

TRANSIÇÃO POLÍTICA, CONTROLE PARLAMENTAR E SUPREMA CORTE NA HISTÓRIA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA

CLEMERSON MERLIN CLEVE¹

DANIELA URTADO²

*Que tempos são esses, em que
é quase um crime*

falar de coisas inocentes.

Pois implica silenciar tantos horrores!

(Bertold Brecht. Aos que vierem depois de nós.)

RESUMO: A pesquisa investiga o papel de instituições no contexto de mudança do regime autoritário na história constitucional brasileira. As Propostas de Emenda à Constituição que tinham por objeto a prorrogação dos mandatos de prefeitos, vice-prefeitos e vereadores, durante a ditadura militar, situam-se no cenário de transição política e envolveram embates entre governo e oposição. O mandado de segurança nº 20.257, impetrado pelos senadores Itamar Franco e Mendes Canale em 1980 colocou o Supremo Tribunal Federal em posição de interferir no debate político. A atuação do STF e sua interação com o Congresso Nacional revelam como as instituições se comportaram durante a transição política, autorizando, igualmente, conhecer o modo como o STF desenhava sua competência nos anos 1980 diante do contexto político transicional.

1052

PALAVRAS-CHAVE: Direito Constitucional Brasileiro; Transição Política; Controle de Constitucionalidade; Congresso Nacional; Supremo Tribunal Federal.

ABSTRACT: The research investigates the role of institutions within the context of the transition from an authoritarian regime in Brazilian constitutional history. The Constitutional Amendment Proposals aimed at extending the mandates of mayors, deputy mayors, and city council members during the military dictatorship are situated within the framework of political transition and involved conflicts between the government and the opposition. The writ of mandamus No. 20,257, filed by Senators Itamar Franco and Mendes Canale in 1980, placed the Supreme Federal Court in a position to intervene in the political debate. The actions of the Supreme Federal Court and its interactions with the National Congress reveal how institutions operated during the political transition, further allowing an

¹ Prof. Dr. Titular das Faculdades de Direito da UFPr. e do UniBrasil Centro Universitário.

² Mestre (PucPr) e doutoranda em direito pela Faculdade de Direito da UFPr.



understanding of how the STF shaped its jurisdiction in the 1980s in response to the transitional political context.

KEYWORDS: Brazilian Constitutional Law; Political Transition; Judicial Review; National Congress; Supreme Federal Court.

SUMÁRIO: Introdução; 2. Ditadura militar, abertura política e ordem constitucional autoritária; 3. A questão da prorrogação dos mandatos; 4. As Propostas de Emenda à Constituição; 5. A impetração do mandado de segurança; 6. Conclusão; Referências.

INTRODUÇÃO

O *Mandado de Segurança nº 20.257*, apreciado pelo Supremo Tribunal Federal em 1980, é referenciado na literatura constitucional como o primeiro episódio no qual a Corte considerou a possibilidade de exercer controle endereçado à tutela de direito subjetivo de parlamentar no processo de deliberação de proposição legislativa³. O que hoje não produz estranheza, constituiu novidade naquele período no qual o país ainda experimentava os desmandos do regime militar.

Com efeito, a jurisprudência do Tribunal após a promulgação da Lei Fundamental vigente admite a impetração de segurança, pelo parlamentar, para resguardar direito líquido e certo violado no contexto do processo legislativo⁴. É interessante notar que o Supremo começa a consolidar esta orientação nos anos oitenta do século passado, momento em que a Corte ensaia rever os limites de sua competência, especialmente nos casos em julgamento não cobertos por regra expressa de competência a orientar a manifestação.

Embora o *feito* citado seja com alguma frequência lembrado pela doutrina, ele não recebe maior atenção dos pesquisadores dedicados ao estudo da história constitucional. O Supremo, em 1980, discutiu a possibilidade de exercer controle jurisdicional por ocasião de impetração, por parlamentar, de *writ of mandamus* contra ato violador das suas prerrogativas no transcorrer do processo legislativo que apreciava proposta de emenda constitucional autorizadora da prorrogação dos mandatos eletivos dos prefeitos, vice-prefeitos e vereadores.

O caso é interessante por conjugar elementos da história constitucional que desvelam relações entre o direito e a política, entre os poderes e entre o governo e

³ No contexto do pós-1988, há posições afirmando constituir hipótese excepcional de intervenção no processo legislativo (BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo**, 12ª edição. São Paulo: Saraiva, 2024, p. 481); defendem que o controle não é preventivo e sim repressivo (SARLET, I. W.; MARINONI, L. G.; MITIDIERO, D. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2021, p. 1057-58). O MS nº 20.257 é tratado pelo STF como *leading case*.

⁴ CLÈVE, Clèmerson Merlin. **A Fiscalização Abstrata de Constitucionalidade no Direito brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

a oposição⁵ e, ainda, por jogar luz sobre o papel das instituições durante o processo de transição política que precedeu a reconquista da democracia.

*Diego Werneck Arguelhes e Leandro Ribeiro*⁶, identificam, na história recente do Supremo, movimentos de restrição e expansão de sua competência, evidenciando um Supremo “recriado por seus ministros”, compreendendo o *writ* antes apontado como meio adequado para a discussão dos limites do poder da Corte em matéria envolvendo o controle sobre a atuação do Congresso Nacional.

