



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO, ESTADO E**  
**CONSTITUIÇÃO**

**MARIA CELINA MONTEIRO GORDILHO**

**O papel das eleições nas transformações do regime militar (1974-1978)**

Brasília-DF

2024

**MARIA CELINA MONTEIRO GORDILHO**

**O papel das eleições nas transformações do regime militar (1974-1978)**

Tese apresentada como requisito para obtenção do título de Doutora em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito, Estado e Constituição da Universidade de Brasília-UnB

**Linha de pesquisa:** Constituição e Democracia

**Sublinha:** Narrativas, história constitucional e construção da estatalidade

**Orientador:** Prof. Dr. Cristiano Paixão

Brasília-DF

2024

## BANCA EXAMINADORA

---

Professor Doutor Cristiano Paixão – Presidente  
*Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito  
da Universidade de Brasília (UnB)*

---

Professor Doutor Mamede Saíd Maia Filho  
*Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito  
da Universidade de Brasília (UnB)*

---

Professor Doutor Rafael Lamera Giesta Cabral  
*Programa de Pós-Graduação em Direito  
da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA)*

---

Professor Doutor Raphael Peixoto de Paula Marques  
*Escola de Direito do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP) e Programa de  
Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA)*

---

Professora Doutora Cláudia Rosane Roesler  
*Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito  
da Universidade de Brasília (UnB)*

## AGRADECIMENTOS

Inicialmente, agradeço ao professor Cristiano Paixão, com quem aprendo desde o mestrado. Sua dedicação no ensino e sua generosa orientação transformam seus alunos e orientandos em amigos. Agradeço aos pesquisadores e amigos dos grupos Percursos, Narrativas e Fragmentos e Eixos, Planos e Ficções, pelas conversas e debates sobre pesquisas e, principalmente, sobre nossas vidas, em especial a Ana Carolina, Maria Pia, Ana Paula, Claudia, Fernando, Douglas, Manoel, Rafael, Raphael, Ed, Edson, Victor Hugo, José Otávio e todos os demais.

Aos professores da UnB, com quem tive a oportunidade e o prazer de aprender: Menelick de Carvalho Netto, Claudia Roesler, Isaac Reis, Argemiro Martins, Marcelo Neves, Cristiano Paixão. Aos servidores da UnB, em nome de Euzilene e Rosa, os meus agradecimentos pela dedicação ao PPGD.

Agradeço a leitura atenta e crítica e as sugestões dos professores Maria Pia Guerra, Rafael Cabral e Raphael Peixoto, que, desde a qualificação, foram fundamentais para a finalização deste trabalho.

À equipe do Centro de Memória Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo, meu agradecimento pelo auxílio na busca de documentos e fontes e pela acolhida na visita presencial. Agradeço também aos servidores da Biblioteca do Tribunal Superior do Trabalho.

Agradeço à equipe do GMMCP, pelo carinho e amizade, sobretudo Camila, Eduardo, Laiana, Leandro, Dani, Paulo Rená, Felipe, Luiza, e todos os demais. Um agradecimento especial à Ministra Maria Cristina Peduzzi e à chefe de gabinete Tati, por me acolherem nesse gabinete tão especial.

Aos amigos que me acompanharam nessa trajetória, agradeço a amizade construída sob fortes pilares, em especial Juliana, Paula, Lili, Babi, Luciana, Érika, Iuri, Gabi, Andressa, Dani, André, Felipe, Antonio, Fred, Pat, Glênis, Karol, Laíse, Nath, Carlinhos, e tantos outros.

Agradeço aos meus pais e irmãos pela educação recebida e pelo apoio amoroso e incondicional.

## RESUMO

As eleições de 1974 marcaram uma mudança política e social significativa, afetando as estruturas jurídicas e a base da legalidade autoritária durante o governo de Ernesto Geisel. Os pleitos desempenharam um papel crucial na legitimação sociojurídica do regime militar, apesar das inúmeras leis casuísticas destinadas a controlar os seus resultados, na tentativa sobretudo de manter a maioria governista no Congresso Nacional. A Justiça Eleitoral desempenhou um papel fundamental nesse processo, sendo acionada para resolver disputas entre candidatos e resolver questões jurídicas relacionadas a impugnações de registros e conflitos entre normas constitucionais e atos institucionais. Contudo, como as eleições de 1974 influíram nas de 1978, as últimas sob Geisel?

Esta pesquisa propõe-se a investigar, sob a perspectiva da história constitucional, como o regime militar utilizou os institutos do direito eleitoral na manutenção do seu poder. O estudo tem início com o estudo das principais normas que influenciaram nas últimas eleições na década de 1970: Lei das Inelegibilidades, Lei Falcão e Pacote de Abril. A Lei Falcão e o Pacote de Abril foram respostas legislativas à vitória surpreendente do MDB em 1974, visando controlar as eleições de forma autoritária, mas dentro do quadro legal existente. Depois, analisará o processo judicial de impugnação de registro de candidatura para o Senado Federal de Fernando Henrique Cardoso e como – e se – essa legislação eleitoral foi suscitada nos tribunais eleitorais.

A pesquisa concluiu que levar opositores políticos aos tribunais poderia ter efeitos jurídicos imprevisíveis para o regime militar, e os debates jurídicos gerados pelos processos poderiam escapar do controle das autoridades, já que as teses propostas pelas partes nem sempre eram seguidas pelos tribunais eleitorais.

**PALAVRAS-CHAVE:** história constitucional; legalidade autoritária; direito eleitoral; ditadura militar; governo Geisel; eleições.

## ABSTRACT

The 1974 Brazilian elections during the military dictatorship marked a significant political and social shift, impacting the legal structures and the basis of authoritarian legality during Ernesto Geisel's government. Elections played a crucial role in the socio-judicial legitimation of the military regime, despite numerous ad hoc laws aimed at controlling their outcomes, primarily to maintain the government majority in the National Congress. The Electoral Justice played a key role in this process, being called upon to resolve disputes between candidates and address legal issues related to registration challenges and conflicts between constitutional norms and institutional acts. However, how did the 1974 elections influence those of 1978, the last under Geisel Presidency?

This research aims to investigate, from the perspective of constitutional history, how the military regime used electoral law institutes to maintain its power. The study begins by examining the key norms influencing elections during the 1970s: Lei das Inelegibilidades, Lei Falcão and Pacote de Abril. Lei Falcão and Pacote de Abril were legislative responses to the surprising victory of the MDB in 1974, aiming to control the elections in an authoritarian manner but within the existing legal framework. Subsequently, it will analyze the judicial process of the candidacy registration for the Federal Senate of the candidate Fernando Henrique Cardoso, and how, and if, this electoral legislation was invoked in electoral courts.

The research concludes that bringing political opponents to court could have unforeseeable legal effects for the military regime, and the legal debates generated by the processes could escape the control of the authorities, as the theses proposed by the parties were not always followed by the electoral courts.

**KEYWORDS:** constitutional history; authoritarian legality; electoral law; Brazilian military dictatorship; Geisel government; elections.

## RESUMÉ

Les élections brésiliennes de 1974, pendant le régime militaire, ont marqué un changement politique et social significatif, affectant les structures juridiques et la base de la légalité autoritaire pendant le gouvernement d'Ernesto Geisel. Ces scrutins ont joué un rôle crucial dans la légitimation sociojuridique du régime militaire, malgré les nombreuses lois casuistiques visant à contrôler leurs résultats, notamment afin de maintenir la majorité gouvernementale au Congrès National. La justice électorale a joué un rôle essentiel dans ce processus, étant sollicitée à résoudre les litiges entre candidats et à traiter les questions juridiques liées aux contestations d'enregistrement et aux conflits entre les normes constitutionnelles et les actes institutionnels. Pourtant, comment les élections de 1974 ont-elles influencé celles de 1978, les dernières sous Geisel ?

Cette recherche se propose d'explorer, sous l'angle de l'histoire constitutionnelle, comment le régime militaire a utilisé les instituts du droit électoral pour maintenir son pouvoir. L'étude commence par examiner les principales normes qui ont influencé les dernières élections des années 1970 : la « Loi de Inelegibilidades », la « Loi Falcão » et le « Pacote de Abril ». La « Loi Falcão » et le « Pacote d'Avril » étaient des réponses législatives à la victoire surprenante du parti de l'opposition, MDB, en 1974, visant à contrôler de manière autoritaire les élections tout en restant dans le cadre légal existant. Ensuite, elle analysera le processus judiciaire de contestation de l'enregistrement de candidature pour le Sénat fédéral de Fernando Henrique Cardoso et comment – et si – cette législation électorale a été invoquée devant les tribunaux électoraux.

La recherche conclut que poursuivre les opposants politiques en justice pourrait avoir des effets juridiques imprévisibles pour le régime militaire, et que les débats juridiques générés dans les litiges pourraient échapper au contrôle des autorités, car les thèses proposées par les parties n'étaient pas toujours suivies par les tribunaux électoraux.

**MOTS-CLÉS:** histoire constitutionnelle ; légalité autoritaire ; droit électoral ; dictature militaire brésilienne ; gouvernement Geisel ; élections.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC	Ato Complementar
AI	Ato Institucional
ALESP	Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
Arena	Aliança Renovadora Nacional
CB	Correio Braziliense
CN	Congresso Nacional
CEBRAP	Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
EC	Emenda Constitucional
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FSP	Folha de S. Paulo
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
Min.	Ministro
PGE	Procuradoria-Geral Eleitoral
PGR	Procuradoria-Geral da República
PRE	Procuradoria Regional Eleitoral
RDA	Revista de Direito Administrativo
REE/RE	Recurso Extraordinário Eleitoral
RESPE	Recurso Especial Eleitoral
RI	Regimento Interno
SNI	Serviço Nacional de Informações
STF	Supremo Tribunal Federal
TRE-SP	Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>CAPÍTULO 1 – CASUÍSMOS ELEITORAIS EM REGIMES AUTORITÁRIOS</b>	<b>23</b>
1.1 Antecedentes legais: a Lei de Inelegibilidades de 1970 .....	23
1.2 Antecedentes políticos: vitórias do MDB em 1974 e 1976 .....	29
1.3 A Lei Falcão como primeira medida de “aperfeiçoamento” das eleições .....	45
1.4 O Pacote de Abril como segunda medida de “aperfeiçoamento” das eleições.....	53
<b>CAPÍTULO 2 – LEIS ELEITORAIS SOB A ÓTICA DA JUSTIÇA: ESTUDO DA IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELEITORAL DE FHC EM 1978 .....</b>	<b>73</b>
2.1 O processo no Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo .....	76
2.2 O JULGAMENTO NO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL - SP.....	89
2.3 Recurso da Procuradoria Regional Eleitoral para o Tribunal Superior Eleitoral.....	97
2.4 Contrarrazões do candidato .....	103
2.5 Parecer do Procurador-Geral Eleitoral.....	104
2.6 O JULGAMENTO NO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL .....	105
2.7 Recurso Extraordinário Eleitoral.....	120
2.8 O JULGAMENTO NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL .....	131
2.9 Encerramento do processo.....	141
2.10 Memória e história .....	143
<b>CAPÍTULO 3 – O PLEITO DE 1978 PARA O SENADO SOB NOVAS LEIS ELEITORAIS .....</b>	<b>145</b>
3.1 O ano eleitoral de 1978.....	145
3.2 A definição dos candidatos paulistas do MDB ao Senado Federal.....	162
3.3 A campanha eleitoral oficialmente começa.....	175
3.4 Apelos ao Judiciário Eleitoral.....	179
3.5 O pleito em 15 de novembro e os seus resultados .....	189
3.6 Análises sobre os resultados eleitorais de 1978 .....	191
3.7 Breves conclusões .....	195
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>197</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>200</b>

*Ou 1978 muda a história, ou a história muda 1978.*  
Teotônio Vilela, senador (Arena-AL)

## INTRODUÇÃO

Em um encarte especial do jornal do Senado de 2014,<sup>1</sup> podemos ler, em títulos de grande dimensão, no centro da capa: "Senado 74 - a eleição que abalou a ditadura". Margeando o texto central, vemos as fotos em preto e branco dos 16 senadores do Movimento Democrático Brasileiro (MDB)<sup>2</sup> que foram eleitos naquele ano. As eleições de 1974 foram históricas e pavimentaram o caminho para o fortalecimento do MDB como partido de oposição. Por outro lado, acenderam um alerta para que o regime criasse mecanismos na tentativa de manter o processo eleitoral sob suas rédeas.

Entre o golpe civil-militar de 1964 e o final do governo Médici (1969-1973), as discussões políticas e, especificamente, as discussões eleitorais, foram dinâmicas. Desde as primeiras cassações de políticos, depois com o Ato Institucional nº 5 (AI-5), em 1968, o ambiente político não era convidativo para debates, limitados pela coerção governamental. A extinção dos partidos existentes até 1965, com o Ato Institucional nº 2 (AI-2), e a invenção de exigências inexecutáveis para a criação de novas agremiações partidárias instituíram a criação do bipartidarismo brasileiro e mudaram a forma de fazer política no País, criando inúmeros problemas cujas possíveis soluções seriam a criação de novas leis casuísticas. “As conseqüências de outubro de 1965 foram demasiadamente cruéis para alentar o ardor democrático-eleitoral dos mais avisados”.<sup>3</sup>

Nesse período, o Congresso perdeu atribuições e estava enfraquecido após muitas perdas políticas. A oposição consentida, o MDB, tinha poucas chances de ganhar qualquer eleição, pois o partido de sustentação do governo, a Aliança Renovadora Nacional (Arena), possuía a máquina pública em seu favor. Os cidadãos eram convocados a participar das eleições periódicas, “a ouvir o recado governamental na propaganda oficial no rádio e na TV, a votar manifestamente no partido da situação. Apesar disso, a influência de sua participação na administração do País nunca foi tão baixa”.<sup>4</sup> Afinal, “nem sempre o que expressam os eleitores no ato da votação traduz-se em prática política efetiva”.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> SENADO 74 – a eleição que abalou a ditadura (Encarte especial). *Jornal do Senado*, Brasília, n. 4.207, 19 nov. 2014, capa. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/acervo-historico/jornal-do-senado>, acesso em 4 maio 2023.

<sup>2</sup> De acordo com Lamounier, o presidente da legenda, Ulysses Guimarães, certa feita referiu-se ao seu partido como uma “sigla mágica”. Talvez ao longo dessa tese entenderemos o porquê. O pesquisador afirma que o motivo é o sucesso do MDB a partir de 1974 nas eleições. LAMOUNIER, Bolívar. *O voto em São Paulo (1970-1978)*. In: LAMOUNIER, Bolívar (org.). **Voto de desconfiança**. Eleições e mudança política no Brasil: 1970-1979. São Paulo: Editora Vozes Ltda. e CEBRAP, 1980, p. 31.

<sup>3</sup> CARDOSO, Fernando Henrique; LAMOUNIER, Bolívar. Introdução. In: CARDOSO, Fernando Henrique; LAMOUNIER, Bolívar (org.). **Os partidos e as eleições no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975, p. 9.

<sup>4</sup> FERRAZ Jr., Tércio Sampaio. As eleições de 1978: renasce a importância do voto? In: **As eleições nacionais de 1978**. Brasília: Ed. Fundação Milton Campos, 1979, v. 1: estudos nacionais, p. 52.

<sup>5</sup> CARDOSO, Fernando Henrique; LAMOUNIER, Bolívar. Introdução. In: CARDOSO, Fernando Henrique; LAMOUNIER, Bolívar (org.). **Os partidos e as eleições no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975, p. 9.

As eleições de 1974 representaram uma guinada político-social que mexeu nas estruturas jurídicas do País e alterou as bases da legalidade autoritária no governo Ernesto Geisel.

Podemos compreender as eleições como uma instituição que, “embora não possa responder sozinha pela legitimidade do sistema, cria pressupostos e bases para sua legitimação”.<sup>6</sup> A partir dessa frase, conseguimos entender o porquê das eleições e do sistema político em funcionamento serem tão essenciais ao regime militar, mesmo com toda a legislação casuística implementada para controlar o resultado. Era mais um mecanismo de legitimação do regime.

O marasmo político dos primeiros dez anos do regime militar não poderia durar para sempre. A mudança do general na presidência alterou também a linha política do regime. O processo eleitoral de 1974 ocorreu com um pouco mais de liberdade, o que permitiu ao partido de oposição engajar-se na propaganda e ao eleitorado manifestar-se pela insatisfação com as medidas tomadas pelo regime – especialmente o insucesso econômico que já vinha desde antes. Foi assim que o MDB elegeu 16 das 22 cadeiras do Senado Federal daquele ano.

A “eleição que abalou a ditadura” logo movimentou os setores do governo preocupados com as eleições vindouras de 1976 e 1978. O regime militar não podia perder as rédeas dessa forma, afinal já tinha tido controle sobre todas as eleições até 1974, seja por intermédio de cassações e suspensões de direitos políticos, seja através de alterações na forma eleitoral, como o AI-2.

Era preciso alterar novamente o processo eleitoral. Assim, surgiram as medidas casuísticas e restritivas de direitos eleitorais da década de 1970, como a Lei Falcão (Lei nº 6.339/76), em curso já nas eleições municipais de 1976, e o pacote de abril, para as eleições de 1978. As duas medidas, no entanto, confrontavam o discurso distensionista do governo e criaram mais instabilidade nesse longo período de transição à Geisel.

Não obstante, quanto mais legislação, maior a oportunidade de o Poder Judiciário pronunciar-se a respeito, quando instado a fazê-lo por meio de ações judiciais. Em anos eleitorais, a Justiça Eleitoral é administrativa e judicialmente instada a manifestar-se sobre eleições. Seus propósitos servem para registrar um candidato, solucionar a impugnação a um registro, responder a uma consulta em tese, estabelecer o calendário eleitoral. Além do conflito entre candidatos, que poderia indicar um conflito entre oposição e governo, a Justiça Eleitoral poderia ser requisitada a

---

<sup>6</sup> FERRAZ Jr., Tércio Sampaio. As eleições de 1978: renasce a importância do voto? *In: As eleições nacionais de 1978*. Brasília: Ed. Fundação Milton Campos, 1979, v. 1: estudos nacionais, p. 49. Tércio Sampaio continua sua análise: “Ela [a eleição] o faz, oferecendo uma grande oportunidade para a manifestação de insatisfação, com relativamente pouco risco para a estrutura do sistema. Ela é, nesse sentido, um mecanismo vital de absorção de protestos [...]. [...] ao menos formalmente, embora sozinho ele [o mecanismo eleitoral] não produza um regime democrático, é preciso reconhecer sua capacidade de dar ao princípio da igualdade um lugar proeminente na base do processo de recrutamento político.”

solucionar conflitos que estavam por trás de uma simples impugnação a mandato eletivo. Por exemplo, a relação hierárquica entre normas constitucionais e atos institucionais.

Na presente tese, propomos a investigação, sob o ponto de vista da história constitucional, dos usos e apropriações dos institutos do direito eleitoral pelo regime militar, sobretudo por meio da Lei de Inelegibilidades. Pesquisamos, também, por que a Justiça Eleitoral foi tão acionada por regimes autoritários. Alguns institutos típicos do direito constitucional foram manejados pelo governo Geisel ao instituir medidas eleitorais, como a relação entre direito e política, o alcance dos direitos políticos de eleitores e candidatos, e contrastes entre estado e sociedade. O modo como faremos essa investigação é a partir do Judiciário, através da análise de um processo de registro de candidatura para o Senado Federal que foi impugnado pelo Ministério Público Eleitoral.

Esperamos colaborar para a melhor compreensão da história constitucional do período da distensão da ditadura militar brasileira. A nosso ver, o regime militar se apropriou de elementos centrais da democracia eleitoral a fim de manipular o processo eleitoral e legitimar-se como governo enquanto buscava controlar o tempo e a narrativa do processo de distensão.

A política de distensão foi uma ideia proposta no governo Geisel<sup>7</sup>

como uma abertura gradual do regime, através da dinamização da estrutura partidária, da recuperação do prestígio do Legislativo e do restabelecimento progressivo de relações com grupos marginalizados pelo processo revolucionário a partir, sobretudo, de 1968.

Na arquitetura jurídica do regime, os atos institucionais foram suas principais peças, que serviram para validar conceitos constitucionais centrais que depois seriam atualizados nos atos seguintes, como revolução e poder constituinte.<sup>8</sup> Um dos objetivos dos atos institucionais era fornecer sustentação jurídica às arbitrariedades dos militares que haviam tomado o poder de João Goulart, no golpe civil-militar de 1964. Tais arbitrariedades incluíam cassação de mandatos e suspensão de direitos políticos, bem como determinações relativas ao direito eleitoral, como determinar eleição indireta para a presidência da República (artigo 2º do AI-1), extinguir os partidos políticos (artigo 18 do AI-2), fixar eleição indireta para governador dos Estados (AI-3), dentre outros.

Além de atos institucionais, existiam outras normas, como atos complementares, decretos-leis e leis infraconstitucionais, todos fazendo parte da legalidade autoritária do regime. Uma

---

<sup>7</sup> KLEIN, Lúcia. Brasil pós-64: a nova ordem legal e a redefinição das bases de legitimidade. In: KLEIN, Lúcia; FIGUEIREDO, Marcus F. **Legitimidade e coação no Brasil pós-64**; prefácio de Carlos Castello Branco. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1978, p. 66.

<sup>8</sup> Ver PAIXÃO, Cristiano. Entre regra e exceção: normas constitucionais e atos institucionais na ditadura militar brasileira (1964-1985). In: **História do Direito**: RHD. Curitiba, v. 1, n. 1, jul-dez de 2020.

reforma, feita em 1978, revogou parte dessas normas, valendo a partir de janeiro de 1979, além de abolir todos os atos constitucionais.

Havia certas dúvidas quanto ao status jurídico dos atos institucionais. Afinal, estavam eles acima, ao lado, abaixo da Constituição? Ou em outro lugar, fora do sistema hierárquico até então pensado no Brasil? A tese da hierarquia das normas era, muitas vezes, proposta para os juízes, que deveriam analisar se uma determinada norma era válida dentro do ordenamento jurídico, a partir de um problema jurídico apresentado ao judiciário. Esse é o motivo de partirmos de um processo judicial para nossa análise.

Em março de 1974, assumiu a presidência o general Ernesto Geisel, que se apresentou com um discurso promovendo uma política de distensão controlada, o qual, paradoxalmente, “representa o momento de consolidação do regime autoritário brasileiro”.<sup>9</sup> Não se sabe se a distensão “resulta do compromisso dos integrantes da corrente em ascensão [os castelistas] com o restabelecimento do regime democrático; ou da conscientização de que os sucessivos surtos revolucionários, ao ampliarem o poder das Forças Armadas, têm paradoxalmente acarretado a diluição desse poder na área militar”, o que levou Geisel a pensar em uma estratégia de fortalecimento da autoridade da presidência, que tinha se enfraquecido no período anterior.<sup>10</sup>

Até então, o partido que era a base de legitimação do regime, a Aliança Renovadora Nacional (Arena), vinha ganhando a maioria das eleições, fossem federais, fossem estaduais, com a ajuda das diversas normas autoritárias mencionadas. Isso porque, a despeito do voto ser obrigatório, notava-se grande abstenção em todo pleito. Além disso, percebia-se um aumento dos votos brancos e nulos a cada eleição, a que os analistas deviam a uma insatisfação com os rumos do governo, embora esses votos não fossem transferidos para a oposição.<sup>11</sup>

Porém, em 1974 o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) aproveitou os ares menos rarefeitos do governo Geisel para engajar-se na campanha federal, obtendo excelentes resultados, conseguindo 16 das 22 cadeiras em disputa ao Senado. Essa vitória assustou o governo e arenistas, que previam novamente uma vitória fácil. A eleição para o Senado era importante pois, na ausência das demais eleições diretas majoritárias, “constituía o escrutínio majoritário mais elevado permitido pela ditadura” e polarizava a oposição ao regime.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> KLEIN, Lúcia. Brasil pós-64: a nova ordem legal e a redefinição das bases de legitimidade. In: KLEIN, Lúcia; FIGUEIREDO, Marcus F. **Legitimidade e coação no Brasil pós-64**; prefácio de Carlos Castello Branco. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1978, p. 144.

<sup>10</sup> KLEIN, Lúcia. Brasil pós-64: a nova ordem legal e a redefinição das bases de legitimidade. In: KLEIN, Lúcia; FIGUEIREDO, Marcus F. **Legitimidade e coação no Brasil pós-64**; prefácio de Carlos Castello Branco. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1978, p. 66-67.

<sup>11</sup> ALENCASTRO, Luiz Felipe de. O golpe de 1964 e o voto popular. In: **Novos Estudos (CEBRAP)**, São Paulo, n. 98, mar. 2014, p. 7.

<sup>12</sup> ALENCASTRO, Luiz Felipe de. O golpe de 1964 e o voto popular. In: **Novos Estudos (CEBRAP)**, São Paulo, n. 98, mar. 2014, p. 8.

As eleições de 1974 representaram também a manifestação da sociedade civil contra a situação do país e as decisões gerais do governo, como se fosse uma manifestação plebiscitária do voto.<sup>13</sup> E, nesse sentido, observou-se, ao contrário do esperado pelo regime, uma queda do percentual dos votos nulos e brancos e uma expansão dos votos para o MDB.

O regime se viu forçado a uma “reavaliação generalizada de expectativas quanto ao futuro político e quanto às próprias condições sob as quais se iria desenvolver a estratégia da distensão gradual e segura.”<sup>14</sup> Com vistas às eleições municipais de 1976, o governo baixou a Lei Falcão, que restringiu a propaganda eleitoral no rádio e na televisão a uma foto, ao nome do candidato e ao seu número, excluindo assim os debates, vídeos de campanha e inserções no rádio que fizeram o sucesso do MDB em 1974.

A Lei Falcão não foi suficiente, no entanto, para controlar os ânimos da população que ansiava mais participação nas decisões políticas do país, por meio de eleições diretas e democráticas. Em meados de 1977, o governo Geisel fez uma manobra política no Congresso Nacional. Apresentou uma Proposta de Emenda Constitucional de Reforma do Poder Judiciário, que foi rejeitada no Congresso em um acordo que uniu toda a bancada emedebista (com uma ajuda da Lei de Fidelidade Partidária).

A rejeição ao projeto foi o pretexto fático para o governo fechar o Congresso e impor uma reforma constitucional por meio do AI-5. Baixou o Pacote de Abril em 1º de abril de 1977. Além de emendas a artigos da EC-1, o pacote também contava com novos artigos e decretos-leis, todos com vistas ao pleito de 1978.

Para a eleição de 1978, o regime político foi alterado nos seguintes pontos, dentre outros: a redução do quórum para aprovação de emendas constitucionais, de dois terços para maioria absoluta; eleições indiretas para uma das cadeiras do Senado Federal, por meio de um colégio eleitoral de deputados estaduais, controlado pelo governo em quase todos os estados (com exceção do Rio de Janeiro) - a consequência é que, nas eleições de 1978, das duas cadeiras em disputa, apenas uma seria efetivamente disputada, pois a outra estaria assegurada pelo governo, por meio da eleição indireta do senador biônico; além disso houve a instituição do sistema de sublegenda, “que permitia que grupos políticos favoráveis ao governo, mas rivais entre si, disputassem cada um

---

<sup>13</sup> LAMOUNIER, Bolívar. O voto em São Paulo (1970-1978). In: LAMOUNIER, Bolívar (org.). **Voto de desconfiança**. Eleições e mudança política no Brasil: 1970-1979. São Paulo: Editora Vozes Ltda. e CEBRAP, 1980, p. 17.

<sup>14</sup> LAMOUNIER, Bolívar. O voto em São Paulo (1970-1978). In: LAMOUNIER, Bolívar (org.). **Voto de desconfiança**. Eleições e mudança política no Brasil: 1970-1979. São Paulo: Editora Vozes Ltda. e CEBRAP, 1980, p. 19-20.

com seu candidato, somando-se os votos ao que fosse mais votado”.<sup>15</sup> Essas regras tornavam bem difícil, senão quase impossível, a derrota do regime militar nas eleições.

As mudanças legislativas pretendiam manter a maioria arenista no Congresso após as derrotas de 1974 e 1978. Mais uma vez, o “regime militar usava todos os mecanismos disponíveis para manter o controle do tempo da transição”<sup>16</sup> e evitar, com isso, sua deslegitimação.<sup>17</sup>

A crise institucional entre governo, sociedade e Legislativo não passou inerte pelo Poder Judiciário. Os candidatos a qualquer cargo precisavam registrar-se perante a Justiça Eleitoral e apresentar uma série de documentos caso desejassem prosseguir com a candidatura. Esse registro se tornava um processo, que poderia ter alguns caminhos. Um deles era a Justiça Eleitoral aceitar os documentos; a Procuradoria eleitoral não encontrar nada que desabonasse o candidato; e assim ele prosseguir os trâmites do processo eleitoral.

Porém, as coisas podiam se complicar. Os documentos podiam não estar em perfeita ordem; o Ministério Público Eleitoral poderia encontrar algum impedimento à candidatura; e, assim, impugná-la. Nesse percurso, o candidato deveria constituir advogado e defender-se de acusações, procedimentos que seriam julgados por juízes vindos de outros tribunais ou da comunidade jurídica para compor a Justiça Eleitoral.

A fonte em torno da qual estudamos os temas desta tese é o processo de registro de candidatura de Fernando Henrique Cardoso ao Senado Federal, em 1978. Fernando Henrique Cardoso se filiou ao MDB em 10 de novembro de 1977, quando retornou do exílio decorrente da demissão a que fora submetido em 1969. Seu suplente era Maurício Soares de Almeida.

A Procuradoria Regional Eleitoral (PRE) impugnou o registro do candidato, ocasião em que utilizou a legislação autoritária presente nos atos institucionais, combinando-os com outras leis editadas pelo regime, e chegou à seguinte conclusão: a pena de demissão imposta a FHC em 1969 ainda estaria produzindo efeitos, pois estes durariam 10 anos, findando apenas em abril de 1979, ou seja, após as eleições. O *status civitatis* do candidato teria sofrido uma diminuição quanto à capacidade eleitoral passiva. O candidato estaria, assim, inelegível.

O Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo (TRE-SP), por maioria de votos, decidiu pela elegibilidade de Fernando Henrique Cardoso. O processo chegou com recurso da PRE ao Tribunal Superior Eleitoral, tribunal que manteve a decisão da instância inferior, também por maioria. O

---

<sup>15</sup> KUCINSKI, Bernardo. **O fim da ditadura militar**. Coleção Repensando a História. São Paulo: Contexto, 2001, p. 45.

<sup>16</sup> PAIXÃO, Cristiano. Entre regra e exceção: normas constitucionais e atos institucionais na ditadura militar brasileira (1964-1985). *In: História do Direito*: RHD. Curitiba, v. 1, n. 1, jul-dez de 2020, p. 236.

<sup>17</sup> LAMOUNIER, Bolívar. O voto em São Paulo (1970-1978). *In: LAMOUNIER, Bolívar (org). Voto de desconfiança*. Eleições e mudança política no Brasil: 1970-1979. São Paulo: Editora Vozes Ltda. e CEBRAP, 1980, p. 17.

último voto foi do Ministro Rodrigues Alckmin, Presidente do TSE. Foi um voto de desempate, que negou provimento ao recurso da Procuradoria Regional Eleitoral e, assim, manteve o candidato Fernando Henrique Cardoso elegível para as eleições de 1978.

O julgamento no Supremo Tribunal Federal ocorreu em 10 de novembro de 1978, cinco dias antes do pleito, que à época acontecia na data de 15 de novembro, de acordo com a EC-1.<sup>18</sup> Deu-se por maioria, vencido o Ministro Cordeiro Guerra, que havia votado no TSE pela inelegibilidade do candidato. Em resumo, temos os seguintes votos: i) não conheceram do recurso extraordinário da Procuradoria os Ministros Soares Muñoz (relator), Décio Miranda, Cunha Peixoto, Xavier de Albuquerque, Djaci Falcão e Thompson Flores; ii) conheceu do recurso o Ministro Cordeiro Guerra (por que o ministro votou se estava impedido?); iii) impedido o Ministro Moreira Alves; iv) faltam informações sobre o Ministro Antonio Neder, presente à sessão.

