limitada ou ser removido da vida pública; mas explica que oposição ao regime não se confunde com oposição ao Governo, que deve ser resguardada por ser essencial ao regime democrático. Na prática, contudo, um posicionamento contrário ao movimento revolucionário, materializado no próprio Governo militar, seria por ele mesmo confundida com uma oposição ao regime.

O Projeto foi recebido pela Câmara no dia 23 de junho e despachado à CCJ, que teve seu parecer pela aprovação publicado já no dia três de julho. Recebeu 190 emendas e foi discutido por doze deputados federais, dos quais apenas três se pronunciaram favoravelmente à proposta. Contrariando o caráter genérico inerente a qualquer lei, o texto do Governo continha critérios diferentes para casos semelhantes, ressaltando condições individuais e pessoais. Ou seja, alguns dispositivos traziam inelegibilidades (e elegibilidades) com nomes certos,

selecionando aqueles que estariam aptos a participar das eleições seguintes. Segundo Skidmore (1988), tanto a Emenda nº 14 quanto a Lei de inelegibilidades tinham como alvos diretos os políticos opositores que, segundo a avaliação do Planalto, tinham grandes chances de vencer as eleições que se aproximavam. Era uma verdadeira manipulação das regras do jogo político para imobilizar a oposição.

Este conteúdo discriminatório, inserido em uma norma que deveria ser moralizante, foi enfatizado na maioria das falas de deputados durante a apreciação da matéria. Getúlio Moura, do PSD, primeiro a discutir o Projeto, denunciou:

ninguém compreende que a garantia de liberdade e dos direitos individuais políticos fique sujeita a leis casuísticas. Consideraria muito mais revolucionário, apesar de violento e arbitrário, que o Governo declarasse, com ênfase, que sicrano, beltrano, não merecem confiança da revolução, não poderão ser candidatos. É um absurdo jurídico, mas é uma lógica revolucionária [...]. Mas exigir que nós, legisladores, demos verniz de legalidade a essa lei, isso choca profundamente. E a história não nos irá perdoar amanhã, quando se examinar os nossos Anais e verificar-se que o Governo obteve do próprio Congresso chancela para esses absurdos jurídicos que ele insiste em ver aprovados (DIÁRIO..., 1965e, p. 5428).

A votação em Plenário foi iniciada na sessão das 20h30 do dia 8 de julho e se estendeu até o meio da manhã do dia 9. Havia mais de cem requerimentos de destaque, que, conforme o Regimento da época, poderiam ser apresentados por qualquer deputado, mas, de acordo com a Resolução nº 50, de 64 (BRASIL, 1964d), dependiam da anuência do relator. Para encurtar o processo e auxiliar o relator na tarefa de analisar todos eles, o Líder do Governo, Pedro Aleixo, e o Líder do PSD, Martins Rodrigues, apresentaram um requerimento de preferência para o texto principal, para ser votado em conjunto com um grupo de trinta emendas de interesse do Governo que tiveram parecer favorável da CCJ. O requerimento solicitava também a votação em globo das emendas com parecer contrário da Comissão, ressalvadas as destacadas. Após inúmeras questões de ordem, o requerimento foi aprovado em votação simbólica. Em consequência de sua aprovação, o requerimento da Oposição que solicitava que a votação do Projeto fosse realizada artigo por artigo (eram dezesseis artigos) foi prejudicado.

A EC nº 14 (BRASIL, 1965b) determinava que novos casos de inelegibilidade só poderiam ser instituídos por lei aprovada pela maioria absoluta de cada uma das Casas Legislativas, pelo processo nominal. Foi a primeira vez que a Câmara se reuniu para votar uma lei com este quórum, ainda sem norma regimental específica, em virtude da pressa imposta pelo

regime para aprovar a matéria. E assim, pela chamada nominal, o Plenário aprovou o texto principal do Projeto e o grupo de emendas solicitado pelo Líder do Governo⁷.

Foram votados nominalmente mais oito destaques de texto e de emendas, dos quais três, com os quais o Governo concordava, lograram aprovação. Percebendo que o quórum do Plenário estava cada vez mais baixo, o deputado udenista Rondon Pacheco apresentou um requerimento de votação em globo das 36 emendas restantes que ainda deveriam ser apreciadas, especificamente “para o fim de serem rejeitadas” (DIÁRIO..., 1965k, p. 9). Novamente, após várias questões de ordem da Oposição sobre a regimentalidade deste pedido, o requerimento foi aprovado em votação simbólica. O Líder da Minoria pediu a verificação da votação, que foi indeferida pelo Presidente, Bilac Pinto, sob a justificativa de não haver ainda transcorrido o interstício regimental necessário, de uma hora desde a última votação nominal.

Ressalte-se que esta última nominal a que o Presidente se referiu, assim como todas as nominais daquela noite, foram em decorrência de mandamento constitucional contido na EC nº 14 (BRASIL, 1965b). O interstício regimental só era, e é até hoje, exigido entre pedidos de verificação de votação solicitados por líderes ou deputados com o devido apoio (arts. 36 e 186, § 4º, dos Regimentos de 62 e 89, respectivamente). Conforme o requerimento aprovado, as emendas restantes foram rejeitadas em globo e por votação simbólica. O Senado aprovou o texto sem alterações dois dias após o recebimento dos autógrafos da Câmara.

Nas eleições estaduais que se seguiram, em três de outubro de 65, onze Estados elegeram governadores opositores. Isso desagradou os militares da chamada linha dura do Governo, para os quais este resultado significava a volta da corrupção e da subversão. Em consequência disso, Castello Branco foi convencido a enviar ao Congresso propostas de emendas à Constituição enfraquecendo consideravelmente o Poder Judiciário, limitando mais ainda os poderes do Legislativo e permitindo a intervenção da União nos Estados sem uma motivação concreta (ALVES, 2005).

As declarações dos militares do Governo nas semanas que sucederam o recebimento das Propostas pelo Congresso eram em tom de ameaça. Divulgou-se a informação de que um segundo AI estaria sendo redigido. Da tribuna da Câmara, o deputado Osvaldo Lima Filho (PTB), afirmou que por repetidas vezes o General Costa e Silva, então Ministro da Guerra, disse que o Congresso havia sido preservado e legitimado pela Revolução, e por isso deveria cumprir seus deveres, prestando-lhe serviços (DIÁRIO..., 1965f, p. 9060). Mário Piva (PSD) afirmou que, mesmo que as emendas constitucionais fossem aprovadas, haveria o segundo AI, a

⁷ O Plenário acordou que as emendas com parecer contrário da CCJ, e cujo consenso fosse pela rejeição, seriam votadas simbolicamente.

desfiguração do Judiciário, a redução das atribuições da Câmara e do número de deputados federais: “nós vamos cair, companheiros; façam-lhes então um apelo – caiamos de pé” (DIÁRIO..., 1965I, p. 10).

Castello Branco tentou em um primeiro momento conseguir a aprovação do Ato pelo Congresso, mas, apesar dos recentes expurgos, não conseguiu os votos necessários. Uma parte da UDN, que apoiava a candidatura de Carlos Lacerda para a Presidência, não apoiou a proposta por considerar seus termos uma ameaça às suas perspectivas eleitorais (SKIDMORE, 1988). Assim, sem esperar sequer a apreciação das propostas pelo Congresso, o Presidente Castello Branco editou, no dia 27 de outubro, o AI nº 2, com duras medidas restritivas de liberdades fundamentais, que vigoraria até 15 de março de 1967 (BRASIL, 1965a).

Segundo a exposição introdutória “à Nação”, a exemplo do primeiro AI, a Revolução havia promovido reformas e continuaria a empreendê-las, “insistindo patrioticamente em seus propósitos”, mas para isso precisaria de tranquilidade, que estaria sendo obstada por “agitadores de vários matizes e elementos da situação eliminada [...]”. Assim, “considerando que o País precisa[va] de tranquilidade para o trabalho em prol de seu desenvolvimento econômico e do bem-estar do povo, e que não pode haver paz sem autoridade”, expediu-se o AI nº 2 (BRASIL, 1965a).

De acordo com Skidmore (1988), o maior propósito do AI nº 2 era dificultar qualquer vitória eleitoral de nomes oposicionistas. Para tanto, determinava eleições indiretas para Presidente e vice-Presidente da República, eleitos pelo Congresso, e para governadores, pelas Assembleias Legislativas.

Especificamente quanto ao Poder Legislativo, a dureza do AI nº 2 se expressa por suas disposições sobre os mandatos legislativos e os partidos políticos. Repete a previsão do AI nº 1 quanto à possibilidade de cassação de mandatos legislativos “no interesse de preservar e consolidar a Revolução” (art. 15) e por ato sumário do Presidente da República eleito, e acrescenta que aos membros do Congresso que tiverem seus mandatos cassados não seriam dados substitutos, passando o quórum parlamentar a ser determinado em função das cadeiras efetivamente preenchidas (BRASIL, 1965a).

Ou seja, com cada vez menos parlamentares na Oposição, ficaria gradativamente mais fácil para o Governo formar sua maioria hegemônica, mesmo em proposições que exigissem quórum qualificado de aprovação. Nos termos afirmados por Skidmore (1988, p. 100), este segundo AI era “o reconhecimento pelo governo de que a busca por uma base política o forçava a manipular os atores políticos mais plenamente do que os moderados haviam previsto”. Não

bastou ao Executivo manipular as regras de processo legislativo e cassar os mandatos mais atuantes em desfavor do regime, avançou também na composição numérica da Oposição.

Este segundo AI extinguiu, pela segunda vez na história do País, todos os partidos políticos existentes. Acreditavam que dessa forma seria mais fácil para o Governo manter o controle do processo eleitoral: diante da forte identificação popular com os partidos, demonstrada com as eleições estaduais, optaram por extingui-los (MOTTA, 2008). Diante disso, a Mesa da Câmara se reuniu no dia seguinte à edição do Ato para traçar normas visando a continuidade dos trabalhos da Casa, uma vez que estes dependiam (e ainda dependem, como não poderia deixar de ser) em muitos aspectos dos partidos e das lideranças partidárias. A solução encontrada foi a organização de toda a representação nacional em blocos, que seriam tomados como substitutos dos partidos (DIÁRIO..., 1965h, p. 9321).

A nova legislação eleitoral havia sido pensada para criar uma estrutura partidária mais simples, com poucos partidos, de forma que fosse mais fácil para o Governo lidar com o parlamento. A estratégia governista tinha como objetivo aniquilar as antigas identidades partidárias, além de, claro, estabelecer um forte e comprometido partido de apoio ao Governo. Para um novo partido ser criado, conforme as exigências da Lei nº 4.740, de 1965 (BRASIL, 1965c), originada do Projeto de Código Eleitoral recém aprovado pelo Congresso, eram necessárias as assinaturas de pelo menos um terço dos membros do Congresso Nacional, de forma que poderiam surgir no máximo três agremiações. Na prática, entre o final de 1965 e o início de 1966, apenas dois partidos conseguiram se organizar: a Aliança Renovadora Nacional (ARENA), formada por deputados governistas de vários dos antigos partidos; e o MDB, composto pelos opositoristas, que tiveram de se reunir a contragosto em uma única agremiação, a despeito das divergências existentes entre seus membros, que eram desde liberais até comunistas (MOTTA, 2008).

Segundo Motta (2008), o desejo do Governo era de uma Oposição comportada, e por isso a tolerância oficial com o partido era relativa – em momentos críticos, parlamentares que se destacavam por uma atuação mais vigorosa foram cassados. O MDB já nascera como um partido ambíguo, “dividido entre adotar posturas de confronto ou de colaboração, dilacerado entre a vontade de cumprir seu compromisso democrático e o medo da repressão” (MOTTA, 2008, p. 96). Para Alves (2005), o Congresso era composto por um partido do “sim” e por outro do “sim, senhor”, visto que o MDB era, na verdade, uma Oposição consentida, cuja função era contribuir com a legitimidade do regime.

O AI nº 2 trouxe ainda a possibilidade de decretação, por ato do Presidente da República e independente de estado de sítio vigente, de recesso do Congresso Nacional, período

em que o Poder Executivo ficaria autorizado a legislar sobre todas as matérias previstas na Constituição. Quanto às regras de tramitação legislativa, as alterações implementadas pelo AI nº 2 foram especificamente em relação ao prazo de que as Casas dispunham para apreciar os PLs do Executivo, o qual ficou aumentado de trinta para 45 dias. Nenhuma alteração regimental foi formalizada pela Câmara em razão dessa dilação de prazo (BRASIL, 1965a).

No Plenário da Câmara, ouviram-se críticas e elogios em relação ao AI nº 2. Pela Oposição, Mário Piva lamentou que o Ato houvesse novamente cancelado os direitos fundamentais, inclusive aqueles assegurados aos próprios parlamentares:

não será difícil a um representante do povo [...] deixar a tribuna sem a condição de deputado e sem o mandato legislativo. [...] depois que testemunhamos para a história a assinatura do Ato Institucional nº 2, acho que no processo da consolidação da Revolução de 31 de março nada mais causará surpresa aos representantes do povo nesta Casa (DIÁRIO..., 1965g, p. 9182).

Para Afrânio de Oliveira, ex-UDN, o AI nº 2 chegou com atraso: “[...] depois de terem falhado em tudo, vem o segundo ato para corrigir os erros passados”. E acrescenta, no que parece ser uma crítica ao Presidente Castello Branco, que “se as autoridades não colocarem no Governo quem queira trabalhar de verdade, daqui a pouco terão de editar o Ato nº 3, o Ato nº 4, e ninguém poderá prever o que será o Ato final” (DIÁRIO..., 1965g, p. 9184).

Cerca de um ano após a edição do AI nº 2, no dia 12 de outubro de 1966, o General Presidente Castello Branco cassou o mandato de seis deputados federais, entre eles o Líder da Minoria, Doutel de Andrade, que chegou a ser preso por algumas horas dias depois da cassação. O Presidente da Câmara, Adauto Cardoso (ARENA), embora ligado ao governo militar, era um defensor das prerrogativas do Poder Legislativo⁸. Garantiu, portanto, que a integridade dos deputados cassados seria preservada dentro do palácio do Congresso Nacional, motivo pelo qual estes, e mais alguns outros parlamentares do MDB, lá se mantiveram em vigília (BRANDÃO, 1984).

Nas primeiras horas da madrugada do dia vinte, com a vigília ainda em curso, Castello Branco assinou o Ato Complementar (AC) nº 23, que colocava o Congresso em recesso, dando poderes à Mesa do Senado apenas para diplomar o Presidente, General Arthur da Costa e Silva,

⁸ Adauto Lúcio Cardoso foi escolhido, em fevereiro de 1965, para presidir o Bloco Parlamentar Revolucionário, agrupamento suprapartidário de parlamentares que apoiavam o novo regime. Em março de 1966 foi eleito presidente da Câmara, com 206 dos 245 votos, substituindo no cargo Bilac Pinto, que fora nomeado embaixador na França. Nas eleições parlamentares de novembro daquele ano, reelegeu-se para o quarto mandato de deputado federal, mas não chegou a tomar posse, pois aceitou ao convite formulado pelo presidente Castello Branco para um cargo de Ministro do STF (CARDOSO, 2001).

e o Vice-Presidente, o então deputado federal Pedro Aleixo, eleitos indiretamente naquele três de outubro. No mesmo momento, a imprensa foi censurada. Às 5h da manhã, por ordem do Comandante da Polícia do Exército, Coronel Meira Matos, o prédio do Congresso foi isolado por tropas das Forças Armadas, e invadido minutos depois. Os deputados, reunidos no plenário pelos militares, tiveram conhecimento do AC nº 23 e desfizeram a vigília (BRANDÃO, 1984).

O Congresso Nacional ficou guardado pelas Forças Armadas durante os 32 dias de recesso. Em represália às cassações e ao recesso imposto ao Congresso Nacional, Aduauto Cardoso renunciou, em 28 de novembro, à presidência da Casa (CARDOSO, 2001). Com o Legislativo parado, o Governo poderia concentrar suas atenções nas eleições para o Congresso e assembleias estaduais. Com todas as ações destinadas a minimizar a Oposição, o resultado daquelas eleições de 1966 para a Câmara dos Deputados foi de 63,9% dos votos válidos para os candidatos da ARENA, e 36% para os do MDB (BRANDÃO, 1984).

Pouco mais de dois anos após o Golpe de 1964, a Oposição encontrava-se extremamente tolhida, desfigurada, reduzida significativamente. Não tinha mais muitos instrumentos para interferir de alguma forma no processo legislativo. A instituição da aprovação por decurso de prazo retirou do partido oposicionista a possibilidade de praticar a costumeira obstrução em matérias de Governo. Suas falas em plenário e seus votos (sempre minoritários naquele momento) eram praticamente tudo de que dispunham para exprimir suas posições e vontades – e mesmo assim correndo o risco de ver mais mandatos cassados.

5 UM PROJETO DE CONSTITUIÇÃO SUJEITO AO DECURSO DE PRAZO

O fechamento do Congresso, a vitória da ARENA nas urnas e o enfraquecimento geral da Oposição parlamentar deram ao Governo militar, agora com o general Costa e Silva na presidência, maior margem de manobra para concretizar seu projeto de uma nova Constituição. A ideia era tornar permanentes, e a nível constitucional, muitas das medidas excepcionais decretadas nos Atos Institucionais (ALVES, 2005), inclusive as regras impostas sobre processo legislativo.

Na Câmara, com a renúncia de Adauto, a presidência estava ocupada pelo 1º vice, João Batista Ramos (JOAO..., 2001), ex petebista, que se vinculou à ARENA com a instauração do bipartidarismo. Em fevereiro de 1967, elegeu-se presidente da Câmara, contando com o apoio do MDB (disputou com o também arenista Ernâni Sátiro, que era intrinsecamente ligado ao Governo militar). Em 1968, pleiteou o mesmo cargo, mas foi derrotado pelo vice-presidente, José Bonifácio Lafayette de Andrada, da Arena de Minas Gerais (JOSE..., 2001a).

Na Legislatura que se iniciou em 1967, o MDB ocupava 132 cadeiras na Câmara, e a Arena, 277 (REGO, 2008). Ou seja, o partido do Governo representava mais que dois terços do Plenário da Casa.

Em sete de dezembro de 1966, foi editado o 4º AI⁹ (BRASIL, 1966a), que convocou extraordinariamente o Congresso para, entre doze de dezembro do mesmo ano e 24 de janeiro do ano seguinte, discutir, votar e promulgar o projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República. Em Mensagem ao Congresso (Mensagem nº 25 de 1966) (DIÁRIO..., 1966b), Castello Branco diz que o texto encaminhado traduzia “a experiência revolucionária [...] de forma capaz de assegurar a sua continuidade e consolidação pelo Governo a iniciar-se em 15 de março de 1967”, quando haveria um novo Presidente da República e uma nova legislatura, os quais, além dos órgãos do Judiciário, “precisavam de ter as suas atribuições ajustadas à experiência nacional e à prática revolucionária dos últimos anos” (DIÁRIO..., 1966a, p. 1045-1046).

Embora o texto trouxesse pontos bastante autoritários originários dos AIs e Complementares já editados, a Exposição de Motivos de Carlos Medeiros Silva, então Ministro da Justiça, afirmava que “a recompensa de dotar o País de uma Constituição democrática e

⁹ Como não tratou de normas legislativas e não afetou os trabalhos do Congresso Nacional, o AI nº 3 não é objeto desta pesquisa. Em suma, estabelecia eleições indiretas para Governo dos Estados, em setembro, e para Presidente, em outubro; fixava data em novembro para as eleições dos cargos legislativos estaduais e federais; e adiava o cronograma para a implementação do novo sistema partidário.

amoldada às realidades nacionais [...] será o bem maior que o povo pode aspirar: a liberdade” (DIÁRIO..., 1966a, p. 1047).

Além do prazo bastante exíguo, o Ato também estabeleceu todo o rito de tramitação do Projeto de Constituição, desprezando por completo as regras pré-existentes de processo legislativo. Após receber parecer de uma comissão mista (que, para tanto, tinha somente 72 horas), o Projeto seria submetido à discussão e votação dos Plenários das duas Casas em sessão conjunta, no prazo de quatro dias, devendo ser aprovado por maioria absoluta em um único turno. Após essa aprovação global do texto, o Projeto poderia receber emendas nos cinco dias seguintes, desde que subscritas por um quarto dos membros de qualquer das Casas (101 deputados ou 17 senadores). As emendas voltariam à comissão para receber parecer, após o que seriam submetidas à discussão e votação, também em sessão conjunta e dependendo de maioria absoluta de votos nas duas Casas para serem incorporadas ao texto. Para a discussão e votação das emendas, o Plenário tinha doze dias.

A promulgação da nova Carta seria em 24 de janeiro de 67, segundo o Ato, que determinava, ainda, que fosse promulgado o texto original, caso a votação das emendas não fosse concluída até o dia 21 de janeiro. Ou seja, o Projeto seria aprovado em sua totalidade no início da tramitação, e só depois disso poderia ser emendado, garantindo-se assim ao Governo a integralidade de sua proposta caso o Parlamento não fosse capaz de concluir a apreciação das emendas no tempo determinado.

Era uma forma de impor a aprovação por decurso de prazo, que já vigorava para projetos de lei, para o Projeto de Constituição. Nas palavras do presidente Moura Andrade, “está previsto pelo Ato Institucional. Se o Congresso votar até lá, está aprovada porque foi votada; se o Congresso até lá não votar, está aprovada porque não foi votada” (DIÁRIO..., 1966a, p. 1070).

A discussão do texto inicial do Projeto de Constituição teve início um dia antes do previsto no cronograma divulgado pelo Presidente, na ocasião da leitura da Mensagem em Plenário. O motivo foi a antecipação do parecer da Comissão Mista, que não usou todo o prazo de que dispunha. O líder da Minoria, Humberto Lucena, solicitou verificação de quórum no início da sessão, que foi concedida, sob protestos e questionamentos das principais lideranças da Maioria, tanto da Câmara quanto do Senado. Diante do compromisso da presidência de que a votação não seria também adiantada em um dia, Humberto Lucena chamou sua bancada para dar presença e iniciar a discussão.

Ao longo de quatro dias, ocuparam a tribuna para discutir o Projeto da nova Carta 33 parlamentares, dos quais 21 se posicionaram contrários. A proposta sofreu críticas de ambos os

partidos. “Ninguém aceita o projeto tal como foi enviado ao Congresso, nem mesmo os representantes dos partidos do Governo. Todas as suas vozes mais autorizadas que aqui falaram, uma a uma, fizeram críticas, não acessórias, mas fundamentais”, expôs o emedebista Franco Montoro (DIÁRIO..., 1966c, p. 1215).