Em outro estudo, o primeiro autor acima citado e *Evandro Sússekind*⁷ cuidaram da relação entre o judiciário e a democracia ao investigar as iniciativas de judicialização da política no contexto autoritário que precedeu a superação do regime militar. Tratava-se, no caso, de retratar o modo como o Supremo se pronunciou em feito que discutia o quórum de aprovação da proposta de emenda constitucional que propunha, na conjuntura da transição política, as chamadas *diretas já*.

O apelo ao direito, inclusive à Constituição, pelos agentes do regime militar não deve ser visto como mero verniz conferindo algum brilho às práticas autoritárias.⁸ As instituições, naquela circunstância, não se colocavam como singelos instrumentos do poder arbitrário, tampouco se apresentavam com a imagem da pura resistência. O atuar institucional se revelava mais complexo.

É certo que a Constituição de 1988 inaugurou renovada forma de vida política na comunidade brasileira. Ainda assim, quanto às instituições, é importante entender como funcionam em diferentes contextos (democrático ou autoritário), consideradas suas distintas origens, conformações e posições no desenho constitucional. A vida política é dinâmica e as instituições mudam, ganhando ou perdendo força conforme o momento histórico.

⁵ UTZIG, Mateus do Prado. **Autoritarismo em transição**: as medidas de emergência na ditadura militar brasileira (1974-1984). Programa de Pós-Graduação em Direito (tese), Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2022; GUERRA, Maria Pia. **O padre e a pátria**: direito, transição, política e o Supremo Tribunal Federal na expulsão de Vito Miracapillo (1980). Programa de Pós-Graduação em Direito (tese), Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2016.

⁶ ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. Criatura e/ou criador: transformações do Supremo Tribunal Federal sob a Constituição de 1988. **Revista Direito GV**, v. 12, p. 405-440, 2016.

⁷ ARGUELHES, Diego Werneck; SÜSSEKIND, Evandro Proença. Judicialização antes da democratização? O Supremo Tribunal Federal e o destino da Emenda Constitucional das "Diretas Já". **Pensar: Revista de Ciências Jurídicas**, v. 23, n. 4, p. 1-16, 2018.

⁸ BARBOSA, Leonardo. **História Constitucional Brasileira**: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012, p. 19: a “ditadura militar brasileira será mal compreendida se a convivência de constituições com atos institucionais ou o funcionamento (ainda que rigidamente controlado e intermitente) de instituições tradicionalmente identificadas com o regime democrático, como o Congresso e o Poder Judiciário, forem tratados como dados sem potencial explicativo ou reduzidos a mera ‘fachada’ para o regime autoritário.”

2. DITADURA MILITAR, ABERTURA POLÍTICA E ORDEM CONSTITUCIONAL AUTORITÁRIA

O governo de João Figueiredo (1979-1985) foi inaugurado no momento em que a ditadura militar completava 15 anos e experimentava os passos definitivos, embora lentos e hesitantes, em direção à abertura do regime ensaiada desde o governo Geisel. O período compreendido como de *transformação* e *desagregação* do regime autoritário⁹ tolerava mudanças que, entretanto, estavam ainda distantes das reclamadas medidas democráticas efetivas. As alterações se colocavam em ritmo e direção próprios dos militares a fim de elidir os riscos de ruptura estatal e, assim, conservar o poder.¹⁰

*Adriano Codato*¹¹ divide o regime militar em cinco fases: (i) *constituição* (1964-1968), (ii) *consolidação* (1969-1974), (iii) *transformação* (1974-1979), (iv) *desagregação* (1979-1985) e (v) *transição* (1985-1989). Aparta, também, os governos Geisel e Figueiredo identificando-os, entretanto, como períodos de distensão e abertura, na medida em que dão continuidade ao projeto iniciado em 1964. A distensão e abertura conformam, desse modo, processo de mudança do regime autoritário tocado sem ou com pálida participação da sociedade civil.

As mudanças normativas substanciavam parte importante do regime que se conformava por meio do direito e de forma constitucionalizada¹². A legalidade autoritária foi uma característica particular da ditadura brasileira. A Construção da (des)ordem constitucional¹³ durante o regime militar compreendia relação complexa entre normas excepcionais e constitucionais. *Cristiano Paixão*¹⁴ identifica como “textura aberta da exceção” essa combinação realizada pelo regime.

A extinção dos atos institucionais em 1979, figura jurídico-política que sustentava parte essencial da ordem autoritária, representou iniciativa que ofereceu nova conformação ao regime, mantendo os efeitos dos atos de exceção, reforçando

⁹ CODATO, Adriano. **Ditadura militar**: nove ensaios sobre a política brasileira. São Paulo: Edições 70, 2023.

¹⁰ PAIXÃO, Cristiano; CARVALHO, Claudia Paiva. Mudança constitucional, luta política e o caminho para a democracia. **História do Direito**. Curitiba, v. 2, n.3, p.300-319, 2021.

¹¹ CODATO, Adriano. **Ditadura militar**: nove ensaios sobre a política brasileira. São Paulo: Edições 70, 2023, p. 189.

¹² BARBOSA, Leonardo. **História Constitucional Brasileira**: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012; PAIXÃO, Cristiano. Entre regra e exceção: normas constitucionais e atos institucionais na ditadura militar brasileira (1964-1985). **História do Direito**, v. 1, n. 1, p. 227-241, 2020; PEREIRA, Anthony W. **Ditadura e repressão**: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

¹³ CHUEIRI, Vera Karam de; CÂMARA, Heloísa Fernandes. (Des) ordem constitucional: engrenagens da máquina ditatorial no Brasil pós-64. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 259-288, 2015.