O Presidente do STF, Carlos Thompson Flores, votou ao final. Ele declarou que a maioria vencedora no TSE buscou suprir exigência da lei, buscando auxílio no art. 154 da Constituição, aplicando o art. 4º da Lei de Introdução ao Código Civil e o art. 136 do Código de Processo Civil. E que a Corte fixou prazo mínimo para o caso concreto, não tendo fixado preceito normativo, o que escapa à sua competência, tendo encerrado o julgamento e mantido o resultado favorável ao candidato.

Escolhemos um litígio com início no Estado de São Paulo não apenas pela riqueza de fontes e de análises em torno das próprias eleições, como também por outros dois motivos. O primeiro se trata de manter a narrativa iniciada no mestrado, no qual também analisamos um processo judicial que teve início em São Paulo, nas eleições de 1970, e consideramos importante manter o fio narrativo que interliga as duas eleições, mesmo que elas sejam tão diversas entre si. No decorrer da pesquisa, encontramos personagens que participaram das eleições de 1970. Além do mais, os acórdãos ali analisados também foram mencionados pelos juízes ao proclamarem seus votos em 1978. Ou seja, a exploração em arquivo trouxe essas correspondências entre as pesquisas que apenas a história do direito proporciona.

O segundo motivo tem origem na própria história eleitoral e política paulista. Não pretendemos nos alongar nem nos aprofundar nesse tema, que foge ao escopo da nossa pesquisa. Porém, uma análise feita logo após as eleições de 1978 pode ser a chave para entender a importância do estudo das eleições naquele Estado. Disse o autor: “a campanha eleitoral e os resultados das

---

<sup>18</sup> A Emenda Constitucional nº 1, de 17.10.1969, editou o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Foi outorgada pelos Ministros da Marinha de Guerra, do Exército e da Aeronáutica Militar, durante o recesso do Congresso Nacional, decretado pelo AI-5, usando das atribuições que lhes confere o artigo 3º do Ato Institucional nº 16, de 14 de outubro de 1969, combinado com o § 1º do artigo 2º do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968. Foi uma emenda que alterou praticamente todo o texto da Constituição de 1967, reiterando ainda mais a perspectiva autoritária do regime militar.

eleições de 1978 em São Paulo fizeram emergir, mais ricamente, forças políticas imprescindíveis ao desenvolvimento democrático”. E concluiu: “[t]al é um dos significados da ampla vitória do MDB em São Paulo”.<sup>19</sup> Precisamos entender essa conclusão com o olhar de um estudioso de 1979, ainda no regime militar, um regime que prometia abertura, sem data definida.

### Importância e originalidade da pesquisa

Esta tese procura contribuir para outras investigações sobre o papel do direito no regime militar brasileiro. Na escola de história constitucional brasiliense, existem pesquisas desenvolvidas a respeito da tensão entre a regra e a exceção no período do regime militar brasileiro, ou as transformações jurídicas empreendidas pelo regime.<sup>20</sup>

Na impossibilidade de se assumir abertamente como ditadura, pois isso seria negativo para a imagem do governo interna e externamente, o regime militar buscou assumir o controle da narrativa desde o golpe. Apesar dos expurgos e cassações de mandatos e suspensões de direitos políticos, a manutenção da atividade legislativa e do próprio Poder Judiciário indicam que o regime procurava, através da aparência da legalidade, legitimar-se, mesmo quando o Poder Executivo baixava de per si os atos legislativos. Para Cristiano Paixão, o direito conferiu dimensão jurídica aos atos de força, auxiliando na construção, consolidação e transformação do regime ditatorial.<sup>21</sup> Recorrendo a Anthony Pereira, Paixão lembra que normalizar a exceção significa institucionalizar a exceção, usar o idioma do direito significa manejar essa ferramenta para controlá-la, que era, em última análise, o objetivo principal do regime, utilizar-se do direito para manter-se no poder por um período tão extenso, controlando o tempo e as circunstâncias do seu fim.<sup>22</sup>

Paixão identifica uma ambiguidade entre normas constitucionais preexistentes e modificações introduzidas pelos atos institucionais, novidade legislativa apresentada pelos juristas

---

<sup>19</sup> ARAÚJO, Braz José de. As eleições de 1978 em São Paulo. *In: As eleições nacionais de 1978*. Brasília, Ed. Fundação Milton Campos, 1979, v. 2: estudos regionais, p. 460.

<sup>20</sup> DALLEDONE, Maria Pia dos Santos Lima Guerra. **O padre e a pátria: direito, transição política e o Supremo Tribunal Federal na expulsão de Vito Miracapillo (1980)**. 219 f. Tese (Doutorado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2016; UTZIG, Mateus do Prado. **Autoritarismo em transição: as medidas de emergência na ditadura militar brasileira (1974-1984)**. 383 f., il. Tese (Doutorado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2022; BIGLIAZZI, Renato. **O caso Mauro Borges: Direito, Política e Constituição entre os dois primeiros atos institucionais**. 143 f. Tese (Doutorado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

<sup>21</sup> PAIXÃO, Cristiano. Entre regra e exceção: normas constitucionais e atos institucionais na ditadura militar brasileira (1964-1985). *In: História do Direito: RHD*. Curitiba, v. 1, n. 1, jul-dez de 2020, p. 230.

<sup>22</sup> PAIXÃO, Cristiano. Entre regra e exceção: normas constitucionais e atos institucionais na ditadura militar brasileira (1964-1985). *In: História do Direito: RHD*. Curitiba, v. 1, n. 1, jul-dez de 2020, p. 230.

do regime.<sup>23</sup> Eram normas editadas que propunham mutilações seletivas da ordem constitucional (como exemplo, o artigo 1º do AI-1).

Apesar da manutenção do Congresso Nacional em funcionamento, com alguns períodos fechados, havia um protagonismo do Poder Executivo na edição de atos legislativos durante o regime militar, para propor emendas à Constituição e para editar regras unilaterais de alcance constitucional, o que se vê sobretudo em períodos eleitorais, o que será objeto do capítulo 1. Por mais que o regime tentasse controlar por todos os meios possíveis as eleições, eram períodos em que o regime se sentia ameaçado, e “a modificação das regras do jogo, especialmente das alterações das normas constitucionais, foi usada em momentos em que o regime esteve ameaçado”.<sup>24</sup> Era impossível ao regime cancelar ou acabar com as eleições, pois os processos eleitorais tinham a finalidade de conferir algum grau de legitimidade à ditadura.

Um imbróglio causado pelo surgimento dos atos institucionais e que não ficou muito bem resolvido na suposta teoria jurídica do regime militar, e que coube aos tribunais tentar dar uma solução, foi a questão da hierarquia entre os atos e as regras constitucionais.<sup>25</sup> O AI-5 mantém seletivamente a Constituição de 1967, feita pelo regime, promulgada por um Congresso fruto de expurgos e cassações. O AI-5 não possuía limitação no tempo, vigendo até que outro ato venha a revogá-lo (o que só aconteceu em 1979, quando a Emenda nº 11, com vigência a partir de 1º/1/1979, revogou todos os atos institucionais, mas mantendo os seus efeitos). A Constituição de 1967 é quase inteiramente alterada pela Emenda Constitucional nº 1/1969. Assim, cria-se uma situação esdrúxula, de convivência no tempo entre o AI-5 e a EC-1/1969.<sup>26</sup>

Embora o Judiciário não necessariamente resolva essa situação, ele pode ser provocado a manifestar-se sobre ela. Estudar o Judiciário em regimes autoritários é importante, sobretudo no caso brasileiro, onde tivemos o paradoxo da manutenção do sistema vigente, com algumas reformas ditatoriais, especialmente cassações de juízes, e a criação de novas leis e normas constitucionais, que seguramente seriam analisadas em julgamentos pelos Tribunais. Como ressalta Anthony Pereira,<sup>27</sup>

---

<sup>23</sup> PAIXÃO, Cristiano. Entre regra e exceção: normas constitucionais e atos institucionais na ditadura militar brasileira (1964-1985). *In: História do Direito: RHD*. Curitiba, v. 1, n. 1, jul-dez de 2020, p. 231.

<sup>24</sup> PAIXÃO, Cristiano. Entre regra e exceção: normas constitucionais e atos institucionais na ditadura militar brasileira (1964-1985). *In: História do Direito: RHD*. Curitiba, v. 1, n. 1, jul-dez de 2020, p. 233.

<sup>25</sup> PAIXÃO, Cristiano. Entre regra e exceção: normas constitucionais e atos institucionais na ditadura militar brasileira (1964-1985). *In: História do Direito: RHD*. Curitiba, v. 1, n. 1, jul-dez de 2020, p. 234.

<sup>26</sup> PAIXÃO, Cristiano. Entre regra e exceção: normas constitucionais e atos institucionais na ditadura militar brasileira (1964-1985). *In: História do Direito: RHD*. Curitiba, v. 1, n. 1, jul-dez de 2020, p. 235.

<sup>27</sup> PEREIRA, Anthony W. **Ditadura e repressão: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina**. Tradução Patrícia de Queiroz Carvalho Zimbres. São Paulo: Paz e Terra, 2010, p. 36-37.

[...] é muito comum que os regimes autoritários usem a lei e os tribunais para reforçar seu poder, de modo a tornar obscura uma distinção simplista entre regimes de facto e regimes constitucionais (ou de jure).

[...]

Há diversas razões para conferir importância aos processos por crimes políticos e às diferenças entre os tipos de legalidade autoritária. Primeiro, a decisão de usar os tribunais, e não apenas a força bruta no trato com os oponentes do regime, pode – em certas circunstâncias – fazer diferença em termos do padrão geral da repressão praticada por um regime autoritário.

A relação entre a legislação do regime militar e o judiciário será o tema do primeiro capítulo desta tese.

\* \* \*

A terminologia “regime militar”, adotada ao longo desta tese, merece uma nota. Concordamos com a historiografia recente que denomina o golpe de 1964 de golpe *civil-militar*. Desde os anos 1980, a literatura acadêmica admite a participação de “elementos civis”, como setores empresariais, políticos e grupos sociais, na queda do governo João Goulart.<sup>28</sup>

Alinhamo-nos a uma orientação historiográfica que denomina os anos de ditadura de *ditadura militar*, embora reconheçamos a existência de novos estudos que vinculem o empresariado à ditadura e prefiram a denominação ditadura *empresarial-militar*. Discordamos da orientação historiográfica que denomina os anos da ditadura de “ditadura civil-militar”. Consideramos que não houve “apoio” da sociedade ao autoritarismo, como se sociedade fosse uma pessoa, mas sim que, como em qualquer regime político, só é possível a sobrevivência no poder com algum consenso, com o “estabelecimento de bases sociais e elementos de hegemonia.”<sup>29</sup>

Nesta tese, preferimos utilizar a nomenclatura *regime militar*. A uma, pela sua concisão. A duas, pela própria definição de regime político, bem sintetizado por Bobbio: “[p]or regime político se entende o conjunto das instituições que regulam a luta pelo poder e o seu exercício, bem como a prática dos valores que animam tais instituições.”<sup>30</sup> Essa definição é ampla o suficiente para abarcar os regimes autoritários, de que a ditadura brasileira faz parte, sem lhe tirar o caráter ditatorial, em razão do adjetivo “militar” que lhe segue.

---

<sup>28</sup> Por todos: MELO, Demian Bezerra. Ditadura “civil-militar”?: controvérsias historiográficas sobre o processo político brasileiro no pós-1964 e os desafios do tempo presente. In: **Espaço Plural**, ano XIII, n. 27, 2º sem./2012, p. 42.

<sup>29</sup> MELO, Demian Bezerra. Ditadura “civil-militar”?: controvérsias historiográficas sobre o processo político brasileiro no pós-1964 e os desafios do tempo presente. In: **Espaço Plural**, ano XIII, n. 27, 2º sem./2012, p. 45.

<sup>30</sup> REGIME Militar. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 13 ed., 4ª reimpressão, 2º vol., 2010, p. 1.081.

## Hipóteses

O regime militar conseguiu dominar o processo eleitoral na tentativa de se legitimar como governo, enquanto buscava controlar o tempo e a narrativa do processo de distensão. Isso foi feito pela legislação autoritária, apropriando-se de instituições da democracia eleitoral, como organização das eleições, seleção de quem poderia concorrer, seleção de quem podia votar, uso do Judiciário. Isso porque os militares, especialmente através do Poder Executivo, possuíam a prerrogativa de mudar leis e baixar decretos para mudar as regras eleitorais a qualquer tempo – bastava um pretexto, e os partidos e os candidatos deveriam rapidamente se adaptar, ou estariam fora do processo eleitoral – um meio legítimo e permitido pelo regime de reivindicar um espaço na política.

Ao promulgar leis eleitorais que definiam quem poderia ser eleito, o regime militar acabou gerando situações fático-jurídicas que inevitavelmente eram apresentadas aos tribunais eleitorais. Uma preocupação dos juízes, ao julgar processos eleitorais, era estabelecer uma interpretação jurídica em sentido estrito, utilizando os institutos jurídicos de maneira a conciliar as normas da melhor maneira possível, apesar das inúmeras mudanças feitas pelo regime militar, ora impondo Constituição e Emenda Constitucional, ora baixando decretos-lei e atos institucionais, normas que conviviam em diferentes graus de hierarquia que muitas vezes se chocavam.<sup>31</sup>

## Fontes

Para embasar a argumentação da presente tese, arregimentamos um conjunto documental de fontes que tratavam diretamente das eleições de 1978 e dos inúmeros documentos legislativos que incidiram naquele sufrágio. Dentre as fontes pertinentes e disponíveis, procuramos abranger todas as fontes, o que não foi totalmente possível. Acreditamos, porém, que a seleção seja suficientemente ampla.

Estas são as principais fontes:

- Processo de registro de candidatura de Fernando Henrique Cardoso para o Senado Federal nas eleições de 1978;
- Outros acórdãos citados nos autos;
- Edições da Folha de S. Paulo e do Correio Braziliense; artigos de opinião, notícias de jornais e análises são importantes para a história constitucional, não apenas para nos informar como foi a narrativa de nosso objeto no espaço público, mas também para observarmos a

---

<sup>31</sup> PAIXÃO, Cristiano. Entre regra e exceção: normas constitucionais e atos institucionais na ditadura militar brasileira (1964-1985). In: **História do Direito**: RHD. Curitiba, v. 1, n. 1, jul-dez de 2020, *passim*.

maneira como o nosso objeto de análise repercutiu no debate público. Escolhemos especificamente essas duas mídias impressas pelos seguintes motivos: (i) pela proximidade local com os acontecimentos descritos, acreditamos que poderiam ser mais úteis para narrá-los; (ii) pela importância local ou nacional; (iii) pela circulação local ou nacional;

- Atos Institucionais, Decretos-Lei, Emendas Constitucionais e demais documentos legislativos que formam a arquitetura legal da ditadura;
- Artigos selecionados da Revista de Direito Público, Revista de Direito Administrativo, Revista Brasileira de Estudos Políticos e similares dos anos 1970 e 1980 sobre temas eleitorais e constitucionais que digam respeito aos temas de interesse à tese.

Conseguimos a cópia em arquivo .pdf do inteiro teor do processo de impugnação da candidatura de FHC, através do Centro de Memória Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo, durante a pandemia de Covid-19.

Embora o processo esteja completo, faltam algumas informações, que foram complementadas com notícias jornalísticas. Também, devido a algumas intempéries de tempo, não pudemos ter acesso a algumas fontes primárias e, assim, preferimos confiar em fontes secundárias. Contudo, “a ausência de documentos ou a impossibilidade de acesso a eles nos privam realmente de toda forma de conhecimento sobre este ou aquele aspecto da História?”<sup>32</sup> Acreditamos, junto com Henry Rousso, que não.

### **Estrutura da tese**

Dividimos a argumentação deste trabalho em três capítulos.

No primeiro capítulo, analisamos as movimentações eleitorais que culminaram nas eleições de 1978. Procuramos entender a vitória do MDB em 1974 e relacioná-la com as mudanças na legislação eleitoral perpetradas pelo governo Geisel ao longo dos anos seguintes e que influenciaram a eleição de 1978. O enfoque desse capítulo é a história constitucional, pois resgatamos os principais acontecimentos históricos e políticos que antecederam as eleições de 1978 e abordamos o impacto da legislação eleitoral – Pacote de Abril, Lei Falcão e Lei de Inelegibilidades, dentre outras – sobre os principais atores políticos e jurídicos do período.

No segundo capítulo, narramos e analisamos juridicamente o processo judicial mediante o qual o candidato ao Senado Federal pelo MDB, Fernando Henrique Cardoso, pediu o registro de

---

<sup>32</sup> ROUSSO, Henry. O arquivo ou o indício de uma falta. Tradução: Dora Rocha. In: **Estudos Históricos**, v. 17, 1996, p. 91.

sua candidatura perante o Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo. O registro foi impugnado e o processo chegou ao Supremo Tribunal Federal, onde foi encerrado de forma favorável ao candidato, que concorreu às eleições e perdeu para Franco Montoro. Contudo, devido às regras eleitorais então vigentes, foi eleito primeiro suplente de Montoro.

No terceiro capítulo, narramos todo o movimento eleitoral de 1978, desde o início do ano até a diplomação dos eleitos, com enfoque no Estado de São Paulo, no qual está inserido o processo judicial estudado no Capítulo 2, para compreender melhor o momento político no qual ele estava inserido. Para tanto, utilizamos como fonte secundária principal as edições da Folha de S. Paulo de todo o ano de 1978, com o auxílio do Correio Braziliense em alguns momentos.

O uso dessa mídia impressa em específico se justifica pela proximidade com o processo judicial que é a fonte do primeiro capítulo. Como o nosso processo teve início em São Paulo e as questões políticas ocorreram na mesma região, acreditamos que um jornal baseado naquele Estado tem mais proximidade e interesse em abordar nas suas páginas, com profundidade, análises e perspectivas que sejam úteis para observarmos as tomadas de decisões dos atores sociais e políticos que nos interessam – sem descuidar que foram questões “traduzidas” pelo jornal. Utilizamos como auxílio o Correio Braziliense por estar nas cercanias do poder central, em Brasília, e dessa forma nos mostrar outros pontos de vista.

## CAPÍTULO 1 – CASUÍSMOS ELEITORAIS EM REGIMES AUTORITÁRIOS

Neste primeiro capítulo, estudaremos algumas medidas legislativas que ajudaram a legitimar o regime militar e que influenciaram na eleição de 1978, sobretudo a Lei Complementar de 1970, a Lei Falcão e o Pacote de Abril, todas elas leis eleitorais promulgadas pelo regime militar de forma mais, ou menos, casuística.

As manipulações casuísticas nas leis eleitorais inserem-se no que Elio Gaspari denomina de “processo coercitivo de desmobilização política”, que teve início em 1964, primeiro contra a esquerda, depois contra a militância liberal, passando depois a ser contra algumas lideranças conservadoras. Esse processo coercitivo, para o autor, chegou ao seu apogeu em 1970, logo após o AI-5, que mutilou e desmoralizou a elite nacional ao proceder a expurgos, cassações de mandatos e suspensões de direitos políticos de quem viesse a atentar contra a “Revolução”.<sup>33</sup>

Além disso, como iremos ver, depois do AI-5 a atividade legiferante seguiu-se com maior intensidade, expandindo o controle da sociedade pelo Estado, sobretudo por meio dos expurgos e das eleições. Mesmo assim, importa lembrar que, desde o início do regime militar, há uma grande preocupação com pleitos eleitorais. Castello Branco já dizia que o problema das eleições só seria resolvido com as leis certas.<sup>34</sup>

### 1.1 Antecedentes legais: a Lei de Inelegibilidades de 1970

Vimos no capítulo 1 como a Lei de Inelegibilidades (LC-5) foi bastante usada no processo de candidatura de Fernando Henrique Cardoso, inclusive como objeto de controle de constitucionalidade. Portanto, iremos fazer um breve registro histórico de sua criação, para compreendermos sua importância no processo eleitoral. Com o golpe civil-militar, foram ampliadas consideravelmente as hipóteses de inelegibilidades previstas na Constituição de 1946, com o objetivo de higienizar a política, excluindo da vida pública os considerados corruptos e subversivos.

A primeira medida foi a Emenda Constitucional nº 14, de 1964, que alterou o artigo 139 da Constituição de 1946, aumentou os casos de inelegibilidades e inseriu o conceito de domicílio eleitoral nos Estados e Municípios. A EC-14 também determinou que “lei especial poderá estabelecer novas inelegibilidades, desde que fundadas na necessidade de preservação: I – do regime democrático (art. 141, § 13); II – da exação e probidade administrativas; III – da lisura e

<sup>33</sup> GASPARI, Elio. **A ditadura escancarada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002, p. 231-232.

<sup>34</sup> BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. The ballot under the bayonet: election law in the first years of the Brazilian civil-military regime (1964-1967). **Revista Direito GV**. Rio de Janeiro, vol. 13, n. 1, jan-abr 2017, p. 165, em inglês no original.

normalidade das eleições contra o abuso do poder econômico e uso indevido da influência de exercício de cargos ou funções públicas.”

Para preencher essa disposição constitucional, foi elaborada a Lei nº 4.738/1965, que determinou o procedimento processual de arguição de inelegibilidade e criou outras hipóteses de inelegibilidades, como, dentre outros,

- a) os que participem da organização ou do funcionamento de qualquer partido político ou associação, cujo programa ou ação contrarie o regime democrático, baseado na pluralidade dos partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem (artigo 141, § 13, da Constituição Federal);
- b) os que, pública ou ostensivamente, façam parte, ou sejam adeptos de partido político cujo registro tenha sido cassado com fundamento no art. 141, § 13, da Constituição Federal;
- c) os que integram partidos políticos vinculados, por subordinação, a partido ou govêrno estrangeiro;
- d) os que hajam atentado, em detrimento do regime democrático, contra os direitos individuais, concernentes à vida, à liberdade e à propriedade (Constituição Federal, artigo 141);
- e) os que, por atos do Comando Supremo da Revolução, ou por aplicação do art. 10 do Ato Institucional, perderam seus mandatos eletivos, ou foram impedidos de exercê-los; [...]

A lei mais recente a tratar do assunto era o Decreto-Lei nº 1.063/1969, baixado pelos Ministros da Marinha de Guerra, do Exército e da Aeronáutica Militar.

Estava na incumbência do ministro da Justiça do governo Médici, Alfredo Buzaid, a criação de diretrizes sobre a nova legislação política.<sup>35</sup> Tendo tomado posse em outubro de 1969, o governo já tinha alguns meses em andamento, portanto havia chegado o momento de fazer uma reforma política e rever o Código Eleitoral, a Lei das Inelegibilidades (Decreto-Lei nº 1.063/1969), a Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 4.740/1965), e a Lei de Sublegendas (Lei nº 5.453/1968).

Uma das metas do governo Médici para 1970, exposta aos seus ministros, era “a observância das normas e princípios constitucionais”, lembrando que o país estava sob a égide da EC-1 e do AI-5. Sobre essas normas, aliás, Médici disse em entrevista ser possível a coexistência do AI-5 (que o presidente ponderava ser ainda cedo para revogar o ato) com a EC-1 (“a nova Constituição”), e considerava essa coexistência compatível com o regime democrático.<sup>36</sup> Essa “teoria constitucional” do general, por assim dizer, ajusta-se às conclusões de pesquisas atuais sobre a legalidade autoritária do período, que enxerga a coexistência de duas ordens constitucionais no

---

<sup>35</sup> BUZAID submeterá a Médici, até dia 15, diretrizes da nova legislação política. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 14.811, 3 jan. 1970, p. 3.

<sup>36</sup> O GOVERNO anuncia suas metas. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 14.815, 7 jan. 1970, capa; MÉDICI: Atos não excluem a liberdade. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 14.867, 27 fev. 1970, capa. O presidente general dizia ainda que não se vivia na plenitude democrática, pois o encaminhamento do Brasil a esse objetivo era uma das suas metas de governo.

regime militar: o AI-5 e a EC-1. A diferença com a atual teoria é que Médici considerava possível a coexistência com o regime democrático que ele supunha existir.<sup>37</sup>

Dessa maneira, a reforma das leis políticas deveria transcorrer em duas etapas. A primeira trataria de adaptá-las ao texto da EC-1, com vistas à realização das eleições gerais daquele ano, “pois está no consenso geral que seria muito temeroso estabelecer-se novas regras gerais às vésperas de um pleito”.<sup>38</sup> Seria menos uma reforma e mais um ajuste de texto, segundo notícias do líder do governo na Câmara, deputado Raimundo Padilha.<sup>39</sup>

Curioso notarmos, nesse ponto, o discurso sobre o governo recuar mudar a legislação político-partidária em ano eleitoral – era apenas uma retórica ou havia mesmo esse receio? O ministro Buzaid, da Justiça, logo confirmaria esse discurso, ao dizer que “a atual legislação política do país não será alterada no corrente ano, a fim de que não haja perturbações no processo eleitoral de novembro.”<sup>40</sup> Contudo, Buzaid pronunciava essas palavras em janeiro, e, no horizonte de expectativa dos atores políticos até novembro, muitas situações poderiam mudar.

Por exemplo, o senador Rui Carneiro (MDB-PB) comentou que a Lei de Inelegibilidades deveria ser modificada para atender às “exigências saneadoras e de renovação da Revolução”,<sup>41</sup> revelando um vínculo entre as inelegibilidades e o discurso de reabilitação política que permeava o instituto. O deputado Rondon Pacheco, presidente nacional da Arena, pretendia pleitear a alteração da lei no ponto sobre o impedimento de candidatos quanto ao grau de parentesco com ocupantes de cargo no Executivo. Por seu turno, outros “elementos” do MDB iriam sugerir a revogação dos dispositivos da Lei de Inelegibilidades que tornavam inelegíveis, automaticamente, todos os cidadãos indiciados em processos criminais, mesmo sem trânsito em julgado.

Consideravam esses opositoristas que esta seria uma “oportunidade que o Governo Revolucionário teria para provar as suas verdadeiras intenções de promover, em toda a sua plenitude, a restauração das garantias constitucionais”, diminuindo assim o volume de perseguições “de que são vítimas, no interior do país, os integrantes da oposição.” Embora não duvidem da lisura dos membros do Ministério Público Eleitoral, “estes, como servidores com dever de obediência hierárquica aos governadores de estado, não terão como suportar a pressão que fatalmente será exercida sobre suas pessoas.”<sup>42</sup>

---

<sup>37</sup> Por todos: PAIXÃO, Cristiano. Entre regra e exceção: normas constitucionais e atos institucionais na ditadura militar brasileira (1964-1985). In: **História do Direito**: RHD. Curitiba, v. 1, n. 1, jul-dez de 2020.

<sup>38</sup> PADILHA a Médici: fortalecimento do poder político. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 14.823, 15 jan. 1970, p. 3.

<sup>39</sup> LEIS políticas: reforma chegará em duas etapas. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 14.821, 13 jan. 1970, p. 3.

<sup>40</sup> A LEGISLAÇÃO política não mudará em 70. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 14.824, 16 jan. 1970, capa.

<sup>41</sup> RUI Carneiro: a oposição ajudará a redemocratizar. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 14.847, 8 fev. 1970, p. 3.

<sup>42</sup> MDB pedirá revogação de inelegibilidades. **Correio Braziliense**. Brasília, n. 3.123, 19 fev. 1970, p. 3.

Ou seja, se o governo tinha um discurso sobre a manutenção do texto das leis políticas, a oposição já tinha até sugestões de mudanças. O líder governista na Câmara, deputado Raimundo Padilha, à frente desse projeto, reuniu as contribuições encaminhadas por líderes arenistas, correligionários e emedebistas, e se preparou para a próxima reunião com Alfredo Buzaid, que lhe orientaria sobre as intenções do governo a respeito do grau de modificações que seriam permitidas nas leis políticas.<sup>43</sup>

A partir de março de 1970, o governo e os partidos começaram uma série de debates político em torno das reformas, presidido pelo ministro da Justiça, com a participação dos presidentes nacionais da Arena e do MDB e suas lideranças no Congresso Nacional. Na primeira reunião, em 10 de março, foram examinados três pontos: i) fixação do número de deputados federais proporcionalmente ao eleitorado de cada Estado; ii) escolha da data das eleições para senador, deputados federais e estaduais, para coincidir, em 1970, com as eleições municipais; iii) critérios para a indicação dos candidatos a governador de Estado, que seriam eleitos indiretamente, pelas Assembleias Legislativas. Nessa mesma reunião, o senador Oscar Passos, presidente Nacional do MDB, leu uma declaração de princípios do partido, diante da situação política nacional:<sup>44</sup>

1- Revogação da legislação de exceção, de sorte a prevalecem apenas as regras constitucionais; 2- Pacificação da família brasileira, através da anistia ampla para os crimes políticos; 3- Respeito aos direitos humanos, o que exclui a prática da tortura, que vai se tornando habitual e impõe o restabelecimento do habeas-corpus; 4- Volta ao regime de independência e harmonia entre os poderes; 5- Intangibilidade da justiça; 6- Eleições diretas e secretas, em todos os escalões; 7- Total e completo alheamento dos governantes e outras autoridades do processo político-eleitoral, a fim de que ninguém se valha dos recursos públicos em benefício de seu interesse político, pessoal ou de seu grupo, nem constranja ninguém a votar e a decidir contra a sua vontade, pois, por esta forma, o ato eleitoral é uma farsa; 8- Funcionamento normal das Assembleias Legislativas estaduais, pois não compreendemos que se realizem eleições com Assembleias fechadas e Atos Institucionais em vigor.

O ministro Buzaid respondeu que todas essas reivindicações eram da alçada do Executivo, a cargo do Presidente da República. Oscar Passos assinalou que o MDB não iria tomar nenhuma posição naquela reunião, mas iria estudar os temas e oportunamente apresentar propostas.

Um ponto era comum aos dois partidos: ambos eram contra o restabelecimento das sublegendas para as eleições de prefeitos e senadores, uma proposta do deputado Gustavo Capanema. As reuniões não esmoreceram. A Comissão Executiva do MDB se reuniu antes do

---

<sup>43</sup> PADILHA e Buzaid vêem leis políticas. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 14.870, 3 mar. 1970, p. 3.

<sup>44</sup> GOVERNO abre o diálogo político. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 14.877, 10 mar. 1970, capa e p. 3.

segundo debate com o governo para definir pontos essenciais sobre a reforma política. O deputado Ulisses Guimarães teria sugerido, até mesmo, reformas constitucionais.<sup>45</sup>

No segundo encontro com o governo, os emedebistas pretendiam discutir a reabertura da filiação partidária com vistas às eleições de 1970, a determinação do número de deputados através da proporcionalidade da *população* de cada Estado e não pelo número de eleitores, além da possível declaração de inconstitucionalidade da Lei das Inelegibilidades, pedindo sua revogação imediata ou uma “reforma autêntica”.<sup>46</sup>

Após a realização do segundo encontro entre líderes partidários e Alfredo Buzaid, ocorrido em 23 de março na Guanabara, o ministro afirmou que o governo não cogitava mudar a Constituição, mas disse que o presidente iria enviar ao Congresso projeto de lei sobre a revisão da Lei das Inelegibilidades. As eleições para prefeitos, deputados estaduais e federais e senadores ocorreriam todas na mesma data de 15 de novembro, e a filiação partidária, reaberta, se encerraria a 30 de julho. Ficou para momento posterior a definição dos conceitos de probidade e de moralidade administrativa, constantes dos incisos II e IV do art. 151 da EC-1, uma vez que houve divergência entre as interpretações da oposição e do governo.<sup>47</sup>

Após a volta das atividades legislativas em 31 de março, o governo Garrastazu Médici encaminhou ao Congresso Nacional um projeto de lei complementar modificando diversos dispositivos da Lei de Inelegibilidades. Os congressistas teriam até 40 dias para discutir e aprovar o projeto. Pela exposição de motivos, redigido pelo ministro da Justiça, Alfredo Buzaid, “o projeto visa a suprir certas omissões ou obscuridades em que incorreu o referido decreto-lei, somente reveladas pela aproximação do processo eleitoral a verificar-se no segundo semestre do corrente ano.” Em resposta, o MDB reafirmou que continua reivindicando a revogação dos Atos Institucionais e ampla reforma da EC-1; a anistia e o habeas-corpus; a eleição direta, secreta e universal; e o pluripartidarismo.<sup>48</sup>

<sup>45</sup> MDB discute no Rio uma reforma política. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 14.883, 16 mar. 1970, capa.