Fato era que a bancada da ARENA não estava inteiramente subserviente ao governo, e nem totalmente conivente com um papel meramente chancelador do Congresso em relação às propostas do Executivo. Ainda havia parlamentares que apoiavam a Revolução, mas não concordavam com as medidas legislativas mais autoritárias que eram editadas. O deputado arenista Brito Velho, por exemplo, afirmou no início dos debates sobre o Projeto de Constituição que “seria deprimente considerar a Arena do Governo” (DIÁRIO..., 1966b, p. 1143). Outro indício disso foi o fato de que as emendas apresentadas pela Oposição na Câmara contaram com o apoio de deputados da ARENA para alcançarem as 101 assinaturas necessárias. Ainda, pouco antes da votação, foi apresentado um documento assinado por 106 deputados arenistas, declarando o voto contrário ao Projeto da nova Carta.

Nos encaminhamentos da votação do Projeto, os três parlamentares da base que fizeram uso da palavra declararam o voto favorável ao texto, contando que as emendas por eles apresentadas seriam aprovadas. Um deles inclusive ponderou que a rejeição do texto global poderia dar motivo para uma Carta pior, outorgada pelo Presidente da República. Do lado do MDB, os cinco que ocuparam a tribuna se posicionaram contrários, pois tinham certeza de que nenhuma das emendas que julgavam imprescindíveis seriam incorporadas ao texto, considerando que o Governo tinha a maioria maciça no Congresso. O Projeto global foi aprovado na sessão noturna do dia 21 de dezembro, por 223 votos a 110 na Câmara (quatro deputados emedebistas votaram a favor, e nove arenistas, contra – apesar do documento assinado por 106) e 37 a 17, no Senado.

Foram propostas 1.504 emendas, discutidas ao longo de oito dias. Os prazos eram tão atropelados, que na primeira sessão de discussão, nenhum parlamentar estava inscrito para falar, pois não haviam recebido ainda os avulsos com o parecer da Comissão Mista. Não sabiam quais as emendas acatadas e as rejeitadas, e por isso não tinham condições de discutir.

Vencida a fase de discussão, durante a qual a Mesa recebeu 505 requerimentos de destaque de emendas, passou-se à votação, que obedeceu a seguinte ordem, anunciada pelo Presidente Moura Andrade: emendas com parecer favorável; emendas com parecer contrário; grupo de destaques com concordância de ambos os partidos; emendas destacadas pelo MDB com pedido de preferência; emendas destacadas pela ARENA com pedido de preferência; e as emendas restantes. Esta primeira sessão de votação foi tomada, toda ela, por questões de ordem

sobre esta ordenação dos trabalhos, apesar de o Plenário contar com apenas quatro dias para votar, ou ao menos tentar votar, todos esses destaques.

Indagado em questão de ordem pelo emedebista João Menezes se, posto em votação um destaque, e não havendo o quórum necessário para o prosseguimento da sessão em virtude de obstrução, seria o mesmo destaque colocado em votação na sessão seguinte, Moura Andrade decidiu que poderia não pautar mais aquele destaque, para não paralisar o processo de votação da Constituição. Justificou que, em consonância com o AI nº 4 (BRASIL, 1966a), os destaques que não fossem votados caducariam por decurso de prazo, prevalecendo o texto já votado. Assim, se por um lado a Oposição queira imprimir pelo menos alguns de seus pontos de vista no texto constitucional, por outro, estava impossibilitada de exercer seu direito legítimo de obstrução.

As emendas com parecer favorável foram aprovadas em globo, e as com parecer contrário, rejeitadas. Cerca de trinta emendas destacadas por acordo da base com a Oposição foram aprovadas em bloco. Das nove emendas para as quais o MDB requereu preferência, com vistas à aprovação, apenas uma, que tratava de atualização monetária de vencimentos de membros dos Poderes, obteve os votos necessários. Com exceção desta, a bancada da ARENA votava a favor das preferências, mas contra o mérito das emendas, que foram votadas uma a uma.

Iniciada a votação das emendas solicitadas pela ARENA, os líderes da Maioria apresentaram um requerimento de preferência para um conjunto de 58 emendas com parecer favorável, para que, votadas em bloco, fossem todas rejeitadas. Este requerimento gerou grande revolta na bancada oposicionista, que declarou, a partir daquele momento, estar em obstrução à elaboração constitucional. Estabelecida esta forma de votação em bloco das emendas selecionadas pelo partido do Governo, “restavam para o MDB algumas migalhas do banquete que a Arena comeria”, nas palavras do deputado Amaral Neto (DIÁRIO..., 1967b, p. 371), que explicou ao Plenário o porquê da decisão pela obstrução:

Assumimos a posição daqueles pequeninos que não têm armas, que não têm número, que não têm voto e aos quais resta apenas bradar, se ainda podem bradar, aos céus e retirar-se do Plenário, como último recurso para dizer que é demais o que nos impõem, que não podemos admitir coisas tão importantes, como estas, englobadas em requerimentos do partido majoritário e lançados à face da Nação como pronunciamento livre de um Congresso livre (DIÁRIO..., 1967b, p. 371).

Dali em diante, apenas os líderes do MDB permaneceram no plenário. O Presidente afirmou que não permitiria, dentro dos limites possíveis, a obstrução anunciada. Neste sentido, indeferiu o pedido do Líder Humberto Lucena para que os autores das 58 emendas destacadas pudessem encaminhar a votação, como estava sendo feito até então, justificando que isso seria cooperar com a obstrução.

Seis requerimentos de preferência de blocos de emendas foram aprovados, e um total de 149 emendas foram aprovadas ou rejeitadas conforme a intenção da bancada governista. Uma ou outra emenda de autoria do MDB entrou nesses blocos – realmente, migalhas de um banquete. A votação se encerrou com a rejeição em bloco das emendas restantes, que foram agrupadas em dois requerimentos, chamados muito apropriadamente pelos parlamentares de “vala comum”. Terminada a votação, seguiu-se um pedido de desculpas de Moura Andrade pela maneira como conduziu os trabalhos: “fiz o que estava em mim, o que foi possível” (DIÁRIO..., 1967c, p. 417). O AI não abria mesmo muitas possibilidades para que fosse diferente.

A redação final foi votada em uma sessão que se iniciou às 23h30 do último dia do prazo. Não houve unanimidade para a dispensa da leitura, e por isso todo o texto constitucional teve de ser todo lido antes da meia noite. Com a bancada do MDB ausente do Plenário, o Presidente colocou a redação final em votação faltando nove minutos para o término do dia, conforme consta no DCN daquela data. Segundo as memórias de Paulo Affonso Martins de Oliveira, funcionário da Secretaria Geral da Mesa à época, e que veio a ocupar o cargo de Secretário-Geral tempos depois, o Plenário não conseguiu concluir a votação antes da meia-noite:

O projeto tinha algumas coisas muito omissas, pelo menos. A garantia dos direitos individuais não existia. A competência do Congresso estava muito reduzida. As duas Casas foram destinadas a isso. [...] No último dia da votação [...], próximo à meia-noite, a matéria ainda não tinha sido votada. Na ocasião, o plenário tinha três relógios: um em frente à mesa e dois laterais, embaixo das tribunas. O Moura Andrade, com quem eu me dava, me chamou e disse: “Olha, você manda desligar os relógios.” [...] Liguei ao Luciano e ele desligou os relógios. Aí, houve protestos, os deputados mostravam seus relógios de pulso. [...] Tinha de ser feito dessa maneira, porque era preferível promulgar a emenda que o Congresso votou, alterando profundamente o trabalho do Castello Branco, do que deixar aprovar aquilo que ele tinha mandado. Foi espírito público aí, foi correta a decisão do Moura Andrade – dentro da realidade da época. Faz parte (CONTOS, 2008, p. 26-27).

A essência da nova Constituição era uma síntese dos três AIs até então editados e de suas leis correlatas (SKIDMORE, 1988). As principais alterações que lograram êxito a partir

das emendas apresentadas referiam-se a dispositivos do texto que não tinham acordo até mesmo no próprio partido do Governo. Ou seja, pode-se afirmar que foram propostas ao Congresso para cumprir a função de servir de margem de negociação, o que daria a impressão de que o Legislativo estava efetivamente intervindo na elaboração da nova Carta, e, portanto, legitimando o processo (BARBOSA, 2012).

As regras estabelecidas sobre processo legislativo, muitas decorrentes dos AIs editados, eram obviamente bastante favoráveis ao Governo, que também era detentor da maioria congressual. ECs de iniciativa parlamentar deveriam contar com o apoio de um quarto dos membros da respectiva Casa, e necessitavam de maioria absoluta da Câmara e do Senado para serem aprovadas, em sessão conjunta (art. 50). O mecanismo de aprovação por decurso de prazo foi mantido para os PLs de iniciativa do Presidente da República, com o prazo de 45 dias para cada Casa. Caso fosse solicitada urgência na tramitação, o prazo seria comum de quarenta dias, e a votação, em sessão conjunta (art. 54). Também os decretos-leis¹⁰ foram abrangidos pela aprovação por decurso de prazo, após sessenta dias. Em virtude dessas regras, as proposições mais relevantes originadas do Poder Executivo, e que, portanto, enfrentaram algum tipo de resistência por parte da Oposição, passaram a ser apreciadas em sessões conjuntas da Câmara e do Senado¹¹, de forma ainda mais acelerada.

¹⁰ Os decretos-leis tinham vigência imediata, assim como as atuais medidas provisórias, e assuntos limitados a segurança nacional e finanças públicas.

¹¹ Por este motivo, embora a delimitação inicial deste estudo fosse o Plenário da Câmara, apenas, muitas das votações constantes na pesquisa se deram em sessões conjuntas do Congresso Nacional.

6 A CENSURA EM PAUTA

Ainda em 1966, no dia 22 de dezembro, véspera do recesso de fim de ano, o Governo enviou para apreciação do Legislativo o PLN nº 23 (BRASIL, 1966b), que tratava, segundo a ementa, da “liberdade de manifestação do pensamento e de informação” (Mensagem nº 26, de 1966) (DIÁRIO..., 1967a, p. 2). Tratava-se, na verdade, de um texto que permitia a censura em diversas áreas de comunicação. Conforme o art. 5º do AI nº 2, o PLN deveria ser votado dentro de trinta dias, em sessão conjunta (BRASIL, 1965a).

A Mensagem foi lida no dia cinco de janeiro. Segundo discurso do deputado Ewaldo Pinto, do MDB, logo após a leitura pelo Presidente, quando a matéria chegou ao Congresso já não havia mais parlamentares em Brasília, inclusive porque as lideranças do Governo nas duas Casas haviam promovido o retorno dos congressistas para seus estados em aviões da Força Aérea. Quando retornaram, no dia cinco, restavam apenas dezesseis dias para o fim do prazo. Naquele momento, inclusive, apenas o texto principal do Projeto de Constituição havia sido votado, acumulando-se as tramitações de suas mais de mil emendas com a do PLN nº 23 (DIÁRIO..., 1967a, p. 6).

O deputado governista Último de Carvalho ponderou que o Presidente da República poderia ter legislado por decreto-lei, que teria vigência imediata e não poderia ser alterado pelo Congresso Nacional, mas não o fez para que o Legislativo pudesse opinar sobre a norma e modificá-la (DIÁRIO..., 1967a, p. 6). Este pensamento da base do Governo carregava uma naturalização da impossibilidade de rejeição das matérias enviadas. Para eles, não havia problema algum em o Legislativo apenas confirmar as propostas do Executivo.

A Comissão Mista apresentou um substitutivo mais brando do que o texto original. Das 363 emendas apresentadas, 31 foram acatadas. Na discussão falaram doze parlamentares, todos contra o texto do Governo, mas reconhecendo os avanços contidos no substitutivo. O deputado do MDB João Herculino resumiu bem a opinião preponderante na Oposição, para quem o texto da Comissão, embora não fosse o que queriam, [...] se aproxima bem mais daquilo que desejávamos do que aquilo que o Sr. Presidente da República desejaria dotar este País. [...] Melhorou-se um pouco, embora piorando aquilo que existia antes [...] (DIÁRIO..., 1967d, p. 446).

A votação ocorreu no dia 21 de janeiro, último do prazo de trinta dias, na mesma sessão em que foi votada a redação final da Constituição. Foram apresentados doze requerimentos de destaque, dos quais apenas seis de autoria do partido do Governo foram aprovados, suprimindo trechos do Substitutivo. O texto final foi aprovado minutos antes da meia-noite. Todas as

votações foram simbólicas. Pode-se dizer que houve um certo consentimento da base governista em aprovar o texto mais ameno da Comissão, pois bastava alguma obstrução para que o Congresso não conseguisse votá-lo no prazo determinado. Ou, mais provável, novamente o texto enviado era exacerbadamente duro justamente para dar a ilusão ao Legislativo de que ainda podia contribuir com a elaboração da lei.

Tempos depois, sob a justificativa de que era necessário adaptar a legislação sobre censura aos termos da nova Carta, o Executivo enviou ao parlamento o PLN nº 33, de 1968 (Mensagem nº 37, de 1968) (DIÁRIO..., 1968a), que tratava da censura de obras teatrais e cinematográficas, e criava o Comitê Superior de Censura. Na própria justificação, o Ministro da Justiça, Luiz Antônio da Gama e Silva, esclarece que a matéria só não havia sido disciplinada por Decreto-Lei porque continha a revogação de uma Lei ordinária vigente, devendo, portando, vir por meio da mesma espécie normativa (DIÁRIO..., 1968a).

A apreciação se daria na forma do §3º do art. 54 da Constituição (BRASIL, 1967), ou seja, votado em sessão conjunta dentro de quarenta dias contados a partir do recebimento, que ocorreu no dia nove de outubro. A Comissão Mista aprovou um substitutivo que acatava dezenove das 67 emendas apresentadas.

A discussão em Plenário ocorreu no dia cinco de novembro, e contou com apenas um debatedor, que usou seu tempo para explicar o requerimento de destaque que a Minoria havia apresentado, para suprimir trechos relativos ao poder de veto unilateral do Poder Executivo na escolha dos membros do Conselho Superior de Censura. Posto em votação simbólica, o requerimento foi rejeitado, e a nominal solicitada pelo líder da Minoria fez com que a sessão fosse encerrada por falta de quórum. O relator da matéria, deputado Francelino Pereira (ARENA), alertou a Oposição sobre a possibilidade de aprovação por decurso de prazo caso o Projeto não fosse votado naquele dia: “A partir de amanhã todo o Congresso sabe que não haverá quórum suficiente para qualquer deliberação. [...] Se aprovado este Projeto do Governo, por decurso de prazo, a Oposição poderá ser responsável pelas incongruências e pelos rigores que são contidos no Projeto do Governo.” (DIÁRIO..., 1968b, p. 1107). Não bastando estar impossibilitada de disputar seu ponto de vista, a Oposição ainda corria risco de levar a culpa pela aprovação dos textos enviados pelo Executivo em sua forma original.

No entanto, o emedebista Raul Brunini respondeu que a Minoria constituía apenas um terço do Plenário, estando isenta de responsabilidade quanto à falta de quórum. Afirmou, contudo, haver interesse da Minoria em votar a matéria, desde que a Maioria fizesse uma concessão quanto à parte do texto destacada – o que não estava ocorrendo. Na sessão seguinte, a Minoria conseguiu aprovar seu destaque, com a aquiescência da Maioria. Os outros dois

requerimentos de autoria do MDB foram rejeitados. As votações ocorreram todas rapidamente, no dia sete de novembro, de forma simbólica. Aparentemente, por algum motivo específico, o Congresso fez uma semana de trabalho mais curta e, conforme consta nos Diários, realmente não houve quórum para deliberação no dia seguinte.

Sem poder legislar como deveria, uma vez que muitas de suas competências legislativas haviam sido transferidas para o Executivo, o parlamento, pelos seus membros oposicionistas, passou a desempenhar um papel de denúncia dos atos repressivos e abusivos do Governo. Para tanto, parlamentares revezavam-se nas tribunas, valendo-se de seu direito à imunidade, garantido pela Constituição de 1967 (BRASIL, 1967).

Dentro dessa estratégia da Oposição, o deputado Márcio Moreira Alves fez um pronunciamento de cinco minutos, durante o Pequeno Expediente da Câmara (o chamado “pinga-fogo”), no dia três de setembro de 1968. Alves clamou aos pais de estudantes que não permitissem que seus filhos fossem assistir às festividades da Independência da República, pois estariam aplaudindo seus algozes e torturadores¹², e sugeriu às mulheres brasileiras que não namorassem oficiais que fossem coniventes com a repressão. Embora tenha passado praticamente despercebido pela imprensa e pelos próprios deputados (o plenário estava esvaziado no momento da fala), o discurso foi pinçado pelos militares das Forças Armadas e usado como pretexto para desencadear uma severa crise política (ALVES, 2005).

Alves (2005) explica que, como já havia expirado a vigência do AI nº 2, um parlamentar só poderia ser cassado com autorização da Casa respectiva, e não mais por simples ato do Poder Executivo. Dessa forma, seguindo os trâmites legais, ministros militares requereram ao Supremo Tribunal Federal (STF) o julgamento de Moreira Alves, por ofensa grave à honra e à dignidade das Forças Armadas. O STF remeteu o pedido de licença para processar o deputado à Câmara, que tinha o prazo de noventa dias e mais quinze sessões para apreciá-lo, por maioria absoluta. Diante desse cenário, a Casa se viu entre a desmoralização pública, se concedesse a licença, e a sujeição às consequências, caso a negasse.

Segundo Brandão (1984), o MDB, partido de Moreira Alves, se propôs a resistir quando deputados e senadores da base começaram a se manifestar contra a concessão da licença, que poderia significar o fim da liberdade de opinião do Legislativo. A liderança da ARENA, inclusive, afirmou que não pretendia obstruir a votação, ou seja, o pedido dificilmente seria aprovado por decurso de prazo, segundo a mesma regra estabelecida para os projetos de lei de iniciativa do Presidente da República.

¹² Referindo-se à invasão militar à Universidade de Brasília (UnB) ocorrida na semana anterior, que culminou na prisão de aproximadamente quinhentos estudantes.

Após várias reuniões com forte obstrução do MDB, a CCJ aprovou a concessão da licença¹³. Redigiu-se, portanto, o Projeto de Resolução nº 82, de 1968 (DIÁRIO..., 1968c), que dispunha sobre a licença para processar Alves, para ser submetido ao Plenário. A discussão foi iniciada às 16h do dia onze de dezembro. Nove deputados discutiram a matéria (quatro do MDB e cinco da ARENA), todos contrários à concessão da licença. O líder Arenista em exercício apresentou requerimento de encerramento da discussão, que foi aprovado em votação simbólica, com o voto contrário declarado pela Oposição (DIÁRIO..., 1968d, p. 9002-9011).

Antecipando que a sessão de votação poderia ser tumultuada, o Presidente da Casa, José Bonifácio, reuniu-se previamente com o Secretário-Geral da Mesa, com o deputado Moreira Alves e com os líderes do MDB e da ARENA, Mario Covas e Geraldo Freire, e estabeleceu que apenas estes três parlamentares fariam os encaminhamentos de votação. A votação secreta teve início às 12h do dia doze, e correu tranquilamente, com apenas algumas questões de ordem (OLIVEIRA; HOLANDA, 2009). Às 15h, José Bonifácio anunciou o resultado: 141 votos sim, 216 contra, e 12 em branco. A Câmara havia negado o pedido de licença para processar o deputado, preservando o princípio constitucional da inviolabilidade de opiniões. Márcio Moreira Alves, contudo, rapidamente abandonou o plenário da Câmara e se exilou clandestinamente, pois sabia que o Governo logo tomaria providências em resposta à decisão da Casa (SKIDMORE, 1988).

No dia seguinte, veio a esperada reação do Governo militar. Emissoras de rádio e televisão amanheceram sob censura, os poucos jornais que traziam notícias sobre a votação do dia anterior foram apreendidos, e ordens de prisão foram expedidas – entre elas, a de Márcio Moreira Alves. Chegou à Câmara a notícia de um novo AI, que foi anunciado em rede nacional às 22h pelo Ministro da Justiça (BRANDÃO, 1984).

Segundo Alves (2005), documentos revelados posteriormente indicam que o AI nº 5 já estava pronto em julho de 1968, e tinha sido preparado em resposta à crescente adesão da classe média às manifestações estudantis e ao movimento dos trabalhadores. O caso Moreira Alves teria sido, portanto, utilizado pela cúpula militarista para armar a cena política necessária ao desencadeamento da crise e, por conseguinte, à edição do Ato, que, evidentemente, não foi consequência de um único discurso considerado subversivo (BARBOSA, 2012).

O AI nº 5 (BRASIL, 1968), primeiro assinado por Costa e Silva, foi sem dúvida o mais perverso de todos. Sua justificação, em suma, era a continuidade dos ideais e da consolidação

¹³ O Governo operou a substituição de nove membros da Comissão para conseguir o resultado esperado. Mesmo assim, a obstrução do MDB fez com que a CCJ demorasse mais de dez dias para conseguir concluir a deliberação (BRANDÃO, 1984).

do Movimento de março de 1964, e, para isso, todo o aparato necessário estava sendo (mais uma vez) fornecido ao Governo. Autorizava o Presidente da República a decretar o recesso dos Legislativos federal, estaduais e municipais; a intervir sem limitações nos Estados e Municípios; suspender direitos políticos de qualquer cidadão por dez anos; cassar sumariamente mandatos eletivos de qualquer esfera; suspender garantias de funcionários civis e militares; decretar e prorrogar estado de sítio; confiscar bens oriundos de enriquecimento ilícito; baixar ACs; suspender a liberdade de reunião e de associação; aplicar censura em correspondência, imprensa, telecomunicações e diversões públicas (músicas, filmes, livros); suspender a garantia de habeas corpus nos casos de crimes políticos contra a segurança nacional e a ordem econômica e social; e, por fim, excluir de qualquer apreciação judicial os atos praticados de acordo com o Ato.

Ou seja, o AI nº 5 dava ao Executivo o controle de absolutamente tudo o que lhe interessava, e, diferente dos Atos anteriores, não estipulava um prazo para o término de sua vigência. Segundo Skidmore (1988, p. 171), “pela primeira vez, desde o golpe de 1964, não havia data marcada para o retorno ao império da lei”. Era o início dos anos mais repressivos do regime militar, com prisões imotivadas, abusos de poder, tortura de presos políticos e pessoas desaparecidas.