¹⁴ PAIXÃO, Cristiano. Entre regra e exceção: normas constitucionais e atos institucionais na ditadura militar brasileira (1964-1985). **História do Direito**, v. 1, n. 1, p. 227-241, 2020.

a cláusula de imunidade judicial e criando as medidas de emergência e o estado de emergência.¹⁵

Cuidava-se, portanto, de tentativa de normalização do estado de exceção através do manejo de duas ordens paralelas, a constitucional e a dos atos institucionais, que não raras vezes se superpunham.¹⁶ Enfraquecido o regime militar, a elite governante, não apenas por pura gratuidade indulgente, procurou transformá-lo “liberalizando-o progressivamente, mas de forma autoritária e voluntarista”.¹⁷

Com a série de modificações introduzidas pelo movimento de distensão/abertura, cumprindo destacar especialmente o fim dos atos institucionais, imaginou-se que o Brasil rumava para um novo cenário político. Como as instituições reagem no período do ocaso do regime e madrugada da transição? E mais, como o Supremo Tribunal Federal se apresenta na circunstância? O momento testemunhava um processo de reorganização partidária, implicando o fim do bipartidarismo presente no país desde a edição do Ato Institucional nº 2, em 1965. Experimentava-se, na altura, portanto, espécie de reconfiguração do sistema político.

Crescem os estudos que tratam da relação entre o poder judiciário e o regime autoritário.¹⁸ Heloísa Câmara¹⁹, por exemplo, ao investigar as inovações do controle concentrado e abstrato por meio da representação de inconstitucionalidade, em 1965, apresenta hipótese segundo a qual, entre outras funcionalidades, a medida conferia à Corte Suprema o poder de arbitrar os conflitos entre os poderes. Para Maria Pia Guerra, “permanece, no entanto, uma ausência significativa no que se refere ao poder judiciário durante o período de transição (...) o judiciário parece ter sido criado na Constituição Federal de 1988. Saltamos de uma incompreensão sobre

¹⁵ UTZIG, Mateus do Prado. **Autoritarismo em transição**: as medidas de emergência na ditadura militar brasileira (1974-1984). Programa de Pós-Graduação em Direito (tese), Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2022.

¹⁶ CLÈVE, Clèmerson Merlin. **O Direito em relação**: ensaios. Curitiba: Veja, 1983.

¹⁷ CLÈVE, Clèmerson Merlin. **O Direito em relação**: ensaios. Curitiba: Veja, 1983, p. 46.

¹⁸ PEREIRA, Anthony W. **Ditadura e repressão**: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina. São Paulo: Paz e Terra, 2010; GINSBURG, Tom; SIMPSON, Alberto (Ed.). **Constitutions in authoritarian regimes**. Cambridge University Press, 2014; CÂMARA, Heloísa F. **STF na ditadura militar brasileira**: um tribunal adaptável? Tese do Programa de Pós-Graduação em Direito, UFPR, 2017; RECONDO, Felipe. **Tanques e togas: o STF e a ditadura militar**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

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

o judiciário nos anos duros do regime diretamente para uma afirmação sobre o judiciário como promotor da cidadania e da democracia.”²⁰

Cumpre, como se vê, fazer um esforço para compreender, dentro de uma memória mais ampliada, como as instituições, aqui reforçada a relação legislativo-judiciário, atuaram em um momento importante da transição, especificamente durante o processo de desagregação da ditadura. A literatura sobre os anos setenta e oitenta do século passado se expande para investigar as nuances que retratam a conformação do judiciário.²¹

O direito durante a ditadura não constituiu mero modo de expressão do governo militar. As instituições, entre avanços e recuos, limites mais ou menos pronunciados, também detinham alguma capacidade de intervenção na instância jurídica.²² O poder judiciário, em especial a Corte Suprema, tensionava, aqui e ali, os contornos de sua competência, sobretudo no período da mudança do regime, assumindo posições que se consolidariam no pós-1988.²³

3. A QUESTÃO DA PRORROGAÇÃO DOS MANDATOS

Em novembro de 1976, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e a Aliança Renovadora Nacional (Arena) disputaram eleições para os cargos do executivo e câmara municipais. Os prefeitos, vice-prefeitos e vereadores seriam eleitos em *data diferente* das eleições gerais para senadores, deputados federais e deputados estaduais, conforme a redação do artigo 15, inciso I, da Constituição de 1967/69. Com a edição do “Pacote de Abril”, em 1977, a Emenda Constitucional nº 8 alterou a redação desse dispositivo para prever as eleições municipais *na mesma data* das eleições gerais para deputados. Além disso, acrescentou o artigo 209 para fixar em dois anos o prazo dos mandatos daqueles prefeitos, vice-prefeitos e vereadores que seriam eleitos em 1980. Em 1979, a Lei nº 6.767, estabelece o fim do bipartidarismo.

1057

²⁰ GUERRA, Maria Pia. **O padre e a pátria**: direito, transição, política e o Supremo Tribunal Federal na expulsão de Vito Miracapillo (1980). Programa de Pós-Graduação em Direito (tese), Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2016, p. 18.

²¹ GUERRA, Maria Pia. **O padre e a pátria**: direito, transição, política e o Supremo Tribunal Federal na expulsão de Vito Miracapillo (1980). Programa de Pós-Graduação em Direito (tese), Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2016; KOERNER, Andrei; FREITAS, Lígia Barros de. O Supremo na Constituinte e a Constituinte no Supremo. **Lua Nova: Revista de cultura e política**, p. 141-184, 2013; KOERNER, Andrei. Um Supremo Coadjuvante: A reforma judiciária da distensão ao Pacote de Abril de 1977. **Novos estudos CEBRAP**, v. 37, p. 81-97, 2018.