<sup>46</sup> O MDB quer reabertura da filiação. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 14.884, 17 mar. 1970, p. 3. O pedido de inconstitucionalidade baseava-se, além em critérios materiais, em um critério formal. O art. 151 da EC-1 determinava que lei complementar estabeleceria os casos de inelegibilidades, e não um decreto-lei, como fora feito. Além disso, a junta militar, que respondia pela presidência da República à época, não podia expedir lei complementar, pois a própria EC-1 editada pela junta atribuía apenas ao presidente da República poderes para expedir decretos-leis (MDB: inconstitucional a Lei de Inelegibilidades. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 14.893, 26 mar. 1970, p. 3).

<sup>47</sup> BUZAID confirma reabertura. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 14.891, 24 mar. 1970, capa e p. 3. Segundo a notícia, o ministro da Justiça entendeu que o item “probidade administrativa” significava que os candidatos deveriam ter “capacitação intelectual”, ao passo que Ulisses Guimarães, representando o ponto de vista oposicionista, “disse ser que essa interpretação comprometia o princípio da representatividade popular. Tratando-se de um país subdesenvolvido e com grande legião de analfabetos, era lógico para o sr. Ulisses Guimarães que os candidatos expressassem essa estratificação do povo.”

<sup>48</sup> INELEGIBILIDADES já no Congresso; MDB reafirma sua posição. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 14.900, 2 abr. 1970, p. 3.

O projeto foi alvo de debate e conflitos no Congresso Federal. O MDB ficou de fora da presidência e relatoria da Comissão Mista de votação e discussão do projeto de lei complementar, um momento de crise entre oposicionistas e governistas. O deputado Rubem Nogueira (Arena-BA) afirmou que o sistema de inelegibilidades implantado pela EC-1 fora o mais severo instituído constitucionalmente até então, embora a EC-1 tenha tentado corrigir algumas falhas em relação a costumes políticos familiares (sobre a inelegibilidade dos familiares), contribuindo para o aperfeiçoamento da democracia brasileira.<sup>49</sup>

O senador Josafá Marinho (MDB-BA) manifestou-se contrário às teses defendidas por Alfredo Buzaid, quanto à exigência de prova da “capacidade intelectual” dos candidatos a cargos eletivos”. Buzaid entende encontrar essa exigência no requisito da probidade administrativa do art. 151 da EC-1, contra a qual Josafá se insurgiu. O senador entendia que “o ideal de toda comunidade é aperfeiçoar sua representação política, no plano moral e no intelectual.” Contudo, “a prática da seleção requer prudente medida, para não resultar em prejuízo da autêntica representação popular. Os requisitos da habilitação devem equivaler ou ser proporcionais, antes de tudo, ao nível geral de instrução do povo.”<sup>50</sup>

Outra preocupação do MDB dizia respeito à atitude do governo após a promulgação da nova lei de inelegibilidades. Essa preocupação fora traduzida nas palavras do senador Lino de Mattos (MDB-SP), que disse que “o Govêrno pode alcançar qualquer candidato. Basta que êsse candidato não seja da simpatia do Govêrno, e êle encontrará nas linhas, nas entrelinhas, e nas vírgulas da Lei das Inelegibilidades, a maneira de vetar sua candidatura,” ao que o senador Eurico Rezende (Arena-ES) respondeu que a tese era “injuriosa ao Poder Judiciário.”<sup>51</sup> Eurico tinha uma certa razão: caberia à Justiça Eleitoral avaliar as arguições de inelegibilidades apresentadas por partidos, candidatos ou pelo Ministério Público Eleitoral.

O relator, deputado Flávio Marcílio (Arena-CE), aceitou apenas 20 das 58 emendas apresentadas ao projeto, que diziam respeito sobretudo a prazos processuais, todas da Arena. Ele escreveria um substitutivo para apresentar ao presidente da República.<sup>52</sup> Indo à votação, o MDB informou que votaria contra o substitutivo da Arena, não tendo como obstruir os trabalhos como forma de marcar posição, por contar com pequeno número de parlamentares.

Finalmente, em 23 de abril, por 235 votos da Arena contra 54 do MDB, foi aprovado no Congresso Nacional o substitutivo da Comissão Mista, que definia e fixava os casos de

<sup>49</sup> MDB alijado das decisões no Congresso. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 14.902, 4 abr. 1970, p. 3.

<sup>50</sup> JOSAFÁ teme a “elitização” do mandato. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 14.903, 5 abr. 1970, p. 4.

<sup>51</sup> CONGRESSO Nacional. **Anais do Senado**. Abril de 1970, Sessões de 13<sup>a</sup> a 20<sup>a</sup>. Brasília: Diretoria de Publicações, vol. II, 1971, p. 186.

<sup>52</sup> INELEGIBILIDADES: das 58 emendas propostas, 20 seriam aprovadas. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 14.909, 11 abr. 1970, p. 3.

inelegibilidade. Analisando as discussões nas Casas Legislativas e no Congresso Nacional, percebemos que o cerne da questão jurídica que preocupou os magistrados eleitorais em 1978 – a questão atinente aos prazos de cessação das inelegibilidades – não foi sequer lembrada pelos parlamentares.

A partir das fontes de que dispomos, não podemos afirmar se esse lapso foi um descuido dos parlamentares ou se foi proposital. O governo estava interessado em aumentar as hipóteses de inelegibilidades, pois, como vimos, a cada nova lei as possibilidades de um candidato ser declarado inelegível aumentavam. Sabemos, porém, que a lei foi objeto de disputa política e jurídica nos anos que se seguiram.

## 1.2 Antecedentes políticos: vitórias do MDB em 1974 e 1976

Por que regimes autoritários mantêm eleições periódicas, mais ou menos livres e justas? Por que os militares apenas não suprimem essa instituição e decidem tudo a partir da cúpula, após tomarem o poder? Essas são questões que tentaremos responder neste capítulo, através da narrativa das eleições de 1978 e das leis que a influenciaram.

A importância das eleições de 1978 deve ser analisada em perspectiva histórica, em relação especialmente com as eleições gerais de 1974. Os eventos de 1974 aceleraram “o ritmo de transformação do regime, sem mudar, todavia, sua direção conservadora.”<sup>53</sup> Em 1974 o regime militar já durava dez anos, tinha realizado expurgos políticos, fechado o Congresso Nacional e baixado normas casuísticas para se manter no poder. Havia ainda uma certa estabilidade institucional, o Congresso voltara a trabalhar e havia eleições regulares.<sup>54</sup>

Em 1978, por seu turno, era o final do governo de Ernesto Geisel, um general da ala castelista,<sup>55</sup> grupo de militares vinculados à Escola Superior de Guerra e ao governo Castelo Branco,<sup>56</sup> os quais propunham uma terceira fase de institucionalização do Estado,<sup>57</sup> a partir da consolidação dos “princípios revolucionários”.<sup>58</sup> Em algumas classificações, o governo Geisel se

<sup>53</sup> CODATO, Adriano Nervo. Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. *In: Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 25, nov. 2005, p. 84.

<sup>54</sup> KUCINSKI, Bernardo. **O fim da ditadura militar**. Coleção Repensando a História. São Paulo: Contexto, 2001, p. 9.

<sup>55</sup> KUCINSKI, Bernardo. **O fim da ditadura militar**. Coleção Repensando a História. São Paulo: Contexto, 2001, p. 10.

<sup>56</sup> KINZO, Maria D'Alva Gil. **Oposição e Autoritarismo**. Gênese e trajetória do MDB (1966-1979). São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988, p. 152.

<sup>57</sup> ALVES, Maria Helena Moreira. **Estado e oposição no Brasil** (1964-1984). 2º ed. Petrópolis: Vozes, 1984, p. 185.

<sup>58</sup> KINZO, Maria D'Alva Gil. **Oposição e Autoritarismo**. Gênese e trajetória do MDB (1966-1979). São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988, p. 152. As fases precedentes são as de Castelo Branco e Costa e Silva, que fundaram as bases do Estado de Segurança Nacional, e aquela compreendida entre 1969 e 1973, quando há o desenvolvimento do modelo econômico e o desenvolvimento do aparato de coerção e repressão. ALVES, Maria Helena Moreira. **Estado e oposição no Brasil** (1964-1984). 2º ed. Petrópolis: Vozes, 1984, p. 185.

situa em um longo período de transição, que vai desde o início de seu governo até o fim do regime militar, que pode variar desde a posse de José Sarney na presidência da República em 1985 até as primeiras eleições diretas da nova República, em 1989.<sup>59</sup>

A terceira fase de institucionalização dos princípios da “Revolução de 1964” só seria realizada “*através da concentração efetiva do poder (de iniciativa e veto) nos vértices do aparelho do Estado, garantindo à Presidência da República, [...] o monopólio da decisão final sobre os temas políticos mais relevantes.*”<sup>60</sup> Para isso, Geisel e seu partido de sustentação, a Aliança Renovadora Nacional (Arena), precisavam manter a maioria nas Assembleias e no Congresso, além de garantir que seus candidatos ganhassem as eleições diretas para governadores.

A institucionalização veio acompanhada de uma ideia de abertura controlada, ou, nas palavras de Geisel, de uma “distensão”. A ideia era “garantir maior estabilidade institucional e previsibilidade política ao regime ditatorial”, ao tempo em que progressivamente se restauravam algumas liberdades civis, em um movimento pendular.<sup>61</sup>

Por isso o presidente, em sua primeira reunião ministerial, anunciou um possível fim dos atos de exceção até o encerramento de seu mandato, comprometendo-se com o “aperfeiçoamento democrático” e a “institucionalização acabada dos princípios da Revolução de 64”.<sup>62</sup> Contudo, o governo manteria<sup>63</sup>

o monopólio dos principais recursos do sistema político, a fim de promover uma estratégia de “distensão” controlada desde cima, mas que pudesse, ao final do processo, restaurar algum tipo de atividade político-partidária e reintroduzir certos direitos civis mínimos [...]. Na busca da estabilidade do regime, essa “política de descompressão deveria seguir um modelo incrementalista, introduzindo avanços moderados e implantando uma inovação institucional de cada vez, enquanto mantinha-se o restante do sistema sob um controle rígido.

A dualidade entre institucionalização do regime e controle da abertura fazia parte do “tipo de controle que Geisel procurava manter sobre o processo político, [...] a um só tempo descomprimindo o processo e cristalizando na sua vontade o arbítrio da ditadura”, estando ele

---

<sup>59</sup> CODATO, Adriano Nervo. Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. *In: Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 25, nov. 2005, p. 87-88.

<sup>60</sup> CODATO, Adriano Nervo. Centralização política e processo decisório: o governo Geisel em perspectiva. *In: Revista de Sociologia e Política*, Paraná, n. 2, 1994, p. 57. Grifo no original.

<sup>61</sup> CODATO, Adriano Nervo. Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. *In: Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 25, nov. 2005, p. 84.

<sup>62</sup> KUCINSKI, Bernardo. **O fim da ditadura militar**. Coleção Repensando a História. São Paulo: Contexto, 2001, p. 14.

<sup>63</sup> CODATO, Adriano Nervo. Centralização política e processo decisório: o governo Geisel em perspectiva. *In: Revista de Sociologia e Política*, Paraná, n. 2, 1994, p. 58. Grifo no original. Como veremos ao analisar os jornais, o governo anunciou várias medidas inovatórias ao longo de 1978, que muitas vezes não foram implementadas, em um provável jogo de morde e assopra com a oposição e com a população.

próprio na posição de “árbitro do gradualismo.”<sup>64</sup> Por esse motivo, Adriano Codato considera o governo Geisel “o paradigma do regime ditatorial no Brasil”:<sup>65</sup>

em certo sentido, ele concentra – e procura resolver – todas as contradições em curso (políticas, econômicas, ideológicas e burocráticas) que vinham se acumulando, progressivamente, desde 1964 e dificultando a consolidação de um sistema político “autoritário”.

O regime, no seu auge de estabilidade, foi abalado por dois acontecimentos, um de natureza econômica, outro de natureza política: um súbito aumento no preço do petróleo, que gerou uma crise econômica que nem a intensa intervenção estatal na economia conseguiu resolver, e uma “votação esmagadora nos candidatos da oposição ao Senado”.<sup>66</sup> Aqui nosso interesse é no acontecimento de natureza política, que teve origem nas campanhas do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) pelo voto, abalando as tentativas de legitimação política do regime. Geisel pretendia uma abertura de cima para baixo, mas não contava com um processo de distensão também de baixo para cima, a partir das novas demandas sociais. Até então, o eleitorado e a oposição estavam “despolitizados e passivamente aquiescentes”. Em 74, entretanto, o MDB, sobretudo a ala dos autênticos, mobilizou a campanha pela redemocratização e atraiu os votos do proletariado urbano e rural, da média burguesia industrial e financeira, da pequena burguesia urbana e rural e até setores da esquerda revolucionária.<sup>67</sup>

O projeto eleitoral do regime militar começou em 1965. Neste ano, foi editado o Ato Institucional nº 2 (AI-2), que dissolveu os partidos políticos existentes<sup>68</sup> para “regular o problema das eleições”,<sup>69</sup> estabelecendo novas regras eleitorais que, dentre outras medidas, dariam lugar a apenas dois partidos: o do governo<sup>70</sup> e o da oposição, este último “sistematicamente perseguido e

<sup>64</sup> GASPARI, Elio. **A ditadura encurralada**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, p. 34.

<sup>65</sup> CODATO, Adriano Nervo. Centralização política e processo decisório: o governo Geisel em perspectiva. *In: Revista de Sociologia e Política*, Paraná, n. 2, 1994, p. 57.

<sup>66</sup> KUCINSKI, Bernardo. **O fim da ditadura militar**. Coleção Repensando a História. São Paulo: Contexto, 2001, p. 15.

<sup>67</sup> COELHO, Eurelino. A democracia entre golpes e os dilemas da esquerda (1975-1976). *In: Anos 90*, Porto Alegre, v. 27, e2020009, 2020, p. 7. A expressão entre aspas é de PEREIRA, Anthony W. **Ditadura e repressão: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina**. Tradução: Patrícia de Queiroz Carvalho Zimbres. São Paulo: Paz e Terra, 2010, p. 266.

<sup>68</sup> Os partidos extintos, de acordo com as novas regras, foram: UDN, PTB, PSD, PTN, PDC, PL, PR, PRP, PCB, PSR, PSP, PST, PSB.

<sup>69</sup> D’ARAÚJO, Maria Celina; CASTRO, Celso (orgs.). **Ernesto Geisel**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997, p. 194. Nessa entrevista, Geisel afirma ainda que “vivíamos muito o problema político. Militar não gosta de política. Política é uma coisa necessária, e nós dizíamos que era um mal necessário.”

<sup>70</sup> Francelino Pereira, presidente nacional da Arena, em vários momentos referiu-se à sua legenda como “o maior partido do Ocidente”. Geisel, por sua vez, comparou “essas organizações coletivas – como o Colégio Militar, a Escola Militar ou um partido político – a um jardim zoológico: tem bicho de toda espécie!” (D’ARAÚJO, Maria Celina; CASTRO, Celso (orgs.). **Ernesto Geisel**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997, p. 398).

cujo papel era apenas dar legitimidade ao regime”.<sup>71</sup> Para Madeira, o AI-2 marcou a história partidária e eleitoral brasileira ao configurar a “moldura institucional na qual este conjunto de tradições [a história, as tradições, as rivalidades e os laços de lealdade que caracterizam a política brasileira] passa a atuar”.<sup>72</sup>

Particularmente sobre o MDB, Melhem diz que “a repressão e a legislação militares estão na própria gênese” do partido, criado de maneira artificial e autoritária – o que, a nosso ver, se alinha com o projeto eleitoral do regime militar. Ainda sobre partidos, Melhem complementa:<sup>73</sup>

Ao mesmo tempo, a legislação partidária e eleitoral autoritária delimitou tão rigidamente o campo da política institucional – tipo de sistema partidário, calendário e regras eleitorais, legislação sobre partidos – que se tornou determinante do tipo de organizações partidárias que se constituíram. Conforme já foi assinalado, o deslocamento da disputa eleitoral para o município, por exemplo, foi um elemento decisivo na composição dos quadros do MDB; o bipartidarismo por decreto, também. A imposição de tal sistema partidário forçou um longo convívio de diferentes em uma só sigla, privilegiando posturas e propostas políticas compatíveis com tal anomalia.

Em matéria eleitoral, o AI-2 também determinou a eleição indireta do Presidente da República e determinou prazo para tanto (art. 9º), o que não viria a ocorrer. O AI-3 determinou a eleição indireta de governador dos Estados, a nomeação dos prefeitos dos Municípios de capitais e a eleição direta dos prefeitos dos demais Municípios, admitindo-se sublegenda.<sup>74</sup> Esses atos foram promulgados antes da Constituição de 1967, que trouxe novas medidas eleitorais, além de aprovar e excluir de apreciação judicial os atos praticados com base nos atos institucionais até então baixos (art. 173). Podemos notar o uso da lei pelo regime militar para controlar as eleições, retirar opositores do processo eleitoral, com a cassação de mandatos e suspensão de direitos políticos, e criar partidos sobre os quais poderia ter algum controle. Contudo, a “engenharia constitucional” do regime mostra-se, sobretudo, complicada.<sup>75</sup>

---

<sup>71</sup> KUCINSKI, Bernardo. **O fim da ditadura militar**. Coleção Repensando a História. São Paulo: Contexto, 2001, p. 25.

<sup>72</sup> MADEIRA, Rafael Machado. Dinâmica eleitoral e partidária em um contexto ditatorial: a relação entre elites políticas e o regime (1965-1979). In: **Revista de Ciências Sociais**, Fortaleza, v. 47, n. 2, jul./dez. 2016, p. 126.

<sup>73</sup> MELHEM, Célia Soibelman. **Política de botinas amarelas: o MDB-PMDB paulista de 1965 a 1988**. São Paulo: Hucitec, Departamento de Ciência política, USP, 1998, p. 136.

<sup>74</sup> Os consideranda do AI-3 expõem os motivos para essas mudanças legislativas, dos quais destacamos os seguintes (grifos nossos):

CONSIDERANDO que o Poder Constituinte da Revolução lhe é intrínseco, *não apenas para institucionalizá-la*, mas para assegurar a continuidade da obra a que se propôs, conforme expresso no Ato Institucional nº 2; [...]

CONSIDERANDO que é imprescindível se estenda à eleição dos Governadores e Vice-Governo de Estado o processo instituído para a eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República; [...]

CONSIDERANDO, mais, que *é conveniente à segurança nacional* alterar-se o processo de escolha dos Prefeitos dos Municípios das Capitais de Estado; [...]

<sup>75</sup> CHUEIRI, Vera Karam de; CÂMARA, Heloísa Fernandes. (Des)ordem constitucional: engrenagens da máquina ditatorial no Brasil pós-64. In: **Lua Nova**: São Paulo, n. 95, 2015, p. 273.

Para Oscar Dias Corrêa, “a legislação partidária da Revolução representou retrocesso inadmissível.”<sup>76</sup>

Forçou-se a criação de dois ajuntamentos, com finalidades exclusivamente eleitorais, sem qualquer vínculo ideológico, subordinado um às conveniências e determinações do Governo, e o outro às conveniências eleitorais de combatê-lo.

O resultado é a letargia que domina a ambas as organizações, que não chegaram a criar adeptos e, menos ainda, entusiastas. Perduram, em todo o país, dentro de cada uma delas, as alas oriundas dos Partidos extintos: a ala pessedista, a ala udenista (principalmente estas, a ala trabalhista, da Arena ou do MDB, que não se misturam, e, menos ainda, se unem.

O MDB também tinha suas disputas internas, afinal igualmente foi constituído de emigrados de legendas extintas pelo AI-2 que não necessariamente possuíam interesses em comum. Além disso, o MDB não possuía a máquina estatal de propaganda, sofreu muitas cassações, não conseguia apoio popular e, nas primeiras eleições após 1964, não se empenhou no debate eleitoral, em razão das inúmeras restrições a que estava submetido.<sup>77</sup> Em 1968, o AI-5 foi decretado, iniciando a terceira onda de cassações de mandatos e suspensões de direitos políticos, aprofundando a ditadura. O MDB, mutilado pelas cassações, por receber percentuais de votos menores que os votos brancos e nulos até as eleições do começo dos anos 1970, começou a pensar em autodissolução; afinal como viabilizar um partido de oposição em um sistema que não permite sua livre atuação? Até então, o partido fazia uma oposição tímida, oprimido pela maciça propaganda do governo na TV e pela censura quase absoluta imposta aos candidatos opositoristas.<sup>78</sup>

A chegada à Presidência de Ernesto Geisel, com seu discurso de distensão, de “marcha para a abertura”,<sup>79</sup> deu uma revigorada ao partido. A partir de então, sobretudo com a proximidade das eleições de 1974, o MDB tornou-se mais combativo e saiu daquela letargia em que encontrava nos anos iniciais do regime, com expurgos e perseguições mais constantes.<sup>80</sup> Além disso, a entrada no partido de políticos mais jovens, da pequena burguesia democrática, que defendiam uma atitude

<sup>76</sup> CORRÊA, Oscar Dias. **A Constituição de 1967** – contribuição crítica. Rio de Janeiro: Forense, 1979, p. 126.

<sup>77</sup> O estudo sobre as primeiras eleições pós-1964 foge ao escopo desta pesquisa. Para mais informações, ver MADEIRA, Rafael Machado. Dinâmica eleitoral e partidária em um contexto ditatorial: a relação entre elites políticas e o regime (1965-1979). In: **Revista de Ciências Sociais**, Fortaleza, v. 47, n. 2, jul./dez. 2016, p. 125-162.

<sup>78</sup> FLEISCHER, David. Manipulações casuísticas do sistema eleitoral durante o período militar, ou como usualmente o feitiço se voltava contra o feiticeiro. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; D’Araújo, Maria Celina (orgs.). **21 anos de regime militar: balanços e perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1994, p. 174.

<sup>79</sup> D’ARAÚJO, Maria Celina; CASTRO, Celso (orgs.). **Ernesto Geisel**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997, p. 264. Palavras de Geisel para os entrevistadores. Interessante notar o paradoxo conceitual utilizado pelo general. *Maribar*, um termo propriamente militar, e *abertura*, um termo que remete à liberdade. Um par conceitual (termo de Cristiano Paixão) que diz muito sobre o projeto de distensão do governo Geisel.

<sup>80</sup> SANTOS, Roberto Ramos. Estado autoritário e processo eleitoral brasileiro (1974 -1985). **Textos e Debates**, v. 1, n. 1, 2012, p. 53.

mais objetiva de oposição ao regime, “conferiu à legenda oposicionista, ao menos no nível federal, um discurso mais consistente de oposição ao regime militar”.<sup>81</sup>

Para Fleischer, as medidas liberalizantes de Geisel foram uma resposta à “rápida erosão da legitimidade do regime”, sobretudo depois do pífio desempenho econômico já mencionado e da repressão política decorrente do AI-5. Desse modo, “a realização de eleições um pouco mais livres num clima menos repressivo” auxiliaria na legitimidade do regime e na posição política do MDB.<sup>82</sup> Mal sabia Geisel – e Golbery do Couto e Silva, ministro chefe da Casa Civil e estrategista político do presidente – como essa tática ajudaria a legenda oposicionista.

Nas eleições para o Senado de 1974, veio a grande virada: o MDB teve quase cinco milhões de votos a mais do que a Arena e conquistou 16 das 22 cadeiras em disputa. Importa lembrar que a votação para o Senado “constituía o escrutínio majoritário mais elevado permitido pela ditadura”, que já tinha tornado indireta a eleição para presidente, governadores e prefeitos de capitais. Por isso a importância da análise dos votos para a Câmara Alta.<sup>83</sup>

E não só isso. A legenda de oposição, por meio de intensa campanha nas mídias faladas e televisionadas, conseguiu mobilizar grande parte do eleitorado, que se manteve indiferente e apático em praticamente todas as eleições anteriores, a se manifestar politicamente nas urnas. O apoio da esquerda revolucionária contribuiu na campanha para angariar mais votos e denunciar “todo o caráter do atual regime”.<sup>84</sup>

Como observaram Cardoso e Lamounier,<sup>85</sup>

---

<sup>81</sup> Esses políticos mais jovens eram os autênticos, que se opunham aos moderados, um grupo de políticos mais antigos, os quais acreditavam em composições políticas com o governo. MADEIRA, Rafael Machado. Dinâmica eleitoral e partidária em um contexto ditatorial: a relação entre elites políticas e o regime (1965-1979). In: **Revista de Ciências Sociais**, Fortaleza, v. 47, n. 2, jul./dez. 2016, p. 138.

<sup>82</sup> FLEISCHER, David. Manipulações casuísticas do sistema eleitoral durante o período militar, ou como usualmente o feitiço se voltava contra o feiticeiro. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; D’Araújo, Maria Celina (orgs.). **21 anos de regime militar: balanços e perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1994, p. 174.

<sup>83</sup> ALENCASTRO, Luiz Felipe de. O golpe de 1964 e o voto popular. In: **Novos Estudos (CEBRAP)**, n. 98, mar. 2014, p. 8.

<sup>84</sup> COELHO, Eurelino. A democracia entre golpes e os dilemas da esquerda (1975-1976). In: **Anos 90**, Porto Alegre, v. 27, e2020009, 2020, p. 13.

<sup>85</sup> CARDOSO, Fernando Henrique; LAMOUNIER, Bolívar. Introdução. In: CARDOSO, Fernando Henrique; LAMOUNIER, Bolívar (org.). **Os partidos e as eleições no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975, p. 9-10.

depois de tantos anos de duro condicionamento político-militar à manifestação do pensamento e da vontade dos cidadãos (que levou ao aumento do voto branco e do voto nulo, como é sabido) criara-se uma situação que permitia avaliar a persistência de uma espécie de consciência coletiva política que, em vez de extinta, estava silenciosa, à espreita de uma oportunidade segura para manifestar-se. À medida que a campanha eleitoral foi-se desenvolvendo (apesar das restrições à livre expansão que ela manteve, ...) tornou-se mais e mais visível que havia uma trepidação entre os eleitores; e que essa trepidação correspondia à movimentação de correntes persistentes de definição de oposições políticas e não a um simples ritual de homologação ou de recusa do voto, que às vezes a situação impõe aos eleitores como forma mais inteligente de resposta a situações sem saída.

Kucinski lista as seguintes consequências imediatas dessas eleições para o regime.<sup>86</sup>

a perda da maioria de dois terços que tinha no Congresso; a perda da maioria simples em três das mais importantes assembleias legislativas estaduais: São Paulo, Rio Grande do Sul e Guanabara (além do Acre e Rio de Janeiro, então separado da Guanabara). Isso significava que o general Geisel perdia, logo no início do seu mandato, o poder de modificar unilateralmente o regime por meio de emendas à Constituição.

O perigo maior para o regime estava no futuro do mecanismo parlamentar. O governo perdeu a maioria qualificada no Senado e, em consequência, o poder de veto para o MDB, invertendo o jogo de forças dentro daquela casa legislativa, o que lhe causou inconveniências para aprovar projetos de leis e emendas constitucionais, conforme narrou Geisel em retrospecto: “[e]mbora continuássemos a ter a maioria no Senado e na Câmara, a vantagem da Arena diminuiu. Já não tínhamos mais o quórum necessário para fazer reformas constitucionais.”<sup>87</sup> E o poder de reforma constitucional era categórico para um regime que, apesar de viver sob a égide do AI-5, também vivia sob a EC-1, duas ordens de exceção coexistindo.

Pegos de surpresa, a pergunta que arenistas e governo se fizeram após os resultados em 1974 foi a seguinte: o que aconteceu? Para Kinzo, as eleições legislativas ocorridas naquele ano foram o acontecimento mais significativo para o partido da oposição, pelo impacto que o desempenho eleitoral do MDB teve “sobre a estrutura política instaurada após o golpe de 1964”.<sup>88</sup> Para Miguel Reale, “1974 significou um cataclismo eleitoral de consequências bem mais profundas

---

<sup>86</sup> KUCINSKI, Bernardo. **O fim da ditadura militar**. Coleção Repensando a História. São Paulo: Contexto, 2001, p. 26.

<sup>87</sup> D’ARAÚJO, Maria Celina; CASTRO, Celso (orgs.). **Ernesto Geisel**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997, p. 382.

<sup>88</sup> KINZO, Maria D’Alva Gil. **Oposição e Autoritarismo**. Gênese e trajetória do MDB (1966-1979). São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988, p. 153.

do que parece, porquanto marcou o divórcio entre o Governo e o eleitorado, especialmente nas regiões mais desenvolvidas [...]”<sup>89</sup>

A população estava descontente com a situação socioeconômica do país, pois o milagre econômico apregoado pelo governo não havia se convertido em melhoria de vida para considerável parcela da população. O deputado Alceu Collares (MDB-RS), presidente do Instituto Pedroso Horta, procurou responder ao sucesso do seu partido nas eleições de 1974 em uma entrevista concedida ao CB em 1977. Para o deputado, não foram o rádio nem a televisão os fatores de sucesso, “pois houve lugares onde os meios de comunicação de massa não existiam ou existiam precariamente.” Collares entendia que o eleitor que havia dado um voto de confiança no “Movimento de Março de 1964”, o qual “não tinha um programa, um elenco de idéias e de princípios a serem desenvolvidos”, e que recebera dez anos depois condições de vida nada melhores, só poderia transmitir seu inconformismo por meio do voto, como fez em 1974.<sup>90</sup>

Outro sinal de que as eleições de 1974 foram distintas das precedentes estava nos “indícios de que o presidente estava disposto a transformar as eleições legislativas em um importante evento, destinado a ser não apenas um passo no processo de distensão política, mas também um meio de se obter alguma legitimidade para o regime”.<sup>91</sup> Esse meio de se obter legitimidade provavelmente se deu através da “atitude do Presidente da República de assegurar um clima de liberdade durante a campanha, e as medidas da Justiça Eleitoral no sentido de garantir condições equitativas de acesso dos candidatos de ambos os partidos à televisão, em horário gratuito”.<sup>92</sup> Ocorre que a situação não foi favorável para a Arena, pois essas medidas foram fundamentais para a oposição se mobilizar rumo à vitória.

Confiante nas perspectivas eleitorais, o MDB pediu a Fernando Henrique Cardoso e aos demais pesquisadores do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) para escreverem um programa partidário para a campanha.<sup>93</sup> Nele, estava definida a estratégia partidária e eleitoral, sobretudo nos temas de política social, econômica e financeira. Todos os candidatos emedebistas

<sup>89</sup> REALE, Miguel. Ideologias políticas nas eleições de 1978. *In: As eleições nacionais de 1978*. Brasília: Ed. Fundação Milton Campos, 1979, v. 1: estudos nacionais, p. 19.

<sup>90</sup> COLLARES reclama novos partidos e defende a alternância do poder. *Correio Braziliense*. Brasília, n. 5252, 10 jun. 1977, p. 3.

<sup>91</sup> KINZO, Maria D'Alva Gil. **Oposição e Autoritarismo**. Gênese e trajetória do MDB (1966-1979). São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988, p. 154.

<sup>92</sup> KLEIN, Lúcia. Brasil pós-64: a nova ordem legal e a redefinição das bases de legitimidade. *In: KLEIN, Lúcia; FIGUEIREDO, Marcus F. Legitimidade e coação no Brasil pós-64*; prefácio de Carlos Castello Branco. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1978, p. 73.

<sup>93</sup> Fernando Henrique Cardoso narra que Ulysses Guimarães foi ao CEBRAP pedir que os pesquisadores do Centro colaborassem na escrita de um programa do MDB para a campanha das eleições de 1974. A novidade dos pesquisadores foi incluir, junto com os temas políticos e econômicos, os temas sociais. FHC conta que foi a partir daí que ele acabou se “entrosando com o MDB de Ulysses, Franco Montoro, Mário Covas...” e ajudou a “fazer o MDB” (CARDOSO, Fernando Henrique. **Um intelectual na política**: memórias. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2021, p. 178-179).

receberam o programa, que continha instruções sobre como a campanha eleitoral deveria ser seguida com coerência e unidade por todos.<sup>94</sup>

Os grupos em que o partido se dividia internamente contribuíram para o crescimento eleitoral da agremiação: autênticos conquistavam os votos dos setores mais combativos ao regime militar; por sua vez, “os moderados contribuem para capilarizar a estrutura do partido no interior, conquistando um voto mais difuso e não tão coerente ideologicamente”.<sup>95</sup> Assim, todos trabalharam com um objetivo em mente: conquistar o maior número de cadeiras.