No mesmo dia da edição do AI nº 5 (BRASIL, 1968), Costa e Silva decretou o recesso do Congresso Nacional, que permaneceu fechado por cerca de dez meses. Uma série de AIs, ACs e Decretos foram promulgados nos seis meses seguintes, todos com o intuito de aumentar ainda mais o controle do Executivo e da cúpula militar sobre as instituições e os cidadãos. No Congresso, o Ato desencadeou uma fase de expurgos: começou com os 37 “traidores” da ARENA, e, após, mais 51 parlamentares oposicionistas, começando com Márcio Moreira Alves (SKIDMORE, 1988). Segundo Rego (2008), a lista de expurgados incluía dois quintos da representação do MDB no Congresso Nacional e a maior parte de sua liderança. Foram, no total, 105 congressistas cassados depois da votação do caso Moreira Alves.

Apesar da intensa produção de AIs (doze foram editados durante este recesso legislativo forçado) e ACs, a cúpula militarista começou a pensar em uma EC que deixasse a recém-nascida Constituição menos “liberal” e diminuir a interferência política e parlamentar nos assuntos nacionais (BARBOSA, 2012). Costa e Silva pretendia reabrir o Congresso em setembro de 1969 para promulgá-la, mas, pouco antes, sofreu uma isquemia cerebral e se afastou da presidência. Como o vice-Presidente, Pedro Aleixo, fora o único membro do Conselho de Segurança Nacional (CSN) contrário à edição do AI nº 5, os militares da linha-dura logo buscaram medidas para que ele não assumisse o cargo. Editaram o AI nº 12, que

conferiu as funções exercidas pelo Presidente da República aos Ministros da Marinha de Guerra, do Exército e da Aeronáutica enquanto durasse a enfermidade do Marechal (ALVES, 2005; BARBOSA, 2012; SKIDMORE, 1988).

Essa Junta Militar editou, em quatorze de outubro de 69, o AI nº 16, que declarou vagos os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República e suspendeu o recesso do Congresso, para que pudesse proceder à eleição dos novos nomes no dia 25 seguinte (BRASIL, 1969a). Os trabalhos da Câmara e do Senado retornaram no dia 22, com 95 parlamentares a menos, cassados pelo regime, e com suas prerrogativas profundamente reduzidas (ALVES, 2005). A eleição presidencial teve como resultado a vitória do general Emílio Garrastazu Médici com os votos da obediente ARENA, já que o MDB se absteve.

A EC nº 1 foi promulgada no dia dezessete de outubro de 1969 pelos ministros militares, que se apoiaram no artigo 3º do AI nº 16, combinado com o §1º do artigo 2º do AI nº 5 (BRASIL, 1968), que lhes permitiam, estando o Congresso em recesso, legislar sobre tudo, inclusive por emendas à Constituição (BRASIL, 1969b). A Emenda era, na verdade, uma nova Constituição, que, segundo Barbosa (2012, p. 139) “traduzia apenas a conveniência de um regime violento e incapaz de impor a ordem no âmbito das próprias Forças Armadas”. Seu texto reduziu o número de cadeiras da Câmara dos Deputados de 409 para 310; aumentou mais ainda os poderes do Executivo; reduziu o alcance das imunidades parlamentares; instituiu um maior rigor no princípio da fidelidade partidária, com a perda do mandato parlamentar daquele que infringisse a orientação do partido; e estabeleceu as penas de morte e de prisão perpétua para os casos de guerra “revolucionária ou subversiva”.

As inovações sobre as regras de processo legislativo trazidas pela EC nº 1 em relação à Carta de 67 limitaram-se a dificultar a propositura de ECs por parlamentares. O apoio exigido para apresentação da proposta passou de um quarto para um terço dos membros da Casa respectiva (art. 47), e o quórum de aprovação, que era de maioria absoluta, ficou aumentado para dois terços (art. 48), já que o Governo contava agora com uma folgada maioria nas Casas Legislativas, em decorrência dos expurgos (BRASIL, 1967).

Além dos mandatos cassados e do próprio fechamento do Congresso, o AI nº 5 (BRASIL, 1968) e a EC nº 1 (BRASIL, 1969b) tiveram como um dos principais efeitos na atuação da Oposição a restrição do direito ao uso da palavra. Após o caso de Moreira Alves, com o endurecimento do regime e o retorno da possibilidade de cassação sumária, qualquer fala crítica ao Governo poderia chamar a atenção dos militares que estavam no poder.

A EC nº 1 impedia a publicação de discursos de parlamentares “ofensivos” ao regime, às Forças Armadas e aos militares¹⁴. Diante disso, a Presidência da Câmara determinava que os discursos fossem publicados suprimindo-se as expressões consideradas injuriosas. Como, à época, houve uma decisão do STF no sentido de que parlamentares só poderiam ser processados se os “insultos” proferidos estivessem publicados nos DCNs, este procedimento impediu que, durante certo período, deputados fossem punidos (OLIVEIRA; HOLANDA 2009).

Segundo Skidmore (1988), a repressão nesse período era tanta que o Presidente Médici não precisou fazer uma cassação sequer. Embora parlamentares opositoristas pudessem arriscar a falar da tribuna, seus inflamados discursos eram revistos e censurados antes de chegarem a qualquer meio de comunicação que os divulgasse. Na prática, impedia-se que a voz da Oposição, e até mesmo a realidade do Congresso, chegassem à população como um todo, pois a disseminação de informações ocorria majoritariamente via rádio e televisão. Não era possível à Oposição, portanto, passar sua mensagem à opinião pública, o que era de extrema importância, principalmente em virtude da proximidade das eleições. Segundo Rego (2008), o MDB, em sua maioria, acreditava que o Legislativo devia ser usado como palanque para inflar um movimento popular contra o Governo, mas isso não lhe era mais possível.

O ano de 1970 era de eleições para os Legislativos federal e estaduais. O processo eleitoral foi mantido (corroborando com a legitimação do regime), porém mais uma vez manipulado. Com todas as dificuldades colocadas para os candidatos do MDB, este ficou com apenas 87 cadeiras na Câmara, contra as 223 da ARENA. Nas eleições anteriores, em 1966, o MDB havia eleito 132 deputados, mas terminou a legislatura com apenas 65 (SKIDMORE, 1988). No âmbito institucional do partido de oposição, deu-se o impasse entre os moderados e os autênticos (ou radicais) sobre permanecer contribuindo com a legitimidade do regime, ou seja, manter o partido em funcionamento no âmbito do Legislativo, ou dissolvê-lo. Nesse debate, a ala moderada venceu a radical, e o partido permaneceu disputando o jogo político, mesmo que conforme as regras estabelecidas pelos militares. Na visão de Skidmore (1988, p. 231), o MDB optou por “agachar-se e deixar passar a onda onipresente da repressão”. Para Rego (2008, p. 105), aquela decisão teve “um impacto efetivo no futuro do país e no modo como iria evoluir o próprio regime”.

¹⁴ Art. 30. A cada uma das Câmaras compete elaborar seu regimento interno, dispor sobre sua organização, polícia e provimento de cargos de seus serviços.

Parágrafo único. Observar-se-ão as seguintes normas regimentais:

[...] c) não será autorizada a publicação de pronunciamentos que envolverem ofensas às Instituições Nacionais, propaganda de guerra, de subversão da ordem política ou social, de preconceito de raça, de religião ou de classe, configurarem crimes contra a honra ou contiverem incitamento à prática de crimes de qualquer natureza (BRASIL, 1969b);

Em abril de 1970, o Congresso teve de deliberar acerca de mais uma forma de censura, dessa vez prévia, para livros e periódicos. Segundo a Exposição de Motivos do Decreto-Lei nº 1.077 de 1970 (Mensagem nº 60, de 1970) (DIÁRIO..., 1970), diversas publicações estavam pregando, entre outras coisas, o “amor livre”, a infidelidade matrimonial e a pornografia, e o comunismo internacional utilizava-se disto para atingir seu propósito político. Para o regime, além de atentar contra a moral, os bons costumes, e a família brasileira, tais publicações ainda poderiam ajudar o comunismo a se implantar no País (DIÁRIO..., 1970, p. 591).

Recebido pelo Congresso no dia dezessete de abril, o Decreto-Lei foi discutido pelo Plenário da Câmara por oito deputados. Seis falaram contra a proposta, munidos de argumentos sobre a flagrante inconstitucionalidade formal e material do Decreto, uma vez que regulava dispositivo constitucional (não poderia ser via Decreto-Lei, portanto) de uma Carta que permitia a censura apenas a posteriori.

A despeito da boa argumentação, o Decreto-Lei foi aprovado por 175 votos favoráveis, contra 42 contrários, em votação nominal solicitada pelo Líder do MDB, na sessão do dia treze de maio. A Oposição estava, ela própria, tão censurada, que o bom debate era o que lhe restava. E sem ataques ao regime, para garantir a publicação de seus discursos e evitar novos danos ao partido.

Em maio de 1972, a partir da necessidade de adequar o Regimento da Casa à Constituição em vigor, o então Presidente da Câmara, Ernesto Pereira Lopes¹⁵, instituiu um grupo de trabalho sobre a Reforma dos Órgãos e Métodos de Trabalho da Câmara dos Deputados para elaborar o projeto de resolução com o novo regramento. Segundo consta na Justificativa do PRC nº 38, de 1972 (BRASIL, 1972a), apresentado pelo grupo de trabalho três meses depois de sua constituição, fizeram parte deste grupo os deputados Henrique Turner, Faria Lima, Marco Maciel, José Alves e Tulio Vargas, pela ARENA; e Fábio Fonseca e Waldemiro Teixeira, pelo MDB. A presidência foi ocupada pelo arenista Geraldo Guedes. A esmagadora maioria governista no grupo de trabalho refletia, obviamente, a composição do Plenário naquela legislatura.

Ainda na Justificativa do Projeto, Pereira Lopes explica que após a Constituição de 1967, a Mesa havia proposto um outro Projeto (PRC nº 37, de 1967) (DIÁRIO..., 1967e, p. 6626) com a mesma finalidade, mas que não teve sua tramitação concluída antes do advento da Emenda de 69. Ainda, afirma que o texto ora apresentado procurou “conciliar o produto das

¹⁵ Em janeiro de 1971, Pereira Lopes, da Arena, fora escolhido pelo presidente Médici para ocupar a presidência da Câmara dos Deputados (ERNESTO..., 2001).

diversas tendências dos estudos realizados e, tanto quanto possível, especificamente, as conclusões oferecidas por aquele grupo de trabalho” (BRASIL, 1972a, p. 122).

O PRC foi apresentado pela Mesa no dia 21 de agosto e não levantou maiores polêmicas durante sua apreciação. Não foram muitos os deputados interessados em discuti-lo, e a maior parte das falas foi em torno de dois pontos do texto: a mudança do procedimento de inscrição para falar no Pequeno Expediente, do dia da sessão para a véspera, o que possivelmente reduziria o número de oradores; e a abertura dos trabalhos do Plenário aos Ministros de Estado, que deles poderiam participar, com direito a fala e sem apartes.

Note-se que o Pequeno Expediente era o período da sessão no qual os deputados que não ocupavam função de liderança tinham oportunidade de ocupar a tribuna, e por isso era considerado essencial para a exposição de seus feitos e opiniões Câmara afora. A possibilidade de participação dos Ministros nos debates legislativos configuraria a positivação da interferência do Executivo nos trabalhos parlamentares no próprio regimento interno da Casa, situação grave, principalmente em um contexto no qual essa interferência já era uma constante.

Nenhum dos discursos publicados no Diário da Câmara dos Deputados (DCD) referentes ao debate da matéria faz menção à rigidez do regime, ou ao esvaziamento das competências do Legislativo, ou ao enfraquecimento da Oposição, temas que muito provavelmente estavam nas mentes dos deputados enquanto votavam seu novo regimento. Vale lembrar, porém, que a EC nº 1 impunha a censura aos discursos injuriosos ao Governo, os quais já não eram publicados pela própria Câmara, a fim de evitar possíveis consequências negativas para os parlamentares (BRASIL, 1969b).

A tramitação de um PRC que alterasse o Regimento da Casa pressupunha dois turnos de discussão e votação. O primeiro turno ocorreu no dia dois de setembro, e o segundo, no dia cinco de outubro. Diversas emendas foram incorporadas ao texto original, e todas as votações foram simbólicas. Quanto aos dois pontos mais discutidos pelos deputados, o texto foi alterado no tocante às inscrições para o Pequeno Expediente, mantendo-se no mesmo dia da sessão (art. 85, §2º, da Resolução nº 30, de 1972) (BRASIL, 1972b), e mantido com relação à participação de Ministros de Estado nos debates em plenário, inclusive durante a ordem do dia, “para falar de proposição legislativa em trâmite e acerca da qual o Governo deseje manifestar sua opinião” (art. 275, da Resolução n. 30, de 1972) (BRASIL, 1972b).

Nos dispositivos que se referem aos instrumentos comumente usados em uma obstrução, o novo Regimento praticamente em nada diferia do anterior: permaneceram as mesmas possibilidades de fala e de requerimentos procedimentais. A única inovação foi a possibilidade de votação em globo dos requerimentos de destaque, caso fossem mais de um,

mediante pedido de Líder com anuência do Plenário. Esta única alteração, contudo, certamente teve algum impacto no tempo total de apreciação das matérias. Como qualquer deputado podia apresentar quantos requerimentos de destaque quisesse, a deliberação destes acabava ocupando a maior parte do tempo da fase de votação das proposições.

Deve-se considerar, contudo, que a Oposição se encontrava praticamente anulada em seu poder de ação. Não era mesmo preciso uma reforma que visasse reduzir os instrumentos regimentais de atuação – até porque os que existiam serviam muito bem aos interesses da Maioria. A reforma necessária já havia sido feita na Constituição de 1967 e na EC nº 1, que constitucionalizaram as regras de processo legislativo impostas pelo Executivo nos AIs para conseguir aprovar sua agenda sem maiores contratempos na arena legislativa.

7 MUDAR AS REGRAS PARA MANTER A MAIORIA

O General Ernesto Geisel foi eleito indiretamente em quinze de janeiro de 1974. Com as dificuldades enfrentadas pelo Governo militar no campo econômico, a preocupação maior passou a ser a criação de mecanismos para captar apoio político e social (ALVES, 2005). A ideia era que seu governo se caracterizasse por um ambicioso programa de abertura lenta, gradual e segura, o que o obrigaria a avanços e recuos estratégicos, em virtude das resistências da linha-dura militar (OLIVEIRA; HOLANDA, 2009).

Era a chamada “política de distensão”, um programa de medidas de liberalização minuciosamente controladas e em estágios bem planejados: suspensão parcial da censura; parâmetros de tratamento dos direitos humanos negociados com a oposição; reformas eleitorais para elevar o nível de representação política; revogação das medidas mais coercitivas, juntamente com outros mecanismos de controle da Constituição. Tais políticas visavam uma derradeira tentativa de legitimação do Estado, e incorporavam algumas das mais importantes exigências da Oposição (ALVES, 2005).

Em novembro do mesmo ano foram escolhidos novos membros para o Legislativo. A opinião pública dominante era de insatisfação com o regime: a repressão e a desigualdade provocada pela política de distribuição de renda tornavam qualquer disputa bipartidária em um verdadeiro plebiscito sobre o Governo, contrário à ARENA. Como resultado, o MDB saltou de 87 para 165 cadeiras na Câmara dos Deputados, enquanto a bancada governista caiu de 233 para 199 (o número total de cadeiras havia sido aumentado de 310 para 364). Este resultado significou a perda da maioria de dois terços do Governo, necessária para aprovar ECs, conforme a EC nº 1. Qualquer proposta de alteração constitucional que não tivesse o apoio do MDB só prosperaria se Geisel utilizasse os poderes excepcionais constantes do AI nº 5. (BRANDÃO, 1984; SKIDMORE, 1988; ALVES, 2005).

A Câmara foi presidida pelo arenista Flávio Marcílio nos anos de 1973 e 1974, eleito por indicação do presidente Médici. Ao iniciar-se a nova legislatura, em fevereiro de 1975, Marcílio passou o cargo para Célio Borja, da ARENA do Rio de Janeiro, que havia sido líder do partido na Câmara no início do governo Geisel. No início de 1976, Borja ameaçou renunciar à presidência em protesto contra a cassação de deputados do MDB. Com a reação contrária de vários parlamentares, acabou permanecendo no cargo até o final de sua gestão, em fevereiro de 1977, quando ocupou o lugar o também arenista Marco Maciel, até janeiro de 1979 (CELIO..., 2001).

No Senado, Magalhães Pinto (ARENA) foi eleito por unanimidade para o biênio 1975-1976. Governador do estado de Minas Gerais à época do golpe de 64, Magalhães Pinto participou das negociações que iriam apontar o novo Presidente da República após a derrubada de Goulart (JOSE..., 2001b).

Petrônio Portella, que era líder do governo no Senado, foi o sucessor de Magalhães Pinto, em fevereiro de 1977. Empenhou-se em buscar o entendimento entre Governo e Oposição em torno de reformas político-institucionais que substituíssem o regime de exceção pelo estado de direito. Logo após o golpe, Petrônio divulgara uma mensagem defendendo o mandato de João Goulart e o seu próprio mandato de governador do Piauí. O episódio quase lhe custou o cargo e deixou por algum tempo sequelas em sua vida política. Reergueu-se com o apoio do general Castello Branco, dizendo que sua intenção com o manifesto era apenas defender a legalidade. Ao final de seu mandato no Senado, em janeiro de 1979, já com o país livre do AI nº 5, foi escolhido por Figueiredo como titular do Ministério da Justiça (PETRONIO..., 2001).

Buscando deixar a legislação eleitoral ainda mais favorável à sua base partidária, o Governo fez um estudo bastante detalhado sobre as eleições de 74, o qual concluiu que o acesso ao rádio e à televisão havia contribuído consideravelmente para a vitória do MDB. Se nenhuma mudança fosse promovida, a Oposição levaria mais cadeiras nas eleições municipais de 76, além da maioria no Congresso e em várias Assembleias nas eleições de 78, e isso colocaria em perigo o sistema de eleições indiretas para os cargos do Executivo.

Como resultado prático desse estudo, o Governo enviou ao Congresso, no dia vinte de maio de 1976, o PLN nº 6, de 1976 (DIÁRIO..., 1976a), que determinava que, durante as campanhas municipais, as propagandas de rádio e televisão ficariam restritas ao nome, número e currículo dos candidatos, além de uma foto, no caso da TV. Com essas limitações, reduzia-se brutalmente o alcance das críticas da Oposição sobre as políticas governamentais, que ficariam restritas aos jornais impressos (ALVES, 2005).

Desde o dia em que o Projeto foi recebido pelo Congresso, parlamentares oposicionistas discursaram sobre as implicações de seu texto. O Deputado Marcos Tito denunciou que o projeto havia sido elaborado pelo então Ministro da Justiça, Armando Falcão (por isso ficou conhecido como “Lei Falcão”), mas com a participação do Presidente Nacional da ARENA, bem como dos líderes do partido na Câmara e no Senado. Jader Barbalho usou a tribuna para fazer profundas críticas ao Governo e suas medidas:

Custa-nos entender como se pretende ‘distensão política’, ainda que gradual, restringindo cada vez mais o processo democrático, principalmente no que representa a essencialidade dos partidos e dos candidatos: propagar ideias, atrair adeptos, conquistar votos. [...] à ARENA jamais faltará propaganda, ainda que feita através dos órgãos governamentais. [...] o Poder Executivo usa essas estações quando e como lhe apraz (DIÁRIO..., 1976a, p. 4132).

Concluídos os trabalhos da Comissão Mista, que proferiu parecer pela aprovação, com substitutivo, iniciou-se a discussão às 21h do dia 23 de junho, em sessão conjunta. Falaram quatro parlamentares a favor e quatro contra a matéria, em um debate bastante acalorado. Encerrada a discussão pela aprovação de requerimento da ARENA neste sentido, a Oposição requereu que a votação do Projeto fosse secreta.

Claro que a intenção era de que parlamentares da ARENA pudessem votar contra o Projeto do Governo, e vale ressaltar que, de acordo com as falas proferidas – e naquele contexto de intensa fiscalização do Executivo sobre o Legislativo – a Oposição adotava uma posição favorável ao voto secreto. Getúlio Dias afirmou “ser a oposição brasileira a favor do voto secreto, como o primado e a síntese maravilhosa, magnífica, da manifestação da consciência do homem”. Laerte Vieira disse que o voto secreto foi uma das conquistas “mais louvadas” da República Nova, pois “é a maneira de dar à manifestação toda a amplitude de retirar qualquer cerceamento, de impedir pressões, de não impor dificuldades”¹⁶ (DIÁRIO..., 1976b, p. 2144). A ARENA encaminhou contra o requerimento, afirmando que a população deveria ter conhecimento sobre quem votou a favor e quem votou contra. O requerimento foi rejeitado.

A votação teve início nas primeiras horas do dia 24. O Líder do MDB, Laerte Vieira, comunicou ao Plenário que seu partido entraria em obstrução e se retiraria do recinto. O substitutivo da Comissão Mista foi colocado em votação simbólica e aprovado. Vieira, que havia permanecido em plenário, solicitou verificação da votação, e, após a chamada nominal dos senadores e deputados, o texto logrou aprovação mesmo com os votos apenas do partido situacionista.

Contudo, ainda em 1976, a configuração do Plenário decorrente do pleito de 1974 traria a primeira derrota legislativa para o Governo. No dia dezesseis de novembro, o Poder Executivo enviou ao Congresso a controversa PEC nº 29, de 1976 que fazia uma Reforma do Judiciário (BRASIL, 1976). Setores da linha-dura da coalizão civil-militar exigiam um controle mais permanente sobre este Poder, e, para atendê-los, a Emenda estabelecia duas modificações principais: a criação de um órgão dotado de poderes para disciplinar os juízes, e a retirada dos

¹⁶ Atualmente, a posição predominante da Oposição é de valorização da transparência perante os cidadãos.

juízes, juristas e entidades de classe. Sua intenção era aprimorar o texto para atender melhor às necessidades do Poder Judiciário, incorporando sugestões inclusive da Oposição (das trezentas emendas apresentadas, 250 eram de parlamentares do MDB). O Governo, porém, não aceitou as modificações e determinou às lideranças da ARENA no Congresso a elaboração de um segundo substitutivo, que mantivesse do texto de Accioly apenas alterações sem importância – ou seja, um substitutivo cujo teor era quase igual ao do Governo (BRANDÃO, 1984).