²² CÂMARA. Heloísa F. **STF na ditadura militar brasileira**: um tribunal adaptável? Tese do Programa de Pós-Graduação em Direito, UFPR, 2017; BARBOSA, Leonardo. **História Constitucional Brasileira**: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012.

²³ ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. Criatura e/ou criador: transformações do Supremo Tribunal Federal sob a Constituição de 1988. **Revista Direito GV**, v. 12, p. 405-440, 2016.

Portanto, conforme disposição constitucional, as eleições municipais estavam previstas para ocorrer em 1980, com a reconfiguração partidária. O governo Figueiredo, entretanto, reclamou a prorrogação dos mandatos eletivos locais, sob a justificativa de necessidade de coincidência geral das eleições, ou seja, além de deputados federais e estaduais, dos senadores e dos governadores. O “aparelho partidário e governamental já se encontra acionado para patrocinar a tese da prorrogação”, afirmava o secretário-geral do Partido Democrático Social (PDS), Prisco Viana.²⁴

Na hipótese de desaprovação da iniciativa, pairava a ameaça de intervenção nas coletividades locais. O deputado federal Prisco Viana, defendia a prorrogação, pois a ‘a intervenção seria catastrófica para todos nós políticos’.²⁵ Sob o argumento de que a reorganização partidária ainda estava em curso e os prazos perante a justiça eleitoral se esgotavam, o senador e presidente do PDS, José Sarney afirmou, na ocasião, que “o partido e Governo condenavam a tese da intervenção”.²⁶

No dia 20 de maio de 1980, o jornal *Correio Braziliense* estampou a seguinte manchete: “Governo só conjuga um verbo: prorrogar”, seguida pela nota “mesmo quando fala em ‘intervir’, o Governo quer dizer ‘prorrogar’; ou correria o risco de ver seu partido, o PDS, implodir”. O periódico noticiava, também, que o Conselho de Desenvolvimento Político – composto pelo Presidente da República, presidente e líderes do PDS no Senado Federal e na Câmara dos Deputados, além de outras autoridades – concluiu, em reunião realizada naquele momento, pela “absoluta falta de condições jurídicas de realizar a eleição municipal prevista para 15 de novembro” daquele ano.

No dia seguinte, o periódico noticiava que o “Governo já articula no Congresso a prorrogação”, afirmava que “o governo e seus representantes passaram a articular abertamente a prorrogação dos mandatos dos atuais prefeitos e vereadores”.²⁷

O senador do Partido Popular (PP), Tancredo Neves, defendia a manutenção do calendário eleitoral, porém considerava que “o governo reduziu a questão das eleições municipais ao debate entre intervenção e prorrogação”.²⁸

Um relatório produzido no âmbito do Serviço Nacional de Informações (SNI, 1980), indicou que a oposição estadual reclamava que a proposta prorrogativa trazia o risco de “municipalizar as eleições”. Não são raros os relatórios do SNI que investiam na vigilância local sobre as repercussões quando da discussão da proposta e posterior promulgação da mudança constitucional.²⁹

²⁴ *Correio Braziliense*, 21 de maio de 1980.

²⁵ *Correio Braziliense*, 21 de maio de 1980.

²⁶ *Jornal do Brasil*, 14 de maio de 1980.

²⁷ *Correio Braziliense*, 21 de maio de 1980.

²⁸ *Correio Braziliense*, 21 de maio de 1980.

²⁹ Conferir relatórios do SNI disponíveis no Arquivo Nacional, na busca por “prorrogação”, no ano de 1980.

Corriam soltas, como se vê, no âmbito do governo, as articulações para a realização de eleições gerais que, de fato, ocorreram em 15 de novembro de 1982, constituindo-se no primeiro pleito após o fim do bipartidarismo – instalado a partir do AI nº 2, em 1965 – e significando o retorno de eleições diretas para governadores – interrompidas pelo AI nº 3, em 1966.

Prisco Viana, discorrendo sobre as medidas desenhadas pelo governo militar no período de mudanças do regime, defendeu a prorrogação afirmando que “afinal, aprovamos a reforma política da Emenda nº 11, a anistia e a reformulação dos partidos sem apoio nenhum da oposição”.³⁰ A fala do deputado é sintomática e traduz o tom das medidas autoritárias empreendidas pela ditadura ao anunciar “fim do ciclo revolucionário”, como denominado pelos militares.

4. AS PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

As Propostas de Emenda à Constituição números 51³¹, 52³² e 53³³, todas de 1980, tratavam da prorrogação dos mandatos de prefeitos, vice-prefeitos e vereadores. As duas primeiras modificavam o artigo 209 da Constituição de 1967/69 permitindo a coincidência geral de eleições a serem realizadas em novembro de 1982. A terceira, por seu turno, pretendia revogar o disposto no artigo 209 e modificar o artigo 15 para impedir a simultaneidade das eleições.

A tramitação conjunta das propostas transcorreu entre os meses de março e setembro de 1980. A primeira sessão ocorreu no dia 30 de maio, quando foi realizada a leitura e designados os membros da comissão mista.³⁴ Na ocasião, o senador Antônio Mendes Canale (PP) levantou questão de ordem almejando, preliminarmente, a rejeição da PEC ou, alternativamente, a sustação da sua tramitação com fundamento nas limitações materiais de poder de reforma previstos

³⁰ Correio Braziliense, 21 de maio de 1980.