Depois de uma grande leva de cassações e expurgos, extinção de partidos e limitações ao direito de serem votados, a oposição chegou nas eleições gerais em 1974 atraindo os eleitores às urnas. Houve intensos debates entre os candidatos do MDB e da Arena pelo rádio e pela televisão, algo que não se via desde antes do AI-5,<sup>96</sup> pois muitos candidatos emedebistas assumiram uma atitude política mais agressiva e passaram a se utilizar dos meios de comunicação em massa para passar sua mensagem política.<sup>97</sup> A reação do público foi positiva, com bastante mobilização política de base.

O MDB dedicou-se com afinco à propaganda dos meios de comunicação em massa, como o rádio e a televisão. O partido repensou a linguagem dessas mídias faladas e televisivas, produziu vídeos curtos com mensagens convocando o eleitor a participarem das eleições, fez críticas ao governo, e contratou publicitários para alavancar a candidatura do ex-prefeito de Campinas, Orestes Quércia, candidato ao Senado por São Paulo.<sup>98</sup>

O regime militar observou essa mudança de atitude da oposição, mas evitou tomar uma decisão autoritária, qual seja, “acabar com as eleições e assumir por inteiro o caráter ditatorial do regime”.<sup>99</sup> O regime pressentiu a derrota, apesar de controlar as eleições por procedimentos

<sup>94</sup> KINZO, Maria D'Alva Gil. **Oposição e Autoritarismo**. Gênese e trajetória do MDB (1966-1979). São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988, p. 154-155.

<sup>95</sup> MADEIRA, Rafael Machado. Dinâmica eleitoral e partidária em um contexto ditatorial: a relação entre elites políticas e o regime (1965-1979). In: **Revista de Ciências Sociais**, Fortaleza, v. 47, n. 2, jul./dez. 2016, p. 150.

<sup>96</sup> ALVES, Maria Helena Moreira. **Estado e oposição no Brasil** (1964-1984). 2º ed. Petrópolis: Vozes, 1984, p. 187.

<sup>97</sup> ALVES, Maria Helena Moreira. **Estado e oposição no Brasil** (1964-1984). 2º ed. Petrópolis: Vozes, 1984, p. 188. Alguns temas debatidos foram a violência estatal, a legislação autoritária, a questão econômica, questões que antes eram proibidas sequer de serem mencionadas.

<sup>98</sup> KINZO, Maria D'Alva Gil. **Oposição e Autoritarismo**. Gênese e trajetória do MDB (1966-1979). São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988, p. 155-156. Quércia também se beneficiou da indiferença das lideranças arenistas do Estado em tentar reeleger o candidato da legenda. MADEIRA, Rafael Machado. Dinâmica eleitoral e partidária em um contexto ditatorial: a relação entre elites políticas e o regime (1965-1979). In: **Revista de Ciências Sociais**, Fortaleza, v. 47, n. 2, jul./dez. 2016, p. 147.

<sup>99</sup> KUCINSKI, Bernardo. **O fim da ditadura militar**. Coleção Repensando a História. São Paulo: Contexto, 2001, p. 28. Geisel conta que Carvalho Pinto era homem “probo, capaz, com grandes qualidades morais. Pouco tempo antes da eleição, Carvalho Pinto teve um enfarte. Paulo Egídio [governador de São Paulo] me telefonou e perguntei-lhe por que não o substituíria por outro candidato. Ele achou que não dava mais. Carvalho Pinto, enfartado, no hospital, continuou candidato e, naturalmente, foi derrotado. Não podia fazer campanha. Aí criou-se a figura do Quércia, que era prefeito de Campinas e se elegeu senador. No Rio Grande do Sul foi o Brossard que se elegeu pela oposição. Acho que as escolhas dos nossos candidatos não foram boas. Embora continuássemos a ter a maioria no Senado e

legalistas, mas evitou soluções legislativas óbvias para não retirar a aparência de democracia do regime.

Lúcia Klein nos fornece outra narrativa do período. De acordo com a autora, um mês antes do pleito de 1974, as pesquisas de opinião revelaram serem baixas as possibilidades de vitória da Arena. O partido pediu uma interferência do governo em seu favor, que movimentou algumas figuras como reforço de campanha. O ex-presidente Médici ajudou na plataforma eleitoral de alguns candidatos; o presidente Geisel deu abono salarial de 10% para fortalecer o apoio aos candidatos da legenda. Ou seja, o governo tentou ajudar a Arena por outros meios que não pela via da legislação político-eleitoral.<sup>100</sup>

As táticas emedebistas funcionaram. Em São Paulo, Quércia derrotou o candidato da Arena, Carvalho Pinto, e levou a cadeira do Senado, com seis milhões de votos. O partido teve também expressivo número de votos de legenda nas eleições para a Câmara Federal. Foi o resultado da sua bem planejada campanha eleitoral, apesar de a imprensa deixar clara sua opinião pela vitória da Arena e silenciar, em parte, quanto às possibilidades de vitória do MDB.<sup>101</sup>

Lamounier, ao analisar os dados eleitorais de 1974, sugeriu que a eleição paulista se distinguiu em termos socioeconômicos e partidários, quanto à orientação subjetiva do eleitor. Ele explica que o MDB ganhou em extratos muito baixos ou muito altos da sociedade paulista, sendo que as camadas médias preferiram votar na Arena. E parcela expressiva do eleitorado emedebista preferiu votar na legenda a escolher um candidato, seja para eleições majoritárias, seja para proporcionais, ao contrário da Arena, onde essa votação foi menor.<sup>102</sup>

Nacionalmente, o MDB teve uma votação expressiva na Câmara Federal e em especial no Senado, onde obteve quatro milhões de votos a mais do que a Arena pela primeira vez desde a criação dos dois partidos.<sup>103</sup> A representação do MDB nessa Casa parlamentar passou de sete para vinte senadores, obtendo enfim número expressivo de representantes naquela casa legislativa.<sup>104</sup>

na Câmara, a vantagem da Arena diminuiu. Já não tínhamos mais o quórum necessário para fazer reformas constitucionais. E aí vieram críticas ao meu governo. Pode ser que o meu governo tivesse culpa por esse resultado eleitoral, não sei. Também não sei até que ponto pesou a influência do governo anterior. Mas encarei o resultado como um fato natural” (D’ARAÚJO, Maria Celina; CASTRO, Celso (orgs.). **Ernesto Geisel**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997, p. 381-382).

<sup>100</sup> KLEIN, Lúcia. Brasil pós-64: a nova ordem legal e a redefinição das bases de legitimidade. *In*: KLEIN, Lúcia; FIGUEIREDO, Marcus F. **Legitimidade e coação no Brasil pós-64**; prefácio de Carlos Castello Branco. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1978, p. 72.

<sup>101</sup> KINZO, Maria D’Alva Gil. **Oposição e Autoritarismo**. Gênese e trajetória do MDB (1966-1979). São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988, p. 158.

<sup>102</sup> LAMOUNIER, Bolívar. Comportamento eleitoral em São Paulo: passado e presente. *In*: CARDOSO, Fernando Henrique; LAMOUNIER, Bolívar (org.). **Os partidos e as eleições no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975, p. 29.

<sup>103</sup> ALVES, Maria Helena Moreira. **Estado e oposição no Brasil** (1964-1984). 2º ed. Petrópolis: Vozes, 1984, p. 188-189. Os números totais de votos variam, mas giram em torno de 4 a cinco milhões.

<sup>104</sup> KINZO, Maria D’Alva Gil. **Oposição e Autoritarismo**. Gênese e trajetória do MDB (1966-1979). São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988, p. 158.

Além disso, observou-se um crescimento na votação do MDB entre os eleitores do Sul e do Sudeste, áreas mais urbanizadas e industrializadas, além da redução dos votos brancos e nulos, indicando um aumento na participação político-eleitoral dos cidadãos – em decorrência da campanha dos emedebistas para que os eleitores fossem às urnas e demonstrando a insatisfação do eleitorado com o regime.<sup>105</sup>

Outro ponto destacado foi o aumento da porcentagem de votos válidos para o MDB em relação às eleições anteriores, indicando o deslocamento dos votos de protesto dos nulos para o partido.<sup>106</sup> Alves conclui que “as eleições foram em geral consideradas equivalentes a um plebiscito em que os eleitores votaram antes *contra* o governo do que *na* oposição”.<sup>107</sup> Kinzo discorda desse único motivo suscitado por Maria Helena Moreira Alves, como se o aumento na votação do MDB fosse exclusivamente através do protesto popular, como se “antes de 1974, os eleitores protestavam através do voto nulo; em 1974, ao contrário, optaram por votar no MDB”.<sup>108</sup> Antes, foi uma nova modalidade de comportamento político, refletindo tanto a atitude do MDB quanto a do eleitorado.

Sobre a estruturação ideológica, Lamounier percebe que “os partidos assumiram feições extremamente claras aos olhos do eleitorado”. A partir de uma pesquisa feita com eleitores adultos, ele pode concluir que eleitores arenistas achavam que a vitória de seus candidatos beneficiaria a todos; já os eleitores do MDB esperavam algum benefício para os pobres ou para a classe trabalhadora. O pesquisador conclui que estava aí a explicação “do propalado predomínio de uma visão do MDB como partido dos menos privilegiados”, enquanto a Arena tinha uma visão fortemente elitista.<sup>109</sup>

Kinzo propôs uma multiplicidade de motivos para o sucesso da votação no MDB. São três fatores, extraídos, pela pesquisadora, de dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE): 1) transferência dos votos nulos e em branco; 2) transferência de votos da Arena; 3) cadastramento de novos eleitores.<sup>110</sup>

---

<sup>105</sup> SANTOS, Roberto Ramos. Estado autoritário e processo eleitoral brasileiro (1974 -1985). **Textos e Debates**, [S. l.], v. 1, n. 1, 2012, p. 53.

<sup>106</sup> ALVES, Maria Helena Moreira. **Estado e oposição no Brasil** (1964-1984). 2º ed. Petrópolis: Vozes, 1984, p. 188.

<sup>107</sup> ALVES, Maria Helena Moreira. **Estado e oposição no Brasil** (1964-1984). 2º ed. Petrópolis: Vozes, 1984, p. 185.

<sup>108</sup> KINZO, Maria D'Alva Gil. **Oposição e Autoritarismo**. Gênese e trajetória do MDB (1966-1979). São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988, p. 160. Em apoio a essa tese, Rafael Madeira analisa alguns dados eleitorais e conclui que grande parte do eleitorado “que nas últimas eleições havia votado sistematicamente no partido governista optou (com o apoio tácito ou explícito de lideranças arenistas de vários estados) por votar nos candidatos do MDB ao Senado em 1974” (MADEIRA, Rafael Machado. Dinâmica eleitoral e partidária em um contexto ditatorial: a relação entre elites políticas e o regime (1965-1979). *In: Revista de Ciências Sociais*, Fortaleza, v. 47, n. 2, jul./dez. 2016, p. 148).

<sup>109</sup> Citações retiradas de LAMOUNIER, Bolívar. Comportamento eleitoral em São Paulo: passado e presente. *In: CARDOSO, Fernando Henrique; LAMOUNIER, Bolívar (org.). Os partidos e as eleições no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975, p. 35. Em 1978, essa autopercepção alterou com a campanha de FHC, que atraiu as classes altas e intelectuais.

<sup>110</sup> KINZO, Maria D'Alva Gil. **Oposição e Autoritarismo**. Gênese e trajetória do MDB (1966-1979). São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988, p. 160-163.

A transferência de votos da Arena para o MDB deveu-se em grande parte a erros cometidos pela própria agremiação política governista.<sup>111</sup> Dentre os erros cometidos pela Arena na campanha eleitoral de 1974, alguns se destacam. Um é o excessivo otimismo em relação à própria vitória, fruto de sucessivos acertos em eleições passadas. Kinzo observa que o projeto de distensão política de Geisel permitia eleições sob um clima de maior liberdade, desde que a Arena tivesse absoluto domínio das urnas.<sup>112</sup>

A Arena manteve sua estratégia eleitoral de eleições para 1974. A legenda defendeu as obras econômicas do governo e reiterou os princípios da “Revolução”.<sup>113</sup> As medidas econômicas do governo não se sustentaram, pelo fim da euforia do milagre econômico. Segundo Lamounier, escrevendo sobre São Paulo, “o comportamento eleitoral refletiu um difuso sentimento de frustração e mesmo de insegurança econômica”, que deixou de sustentar a legitimidade política do regime, resultando em perda de votos para a Arena. Talvez, a campanha de Geisel pela distensão, que o pesquisador denomina de “retorno à realidade”, pode ter contribuído para esse fator.<sup>114</sup>

O segundo motivo que influenciou o mau resultado da Arena foram suas contradições internas. Era um partido composto por diferentes grupos, oriundos de diversas oligarquias tradicionais que nem sempre ficavam satisfeitas com as decisões tomadas pela alta cúpula do governo. Por exemplo, a indicação dos governadores pelo governo Geisel, feita de cima para baixo, exasperou as dissidências internas do partido, que chegaram a casos irreconciliáveis. Klein, por exemplo, narrou a situação de São Paulo, que preferia o nome de Delfim Netto. Geisel acabou indicando Paulo Egídio, de outra corrente interna.<sup>115</sup>

Essa situação ocorreu em outros Estados. Ao explicar o bom resultado eleitoral do MDB, Rafael Madeira disse que um dos motivos foram as tensões entre lideranças tradicionais da Arena e o governo. Essas tensões teriam começado quando Geisel passou a escolher governadores cujos nomes não passavam pelo crivo da bancada arenista.<sup>116</sup>

---

<sup>111</sup> Em conversas, o presidente Geisel vaticinou: “[...] um partido que está no governo há dez anos, se ele não tiver muita imaginação para se renovar, ele cansa. Quer dizer, é possível que muitos elementos do povo tenham votado contra a Arena porque estão cansados de ouvir falar em Revolução” (GASPARI, Elio. **A ditadura encurralada**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, p. 30).

<sup>112</sup> KINZO, Maria D'Alva Gil. **Oposição e Autoritarismo**. Gênese e trajetória do MDB (1966-1979). São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988, p. 158.

<sup>113</sup> KINZO, Maria D'Alva Gil. **Oposição e Autoritarismo**. Gênese e trajetória do MDB (1966-1979). São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988, p. 159.

<sup>114</sup> LAMOUNIER, Bolívar. Comportamento eleitoral em São Paulo: passado e presente. *In*: CARDOSO, Fernando Henrique; LAMOUNIER, Bolívar (org.). **Os partidos e as eleições no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975, p. 43-44.

<sup>115</sup> KLEIN, Lúcia. Brasil pós-64: a nova ordem legal e a redefinição das bases de legitimidade. *In*: KLEIN, Lúcia; FIGUEIREDO, Marcus F. **Legitimidade e coação no Brasil pós-64**; prefácio de Carlos Castello Branco. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1978, p. 71.

<sup>116</sup> MADEIRA, Rafael Machado. Dinâmica eleitoral e partidária em um contexto ditatorial: a relação entre elites políticas e o regime (1965-1979). *In*: **Revista de Ciências Sociais**, Fortaleza, v. 47, n. 2, jul./dez. 2016, p. 144.

Muitos líderes locais preferiram se afastar da campanha eleitoral do próprio partido, contribuindo assim para a pouca adesão de eleitores à Arena.<sup>117</sup> Essa explicação coincide com outro fator curioso e aparentemente contraditório citado por Rafael Madeira: lideranças arenistas apoiaram “candidatos *oposicionistas* ao Senado (e somente os candidatos ao Senado)”, enquanto se dedicaram às campanhas dos candidatos da Arena para as Assembleias e Câmara dos Deputados.

De acordo com Madeira, essa situação “ilustra o fato de que parte significativa dos sufrágios emedebistas ao Senado não reflete necessariamente um voto de oposição ao regime, mas sim, a indicação de inúmeras lideranças arenistas que acabam apoiando os candidatos oposicionistas ao Senado”, desde que esse eleitor votasse nos seus candidatos a deputado federal e estadual, o que explica o porquê de o MDB ter conquistado 16 das 22 vagas em disputa.<sup>118</sup>

Um terceiro fator negativo foi revelado nas eleições de 1974: o arranjo político do regime se fragmentou,<sup>119</sup> notadamente as manipulações casuísticas relacionadas ao fechamento dos partidos políticos e à instituição do bipartidarismo. Kinzo não afirma que o bipartidarismo gerou a derrota nas eleições de 1974, mas sustenta que um único partido governista nos moldes delineados pelo AI-2 foi incapaz, no longo prazo, de apoiar o governo em eleições mais competitivas.<sup>120</sup> Miguel Reale, por sua vez, escrevendo em 1979, afirmou que<sup>121</sup>

---

<sup>117</sup> KINZO, Maria D'Alva Gil. **Oposição e Autoritarismo**. Gênese e trajetória do MDB (1966-1979). São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988, p. 160.

<sup>118</sup> MADEIRA, Rafael Machado. Dinâmica eleitoral e partidária em um contexto ditatorial: a relação entre elites políticas e o regime (1965-1979). In: **Revista de Ciências Sociais**, Fortaleza, v. 47, n. 2, jul./dez. 2016, p. 145 (grifo nosso). Essa diferença de apoio ajuda a explicar por que o MDB ganhou no Senado com folga, enquanto nas eleições proporcionais a Arena foi vitoriosa.

<sup>119</sup> Para Lamounier, o grupo dirigente que entrou em 1974 “dá mostras de haver percebido que os sistemas puramente autoritários tendem a alimentar-se de suas próprias fantasias e não demoram a pisar em falso”, por isso a ideia de distensão controlada. LAMOUNIER, Bolívar. Comportamento eleitoral em São Paulo: passado e presente. In: CARDOSO, Fernando Henrique; LAMOUNIER, Bolívar (org.). **Os partidos e as eleições no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975, p. 43.

<sup>120</sup> KINZO, Maria D'Alva Gil. **Oposição e Autoritarismo**. Gênese e trajetória do MDB (1966-1979). São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988, p. 161-163. Em contrapartida, Rafael Madeira afirma que “é somente a partir de 1974 que se pode falar em um bipartidarismo de fato”, com o crescimento eleitoral do partido oposicionista e com o alistamento de candidatos que nunca haviam se filiado aos partidos do período multipartidário anterior (MADEIRA, Rafael Machado. Dinâmica eleitoral e partidária em um contexto ditatorial: a relação entre elites políticas e o regime (1965-1979). In: **Revista de Ciências Sociais**, Fortaleza, v. 47, n. 2, jul./dez. 2016, p. 156).

<sup>121</sup> REALE, Miguel. Ideologias políticas nas eleições de 1978. In: **As eleições nacionais de 1978**. Brasília: Ed. Fundação Milton Campos, 1979, v. 1: estudos nacionais, p. 22. Reale criticou o bipartidarismo, mas também criticou o “caos político” do excesso de partidos antes do golpe civil-militar de 64, ao comentar sobre o possível surgimento de novas agremiações partidárias a partir de 1979: “É provável, outrossim, que, conservadas as estruturas atuais do bipartidarismo, subsistam, por motivos táticos, as alas e subalas existentes no âmbito de cada agremiação, até que se torne viável uma saudável e necessária expressão diversificada das diretrizes fundamentais da opinião pública, sem que, para tanto, seja necessário volver à triste história das legendas inexpressivas, sob o ponto de vista doutrinário e eleitoral, que contribuíram para o caos político que a Revolução de Março visou superar” (idem, p. 30, grifo nosso).

Foi num contexto factual dessa natureza que o bipartidarismo pôs à mostra a sua congênita fragilidade, recaindo sobre a ARENA toda a responsabilidade pelos resultados negativos de ordem econômica e pelo vazio político produzidos pelo Governo da Revolução, vazio esse ocupado triunfalmente pelo MDB, desde então atuante como “federação das forças da oposição” e visto como o caminho da reclamada “redemocratização” do País.

Como ressaltamos acima, com a instituição do bipartidarismo, cada agremiação acomodou políticos de legendas que não eram necessariamente coerentes ou coesas, o que gerou inúmeras divisões internas em cada legenda. Para o MDB, com o tempo “esta diferenciação interna acaba sendo funcional para a viabilidade eleitoral da legenda.” A expressiva vitória nas eleições de 1974 trouxe legitimidade à legenda, tornando-o “um autêntico partido oposicionista”.<sup>122</sup>

Já na Arena, “as divisões internas acabam sendo [...] disfuncionais para o partido do governo”.<sup>123</sup> O regime percebeu essas disfunções, e, receoso pelas eleições futuras, passou a alterar as regras eleitorais de maneira discricionária e casuística, “como tentativa de solucionar o problema intrínseco da Arena e de evitar que ela sofresse outras grandes derrotas”,<sup>124</sup> a ser visto nas sessões seguintes.

A vitória da oposição nas eleições legislativas de 1974 levou o regime militar a pensar em soluções para “neutralizar o perigo”<sup>125</sup> antes do próximo período eleitoral, em 1976. O perigo no Congresso estava na maioria que o MDB conquistara, dificultando a aprovação de emendas constitucionais propostas pelo regime militar, que necessitaria negociar muito com a oposição para, por exemplo, conseguir aprovar um projeto de reforma política.<sup>126</sup>

Entre 1974 e 1976 delineou-se um movimento pendular de liberação e descompressão.<sup>127</sup> O MDB volta e meia teria que optar, nas decisões políticas tomadas no Congresso Nacional, entre moderação e radicalização.<sup>128</sup> Vejamos o porquê em alguns exemplos que trouxeram mais insatisfação popular contra o regime.

Em outubro de 1975, Vladimir Herzog, um jornalista que estava preso no DOI-CODI, morre em virtude das torturas a que fora submetido. Sua morte “precipita um protesto que estava

<sup>122</sup> SANTOS, Roberto Ramos. Estado autoritário e processo eleitoral brasileiro (1974 -1985). **Textos e Debates**, [S. l.], v. 1, n. 1, 2012, p. 53.

<sup>123</sup> MADEIRA, Rafael Machado. Dinâmica eleitoral e partidária em um contexto ditatorial: a relação entre elites políticas e o regime (1965-1979). In: **Revista de Ciências Sociais**, Fortaleza, v. 47, n. 2, jul./dez. 2016, p. 151.

<sup>124</sup> KINZO, Maria D'Alva Gil. **Oposição e Autoritarismo**. Gênese e trajetória do MDB (1966-1979). São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988, p. 163.

<sup>125</sup> MADEIRA, Rafael Machado. Dinâmica eleitoral e partidária em um contexto ditatorial: a relação entre elites políticas e o regime (1965-1979). In: **Revista de Ciências Sociais**, Fortaleza, v. 47, n. 2, jul./dez. 2016, p. 151.

<sup>126</sup> GASPARI, Elio. **A ditadura encurralada**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, p. 351.

<sup>127</sup> KINZO, Maria D'Alva Gil. **Oposição e Autoritarismo**. Gênese e trajetória do MDB (1966-1979). São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988, p. 164.

<sup>128</sup> KINZO, Maria D'Alva Gil. **Oposição e Autoritarismo**. Gênese e trajetória do MDB (1966-1979). São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988, p. 167.

atravessado na garganta da intelectualidade paulista desde o começo” de uma onda de prisões ocorrida naquele ano e é a primeira grande manifestação popular em muitos anos, reunindo mais de oito mil pessoas em um culto ecumênico na catedral da Sé.<sup>129</sup> Em janeiro de 1976, a morte do metalúrgico Manuel Fiel Filho, também no DOPS de São Paulo, fez ressaltar um tipo de problema interno com o qual Geisel tinha que lidar, qual seja, controlar os setores radicais que desestabilizavam o seu governo.<sup>130</sup>

A junção entre a votação expressiva do MDB nas eleições de 1974 e a intensa mobilização popular em 1975, decorrente da insatisfação com notícias sobre torturas e mortes ocorridas nas dependências do regime militar, levou Geisel a se dedicar ao projeto político de garantia de continuidade do regime.<sup>131</sup> Por um lado, Geisel tinha que aplacar os militares do aparato repressivo e demonstrar poder sobre eles e suas práticas de tortura. Por outro, deveria manter a oposição sob controle. A saída foi fazer uso do AI-5 e de seus poderes discricionários, que solucionaria essa crise tanto interna quanto externamente.<sup>132</sup>

Foi assim que, em 1976, o regime empreendeu uma verdadeira devassa a deputados que cometessem qualquer deslize. Em janeiro, o regime cassou o mandato e suspendeu os direitos políticos de deputados do MDB de São Paulo, sob o motivo de manterem vínculo com o Partido Comunista. Os deputados eram Marcelo Gato e Nelson Fabiano. Em março, foram cassados os deputados pelo Rio Grande do Sul Amauri Müller<sup>133</sup> e Nadir Rossetti,<sup>134</sup> por proferirem discursos com teor crítico às Forças Armadas. No mesmo mês, Lysâneas Maciel,<sup>135</sup> deputado do Rio de

<sup>129</sup> KUCINSKI, Bernardo. **O fim da ditadura militar**. Coleção Repensando a História. São Paulo: Contexto, 2001, p. 35.

<sup>130</sup> KINZO, Maria D'Alva Gil. **Oposição e Autoritarismo**. Gênese e trajetória do MDB (1966-1979). São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988, p. 167.

<sup>131</sup> KUCINSKI, Bernardo. **O fim da ditadura militar**. Coleção Repensando a História. São Paulo: Contexto, 2001, p. 37.

<sup>132</sup> KINZO, Maria D'Alva Gil. **Oposição e Autoritarismo**. Gênese e trajetória do MDB (1966-1979). São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988, p. 168.

<sup>133</sup> Afiliado aos autênticos, Müller explicou que o grupo, idealizado desde 1970, seria a “oposição contundente, sem fronteiras ou limites, à ditadura militar e tudo o que ela representava de nocivo à democracia, à liberdade, à justiça social e à própria soberania do país”. Sobre sua cassação, ele disse que “ultrapassou os limites que a ditadura fixou para a oposição”, em discurso proferido em comício no início da campanha municipal de 1976, junto com Nadir Rossetti. (AMAURI MÜLLER. *In* NADER, Ana Beatriz. **Autênticos do MDB, semeadores da democracia**. História oral de vida política. São Paulo: Paz e Terra, 1998, p. 72-73).

<sup>134</sup> Rossetti também pertenceu ao grupo dos autênticos do MDB. Ele contou que, entre o AI-5 e as eleições de 1970, defendeu a dissolução do partido, “acreditando que seria o melhor caminho, contudo por diversas razões, permaneci. Às vezes, era difícil justificar nossa existência. Considerava que deveríamos fazer política e combater a ditadura, mas não disputar eleição. O fato de estarmos no Congresso foi um erro. Eu sempre achei um equívoco” (NADYR ROSSETTI. *In*: NADER, Ana Beatriz. **Autênticos do MDB, semeadores da democracia**. História oral de vida política. São Paulo: Paz e Terra, 1998, p. 330).

<sup>135</sup> Deputado do grupo dos autênticos, escolhido dentre seus pares o melhor deputado de 1974 nos três setores: plenário, comissão e política. Após a cassação, foi para o exílio em Genebra. Voltou ao Brasil após a anistia de 1979, filiando-se ao PTB, depois fundou o PDT e, por fim, ao PT. LYSÂNEAS MACIEL. *In* NADER, Ana Beatriz. **Autênticos do MDB, semeadores da democracia**. História oral de vida política. São Paulo: Paz e Terra, 1998, p. 292-293.

Janeiro, criticou na tribuna da Câmara dos Deputados as medidas tomadas contra os colegas acima referidos e foi igualmente punido pelo regime. Todos esses mandatos foram cassados com fundamento no AI-5.<sup>136</sup>

Portanto, ficou difícil para o MDB definir a estratégia de atuação do partido, pois i) a legenda não queria decepcionar os eleitores que haviam contribuído para a primeira grande vitória oposicionista; e ii) qualquer atitude fora do tom poderia ser subsumível à legislação repressiva e provocar uma reação dos setores mais radicais do regime, num efeito bola de neve indesejável para todo o sistema.<sup>137</sup>

O MDB enfrentava também um problema interno. A maior representação da legenda no Congresso Nacional aumentou as divisões internas no partido.<sup>138</sup> Essas divisões, frações ou subunidades são naturais, e sua origem vem da forma como a legenda foi criada, pela imposição do AI-2, com políticos advindos de legendas diversas que não necessariamente tinham conexão entre si, mas que não queriam inscrever-se no partido do governo. Como bem definiu Ulysses Guimarães, seu presidente, citado por Melhem: “Foi um arco que se fez de luta contra a ditadura, não cogitando da ideologia... nos identificávamos todos contra a ditadura e a favor da democracia, o partido era isto...”.<sup>139</sup>

Os grupos clássicos, autênticos e moderados, já não comportavam a pluralidade de pensamentos e opiniões oposicionistas. Novos grupos surgiram, como os neoautênticos e os adesistas (ou fisiológicos ou ainda emedebistas não oposicionistas<sup>140</sup>), o que certamente causou atritos entre os membros da legenda, pois definir uma linha política uniforme para ser seguida por todos os emedebistas tornava-se ainda mais complicado.<sup>141</sup>

Apesar das cassações de deputados por discursos acusando o exército de violações de direitos humanos servirem para intimidar a oposição por um tempo, não eram estratégicas o suficiente para garantir ao regime tranquilidade no controle das eleições.<sup>142</sup> Com urgência, o regime militar precisava de vitória nas eleições municipais de 15 de novembro de 1976. O método foi

<sup>136</sup> Exemplos retirados de KINZO, Maria D'Alva Gil. **Oposição e Autoritarismo**. Gênese e trajetória do MDB (1966-1979). São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988, p. 168.

<sup>137</sup> KINZO, Maria D'Alva Gil. **Oposição e Autoritarismo**. Gênese e trajetória do MDB (1966-1979). São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988, p. 168.

<sup>138</sup> KINZO, Maria D'Alva Gil. **Oposição e Autoritarismo**. Gênese e trajetória do MDB (1966-1979). São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988, p. 169.

<sup>139</sup> MELHEM, Célia Soibelman. **Política de botinas amarelas: o MDB-PMDB paulista de 1965 a 1988**. São Paulo: Hucitec, Departamento de Ciência política, USP, 1998, p. 133. O limite da flexibilidade do MDB era a seguinte: defesa explícita do autoritarismo, das regras de exceção e da tortura eram inaceitáveis (*idem*, p. 118).

<sup>140</sup> BRITTO, Luiz Navarro de. As eleições de 1978 e seus resultados. In: **As eleições nacionais de 1978**. Brasília: Ed. Fundação Milton Campos, 1979, v. 2: estudos regionais, p. 23.

<sup>141</sup> KINZO, Maria D'Alva Gil. **Oposição e Autoritarismo**. Gênese e trajetória do MDB (1966-1979). São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988, p. 169.

<sup>142</sup> KUCINSKI, Bernardo. **O fim da ditadura militar**. Coleção Repensando a História. São Paulo: Contexto, 2001, p. 37.

pensar em mudar a legislação eleitoral para favorecer o jogo político em favor do governo, mas não de maneira ostensiva. O regime precisava construir um motivo para justificar a mudança legislativa.

A atuação do MDB no Congresso Nacional enfrentou vários obstáculos, apesar do aumento da representação do partido nas casas legislativas. As suas iniciativas eleitorais eram rejeitadas pela maioria arenista ou arquivadas por decurso de prazo, em manobras autorizadas pelas regras do processo legislativo. Os deputados arenistas não compareciam às votações, e assim as propostas do MDB não passavam pela falta de quórum. Alguns projetos do MDB arquivados ou rejeitados eram, às vezes, transformados em decretos-lei pelo regime, que capitalizava politicamente, sobretudo em temas sociais, como as férias de 30 dias para trabalhadores.<sup>143</sup>

Com o campo de atuação político restrito, restava ao MDB influenciar no processo legislativo através da recusa a apoiar projetos de lei e emendas constitucionais vindas do regime.<sup>144</sup> Uma dessas recusas foi a estratégia encontrada pelo regime para motivar sua alteração da legislação eleitoral às vésperas das eleições de 1976.

### 1.3 A Lei Falcão como primeira medida de “aperfeiçoamento” das eleições

Desde 1962, era garantida a propaganda eleitoral gratuita nos meios de comunicação em massa. A Lei nº 4.115/1962 alterou dispositivos do Código Eleitoral de 1950 e de leis esparsas para determinar, dentre outras modificações, que nos 60 dias anteriores ao pleito, havia 2 horas para propaganda política gratuita, com rotatividade entre os partidos e distribuição proporcional de acordo com a representação no Congresso Nacional, nas Assembleias Legislativas e nas Câmaras Municipais. A gratuidade da propaganda se manteve durante o regime militar.