Diante desse cenário, o Diretório do MDB fechou questão contra a Proposta do Governo e, com isso, os parlamentares emedebistas eram obrigados a votar dessa forma, em obediência ao rígido princípio da fidelidade partidária colocado pelo Governo na Constituição (art. 152, parágrafo único) para assegurar que a totalidade de sua bancada votasse favoravelmente a suas proposições (BRASIL, 1967). O Líder do Governo na Câmara, José Bonifácio, chegou a propor uma emenda extinguindo o instituto da fidelidade partidária, em troca de votos. O MDB, embora sempre houvesse defendido essa extinção, considerou a proposta inoportuna (BRANDÃO, 1984). Receoso de um possível novo fechamento do Congresso, José Bonifácio propôs ainda ao Líder da Oposição, Freitas Nobre, que se adiasse a votação do Projeto, mas também não obteve sucesso (OLIVEIRA; HOLANDA, 2009).

Em pronunciamento no plenário da Câmara, o arenista Siqueira Campos acusou os condutores da Oposição, “numa incompreensível atitude de radicalismo”, de impor aos membros de sua bancada o voto ostensivo e o fechamento de questão contra o projeto de reforma judiciária. Em fala no mínimo atrevida para um parlamentar governista, Campos disse que “a Oposição, numa atitude quixotesca condenável, despoja-se de todas as suas responsabilidades, que não são menores que as do Governo, ao tentar impor, ditatorialmente, seus pontos de vista a todos nós, a Maioria” (DIÁRIO..., 1977a, p. 1376).

No dia 24 de março de 1977, a Comissão Mista aprovou o substitutivo do Governo. No Plenário, ainda faltava somar alguns votos do MDB para atingir os necessários dois terços, e por isso o Governo tentou emplacar um Projeto de Resolução estabelecendo que emendas constitucionais pudessem ter votação secreta, desde que requerido por líderes. Porém, diante da

decisão unânime do Diretório do MDB de rejeitar a Proposta, inclusive não participando da votação, desistiu da ideia. Em defesa do posicionamento de seu partido, e em repúdio à indisposição do Governo de acatar sugestões no texto da Reforma do Judiciário, o deputado Álvaro Dias, opositor radical, discursou em Plenário dias antes da votação da Proposta:

Temos a grande responsabilidade de, com dignidade, com destemor, sobretudo, fazer com que o Legislativo seja pelo menos respeitado como porta-voz das aspirações nacionais. Se não temos outros meios, lancemos mão, pelo menos, da palavra, que é o nosso instrumento de luta, para patentear a insatisfação popular diante do regime de exceção, que consagrou o arbítrio e a prepotência (DIÁRIO..., 1977a, p. 1392).

No entanto, o tamanho da bancada emedebista já lhe permitia usar o voto, além da fala, como instrumento de luta. A discussão da PEC em Plenário ocorreu no dia 29 de março, e a votação, no dia 30, quando, conforme previsto, a Reforma foi rejeitada, com 241 votos a favor e 157 contra, somando-se os votos de deputados e senadores (DIÁRIO..., 1977b). A Proposta, segundo o quórum vigente, precisava de 283 votos favoráveis para ser aprovada. Segundo Brandão (1984), apenas dezenove deputados não votaram, o que leva à conclusão de que o MDB optou por registrar o voto contra a matéria. Com um número de cadeiras mais expressivo nessa legislatura, a Oposição tinha condições de calcular melhor suas estratégias para as votações, especialmente em matérias com quórum qualificado de aprovação.

No dia seguinte, no maior dos “recuos estratégicos” do processo de abertura, o Presidente Geisel decretou mais um recesso do Congresso Nacional, por meio do AC nº 102 (BRASIL, 1977a), por prazo indeterminado, para, utilizando os poderes legislativos adquiridos na forma do AI nº 5, implementar as reformas que o Governo militar julgava necessárias, ou seja, para poder legislar livremente mais uma vez. O então Presidente da Câmara, Marco Maciel, minimizou a importância do fato, declarando tratar-se de mera rearrumação institucional. Neste período, entre outros atos legislativos, foi “promulgada” a EC nº 7, sobre a Reforma Judiciária (BRASIL, 1977b). O recesso do Legislativo foi interrompido no dia 15 de abril pelo AC nº 103 (BRANDÃO, 1984).

Muito embora o período de recesso houvesse sido curto, o Congresso retornou com uma situação política bastante modificada, principalmente no tocante ao sistema eleitoral brasileiro. As alterações foram adotadas pelo Governo em razão de novas pesquisas de opinião pública, que mais uma vez previam uma vitória da oposição nas eleições de 1978. Entre as reformas realizadas, estavam a prorrogação do mandato presidencial de cinco para seis anos; eleição indireta para governadores e um terço dos senadores (os chamados “senadores

biônicos”); número de deputados federais fixado conforme a população, e não mais o eleitorado, com o limite de 420 representantes; ampliação das causas de inelegibilidade; e, claro, redução do quórum de aprovação de emendas constitucionais, de dois terços para maioria absoluta, bem como a exigência de um terço de assinaturas em cada uma das Casas (e não mais em apenas uma delas) para sua proposição (BRANDÃO, 1984). Essas medidas, que não foram as únicas, ficaram conhecidas como “Pacote de Abril”.

Se por um lado o Governo pudesse ter dificuldade em aprovar matérias que exigissem um quórum qualificado, de outro, ainda contava com o instituto do decurso de prazo, vigente para proposições de maioria simples. No dia 25 de agosto de 78, o Congresso recebeu o Decreto-Lei nº 1.632 (Mensagem nº 74, de 1978) (BRASIL, 1978a), que proibia a greve nos serviços públicos e em atividades consideradas essenciais para a segurança nacional. A bancada da ARENA sequer participou da discussão (dos dezoito debatedores, apenas um era governista). No início da sessão convocada para a votação, o Líder do MDB, Tancredo Neves, pediu ao Presidente que fizesse a verificação de quórum, provavelmente com o intuito de escancarar a ausência em massa da base aliada. O decurso do prazo se deu no dia quatro de outubro, sem que o parlamento tivesse votado. Bastava ao Líder do Governo retirar seus liderados do plenário para que qualquer matéria infraconstitucional fosse aprovada.

Apesar dos recuos quanto à abertura democrática, Geisel enviou para o Congresso a PEC nº 7, de 1978 (Mensagem nº 62, de 1978) (BRASIL, 1978c), que, entre outras medidas, revogaria o AI nº 5 a partir do dia 1º de janeiro de 1979. Em contrapartida, a Proposta conferia também novos e amplos poderes ao Executivo. Segundo a Mensagem, “o projeto de reforma elimina[ria] do sistema legal os diplomas de exceção sem desarmar o Estado, antes dotando-o dos instrumentos necessários à defesa da sociedade e assegurando plenamente os direitos e garantias individuais” (DIÁRIO..., 1978a, p. 1210).

A discussão em primeiro turno ocorreu nas sessões dos dias dezoito e dezenove de setembro, quando debateram cinco parlamentares de cada partido. A sessão do dia vinte, destinada à votação, teve seu início marcado por uma série de questões de ordem da Oposição sobre o impedimento dos “senadores biônicos” para votar o destaque da emenda 2 do MDB, que acabava com as eleições indiretas para o Senado. Tumultos e algumas suspensões da sessão se seguiram, diante do indeferimento da questão de ordem pelo Presidente Petrônio Portela.

Os seis destaques de texto propostos pela Oposição foram rejeitados, e a PEC foi aprovada em primeiro turno com 241 votos a favor e 145 contra. O destaque da emenda 2 foi votado em seguida, e rejeitado, com 168 votos contrários e 131 favoráveis. As únicas alterações que lograram êxito foram oito emendas com parecer favorável da Comissão Mista, votadas em

globo por acordo entre as duas lideranças. A votação em segundo turno aconteceu no dia seguinte, e a PEC foi aprovada com 227 votos favoráveis. Segundo Skidmore (1988), o MDB optou por não participar da votação final da Proposta, pois, não tendo logrado êxito em seus destaques para modificar o texto, votá-lo legitimaria o autoritarismo do Governo. A PEC foi promulgada como EC nº 11, de 13 de outubro de 1978 (BRASIL, 1978b).

No mês seguinte, o governo Geisel propôs uma nova versão da Lei de Segurança Nacional (PLN nº 35, de 1978) (DIÁRIO..., 1978b), considerada por muitos como uma fonte de poder tão arbitrária como fora o AI nº 5. O Projeto chegou ao Congresso dia dezoito de outubro de 1978. O primeiro discurso em plenário sobre a matéria foi do emedebista Freitas Nobre:

[...] um novo texto para a Lei de Segurança Nacional, enviado pelo Governo, numa época em que as autoridades anunciam a abertura e aperfeiçoam a fechadura. Estamos aqui para emendar a Lei, não com a esperança de obter resultados nessas emendas, pois o porta-voz do Governo já afirmou, como o fizera na ocasião do último pacote, que a maioria arenista está aí para manter o texto oficial. Vai, no entanto, ficar marcada a nossa presença, a nossa justa repulsa a um texto retrógrado [...]. O prazo, mesmo neste período de naturais ausências, é de 40 dias, e teremos para as emendas mais uma semana. É o momento hábil para a aprovação *dessa* lei, com mínimas possibilidades de modificação (DIÁRIO..., 1978c, p. 9833).

Pelo que disse Freitas Nobre, a Oposição estava ciente de que não tinha artifícios sequer para modificar o texto do governo – quanto mais para rejeitá-lo. O “período de naturais ausências” a que se referia era o chamado “recesso branco”, para realização da campanha eleitoral, o qual, pela fala do deputado Aldo Fagundes, do MDB, “já estava acertado com as Lideranças de ambas as bancadas do Congresso Nacional [...] quando o Governo encaminhou este projeto[...]”. Para o deputado, “dizer que foi uma desconsideração para com o Congresso Nacional, é dizer o mínimo” (DIÁRIO..., 1978e, p. 2202).

O Projeto recebeu parecer da Comissão Mista (pela aprovação, na forma de um substitutivo) pouco mais de um mês depois, no dia vinte de novembro (DIÁRIO..., 1978d). A discussão ocorreu na sessão conjunta do dia 22, quando falaram um deputado da base e seis parlamentares da Oposição.

Segundo Ruy Bacelar, único arenista que discutiu a matéria, das 28 emendas acatadas pelo relator, 21 eram de autoria de emedebistas, e seu partido considerava o texto do substitutivo mais aprimorado que o original, motivo pelo qual preferiam votá-lo do que deixar que fosse aprovado por decurso de prazo. Mas não foi o que aconteceu. A votação, prevista para o mesmo dia, foi adiada por causa do baixíssimo quórum (DIÁRIO..., 1978e). Marcada para o dia

seguinte, foi adiada novamente pelo mesmo motivo (DIÁRIO..., 1978f). Sem mais sessões marcadas para os dias seguintes, o Projeto de Lei foi aprovado pela cláusula do decurso de prazo no final de novembro de 1978 (DIÁRIO..., 1978g).

As medidas implementadas por Geisel, usando os poderes conferidos pelo AI nº 5 (BRASIL, 1968), durante o recesso forçado do Congresso Nacional, retornaram o regime a um estado de tranquilidade legislativa. Embora a bancada do MDB estivesse em número maior que em outros tempos, a manipulação do quórum deliberativo e a previsão do decurso de prazo seguiam garantindo as vitórias governistas.

8 O LENTO E GRADUAL FORTALECIMENTO DA OPOSIÇÃO

Em quinze de março do ano de 1979 tomou posse na presidência da República o último general, João Baptista de Figueiredo, também eleito indiretamente. Nas eleições parlamentares de 1978, a ARENA conquistou a maioria, em consequência das mudanças na lei eleitoral colocadas no Pacote de Abril (SKIDMORE, 1988). Dessa forma, no início da 46ª Legislatura, o partido do Governo contava com 231 deputados federais, enquanto o MDB tinha 188 (DIÁRIO..., 1979a).

A presidência da Câmara foi ocupada novamente por Flávio Marcílio, que tomou posse em 2 de fevereiro de 1979, eleito com 325 votos em 367 votantes. Na ocasião, defendeu a redemocratização do país e o fortalecimento da instituição parlamentar, “órgão que resguarda o prestígio da democracia” (MARCILIO, 2001).

O Senado foi presidido por Luiz Viana Filho, da ARENA (filhou-se ao PDS com o fim do bipartidarismo) de fevereiro de 1979¹⁷ a fevereiro de 1981, quando foi substituído por Jarbas Passarinho. Viana Filho apoiou o movimento civil-militar de 1964, integrando, inclusive, a assessoria política de Castello Branco. No entanto, demonstrando insatisfação com os rumos de extremo autoritarismo que o regime tomou, em seu discurso de abertura dos trabalhos saudou a revogação do AI nº 5 pelo presidente Geisel, em dezembro do ano anterior (VIANA FILHO, 2001).

O sucessor Jarbas Passarinho era de carreira militar, também filiado à ARENA e, após, ao Partido Democrático Social (PDS). Ocupou os cargos de Ministro do Trabalho, da Educação e da Previdência Social ao longo dos anos do regime militar. Não conseguindo a reeleição no pleito de novembro de 1982, concluiu seu mandato como parlamentar e como presidente do Senado em janeiro de 1983.

O pedessista Nilo Coelho assumiu a cadeira em fevereiro, ocupando-a até seu falecimento, em novembro do mesmo ano. Havia sido líder da Maioria no Senado em 1981, a convite de Figueiredo. No exercício da liderança, declarou que sua base seria a afirmação do Poder Legislativo, do diálogo e da conciliação. Nessa esteira, reuniu-se por diversas vezes com o presidente do MDB, o deputado federal Ulysses Guimarães, na busca de um entendimento partidário, no âmbito do Congresso, em torno das principais pautas nacionais (NILO..., 2001).

Com a morte de Nilo Coelho, o vice-Líder da Maioria no Senado e vice-Presidente da Casa Moacyr Dalla assumiu a presidência, com mandato até 1986. Na ocasião da eleição,

¹⁷ O MDB havia se recusado a ocupar vagas na mesa diretora nesse biênio, em protesto ao fato de 1/3 dos senadores então empossados terem sido eleitos de forma indireta conforme determinado no “pacote de abril” de Geisel.

membros de seu partido apresentaram uma lista de adesões ao seu nome antes que o Governo tivesse tempo de lançar seu candidato, e conseguiram, com isso 2/3 dos votos (DALLA, 2001).

8.1 A MINORIA CRESCENDO, APESAR DE TUDO

Como parte indispensável do processo de redemocratização, o Governo Figueiredo se propôs a conceder anistia política aos atingidos pelo regime militar. Para tanto, enviou ao Congresso o chamado Projeto de Lei da Anistia (PLN nº 14, de 1979) (BRASIL, 1979), para ser apreciado também na forma do § 2º do art. 51 da Constituição (BRASIL, 1967). A Mensagem nº 59, de 1979, que apresentou o texto ao parlamento, refletia a intenção que o Governo queria mostrar para a sociedade:

a Nação, na plenitude da ordem constitucional, toma consciência de que é necessária a mobilização geral no sentido de que se aperfeiçoem as estruturas sociais para torná-las mais democráticas. Constrói-se o regime em que, ao contrário do passado, a liberdade de todos tenha a garantia nos direitos e deveres de cada um; em que a lei seja expressão da realidade e não produto de alienações reformadoras (DIÁRIO..., 1979b, p. 1339).

Após os trinta dias do recesso parlamentar constitucional, a Comissão Mista incumbida de examinar o Projeto iniciou seus trabalhos. Foram 306 emendas apresentadas, e nove substitutivos. No texto aprovado por unanimidade naquele Colegiado, que incorporou total ou parcialmente mais de sessenta das emendas apresentadas, constava a anistia não apenas aos que combateram o movimento revolucionário, mas também àqueles que dele participaram (OLIVEIRA; HOLANDA, 2009).

No dia 21 de agosto, o Plenário do Congresso iniciou a discussão da matéria. Dos 46 parlamentares inscritos, dezessete tiveram a oportunidade de falar por vinte minutos cada, alternando-se os partidos dos oradores. Muitas das falas de parlamentares emedebistas foram sobre o descontentamento com o Projeto que seria votado. Chamaram de anistia rasa, parcial, discriminatória, e que beneficiaria principalmente os torturadores, visto que não garantia o retorno dos opositores aos seus empregos, tampouco a percepção dos salários do período de afastamento. Consideraram o substitutivo da Comissão, inclusive, pior que o texto original (DIÁRIO..., 1979c).

Mesmo assim, a orientação do Líder Freitas Nobre foi pelo voto favorável ao texto da Comissão, pois vislumbrava nele um primeiro passo para a anistia ampla, geral e irrestrita, como pretendia a Oposição. O Líder optou, contudo, por não fechar questão quanto ao voto

favorável, ou seja, os deputados de sua bancada poderiam votar como quisessem, sem consequências de cunho partidário (DIÁRIO..., 1979c).

O começo da sessão do dia seguinte, destinada à votação do Projeto, foi bastante tumultuado. Oposicionistas fizeram uma série de questões de ordem sobre a ocupação das galerias por setecentos militares à paisana, que teriam chegado à Casa às 7h da manhã, tomando todos os lugares para que civis não pudessem assistir àquela sessão. Durante o período das breves comunicações, que antecedeu a Ordem do Dia, diversos emedebistas declararam o voto contra o Projeto, a despeito da orientação da liderança.

Freitas Nobre tentou aprovar um requerimento de preferência para uma das emendas apresentadas pela Oposição, que era um dos nove substitutivos apresentados na Comissão Mista e que representava a anistia considerada por eles como ideal. O requerimento foi rejeitado em votação simbólica, e o Líder requereu a verificação de votação. Feita a chamada nominal, o requerimento foi rejeitado por maioria apertada: 209 votos contra e 194 a favor da preferência. Nobre ainda contava com a possibilidade de ter seus destaques aprovados, os quais, em conjunto, recompunham os termos do substitutivo rejeitado. Na intenção de mostrar que a orientação de voto favorável ao texto da Comissão não significava sua concordância com este, desabafou ao Plenário:

Ao votar o substitutivo, com as substanciais emendas que destacamos e que, praticamente, o invalidam, depois de esgotadas todas as possibilidades de que dispusemos em toda a fase do processo parlamentar, o fazemos com textos claros, precisos, selecionados, de várias sugestões parlamentares dos dois Partidos. Já que a ARENA não requereu um destaque para qualquer dos autores de emendas da sua bancada. [...] O dever que nos cumpria está sendo exercido nos limites máximos da resistência parlamentar e ninguém pode dizer que não usamos o último dos nossos recursos, o último dos nossos cartuchos, a última das nossas possibilidades para conseguir alguma coisa [...] (DIÁRIO..., 1979c, p. 1666).

O substitutivo da Comissão foi, então, aprovado simbolicamente, ressalvados os 24 destaques do MDB e os dois da ARENA. Passou-se à votação de um dos destaques do partido situacionista, que foi aprovado e, mesmo assim, seu Líder pediu verificação de votação. Este pedido foi seguido de diversas questões de ordem de parlamentares do MDB, alegando que o propósito era unicamente impedir a votação nominal do destaque da emenda do Arenista Djalma Marinho¹⁸, que resgatava parte da anistia justa por eles almejada, e que tinha chances

¹⁸ Regra regimental do interstício de 1h entre pedidos de verificação de votação (art. 45, §3º do Regimento Comum do Congresso Nacional, reproduzido no Regimento da Câmara) (BRASIL, 1964f).

reais de ser aprovado, dada a pequena diferença de votos no requerimento de preferência votado anteriormente. Alegou-se também que o destaque havia sido apresentado após o prazo regimental, ou seja, após o anúncio da votação da matéria, vez que não constava da relação disponível na Secretaria da Mesa até momentos antes de sua leitura. Contudo, as questões de ordem foram todas indeferidas pela presidência, que passou à chamada nominal dos parlamentares, confirmando a aprovação do destaque da bancada governista.

Pelas notas taquigráficas, o que se seguiu foi a solicitação de Freitas Nobre no sentido de que o Presidente suspendesse a sessão por quinze minutos, para que os deputados e senadores pudessem comparecer ao plenário. Assim foi feito, e, no retorno da sessão, o MDB solicitou a retirada de todos os seus destaques, exceto o da emenda de Djalma Marinho, que foi posta pelo Presidente em votação nominal, independente de pedido. Entende-se, portanto, que houve um acordo entre as lideranças durante o período de suspensão da sessão (a retirada de mais de vinte destaques, em troca da votação nominal da emenda). A emenda foi rejeitada, com 206 votos contra e 202, a favor.

Segundo Alves (2005), embora limitada, a Lei de Anistia representou algum avanço, pois permitiu o retorno ao País dos exilados e a recuperação dos direitos políticos dos líderes que os tiveram cassados. Ainda, alterou-se a Lei de Inelegibilidades, para possibilitar a candidatura dos anistiados. Houve, portanto, a partir da Lei de Anistia de 1979, o retorno de importantes lideranças aos processos políticos.

Com o passar dos anos, e como se pode perceber por sua atuação parlamentar, o MDB – partido que se formou unindo concepções tão distintas – procurou cada vez mais reunir e expressar suas dissensões e resistências às políticas do Estado que eram postas. Isso, o crescimento eleitoral já obtido pelo partido, e o previsto para as eleições seguintes (com o que provavelmente alcançaria o controle dos Legislativos federal e estaduais) fizeram com que a cúpula civil-militar no poder procurasse medidas para tentar fragmentar a Oposição e controlar a organização dos partidos políticos, sem, contudo, “sacrificar as vantagens legitimadoras de ‘eleições livres’” (ALVES, 2005, p. 322).

Os estrategistas políticos do presidente Figueiredo pensaram, então, em acabar com o sistema bipartidário e promover a criação de diversas agremiações com elementos oposicionistas, aproveitando-se da heterogeneidade do MDB (retornando a Oposição ao estado anterior ao bipartidarismo). O Governo, por sua vez, preservaria suas forças em um único partido, e assim manteria o controle dos votos (SKIDMORE, 1988).

A solução adotada foi o envio do PLN nº 37, de 1979 (DIÁRIO..., 1979e), que, sob o pretexto de retomar o pluripartidarismo no Brasil, fixando regras para a formação de novos

partidos, extinguiu os dois únicos existentes. A Mensagem nº 103, de 1979 (DIÁRIO..., 1979e), lida em sessão conjunta no dia dezanove de outubro, exaltava a ideia da necessidade do pluripartidarismo no contexto de abertura democrática pelo qual o País passava, e ainda continha um apelo para o “bom senso” da Oposição:

O projeto regulamenta, em suma, a Emenda Constitucional nº 11, no que concerne aos partidos políticos. Propõe novos moldes para a fundação, organização e funcionamento das instituições partidárias, a fim de que, dentro da problemática brasileira de hoje, possam ajudar o futuro a ser mais democrático se ao esforço construtivo do Governo corresponder a crítica oportuna e esclarecida da Oposição (DIÁRIO..., 1979e, p. 2504).