³¹ “Art. 209 – Os mandatos dos atuais Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores estender-se-ão até 1982, com exceção dos Prefeitos nomeados. Parágrafo único. As eleições para Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores serão realizadas simultaneamente em todo o País, na mesma data das eleições gerais para Deputados.” Proposta pelo deputado federal Anísio de Souza.

³² “Artigo único. Os mandatos de Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores, eleitos até a data de publicação desta emenda, encerrar-se-ão em 31 de janeiro de 1983.” Proposta pelo deputado federal Henrique Brito.

³³ “Artigo único. Suprimindo o art. 209, o inciso I do art. 15 da Constituição Federal, passa a vigorar com seguinte redação: Art. 15 (...) I – pela eleição direta de prefeito, vice-prefeito e vereadores realizada simultaneamente em todo o País.” Proposta pelo deputado federal Pacheco Chaves.

³⁴ Designação Comissão Mista: PDS - Sen Murilo Badaro, Moacyr Dalla, Jose Lins, Almir Pinto, Aderbal Jurema, Passos Porto e Dep Anísio De Souza, Alberico Cordeiro, Antonio Florencio, Jorge Arbage, Henrique Brito E Nilson Gibson; PMDB – Sen Itamar Franco, Pedro Simon, Humberto Lucena e Dep Marcondes Gadelha, Julio Costamilan e Alberto Goldman; PP - Sen Mendes Canale e Dep Antonio Mariz E João Linhares; PT - Sen Henrique Santillo.

no artigo 47, § 1º, da Constituição de 1967/69.³⁵ Neste mesmo dia, os senadores Itamar Franco e Mendes Canale requereram ao Presidente do Congresso Nacional a rejeição liminar da PEC ou, de modo alternativo, a sua apreciação pela Comissão de Constituição e Justiça.

A partir daqui os senadores reforçariam seus argumentos apontando precedentes da história republicana brasileira, tanto no âmbito do poder legislativo, como do judiciário. Nos requerimentos, invocou-se a PEC nº 16, de 1957, cujo relator, na Comissão de Constituição e Justiça, foi o Deputado Milton Campos (UDN). O art. 217, § 6º, da Constituição de 1946 dispunha que não seriam “admitidos como objeto de deliberação projetos tendentes a abolir a Federação ou a República.” Ora, o Supremo Tribunal Federal julgou, em 1957, a Representação nº 322, de relatoria do ministro Cândido Mota Filho, que tratava da matéria, impedindo a prorrogação de mandatos eletivos determinada por normativa estadual.³⁶

O senador Itamar Franco solicitou a substituição do relator Moacyr Dalla na comissão mista³⁷, pois julgava que o relatório apresentado não atingira seu objetivo precípuo de apreciar a constitucionalidade das propostas. Argumentava que a manifestação do relator era no sentido de que sendo “inconveniente cumprir o texto constitucional, muda-se a Constituição... seria essa uma fórmula de contornar aquilo que julga ser um impasse institucional”. No dia 6 de agosto seu pedido foi indeferido.

Pronunciando-se no Congresso Nacional, Itamar Franco lembrou que todas as vezes em que o Supremo Tribunal Federal “foi chamado para dirimir dúvidas no aspecto de prorrogação de mandatos, por unanimidade, sempre a julgou inconstitucional. Foi assim no caso de Minas Gerais, no caso de Goiás e no caso da então Guanabara.”.³⁸

O jornal *Correio Braziliense*, no dia 14 de agosto, referindo-se a decisões do Supremo contra a prorrogação de mandatos eletivos, transcreveu a fala do ex-ministro da Corte, Gonçalves de Oliveira, que explicava que a prorrogação “contraria a Constituição da República e atenta contra o princípio da forma

³⁵ Artigo 47, §1º – Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a Federação ou a República.

³⁶ Não estava prevista à época a representação genérica de inconstitucionalidade, chamada de ação direta de inconstitucionalidade pelo Constituinte de 1988. Tratava-se, portanto, de espécie de representação hoje conhecida como ação direta interventiva. CLÈVE, Clèmerson Merlin. **A Fiscalização Abstrata de Constitucionalidade no Direito brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

³⁷ Os deputados Gérson Camata e Oswaldo Macedo levantaram questão de ordem também, nesse caso, alegando impedimento do relator em razão de afinidade entre ele e o prefeito do município de Colatina, do Espírito Santo, estado do qual vinha o senador Moacyr Dalla.

³⁸ Diário do Congresso Nacional, 13 de agosto de 1980.

republicana representativa e o princípio democrático da temporariedade das funções eletivas”.

Perante a comissão mista foram apresentadas três emendas. A emenda do deputado Ulysses Guimarães pretendia impedir a coincidência de eleições. A simultaneidade das eleições decorreu de alteração providenciada pelo “Pacote de Abril”, conjunto de emendas implementadas durante o governo de Ernesto Geisel, ocasião em que, com fundamento no AI nº 5, foi fechado o Congresso Nacional. A Emenda Constitucional nº 8 de 1977, no Título V, das Disposições Gerais e Transitórias, inseria o artigo 209, que antes não figurava no ordenamento. Ulysses Guimarães considerava, portanto, que o Poder Legislativo nunca havia se pronunciado sobre aquela medida de cunho eleitoral, oportunidade que agora se apresentava diante da possibilidade de “deliberação soberana sobre a coincidência estabelecida à sua revelia.”³⁹