Durante o ano de 1976, após a inesperada vitória do MDB nas eleições gerais, o governo programou a elaboração de uma nova lei de propaganda partidária, mantendo as duas horas diárias gratuitas nas mídias radiofônicas e televisivas, porém mudando o material que o partido poderia veicular. O Ministro da Justiça, Armando Falcão,<sup>145</sup> frequentemente era questionado sobre essa lei, e respondia que ela estava no prelo e que “talvez” seria promulgada antes das eleições municipais.<sup>146</sup>

---

<sup>143</sup> KINZO, Maria D'Alva Gil. **Oposição e Autoritarismo**. Gênese e trajetória do MDB (1966-1979). São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988, p. 170-171.

<sup>144</sup> KINZO, Maria D'Alva Gil. **Oposição e Autoritarismo**. Gênese e trajetória do MDB (1966-1979). São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988, p. 171.

<sup>145</sup> Na composição da equipe do governo Geisel, coube ao Ministro Armando Falcão, “além do controle da censura, a responsabilidade pelo reatamento de relações com grupos que não se compuseram com o regime, e a coordenação da esfera política” (KLEIN, Lúcia; FIGUEIREDO, Marcus F. **Legitimidade e coação no Brasil pós-64**; prefácio de Carlos Castello Branco. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1978, p. 67, grifo nosso).

<sup>146</sup> FALCÃO fala com líderes da Arena mas nada tem a dizer de especial. **Correio Braziliense**. Brasília, n. 4863, 30 abr. 1976, p. 3.

Provavelmente o Ministro tentava evadir-se de comentar o verdadeiro objetivo do projeto de lei, que era atenuar o desastre eleitoral de 1974.

Em 7 de maio de 1976, o Congresso Nacional, comemorando seu sesquicentenário, teve notícia do projeto de lei que tinha por objetivo regulamentar cláusulas do Código Eleitoral concernentes à propaganda nos meios de comunicação.<sup>147</sup> O projeto consistia em limitar os partidos a apresentar apenas os nomes, números, currículos e fotos na mídia impressa e televisiva de seus candidatos. Com a justificativa de preservar a igualdade de direitos e a informação para todo o eleitorado e o corpo político,<sup>148</sup> a medida restringiu ainda mais a propaganda dos partidos e removeu os discursos, debates, vídeos e mídias da campanha eleitoral.

O conteúdo do projeto não agradou à oposição. Para Ulysses Guimarães, “candidato a cargo eletivo não pode ser divulgado como um simples anúncio de desodorante, inseticida ou geladeira”.<sup>149</sup> Enquanto o Ministro Falcão finalizava o texto do projeto, com o auxílio de representantes da Arena, foi convocado por deputados da oposição para prestar esclarecimentos sobre as alterações na legislação eleitoral, sobretudo quanto à propaganda eleitoral gratuita no rádio e na TV e sobre as garantias aos candidatos às eleições de novembro de 1976.<sup>150</sup>

Em 18 de maio, o texto final do projeto da Lei Falcão chegou ao Congresso Nacional, por meio de mensagem presidencial. Percebemos que foi uma lei criada para as eleições municipais daquele ano, pois seu texto citava especificamente “vereadores” e “prefeitos”, e não “candidatos” em geral. O horizonte de expectativa dos subscritores da lei era curto e com um objetivo imediato em vista: evitar nova derrota da Arena nas eleições que se aproximavam. Petrônio Portela, líder da Arena no Senado, chegou a afirmar que o projeto “não tem qualquer objetivo restritivo, mas, apenas, procura adaptar a lei vigente a uma situação específica – ou seja, à eleição municipal, com suas características”. O vice-líder arenista, deputado João Linhares, afirmou que o debate entre

---

<sup>147</sup> Escrevendo sobre os antecedentes da Lei Falcão, Celina Rabello Duarte nos lembra que a primeira alteração no Código Eleitoral de 1965, quanto à regulamentação dos meios de comunicação de massa, foi a Lei nº 9.601/1974. A Lei Etelvino Lins, como ficou conhecida, eliminou a propaganda eleitoral paga no rádio e na televisão, criando assim a propaganda eleitoral gratuita. Para a autora, de 1974 em diante “a legislação passa a sofrer o condicionamento do regime autoritário vigente [ela escreveu em 1979], tornando-se cada vez mais restritiva, apesar da crescente importância que os meios de comunicação de massa vão assumindo na sociedade, ou talvez exatamente em função disso” (DUARTE, Celina Rabello. *A Lei Falcão: antecedentes e impacto*. In: Lamounier, Bolívar e outros (orgs.). **Voto de desconfiança: eleições e mudança política no Brasil, 1970-1979**. Petrópolis: Vozes, 1980, p. 173-216).

<sup>148</sup> KINZO, Maria D'Alva Gil. **Oposição e Autoritarismo**. Gênese e trajetória do MDB (1966-1979). São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988, p. 172.

<sup>149</sup> MDB denuncia orgia eleitoral e a nova lei sobre campanha. **Correio Braziliense**. Brasília, n. 4870, 7 maio 1976, capa.

<sup>150</sup> A convocação foi feita pelo deputado Humberto Lucena (PB), que também queria que Falcão o informasse se haveria eleições em 1978. CÂMARA convoca dois ministros. **Correio Braziliense**. Brasília, n. 4877, 14 maio 1976, capa e p. 2. Contudo, após o envio do projeto de lei ao Congresso, “fontes governamentais” informaram que o Ministro não atenderia à convocação. OS LÍDERES da Arena não vêem restrições. **Correio Braziliense**. Brasília, n. 4882, 19 maio 1976, p. 3.

candidatos pelos meios de comunicação não serviu, “até agora”, para melhorar o sistema político brasileiro e defendeu que o projeto coibiria abusos, brigas e programas de baixo nível.<sup>151</sup>

A proposta extinguiu o direito dos políticos de falarem através dos meios de comunicação em massa e era uma resposta à campanha emedebista que fez um uso excelente dessas mídias em 1974.<sup>152</sup> O real objetivo do projeto de lei era coibir a atuação oposicionista nas eleições municipais, pelo temor de se repetir o feito das eleições passadas.<sup>153</sup> Fleischer chama esse tipo de intervenção casuística legislativa de *correções de rumo*. No campo da engenharia – ou arquitetura – político-eleitoral do regime, os casuísmos produziram consequências inesperadas. Como resultado, o governo produzia mais leis casuísticas, e assim por diante, uma legalidade autoritária de “correções de rumo.”<sup>154</sup>

O regime preferiu reduzir os direitos de todos, eleitores e candidatos, ao invés de estudar a estratégia de campanha da oposição que a levaria à vitória. “Emudeceu-se a disputa.”<sup>155</sup> Houve, no entanto, vozes dissonantes dentro da legenda governista. José Bonifácio, líder da Arena na Câmara, percebeu que a nova lei cometeria injustiças, pois a redução do tempo disponível para propaganda não abrangeria todos os candidatos ao pleito municipal. Bonifácio também criticou a regra de que “a propaganda dos candidatos às eleições em um município só poderá ser feita pelas estações de rádio e televisão nele sediadas”, o que excluiria a propaganda em municípios que não sede de rádio e TV. Outro arenista observou que o projeto era “nitidamente casuístico”.<sup>156</sup> O senador Teotônio Villela, defendendo o presidente Ernesto Geisel, disse que o país estaria “sob quarentena” e criticou da seguinte maneira a proposta do regime, em “mais um capítulo da sua solitária pregação em favor da distensão política que leve o País a um regime institucionalizado.”<sup>157</sup>

<sup>151</sup> OS LÍDERES da Arena não vêem restrições. **Correio Braziliense**. Brasília, n. 4882, 19 maio 1976, p. 3.

<sup>152</sup> “O MDB foi, assim, impedido de criticar o governo e derrotá-lo no seu próprio campo de batalha” (SANTOS, Roberto Ramos. Estado autoritário e processo eleitoral brasileiro (1974 -1985). **Textos e Debates**, [S. l.], v. 1, n. 1, 2012, p. 54).

<sup>153</sup> KINZO, Maria D'Alva Gil. **Oposição e Autoritarismo**. Gênese e trajetória do MDB (1966-1979). São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988, p. 172.

<sup>154</sup> FLEISCHER, David. Manipulações casuísticas do sistema eleitoral durante o período militar, ou como usualmente o feitiço se voltava contra o feiticeiro. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; D'Araújo, Maria Celina (orgs.). **21 anos de regime militar: balanços e perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1994, p. 163.

<sup>155</sup> GASPARI, Elio. **A ditadura encurralada**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, p. 298. Como veremos ao abordar as eleições de 1978, os candidatos da Arena tinham à disposição a máquina da administração pública, o que os favorecia. Esse favorecimento foi denunciado diversas vezes nos jornais, mas aparentemente a Justiça Eleitoral fez vista grossa às denúncias (foge ao objeto dessa tese a pesquisa sobre se chegou à Justiça Eleitoral uma denúncia formal neste sentido).

<sup>156</sup> OS LÍDERES da Arena não vêem restrições. **Correio Braziliense**. Brasília, n. 4882, 19 maio 1976, p. 3.

<sup>157</sup> Em discurso no Senado, o parlamentar chamou a lei Falcão de “lei de restrição da palavra no rádio e na televisão”, além de ter dito que “a duração da excepcionalidade já exige não apenas uma revisão política, mas uma reforma da própria Revolução” (TEOTÔNIO prega a reforma da Revolução. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.248, 3 jun. 1976, capa; É HORA da reforma, diz Vilela. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.248, 3 jun. 1976, p. 3; TEOTÔNIO: Geisel carrega sozinho o estandarte de liberalização num país sob quarentena. **Correio Braziliense**. Brasília, n. 4897, 3 jun. 1976, capa). O deputado Norton Macêdo (Arena-PR) também apontou as falhas do projeto da Lei Falcão. Para ele, nenhum valor teriam as eleições nas quais os candidatos fossem escolhidos apenas pela “estampa”, pelo

O senador alagoano apontou a contradição existente entre o chamado projeto Falcão e o recente pronunciamento do presidente Geisel, em Feira de Santana, em favor da “institucionalização do regime democrático de acordo com a idéia revolucionária”. E ressalta: “Não é possível que alguém, conhecedor dos mecanismos de uma campanha eleitoral, possa sugerir ao governo um projeto de lei extremamente coercitivo das liberdades políticas sem que o seu intento não esteja comprometido com alguma coisa completamente diversa daquilo que aparentemente defende. Estamos, sem dúvida, diante de objetivos simulados ou, como se dizia antigamente, há mouros na costa”.

Em nota sobre o projeto de lei, o MDB criticou que ele desrespeitava o direito à soberania do voto e à educação do eleitorado. A nota indagava: “por que impedir que candidatos falem e sejam vistos no rádio e na televisão?” E a própria respondia que era para deseducar o soberano, o povo, que na democracia pode votar e decidir seu representante.<sup>158</sup>

As reais chances de o MDB vencer as eleições para prefeitos e vereadores eram baixas, devido às seguintes desvantagens em relação à Arena: i) a Arena tinha diretórios locais na maioria dos municípios do país; ii) os municípios costumavam votar no partido do governo ou manter o partido que já está no poder; iii) nos grandes centros urbanos, onde o MDB tinha maiores chances, as eleições para prefeitos tinham sido extintas em 1966, pelo AI-2.<sup>159</sup>

A tramitação do projeto de lei nas casas congressuais foi rápida e, segundo o *Correio Braziliense*, “ensaiada”. Com início na Câmara dos Deputados, conforme previsto na EC-1, os deputados Laerte Vieira (MDB-SC) e José Bonifácio (Arena-MG) discutiram sobre as quantidades de TVs e rádios pelo Brasil. Laerte Vieira, para quem o projeto representava a “supressão total da propaganda eleitoral e política”, afirmou que a apresentação fria dos candidatos equivalia a uma cena do cinema mudo, e que em alguns municípios nem cinema mudo seria possível, pela inexistência do sistema televisivo ou radiofônico. Bonifácio rebateu, dizendo que o MDB só queria tempo de tela para mostrar suas “vedetes políticas”, e não dar uma chance para novos candidatos. Nessa crítica de Bonifácio, notamos um ressentimento com a expressiva vitória do MDB em 1974. Não se trata de uma defesa da lei em si, mas um argumento contra a legenda oposicionista, um ataque aos emedebistas.<sup>160</sup>

---

nome e pelo número do partido. Era uma imperfeição do sistema democrático não escolher candidatos por suas ideias, seu programa ou por sua qualificação pessoal. Porém, o deputado via como algo positivo como o projeto incentivava a participação popular nas eleições por meio de comícios (ARENISTA aponta as falhas da Lei Falcão. *Correio Braziliense*. Brasília, n. 4887, 24 maio 1976, p. 3).

<sup>158</sup> Já O MDB pede também impressões digitais. *Correio Braziliense*. Brasília, n. 4882, 19 maio 1976, p. 3. Durante a tramitação do projeto nas duas casas congressuais, a legenda apresentou emendas. Quase desistiu de participar da Comissão Mista de discussão do projeto, mas afinal acabou por integrá-la.

<sup>159</sup> KINZO, Maria D'Alva Gil. *Oposição e Autoritarismo*. Gênese e trajetória do MDB (1966-1979). São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988, p. 172.

<sup>160</sup> NA CÂMARA, mais estatística. *Correio Braziliense*. Brasília, n. 4883, 20 maio 1976, p. 3.

Nesse mesmo dia, o projeto foi enviado ao Senado Federal, onde foi lembrado que a Justiça Eleitoral não foi sequer consultada quando da escrita do projeto e só tomou conhecimento do seu conteúdo pelos jornais, como os demais atores políticos, inclusive o MDB. Franco Montoro (MDB-SP) reiterou a crítica da sua legenda de que o projeto suprimia o debate político, ao que Petrônio Portella (Arena-PI) respondeu que a nova regulamentação pretendia dar isonomia a todos os candidatos. Portella defendeu, ainda, que o melhor meio de comunicação com o eleitorado é o comício, no contato direto e pessoal. Montoro respondeu que o debate pela televisão atingiria maior número de pessoas.<sup>161</sup>

Durante a tramitação, parlamentares das duas legendas elaboraram emendas, criticaram publicamente a lei Falcão e prognosticaram as eleições de 1976 e 1978. Daniel Krieger (senador pela Arena-RS) e o Secretário-Geral da Arena, Nelson Marchezan (deputado federal), calcularam o número de vereadores e deputados estaduais e concluíram que seu próprio partido possuía mais chances de ganhar as eleições municipais. Vaticinaram que o MDB perderia votos em novembro.<sup>162</sup>

Ao chegar a 2 de junho do ano eleitoral, o projeto de lei já contava com 31 emendas, que ainda iriam ser apreciadas pela Comissão Mista, cuja relatoria ficou a cargo do senador Jarbas Passarinho (Arena-PA). A tese abstensionista, pela qual o MDB sairia em bloco da Comissão e das demais votações sobre a lei Falcão, não prevalecia entre os emedebistas. Aliás, apenas o senador Paulo Brossard permanecia firme nessa posição, tendo abandonado sua indicação à Comissão. Os demais, das alas moderadas ou autênticas, divergiam entre si quanto à melhor estratégia sobre como atuar no processo legislativo da Lei Falcão. Até porque Petrônio Portella e José Bonifácio, que estavam à frente do projeto, haviam deixado claro que não aceitariam emendas que “desfigurassem” a Lei Falcão, “nada que venha a modificar o espírito, a essência da idéia, que é a de proporcionar a justa participação dos candidatos, acabando-se com o privilégio de meia dúzia que usava e abusava o rádio e da televisão, será modificado”.<sup>163</sup>

---

<sup>161</sup> NO SENADO, um debate mais acadêmico que estatístico. **Correio Braziliense**. Brasília, n. 4883, 20 maio 1976, p. 3. Na mesma edição, a coluna de Ari Cunha contava que a verve popular apelidou a lei de Lei “Falcão”. O MDB chegou a um impasse dentro da legenda: sair ou não da Comissão Mista que iria debater o texto da lei. O senador Paulo Brossard (RS), a favor da saída em massa do MDB, apregoou: “O Governo nem sabe o mal que esse projeto custará à Arena nesta e nas próximas eleições” (MDB pode se afastar da Comissão Mista que estudará a Lei Falcão. **Correio Braziliense**. Brasília, n. 4885, 22 maio 1976, p. 2).

<sup>162</sup> NÚMEROS de Marchezan e a fé de Krieger indicam que a Arena será vitoriosa. **Correio Braziliense**. Brasília, n. 4890, 27 maio 1976, p. 5. Marchezan não fez apenas elogios à lei, pois, no seu entender, a limitação à propaganda eleitoral “corresponde a prejuízos para a Arena e o MDB”, porém entendeu que “quem sai ganhando é o eleitor e perdendo, as vedetes”, referindo-se aos puxa-votos das legendas.

<sup>163</sup> MDB não sabe que atitude adota frente à Lei Falcão. **Correio Braziliense**. Brasília, n. 4897, 3 jun. 1976, p. 5; Petrônio e Bonifácio não aceitam emenda que desfigure ‘Lei Falcão’. **Correio Braziliense**. Brasília, n. 4896, 2 jun. 1976, p. 3. Comentando sobre a lei, o senador Orestes Quércia (MDB-SP) disse estar vivendo em um momento de recuo “naquilo que se convencionou chamar projeto de distensão, do que é mais uma evidência a chamada Lei Falcão”, e complementou: “foi o próprio Presidente da República quem pulverizou o vocábulo ao falar em distensão, os aspectos econômico, social e financeiro” (Quércia: tentativa de distensão fracassou. **Correio Braziliense**. Brasília, n. 4896, 2 jun. 1976, p. 3).

O deputado Paes de Andrade (MDB-CE) distribuiu voto em separado sobre a primeira versão do parecer do relator Jarbas Passarinho, que seria votado dia 9 de junho (especulava-se uma possível manobra para aprovar a lei por decurso de prazo, que terminava dia 29 de junho), no qual denunciou, de certo modo, os motivos que inspiraram a Lei Falcão:<sup>164</sup>

Desde quando o povo consagrou nas urnas, por maioria esmagadora, no pleito de 1974, a sua preferência inequívoca pelo Movimento Democrático Brasileiro, as correntes reacionárias, que inspiram a política do sistema, alarmaram-se com a perspectiva de novos triunfos da Oposição. [...] o grande êxito das eleições parlamentares daquele ano se deve, sobretudo, à pregação política pelo rádio e pela televisão, por isso, entende que se tornou necessário “trancar o acesso do MDB a esses poderosos e invencíveis instrumentos de comunicação [...]”. [...] “o projeto é o elo de toda uma cadeia de atos legislativos e administrativos, com que se buscara eliminar ou, pelo menos, reduzir a propaganda política, porque o objetivo imediato, já declaro, do Governo, é vencer as eleições municipais de tal modo que os votos da Arena suplantem os dos candidatos do MDB, somados aos votos nulos e aos votos em branco”. Acha que o que se pretende é que o pleito municipal de novembro tenha caráter plebiscitário, de consagração do governo e de esmagamento da oposição.

Se eram manobras ou não, certo é que os prazos para atender o calendário do processo legislativo estavam escoando. O MDB acusava a Arena de subserviência ao governo. O problema de o projeto passar por decurso de prazo era a ausência de discussão e votação da matéria. O Tribunal Superior Eleitoral havia publicado o calendário para as eleições.<sup>165</sup> As datas mais importantes eram 15 de agosto para o início da propaganda eleitoral por alto-falante e 14 de outubro para a divulgação dos candidatos por rádio e televisão. Além de não querer usurpar o prazo regimental, havia uma pressa na regulamentação da matéria para atender aos prazos eleitorais.

Depois de tantas negociações, aos 16 de junho o próprio Ministro da Justiça vaticinou, após conversar reservadamente com os líderes arenistas e com o relator, que sua lei seria “votada e

---

<sup>164</sup> PRIMEIRO “alinhavo” da Lei Falcão em debate hoje. **Correio Braziliense**. Brasília, n. 4903, 9 jun. 1976, p. 3. Na mesma página, o vice-governador de São Paulo, Manoel Gonçalves Ferreira Filho (Arena), comentando também sobre o fenômeno emedebista de 1974, disse ao jornal que um dos fatores que levou à ampla vitória da oposição foi “exatamente o de quererem muitas das classes sociais demonstrar ao Governo sua insatisfação, numa espécie de advertência. Na medida em que o Governo vem adotando medidas relevantes e que há uma pregação sistemática, não terá como ocorrer uma repetição do fenômeno do pleito passado, disse Manoel Ferreira. De um outro aspecto lembrou também que houve uma decepção generalizada dos que votaram no MCB nas eleições passadas, pois a Oposição não conseguiu aquilo que prometeu durante a campanha eleitoral.”

Ferreira Filho ainda complementou: “em 1970 houve um fluxo, quando a Arena venceu. Em 1974, houve um refluxo com a vitória da Oposição e em 1976 voltaremos a ter novamente o fluxo, com nova vitória Arenista. Perguntado, se dentro dessa lógica de movimentos, teríamos em 1978 a volta do refluxo (com uma vitória do MDB, preferiu não responder e muito menos prever)” (NO JOGO de fluxos (Arena) e de refluxos (MDB) indecisos decidem. **Correio Braziliense**. Brasília, n. 4903, 9 jun. 1976, p. 3).

<sup>165</sup> Além do mais, o TSE aguardava o fim da tramitação da Lei Falcão para expedir instruções sobre a propaganda eleitoral.

aprovada em plenário pela maioria arenista, ficando descartadas as hipóteses de sua aprovação por decurso de prazo.”<sup>166</sup>

Passarinho enfim apresentou seu parecer, que foi debatido e aprovado na Comissão Mista<sup>167</sup> e votado em sessão conjunta do Congresso nos dias 22 e 23 de junho. O MDB, na tribuna do Congresso Nacional, denunciou a proposta como medida casuísta de mudança nas regras do jogo eleitoral em ano de eleição. A sessão, em 23 de junho de 1976, foi tumultuada, pois o MDB tentou obstruí-la. Porém, o projeto de lei proposto pelo governo foi aprovado com votos de 186 deputados e 36 senadores, todos da Arena,<sup>168</sup> pois os congressistas do MDB abandonaram o Plenário no momento da votação, como forma de protesto contra a legislação restritiva.<sup>169</sup>

Em suma, essa foi a tramitação do projeto que se transformou na Lei nº 6.339/1976, que ficou conhecida como Lei Falcão.<sup>170</sup> A lei modificou o art. 250 do Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1965) para determinar que, na campanha, os partidos limitassem a mencionar apenas a legenda, o currículo e o número do registro dos candidatos na Justiça Eleitoral durante as propagandas, podendo divulgar as fotografias pela televisão. Criou-se também uma limitação de horário para a disponibilização das propagandas. Ou seja, uma clara intervenção casuística nas regras eleitorais às vésperas das eleições. Vejamos como seu artigo 1º modificou o Código Eleitoral (grifo nosso):<sup>171</sup>

---

<sup>166</sup> FALCÃO acaba com as dúvidas e quer sua Lei votada e aprovada. **Correio Braziliense**. Brasília, n. 4911, 17 jun. 1976, p. 3.

<sup>167</sup> O senador Itamar Franco (MDB-MG) levantou duas questões importantes. Ele havia apresentado uma emenda, que fora rejeitada, propondo a mudança da data de vigência da lei para 1º de janeiro de 1977, pois era contra mudar a legislação eleitoral a poucos meses da campanha. Itamar também se mostrou preocupado com o projeto que, embora circunscrito às eleições municipais, “amanhã venha a ser modificado para atingir as eleições gerais”, ao que o relator afirmou que “para mim, o projeto se exaure nos limites do âmbito municipal” (OPOSIÇÃO “chorou muito contra Lei Falcão, mas Arena disse amém. **Correio Braziliense**. Brasília, n. 4917, 23 jun. 1976, p. 3). Interessante notar que, a partir do horizonte de expectativa dos atores naquele momento, Itamar renunciou o que ocorreu em 1978: a Lei Falcão realmente se estendeu às eleições gerais. Outras vezes se juntaram às suas previsões, como Paulo Brossard.

<sup>168</sup> Teotônio Vilela (Arena) novamente foi voz solitária no Senado Federal e votou contra o projeto.

<sup>169</sup> KINZO, Maria D'Alva Gil. **Oposição e Autoritarismo**. Gênese e trajetória do MDB (1966-1979). São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988, p. 174.

<sup>170</sup> Para Rafael Madeira, o caráter altamente restritivo da lei Falcão invalidou “todas as medidas desde então adotadas no sentido de tornar mais democráticas e equitativas as campanhas eleitorais” (MADEIRA, Rafael Machado. Dinâmica eleitoral e partidária em um contexto ditatorial: a relação entre elites políticas e o regime (1965-1979). *In: Revista de Ciências Sociais*, Fortaleza, v. 47, n. 2, jul./dez. 2016, p. 152).

<sup>171</sup> Lei nº 6.339, de 1º.7.1976, que dá nova redação ao artigo 250 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, alterado pelo artigo 50, da Lei número 4.961, de 4 de maio de 1966, e ao artigo 118 da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971. *Presidência da República*, disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/16339.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/16339.htm), acesso em 17 set. 2023 (grifo nosso).

Art. 250. Nas eleições gerais, de âmbito estadual, as emissoras de rádio e televisão, de qualquer potência, inclusive as de propriedade da União, Estados, Territórios e Municípios, reservarão, nos 60 (sessenta) dias anteriores à antevéspera do pleito, duas horas diárias para a propaganda eleitoral gratuita, sendo uma hora à noite, entre vinte e vinte e três horas, sob a fiscalização direta e permanente da Justiça Eleitoral.

§ 1º Nas eleições de âmbito municipal, as emissoras reservarão, nos 30 (trinta) dias anteriores à antevéspera do pleito, uma hora diária, sendo trinta minutos à noite entre vinte e vinte e três horas, para a propaganda gratuita, respeitada as seguintes normas:

*I - na propaganda, os partidos limitar-se-ão a mencionar a legenda, o currículo e o número do registro dos candidatos na Justiça Eleitoral, bem como a divulgar, pela televisão, suas fotografias, podendo, ainda, anunciar o horário local dos comícios;*

II - o horário da propaganda será dividido em períodos de cinco minutos e previamente anunciado;

III - a propaganda dos candidatos às eleições em um município só poderá ser feita pelas emissoras de rádio e televisão, cuja outorga tenha sido concedida para esse mesmo município, vedada a retransmissão em rede;

IV - o horário de propaganda destinado a cada partido será distribuído em partes iguais, entre as suas sublegendas;

[...]

A Lei Falcão, a princípio, valeria apenas para as eleições municipais de 1976. As fontes das quais dispomos não indicam se esse silenciamento sobre as eleições gerais era intencional ou se foi um descuido por parte dos elaboradores da lei. É possível imaginar, com o histórico da elaboração da lei e com a proximidade das eleições, que a normativa foi elaborada com esse objetivo a curto prazo em mente, ou seja, que foi pensada para as próximas eleições. O pleito de 1978 ainda estava longe, o governo teria fôlego para pensar nele em outro momento.

Nas eleições municipais de 1976, o MDB confirmou o favoritismo de 1974, ganhando nas grandes e médias cidades e nos maiores Estados do país. Esse resultado acendeu um alerta político no governo. Como impedir uma nova vitória do MDB no Senado, ou nas eleições diretas para governador em 1978? Como fazer essa nova correção de rumo, para usar a expressão de David Fleischer?

A resposta veio no ano seguinte, em 1977, quando o Pacote de Abril estendeu as regras da Lei Falcão para as eleições gerais de âmbito federal.<sup>172</sup> No pleito de 1978, as novas regras seriam largamente criticadas pela imprensa, pelos políticos do MDB e, inclusive, por alguns candidatos arenistas, que sentiram dificuldades na campanha sem a possibilidade de falar com o público através dos meios de comunicação em massa.

O governo não estava seguro da vitória em 1978, portanto utilizou-se de “mecanismos institucionais preventivos”,<sup>173</sup> como a Lei Falcão e o Pacote de Abril para silenciar a propaganda

<sup>172</sup> Para usarmos a linguagem da própria Lei Falcão.

<sup>173</sup> Termo utilizado por BRITTO, Luiz Navarro de. As eleições de 1978 e seus resultados. *In: As eleições nacionais de 1978*. Brasília: Ed. Fundação Milton Campos, 1979, v. 2: estudos regionais, p. 16.

eleitoral em mídias que, à época, eram mais eficazes de chegar à maior parte da população. Com a censura ao rádio e à televisão, “impedia-se que as críticas da oposição às políticas governamentais exercessem maior influência sobre o eleitorado”.<sup>174</sup>

#### 1.4 O Pacote de Abril como segunda medida de “aperfeiçoamento” das eleições

A estratégia pensada pelo governo não lhe foi muito favorável. Embora o regime tenha se utilizado da legislação eleitoral para garantir uma vitória mais suave para a Arena em 1976, este partido venceu a oposição, no geral, por uma margem apertada de votos.<sup>175</sup> O MDB seguiu com a trajetória de sucesso iniciada em 1974, conquistando votos e prefeitos em cidades importantes nas eleições municipais de 1976,<sup>176</sup> tendo-se revelado mais forte “no Centro e Centro-Sul do País”, embora sem o entusiasmo de 1974.<sup>177</sup>

As duas legendas entraram em 1977 em meio a tensões e crises. A ameaça de reformas políticas e institucionais, aliada aos resultados eleitorais de novembro de 1976, deixou regime e oposição em alerta quanto ao futuro do governo Geisel e de suas propostas. No ano seguinte, o Brasil faria novas eleições, e o regime novamente se veria ameaçado eleitoralmente, sobretudo no Senado Federal, onde precisaria de apoio institucional para passar as reformas que ainda gostaria de propor.

Havia boatos de estudos sobre propostas de eleições indiretas para governadores e eleições para o Senado com sublegenda e voto vinculado, contra as quais o MDB se insurgia e a Arena se dividia. Essas propostas de reformas políticas poderiam vir tanto pela via constitucional quanto pela legislação infraconstitucional, mas, no começo de março de 1977, o presidente nacional da Arena “desmentiu que as reformas tenham objetivo de evitar o acesso do MDB ao poder.”<sup>178</sup>

---

<sup>174</sup> ALVES, Maria Helena Moreira. **Estado e oposição no Brasil** (1964-1984). 2º ed. Petrópolis: Vozes, 1984, p. 190. Geisel, em retrospecto, disse que o crescimento da oposição a tornou mais virulenta, o que desencadeou o fortalecimento da linha dura. “se a oposição tivesse uma melhor compreensão das minhas intenções e fosse menos radical, talvez se conduzisse de outra forma” (D’ARAÚJO, Maria Celina; CASTRO, Celso (orgs.). **Ernesto Geisel**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997, p. 383).

Em outra resposta, o general reconhece que a Lei Falcão tenha beneficiado a Arena: “Pela Lei Falcão, a participação dos políticos na televisão era muito sumária. É claro que, com isso, havia de certa forma a defesa da revolução. Porque deixar a televisão aberta para a oposição fazer a propaganda que quisesse, nos termos que ela gostaria de fazer, seria criar um maior número de áreas de conflito. A Lei Falcão foi muito criticada, porque seria como colocar uma rolha na boca da oposição” (D’ARAÚJO, Maria Celina; CASTRO, Celso (orgs.). **Ernesto Geisel**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997, p. 391).

<sup>175</sup> ALVES, Maria Helena Moreira. **Estado e oposição no Brasil** (1964-1984). 2º ed. Petrópolis: Vozes, 1984, p. 191.

<sup>176</sup> KUCINSKI, Bernardo. **O fim da ditadura militar**. Coleção Repensando a História. São Paulo: Contexto, 2001, p. 38.

<sup>177</sup> ALVES, Maria Helena Moreira. **Estado e oposição no Brasil** (1964-1984). 2º ed. Petrópolis: Vozes, 1984, p. 192.

<sup>178</sup> AMARAL não aceita eleições indiretas; FRANCELINO: sacrificar aspirações. Teotônio: hora de soltar as águas. **Correio Braziliense**. Brasília, n. 5164, 2 mar. 1977, p. 2.