Os partidos divergiram quanto à ideia de sua própria extinção. Na avaliação de Alves (2005), enquanto era interessante para os membros da ARENA desvencilhar-se da identificação com as políticas impopulares dos governos militares, os membros do MDB tinham todos os motivos para querer permanecer com sua identidade. Rego (2008) fez uma análise numérica da evolução dos partidos na composição da Câmara durante a vigência do bipartidarismo. A ARENA iniciou com 67,7% em 1966, avançou para 71,9% em 1970, diminuiu para 54,6% em 1974 e manteve-se com 55% em 1978. O MDB fez o caminho oposto, começando com 32,2%, depois 28%, cresceu para 45,3% e se manteve em 1978, apesar do Pacote de Abril.

A reação do MDB foi forte e imediata. Logo após a leitura da Mensagem, seu Líder foi à tribuna ler a manifestação do Presidente do Partido, deputado Ulysses Guimarães, que já havia tomado conhecimento do teor do Projeto anteriormente, posicionando-se contrariamente à sua aprovação:

A trama é clara, escandalosa e sinistra. Pretextam criar novos partidos, extinguindo os existentes, notadamente o da Oposição. [...] Por longos meses a “reforma” substituirá os partidos existentes por blocos, que desestabilizarão o funcionamento do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas e das Câmaras Municipais, com a fidelidade e disciplina partidárias cedendo vez à ciganice vadia e nômade do entra e sai nesses ajuntamentos, por decisão exclusivamente pessoal, tantas vezes egoísta e até inescrupulosa (DIÁRIO..., 1979e, p. 2518).

O PLN nº 37, de 1979 (DIÁRIO..., 1979e), deveria ser apreciado pelo Congresso nos termos do § 2º do art. 51 da Constituição Federal (sessão conjunta, em quarenta dias, sujeitando-se ao decurso de prazo) (BRASIL, 1967). Após apreciação pela Comissão Mista, que aprovou um substitutivo ao texto do Governo, o Projeto entrou em discussão pelo Plenário no dia vinte de novembro daquele ano. Dezoito parlamentares discutiram a proposta, sendo dez do MDB,

num quente embate entre as bancadas. O deputado Jorge Uequet fez uma fala bastante contundente, afirmando que o Estado precisava realmente “extinguir o MDB, porque, a cada eleição, o povo se manifesta contra o regime. [...] [A extinção do MDB] significa para o regime uma possibilidade de ocultar da gente brasileira o caos econômico, político e social” que a Revolução havia instaurado (DIÁRIO..., 1979f, p. 3081).

Com pedidos de verificação, tanto na Câmara quanto no Senado, após as respectivas votações simbólicas, o texto foi aprovado por 229 a 177, e 41 a 25, respectivamente. Apenas dois destaques foram apresentados, um por cada partido, tendo êxito apenas o da ARENA, em votação também nominal.

Segundo Alves (2005), após a dissolução dos partidos, a Oposição acabou se desorganizando enquanto debatia as medidas práticas para cumprir as exigências legais e criar um novo partido (ou novos partidos). Enquanto isso, o Governo ficou disponível para, mais uma vez, traçar políticas que lhe garantissem permanecer com a maioria no Congresso e, por conseguinte, a escolha indireta do sucessor de Figueiredo, em 1984.

Quase um ano depois, em outubro de 1980, seis partidos haviam cumprido as exigências para obter o registro provisório. Eram eles o PDS, que substituiu a ARENA como partido oficial do Governo; o Partido do Movimento democrático Brasileiro (PMDB); Partido Popular (PP); Partido Democrático Trabalhista (PDT); Partido Trabalhista Brasileiro (PTB); e Partido dos Trabalhadores (PT); todos de oposição (ALVES, 2005). Neste novo cenário, a base aliada contava com 217 das 420 cadeiras na Câmara, ou seja, a maioria absoluta dependia de o PDS estar fechado com o Governo. A Tabela 2 mostra o número de deputados federais de cada partido no início de 1981:

Tabela 2 - Composição da Câmara dos Deputados no início da 3ª sessão legislativa da 46ª Legislatura (após o fim do bipartidarismo).

PARTIDO	PDS	PMDB	PP	PDT	sem partido	PT	PTB
BANCADA	217	110	66	11	7	6	3
TOTAL	420						
MAIORIA ABSOLUTA	211						

Fonte: Informações solicitadas ao SILEG em 20 mar. 2020; Diário do Congresso Nacional Seção 1, de 27/2/1981 (DIÁRIO..., 1981a).

Nas eleições de quinze de novembro de 1982 seriam escolhidos os novos governadores, senadores, deputados federais e estaduais, vereadores, além dos prefeitos da

maioria dos municípios brasileiros. Como de costume desde o Golpe, várias foram as ações do Governo para que seu partido de apoio mantivesse a maioria no Congresso e nos governos estaduais, e garantir também a sucessão presidencial, em 1985 (BRANDÃO, 1984).

Justamente no mês das eleições, o Governo concluiu no Congresso a sua reforma eleitoral, conhecida como o “pacote de novembro”, cujas regras valeriam já para aquele pleito. Tratava-se de uma série de projetos enviados ao Congresso entre 1981 e 1982, com a intenção de proibir as coligações partidárias através da vinculação dos votos, o que obrigaria os eleitores a votar em candidatos de um mesmo partido para todos os cargos em disputa. Com isso, o Governo forçava a divisão entre os partidos opositores e reduzia as possibilidades eleitorais das agremiações que não possuíssem bases municipais sólidas (COUTO, 2016).

A primeira medida foi o envio ao Congresso do PLN nº 23, de 1981 (DIÁRIO..., 1981c), que fixava a escolha dos governadores por meio de sublegendas, até então colocadas apenas nas eleições de prefeitos (exceto de capitais) e senadores. Pelo sistema de sublegendas, cada partido registraria até três candidatos para o mesmo cargo, somavam-se os votos dados às sublegendas, e o total era atribuído ao candidato mais votado. Com esse artifício, o Governo previa eleger vinte dos 22 governadores da Federação (BRANDÃO, 1984).

Recebido pelo Congresso no dia 21 de setembro, o PLN tramitou na Comissão Mista por trinta dias, sem que o Colegiado conseguisse deliberar. O parecer foi proferido oralmente na sessão conjunta do dia vinte de outubro pelo Relator Ricardo Fiuza, que aprovou o Projeto na forma de um substitutivo, acatando cinco das 25 emendas apresentadas. A discussão teve início logo em seguida, quando falaram cinco parlamentares a favor e cinco contra a matéria, até o fim do tempo regimental da sessão.

No início da sessão do dia seguinte, estando o plenário ainda vazio, o Líder da Maioria solicitou que a presidência verificasse se havia quórum para o prosseguimento dos trabalhos. Embora a bancada governista contasse com a maioria na Câmara, o Projeto das sublegendas não era consenso entre eles. O deputado opositor Carlos Sant’Ana denunciou, da tribuna, que o PDS não estava presente para não ter que votar:

Uma Maioria que teme o confronto pela votação, porque teme a derrota, porque teme não estar arregimentada, quando anunciava antes que aqui não estaríamos [a Oposição] presentes e pelo conhecimento que tem de que estamos na Casa com a presença máxima, tem receio, então, do confronto (DIÁRIO..., 1981e, p. 2424).

Houve quórum e a sessão prosseguiu. O Líder da Minoria, deputado Odacir Klein, apresentou, então, um requerimento de encerramento da discussão. A intenção era, obviamente,

acelerar os trabalhos para que o PLN fosse votado, e não aprovado por decurso de prazo. Deputados do PDS apontaram a natureza aparentemente antidemocrática daquele requerimento. Paulino Cícero de Vasconcelos ressaltou que tal requerimento era “precipitado, coercitivo, praticamente cassa a palavra daqueles parlamentares que ainda não se pronunciaram” (DIÁRIO..., 1981e, p. 2428). Djalma Bessa complementou, afirmando ser

um expediente estranho e pouco recomendável, sabendo-se que se trata de uma matéria da maior relevância e que o debate enseja o maior e pleno conhecimento, proporcionando aos Srs. Congressistas uma melhor decisão. É, pois, de se lamentar que a Minoria busque estancar o debate, quando uma das características da democracia é, justamente, a livre discussão das matérias, das proposições, nesta Casa (DIÁRIO..., 1981e, p 2429).

Rejeitado na votação simbólica, o requerimento foi aprovado com 216 votos na nominal verificada pelo líder do PMDB. Diante do cenário desfavorável para a aprovação do Projeto, o relator requereu o adiamento da votação por 24 horas. Seguiram-se muitas questões de ordem da Oposição quanto à pertinência do requerimento, todas indeferidas pelo Presidente Jarbas Passarinho.

Diante da proximidade do fim da sessão, e tentando garantir que o PLN fosse votado naquele dia, o Líder da Minoria apresentou requerimento para prorrogá-la por quatro horas. A prorrogação não foi colocada em votação por Passarinho, que alegou já ter anunciado o requerimento de adiamento da votação do Projeto (assinado pelo Líder da Maioria), e por isso estaria obrigado a votá-lo primeiro. Após mais um bloco de questões de ordem, restando poucos minutos para o fim da sessão, o Presidente deferiu questionamento do Líder da Minoria, no sentido de que, se a prorrogação da sessão não fosse votada naquele momento, estaria sendo cerceado o direito regimental de qualquer deputado a requerer. A prorrogação foi rejeitada na votação simbólica, mas restou aprovada na verificação a pedido da Minoria. Em dezoito anos de regime militar, esta foi a primeira questão de ordem deferida pela presidência que gerou um resultado efetivo em benefício da Oposição.

Mais um conjunto de questões de ordem foram feitas sobre o horário do fim da sessão, uma vez que a votação nominal do requerimento fez com que esta se estendesse para além do tempo regular. Enquanto a base governista argumentava que o acréscimo seria sobre o horário regimental, a Oposição sustentava que seria sobre o horário do fim da votação, ganhando, com isso, quarenta minutos a mais para finalizar a apreciação do PLN. Dessa vez a Presidência decidiu a favor da Maioria, e colocou em votação o requerimento de adiamento apresentado pelo líder governista, que foi aprovado simbolicamente, mas rejeitado na nominal solicitada

pela Minoria. Importante ressaltar que todos esses blocos de questões de ordem serviram também para que o interstício de uma hora entre uma verificação e outra fosse vencido.

O relator apresentou requerimento pedindo preferência para a Emenda substitutiva nº 1, do deputado Norton Macedo, que estendia o instituto da sublegenda para todas as eleições majoritárias, e para qual ele próprio tinha dado parecer contrário. Justificou que não havia contrassenso: uma posição era pessoal, e a outra, partidária. Novamente, diversas questões de ordem sobre o cabimento da preferência, sobre a validade do substitutivo apresentado pelo relator oralmente em plenário, em substituição à Comissão Mista e sobre a regimentalidade de mais de um pedido de preferência – todas indeferidas. A preferência foi aprovada em votação simbólica e a Emenda, rejeitada, a despeito do voto favorável do relator e líder do PDS¹⁹. A rejeição se confirmou na nominal verificada por Fiuza.

O Presidente anunciou, então, a votação do substitutivo apresentado pelo relator, o que rendeu um questionamento do líder da Minoria sobre a prejudicialidade deste substitutivo, já que o Plenário havia aprovado a preferência para a Emenda rejeitada. A decisão da Presidência foi mais uma vez favorável à Oposição, e o que foi colocado em votação foi o Projeto original, rejeitado na Câmara por 216 votos a um, do relator. Dez dissidentes do PDS, e mais seis deputados ainda sem filiação partidária votaram contra (BRANDÃO, 1984). Nessa votação, os dissidentes do PDS contribuíram para que o quórum de votação fosse alcançado, e, com isso, uma das poucas vitórias sobre o Governo durante muitos anos, especialmente em uma matéria que dependia de maioria simples apenas. Para a Oposição, era um dia especial:

Esta Casa vive hoje um grande dia, porque estamos começando a sentir que há uma convergência de sentimentos quando entra em equação o interesse da Nação. É profundamente gratificante, depois de tantos anos [...] sentirmos que há uma unidade no sentido de rejeitarmos uma proposição que, na sua textura, ofende a democracia (DIÁRIO..., 1981e, p. 2454).

Abstrai-se de várias das falas constantes nas notas taquigráficas daquele dia que a obstrução do Líder governista tinha também o objetivo de evitar a votação do PLN nº 22 (DIÁRIO..., 1981b), do mesmo ano, que modificava dispositivos das Leis de Previdência Social e estava pautado na sessão que se realizaria após o término daquela. Assim como as sublegendas, o Projeto da Previdência Social também não tinha um amplo apoio dos parlamentares do PDS, e muito provavelmente seria rejeitado se fosse a voto. A ideia de Fiuza,

¹⁹ À época, como a bancada do PDS na Câmara representava a maioria absoluta da Casa, os resultados das votações simbólicas eram tomados com base apenas no voto de seu Líder.

portanto, era forçar para que ambas as matérias fossem aprovadas com o decurso do prazo de quarenta dias.

O PLN nº 22 foi recebido pelo Congresso no dia dezessete de setembro, após duas tentativas de leitura em sessões sem quórum, e deveria ser votado até o dia 28 de outubro. A proposta trazia ajustes na concessão, manutenção e pagamentos das aposentadorias, em virtude da grande crise “conjuntural que atravessa[va] o complexo previdenciário-assistencial brasileiro” (Mensagem nº 85 de 1981) (DIÁRIO..., 1981b). Era uma minirreforma da previdência, tema historicamente controverso quando posto em apreciação pelo Poder Legislativo, principalmente por causa da enorme pressão popular que lhe é própria.

A Comissão Mista não foi capaz de votar um parecer no prazo estabelecido, e por isso o relator deveria apresentá-lo oralmente em Plenário no dia vinte de outubro. Logo após a abertura da sessão, o governista Nilson Gibson indagou o Presidente sobre o quórum, solicitando o encerramento imediato dos trabalhos. O deputado Jorge Uequed contraditou, dizendo que o PDS não queria discutir o Projeto, por medo de se indispor com a opinião pública. Procedida a verificação e alcançado o quórum, o relator iniciou a leitura de seu longo parecer, e o fez intencionalmente de forma bastante lenta. É o que consta nas notas taquigráficas, em uma sequência de falas, iniciadas pela do deputado Iranildo Pereira:

Sr. Presidente, solicitaria de V. Exa. que pedisse ao relator que ele apressasse a leitura, porque eu o conheço pessoalmente e sei que ele não é analfabeto, mas está se comportando como, propositadamente, para que o tempo decorra e não haja, conseqüentemente, a discussão da matéria e o Governo ganhe [...] a aprovação desse imoralíssimo pacote por decurso de prazo (DIÁRIO..., 1981d, p. 2348).

A resposta irônica do relator evidencia seu intento protelatório: “Sr. Presidente, eu não posso atender, porque eu estou lendo devagar exatamente para que o Deputado Iranildo Pereira entenda melhor o parecer” (DIÁRIO..., 1981d, p. 2348). Depois de mais alguns questionamentos acerca do tempo de leitura do parecer, o Presidente pediu ao relator que imprimisse maior velocidade, considerando o grande número de inscritos para discutir a matéria. Acordaram em um prazo de quinze minutos, e o voto foi pela rejeição de todas as 138 emendas apresentadas, e pela aprovação do Projeto de Lei em sua forma original.

A discussão contou com falas bastante breves da Oposição, e longas, da bancada governista. Iniciou-se naquela sessão do dia vinte, e continuou na segunda sessão do dia 27 de outubro, último dia que o Congresso tinha para votar a matéria. Interessante notar que a primeira sessão daquele dia, convocada para a apreciação de uma PEC, foi derrubada por falta de

quórum, por provocação de questão de ordem do Líder do PMDB, contraditada pelo Líder do PDS, que pediu o prosseguimento da sessão mesmo sem a presença do número mínimo de senadores em plenário. Instantes depois, na nova sessão destinada a apreciar o Projeto da Previdência, o Líder do PDS fez a mesma questão de ordem usada antes pela Oposição, e o Líder do PMDB contraditou, usando os mesmos argumentos do Líder governista para pedir o prosseguimento. Dessa vez, contudo, o quórum foi atingido na verificação.

Era uma sessão com galerias cheias, com a presença de todos os 198 deputados da Oposição, e dos seis que ainda estavam sem partido. Esses, mais os dissidentes do PDS, possivelmente rejeitariam o texto do Governo. Em vários dos longos discursos dos debatedores da base, houve a menção de que a Oposição havia recusado as propostas feitas pelo Governo sobre pontos do texto, em busca de um consenso para aprová-lo, mas que as lideranças ainda estavam reunidas. Um acordo foi firmado faltando menos de uma hora para o final da sessão, e contemplava a modificação dos dois dispositivos mais prejudiciais aos aposentados. Em poucos minutos, o Projeto, os dois destaques acordados e a redação final foram aprovados simbolicamente.

O deputado Osvaldo Macedo (PMDB) ressaltou a contribuição do “papel obstrucionista que o PDS exerceu [...], discutindo a matéria para que o tempo passasse” até que as lideranças conseguissem acordar um texto passível de aprovação (DIÁRIO..., 1981f, p. 2540). Lembrou também que há quase duas décadas o Governo não aceitava (ou não precisava) negociar com a Oposição: “Depois de 17 anos, o Governo foi obrigado a ceder. Diante da força do povo, o Governo cedeu. Hoje, o Congresso Nacional foi mais Congresso” (DIÁRIO..., 1981f, p. 2541). Carlos Sant’Anna, Líder do PP, frisou a importância do fortalecimento numérico e organizado da Oposição, afirmando que “Negociação não se faz com fracos – os fracos são chacinados pelo decurso de prazo. [...] a negociação só é feita quando se respeita a força do adversário por sabê-lo forte, por sabê-lo organizado, por sabê-lo consciente” (DIÁRIO..., 1981f, p. 2541).

Ainda no âmbito do pacote de novembro, pouco mais de um mês após a rejeição da sublegenda para governadores, Figueiredo propôs ao Congresso o PLN nº 28, de 1981 (DIÁRIO..., 1981g), que obrigava os eleitores a votar em candidatos do mesmo partido para todos os cargos, sob pena de nulidade do voto, e determinava à Justiça Eleitoral o indeferimento da chapa de partidos que não tivessem inscrito candidatos a todos os cargos eletivos, entre outras medidas. Na prática, o principal efeito seria a almejada proibição de coligações para atingir os partidos de Oposição. Para os governistas, a proposta fortaleceria o pluripartidarismo.

O Projeto foi recebido pelo Congresso no dia trinta de novembro daquele ano, e recebeu parecer favorável da Comissão Mista no dia 29 de dezembro²⁰. Nenhuma das 171 emendas apresentadas foi acolhida por aquele colegiado. O Plenário iniciou a discussão na sessão conjunta do dia seis de janeiro, quando falaram seis parlamentares alternados entre base e Oposição, e foi sobrestada por falta de quórum. O senador Lázaro Barbosa (PMDB), um dos que debateram a matéria na ocasião, usou parte de seu tempo de fala para denunciar a estratégia governista:

É preciso reverberar, sim, o comportamento do PDS e do Governo. Do Governo que, convocando o Congresso Nacional, extraordinariamente, para aprovação do “pacote”, manda os seus parlamentares submissos ir embora para casa e não comparecendo aqui para o cumprimento de um dever [...]. O PDS pode fugir. Nós da Oposição estaremos, como estamos aqui agora, sempre vigilantes, para, com o nosso voto, votarmos contra o nefando “pacote de novembro” [...] (DIÁRIO..., 1982a, p. 15).

No dia seguinte, debateram o Projeto mais quatro parlamentares inscritos. Durante toda a discussão, os contrários revezaram-se com os favoráveis à matéria, e inúmeros apartes foram concedidos para ambos os lados, com falas bastante contundentes. O relator da matéria, deputado Ernani Satyro²¹ (PDS), último a usar da palavra na discussão, escancarou a estratégia governista: “Reclamam de nós porque vamos votar esse projeto por decurso de prazo, como se o decurso de prazo não fosse constitucional. [...] Podem reclamar à vontade: por decurso de prazo ou sem decurso de prazo o projeto vai ser transformado em lei [...]” (DIÁRIO..., 1982b, p. 37).

Na sessão seguinte, o Líder em exercício do PDS, deputado Djalma Bessa, apresentou requerimento de adiamento da votação por 24 horas, justificando que o prazo para votação não ficaria prejudicado. Em seu encaminhamento, o líder da Oposição alegou que o PDS estava agindo por omissão, uma vez que não conseguia colocar em Brasília seus parlamentares e aprovar o Projeto. O requerimento foi aprovado em votação simbólica, mas a votação nominal decorrente de pedido de verificação da Oposição não alcançou o quórum necessário e a sessão foi encerrada. Sem mais sessões convocadas, o Projeto foi aprovado por decurso de prazo. A

²⁰ O Presidente da República, com fundamento no art. 29, §1º, b, da Constituição (BRASIL, 1967), havia convocado extraordinariamente o Congresso no período de seis de dezembro a quinze de janeiro, justamente para garantir a apreciação das alterações nas regras eleitorais e alguns outros projetos de autoria do Executivo (Mensagem nº 607, de 1981) (BRASIL, 1981b).

²¹ Ernani Satyro era jurista, oriundo do Superior Tribunal Militar, nomeado após o Golpe de 1964. Segundo o pronunciamento do opositor Elquisson Soares naquela sessão, Satyro era escolhido a dedo pelo Planalto para relatar todas as matérias de interesse do regime militar (ERNANI, 2001).

resposta veio em março de 1982, com a fusão do PP com o PMDB, tornando este um forte partido de Oposição, com 176 deputados federais (BRANDÃO, 1984).

Motivado pela junção dos dois maiores partidos oposicionistas, o Governo enviou, no dia dezessete de março, o PLN nº 3, de 1982 (DIÁRIO..., 1982c), que dispunha sobre filiação partidária em caso de incorporação de partidos políticos. Segundo o relator da matéria, deputado Jorge Abrage (PDS), o principal objetivo com esse projeto era dar aos filiados “irresignados e insatisfeitos” do partido incorporado o direito de “defesa”, ou seja, de mudar de partido, uma vez que a incorporação teria sido resolvida sem que as bases partidárias fossem ouvidas. Para a Oposição, o Projeto era produto “do desespero das cúpulas do PDS [...] de quem se vê derrotado [...] na tentativa de não ser esmagado no pleito de 15 de novembro”, pois a proposta permitia a mudança de filiados do PMDB para o PDS, mas não o caminho inverso (DIÁRIO..., 1982d, p. 670).