Ao iniciar a votação do parecer, o deputado Alberto Goldman renunciou ao seu cargo de presidente da comissão, aderindo à posição do PMDB, assinalando, ademais, que não ficaria confortável vendo a sua assinatura nos anais com a memória de “ter presidido a sessão de uma comissão mista que aprovou a proposta de prorrogação de mandatos”.⁴⁰

A comissão mista, por intermédio do relator Moacyr Dalla, aprovou o Parecer nº 118, no dia 12 de agosto. O senador Dalla entendia que a manifestação dos parlamentares contrários à medida prorrogativa consistia em “conservadorismo doutrinário”. As referências ao passado, para o relator, eram inadequadas, razão pela qual deveriam ser repudiados “os esquemas ferrenhos do constitucionalismo tradicional, esclerosado ao logo do processo histórico-social e político”. Considerou, ainda, que tais manifestações não passavam de “vã tentativa de preservar modelos normativos desconformes com a estrutura de poder e o funcionamento das nossas instituições na atualidade à mingua da real capacidade criadora (...). Ora, em matéria constitucional (...) impasses dessa natureza ou de igual gravidade não podem sustentar-se ao apego de fórmulas, padrões, modelos ou esquemas petrificados.” Argumentava que o artigo 209 (introduzido pelo Pacote de Abril) se tornará “inconveniente ao interesse nacional e já inexequível ou inviável em face da absoluta impossibilidade prática de satisfazer aos requisitos da legislação eleitoral e partidária”.

Testemunhando o prosseguimento da tramitação da proposta de mudança constitucional, tendo sido indeferidos os requerimentos e desconsiderados os protestos apresentados no âmbito do Congresso, Itamar Franco e Mendes Canele decidiram recorrer ao Poder Judiciário.

³⁹ DCN, 13 de junho, 1980.

⁴⁰ DCN, 7 de agosto de 1980.

5. A IMPETRAÇÃO DO MANDADO DE SEGURANÇA

No dia 19 de agosto de 1980, os apontados senadores, integrantes da comissão mista que apreciava as propostas de emenda constitucional autorizando a prorrogação dos mandatos de prefeitos, vice-prefeitos e vereadores, impetraram mandado de segurança perante o Supremo Tribunal Federal contra ato da autoridade que permitia o prosseguimento da tramitação violadora de cláusula pétrea significando isso agressão a direito líquido e certo dos impetrantes.

O fundamento principal da impetração derivava da limitação material ao poder constituinte derivado contemplada no artigo 47, § 1º da Carta Constitucional, nos termos do qual “não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a Federação ou a República.”. A deliberação, por si só, substanciaria grave ofensa ao direito dos parlamentares que afirmavam haver “ameaça pairando sobre a ação congressual de todos (...). A prosseguir o encaminhamento das propostas de emenda, serão eles compelidos a votá-la, contra, a favor ou abster-se. Qualquer desses atos implicaria em movimento deliberativo.”. Pleiteavam, portanto, no caso, o reconhecimento e conseqüente tutela do direito subjetivo de não deliberar. Os autores consideravam a relevância do “momento político-institucional do maior alcance para a vida democrática do país, da qual é guardião, solene e permanente, o Supremo Tribunal Federal.”⁴¹

Na inicial, os impetrantes inventariaram decisões envolvendo o tema da prorrogação de mandatos eletivos que o Supremo havia tomado ao longo do tempo. É o caso, por exemplo, da Representação de Inconstitucionalidade nº 322, de 1957⁴², aforada pelo, à época, Procurador-Geral da República Carlos Medeiros Silva.⁴³

O voto do ministro relator Cândido Mota, na Representação nº 322, foi no sentido de que:

“A prorrogação de mandatos representativos, além do prazo instituído por lei, é feita, no caso em apreço, por quem não podia fazê-la e que a torna, por consequência, inteiramente desprovida de legitimidade ela não é, sequer, uma forma de reeleição (...).

Quem exerce mandato eletivo, por um determinado prazo, tem o seu mandato configurado por esse prazo. Prorrogá-lo é frustrar a sua índole representativa; é retirar do mandato as condições e as qualidades de

⁴¹ *Revista de informação legislativa*, v. 17, n. 68, p. 279-340, out./dez. 1980

⁴² A Representação questionava o Ato Constitucional nº 1, promulgado pela Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, em 23 de maio de 1957.

⁴³ Carlos Medeiros Silva foi jurista fundamental na construção da legalidade autoritária durante a ditadura militar. Foi um dos autores, junto com Francisco Campos, do primeiro Ato Institucional. Foi indicado ao STF por Castelo Branco, solicitando exoneração para ser ministro da justiça daquele presidente, momento em que participou da redação da Constituição de 1967, além da edição de normas como a Lei de Segurança Nacional e Lei de Imprensa (estas retiradas do ordenamento jurídico em 2009 e 2021).

mandato e proporcionar, com isso, o desrespeito à Constituição, como este caso, transformando a eleição direta em indireta e acarretando, como demonstrou o Dr. Procurador-Geral, pela onipotência das Assembleias Legislativas estaduais, a possibilidade de perpetrarem verdadeiros golpes de Estado, com a destituição dos Governadores.