A pauta “eleições” era um assunto importante já nos idos de março de 1977. O líder da maioria na Câmara dos Deputados, José Bonifácio, “disse claramente que a Constituição deve ser cumprida, o que significa que se coloca a favor das eleições diretas em 1978 na escolha dos Governadores.”<sup>179</sup> Percebemos o uso, pelo deputado, de uma retórica constitucional, ao ressaltar a necessidade de cumprimento dos dispositivos constitucionais, como forma de referendar um discurso governista de manutenção das regras do jogo eleitoral. E isso não seria apenas cumprir a constituição, como todo cidadão deve fazer?<sup>180</sup>

A oposição indagava se o pleito direto para governadores seria realizado. O temor não era injustificado, afinal vinha de um histórico de reformas políticas casuísticas, e mudanças constitucionais ou legislativas repentinas poderiam ocorrer a qualquer momento até novembro de 1978. Essa suspensão da segurança jurídica não era novidade no regime militar, que se utilizou de instrumentos legislativos, atos institucionais e normas constitucionais para garantir sua legitimidade e sua permanência no poder. Além do mais, não existia na EC-1 uma cláusula de anterioridade que preservasse as eleições de mudanças repentinas na legislação eleitoral, por isso elas poderiam sofrer com alterações legislativas a qualquer momento.

Reforçando seu poder, o regime militar solucionava conflitos políticos por meio de alterações legislativas e constitucionais, prática que se convencionou chamar de legalismo autoritário.<sup>181</sup> Como descreveu Heloísa Câmara, esse “legalismo autoritário levou à inflação legislativa, comprometendo tanto o sentido de lei, quanto a possibilidade de o sistema dar resposta aos conflitos de interesse.”<sup>182</sup>

Contudo, em uma época cujo discurso era de “distensão”, embora na prática a abertura para a democracia não fosse praticada, a suspensão da segurança jurídica era mais evidente, ou contranarrativa, conforme observamos da seguinte manifestação do senador Paulo Brossard (MDB-RS), quando afirmou que “*o país inteiro deseja sair da situação de insegurança existente. Não é possível negar a existência desse fato e não há segurança fora de um regime de legalidade*” (grifo nosso).<sup>183</sup> Disso surgiu a necessidade dos líderes oposicionistas de negociarem com líderes

---

<sup>179</sup> Bonifácio também salientou que se o MDB ganhar as eleições em 1978 em alguns Estados, deve tomar posse, “embora acredite que a Arena tem condições de sair vitoriosa na maior parte do país (‘eles podem ganhar no Rio Grande do Sul, no Rio de Janeiro e em São Paulo; no resto, nós levamos’)” (BONIFÁCIO garante: Se o MDB ganhar a eleição, toma posse. **Correio Braziliense**. Brasília, n. 5166, 4 mar. 1977, p. 3).

<sup>180</sup> Essa foi a crítica do líder do MDB na Câmara, Alencar Furtado, que disse que Bonifácio “apenas referendou o compromisso do Presidente da República frente à Nação, de cumprir o calendário eleitoral, que se encontra previsto na Constituição” (COMPROMISSO do Presidente. **Correio Braziliense**. Brasília, n. 5167, 5 mar. 1977, p. 2).

<sup>181</sup> A expressão é de PEREIRA, Anthony W. **Ditadura e repressão: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina**. Tradução: Patrícia de Queiroz Carvalho Zimbres. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

<sup>182</sup> CÂMARA, Heloísa Fernandes. **STF na ditadura militar brasileira: um tribunal adaptável?** 2017. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, p. 15.

<sup>183</sup> PETRÔNIO deixa MDB perplexo ante a “democracia ameaçada”. **Correio Braziliense**. Brasília, n. 5177, 15 mar. 1977, p. 3.

governistas para que estes não baixassem “modificações aperfeiçoadoras do sistema” de maneira casuística.<sup>184</sup>

Por tudo isso, Ulysses Guimarães, presidente do MDB, e Petrônio Portella, presidente do Congresso Nacional e arenista, conversaram a portas fechadas tentando se entender sobre o estado das reformas políticas e o papel do MDB nesse processo. Ulysses se mostrou até simpático à ideia de eleições indiretas, mas que não poderia falar em nome do partido. Portella, por sua vez, prometeu uma longínqua revogação do AI-5, uma “distante perspectiva de chegar à normalidade democrática, pela substituição do AI-5 por um Conselho de Estado, depois de um período de teste.”<sup>185</sup>

A ideia dessa reunião não foi bem recebida por todos. O líder do governo na Câmara, deputado José Bonifácio, discordou da estratégia de Petrônio Portella e disse que qualquer entendimento entre as legendas deve ser feito no Parlamento e que não é possível negociar com o MDB. Disse que o problema “de legislação da Revolução é da alçada do Executivo. Sobre a possibilidade de revogação do Ato Institucional, defendeu que o “AI-5 é inatingível. É intocável. É indiscutível. É inarredável”.<sup>186</sup>

Na mesma época, o Comandante do II Exército, General Dilermando Gomes Monteiro, comentou em uma reunião que “o único direito de cidadão que o AI-5 afeta é o político, conservando todos os demais”, e completou ao dizer que “as cassações, até agora, foram feitas por

<sup>184</sup> Sobre as possíveis reformas política e jurídica que haviam sido anunciadas desde 1976, o CB destacou que “Se fossem [modificações aperfeiçoadoras do Sistema], por certo, não teriam restrições e nem precisariam ficar na incubadeira durante algum tempo, sobretudo e principalmente à espera de um possível pretexto para vir por via excepcional, possibilidade que não foi, em nenhum momento, afastada pelo próprio presidente da Arena, Deputado Francélino Pereira” (DÚVIDAS. Como não temer as reformas? **Correio Braziliense**. Brasília, n. 5169, 7 mar. 1977, p. 3).

<sup>185</sup> Ulysses rejeitou a proposta de Petrônio, pois ofendia os princípios programáticos do MDB. Portella disse não ver condições para a realização de eleições indiretas em 1978 e pensou também em encontrar “mecanismos vivos e eficazes de defesa do Estado que convivam harmoniosamente com as normas da Constituição”. Teotônio Vilela condenou a ideia de Petrônio. Quércia lembrou da Constituinte para elaborar uma nova carta constitucional antes das eleições de 1978, desde que o AI-5 seja revogado no dia da instalação da Assembleia. José Bonifácio sugeriu a apresentação de uma emenda constitucional extinguindo o princípio constitucional da fidelidade partidária, o que poderia mudar o jogo político, pois, “libertos da obrigação de ser fiéis ao partido, muitos opositoristas poderiam votar a favor das reformas casuísticas, em nome do que muitos garantem ser o único passo possível, antes da crise” (ELEIÇÕES indiretas, substituição lenta do AI-5, fim da fidelidade partidária. **Correio Braziliense**. Brasília, n. 5173, 11 mar. 1977, p. 3).

<sup>186</sup> Por esses motivos, Ulysses levou a questão ao encontro da Executiva nacional do MDB. Um comentário curioso do presidente da legenda foi o seguinte: “Uma das afirmações ressuscitadas do antigo repertório do Presidente do MDB é a de que o Parlamento é o local mais apropriado para a solução das crises políticas. A propósito ele citou o exemplo de 1961 quando, a seu ver, a guerra civil foi evitada pelas negociações que se desenrolaram no Congresso, ‘e que resultaram na experiência parlamentarista’?”. Importa lembrar que Ulysses foi o primeiro-ministro da solução parlamentarista para o governo João Goulart.

Bonifácio, indagado se “não acredita que possa haver a volta ao Estado de Direito”, respondeu que “Estado de Direito decorre de uma Constituição. Nós vivemos num Estado de Direito e vocês ficam aí com esse blá blá blá de volta ao Estado de Direito. Pode ser mais forte ou mais fraco, mas Estado de Direito é aquele que decorre de uma Constituição. E temos uma Constituição” (MDB procura Arena: esperanças. **Correio Braziliense**. Brasília, n. 5172, 10 mar. 1977, p. 3).

contestação à Revolução e não por críticas ao Governo”. Por sua vez, o Ministro do STM Rodrigo Otávio Jordão Ramos “sustentou a revogação do AI-5, como forma de restaurar a democracia em sua plenitude. Defendendo a adoção de um mecanismo substitutivo, afirmou ainda que o Ato não pode existir indefinidamente.”<sup>187</sup>

O que essas discussões nos ensinam sobre o horizonte de expectativa daqueles atores? Uma opinião é razoavelmente repetida: a extinção do AI-5 para possibilitar o “retorno ao Estado de Direito”, a “volta à democracia”, “normalização institucional”, e outros termos assemelhados. Outros termos também se destacaram, como mecanismos “que convivam harmoniosamente com as normas da Constituição”, ou ainda “Estado de Direito é aquele que decorre da Constituição. E temos Constituição”. Reconhecemos, tanto nas propostas de volta à democracia, quanto nas frases que reconhecem a ideia de coexistência de Constituição e Estado de Direito em 1977, o uso da gramática constitucional, no sentido de dar uma resposta a um conflito político: a questão das reformas políticas e o debate em torno das eleições de 1978. Ou seja, através desses exemplos podemos reconhecer dois tipos de pensamento: o constitucionalismo brasileiro em vigor, mesmo que em um momento excepcional; e o momento de exceção, enquanto se aguarda a volta ao Estado de Direito.<sup>188</sup>

As reformas políticas que previam, sobretudo, eleição indireta para governadores e senadores em um Colégio Eleitoral ampliado, foram denominadas de Projeto Alvorada.<sup>189</sup> Enquanto seu texto não vinha a público, uma entrevista publicada no CB com os líderes no Senado mostrou como o controle da narrativa era importante no contexto político-institucional. Indagado sobre as divergências entre os partidos, Eurico Rezende (Arena) respondeu:<sup>190</sup>

---

<sup>187</sup> DILERMANDO diz que o AI-5 só afeta direitos políticos. **Correio Braziliense**. Brasília, n. 5173, 11 mar. 1977, p. 5.

<sup>188</sup> Conforme destacou Heloísa Câmara, “O constitucionalismo brasileiro, influenciado por outros modelos constitucionais, teve como questão central das respostas a conflitos políticos e jurídicos. Essas respostas eram casuísticas e, com exceção de períodos bastante delimitados, não abandonaram a gramática constitucional” (CÂMARA, Heloísa Fernandes. **STF na ditadura militar brasileira: um tribunal adaptável?** 2017. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, p. 20).

<sup>189</sup> Para Franco Montoro, esse nome foi utilizado de forma maliciosa para envolver a figura do Presidente da República e atrair mais validade ao projeto. Montoro criticou o projeto, que para o senador criaria apenas uma forma de nomeação de governadores e senadores, e não uma verdadeira eleição indireta. Já Eurico recorreu à Constituição para dizer que apenas a eleição direta está ali mencionada. E complementou: “Apenas sempre digo que tanto as eleições diretas como as indiretas são democráticas. Apenas a direta é mais festiva e a indireta é mais solene. Nem sempre o mais importante é a eleição. O que é fundamental é o resultado da eleição, que pode ser bom ou mau” (REZENDE: o Presidente Geisel está interessando no entendimento. **Correio Braziliense**. Brasília, n. 5176, 14 mar. 1977, p. 3). Não conseguimos averiguar se a proposta de sublegenda para o Senado estava no Projeto Alvorada.

<sup>190</sup> REZENDE: o Presidente Geisel está interessando no entendimento. **Correio Braziliense**. Brasília, n. 5176, 14 mar. 1977, p. 3. Franco Montoro (MDB) utilizou-se da gramática constitucional para responder que “o acordo é a procura da normalidade institucional. A superação do período de exceção pelo da normalidade constitucional”, em uma leitura que reconheceu 1977 como um período excepcional.

A discordância fundamental, já que falamos em discórdia, é que a ARENA deseja gradualismo na conquista do maior percentual democrático, isto é, adota uma política de aperfeiçoamento de nossas instituições democráticas, obedecendo ao gradualismo, e a Oposição deseja que se faça tudo da noite para o dia. É uma questão, da parte da Arena, a segurança de não ter pressa. E da parte do MDB, a pressa, a coação do relógio e da folhinha. O Governo aceita qualquer tipo de entendimento buscando um desenvolvimento político, gradual e seguro.

A gramática constitucional também foi utilizada como instrumento de manobra no jogo político entre Arena e MDB. Petrônio Portella (Arena), em meados de março de 1977, informou aos oposicionistas que, sem a reforma política, poderia haver “uma lição amarga”. Muitos oposicionistas se posicionaram contra essa “ameaça” do presidente do Senado, mas uma manifestação do deputado Celso Barros (MDB-PI) se destaca, pelo teor constitucionalista, enquanto as demais apelam aos fundamentos políticos e programáticos da existência do MDB: “temos uma Constituição e o que nos interessa no momento é cumpri-la, sem os artificios que nos podem levar a uma negação dos seus princípios, para realçar interesses meramente individuais”.<sup>191</sup>

O impasse *entre* as legendas e *dentro* delas se acentuou. Alguns arenistas, dentre eles José Bonifácio, duvidaram da legitimidade de Petrônio Portella de falar e de negociar em nome do governo. A literatura sobre a época nos informa que Geisel encarregou Petrônio Portella de negociar com o MDB a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) de reforma do Judiciário e a reforma política conforme prevista no Projeto Alvorada.<sup>192</sup> Arenistas “liberais”, como Daniel Krieger e Luís Viana Filho (BA), juntaram-se a emedebistas e criticaram abertamente o governo e o general Geisel. O senador Franco Montoro chegou a afirmar que “a existência do AI-5, *acima da Constituição*, divide e envergonha o país”. Em um discurso extenso, Viana Filho questionou se,<sup>193</sup>

<sup>191</sup> PETRÔNIO deixa MDB perplexo ante a “democracia ameaçada”. **Correio Braziliense**. Brasília, n. 5177, 15 mar. 1977, p. 3. Além disso, o deputado destacou o uso de medidas casuísticas eleitorais pelo governo: “A seu ver, se o Governo quer realmente aperfeiçoar o Sistema, deve defender as eleições diretas e manter o mesmo critério para o Senado, sem recorrer a medidas casuísticas, *que representem para a Arena uma tábua de salvação para evitar a sua derrota nos próximos pleitos*” (grifo nosso).

<sup>192</sup> No que foi denominado Missão Portella. O senador Sarney (Arena-MA) achava que “a missão de Petrônio Portella tem um alto sentido patriótico, uma vez que se destina a ajudar, dentro da realidade, avanços políticos”. José Bonifácio era mais cético: “nunca mudei meu ponto de vista com relação à missão Petrônio Portella. Ele representa o Congresso Nacional, como presidente do Senado, e por isso está dialogando com o MDB. Agora, não envolve nem o Presidente da República nem o partido situacionista” (PETRÔNIO deixa MDB perplexo ante a “democracia ameaçada”. **Correio Braziliense**. Brasília, n. 5177, 15 mar. 1977, p. 3).

<sup>193</sup> Todas as citações retiradas de: QUEM (ou o que) impede construção do país sobre base democrática? **Correio Braziliense**. Brasília, n. 5180, 18 mar. 1977, p. 3, grifo nosso. Além desses apartes, destacamos uma discussão entre Daniel Krieger e Eurico Rezende, sobre o caso Moreira Alves. De acordo com Krieger, falando com Eurico, “se V. Exa. Tivesse tido o cuidado de ouvir a primeira entrevista do Presidente Médici, teria ouvido dele o seguinte: que seis meses antes do caso Márcio, ele pedira a instituição do Ato Institucional nº 5. E no primeiro discurso do ano seguinte, o Presidente Costa e Silva declarava que o “caso Márcio” fora um mero pretexto porque a realidade era a subversão.” Eurico “frisou, por sua vez, que o caso Márcio era um sintoma evidente de uma retaguarda subversiva”. Sobre a narrativa da situação do deputado Márcio Moreira Alves e as punições a que foram submetidos alguns deputados da Arena que votaram contra a orientação do próprio partido, ver GORDILHO, Maria Celina Monteiro.

[...] a exemplo do que ocorre em muitos outros países, não seria possível ao Brasil manter a ordem, conter a subversão, assegurar a tranqüilidade, dentro de uma ordem jurídica democrática, na qual nenhum poder esteja acima das leis e dos tribunais, onde a força não seja uma expressão de arbítrio; ou se somente pela postergação da lei e dos tribunais, com tudo quanto representam em relação aos direitos e garantias dos cidadãos, é possível manter-se a segurança indispensável à tranqüilidade e ao desenvolvimento do País.

As reformas políticas andavam a passos mais lentos. O que corria em trâmite mais veloz no Congresso Nacional era a reforma do judiciário e a “emenda zezinho”, que propunha o fim da fidelidade partidária. Para seus críticos, a emenda de José Bonifácio tinha por finalidade “conseguir a adesão de número de deputados do MDB suficiente para completar os 2/3 na Câmara, necessários à aprovação das reformas político-institucionais do Executivo.”<sup>194</sup> Além disso, o processo legislativo de um projeto de emenda constitucional demandava dois terços dos votos de cada casa congressual para ser aprovada – e a reforma do judiciário também era uma PEC, com mais conteúdo político.<sup>195</sup>

Este último projeto já estava na comissão mista do Congresso Nacional. O texto do relator, Senador Accioly Filho (Arena-PR), não agradou ao Ministério da Justiça. Portanto, um novo substitutivo seria oferecido pela Arena, representando o governo, para ser votado na reunião seguinte da comissão mista.<sup>196</sup> Assim, havia dois textos para serem votados. Estamos falando da PEC nº 7, que trazia inúmeras inovações no tema do Judiciário. Para Maria Helena Moreira Alves, as principais se resumiam à criação de um órgão dotado de poderes para disciplinar os juízes, o Conselho Nacional da Magistratura; e a mudança na competência para julgamento de policiais militares.<sup>197</sup> Convém destacar, igualmente, alguns pontos de que o MDB não abria mão: a volta do *habeas corpus*, a aprovação do Procurador-Geral pelo Senado, as garantias da magistratura, a criação de Tribunais Federais de Recursos nos Estados.<sup>198</sup>

---

**Cassação de mandato, suspensão de direitos políticos e inelegibilidade:** relações entre direito e política no regime militar brasileiro (1968 – 1970). 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília.

<sup>194</sup> EMENDA que afasta fidelidade da vida dos partidos será proposta. **Correio Braziliense**. Brasília, n. 5182, 20 mar. 1977, p. 3. Outras críticas tinham o seguinte raciocínio: “o bipartidarismo, sem fidelidade partidária, é caminho aberto ao partido único.”

<sup>195</sup> A reforma do judiciário foi iniciada pelo Supremo Tribunal Federal, quando, em 17 de junho de 1975, encaminhou a Geisel um relatório sobre as falhas e as necessidades do Poder Judiciário. Contudo, não foi encaminhado um anteprojeto organizado, mas apenas um diagnóstico e sugestões variadas de melhorias. Alguns parlamentares criticaram o relatório do Supremo, assinado pelo seu então presidente, Min. Eloy da Rocha. A quantidade e a amplitude das sugestões seria uma das causas do impasse em torno da Reforma do Judiciário. Eloy teria sido pouco técnico e muito otimista. (NA ARENA política, os entendimentos em busca das reformas e definições. **Correio Braziliense**. Brasília, n. 5183, 21 mar. 1977, p. 3).

<sup>196</sup> ARENA lutaré pelo projeto do Governo. **Correio Braziliense**. Brasília, n. 5181, 19 mar. 1977, p. 6.

<sup>197</sup> ALVES, Maria Helena Moreira. **Estado e oposição no Brasil** (1964-1984). 2º ed. Petrópolis: Vozes, 1984, p. 192.

<sup>198</sup> MDB recusa propostas da Arena e de Accioly à reforma judiciária. **Correio Braziliense**. Brasília, n. 5186, 24 mar. 1977, p. 2.

A fins de março de 1977, “a reforma do Judiciário está ainda mais polêmica, dividida em três frentes de batalha. De um lado o MDB, contrário ao texto que lhe fora submetido. De outro, a Arena, defendendo a posição do Governo. E, finalmente, o relator Accioly Filho, com opiniões próprias.” Essa notícia ilustra como a PEC foi polarizada pelo governo e pela oposição.<sup>199</sup> O regime militar foi intransigente com qualquer sugestão de alterações da sua proposta, ameaçando impor seu projeto inicial pelo AI-5 caso o Congresso o rejeitasse.

A oposição mantinha-se firme nos seus propósitos. A grande dúvida da Arena ainda era saber se tinha o quórum necessário para passar a PEC. Na Câmara Federal, o MDB tinha uma vantagem sobre a Arena, por contar com mais de um terço da representação nessa casa, sendo necessárias negociações para atrair emedebistas para aprovação da PEC; no Senado, a Arena já dispunha do número de senadores necessários.<sup>200</sup> Ironicamente, para garantir o apoio de todos os congressistas do MDB, a legenda poderia usar a Lei da Fidelidade Partidária, aquela que estava por ser extinta pelo projeto de José Bonifácio, pela qual o parlamentar perderia o cargo caso se opusesse à posição legitimamente estabelecida pelo Diretório Nacional da legenda.

Foi o texto original enviado pelo governo, então relatado por Eurico Rezende, que foi enviado à votação no plenário. O substitutivo relatado por Accioly Filho foi rechaçado, pois a Arena, maioria na Comissão Mista, “Não concordou com a reabilitação plena do habeas corpus e nem com a devolução das garantias da magistratura, o que significaria a revogação de uma medida tomada com base da legislação revolucionária.”<sup>201</sup> Ou seja, podemos pensar que se tratava de uma questão ideológica escondida por trás de uma questão jurídica, como era o *modus operandi* do regime militar, acostumado com o que se convencionou chamar posteriormente de legalidade autoritária.

Esse texto seria encaminhado para votação em Plenário. O MDB já tinha fechado questão contra a proposta de reforma do Judiciário, o que teria criado um impasse para a Arena, pois seria difícil para esta legenda conseguir os votos necessários para aprovação da PEC. Ela tinha algumas opções: i) esperar que o MDB mudasse de posição; ii) retirar a emenda, medida pouco sábia politicamente; iii) aprovar o projeto por meio de Ato Institucional, o que era uma medida autoritária; iv) baixar um ato extinguindo a fidelidade partidária, o que era perigoso pois arenistas

---

<sup>199</sup> KINZO, Maria D'Alva Gil. **Oposição e Autoritarismo**. Gênese e trajetória do MDB (1966-1979). São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988, p. 176.

<sup>200</sup> Geisel esperava que Petrônio conseguisse a liberação das bancadas para votarem livremente e contava com os dois terços no Senado Federal. A respeito, ver GASPARI, Elio. **A ditadura encurralada**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, p. 354.

<sup>201</sup> MODERADOS batidos: a oposição quer ver para crer. **Correio Braziliense**. Brasília, n. 5187, 25 mar. 1977, capa.

poderiam rejeitar o projeto; v) colocar o Congresso em recesso temporário e baixar as reformas por decreto, inclusive as políticas, o que acabaria interferindo nas eleições de 1978.<sup>202</sup>

A “intransigência” do MDB foi tema de uma forte crítica na capa do CB, que acusou os radicais da legenda de “passionalizar a discussão da Reforma Judiciária e desviá-la de seu curso objetivo e técnico.” De acordo com o jornal, “entendem os radicais do MDB que é missão do partido aprofundar os conflitos políticos e forçar o Governo a sair de sua inércia – seja para desobstruir os caminhos legislativos e políticos, seja para capitular diante dessa refrega de pressões.”<sup>203</sup>

O CB também se indagou como e por que “o projeto de Reforma Judiciária teve sua tramitação no Congresso misturada com as negociações entre a Arena e o MDB para a adoção de reformas políticas e eleitorais visando às eleições de 1978.” Essa mistura das tramitações possivelmente foi consequência da Missão Portella, cujo objetivo era “caracterizar a intransigência do MDB, pretexto que Geisel invocaria para fechar o Congresso e promover a cirurgia política necessária à continuidade do regime”.<sup>204</sup> E essa intransigência foi bem assinalada, como vimos acima. Para Maria Helena Moreira Alves, houve uma negociação forçada entre governo e oposição, a qual rapidamente chegou a um impasse que se transformou em crise política. Por fim, na comissão, o MDB votou em bloco pela rejeição do projeto, em 29/3/1977, pois o diretório nacional do partido, depois de um acordo pela aprovação do texto da reforma, decidiu rompê-lo e determinou que todos os emedebistas votassem contra, sob pena de perda de mandato por infidelidade partidária.<sup>205</sup>

No trâmite final da PEC, o Congresso Nacional chegou à sua última decisão: a PEC da Reforma do Judiciário não conseguiu os votos necessários para aprovação e, com isso, foi arquivada. Qualquer solução, agora, dependia do governo.<sup>206</sup>

<sup>202</sup> Exemplos retirados de: GOVERNO pode decretar reforma via AI-5, ou levar Congresso a recesso. **Correio Braziliense**. Brasília, n. 5187, 25 mar. 1977, p. 3. Sobre a fidelidade partidária, o diretório nacional do MDB também fechou questão contra a PEC de José Bonifácio.

<sup>203</sup> O MDB não recua. **Correio Braziliense**. Brasília, n. 5188, 26 mar. 1977, capa. Por sua vez, um articulista identificou o casuísmo das medidas propostas pela Arena para contornar a situação e tentar aprovar a reforma do Judiciário em plenário, angariando o quórum necessário: além da extinção da fidelidade partidária, a legenda propôs a mudança do Regimento Comum para permitir votação secreta nas emendas constitucionais, a ser apresentada no mesmo dia da votação da PEC (CASUÍSMO x casuísmo. **Correio Braziliense**. Brasília, n. 5190, 28 mar. 1977, p. 3).

<sup>204</sup> KUCINSKI, Bernardo. **O fim da ditadura militar**. Coleção Repensando a História. São Paulo: Contexto, 2001, p. 41.

<sup>205</sup> ALVES, Maria Helena Moreira. **Estado e oposição no Brasil (1964-1984)**. 2º ed. Petrópolis: Vozes, 1984, p. 193. MDB derruba a Reforma. **Correio Braziliense**. Brasília, n. 5192, 30 mar. 1977, capa.

<sup>206</sup> DESTA vez, a reforma caiu mesmo. Quem decide, agora, é o Planalto. **Correio Braziliense**. Brasília, n. 5193, 31 mar. 1977, p. 2. Nenhuma atitude que o regime tomou deveria ter surpreendido congressistas ou sociedade, pois as medidas vinham sendo anunciadas ao longo do processo legislativo da PEC. Alguns analistas dizem que a Missão Portella foi pensada justamente para criar as circunstâncias da crise política para possibilitar que o presidente pudesse fechar o Congresso e promover as reformas que entendesse necessárias, sem que isso parecesse uma medida tão autoritária.

E o governo logo deu sua resposta. Após as comemorações dos treze anos da “Revolução”, Geisel aproveitou-se da derrubada do projeto no Senado, alegou que a oposição “exercia a ditadura da minoria”<sup>207</sup>, reuniu o Conselho de Segurança Nacional em 1º de abril e, com base no AI-5, através do Ato Complementar nº 102, colocou o Congresso em recesso, por tempo indeterminado, para aprovar reformas políticas e a do Judiciário. Na narrativa presidencial, por meio do discurso no qual explicou os motivos para decretar o recesso parlamentar, Geisel esperava que “a Arena apoi[asse] integralmente essa medida que não visa[va] a punir os congressistas”.<sup>208</sup>

A resposta veio por meio de declarações, como a do presidente nacional do MDB, Ulisses Guimarães, que anunciou que “o partido considera que foi uma sanção contra o Congresso e não apenas sobre o MDB. A reputamos grave e injusta.”<sup>209</sup>

Embora uma parte da literatura que estuda o período diga que a resistência da oposição ao recesso imposto não tenha sido muito enérgica, pois a legenda, embora houvesse crescido numericamente a cada eleição, ainda não se constituía em uma estrutura organizada e forte, capaz de bater de frente contra o regime,<sup>210</sup> as fontes pesquisadas indicaram que o MDB transmitiu sua indignação por meio de notas “altivas, mas moderadas”, emitidas pela Comissão Executiva

---

Na mesma página, a coluna do comentarista político do CB Edison Lobão (íntimo da ditadura, eleito deputado federal pela Arena em 1978, exerceu depois vários cargos públicos: senador e governador pelo Maranhão, Ministro de Minas e Energia) defendeu o regime pelo seguinte texto:

“Sabe-se que a primeira providência do Governo será a decretação do recesso parlamentar, amanhã, depois de reunido o Conselho de Segurança Nacional. Por quanto tempo? Pelo mínimo necessário. Os próprios dirigentes do Congresso e líderes arenistas intercederam nesse sentido. Ontem, fontes graduadas estimavam esse período entre 15 e 30 dias, durante o qual o Presidente da República se investirá nos poderes constituintes do Congresso e assim estará em condições de introduzir no texto da Emenda nº 1 não somente a reforma do Judiciário, mas outras medidas que julgar necessárias. Deverá incursionar também no âmbito da legislação complementar e ordinária, por meio da qual estabelecerá sublegendas para o Senado, voto vinculado, proibição da propaganda eleitoral (Lei Falcão) pelo rádio e pela televisão, além de outros diplomas. O Governo aproveitará a oportunidade para proceder logo à alteração do dispositivo constitucional da eleição dos governadores, de modo a que se realizem por via indireta.

“A tais definições chegará o Presidente da República até amanhã quando então estabelecerá o recesso parlamentar que não deseja mas não tem como evitar segundo dispõe o Ato institucional nº 5.

“Outro ponto considerado ontem como inevitável é a reabertura do processo de cassações, sem que as fontes quisessem descer à indicação de nomes” (AMANHÃ, o recesso. **Correio Braziliense**. Brasília, n. 5193, 31 mar. 1977, p. 2).

<sup>207</sup> NA VILA militar, o presidente da República denuncia uma ditadura da minoria no Congresso. Folha de São Paulo. São Paulo, n. 17.259, 1º abr. 1977, p. 4. Ver também: KUCINSKI, Bernardo. **O fim da ditadura militar**. Coleção Repensando a História. São Paulo: Contexto, 2001, p. 31; GASPARI, Elio. **A ditadura encurralada**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, p. 357.

<sup>208</sup> ARENA: Geisel foi didático. MDB concorda. “Só que deu lição errada” (**Correio Braziliense**. Brasília, n. 5196, 3 abr. 1977, p. 2).

<sup>209</sup> MDB abre recesso reunindo hoje a Executiva. Vai discutir eleições. **Correio Braziliense**. Brasília, n. 5195, 2 abr. 1977, p. 2.

<sup>210</sup> KUCINSKI, Bernardo. **O fim da ditadura militar**. Coleção Repensando a História. São Paulo: Contexto, 2001, p. 43.

Nacional do MDB, sempre em resposta a inúmeras acusações e críticas feitas pelo governo ou pela Arena à atuação do partido no contexto da Reforma do Judiciário.<sup>211</sup>

O partido tentou conseguir um espaço em rede televisiva para responder às críticas feitas por Geisel, que foram feitas pela mesma mídia. O objetivo era esclarecer a opinião pública sobre os motivos da rejeição da proposta da Reforma do Judiciário.<sup>212</sup> Ao mesmo tempo, ele estava sendo criticado por sua atitude “intransigente”, acusada de ser incapaz para o diálogo no interesse do país. Ou seja, era difícil acusar a legenda de ser pouco enérgica em suas respostas, quando as fontes indicam que o MDB fez o que podia com o que tinha ao seu alcance.<sup>213</sup>

O partido opositor não possuía uma estrutura de partido forte e era constituído de muitas contradições internas, que se aprofundaram após as eleições municipais de 1976, quando as esquerdas participaram efetivamente e com mais força da campanha eleitoral. No MDB, parlamentares eleitos comprometidos com os movimentos populares formaram uma ala denominada de “autênticos”, que se contrapunha às diretrizes mais conservadoras dos dirigentes do partido.<sup>214</sup> É claro que existia uma certa unidade, consubstanciada em dois pontos centrais que ganharam força sobretudo após as eleições de 1974: a oposição à legislação autoritária e a campanha pelo retorno à democracia.<sup>215</sup> Contudo, havia uma divisão interna dentro do partido de oposição consentida pelo jogo eleitoral organizado pelo regime militar,<sup>216</sup> o que atrapalhava a própria

<sup>211</sup> A uma crítica de Geisel, que acusara o MDB de ser, no Congresso, “uma ‘ditadura minoritária’, incapaz de participar do diálogo no interesse do país”, a oposição respondeu em nota que “Em nenhum país democrático, a rejeição de projeto do Governo constitui razão para a decretação do recesso do Poder Legislativo. Muito menos se pode entender a autoritária decretação, pelo Poder Executivo, de medida rejeitada pelo Legislativo” (MDB não ouve calado. Oposição diz que seu crescimento gera a intolerância. **Correio Braziliense**. Brasília, n. 5196, 3 abr. 1977, capa).