A Comissão Mista não conseguiu aprovar um parecer no prazo estipulado. Em Plenário, o relator proferiu a peça em nome do colegiado, pela aprovação do texto, com duas emendas, no dia 27 de abril. A discussão ocorreu na sessão conjunta do dia seguinte. Cumprindo a função oposicionista de tornar de conhecimento público a já conhecida estratégia da base, o primeiro orador a discutir, deputado Roberto Freire, denunciou que

Fica evidenciado que o Partido do Governo, o PDS, tenta ganhar tempo exatamente para que ocorra o decurso de prazo nesse audacioso projeto do Palácio do Planalto. É importante que a Casa tenha conhecimento dessa tática do Governo, e saiba que a Oposição contra-atacará taticamente tentando, hoje, nesta mesma sessão, realizar a votação [...] (DIÁRIO..., 1982d, p. 671).

Após debaterem dez parlamentares, sendo seis da Oposição, o líder do PMDB, deputado Odacir Klein, apresentou requerimento para encerrar a discussão, que foi rejeitado simbolicamente. Na votação nominal que se seguiu a pedido de Klein, o quórum deliberativo não foi atingido e, por isso, o Presidente prosseguiu com a discussão. Os parlamentares inscritos foram chamados, mas nenhum estava presente. Diante da falta de quórum, o presidente encerrou a discussão e adiou a votação. Na semana seguinte, dia quatro de maio, deu-se o decurso do prazo e, portanto, a aprovação tácita do Projeto.

Menos de um mês depois, dia dezoito de maio de 82, o Congresso recebeu do Poder Executivo a PEC nº 25 (BRASIL, 1982), com medidas que, entre outras coisas, garantiam a eleição indireta do Presidente da República pelo PDS. Versava principalmente quanto ao quórum de aprovação de EC (voltava para dois terços); possibilidade de autoconvocação do Congresso por dois terços dos membros de cada Casa; ampliação das imunidades

parlamentares; aumento do número de deputados federais e estaduais, beneficiando os estados nordestinos²²; necessidade de maioria absoluta na Câmara e no Senado para aprovação de decretos-leis; eleição do Presidente da República em quinze de janeiro de 1985; e nova composição do Colégio Eleitoral com maior número de representantes das Assembleias Legislativas.

A Comissão Mista não conseguiu aprovar um parecer no prazo, o qual foi proferido em Plenário pelo relator, Jairo Magalhães, do PDS, no dia 23 de junho. O voto foi pela aprovação, na forma de substitutivo. Pela primeira vez uma PEC era relatada oralmente em Plenário, e isso foi motivo para uma série de questões de ordem elaboradas pela Oposição, que consideravam não haver interpretação regimental possível para isso.

Segundo o art. 47, II, da Constituição vigente (BRASIL, 1967), as PECs tinham o prazo de noventa dias para serem votadas pelo Congresso, após o que seriam consideradas prejudicadas. Era o oposto do decurso de prazo válido para projetos de lei. Neste caso, então, interessava à Oposição, que era contra a PEC, postergar ao máximo as etapas daquela deliberação.

Assim, antes, durante, e logo após a leitura do parecer, os líderes dos partidos oposicionistas se revezaram em diversas questões de ordem sobre a validade do parecer oral, sobre a regularidade da convocação daquela sessão, sobre a existência de quórum para prorrogá-la, sobre a não distribuição dos avulsos com a antecedência determinada pelo Regimento e sobre a leitura apressada, inaudível, e incompleta do parecer pelo relator. Todas foram indeferidas pelo Presidente Jarbas Passarinho, que, segundo denunciou o líder Odacir Klein, estava patrocinando a aprovação da matéria:

Seríamos omissos se, liderando a Oposição, não denunciássemos a atitude do Presidente do Congresso Nacional na condução destes trabalhos e na condução da votação desta matéria. [...] não tem como negar que essa matéria tem prazo para tramitação no dia 16 de setembro, mas que, como o PDS mobilizou a sua bancada para essas datas [23 e 24 de junho], a Presidência do Congresso precisava ajudar a aprovação da matéria nesta oportunidade (DIÁRIO..., 1982f, p. 1285).

Terminada a leitura do parecer, a questão de ordem foi para que a presidência fizesse a verificação de quórum, uma vez que o plenário estava esvaziado. O Presidente indeferiu a questão, iniciou a discussão e, após a fala do primeiro inscrito, disse que encerraria a sessão *ex*

²² Não obstante o bom desempenho da Oposição nas eleições de 1982, o PDS ganhou em todos os Estados do Nordeste e, em decorrência da EC nº 22 (oriunda da PEC nº 25), que conferiu maior representatividade a essa região no Colégio Eleitoral, conseguiu assegurar a sucessão presidencial em 85 (BRANDÃO, 1984).

officio, afirmando ser evidente a falta de quórum. A interpretação da Mesa era de que a Proposta só poderia ficar em discussão por apenas duas sessões, e, com essa manobra, a primeira sessão já estava vencida, acelerando o processo de tramitação.

Na sessão do dia seguinte, mais uma sequência de questões de ordem por parte da Oposição. O senador Itamar Franco (PMDB) alertou para o decurso de prazo do Decreto-Lei nº 1.910 (BRASIL, 1981a), sobre a previdência social, que se daria no dia seguinte, e questionou o fato de a pauta do dia ser a PEC, e não o Decreto-Lei (Itamar era o relator deste, e havia dado parecer pela rejeição). Outra questão de ordem formulada dizia respeito ao fechamento de questão do PDS a favor da PEC, que havia sido registrado na Justiça Eleitoral, abrindo o prazo de cinco dias para os parlamentares recorrerem, caso quisessem. Com a votação da PEC naquele dia, o direito de recurso estaria sendo cerceado. O Presidente, contudo, indeferiu todos os questionamentos. Três oradores discutiram a PEC antes do fim do tempo regimental da sessão, que, assim como a discussão, foi encerrada.

A votação ocorreu em uma nova sessão, no mesmo dia. O requerimento de adiamento apresentado pelo PMDB foi rejeitado na simbólica e na nominal verificada pelo Líder do partido. Um requerimento de preferência para o substitutivo do relator, apresentado pelo PDS, foi aprovado, e prejudicou o pedido de preferência do PMDB para a emenda substitutiva da Oposição. Os encaminhamentos de votação e as falas de líderes ocuparam as duas horas restantes da sessão, mas, contrariando a interpretação regimental costumeira de que o fim do tempo da sessão só não interrompe o processo da votação em si, Passarinho prosseguiu com os trabalhos, entendendo que, como já estavam na fase de votação (que se inicia com os encaminhamentos), a sessão não poderia ser encerrada até que esta fosse ultimada. Em protesto, os líderes oposicionistas comunicaram a retirada de suas bancadas do Plenário, e a PEC foi aprovada em primeiro turno com 228 votos favoráveis.

Logo em seguida, em nova sessão para a discussão e votação em segundo turno, parlamentares questionaram sobre a necessidade do interstício de 48h para que a Comissão Mista elaborasse a redação a ser votada. O Presidente respondeu que, como não havia emenda aprovada, mas apenas o substitutivo na sua integralidade, esta redação estaria dispensada. Novamente, a Oposição se retirou, e, sem discussão, a PEC foi aprovada em segundo turno, com 223 votos. Segundo Brandão (1984), com o fechamento de questão pelo PDS e a presença de dois deputados e dois senadores gravemente enfermos, o Governo alcançou o número de votos necessários à aprovação da Proposta, mesmo com a obstrução da Oposição.

O Decreto-Lei nº 1.910, de 1981 (BRASIL, 1981a), a que o Senador Itamar Franco se referiu, havia sido recebido pelo Congresso dia 26 de abril de 1982. Foi editado 29 dias depois

da entrada em vigor do pacote previdenciário aprovado pelo Congresso no PLN nº 22, mas cujo texto enviado à sanção, fruto de acordo entre as bancadas governista e de Oposição, desagradou o Chefe do Executivo.

Itamar proferiu seu parecer (pela rejeição) em Plenário no dia quinze de junho, já que a Comissão Mista, novamente, não conseguira concluir seus trabalhos no prazo. Durante a discussão, três parlamentares usaram a tribuna, e outros dezessete desistiram ou estavam ausentes. A votação nominal do requerimento de adiamento da votação apresentado pelo PDS não alcançou os votos necessários para o prosseguimento da sessão, que foi encerrada. O Líder do PDS, Cantídio Sampaio, reconheceu que sua bancada, exercendo seu papel de base, “assume a atitude de apresentar um requerimento e envidar os indispensáveis esforços no sentido de assegurar, ainda que por decurso de prazo, a aprovação deste Decreto-Lei” (DIÁRIO..., 1982e, p. 1167). O Presidente do Congresso não voltou a pautar o Decreto-Lei, que foi aprovado por decurso de prazo no dia seguinte à aprovação da PEC nº 25.

8.2 INVERSÃO DE PAPÉIS: UM GOVERNO DE MINORIA

Apesar do esforço do Governo, a Oposição logrou setenta por cento dos votos nas eleições de 82 (BRANDÃO, 1984). No Congresso, embora a base ainda contasse com a maioria no Senado (eram 46 do PDS, 21 do PMDB e um do PTB), até pelos senadores escolhidos indiretamente em 78, e com o maior partido da Câmara, a Oposição reunida tinha a maioria nesta Casa: eram 235 deputados do PDS, duzentos do PMDB, 23 do PDT, treze do PTB e oito do PT (LEONELLI; OLIVEIRA, 2004). Uma maioria apertada, mas, enfim, uma maioria.

Leonelli e Oliveira (2004), à época deputados federais, relatam que logo na sessão inaugural da nova Legislatura, instalada em 1º de fevereiro de 1983, os deputados reeleitos foram surpreendidos pela atitude dos novos, em especial os de esquerda, muitos deles vindos das agitações políticas, movimentos sociais ou assembleias legislativas. Era gritante a diferença entre as sessões anteriores de abertura dos trabalhos e aquela, que vibrava em clima festivo, com galerias cheias e mais de quatro mil pessoas no prédio da Câmara, mostrando nitidamente a vitória da Oposição nas eleições de novembro do ano anterior²³.

Segundo Alves (2005), o apoio popular manifestado das galerias e corredores contribuiu ainda mais para a ousadia dos parlamentares. O Congresso havia adquirido a capacidade de se manter independente do Executivo, mesmo com algumas medidas coercitivas

²³ Este novo Congresso Nacional aprovaria, futuramente, a convocação da Assembleia Nacional Constituinte.

que este, enfraquecido e desorganizado, poderia ainda tentar implementar, provavelmente sem sucesso. A despeito da determinação constitucional quanto à divulgação dos discursos parlamentares, estes voltaram a ter suas críticas ao regime publicadas nos Diários²⁴, e, portanto, voltaram a ser um forte instrumento de atuação para a Oposição. Com a maioria de votos na Câmara e a prerrogativa do uso da palavra aparentemente garantida em virtude do estado terminal em que o regime militar se encontrava, os deputados federais opositores iam recompondo seu potencial de fazer uma obstrução efetiva, que não fosse meramente simbólica.

Pela primeira vez desde o Golpe de 1964, o Congresso tinha uma Oposição forte o suficiente para derrotar no voto propostas que o Governo pretendia impor pelo mecanismo do decurso de prazo. Proposições que exigissem o quórum qualificado de votos e com as quais a Oposição não concordasse não lograriam aprovação, visto que o PDS, sozinho, já não continha sequer o quórum de presença necessário que também era (ainda é) de maioria absoluta. Nas palavras de Leonelli e Oliveira (2004, p. 255), “em todas as cabeças, dos políticos e do povo, estabeleceu-se um raciocínio simples, direto, e até então inédito: a oposição pode ganhar alguma coisa no Parlamento”.

A EC nº 22 (BRASIL, 1999), decorrente da PEC nº 25, estabeleceu que os decretos-leis entrariam em regime de urgência caso não fossem apreciados em sessenta dias, após os quais seriam incluídos automaticamente na pauta durante dez sessões, em dias consecutivos. Depois disso, se ainda não tiverem sido votados, estariam aprovados por decurso de prazo. Mesmo assim, o primeiro ano da nova Legislatura foi marcado pela rejeição de decretos-leis de suma importância para o Governo.

O Decreto-Lei nº 2.024 (Mensagem nº 71, de 25 de maio de 1983) (BRASIL, 1983b) foi recebido pelo Congresso no dia sete de junho. A proposta, segundo Brandão (1984), e na opinião da Oposição, daria ao País uma política restritiva de salários, exigida pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), mentor e controlador da economia brasileira desde dezembro do ano anterior. Para a base governista, era “parte de um elenco de medidas que visa[va] combater a inflação e minorar o grande flagelo do desemprego” (DIÁRIO..., 1983a, p. 1786). A Comissão Mista precisou de sessenta dias para votar um parecer, que concluiu pela rejeição. Com isso, a matéria foi colocada na pauta do Plenário já em regime de urgência, e teve o início da discussão adiado por oito sessões, todas elas por ausência de quórum.

²⁴ Determinar a publicação ou não dos discursos proferidos em plenário faz parte das competências regimentais do Presidente da Câmara. Possivelmente, diante do fortalecimento da instituição, o Presidente à época, deputado Flávio Marfílio (PDS), resolveu retomar as publicações dos discursos na íntegra.

No dia vinte de setembro, a Oposição abriu mão de suas falas inclusive no período das Breves Comunicações, para que a Ordem do Dia fosse adiantada pela ausência de oradores inscritos. O Líder do PMDB, deputado Freitas Nobre, apresentou questão de ordem sobre a aplicabilidade dos dispositivos regimentais relativos à discussão e encaminhamento de matérias em regime de urgência, que previam falas com metade do tempo das matérias ordinárias, e um limite de quatro oradores, apenas. O Presidente Moacyr Dalla decidiu em favor da questão de ordem, motivando um recurso da decisão para o Plenário pelo deputado governista Djalma Bessa.

Deste momento até a efetiva votação do recurso, passaram-se cerca de duas horas, vencidas graças ao grande tumulto provocado por uma sequência de falas, questões de ordem e contraditas. Esta obstrução do PDS fez com que o líder Freitas Nobre votasse contra a decisão que lhe favorecia: “para não impedir a continuidade da sessão, vou ter que votar não” (DIÁRIO..., 1983a, p. 1783). Os demais líderes oposicionistas também votaram contra, e por isso foram mantidos os tempos de fala ordinários, com número ilimitado de oradores inscritos.

Após quatro longas falas de parlamentares da base, tumultuadas por sucessivos pedidos não atendidos de apartes pela Oposição, os líderes acordaram em encerrar a discussão e convocar a sessão para votação no dia seguinte – o último antes do decurso do prazo. Na abertura da sessão, o Líder do PDS no Senado, Aloysio Chaves, questionou o quórum para deliberação. A sessão foi suspensa por meia hora, após o que se seguiram os encaminhamentos. O Líder Ricardo Fiuza apelou aos integrantes do PDS que continuassem dando apoio ao Governo do Presidente Figueiredo e que se unissem à maioria do partido. O Decreto-Lei foi rejeitado por 252 votos a um – 241 votos da Oposição mais 11 dissidentes do PDS.

Cinco Decretos-Leis constavam da pauta da sessão conjunta do final da tarde do dia dezoito de outubro. Quatro deles eram bastante estratégicos para o Poder Executivo: Decreto-Lei nº 2.036 (BRASIL, 1983c), que limitava a remuneração dos servidores das empresas estatais; nº 2.039 (BRASIL, 1983d), que alterava o sistema de cálculo sobre as contribuições previdenciárias não pagas; nº 2.040 (BRASIL, 1983e), que modificava a legislação sobre imposto de renda; e nº 2.045 (BRASIL, 1983f), que era uma nova tentativa de controle da política salarial. Como as medidas afetavam diretamente o bolso dos trabalhadores, houve mobilizações em todo o País, e, conforme discursos proferidos durante as breves comunicações, caravanas vieram à Brasília acompanhar de perto as votações. Muita gente ocupava tanto as galerias quanto o gramado externo do edifício do Congresso Nacional.

A intensa participação popular motivou os líderes do PDS na Câmara e no Senado a enviarem um ofício (DIÁRIO..., 1983b, p. 2118) ao Presidente do Congresso em exercício,

Moacyr Dalla, solicitando providências que assegurassem o livre funcionamento do parlamento, garantindo-se à bancada governista o exercício de seu direito de voto. Dalla convocou reunião da Mesa Diretora, que deliberou, por quatro votos a três, pelo pedido de auxílio ao Ministro da Justiça, no sentido de manter “em estado de alerta um contingente policial adequado, em face das circunstâncias, a ser acionado, se necessário, mediante prévia requisição pela Presidência do Senado Federal” (DIÁRIO..., 1983, p. 2118).

A resposta ao pedido de auxílio foi a edição do Decreto nº 88.888 (BRASIL, 1983a), com base no art. 155 da Constituição, que determinava a adoção de medidas de emergência, em caso de necessidade, na área do Distrito Federal, até o dia doze de dezembro. Entre as medidas previstas, constavam a suspensão do direito de reunião, a intervenção em entidades representativas de classes e categorias profissionais, detenção em edifícios não destinados a réus de crimes comuns, e busca e apreensão em domicílio. Pelas “Razões Determinantes” que acompanhavam o Decreto,

O Distrito Federal, sede dos Poderes da República, está sendo alvo da ação de agitadores recrutados em várias regiões do País que para aqui acorrem em grande número. Como já aconteceu em ocasiões anteriores, a ação de tais elementos é justificada pela intenção de pressionar e intimidar Parlamentares [...], tornando praticamente impossível o funcionamento normal de um dos Poderes [...] (DIÁRIO..., 1983, p. 2117).

Segundo o Líder do PT, deputado Airton Soares, o Decreto, sim, era uma tentativa de intimidar os parlamentares, principalmente os do PDS, a votarem a favor dos Decretos-Leis:

[...] é um ato de desespero, de covardia, simplesmente porque, de repente, nós ousamos fazer funcionar este Congresso, e rejeitar os decretos-leis impostos pelo regime até pouco tempo atrás – isto porque nós temos a maioria aqui dentro e temos o apoio popular voluntário, que vem aqui independentemente de nossa vontade, organizado por seus próprios meios, de todas as partes do País [...] (DIÁRIO..., 1983, p. 2118).

O Decreto foi a última tentativa autoritária do Governo Figueiredo que objetivava ganhar votos no Congresso. O Regime, contudo, não mais atacava a Oposição, que agora contava com a maioria na Câmara: atuava para que parlamentares de seu próprio partido não cedessem à pressão popular.

Iniciada a Ordem do Dia, o Líder Nelson Marchezan apresentou requerimento pedindo preferência para o Decreto-Lei nº 2.045 (BRASIL, 1983f), na tentativa de aprovar o 2.036 (BRASIL, 1983c), que era o primeiro item da pauta, por decurso de prazo (pelo raciocínio

explicitado por Marchezan, o 2.045 sofria uma resistência maior e fatalmente seria rejeitado, mas, caso a votação deste não alcançasse o quórum necessário para o prosseguimento da sessão, o 2.036 estaria preservado). Freitas Nobre alertou que, embora a Oposição quisesse mesmo rejeitar logo o 2.045, o requerimento tinha de ser rejeitado na Câmara, que votava primeiro, pois o Senado, ainda de maioria governista, não contava com o número de senadores necessários e a sessão seria encerrada, caso houvesse verificação, sem que nenhum dos Decretos-Leis fosse votado. Mesmo com o compromisso de Marchezan de não pedir a nominal no Senado, a Câmara rejeitou o requerimento.

O Decreto-Lei nº 2.036 (BRASIL, 1983c) permaneceu como primeiro item e foi rejeitado em votação simbólica, e na nominal verificada pelo Líder pedessista, contou com 253 votos contrários e três favoráveis na Câmara dos Deputados, deixando de ser submetido, portanto, ao crivo do Senado. Esses números mostram que a maioria da bancada do PDS não votou, na tentativa de fazer cair o quórum da sessão. Além disso, houve dissidentes, uma vez que a Oposição, se estivesse toda presente (sabe-se que não estava), contava com 244 cadeiras. Em seguida, rapidamente, os outros três Decretos-Leis foram rejeitados em votações simbólicas, sem questões de ordem, sem discursos, sem intervenções. Diante desse novo cenário, pela primeira vez em praticamente dezenove anos de regime militar, o partido do Governo se calou.

Em 1985 houve um último Colégio Eleitoral para a Presidência da República, que estava sendo disputada por Tancredo Neves, candidato pela Oposição, e Paulo Maluf, pelo PDS. A eleição de Tancredo, primeiro presidente civil após 21 anos de sucessivos governos militares, firmou o fim desse período repressivo, no qual regras foram manipuladas para que a obstrução praticada tanto pela Oposição quanto pela base aliada tivesse como resultado a aprovação das propostas governistas.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O regime militar provocou drásticas alterações na arena legislativa. Para sustentar a si mesmo, manipulou as regras do jogo político e, não sendo suficiente, manipulou também os próprios atores. Em uma ação extremamente autoritária – porém inteligente –, lançou no ordenamento jurídico o instituto da aprovação por decurso de prazo, o qual, conforme se vê nos registros dos diários do Congresso, foi o principal responsável por alterar a interpretação usual da prática da obstrução parlamentar, que a tem como instrumento específico da atuação de uma oposição minoritária.

Já no primeiro AI, a previsão da aprovação por decurso de prazo – também conhecida como votação negativa ou aprovação silenciosa – impediu o engavetamento dos projetos do Governo, assim como a obstrução sistemática da Oposição. Pelo contrário: deu ensejo ao abuso oposto, pois o Executivo não hesitou em servir-se da fração parlamentar que o apoiava para impedir que o Legislativo deliberasse sobre suas propostas. Por diversas vezes a Oposição denunciou que o Governo comandava o esvaziamento do Plenário sempre que previsse alguma dificuldade para conseguir a aprovação de projetos polêmicos ou que provocassem qualquer tipo de desgaste político (COELHO, 1982).

Para uma melhor visualização desse efeito causado pelo instituto do decurso de prazo na obstrução realizada por qualquer dos lados, a Quadro 1, a seguir, sistematiza todas as proposições que tiveram suas deliberações esmiuçadas nesta pesquisa, com seus respectivos processos obstrutivos e os resultados finais das votações.

Quadro 1 - Proposições analisadas, obstrução praticada e resultado final.