Não pode, assim, por sua vez, o Ato impugnado estabelecer a eleição indireta por um ano do Governador, do Vice-Governador, pela Assembleia; e do Prefeito, pelas Câmaras Municipais.”⁴⁴

Considerou o Ministro Gallotti, do mesmo modo, a prorrogação como uma eleição indireta:

“Sinto-me feliz, Sr. Presidente, por ver o Supremo Tribunal Federal à altura da sua missão. O que estamos julgando hoje não é apenas o caso de um Estado da Federação. Estão em causa a sobrevivência do princípio republicano representativo em nossa Pátria e o resguardo de um mínimo de moral política, sem o qual as nossas instituições democráticas afundarão no desprestígio e na ruína e cedo teríamos de deplorar o seu naufrágio.”⁴⁵

Também foi invocado julgamento realizado sob a égide do regime militar, a Representação nº 650, de 1965, cujo relator foi o ministro Gonçalves de Oliveira. A ação teve por objeto verificar a constitucionalidade de norma mineira que estendia o mandato dos governadores. No caso, o STF entendeu que a alteração não podia ser realizada por assembleia estadual. Mesmo diante de tal argumento, não é possível afirmar que a Corte elidia a prorrogação de mandato em qualquer nível federativo. Considerava que a emenda constitucional que havia prorrogado o mandato da presidência da república foi imposta por ato institucional e não em virtude de dispositivo plasmado na própria constituição. No caso, portanto, a interação com a norma excepcional adiciona camada interpretativa a permitir a alteração normativa. O relator assim justificava: “à uma, porque não estamos, aqui, nesta assentada, julgando da validade dessa prorrogação; a outra porque se trata de emenda ao Ato Institucional, não propriamente emenda à Constituição federal”

No dia 28 de agosto, após instado a se manifestar no MS n. 20.257, o Presidente do Senado Federal, Luiz Vianna Filho, encaminhou ofício ao Supremo Tribunal Federal prestando as devidas informações. O Procurador-Geral da República, Firmino Ferreira Paz, ofereceu parecer no sentido da não concessão da pleiteada ordem. No seu entender, não existia direito subjetivo de não deliberar, como

⁴⁴ Governador. Prorrogação de mandato. Eleição indireta. Inconstitucionalidade. **Revista de Direito Administrativo**, v. 56, p. 298-310, 1959.

⁴⁵ Governador. Prorrogação de mandato. Eleição indireta. Inconstitucionalidade. **Revista de Direito Administrativo**, v. 56, p. 298-310, 1959.

pediam os autores, tratando-se, antes, de “poder jurídico ou fático”, não substanciando direito individual do parlamentar. O Procurador insistia, ainda, que o congressista não poderia exigir que a proposta ficasse imune à deliberação ante a ausência de norma assim disposta no ordenamento jurídico.

Com o pedido liminar negado pelo relator, ministro Décio Miranda, a discussão prosseguiu no Congresso Nacional. Os senadores-impetrantes insistiram afirmando que o prosseguimento da apreciação das propostas de emenda constitucional implicaria em “deliberar sobre o indeliberável”. Na primeira semana de setembro a proposta foi votada, aprovada e promulgada pelo Congresso Nacional. Diante do “fato consumado”, os senadores peticionam ao Supremo para comunicar a prejudicialidade do pedido. A alteração constitucional foi aprovada como Emenda Constitucional nº 14, de 1980, dando nova redação ao artigo 209 da Carta Constitucional que ficou assim: “os mandatos dos atuais Prefeitos, Vice-Prefeitos, Vereadores e seus Suplentes, estender-se-ão até 31 de janeiro de 1983, com exceção dos Prefeitos nomeados.”⁴⁶

No plenário da Suprema Corte, os ministros Cunha Peixoto e Xavier de Albuquerque julgaram o pedido prejudicado. Por sua vez, os ministros Rafael Mayer e Soares Munhoz o indeferiram. Moreira Alves apresentou interessante voto-vista. O ministro, em princípio, não admitia mandado de segurança para interromper tramitação de proposta de emenda constitucional. Entendia, contudo, que havia, na situação, mandamento insuperável disposta sobre vedação constitucional: “a inconstitucionalidade, neste caso, já existe antes do projeto ou da proposta se transformarem em lei ou emenda constitucional, porque o próprio processamento já desrespeita, frontalmente, a Constituição.” Portanto, diante desta circunstância, votava pelo cabimento do mandado de segurança impetrado para preservar direito líquido e certo dos impetrantes. Tratava-se de postura inovadora no âmbito da Colenda Corte. Reconheceu a competência do Supremo na hipótese, o que implicou a extensão do poder da Corte e a emergência de uma nova forma de controle sobre a atuação do Congresso Nacional. Embora prejudicado, o *writ* inaugurou singular modo de tutela das prerrogativas dos parlamentares durante a tramitação das proposições legislativas, significando isso renovada forma de controle da atividade parlamentar. Promulgada a vigente Lei Fundamental, alteradas inúmeras vezes a sua composição, mantém a Colenda Corte o entendimento que naquela ocasião se esboçava.

Em maio de 1981, ano seguinte às discussões e à aprovação da prorrogação dos mandatos, Itamar Franco discursava no Congresso Nacional lamentando a “primeira prorrogação havida na ausência de atos de exceção”, e que “nem mesmo o Judiciário (...) conseguiu abalancar os suportes-básicos constitutivos da República”. O conteúdo foi reproduzido na obra editada por Franco e Mendes Canale, intitulada *Desproclamação da República*, publicada em 1981 e prefaciada pelo

⁴⁶ O artigo 209 foi renumerado posteriormente pela Emenda Constitucional nº 22, de 1982.

jurista Roberto Lyra. O livro, além das referidas contribuições, contém basicamente os destaques da tramitação no Legislativo e do julgamento no STF.⁴⁷