<sup>212</sup> MDB quer o direito de responder ao Presidente numa cadeia de TV. **Correio Braziliense**. Brasília, n. 5196, 3 abr. 1977, p. 3. Sobre essa demanda, houve instruções para que as emissoras de rádio e televisão não divulgassem as notas dos dois partidos sobre o tema, pois Geisel teria falado como chefe da Nação, não como líder partidário.

<sup>213</sup> O teor da nota que responde às críticas de Geisel tem fortes conotações políticas e críticas ao regime militar e ao seu contexto jurídico:

“O Movimento de 31 de Março de 1964, treze anos passados, não deu à Nação um ordenamento jurídico definido e estável. Esta é a grande crise dentro da qual situa-se o angustiante momento político em que vive hoje o Brasil.

“A vigência de duas ordens conflitantes – a constitucional e a de exceção – configura o funcionamento das instituições. Ao sabor doutrinário armam-se crises, como se uma divergência com o Poder Executivo no campo estritamente parlamentar fosse ato impatriótico pleno de intenções subalternas e mesquinhas.

[...]

“O MDB representa mais de 40% da composição do Congresso Nacional. Seus senadores e deputados foram eleitos pelo povo mediante voto direto e com a pregação de idéias e a exposição de um Programa registrado na Justiça Eleitoral. Através de reformas impostas autoritariamente, o Governo quer ignorar o pensamento da expressiva parcela da opinião pública que a Oposição legitimamente encarna. Nesse contexto, nenhuma reforma política há de ser fecunda, pois terá, quando muito, o caráter casuístico de resolver problemas eleitorais dos detentores do poder na construção de efêmeras vitórias sem calor, sem grandeza, sem voto, sem povo” (MDB quer o direito de responder ao Presidente numa cadeia de TV. **Correio Braziliense**. Brasília, n. 5196, 3 abr. 1977, p. 3).

<sup>214</sup> KUCINSKI, Bernardo. **O fim da ditadura militar**. Coleção Repensando a História. São Paulo: Contexto, 2001, p. 43.

<sup>215</sup> ALVES, Maria Helena Moreira. **Estado e oposição no Brasil (1964-1984)**. 2º ed. Petrópolis: Vozes, 1984, p. 196.

<sup>216</sup> KUCINSKI, Bernardo. **O fim da ditadura militar**. Coleção Repensando a História. São Paulo: Contexto, 2001, p. 44.

oposição, mas também mostrava que ela não era apenas um bloco unitário. Existiam ali vários grupos descontentes com o regime militar e com os rumos que ele estava tomando, mas também com o modo de se opor a esse regime.

Enquanto o MDB não se entendia com suas divisões internas, Geisel e Golbery, reunindo-se com o ministro da Justiça, Armando Falcão, o chefe do Gabinete Militar, Hugo de Abreu, e o chefe do SNI, João Batista Figueiredo, debatiam a criação do pacote de reformas políticas para controlar as decisivas eleições de 1978, sobretudo para o Senado Federal.<sup>217</sup> Voltava à imprensa o denominado Projeto Alvorada,<sup>218</sup> “que introduzirá profundas alterações no quadro político-partidário nacional. A modificação fundamental seria com relação às eleições dos governadores no próximo ano, já praticamente definidas como indiretas.”<sup>219</sup>

Dessas reformas, surgiu o Pacote de Abril,<sup>220</sup> conjunto de 14 emendas à Constituição de 1969, três novos artigos e seis decretos-leis, que modificaram o regime político nos seguintes pontos atinentes ao processo eleitoral, “fixando os limites da distensão e as bases para a continuação do processo de institucionalização do Estado”:<sup>221</sup> redução do quórum para aprovação de emendas constitucionais, de dois terços para maioria absoluta dos votos dos membros de cada uma das Casas. Para Britto, este foi um mecanismo mediador, com o objetivo de reparar a ineficácia de mecanismos anteriores que não surtiram os efeitos desejados. Foi instituído pela Emenda Constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978, alterando o art. 48 da EC-1. Para

<sup>217</sup> GASPARI, Elio. **A ditadura encurralada**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, p. 357. KUCINSKI, Bernardo. **O fim da ditadura militar**. Coleção Repensando a História. São Paulo: Contexto, 2001, p. 44; ALVES, Maria Helena Moreira. **Estado e oposição no Brasil** (1964-1984). 2º ed. Petrópolis: Vozes, 1984, p. 193.

<sup>218</sup> Seria o antecessor do Pacote de Abril.

<sup>219</sup> Embora a esperança do MDB fosse a volta das eleições diretas para governadores. Também estava na mira do Projeto Alvorada a eleição indireta ou a nomeação de parte dos senadores, “para a consolidação do partido oficial e fortalecimento do regime revolucionário”, além de mudanças no quórum de alteração constitucional, sublegenda para o preenchimento da outra vaga ao Senado, extensão da Lei Falcão para todos os pleitos, mandato tampão para vereadores e prefeitos, aumento do número de congressistas, além de medidas políticas que foram deixadas para outra ocasião, como o voto distrital (O ‘ALVORADA’ pode sair esta semana. **Correio Braziliense**. Brasília, n. 5197, 4 abr. 1977, capa).

<sup>220</sup> Antes da promulgação do Pacote de Abril, Geisel promulgou a Emenda Constitucional nº 7, em 13/4/1977, pela qual implantou a Reforma do Judiciário. Dentre outras medidas, a Emenda concedeu poderes ao Procurador-Geral da República para representar, perante o STF, para arguir a inconstitucionalidade ou para melhor interpretação de lei ou ato normativo federal ou estadual (art. 119, I, *z*), além de criar o Conselho Nacional da Magistratura, no art. 120 da EC-1:

Art. 120. O Conselho Nacional da Magistratura, com sede na Capital da União e jurisdição em todo o território nacional, compõe-se de sete Ministros do Supremo Tribunal Federal, e por este escolhidos. (Redação da pela Emenda Constitucional nº 7, de 1977)

§ 1º Ao Conselho cabe conhecer de reclamações contra membros de Tribunais, sem prejuízo da competência disciplinar destes, podendo avocar processos disciplinares contra juízes de primeira instância e em qualquer caso, determinar a disponibilidade ou a aposentadoria de uns e outros, com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço, observado o disposto na Lei Orgânica da Magistratura Nacional.

§ 2º Junto ao Conselho funcionará o Procurador-Geral da República.

<sup>221</sup> KUCINSKI, Bernardo. **O fim da ditadura militar**. Coleção Repensando a História. São Paulo: Contexto, 2001, p. 44 e ss; ALVES, Maria Helena Moreira. **Estado e oposição no Brasil** (1964-1984). 2º ed. Petrópolis: Vozes, 1984, p. 193 e ss; BRITTO, Luiz Navarro de. As eleições legislativas de 1978. In: **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte: Minas Gerais, n. 51, jul. 1980, p. 11.

Alencastro, o Pacote de Abril iria assentar o regime autoritário na política tradicional brasileiro. Contudo, suas medidas não foram bem recebidas pelos políticos arenistas, que já vinham criticando as mudanças eleitorais casuísticas desde a Lei Falcão, que também os prejudicava.<sup>222</sup>

Dos mecanismos institucionais preventivos, destacamos como o mais diretamente relacionado ao processo eleitoral de 1978, e aos propósitos desta pesquisa,<sup>223</sup> o preenchimento indireto de uma das duas cadeiras da próxima eleição do Senado Federal, por meio de um Colégio Eleitoral, organizado e controlado pelo governo em quase todos os Estados. Foi a criação dos senadores “biônicos”, com o objetivo exclusivo de garantir a maioria da Arena naquela casa legislativa.<sup>224</sup>

Após a vitória do MDB em 1974, elegendo 16 dos 22 novos senadores, Arena e governo passaram a rezear que, se esse resultado se repetisse em 1978, a legenda governista perderia a maioria no Senado. Essa maioria era indispensável para aprovação de nomes para embaixadas, tribunais, para o governo do Distrito Federal, empréstimos internacionais, além de ajudar na aprovação das emendas constitucionais que o regime pretendia apresentar. Uma outra mudança trazida no bojo do Pacote de Abril também ajudou na causa do regime: a alteração do quórum de aprovação de emenda à Constituição, de 2/3 para maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, garantindo assim que o regime tivesse controle da “distensão”, “por meio de uma política legislativa reformista.”<sup>225</sup>

O recesso do Congresso foi levantado em 14 de abril pelo Ato Complementar nº 103, após quatorze dias longe do seu dever de debater e decidir sobre os caminhos do país. Na sexta-feira, dia 15 de abril, “o deputado Marco Antônio Maciel acionará a campanha, invocará a proteção de

---

<sup>222</sup> ALENCASTRO, Luiz Felipe de. O golpe de 1964 e o voto popular. *In: Novos Estudos (CEBRAP)*, São Paulo, n. 98, mar. 2014, p. 9.

<sup>223</sup> Exemplos retirados de BRITTO, Luiz Navarro de. As eleições legislativas de 1978. *In: Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte: Minas Gerais, n. 51, jul. 1980, p. 13.

<sup>224</sup> A votação indireta ao Senado não era novidade das reformas de 1977. Em 1976, havia boatos sobre o “Projeto Alvorada”, que propunha “fórmulas para nomeações e eleições indiretas ao Senado”. Os arenistas defendiam, à época, que “as eleições são manifestações inequívocas e inegáveis de distensão política, que o Presidente assegurou em sua mensagem e que integram o projeto de distensão política” (FRANCELINO: Reformas prejudicam eleições. *Correio Braziliense*. Brasília, n. 5015, 29 set. 1976, p. 2).

<sup>225</sup> BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *História constitucional brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012, p. 161. De acordo com o comentarista político Edison Lobão, alguns políticos da Arena achavam melhor estender o recesso por mais tempo e garantir uma reforma maior, “algo capaz de gerar o verdadeiro modelo da Revolução.” Continuava Lobão, citando documento compartilhado por esse grupo de parlamentares, sem citar nomes: “Consideram tais políticos que nenhuma reforma casuística colocará a salvo a Revolução de 64. ‘Somente a sua institucionalização, através de um documento legal (Constituição), poderá erigi-la à condição de Revolução duradoura ou até permanente.’ [...] ‘Teríamos que fazer novas reformas casuísticas para resolver os novos problemas? O recesso do Congresso já foi decretado. Há que aproveitá-lo e fazer tudo quanto for necessário.’” (LOBÃO, Edison. Parada do caminhante. *Correio Braziliense*. Brasília, n. 5205, 13 abr. 1977, p. 2).

Deus e dará início a mais uma sessão da Câmara dos Deputados. [...] o senador Petrônio Portella, com os mesmos gestos e palavras, reabrirá as atividades do Senado Federal.”<sup>226</sup>

Promulgada a Emenda Constitucional nº 8, em 14/4/77, que instituiu, de maneira genérica, a votação indireta para senadores e governadores (pela alteração do artigo 13, § 2º, da EC-1), além de outros mecanismos institucionais preventivos, foi previamente distribuída à Arena uma parte considerável de 1/3 das cadeiras, deixando o outro terço a critério do voto popular.<sup>227</sup> Vejamos o texto da EC-8. Os considerandos são particularmente interessantes, pois eles mostram a narrativa do processo – o Ato Complementar nº 102 decreta o recesso do Parlamento; com o recesso, o AI-5 autoriza o Poder Executivo a legislar; PECs estão na atribuição do Poder Executivo federal e foi por isso que o governo promulgou a EC-8, com o seguinte texto:

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o § 1º do artigo 2º do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, e CONSIDERANDO que, nos termos Ato Complementar nº 102, de 1º de abril de 1977, foi decretado, a partir dessa data, o recesso do Congresso Nacional; CONSIDERADO que, decretado o recesso parlamentar, o Poder Executivo Federal é autorizado a legislar sobre todas as matérias, como preceitua o citado dispositivo do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968; CONSIDERANDO que a elaboração de emendas à Constituição, compreendida no processo legislativo (Artigo 46, I), está na atribuição do Poder Executivo Federal,  
PROMULGA a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Além do Ato Complementar nº 3 e da Emenda Constitucional nº 8, o pacote de medidas assinado por Geisel em 14/4/1977 continha seis decretos-leis, todos alterando normas eleitorais e que já seriam válidas nas eleições de 1978. Pelo Decreto-lei nº 1.539, a eleição presidencial foi antecipada para outubro (antes, era em janeiro, depois das eleições gerais), para possibilitar que os parlamentares atuais estejam com seus mandatos em vigência, para votarem no colégio eleitoral no novo presidente indicado pelo regime. O Decreto-lei nº 1.540 determina a eleição indireta de governadores (e respectivos vices), por um colégio eleitoral formado por deputados estaduais e vereadores, em 1º de setembro do ano anterior ao que findar o mandato do chefe do executivo estadual. O partido que tiver maioria na Assembleia leva todos os delegados para o colégio eleitoral, o que favorecia a Arena, naquelas circunstâncias políticas. Na verdade, essa estrutura nada mais era do que uma homologação dos nomes dos governadores indicados pelo regime, um mecanismo institucional preventivo para garantir o controle do Executivo de cada Estado federativo – com exceção da Guanabara, pois o regime sabia que era território emedebista.

<sup>226</sup> AS NOVAS regras do jogo. **Correio Braziliense**. Brasília, n. 5207, 15 abr. 1977, capa.

<sup>227</sup> BRITTO, Luiz Navarro de. As eleições legislativas de 1978. In: **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte: Minas Gerais, n. 51, jul. 1980, p. 14.

O Decreto-lei 1.543 esmiuçou os pormenores das eleições indiretas para uma vaga do Senado Federal, pelo mesmo colégio eleitoral criado para indicar o governador e na mesma data. Os candidatos de cada partido serão escolhidos em convenção regional reunida em julho do mesmo ano, e aqueles não eleitos que ficarem em segundo e terceiro lugares do partido vencedor serão considerados seus suplentes (primeiro e segundo, respectivamente).

Por sua vez, o Decreto-lei nº 1.541 recriou o instituto da sublegenda nas eleições para o Senado e prefeituras, o “que permitia que grupos políticos favoráveis ao governo, mas rivais entre si, disputassem cada um com seu candidato, somando-se os votos ao que fosse mais votado”.<sup>228</sup> De acordo com o parágrafo único do seu artigo 1º, “sublegendas são listas autônomas de candidatos concorrendo a um mesmo cargo em eleição, dentro do partido político a que são afiliados”, sendo que os votos do partido seriam a soma dos votos atribuídos aos candidatos das sublegendas (artigo 2º). Ou seja, ganhava o senador ou o prefeito do partido que tivesse mais votos e, dentre os candidatos da legenda, aquele que fosse o mais votado. Cada partido podia formar três sublegendas e, no Senado, os candidatos em sublegendas do partido, não eleitos, seriam considerados suplentes do senador eleitos, pela ordem decrescente da votação obtida. A sublegenda foi uma medida designada para acomodar os diversos grupos internos inconciliáveis e insatisfeitos, excluídos pela estrutura centralista dos partidos, e que poderiam custar votos principalmente à Arena (mas, também, ao MDB).

Outras mudanças políticas do Pacote de Abril se destacam. O Decreto-lei nº 1.542 alterou a Lei da Inelegibilidades em alguns prazos de desincompatibilização. Já o Decreto-lei nº 1.538 alterou o artigo 250 do Código Eleitoral e estendeu a Lei Falcão para as campanhas nacionais, negando à oposição – e à Arena, que tanto reclamou nas eleições de 1976 – a possibilidade de debater e criticar políticas de Estado em todas as eleições.

A EC-8 trouxe ainda as seguintes alterações: a ampliação para seis anos do mandato do próximo presidente da República;<sup>229</sup> redação mais abrangente e ambígua do artigo 151 da EC-1, que define os inelegíveis por “ofensas à imoralidade no exercício do mandato”; princípio da coincidência dos mandatos para vereadores, prefeitos, deputados estaduais e federais, de maneira a se ter eleições a cada quatro anos, e não de dois em dois anos; mudanças nos números de

---

<sup>228</sup> Como disse Elio Gaspari, “aplacou as facções da Arena nos Estados e municípios” (GASPARI, Elio. **A ditadura encurralada**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, p. 361). Também KUCINSKI, Bernardo. **O fim da ditadura militar**. Coleção Repensando a História. São Paulo: Contexto, 2001, p. 45.

<sup>229</sup> O senador Jarbas Passarinho (Arena-RS) defendeu que, após o sucessor do general Ernesto Geisel, o próximo presidente do Brasil deveria ser um civil, ao que o líder do governo no Senado, Eurico Rezende, retrucou: “Não existe Presidente da República militar. O cargo é eminentemente civil. Pouco importa a indumentária que vistam, se a bandeira que juram é uma só: a Bandeira brasileira” (EURICO refuta Passarinho: Presidente é cargo civil. **Correio Braziliense**. Brasília, n. 5225, 3 maio. 1977, p. 2).

deputados federais de territórios e alguns estados, para ser proporcional à população, não ultrapassando o total de 420 deputados no total.<sup>230</sup>

A pretensão do regime com as novas regras das eleições foi controlar o processo eleitoral e garantir sua vitória ou, ao menos, evitar outra amarga derrota nas eleições de 1978. Procurando aprender com a distração de 1974, quando sofreu a derrota nas eleições congressuais para o MDB, o governo estava bem mais atento agora aos rumos eleitorais e às pretensões políticas do MDB. Geisel, no entanto, nada explicou sobre as reformas políticas. Disse apenas que “o problema agora é sobretudo dos políticos. O debate desse assunto, a defesa, a discussão. O Governo tem suas lideranças, que se encarregarão disso. Explicarão na medida das necessidades, na medida em que for debatido.”<sup>231</sup> Passou a incumbência de discutir o tema, portanto, para a Arena.

Essas foram a crise política e a solução apresentada pelo regime militar para tentar evitar uma grande derrota nas eleições de 1978, especialmente no Senado. O pacote proposto tem medidas complexas e explícitas de controle do processo eleitoral, no qual o “momento em que a ficção da normalidade político-institucional armada pelo governo esgarçou-se definitivamente.”<sup>232</sup> A legalidade veio da prerrogativa estabelecida pelo AI-5. O regime utilizou-se da articulação entre atos institucionais e emenda constitucional, da circularidade entre as normas de exceção, para fazer mudanças de seu interesse.<sup>233</sup>

Como nota Maria Helena Moreira Alves, o fechamento do Congresso foi uma atitude pouco sutil e até contraditória quanto às intenções de institucionalizar e democratizar o regime, além de ir na contramão do discurso sobre a “distensão”.<sup>234</sup> De acordo com Paixão, contudo, “a narrativa da transição pode ser enganosa”, ao contrário do que afirma uma linha historiográfica sobre o fim do regime militar. Mesmo se considerarmos o horizonte de expectativas dos atores políticos da época em seus discursos, não houve uma verdadeira distensão para a democracia, mas

<sup>230</sup> KUCINSKI, Bernardo. **O fim da ditadura militar**. Coleção Repensando a História. São Paulo: Contexto, 2001, p. 45 e ss; ALVES, Maria Helena Moreira. **Estado e oposição no Brasil** (1964-1984). 2º ed. Petrópolis: Vozes, 1984, p. 194 e ss.

<sup>231</sup> GEISEL não fala sobre as medidas. **Correio Braziliense**. Brasília, n. 5207, 15 abr. 1977, p. 3.

<sup>232</sup> BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **História constitucional brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012, p. 158.

<sup>233</sup> PAIXÃO, Cristiano. Entre regra e exceção: normas constitucionais e atos institucionais na ditadura militar brasileira (1964-1985). *In: História do Direito*: RHD. Curitiba, v. 1, n. 1, jul-dez de 2020, p. 236.

<sup>234</sup> Teotônio Vilela (Arena-AL) denunciou que as reformas empreendidas pelo governo Geisel ressuscitaram “tão mais desfigurada e desiludida dos proclamados sonhos da distensão” (TEOTÔNIO: Reformas sepultaram de uma vez os sonhos de distensão. **Correio Braziliense**. Brasília, n. 5213, 21 abr. 1977, p. 3). Aureliano Chaves, governador de Minas Gerais, comentou que as reformas estavam repletas de casuísmo, ao que Armando Falcão respondeu que a palavra “tem sido empregada em diferentes sentidos. Agora as reformas são políticas, inspiradas em motivos políticos, visando a fins políticos” (A reforma do Judiciário entra na fase complementar, afirma Falcão. **Correio Braziliense**. Brasília, n. 5218, 26 abr. 1977, p. 2).

“disposição para a mudança”, por um lado, e uso de figuras jurídicas para a “manutenção do regime autoritário”, por outro.<sup>235</sup>

Por sua vez, a figura do senador biônico gerou anedotas políticas e não contribuiu para a legitimação e institucionalização do regime.<sup>236</sup>

Cabe, aqui, uma reflexão. O que significa institucionalizar o regime? Ou, em termos da época, qual o conceito de institucionalizar a Revolução? Foi o que indagou o senador Luís Viana Filho (Arena-BA), ao comentar sobre a crise política após o recesso a que foi submetido o Congresso Nacional. Contrário à Constituinte, Viana Filho considerava urgente definir “esclarecer e estabelecer o que vem a ser esta institucionalização. As coisas estão perdidas em palavras. Não temos forma jurídica nem doutrinária para se definir isto que vem se falando.” Para o senador, uma pessoa, talvez o presidente da República, “a figura mais autorizada da Revolução, ou um delegado dele”, deveria pronunciar o conceito até então indefinido, “para onde se deve caminhar, onde se quer chegar, quais são os meios adequados para que a Revolução se veja institucionalizada, tal como se tem pregado.”<sup>237</sup> Para o deputado arenista Herbert Levy, que vinha avisando sobre a tendência de se encaminhar para uma ditadura, os princípios básicos da “Revolução” eram os seguintes: “desenvolvimento com liberdade e segurança.”<sup>238</sup>

A resposta do Congresso Nacional recém-reaberto foi contundente. Os parlamentares emedebistas criticaram energicamente as medidas baixadas por Ernesto Geisel, ao passo que os arenistas se solidarizaram com o presidente. O MDB, na tribuna, denunciou a singular leitura jurídica feita pelo governo do artigo 2º, § 1º do AI-5, que, no recesso congressional, autorizou-se a legislar em todas as matérias, inclusive aquelas para as quais não tinha competência. O senador Franco Montoro lembrou que a reforma do judiciário, conforme proposta originalmente pelo governo, fora repudiada por magistrados, professores e juristas, e o MDB nada fez a não ser atender aos anseios da sociedade, conforme o senador paulista disse em seu discurso.<sup>239</sup> Podemos resumir

<sup>235</sup> PAIXÃO, Cristiano. Entre regra e exceção: normas constitucionais e atos institucionais na ditadura militar brasileira (1964-1985). In: **História do Direito**: RHD. Curitiba, v. 1, n. 1, jul-dez de 2020, p. 239.

<sup>236</sup> ALVES, Maria Helena Moreira. **Estado e oposição no Brasil** (1964-1984). 2º ed. Petrópolis: Vozes, 1984, p. 196.

<sup>237</sup> LUÍS VIANA: Novos partidos ou união nacional para evitar crise. **Correio Braziliense**. Brasília, n. 5234A, 12 maio 1977, p. 2.

<sup>238</sup> O deputado complementou: “Dentro disso você tem o combate à corrupção e tem, através do conceito de liberdade, a consolidação das instituições democráticas” (“O PERIGO da ditadura”, entrevista com Herbert Levy. **Correio Braziliense**. Brasília, n. 5240, 29 maio 1977, p. 6).

<sup>239</sup> Na ocasião, Montoro mencionou um editorial da FSP, que lembrou Francisco Campos, o mentor da Constituição de 1937. Ao opinar sobre a possibilidade de Getúlio Vargas reformar a Carta de 1937, outorgada pelo próprio, o jurista assim se manifestara: “A Constituição outorgada só representa uma garantia quando, pela outorga, se desprende ou desgravita do poder que a outorgou, passando a ser uma regra normativa desse mesmo poder. Com a outorga se esgota o poder do outorgante e devolve-se ao ao poder constituinte a faculdade de modificar ou revogar a Constituição.” Curioso notar o recurso a um jurista de uma ditadura passada como argumento *contra* uma ditadura do presente. (1º EMBATE. Montoro: Não podia mudar a Carta. Rezende: Congresso deve entender. **Correio Braziliense**. Brasília, n. 5208, 16 abr. 1977, p. 3).

a resposta da Arena com a seguinte frase de José Bonifácio: “A Democracia brasileira precisa do AI-5 como os cidadãos pacíficos precisam de armas para enfrentar os inimigos traiçoeiros.”<sup>240</sup>

Salientamos, ainda, que mesmo alguns políticos arenistas manifestaram sua insatisfação com as reformas políticas, como fizeram no episódio da Lei Falcão. O tabu, agora, era o pleito indireto para o Senado Federal. Indagados se aceitariam ser indicados à cadeira indireta, alguns saíam pela tangente, mencionando que este cargo pertencia a outros colegas de bancada. Outros políticos sequer respondiam à pergunta, dizendo que era muito cedo para fazer qualquer análise.<sup>241</sup> O MDB, por sua vez, estava em crise de consciência: uma corrente oposicionista pensava que participar das eleições indiretas renegava um princípio doutrinário e implicava em “coonestar com o Governo em medidas adotadas com a finalidade única de afastar o povo das decisões nacionais.”<sup>242</sup>

Para Kucinski, “nenhum dispositivo da reforma reflete tão bem a ideia central que a inspira, que é reforçar o autoritarismo legalizando-o, do que a obrigação de manter o Congresso aberto e funcionando durante a decretação do Estado de Emergência, mesmo que se trate de período de recesso parlamentar normal”, como se o regime militar forçasse a cumplicidade dos parlamentares nos seus arcabouços repressivos.<sup>243</sup> Por isso houve polêmicas e alguns atritos entre arenistas e governo durante e após o recesso do Congresso. Arenistas mal foram consultados sobre a redação das reformas, que, como vimos, ficaram sob encargo de Geisel e de seus ministros.

Quanto aos partidos políticos, Geisel era favorável à manutenção do bipartidarismo, com vistas a prestigiar a Arena para consolidá-la e fortalecê-la nas eleições subsequentes. A legislação não era desfavorável à criação de novos partidos, desde que atendidos os requisitos constitucionais, que não seriam alterados de imediato.<sup>244</sup> Ou seja, o discurso era pela possibilidade de abertura; a proposta real era pela manutenção da ordem.

---

<sup>240</sup> Continuou o líder da Arena, equalizando democracia e processo revolucionário do regime militar: “A Revolução de 1964 está no Poder e continuará no poder. O processo revolucionário terá andamento enquanto obstáculos ao aperfeiçoamento democrático se erguerem diante de nós. É irreversível” (BONIFÁCIO reafirma os poderes da Revolução: “O ciclo não se fechou” (**Correio Braziliense**. Brasília, n. 5211, 19 abr. 1977, p. 3).

<sup>241</sup> Outra questão era sobre a manutenção do bipartidarismo. O deputado Herbert Levy (Arena-SP) tentou convencer Geisel a criar condições para liberar uma terceira legenda, o PDS (Partido Democrático Social). E advertiu seu partido e o presidente, em entrevista concedida ao CB: “se as regras do jogo não forem mudadas marcharemos lentos, seguros e gradualmente para uma ditadura. E isso ocorrerá simplesmente se a Arena perder as eleições em 1978, hipótese que considera provável” (“O PERIGO da ditadura.” **Correio Braziliense**. Brasília, n. 5240, 29 maio 1977, p. 6).

<sup>242</sup> Essa “crise de consciência” chegou até as eleições de 1978, quando, afinal, o MDB participou das eleições indiretas na Guanabara, o único Estado em que detinha maioria na Assembleia (DOIS TABUS: Na Arena, os senadores indiretos. No MDB, Governo do Estado do Rio. **Correio Braziliense**. Brasília, n. 5214, 22 abr. 1977, p. 3).

<sup>243</sup> KUCINSKI, Bernardo. **O fim da ditadura militar**. Coleção Repensando a História. São Paulo: Contexto, 2001, p. 70.

<sup>244</sup> FRANCELINO: Geisel é pelo bipartidarismo. **Correio Braziliense**. Brasília, n. 5223, 3 maio 1977, p. 2.

Segundo Maria D'Alva Gil Kinzo, “a natureza extensiva e casuísta da reforma instaurada indicava claramente que a questão da reforma do Judiciário apenas antecipara uma crise que teria emergido de qualquer forma. As medidas englobadas pelo Pacote de Abril seriam impostas de qualquer modo.”<sup>245</sup> E assim o foram. Verdade seja dita que a crise implantada pelo governo para promover as reformas políticas continuou após o recesso congressual, pois, como vimos, os parlamentares discutiram bastante se as reformas seriam constitucionais e casuístas. De todo modo, Geisel não se incomodou com as críticas e não as respondeu. Decidiu que percorreria o Brasil para participar de reuniões dos diretórios estaduais da Arena, mas que não interferiria nas escolhas dos governadores em 1978, que seriam indicados nas convenções partidárias.<sup>246</sup>

Se a luta política no Congresso Nacional não ajudava o MDB além de garantir algumas notícias na mídia impressa, a legenda socorreu-se do Poder Judiciário para reivindicar o cumprimento do artigo 118, III, da Lei Orgânica dos Partidos Políticos, que assegurava a transmissão gratuita de congressos ou sessões públicas para a difusão do programa do partido, pelo rádio ou pela televisão.<sup>247</sup> No seu parecer, o Procurador-Geral da República, Henrique Fonseca de Araújo, afirmou que o MDB deveria esperar a regulamentação da “Lei Falcão”. Após o TSE ter baixado instruções regulamentando a transmissão gratuita pelas emissoras de rádio e televisão dos congressos e sessões públicas para a difusão do programa dos partidos políticos, o Tribunal reconheceu o direito do MDB de transmitir um simpósio sobre “Liberdade e Democracia”, do Instituto Pedroso Horta de Estudos Políticos, no final do mês de junho.<sup>248</sup>

---

<sup>245</sup> KINZO, Maria D'Alva Gil. **Oposição e Autoritarismo**. Gênese e trajetória do MDB (1966-1979). São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988, p. 183.

<sup>246</sup> Segundo o assessor de imprensa da Presidência. **Correio Braziliense**. Brasília, n. 5220, 28 abr. 1977, capa. Claro que essa declaração era uma falácia, como denunciou em várias edições a Folha de S. Paulo durante a campanha eleitoral de 1978.

Comentando as reformas de Geisel, o advogado Sobral Pinto tinha uma tese específica sobre porque Geisel as tinha baixado. Para ele, o presidente havia reformado a Constituição para liberar a emenda do divórcio: “o general Geisel é divorcista. Aliás, é natural que ele seja, pois todo luterano defende o divórcio. Ele é que é o responsável pelo divórcio no Brasil. [...] Se ele não quisesse o divórcio, bastava que tivesse colocado um dispositivo dizendo que, para mudanças nos direitos referentes ao capítulo da família, seria exigido o ‘quórum’ de dois terços. Seria mais um casuismo, pois tudo neste país é casuístico” (SOBRAL não crê que Geisel leve o país à democracia. **Correio Braziliense**. Brasília, n. 5264, 22 jun. 1977, p. 3).

<sup>247</sup> Art. 118. Os Partidos terão função permanente assegurada: [...] III - pela promoção ao menos duas vezes ao ano, no âmbito da circunscrição dos órgãos dirigentes, de congressos ou sessões públicas para a difusão de seu programa, assegurada a transmissão gratuita pelas empresas de radiodifusão e televisão; (LEI nº 5.682, de 21.7.1971, que instituiu a Lei Orgânica dos Partidos Políticos. *Presidência da República*, disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/15682.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/15682.htm), acesso em 19 ago. 2023). Ver: MDB vai ao TSE para obter rádio e TV. **Correio Braziliense**. Brasília, n. 5231, 20 maio 1977, p. 2.