Proposição	Obstrução		Resultado
	Minoria	Maioria	
PL nº 1.968 de 1964	Verificação de votação	-	Aprovado (voto)
PLN nº 10 de 1964	Verificação de votação	-	Aprovado (voto)
PL nº 2.745 de 1965	-	Requerimento procedimental	Aprovado (voto)
PL nº 2.956 de 1965	Questões de ordem	-	Aprovado (voto)
Projeto de Constituição de 1967	Bancada se retirou do Plenário	-	Aprovado (voto)
PLN nº 23 de 1966	-	-	Aprovado (voto)
PLN nº 33 de 1968	Verificação de votação	-	Aprovado (voto)
PRC nº 82 de 1968	-	-	Rejeitado
Decreto-Lei nº 1.077 de 1970	Verificação de votação	-	Aprovado (voto)
PRC nº 38 de 1972	-	-	Aprovado
PLN nº 6 de 1976	Verificação de votação	-	Aprovado (voto)
PEC nº 29 de 1976	-	-	Rejeitada

Continua

Continuação			
Decreto-Lei nº 1.632 de 1978	-	Bancada não deu quórum	Aprovado (decurso de prazo)
PEC nº 7 de 1978	Bancada se retirou do Plenário	-	Aprovada
PLN nº 35 de 1978		Bancada não deu quórum	Aprovado (decurso de prazo)
PLN nº 14 de 1979	-	-	Aprovado (voto)
PLN nº 37 de 1979	Verificação de votação	-	Aprovado (voto)
PLN nº 23 de 1981	-	Verificação de quórum, requerimentos procedimentais e questões de ordem	Rejeitado
PLN nº 22 de 1981	-	Verificação de quórum, leitura lenta do parecer, discursos longos	Aprovado (voto)
PLN nº 28 de 1981		Verificação de quórum, requerimento procedimental, bancada não deu quórum	Aprovado (decurso de prazo)
PLN nº 3 de 1982	-	Bancada não deu quórum	Aprovado (decurso de prazo)
PEC nº 25 de 1982	Bancada se retirou do Plenário	Questões de ordem, requerimento procedimental, verificação de votação	Aprovada
Decreto-Lei nº 1.910 de 1981	-	Requerimento procedimental, verificação de votação, bancada se retirou do plenário	Aprovado (decurso de prazo)
Decreto-Lei nº 2.024 de 1983	-	Questões de ordem, recurso contra decisão do presidente, discursos longos, verificação de quórum	Rejeitado
Decreto-Lei nº 2.036 de 1983		Requerimento procedimental, verificação de votação	Rejeitado
Decreto-Lei nº 2.039 de 1983	-	-	Rejeitado
Decreto-Lei nº 2.040 de 1983	-	-	Rejeitado
Decreto-Lei nº 2.045 de 1983	-	-	Rejeitado

Fonte: O autor (2020).

Alguns poucos estudiosos se debruçaram sobre o instituto do decurso no início da década de 80, quando o Congresso também passou a discutir sua revogação ou substituição por outra regra que ajudasse a acelerar a tramitação das matérias de Governo. Weinert (1981, p. 78), por exemplo (com quem concordamos) descreve o instituto como inaceitável, visto que

suprime totalmente “a manifestação do Congresso Nacional naquilo que constitui a sua atividade típica e precípua: a função legiferante”. A professora constitucionalista completa, afirmando não ser concebível, “dentro de um Estado que se pretenda democrático, a existência de diplomas legais despidos da legitimação que somente a aprovação do Poder Legislativo pode emprestar”. No mesmo sentido, mas no âmbito do Congresso Nacional, parlamentares que subscreveram a PEC nº 59 de 1980, a chamada Emenda das Prerrogativas, acrescentam que, justamente por frustrar as contribuições aduzidas pelos representantes eleitos, essa aprovação tácita presta um verdadeiro desserviço à Nação (BRASIL, 1980).

Realmente, observou-se que a obstrução, geralmente (mas nunca exclusivamente) utilizada pela Oposição para tentar impedir a aprovação de matérias ou, ao menos, negociar pontos específicos de texto, nem sempre é antagônica a quem tem o poder de agenda. O período estudado mostrou o inverso: a obstrução foi recurso principalmente da própria base aliada do Governo, que também pretendia impedir a votação, mas visando, como resultado final, a aprovação. Com a maioria do Plenário, a bancada governista conseguia manter o teor original das propostas e evitar que fossem desfiguradas, ou aprová-las sem o custo político de uma votação nominal.

Do lado oposicionista, pouquíssimas vezes se vê o uso de requerimentos procedimentais postergatórios, como adiamentos de votação ou retirada de pauta, em virtude do sempre iminente risco de a matéria não ser votada dentro do prazo instituído. Pelo contrário, enquanto a procrastinação era método do partido do Governo, a Oposição fazia uso de artifícios que acelerassem a tramitação, como requerimentos de prorrogação da sessão e de encerramento da discussão²⁵. Os pedidos de verificação de votação também ganharam diferentes significados: para a Oposição, tinham o efeito de fazer o registro dos votos perante a sociedade, ou era símbolo de protesto, quando somada à retirada da bancada do Plenário; para a base, serviam sempre para adiar as votações, já que o quórum dependia basicamente do partido governista.

Além dos projetos de lei e decretos-leis, as PECs de autoria do Executivo também tiveram alterações significativas no rito de tramitação. O quórum de aprovação foi reduzido de dois terços para maioria absoluta pelo primeiro AI; depois, aumentado novamente para dois terços pela EC nº 1 de 1969 (BRASIL, 1969b, quando o partido do Governo contava com uma folgada maioria de cadeiras no Congresso; e reduzido de novo para maioria absoluta nas medidas outorgadas durante o recesso forçado do Congresso, em abril de 1975. Com o quórum

²⁵ Embora a ampliação dos debates seja uma reivindicação constante das minorias parlamentares, neste contexto, era mais democrático encurtar as discussões do que ter matérias aprovadas sem serem votadas pelo Legislativo federal.

de aprovação sempre acompanhando o tamanho da base parlamentar, o Governo pode impor suas reformas do texto constitucional sem grandes dificuldades. No entanto, a EC nº 1 de 1969 introduziu um decurso de prazo “às avessas” para as PECs, pois, em vez de aprovadas tacitamente, estariam prejudicadas. Para este tipo de proposição, então, a obstrução da Oposição seguiu na forma mais comumente concebida.

Além de interferir nas regras de processo legislativo, o Poder Executivo mexeu diretamente com a força numérica da Oposição. Com os expurgos, a extinção automática das cadeiras dos parlamentares cassados, ao invés da convocação dos suplentes (AI nº 2), e a manipulação das regras eleitorais, o Governo reduziu significativamente o tamanho da bancada oposicionista. Montou, assim, o cenário perfeito para implementar suas políticas: um Congresso obediente, com uma Oposição “de fachada”, que existia para legitimar o regime, mas numericamente insuficiente para lhe causar qualquer contratempo.

A tradicional estratégia obstrutiva de se retirar do Plenário, por muitos anos produziu efeito meramente simbólico, vez que em nada impactava no quórum necessário às votações. A base, por sua vez, pode fazer uso desse artifício sempre que necessário para garantir que se alcançasse o prazo final sem que a proposta legislativa fosse deliberada. Isso só mudou quando a Oposição conseguiu se recompor em número de cadeiras pelas eleições, e em algumas ocasiões de aprovação por quórum qualificado de matérias sem consenso na própria base governista.

A Oposição não deixou de exercer seu direito de apresentar emendas, com o objetivo de formalizar posições ou tentar negociar, com as limitações que a sua baixa força numérica impunha, alguns pontos do texto. No entanto, viu-se que as poucas que lograram aprovação tinham o consentimento do Governo e em nada mudavam a substância das matérias. Ou, em alguns casos, as alterações conseguidas tinham a função justamente de fazer parecer que houve alguma negociação, e que a Oposição participava efetivamente do processo deliberativo.

Desprovida de instrumentos legais e políticos para obstruir, a Oposição fez uso principalmente do direito de fala, nas discussões, nos encaminhamentos e nas questões de ordem, com vistas a imprimir sua posição. Contudo, mesmo o inquestionável direito do parlamentar à fala foi mitigado, quando se inseriu no texto da EC nº 1 de 1969 a proibição de publicação de discursos críticos ao regime. Com essa censura, deputados falavam apenas para dentro do Plenário, ou seja, a voz crítica da Oposição – uma das suas principais razões de ser – não chegava à população brasileira e, portanto, não influía na formação da opinião pública. Por outro lado, o partido do Governo fez uso algumas vezes da também antiga estratégia dos longos

e demasiados discursos, buscando gastar tempo para chegar ao prazo fatal – embora este objetivo fosse conseguido, na maioria dos casos, pela retirada do quórum.

As questões de ordem, utilizadas desde os primórdios da prática obstrutiva, tiveram seu alcance reduzido. Isso porque os Presidentes, tanto da Câmara quanto do Senado, foram, durante todo o período pesquisado, escolhidos pelos Presidentes militares. Embora uns fossem mais e outros menos coniventes com os desmandos vindos do Planalto, em raríssimas vezes decidiram os questionamentos em favor da Oposição, mesmo que para isso suas decisões reformassem interpretações regimentais até então consolidadas como regras.

Ainda sobre a figura do Presidente, este também tem, desde sempre, a prerrogativa de convocar as sessões do Plenário e organizar a pauta. É o chamado “poder de agenda”, que foi largamente utilizado, no sentido da não convocação de sessões para apreciar os projetos sujeitos à aprovação pelo esgotamento do prazo, principalmente durante o governo Figueiredo.

Neste cenário, com a obstrução servindo em maior medida aos interesses da Maioria, a Oposição perdeu, durante muitos anos, praticamente todas as votações de matérias governistas. Isso mudou apenas no momento em que alcançou um número mais expressivo de cadeiras no processo eleitoral, embora as regras postas continuassem as mesmas.

A história contada pelos Diários sobre o que se passou no Plenário durante o período do regime militar mostra que, diferente do que preconizam os conceitos tradicionais sobre a obstrução, esta, a depender das regras postas e da correlação de forças de cada momento político, é instrumento que pode servir aos dois lados da arena legislativa, com diferentes significados e objetivos. Como a ciência política e a história do direito já discorrem suficientemente sobre como ocorre e quais são os efeitos de uma obstrução da minoria parlamentar, resta-nos, portanto, aprofundar na reflexão sobre a obstrução majoritária.

Não se sabe de quando são os primeiros registros de obstrução pela Maioria, tampouco se é tão antiga quanto a realizada pela Minoria. No entanto, é certo que, em um Plenário parlamentar, quanto maior o tamanho numérico de um grupo, maior seu poder de obstrução, e isso faz com que uma obstrução da Maioria seja tão eficiente quanto feroz. Justamente pelo impacto que provoca no processo deliberativo, merece uma maior atenção dos teóricos da área.

Diversos são os contextos em que poderia interessar à Maioria obstruir os trabalhos legislativos. A história mais recente da política brasileira mostra que as razões persistem, mesmo após a revogação do instituto da aprovação por decurso de prazo, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. Aliás, muitos são os fatores que influenciam a Maioria a intervir nos trabalhos legislativos, e por isso o fenômeno obstrutivo se mostra mais complexo quando praticado pelo grupo dominante.

Impedir a aprovação de propostas de iniciativa parlamentar, já ter logrado a aprovação completa de sua própria agenda ou, simplesmente, reduzir a transparência (pelo não debate) perante a população daquilo que está em jogo estão provavelmente entre as principais motivações. Contudo, descrever um rol taxativo dessas causas parece ser uma tarefa bastante difícil, ou, talvez, impossível – e isso corrobora com a ideia de que a obstrução é um conceito em aberto.

Um outro aspecto relevante é a chamada ultratividade dos efeitos das MPs. A substituição do decreto-lei pela medida provisória, promovida pela Carta de 1988, e a posterior regulamentação promovida pela EC nº 32 de 2001 (BRASIL, 2001) deixaram no ordenamento uma lacuna que acaba desaguando numa forma relativa de aprovação por decurso de prazo. Ocorre que os efeitos que as MPs rejeitadas ou que tenham perdido validade produziram durante seus 120 dias de vigência seguem valendo, caso o Congresso Nacional não edite um decreto legislativo dispondo sobre essas relações jurídicas. Em estudo recente, Jacob (2020) levantou que, embora 188 medidas provisórias tenham perdido a eficácia por decurso de prazo entre 2001 e 2019, apenas dois decretos legislativos foram editados pelo Congresso. Nesse sentido, a depender do teor da MP, interessa, e muito, ao Governo tentar obstar sua votação: se o propósito inicial já foi cumprido durante aqueles quatro meses, não tem por que arcar com os custos daquela deliberação.

Em 2007, uma obstrução da Maioria em uma Casa visava conseguir a aprovação de uma matéria na outra. A base aliada do Presidente Lula paralisou completamente os trabalhos do Plenário ao obstruir a votação de seis MPs que estavam trancando a pauta (DE OLHO, 2007). Se fossem votadas na Câmara, passariam a trancar a pauta do Senado, que estava prestes a apreciar a prorrogação da CPMF (Cobrança Provisória sobre Movimentação Financeira), prioridade do Governo naquele momento. O líder do Governo à época, deputado Henrique Fontana, disse que a duração da obstrução dependeria da estratégia da Oposição no Senado (BASE..., 2007), ou seja, a Câmara ficaria parada até que a Oposição no Senado aceitasse votar a prorrogação do imposto.

Por uma razão totalmente alheia à agenda deliberativa, em 2011, a maioria dos partidos da base aliada da Presidente Dilma Rousseff decidiu obstruir todas as votações da Câmara por uma semana. O motivo, neste caso, foi a insatisfação com o “comando político da Presidente”, o que incluía uma “faxina” nos Ministérios entregues a estes partidos, bem como a demora na liberação de emendas parlamentares (INSATISFEITA..., 2011). Aqui, a barganha aparece como objetivo do processo obstrutivo.

Se, por um lado, é legítima a decisão parlamentar de não decidir, por outro, o processo obstrutivo da Maioria que leva à “não decisão” passa, muitas vezes, pela supressão do debate – o que a Minoria só faz, por falta de interesse e de capacidade, em situações excepcionais. Isso prejudica o processo deliberativo como um todo, já que sua finalidade primeira é garantir um debate público aberto e transparente na elaboração das novas leis.

Eliminar a prova da discussão prejudica o funcionamento institucional do EDD, ao passo que impede a construção democrática do arcabouço legal do País, bem como o exercício da representatividade política. Ou seja, utilizando-se de seu incontestável poder numérico, a Maioria, quando obstrui, coloca seus interesses acima do próprio princípio democrático.

Interessante notar que a Minoria costuma usar principalmente o artifício dos longos debates em seu processo de obstrução, já que normalmente não tem votos suficientes para retirar matérias de pauta ou reduzir o quórum a ponto de impedir o andamento das sessões plenárias. A obstrução, portanto, nomeia processos e procedimentos que são eventualmente opostos.

Paul Veyne, em sua obra *Foucault revoluciona a História*, trata de elucidar essa imprescindibilidade da atenção que a teoria deve dar à prática, a fim de evitar a construção de conceitos perenes para objetos que seguramente são flexíveis:

Os objetos parecem determinar nossa conduta, mas, primeiramente, nossa prática determina esses objetos. Portanto, partamos, antes, dessa própria prática, de tal modo que o objeto ao qual ela se aplique só seja o que é relativamente a ela (no sentido em que um “beneficiário” é beneficiário porque o faço beneficiar-se de alguma coisa, e em que, se guio também, esse alguém é o guiado). A relação determina o objeto, e só existe o que é determinado (VEYNE, 1982, p. 159).

Reconstruir os processos obstrutivos ao longo dos anos mostra que as teorias já formuladas procuram inutilmente escapar do dilema apontado por Veyne em sua leitura de Foucault. O que se buscou fazer aqui foi trazer à tona a memória das práticas de obstrução durante os anos do regime militar no Brasil. Não obstante o pequeno recorte temporal, foi suficiente para mostrar que os sujeitos, as práticas e as interpretações deste fenômeno flutuam. O clichê teórico que atribui a obstrução a oposições minoritárias e inflexíveis não resiste a uma pequena investida historiográfica. Logo, fica claro que a disputa pelo tempo – essência de qualquer obstrução - no processo legislativo não se resume a uma maioria apressada que se digladiava contra uma minoria recalcitrante. Os instrumentos que controlam o tempo da deliberação numa legislatura são mobilizados permanentemente por um e outro lado, com propósitos, configurações e resultados muito diferentes. Teorizar essas possibilidades pode ser

um esforço válido, desde que rompa com a premissa ingênua de que a desaceleração ou paralisação do processo legislativo é um monopólio da minoria parlamentar.

REFERÊNCIAS

ALVES, Maria Helena Moreira. **Estado e Oposição no Brasil**. Bauru: Edusc, 2005.

AURO Soares de Moura Andrade. *In*: DICIONÁRIO Histórico-Biográfico Brasileiro. Rio de Janeiro: FGV CPDOC, 2001. Disponível em: <https://bit.ly/32s714K>. Acesso em: 4 abr. 2020.

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **História da Constituição Brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964**. Brasília: Edições Câmara, 2012.

BARZOTTO, Luis Fernando. **A Democracia na Constituição**. Porto Alegre: Unisinos, 2003.

BASE vai obstruir votações para agilizar CPMF no Senado. **Agência Câmara de Notícias**, Brasília, 27 nov. 2007. Disponível em: <https://bit.ly/33lPknE>. Acesso em: 28 jul. 2020

BIICKER, Joseph. Obstruction of Parliamentary Proceedings. *In*: **CONSTITUTIONAL and Parliamentary Information**. [S. l.]: Association of Secretaries General of Parliaments, 1989. Disponível em: <https://bit.ly/2ZkND7x>. Acesso em: 8 abr. 2019.

BRANDÃO, Anna Lúcia. **A resistência parlamentar após 64**. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1984.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: <https://bit.ly/33tl8VQ>. Acesso em: 30 jan. 2019.

BRASIL. **Ato Complementar nº 102, de 1º de abril de 1977**. Fica decretado o recesso do Congresso Nacional, nos termos do art. 2º e seus parágrafos do Ato Institucional n. 5, de 13 de dezembro de 1968. Brasília: Presidência da República, 1977. Disponível em: <https://bit.ly/2BRYHQP>. Acesso em: 15 set. 2019.

BRASIL. **Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964**. Dispõe sobre a manutenção da Constituição Federal de 1946 e as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as modificações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da revolução Vitoriosa. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1964a. Disponível em: <https://bit.ly/2ZG8KRV>. Acesso em: 15 jul. 2019.

BRASIL. **Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965**. Mantem a Constituição Federal de 1946, as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as alterações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da Revolução de 31.03.1964, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1965a. Disponível em: <https://bit.ly/3fKMKv0>. Acesso em: 15 jul. 2019.

BRASIL. **Ato Institucional nº 4, de 7 de dezembro de 1966**. Convoca o Congresso Nacional para se reunir extraordinariamente, de 12 de dezembro de 1966 a 24 de janeiro de 1967, para discursão, votação e promulgação do projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1966a. Disponível em: <https://bit.ly/39aklMd>. Acesso em: 15 jul. 2019.

BRASIL. Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968. São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1968. Disponível em: <https://bit.ly/3gkYZhW>. Acesso em: 15 dez. 2019.

BRASIL. Ato Institucional nº 16, de 14 de outubro de 1969. Declara a vacância dos cargos e fixa data para eleições e posse de Presidente e Vice-Presidente da República, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1969a. Disponível em: <https://bit.ly/3eENZKz>. Acesso em: 15 jul. 2019.

BRASIL. Decreto nº 88.888, de 19 de outubro de 1983. Dispõe sobre o estabelecimento de Medidas de Emergência na área do Distrito Federal e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1983a. Disponível em: <https://bit.ly/32wQT1J>. Acesso em: 20 ago. 2019.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.077 de 1970, de 26 de janeiro de 1970. Dispõe sobre a execução do artigo 153, § 8º, parte final, da Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Presidência da República, 1970. Disponível em: <https://bit.ly/30t7mS5>. Acesso em: 20 ago. 2019.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.632, de 4 de agosto de 1978. Dispõe sobre a proibição de greve nos serviços públicos e em atividades essenciais de interesse da segurança nacional. Brasília: Presidência da República, 1978a. Disponível em: <https://bit.ly/32B2UmL>. Acesso em: 20 ago. 2019.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.910 de 1981, de 29 de dezembro de 1981. Dispõe sobre contribuições para o custeio da Previdência Social e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1981a. Disponível em: <https://bit.ly/30oeIWSL>. Acesso em: 20 ago. 2019.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.024 de 1983, de 25 de maio de 1983. Dá nova redação ao artigo 2º da Lei Nº 6.708, de 30 de outubro de 1979, que dispõe sobre a correção automática dos salários, modifica a política salarial e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1983b. Disponível em: <https://bit.ly/2WySvEo>. Acesso em: 20 ago. 2019.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.036 de 1983, de 28 de junho de 1983. Estabelece limite de remuneração mensal para os servidores, empregados e dirigentes da Administração Pública Direta e Autárquica da União e das respectivas entidades estatais, bem como para os do Distrito Federal e dos Territórios, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1983c. Disponível em: <https://bit.ly/30DTggP>. Acesso em: 20 ago. 2019.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.039, de 29 de junho de 1983. Altera a sistemática de cálculo da correção monetária incidente sobre as contribuições de previdência social não pagas, estabelecida do Decreto-lei nº 1.816, de 10 de dezembro de 1980. Brasília: Presidência da República, 1983d. Disponível em: <https://bit.ly/30tTfm2>. Acesso em: 11 nov. 2019.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.040, de 30 de junho de 1983**. Altera a legislação do imposto de renda e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1983e. Disponível em: <https://bit.ly/30tTeaW>. Acesso em: 11 nov. 2019.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.045 de 1983, de 13 de julho de 1983**. Altera a Lei nº 6.708, de 30 de outubro de 1979, que trata da política salarial, e a Lei nº 7.069, de 20 de dezembro de 1982, que dispõe sobre o reajustamento de alugueres em locações residenciais, adota medidas no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1983f. Disponível em: <https://bit.ly/2Cjlt4m>. Acesso em: 20 ago. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional de nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Brasília: Presidência da República, 1969b. Disponível em: <https://bit.ly/33xvmED>. Acesso em: 27 de jun. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 7, de 13 de abril de 1977**. Incorpora ao texto da Constituição Federal disposições relativas ao Poder Judiciário. Brasília: Presidência da República, 1977b. Disponível em: <https://bit.ly/3oN9PCc>. Acesso em: 25 jul. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional de nº 11, de 13 de outubro de 1978**. Altera dispositivos da Constituição Federal. Brasília: Presidência da República, 1978b. Disponível em: <https://bit.ly/3jkWBcQ>. Acesso em: 27 de jun. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional de nº 14, de 3 de junho de 1965**. Altera o inciso IX do art. 124 e o art. 139 da Constituição Federal. Brasília: Presidência da República, 1965b. Disponível em: <https://bit.ly/30t9iKl>. Acesso em: 27 de jun. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional de nº 22, de 18 de março de 1999**. Acrescenta parágrafo único ao art. 98 e altera as alíneas "i" do inciso I do art. 102 e "c" do inciso I do art. 105 da Constituição Federal. Brasília: Presidência da República, 1999. Disponível em: <https://bit.ly/30t9CZz>. Acesso em: 27 de jun. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional de nº 32, de 11 de setembro de 2001**. Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2001. Disponível em: <https://bit.ly/3i2ytu2>. Acesso em: 27 de jun. 2019.