6. CONCLUSÃO

O manejo malicioso do direito, inclusive da Constituição, foi recorrente durante o período em que o país ficou subjugado pela ditadura militar. A mudança constitucional foi reiteradamente instrumentalizada pelos governos autoritários, que se valiam da medida, ainda que sob fórmulas distintas, para conferir aparência de normalidade institucional, rever ou atualizar a ordem autoritária. O regime militar foi criativo na construção da legalidade de exceção, providenciando, muitas vezes, a sua mudança para preservar as estruturas do arbítrio ou, no crepúsculo do despotismo, autorizar transição protetora dos seus agentes. A oposição precisou atuar nas brechas da ordem para plantar as sementes do horizonte democrático e ampliar a esperança do retorno ao estado de direito. O primeiro autor deste artigo teve ocasião de pessoalmente acompanhar, ainda enquanto estudante de direito na centenária Universidade Federal do Paraná, a VII Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil realizada em Curitiba, no ano de 1978, na qual se exigia, através de muitas vozes, entre elas a do insuperável Raymundo Faoro, o retorno do estado de direito. Militou, também, ao lado de colegas universitários, queridos amigos, no movimento estudantil reivindicando o fim do regime militar, o retorno da democracia, a anistia ampla, geral e irrestrita e a convocação de uma Assembleia Constituinte.

O episódio relatado permite identificar no Congresso Nacional, no trabalho dos parlamentares de oposição, um especial cuidado com a normativa constitucional que substanciava, também, estratégia para a luta pela retomada do estado de direito. A manifestação da Corte, por seu turno, embora reconhecendo que a impetração ficou prejudicada ante a promulgação da emenda inconstitucional ilegítima, esboça uma orientação que mais adiante será afirmada. Desse momento em diante o controle jurisdicional sobre os atos do Poder Legislativo sofrerá amplificação, alcançando a extensão que é possível testemunhar depois da promulgação da nova Lei Fundamental. O insucesso na arena legislativa começava naquela altura a sugerir o caminho do Tribunal, aquilo que, com a ordem constitucional vigente, em virtude da expansão da legitimidade ativa para a provocação do controle abstrato de constitucionalidade, da normatividade constitucional detalhista e abrangente, do desenho constitucional conferindo autonomia ao Judiciário e da evolução jurisprudencial, emprestaria especial colorido, no campo político, aos dias que correm.

⁴⁷ FRANCO, Itamar; CANALE, Antônio Mendes. **Desproclamação da República**: mandado de segurança contra prorrogação de mandatos. Brasília: Centro Gráfico, 1981.

REFERÊNCIAS

- ARGUELHES, Diego Werneck; SÜSSEKIND, Evandro Proença. Judicialização antes da democratização? O Supremo Tribunal Federal e o destino da Emenda Constitucional das "Diretas Já". **Pensar: Revista de Ciências Jurídicas**, v. 23, n. 4, p. 1-16, 2018.
- ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. Criatura e/ou criador: transformações do Supremo Tribunal Federal sob a Constituição de 1988. **Revista Direito GV**, v. 12, p. 405-440, 2016.
- BARBOSA, Leonardo. **História Constitucional Brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo**, 12ª edição. São Paulo: Saraiva, 2024.
- BRASIL. Congresso Nacional. Emenda constitucional n. 14, de 9 de setembro de 1980: histórico: tramitação legislativa. **Revista de informação legislativa**, v. 17, n. 68, p. 233-340, out./dez. 1980.
- CÂMARA. Heloísa F. **STF na ditadura militar brasileira: um tribunal adaptável?** Tese do Programa de Pós-Graduação em Direito, UFPR, 2017.
- CHUEIRI, Vera Karam de; CÂMARA, Heloísa Fernandes. (Des) ordem constitucional: engrenagens da máquina ditatorial no Brasil pós-64. **Revista de Cultura e Política**, p. 259-288, 2015.
- CLÈVE, Clèmerson Merlin. **O Direito em relação: ensaios**. Curitiba: Veja, 1983.
- CLÈVE, Clèmerson Merlin. **A Fiscalização Abstrata de Constitucionalidade no Direito brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.
- CODATO, Adriano. **Ditadura militar: nove ensaios sobre a política brasileira**. São Paulo: Edições 70, 2023.
- FLEISCHER, David V. Governabilidade e abertura política: as desventuras da engenharia política no Brasil, 1964-84. **Revista de Ciência Política**, v. 29, n. 1, p. 12-39, 1986.

FRANCO, Itamar; CANALE, Antônio Mendes. Desproclamação da República: mandado de segurança contra prorrogação de mandatos. Brasília: Centro Gráfico, 1981.

GINSBURG, Tom; SIMPSON, Alberto (Ed.). Constitutions in authoritarian regimes. Cambridge University Press, 2014.

GUERRA, Maria Pia. O padre e a pátria: direito, transição, política e o Supremo Tribunal Federal na expulsão de Vito Miracapillo (1980). Programa de Pós-Graduação em Direito (tese), Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2016.

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

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

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

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

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

PAIXÃO, Cristiano; CARVALHO, Claudia Paiva. Mudança constitucional, luta política e o caminho para a democracia. História do Direito. Curitiba, v. 2, n.3, p.300-319, 2021.

SARLET, I. W.; MARINONI, L. G.; MITIDIERO, D. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2021.

UTZIG, Mateus do Prado. Autoritarismo em transição: as medidas de emergência na ditadura militar brasileira (1974-1984). Programa de Pós-Graduação em Direito (tese), Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2022.

ACERVOS

Diários do Congresso Nacional
Hemeroteca Digital
Revista de Direito Administrativo
Revista de Informação Legislativa