BRASIL. **Lei nº 4.464, de 9 de novembro de 1964**. Dispõe sobre os Órgãos de Representação dos Estudantes e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1964b. Disponível em: <https://bit.ly/2WuO0dW>. Acesso em: 22 out. 2019.

BRASIL. **Lei nº 4.740, de 15 de julho 1965**. Lei Orgânica dos Partidos Políticos. Brasília: Presidência da República, 1965c. Disponível em: <https://bit.ly/2OEJEMU>. Acesso em: 12 dez. 2019.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte. **Resolução nº 1, de 1987**. Estabelece normas preliminares para funcionamento da Assembléia Nacional Constituinte, até a aprovação de seu Regimento Interno. Brasília: Câmara dos Deputados, 1987. Disponível em: <https://bit.ly/31w8JBr>. Acesso em: 22 ago. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **MSC 607/1981**. Com fundamento no artigo 29, parágrafo primeiro, letra 'b', da Constituição, convoco extraordinariamente o Congresso Nacional no período de 06 de dezembro de 1981 a 15 de janeiro de 1982, para discussão e votação das seguintes proposições, ora em tramitação nas duas casas [...] F) Mensagens sobre indicação de embaixadores. Brasília: Câmara dos Deputados, 1981b. Disponível em: <https://bit.ly/2EiG8Gf>. Acesso em: 15 maio 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Prerrogativas do Poder Legislativo. Proposta de Emenda à Constituição apresentada pelo Presidente da Câmara dos Deputados, em abril de 1980. **Textos & documentos**, Brasília, v. 2, n. 4 p. 5-14, abr. 1980.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1968, de 1964**. Cria o Serviço Nacional de Informação. Brasília: Câmara dos Deputados, 1964c. Disponível em: <https://bit.ly/3fNJ4Zp>. Acesso em: 7 dez. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Resolução 38/1972**. Dispõe sobre o Regimento Interno. Brasília: Câmara dos Deputados, 1972a. Disponível em: <https://bit.ly/3hgKzQ5>. Acesso em: 25 abr. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 7, de 1978**. Altera dispositivos da Constituição Federal. Brasília: Câmara dos Deputados, 1978c. Disponível em: <https://bit.ly/3fJ9hrQ>. Acesso em: 14 jul. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 25, de 1982**. Altera dispositivos da Constituição Federal. Brasília: Câmara dos Deputados, 1982. Disponível em: <https://bit.ly/2OCvgor>. Acesso em: 14 jul. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 29, de 1976**. Incorpora ao texto da Constituição Federal disposições resultantes de emendas aos artigos que menciona. (reforma do Judiciário). Brasília: Câmara dos Deputados, 1976. Disponível em: <https://bit.ly/2OA4zRv>. Acesso em: 14 jul. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 17, de 1989**. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1989. Disponível em: <https://bit.ly/34yiGPR>. Acesso em: 25 abr. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução da Câmara dos Deputados nº 50, de 1964**. Adapta o Regimento Interno às disposições do Ato Institucional, dispõe sobre a apresentação de emendas e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 1964d. Disponível em: <https://bit.ly/3hm6h5n>. Acesso em: 15 abr. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução da Câmara dos Deputados nº 81, de 1964**. Estabelece normas especiais para tramitação de emendas constitucionais e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 1964e. Disponível em: <https://bit.ly/32yHgiV>. Acesso em: 15 abr. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução da Mesa de 22 de Janeiro de 1964**. Consolida o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília: Câmara dos Deputados, 1964f. Disponível em: <https://bit.ly/2WFj1vJ>. Acesso em: 11 maio 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Projeto de Lei 2745/1965**. Institui o Código Eleitoral. Brasília: Câmara dos Deputados, 1965d. Disponível em: <https://bit.ly/3fJ9HhU>. Acesso em: 17 nov. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Projeto de Lei 2956/1965**. Estabelece novos casos de inelegibilidade, com fundamento no artigo segundo da Emenda Constitucional nº 14. Brasília: Câmara dos Deputados, 1965e. Disponível em: <https://bit.ly/2ZHHRxe>. Acesso em: 17 nov. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 23/1966**. Regula a Liberdade de manifestação do pensamento e de informação. Brasília: Presidência da República, 1966b. Disponível em: <https://bit.ly/2CtQ0w6>. Acesso em: 7 dez. 2019.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 14, de 1979**. Revoga dispositivo da lei 5449, de 04 de junho de 1968, os decretos-leis 672 e 1273, respectivamente de 03 de julho de 1969 de 29 de maio de 1973, e da outras providências. Brasília: Senado Federal, 1979. Disponível em: <https://bit.ly/3eOx2O1>. Acesso em: 15 jul. 2019.

BURDEAU, Georges. **A Democracia**. Lisboa: Publicações Europa-América, 1969.

CARDOSO, Adauto Lucio. *In*: DICIONÁRIO Histórico-Biográfico Brasileiro. Rio de Janeiro: FGV CPDOC, 2001. Disponível em: <https://bit.ly/2CKImgB>. Acesso em: 7 abr. 2020.

CARVALHO, Cristiano Viveiros de. **Controle judicial e processo legislativo**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2002.

CELIO de Oliveira Borja. *In*: DICIONÁRIO Histórico-Biográfico Brasileiro. Rio de Janeiro: FGV CPDOC, 2001. Disponível em: <https://bit.ly/2ZCBM50>. Acesso em: 4 abr. 2020.

COELHO, Inocêncio Mártires. As prerrogativas do Poder Legislativo e a aprovação de leis por decurso de prazo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 19, n. 73, jan./mar., 1982. Disponível em: <https://bit.ly/2F41p7n>. Acesso em: 20 set. 2019.

CONTOS da Câmara 2: depoimentos de servidores nos 180 anos do Legislativo. Brasília: Edições Câmara, 2008. Disponível em: <https://bit.ly/2CY4FzR>. Acesso em: 23 set. 2019.

COUTO, André. Partido Popular (PP). *In*: FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Atlas Histórico do Brasil**. Rio de Janeiro: FGV CPDOC, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3jk6tDF>. Acesso em: 20 mar. 2020.

DALLA, Moacir. *In*: DICIONÁRIO Histórico-Biográfico Brasileiro. Rio de Janeiro: FGV CPDOC, 2001. Disponível em: <https://bit.ly/3hdKyfL>. Acesso em: 20 abr. 2020.

DE OLHO na CPMF, base aliada adia de novo votação de MPs. **Agência Câmara de Notícias**, Brasília, 4 dez. 2007. Disponível em: <https://bit.ly/2D9X69q>. Acesso em: 28 jul. 2020.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, ano 31, n. 49, 21 maio 1976a. Disponível em: <https://bit.ly/3fWSUYO>. Acesso em: 14 abr. 2019.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, ano 31, n. 72, 24 jun. 1976b. Disponível em: <https://bit.ly/2CUKnHs>. Acesso em: 14 abr. 2019.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, ano 32, n. 18, 25 mar. 1977a. Disponível em: <https://bit.ly/32womcA>. Acesso em: 14 abr. 2019.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, ano 32, n. 21, 31 mar. 1977b. Disponível em: <https://bit.ly/2WKMsN9>. Acesso em: 14 abr. 2019.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, ano 33, n. 78, 29 jun. 1978a. Disponível em: <https://bit.ly/30ymNbk>. Acesso em: 14 abr. 2019.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, ano 33, n. 135, 19 out. 1978b. Disponível em: <https://bit.ly/3eRei0u>. Acesso em: 14 abr. 2019.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, ano 33, n. 139, 25 out. 1978c. Disponível em: <https://bit.ly/3hjrCRx>. Acesso em: 14 abr. 2019.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, ano 33, n. 153, 22 nov. 1978d. Disponível em: <https://bit.ly/3ecLe4G>. Acesso em: 14 abr. 2019.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, ano 33, n. 154, 23 nov. 1978e. Disponível em: <https://bit.ly/3jsx55Q>. Acesso em: 14 abr. 2019.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, ano 33, n. 155, 24 nov. 1978f. Disponível em: <https://bit.ly/383ieeD>. Acesso em: 14 abr. 2019.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, ano 33, n. 158, 29 nov. 1978g. Disponível em: <https://bit.ly/3243kBc>. Acesso em: 14 abr. 2019.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, ano 34, n. 1, 2 fev. 1979a. Disponível em: <https://bit.ly/2D3ebS0>. Acesso em: 14 abr. 2019.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, ano 34, n. 77, 29 jun. 1979b. Disponível em: <https://bit.ly/39fN1nh>. Acesso em: 14 abr. 2019.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, ano 34, n. 93, 22 ago. 1979c. Disponível em: <https://bit.ly/3fM9TNn>. Acesso em: 14 abr. 2019.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, ano 34, n. 94, 23 ago. 1979d. Disponível em: <https://bit.ly/2CX0QdS>. Acesso em: 14 abr. 2019.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, ano 34, n. 134, 20 out. 1979e. Disponível em: <https://bit.ly/2CPhvAn>. Acesso em: 14 abr. 2019.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, ano 34, n. 154, 22 nov. 1979f. Disponível em: <https://bit.ly/2CYkhmV>. Acesso em: 14 abr. 2019.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, ano 36, n. 1, 27 fev. 1981a. Disponível em: <https://bit.ly/2D3ebS0>. Acesso em: 14 abr. 2019.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, ano 36, n. 107, 18 set. 1981b. Disponível em: <https://bit.ly/39hIGzS>. Acesso em: 14 abr. 2019.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, ano 36, n. 109, 22 set. 1981c. Disponível em: <https://bit.ly/2D4nIIQS>. Acesso em: 14 abr. 2019.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, ano 36, n. 129, 21 out. 1981d. Disponível em: <https://bit.ly/3hl4Fsk>. Acesso em: 14 abr. 2019.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, ano 36, n. 131, 23 out. 1981e. Disponível em: <https://bit.ly/32CQpqJ>. Acesso em: 14 abr. 2019.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, ano 36, n. 134, 28 out. 1981f. Disponível em: <https://bit.ly/3jnMFj0>. Acesso em: 14 abr. 2019.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, ano 36, n. 157, 2 dez. 1981g. Disponível em: <https://bit.ly/3eUV2PB>. Acesso em: 14 abr. 2019.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, ano 37, n. 1, 7 jan. 1982a. Disponível em: <https://bit.ly/2E3nWQQ>. Acesso em: 14 abr. 2019.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, ano 37, n. 2, 8 jan. 1982b. Disponível em: <https://bit.ly/2WEwnIy>. Acesso em: 14 abr. 2019.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, ano 37, n. 19, 24 mar. 1982c. Disponível em: <https://bit.ly/2ZYSADD>. Acesso em: 14 abr. 2019.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, ano 37, n. 41, 29 abr. 1982d. Disponível em: <https://bit.ly/2ZIBWb4>. Acesso em: 14 abr. 2019.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, ano 37, n. 74, 16 jun. 1982e. Disponível em: <https://bit.ly/39qitiN>. Acesso em: 14 abr. 2019.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, ano 37, n. 80, 24 jun. 1982f. Disponível em: <https://bit.ly/3hln88d>. Acesso em: 14 abr. 2019.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, ano 38, n. 113, 21 set. 1983a. Disponível em: <https://bit.ly/3hkWGvv>. Acesso em: 14 abr. 2019.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, ano 38, n. 133, 20 out. 1983b. Disponível em: <https://bit.ly/3hjoyQz>. Acesso em: 14 abr. 2019.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, ano 19, n. 51, 6 out. 1964a. Disponível em: <https://bit.ly/3eRevRf>. Acesso em: 14 abr. 2019.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, ano 19, n. 61, 23 out. 1964b. Disponível em: <https://bit.ly/3hsNNQI>. Acesso em: 14 abr. 2019.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, ano 19, n. 63, 10 abr. 1964c. Disponível em: <https://bit.ly/30oxEok>. Acesso em: 14 abr. 2019.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, ano 19, n. 92, 26 maio 1964d. Disponível em: <https://bit.ly/3fMT7h3>. Acesso em: 14 abr. 2019.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, ano 20, n. 19, 11 mar. 1965a. Disponível em: <https://bit.ly/2ZS0D4R>. Acesso em: 14 abr. 2019.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, ano 20, n. 26, 18 maio 1965b. Disponível em: <https://bit.ly/2WQhkvy>. Acesso em: 14 abr. 2019.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, ano 20, n. 43, 24 abr. 1965c. Disponível em: <https://bit.ly/32JIRCP>. Acesso em: 14 abr. 2019.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, ano 20, n. 83, 23 jun. 1965d. Disponível em: <https://bit.ly/2OQgYkj>. Acesso em: 14 abr. 2019.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, ano 20, n. 92, 7 jul. 1965e. Disponível em: <https://bit.ly/2WCzAIY>. Acesso em: 14 abr. 2019.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, ano 20, n. 158, 26 out. 1965f. Disponível em: <https://bit.ly/2WBY8Si>. Acesso em: 14 abr. 2019.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, ano 20, n. 161, 29 out. 1965g. Disponível em: <https://bit.ly/3hlxvJb>. Acesso em: 14 abr. 2019.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, ano 20, n. 164, 5 nov. 1965h. Disponível em: <https://bit.ly/3jixyY9>. Acesso em: 14 abr. 2019.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, ano 21, n. 55, 13 dez. 1966a. Disponível em: <https://bit.ly/3eQ4DHI>. Acesso em: 14 abr. 2019.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, ano 21, n. 61, 19 dez. 1966b. Disponível em: <https://bit.ly/2EKccDd>. Acesso em: 14 abr. 2019.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, ano 21, n. 64, 22 dez. 1966c. Disponível em: <https://bit.ly/33m832q>. Acesso em: 14 abr. 2019.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, ano 22, n. 1, 6 jan. 1967a. Disponível em: <https://bit.ly/2BfXbaI>. Acesso em: 14 abr. 2019.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, ano 22, n. 13, 20 jan. 1967b. Disponível em: <https://bit.ly/2ZKewlt>. Acesso em: 14 abr. 2019.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, ano 22, n. 14, 21 jan. 1967c. Disponível em: <https://bit.ly/2ZJEmWM>. Acesso em: 14 abr. 2019.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, ano 22, n. 15, 22 jan. 1967d. Disponível em: <https://bit.ly/32F6nRw>. Acesso em: 14 abr. 2019.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, ano 22, n. 137, 17 out. 1967e. Disponível em: <https://bit.ly/2ZR0T7g>. Acesso em: 14 abr. 2019.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, ano 23, n. 79, 10 out. 1968a. Disponível em: <https://bit.ly/3fKJ64f>. Acesso em: 14 abr. 2019.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, ano 23, n. 96, 8 nov. 1968b. Disponível em: <https://bit.ly/3fL9gni>. Acesso em: 14 abr. 2019.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, ano 23, n. 218, 11 dez. 1968c. Disponível em: <https://bit.ly/2E8IWFH>. Acesso em: 14 abr. 2019.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, ano 23, n. 219, 12 dez. 1968d. Disponível em: <https://bit.ly/30kLE3v>. Acesso em: 14 abr. 2019.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, ano 25, n. 14, 18 abr. 1970. Disponível em: <https://bit.ly/32zi8J9>. Acesso em: 14 abr. 2019.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, supl. ao n. 66, 27 maio 1965i. Disponível em: <https://bit.ly/2CwfCIW>. Acesso em: 14 abr. 2019.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, supl. ao n. 67, 28 maio 1965j. Disponível em: <https://bit.ly/30uhOJ0>. Acesso em: 14 abr. 2019.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, supl. ao n. 95, 10 jul. 1965k. Disponível em: <https://bit.ly/3gnjCu0>. Acesso em: 14 abr. 2019.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, supl. ao n. 159, 27 out. 1965l. Disponível em: <https://bit.ly/3eNWSBR>. Acesso em: 14 abr. 2019.

ERNANI Satiro. *In: DICIONÁRIO Histórico-Biográfico Brasileiro*. Rio de Janeiro: FGV CPDOC, 2001. Disponível em: <https://bit.ly/2CtyRme>. Acesso em: 10 jun. 2020.

ERNESTO Pereira Lopes. *In: DICIONÁRIO Histórico-Biográfico Brasileiro*. Rio de Janeiro: FGV CPDOC, 2001. Disponível em: <https://bit.ly/3fmIX67>. Acesso em: 10 jun. 2020.

INÁCIO, Magna. Oposições e obstrução parlamentar no Brasil pós-redemocratização. *In: CONGRESO ESPAÑOL DE CIENCIA POLITICA Y DE LA ADMINISTRACION*, 8., 2007, Valencia. **Grupo de trabajo 12 comportamiento político, información y control de los gobiernos en nuevas democracias**. Valência: Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración, 2007. Disponível em: <https://bit.ly/3mqimJ9>. Acesso em: 20 out. 2019e.

INSATISFEITA com Dilma, base aliada obstrui votações. **Veja**, Rio de Janeiro, 11 ago. 2011. Disponível em: <https://bit.ly/2PirW28>. Acesso em: 28 jul. 2020.

JACOB, Mariana Gondim. **Medidas Provisórias, efeitos permanentes**: análise dos impactos da não regulamentação dos efeitos das medidas rejeitadas pelo Congresso Nacional. 2020. Dissertação (Mestrado profissional em Poder Legislativo) - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Câmara dos Deputados, Brasília, 2020.

JELLINEK, Georg. Parliamentary Obstruction. **Political Science Quarterly**, New York, v. 19, n. 4, p. 579-588, 1904. Disponível em: <https://bit.ly/3j4fh0j>. Acesso em: 25 jan. 2019.

JOAO Batista Ramos. *In*: DICIONÁRIO Histórico-Biográfico Brasileiro. Rio de Janeiro: FGV CPDOC, 2001. Disponível em: <https://bit.ly/2ZDxoCV>. Acesso em: 5 abr. 2020.

JOSÉ Bonifacio Lafayette de Andrada. *In*: DICIONÁRIO Histórico-Biográfico Brasileiro. Rio de Janeiro: FGV CPDOC, 2001a. Disponível em: <https://bit.ly/2OkJJFA>. Acesso em: 15 jan. 2019.

JOSÉ de Magalhaes Pinto. *In*: DICIONÁRIO Histórico-Biográfico Brasileiro. Rio de Janeiro: FGV CPDOC, 2001b. Disponível em: <https://bit.ly/2HHX4YP>. Acesso em: 18 abr. 2020.

KELSEN, Hans. **A democracia**. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

LAISNER, Regina. Democracia e justiça: em busca de uma nova relação em Rawls. **Leviathan**, São Paulo, n. 1, p. 329-349, 2004. Disponível em: <https://bit.ly/30c4hW3>. Acesso em: 27 set. 2019;

LEONELLI, Domingos; OLIVEIRA, Dante. **Diretas já**: 15 meses que abalaram a ditadura. Rio de Janeiro: Record, 2004.

MARCILIO, Flavio. *In*: DICIONÁRIO Histórico-Biográfico Brasileiro. Rio de Janeiro: FGV CPDOC, 2001. Disponível em: <https://bit.ly/30ppRGJ>. Acesso em: 5 abr. 2020.

MATA-MACHADO, Edgar de Godoi da. O direito de obstrução. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, v. 4, p. 127-134, out. 1952. Disponível em: <https://bit.ly/2OquL0S>. Acesso em: 12 mar. 2020.

MAY, Erskine. **Parliamentary practice**. 19. ed. London: Butterworths, 1976.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. **Introdução à história dos partidos políticos brasileiros**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

NILO de Sousa Coelho. *In*: DICIONÁRIO Histórico-Biográfico Brasileiro. Rio de Janeiro: FGV CPDOC, 2001. Disponível em: <https://bit.ly/30INn7L>. Acesso em: 20 abr. 2020.

OLAVO Bilac Pereira Pinto. *In*: DICIONÁRIO Histórico-Biográfico Brasileiro. Rio de Janeiro: FGV CPDOC, 2001. Disponível em: <https://bit.ly/3h5HSRi>. Acesso em: 15 jan. 2019.

OLIVEIRA, Paulo Affonso Martins de; HOLANDA, Tarcísio. **O Congresso em meio século**. Brasília: Edições Câmara, 2009.

PAIVA, Mozart Vianna de. Prefácio. *In*: PACHECO, Luciana Botelho; RICCI, Paolo. **Normas regimentais da Câmara dos Deputados do império aos dias de hoje**. Brasília: Edições Câmara, 2017.

PASCOAL Ranieri Mazzilli. *In*: DICIONÁRIO Histórico-Biográfico Brasileiro. Rio de Janeiro: FGV CPDOC, 2001. Disponível em: <https://bit.ly/32pTOZT>. Acesso em: 4 abr. 2020.

PETRONIO Portela Nunes. *In*: DICIONÁRIO Histórico-Biográfico Brasileiro. Rio de Janeiro: FGV CPDOC, 2001. Disponível em: <https://bit.ly/3muYZii>. Acesso em: 18 abr. 2020.

RAWLS, John. **Democracia e justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. 4. ed. rev. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

REGO, Antonio Carlos Pojo do. **O Congresso brasileiro e o regime militar (1964-1985)**. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

RUTHERFORD, Geddes W. Some Aspects of Parliamentary Obstruction. **The Sewanee Review**, Sewanee, v. 22, n. 2, p. 166–180, Apr. 1914. Disponível em: <https://bit.ly/3gVHsNg>. Acesso em: 29 ago. 2019.

SKIDMORE, Thomas. **Brasil: de Castelo a Tancredo**. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

VEYNE, Paul Marie. **Como se escreve a história e Foucault revoluciona a história**. Brasília: Universidade de Brasília, 1982.

VIANA FILHO, Luis. *In*: DICIONÁRIO Histórico-Biográfico Brasileiro. Rio de Janeiro: FGV CPDOC, 2001. Disponível em: <https://bit.ly/30qIuKu>. Acesso em: 20 abr. 2020.

VIEIRA, Fernando Sabóia. **Efeitos das regras procedimentais legislativas nas decisões da Câmara dos Deputados**. 2018. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2HuPlgL>. Acesso em: 21 abr. 2019.

WEINERT, Iduna E. Prerrogativas do Poder Legislativo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 18, n. 69, jan./mar., 1981. Disponível em: <https://bit.ly/34pm0eU>. Acesso em: 3 set. 2018.