<sup>248</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Instrução 5499/DF, Relator Min. José Geraldo R. de Alckmin, Resolução de 13/06/1977, DJ, data 15/06/1977, pag. 1; TSE dá direito ao MDB de ocupar rede de TV. **Correio Braziliense**. Brasília, n. 5257, 14 jun. 1977, p. 2. O Simpósio ocorreu normalmente nas dependências do Congresso Nacional. Além de parlamentares, alguns professores também palestraram, como Fernando Henrique Cardoso, que veio da Inglaterra para abordar o tema “Reorganização da Ordem Política.” FHC, como outros que discursaram antes dele, defendeu a adoção de uma Assembleia Constituinte como a saída da crise política, com a eliminação prévia dos “instrumentos do arbítrio, como por exemplo o AI-5.” Criticou as reformas de Geisel: “Uma ordem revolucionária não interessa a ninguém. O AI-5 só é cômodo para quem governa”, e acrescentou que, “quando o Edifício Nacional

No começo de junho de 1977, a política brasileira se encontrava em mais um momento de crise aguda. Alguns estudantes da Universidade de Brasília (UnB) entraram em confronto com a reitoria e tentaram atrapalhar aulas e provas, além de entrarem efetivamente em greve. Três deputados do MDB – Airton Soares, Santilli Sobrinho e João Gilberto – compareceram ao campus para conversar com os alunos e discursar, o que foi visto com maus olhos pelo governo e pela Arena. Os parlamentares foram acusados de incitarem os estudantes à greve.

Outro episódio de tensão foi o caso Marcos Tito (MDB-MG). O parlamentar foi acusado de ter lido, em plenário, um manifesto do Partido Comunista publicado no jornal clandestino *Voz Operária*.<sup>249</sup> A Arena instalou uma comissão, composta de três parlamentares, para debater e estudar as soluções sobre como melhor enquadrar o deputado. O discurso prevalecente era que a última possibilidade de punição seria a cassação de mandato prevista no AI-5. Cabe lembrar que, desde 1969, não se procedia à medida. Contudo, em mais uma medida afastando o governo do discurso da “distensão”, o líder da Arena na Câmara, José Bonifácio, anunciou que “o Governo está disposto a punir o MDB e os comunistas que estão estimulando a greve e a desordem. Até o fim desta semana, o AI-5 será usado”, em uma proposta de reativação do dispositivo revolucionário aplicado desde 1968 em momentos casuísticos.<sup>250</sup>

Finalmente, ocorreu o que Bonifácio anunciara. Em 14/6/1977, Geisel acionou o AI-5 e assinou um decreto cassando o mandato e suspendendo por 10 anos os direitos políticos de Marcos Tito. Parlamentares das duas legendas manifestaram-se contra a medida, e a maioria dos arenistas aquiesceu com o governo.<sup>251</sup> Para os governistas, era um meio de conter a crise e chegar ao clima de distensão, pois, de acordo com José Bonifácio, líder do governo na Câmara, “quem na verdade não deseja a distensão é o MDB”, haja vista as “dificuldades” oferecidas pelo partido para o andamento do Legislativo e para a realização das eleições de 1978.<sup>252</sup> Conforme ressalta Paixão, a sucessão de casuísmos de 1977 fragiliza a tese da distensão, da abertura “lenta, gradual e segura”

---

apresenta rachaduras, não adiantam as emendas nem os pacotes” (FERNANDO Cardoso apóia Constituinte. **Correio Braziliense**. Brasília, n. 5261, 19 jun. 1977, p. 3).

<sup>249</sup> Essa acusação partiu do deputado Sinval Boaventura (Arena-MG), para quem “A Revolução vai dar um basta à subversão, e aplicará remédios revolucionários em todos os setores – Legislativo, Judiciário, Executivo, clero. Todos correm perigo. [...] ‘Esperem por acontecimentos graves’, disse Boaventura, lembrando que os comunistas estão tentando derrubar o Governo e a Revolução, mas serão contidos a tempo” (SINVAL profetiza um basta da Revolução. Tudo corre perigo. **Correio Braziliense**. Brasília, n. 5246, 4 jun. 1977, capa).

<sup>250</sup> BONIFÁCIO: quatro serão punidos. **Correio Braziliense**. Brasília, n. 5248, 6 jun. 1977, p. 3. Sobre a distensão, Bonifácio declarou que “o MDB, por exemplo, sempre que a distensão vai se consolidando, arranja uma forma de agitar.”

<sup>251</sup> GEISEL aciona o AI-5 e cassa mandato de Marcos Tito. Arena: foi um ato revolucionário. MDB: foi a vitória da linha dura. **Correio Braziliense**. Brasília, n. 5257, 15 jun. 1977, p. 2.

<sup>252</sup> OS ESFORÇOS para garantir eleição. **Correio Braziliense**. Brasília, n. 5258, 16 jun. 1977, p. 5.

para a democracia. Para o autor, estava ocorrendo uma luta política, e o regime usava os mecanismos à disposição para controlar o tempo e as circunstâncias de seu fim.<sup>253</sup>

\* \* \*

As leis eleitorais, em maior ou menor grau, foram alicerce para a legitimidade do regime militar. Por meio de manipulações casuísticas na legislação político-eleitoral, os militares conseguiram o controle sobre quem poderia ser votado e como se poderia votar, controlando, dessa maneira, quase que inteiramente o processo eleitoral e garantindo, para o partido de sustentação do regime, a maioria das cadeiras em cada casa congressual de cada ente federativo.

Como ocorreu uma eleição sujeita a leis eleitorais casuísticas? É o que veremos no próximo capítulo, no qual narramos as eleições de 1978, no qual se insere o processo judicial analisado no Capítulo 2.

---

<sup>253</sup> PAIXÃO, Cristiano. Entre regra e exceção: normas constitucionais e atos institucionais na ditadura militar brasileira (1964-1985). In: **História do Direito: RHD**. Curitiba, v. 1, n. 1, jul-dez de 2020, p. 236.

## CAPÍTULO 2 – LEIS ELEITORAIS SOB A ÓTICA DA JUSTIÇA: ESTUDO DA IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELEITORAL DE FHC EM 1978

As eleições de 1978 não começaram a ser articuladas em 1º de janeiro daquele ano eleitoral. Já em 1977, com as reformas políticas promovidas por Ernesto Geisel após uma intensa crise entre o Executivo e o Legislativo, ou, ao menos, desde a Lei Falcão implantada em 1976 para valer nas eleições estaduais daquele ano, as eleições gerais de 1978 se encontravam no radar de políticos da Arena e do MDB.

O ano de 1978 era importante para o governo. Seriam as primeiras eleições federais após a expressiva vitória do MDB em 1974, quando o partido levou grande parte das cadeiras do Congresso Nacional, já no governo Geisel. Seriam, também, as últimas eleições sob sua presidência, e o general já estava pensando na transição de poder que deveria fazer em março de 1979. O termo “transição”, aliás, era um conceito em disputa. Quando assumiu a Presidência, o general Geisel pregou que iria trabalhar pela “distensão” do regime militar.<sup>254</sup> O presidente lidou com esse termo ao longo de todo o seu governo, junto com a Arena no Congresso, utilizando o aparato ditatorial para impor a vontade do regime – e, assim, controlando o tempo e a forma da extinção da ditadura.<sup>255</sup>

Quando tomaram o poder em 1964 e editaram o Ato Institucional que viria a ser o primeiro de dezessete, os militares inauguraram a “institucionalidade autocrática do regime ditatorial, marcada por um discurso legalista-autoritário.” O regime militar de 1964 foi marcado pela “manipulação do sistema jurídico” pelo regime militar, com o intuito de conferir legitimidade e força de lei ao regime, no que foi posteriormente denominado de legalidade autoritária.<sup>256</sup>

Foi por isso que o Congresso Nacional editou, ou, na ausência dele, a Presidência decretou, um novo Código Eleitoral em 1965, uma Lei de Inelegibilidades em 1970, além de várias leis esparsas sobre Direito Eleitoral. Uma nova Constituição foi promulgada em 1967, e uma Emenda Constitucional, que lhe mudou praticamente todo o teor, outorgada em 1969. Além disso, os presidentes gerais cassaram mandatos e suspenderam os direitos políticos de vários desafetos políticos – sob a justificativa de sanar o sistema político, por meio de decretos com base nos Atos

---

<sup>254</sup> KOERNER, Andrei. Um Supremo coadjuvante: A reforma judiciária da distensão ao Pacote de Abril de 1977. **Novos estudos CEBRAP**, v. 37, n. 1, jan. 2018, p. 81-97.

<sup>255</sup> Cattoni e Patrus utilizam os termos “desventuras constitucionais” para se referirem aos desmandos legais de Geisel do período, dos quais destacamos as reformas políticas do Pacote de Abril. Ver CATTONI de OLIVEIRA, Marcelo Andrade; PATRUS, Rafael Dilly. Constituição e Poder Constituinte no Brasil pós-1964: o processo de constitucionalização brasileiro entre “transição e ruptura”. in **Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno**. Firenze: Giuffré Editore, n. 45, 2016, p. 183.

<sup>256</sup> CATTONI de OLIVEIRA, Marcelo Andrade; PATRUS, Rafael Dilly. Constituição e Poder Constituinte no Brasil pós-1964: o processo de constitucionalização brasileiro entre “transição e ruptura”. in **Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno**. Firenze: Giuffré Editore, n. 45, 2016, p. 176.

Institucionais 1, 2 e 5, o que, na lógica do regime, conferia legitimidade jurídica às punições “revolucionárias”.

Com fundamento no AI-5, cujos objetivos, como os Atos Institucionais n. 1 e 2, incluíam promover saneamento político com expurgos, Fernando Henrique Cardoso e outros colegas da Universidade de São Paulo (USP) foram aposentados compulsoriamente. Conforme narra o próprio em suas memórias:<sup>257</sup>

Lá [na USP] chegando, fiquei sabendo que também eu havia sido ‘aposentado compulsoriamente’ (tinha 37 anos...). Prendiam todos que entravam. E nos punham em um salão, creio que do prédio da reitoria. [...] Voltei para casa e pronto: estava aposentado, como havia acontecido dias antes com vários outros colegas.

Igualmente por meio de leis e emendas à Constituição, o regime militar preocupou-se em manter as eleições de 1976 e 1978 controladas e sob suas rédeas, mas com aparência de livres e justas. Em 1976, editou a Lei Falcão, que mudou as regras de propaganda eleitoral quanto ao tempo disponível nos meios de comunicação em massa e à maneira como cada candidato poderia se apresentar. Foi uma resposta ao sucesso do MDB nas eleições de 1974, quando a legenda aproveitou o seu tempo no rádio e na televisão para se fazer ver e ouvir pelo povo e se aproximar do eleitorado.

No ano seguinte, em 1977, o regime baixou de forma autoritária as medidas eleitorais do Pacote de Abril, após fomentar uma crise institucional e colocar o Congresso Nacional em recesso. O Pacote de Abril abrangia emendas constitucionais, decretos-lei e inseriu novos artigos na Constituição. O Pacote promoveu uma grande reforma política, além de determinar que a Lei Falcão valesse para o pleito de 1978.

Apesar das denúncias de casuísmo legislativo feita nos meios de comunicação por congressistas da oposição, “o manejo do aparato jurídico atingiu um grau relativamente elevado de estabilidade.” O arranjo entre governo e o partido governista, a Arena, este formado por muitos civis, permitiu ao regime “desmobilizar a contestação político-social, angariar legitimação ao regime, criar imagens políticas positivas em favor do governo e negativas da oposição, e contribuir para a consolidação da repressão.”<sup>258</sup>

---

<sup>257</sup> CARDOSO, Fernando Henrique. **Um intelectual na política**: memórias. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2021, p. 134-135.

<sup>258</sup> CATTONI de OLIVEIRA, Marcelo Andrade; PATRUS, Rafael Dilly. Constituição e Poder Constituinte no Brasil pós-1964: o processo de constitucionalização brasileiro entre “transição e ruptura”. In: **Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno**. Firenze: Giuffrè Editore, n. 45, 2016, p. 177-178.

Podemos nos indagar “qual a importância das eleições realizadas em regimes autoritários?”<sup>259</sup> sobretudo quando, chegando ao poder por meio da força, seria mais fácil aos militares continuar a exercê-la, abolindo por vez eleições diretas e indicando pessoas de confiança dos militares para todos os cargos. Qual o motivo de fazer eleições com tantas manipulações casuísticas na legislação eleitoral? E por que manter a Justiça Eleitoral? Por que levar seus oponentes políticos aos tribunais? Este era um caso de judicialização da repressão, ou esse conceito valia apenas em casos na justiça militar?

Essas dúvidas são objeto da historiografia jurídica há algum tempo. Algumas possíveis respostas já foram fornecidas, resumidas aqui por Anthony Pereira. As manipulações casuísticas nas leis eleitorais, que acabavam levando os oponentes políticos (e, por vezes, membros do próprio partido) aos tribunais davam “legitimidade para o regime ao mostrar que ele ‘joga limpo’ ao lidar com os adversários”, pois o regime mostrava que seguia os ritos e códigos jurídicos canônicos. O estabelecimento de regras jurídicas, ainda que casuísticas, “estabiliza a repressão, ao fornecer informações e estabelecer um corpo de regras previsíveis”, com as quais a oposição consegue se planejar (mesmo sabendo que tudo poderia subitamente mudar).<sup>260</sup>

Quanto a judicializar a repressão e manter tribunais em funcionamento, Pereira afirma que isso foi possível pois o regime contou com tribunais que ele chamou de “dignos de confiança”, ou seja, aqueles “cujos veredictos se harmonizam com a concepção de legalidade adotada pelo regime, e que não irão contestar as bases do poder autoritário”.<sup>261</sup>

Esses tribunais “de confiança” foram formados ao longo do tempo, como o Supremo Tribunal Federal, aumentado para 16 membros pelo AI-2, depois restabelecida a sua composição original de 11 ministros pelo Ato Institucional nº 6, de 1º de fevereiro de 1969, após a aposentadoria compulsória de 3 Ministros pelo AI-5. A composição do STF afetava diretamente a do Tribunal Superior Eleitoral. Mas será mesmo que os tribunais eram “dignos de confiança”?

O próprio autor responde a essa indagação. Levar opositores políticos aos tribunais – no caso, eleitorais – era um esforço de alcançar mais legitimidade utilizando a linguagem e os ritos jurídicos, “embora à custa de algum grau de perda de controle sobre o desfecho desses

---

<sup>259</sup> FERREIRA, Ana Sofia Matos. O sistema eleitoral no Estado Novo: o papel do Presidente da República na estabilidade ou na ruptura do regime criado pela Constituição de 1933. In: **História: Revista da FLUP**. Porto: IV série, v. 9, n. 2, 2019, p. 63.

<sup>260</sup> PEREIRA, Anthony W. **Ditadura e repressão**: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina. Tradução: Patrícia de Queiroz Carvalho Zimbres. São Paulo: Paz e Terra, 2010, p. 284.

<sup>261</sup> PEREIRA, Anthony W. **Ditadura e repressão**: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina. Tradução: Patrícia de Queiroz Carvalho Zimbres. São Paulo: Paz e Terra, 2010, p. 284.

juízos”, por mais que os personagens do regime se envolvam em criar teses jurídicas favoráveis ao regime.<sup>262</sup>

Pereira também reconhece que os regimes militares concedem algum grau de *autonomia* aos tribunais, “e que esses tribunais, bem como o sistema de normas interpretado por eles, possam, portanto, influenciar a atuação das forças de segurança, mesmo num governo autoritário”.<sup>263</sup> Isso significa que os tribunais, mesmo com a composição mutilada ou totalmente indicada pelos militares, podem decidir com alguma liberdade, e suas decisões acabam sendo seguidas pelos outros poderes.

Portanto, para entender melhor a relação entre Judiciário e regime militar brasileiro, neste capítulo analisaremos um processo eleitoral que teve início em São Paulo. Começou como um registro de candidatura, requisito essencial para concorrer às eleições. Contudo, o registro foi impugnado pelo Procurador-Regional Eleitoral, que entendeu existir fundamento para inelegibilidade do candidato ao Senado, Fernando Henrique Cardoso. De um mero procedimento administrativo para um processo que chegou ao Supremo Tribunal Federal, vamos analisar como cada tribunal decidiu, a partir das teses que foram levantadas pela Procuradoria Eleitoral competente.

## 2.1 O processo no Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo

Qualquer cidadão que pretende se candidatar a um cargo representativo deve seguir um percurso processual e cumprir determinados requisitos estabelecidos pelas leis eleitorais. Acatar os preceitos do direito eleitoral “confere legitimidade a eleições, plebiscitos e referendos, [...] tornando autênticos o mandato, a representação popular e o exercício do poder político.”<sup>264</sup>

As regras eleitorais que definem os requisitos e o percurso a ser seguido estão previstas no Código Eleitoral e em leis esparsas. Em anos eleitorais, o Tribunal Superior Eleitoral também expede atos normativos com força de lei com o objetivo de regulamentar as eleições.

Os requisitos para ser candidato são vários: o preenchimento das condições de elegibilidade, previstas constitucionalmente;<sup>265</sup> o não cumprimento das inelegibilidades; a escolha na convenção partidária; o pedido de registro da candidatura, deferido pela Justiça Eleitoral.

---

<sup>262</sup> PEREIRA, Anthony W. **Ditadura e repressão**: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina. Tradução: Patrícia de Queiroz Carvalho Zimbres. São Paulo: Paz e Terra, 2010, p. 38.

<sup>263</sup> PEREIRA, Anthony W. **Ditadura e repressão**: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina. Tradução: Patrícia de Queiroz Carvalho Zimbres. São Paulo: Paz e Terra, 2010, p. 290.

<sup>264</sup> GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 15.

<sup>265</sup> Na EC-1, as condições de elegibilidade e as regras gerais de direitos políticos estavam previstas nos artigos 148 a 151.

Nessa parte, interessa-nos explicar brevemente o processo de registro de candidatura, para compreender melhor a importância desta fonte processual.

Em 1978, as fontes legislativas que regulamentavam as eleições diretas e indiretas eram o Código Eleitoral (CE) de 1965 e, mais especificamente, a Resolução nº 10.424, de 31 de maio de 1978 (de agora em diante Resolução).<sup>266</sup> Sobre as resoluções emitidas pelo Tribunal Superior Eleitoral em época de eleições, Fávila Ribeiro disse que “figuram entre as fontes do Direito Eleitoral de maior importância”, por ali encontrarmos normas para “dar atualizada ordenação ao processo eleitoral, dotando, assim, a Justiça Eleitoral do necessário equipamento normativo para corrigir as distorções e tornar exequível o livre pronunciamento popular.”<sup>267</sup>

O poder normativo da Justiça Eleitoral é mais abrangente do que o de outros ramos do Poder Judiciário, sobretudo o poder normativo do TSE. O Código Eleitoral deu ao TSE essa competência, para expedir normas, com força regulamentar, para orientar eleições, determinar calendário eleitoral, suprir omissões na legislação ordinária sobre a matéria que lhe diga respeito, dentre outras determinações. Eis a importância de ressaltar o poder normativo dessa justiça, que complementava a legislação elaborada pelos outros poderes e, na forma de resoluções, ditava o rito das eleições a cada biênio.<sup>268</sup>

O CE exigia, em seu art. 87, que “somente podem concorrer às eleições candidatos registrados por partidos”, ou seja, o requerimento de registro deveria contar com a intermediação de entidade partidária<sup>269</sup> (à época, MDB ou Arena). Era um pressuposto a filiação a partidos políticos, sendo inadmitidas candidaturas avulsas.

Como acontecia essa intermediação? Não apenas os candidatos deveriam estar filiados aos partidos, como também eles deviam ser escolhidos, por meio da convenção partidária, como o filiado mais apto para disputar uma eleição. Isso porque quase sempre havia mais interessados do que vagas a preencher, portanto o partido deveria decidir – eleger – quais dentre seus interessados iriam concorrer oficialmente ao pleito.<sup>270</sup>

<sup>266</sup> A cada ano eleitoral, o TSE, na sua função normativa (CE, art. 23: Compete ainda, privativamente, ao Tribunal Superior, IX – expedir as instruções que julgar convenientes à execução deste Código), expede instruções para organizar as eleições. No ano de 1978, coube à Resolução nº 10.424 estabelecer as instruções para a escolha e registro dos candidatos a governador, senador, deputado federal e deputado estadual.

<sup>267</sup> RIBEIRO, Fávila. **Direito Eleitoral**. 1º ed. Rio de Janeiro: Forense, 1976, p. 16.

<sup>268</sup> A competência normativa do TSE encontra-se nos seguintes artigos do CE: art. 1º, parágrafo único. O Tribunal Superior Eleitoral expedirá Instruções para sua fiel execução; e art. 23. Compete, ainda, privativamente, ao Tribunal Superior, IX – expedir as instruções que julgar convenientes à execução deste Código. Outra competência específica da Justiça Eleitoral diz respeito à possibilidade de responder a consultas sobre temas eleitorais em caráter hipotético, elaboradas por autoridades públicas ou partidos políticos. As respostas às consultas não são vinculantes, mas são pedagógicas, e oferecem “condições a que haja mais correta observância aos postulados legais e resolutivos” (RIBEIRO, Fávila. **Direito Eleitoral**. 1º ed. Rio de Janeiro: Forense, 1976, p. 102). Ver CE, art. 23, XII.

<sup>269</sup> GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 173.

<sup>270</sup> GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 173.

Após a escolha em convenção partidária, o candidato deveria ser registrado no Tribunal Regional Eleitoral (TRE) da circunscrição a que iria concorrer, pelo Presidente do Diretório Regional – aqui estamos tratando apenas de eleições federais, por isso a restrição aos Tribunais Regionais<sup>271</sup>. Especificamente quanto ao cargo de senador, o CE regula que o registro do candidato será feito juntamente com o do suplente partidário.<sup>272</sup>

O registro de candidatura não é um processo de natureza contenciosa. Ao Tribunal Eleitoral bastava conferir os documentos, as condições de elegibilidade e os pressupostos formais. Após essa conferência, o Presidente do Tribunal publicava edital com a lista dos nomes dos candidatos e os cargos postulados, seja no Diário Oficial, seja na porta do Cartório eleitoral, abrindo prazo de dois dias para eventuais impugnações.

Essa impugnação podia ser feita por qualquer partido ou candidato, ou, ainda, pelo Ministério Público Eleitoral, na qualidade de fiscal da legalidade (ou, no jargão jurídico, *custos legis*).<sup>273</sup> Afinal, “a sua participação se determina pela existência de um interesse público a acautelar ou a defender”.<sup>274</sup> O interesse público se verificava na lisura das eleições e no respeito ao voto do cidadão. Portanto, se os partidos e os candidatos podiam deixar de fazer impugnações, o Ministério Público Eleitoral tinha o dever de arguir impugnação ao registro de candidatos, desde que houvesse incidência de qualquer hipótese de inelegibilidade, “falhas de ordem processual ou qualquer outra questão jurídica que não esteja relacionada a aspecto de inelegibilidade”.<sup>275</sup>

Enquanto não transitasse em julgado a decisão que deferia o registro da candidatura, o candidato encontrava-se em situação periclitante, embora fosse possível continuar sua campanha. Sua qualidade de “candidato” só é alcançada com a efetivação do registro, que, algumas vezes, só acontece após julgamento no STF.

Seguindo as regras eleitorais acima descritas, o processo de registro de candidatura ao Senado Federal de Fernando Henrique Cardoso teve início em 5 de setembro de 1978, quando o

---

<sup>271</sup> Interpretação extraída do Código Eleitoral, artigo 88, parágrafo único (Nas eleições realizadas pelo sistema proporcional o candidato deverá ser filiado ao partido, na circunscrição em que concorrer, pelo tempo que fôr fixado nos respectivos estatutos), combinado com o artigo 89, inciso II (Art. 89. Serão registrados: II - nos Tribunais Regionais Eleitorais os candidatos a senador, deputado federal, governador e vice-governador e deputado estadual). O rito a ser seguido pela convenção partidária foi estabelecido no capítulo III da Resolução.

<sup>272</sup> CE, art. 91, § 1º; Resolução, art. 41.

<sup>273</sup> Conforme o artigo 97 do CE. Ver também Resolução, art. 47; LC-5, art. 5º.

<sup>274</sup> RIBEIRO, Fávila. **Direito Eleitoral**. 1º ed. Rio de Janeiro: Forense, 1976, p. 110.

<sup>275</sup> RIBEIRO, Fávila. **Direito Eleitoral**. 1º ed. Rio de Janeiro: Forense, 1976, p. 140; 178. Nas palavras do doutrinador, inelegibilidade é o “direito a ser investido em cargos públicos *ius honorum*.” Ou seja, o direito a ser votado. Em conjunto com o direito de votar, compõe o *status civitatis*, isto é, “a capacidade política do cidadão, de participar ativa e passivamente da atividade estatal” (*idem*, p. 183).

presidente regional do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), o deputado estadual Natal Gale,<sup>276</sup> fez o requerimento do registro de candidato de FHC.<sup>277</sup>

Instruíam o processo os documentos listados no § 1º do art. 94 do Código Eleitoral: cópia da ata da convenção<sup>278</sup>, autorização do candidato<sup>279</sup>, certidão do cartório eleitoral<sup>280</sup>, folha-corrída<sup>281</sup> e declaração de bens.<sup>282</sup> Fernando Henrique Cardoso se filiou ao MDB em 10 de novembro de 1977,<sup>283</sup> ao retornar do exílio decorrente da demissão a que fora submetido em 29 de abril de 1969 (conforme Diário Oficial da União juntado à fl. 36). Estava listado, como suplente, Maurício Soares de Almeida.<sup>284</sup>

Seguindo o rito processual, o registro de candidatura de Fernando Henrique Cardoso foi encaminhado ao Procurador-Regional Eleitoral para verificação do preenchimento dos requisitos legais. O Procurador-Regional Eleitoral do estado de São Paulo, José Brenha Ribeiro, localizou um possível critério impeditivo e impugnou o registro de candidatura de FHC dentro do prazo e nos termos da legislação eleitoral.<sup>285</sup> Qual foi o argumento utilizado?

A Procuradoria interpretou sistematicamente a legislação autoritária presente nos Atos Institucionais e as demais leis baixadas pelo regime militar para chegar à seguinte conclusão: a pena

<sup>276</sup> Natal Gale era natural de Orlandia, interior de São Paulo. Durante o regime militar, sempre foi filiado ao MDB. Em 1968, foi eleito vereador em Campinas, reeleito em 1972. Eleito deputado estadual por São Paulo em 1974, foi presidente da mesa da ALESP e tornou-se presidente do MDB regional, responsável por medidas administrativas. Foi eleito deputado federal pelo MDB em 1978. Com a reformulação partidária, filiou-se ao PDS, legenda sucessora da Arena, pela qual reelegeu-se deputado federal em 1982. Ausentou-se na votação da emenda Dante de Oliveira. Na reunião do Colégio Eleitoral em 1985, votou em Tancredo Neves. Pelo PFL, tentou uma vaga de deputado federal constituinte em 1986, sem sucesso, afastando-se então do cenário político. (CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL. **Natal Gale**. In: \_\_\_\_\_. Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro. Disponível em: <https://www18.fgv.br/CPDOC/acervo/dicionarios/verbete-biografico/gale-natal>, acesso em 19 mar. 2024)

<sup>277</sup> Possibilidade prevista no artigo 94, caput, do CE. Era desnecessária a assinatura de um advogado.

<sup>278</sup> Autos, **registro de candidatura**, p. 17-18. Necessário para comprovar se o cidadão foi escolhido na convenção partidária com essa finalidade.

<sup>279</sup> Autos, **registro de candidatura**, p. 3. Uma declaração escrita, sem forma especial, na qual o candidato manifesta sua vontade de concorrer à eleição.

<sup>280</sup> Autos, **registro de candidatura**, comprovando que o registrando é eleitor (possui capacidade eleitoral ativa).

<sup>281</sup> Autos, **registro de candidatura**, p. 5. O inciso diz “Art. 94. V - com fôlha-corrída fornecida pelos cartórios competentes, para que se verifique se o candidato está no gozo dos direitos políticos”.

<sup>282</sup> Autos, **registro de candidatura**, p. 15. O inciso diz “Art. 94. VI - com declaração de bens, de que constem a origem e as mutações patrimoniais.” O objetivo é dar publicidade ao patrimônio do candidato e facilitar a transparência da arrecadação e dos gastos de campanha, melhorando o controle social sobre essas verbas.

<sup>283</sup> Portanto, FHC cumpria o prazo de filiação partidária previsto no art. 8º, II, da Resolução nº 10.424 (Somente poderão ser escolhidos candidatos para as eleições de 15 de novembro dos filiados ao Partido até 15 de novembro de 1977).

<sup>284</sup> Autos, **registro de candidatura**, p. 16. Maurício Soares de Almeida era advogado do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC. O registro de senador incluía também o registro de seu suplente. A respeito, ver art. 41, § 2º, da EC-1: Cada senador será eleito com seu suplente. Em interpretação sistemática, o art. 24 da Resolução explica que, se da votação resultarem dois candidatos a Senador, os instituidores das duas sublegendas, pela maioria de seus membros, indicarão um suplente para cada um dos candidatos; nesse caso o primeiro suplente do Partido será o candidato a Senador não eleito e o segundo o que houver sido registrado com o Senador eleito (Lei n. 6.534, art. 6º, § 1º). A situação paulista subsume-se perfeitamente a este artigo.

<sup>285</sup> CE, art. 97, § 2º.

de demissão imposta a Fernando Henrique Cardoso em 1969 ainda estaria produzindo efeitos, os quais teriam prazo de dez anos, tendo fim apenas em abril de 1979, ou seja, bem após as eleições. Por força de sanção de natureza administrativa, embora sem suspensão de direitos políticos, cominada com fundamento em Ato Institucional, o *status civitatis* do candidato teria sofrido uma diminuição quanto à capacidade eleitoral passiva (ou seja, quanto à elegibilidade), impossibilitando-o de candidatar-se à eleição em curso.<sup>286</sup> O candidato estava, segundo a tese da Procuradoria, inelegível.

Para embasar suas alegações, José Brenha Ribeiro trouxe jurisprudência do TSE e do Supremo Tribunal Federal (STF), no sentido de reconhecer implicitamente a constitucionalidade da LC-5, a Lei das Inelegibilidades. Para o Procurador, essas decisões constituíam “prejulgados para demais casos assemelhados, relativos ao mesmo pleito, consoante dispõe o art. 263 do Código Eleitoral.”<sup>287</sup>

Observamos aqui o início de uma construção argumentativa que, ao final dos julgamentos, acabará por criar jurisprudência, partindo do voto de desempate do presidente do TSE, José Alckmin. Ocorre que a jurisprudência que se criou foi desfavorável à tese da Procuradoria. A discussão inicial era sobre prazo de inelegibilidades de cidadãos punidos com base no AI-5. Quando, porém, a discussão chegou aos tribunais superiores, veremos que o debate jurídico foi mais elegante do que a mera gradação das penas.

A notícia da impugnação da candidatura de Fernando Henrique Cardoso foi bastante noticiada na imprensa escrita e não foi isenta de críticas. Eduardo Suplicy, candidato do MDB a deputado federal, fez a seguinte censura em edição da Folha de S. Paulo:<sup>288</sup>

---

<sup>286</sup> Autos, **impugnação**, p. 34.

<sup>287</sup> Autos, **impugnação**, p. 34. CE, Art. 263. No julgamento de um mesmo pleito eleitoral, as decisões anteriores sobre questões de direito constituem prejulgados para os demais casos, salvo se contra a tese votarem dois terços dos membros do Tribunal. Os prejulgados funcionavam como jurisprudência de observância obrigatória, desde que cumprissem os requisitos do artigo citado.

<sup>288</sup> SUPLICY, Eduardo M. Ato contra Cardoso prejudica trabalhador. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.054, 7 set. 1978, p. 7. Editorial da Folha propôs a seguinte reflexão:

“Tal medida arbitrária significa ainda que mais uma vez se golpeia o Estado de São Paulo. Aqui, é menos a figura pessoal do candidato que está em jogo, e mais o que sua candidatura apenas começava a representar.

“De fato, sob certos aspectos, a candidatura em questão atualizava politicamente o Estado de São Paulo, que passava a dispor enfim de uma candidatura à altura da complexidade de seu desenvolvimento e das questões sociais que atualmente enfrenta. Nesse sentido, o candidato emedebista ao Senado começava a representar o povo, não só diante das candidaturas existentes, como porque está sendo apoiado justo pelas forças sociais e políticas que foram excluídas dos negócios públicos durante década e meia. Conta menos que o candidato seja um intelectual de renome, nem por isso o golpe em sua candidatura deixará de afetar em primeiro lugar os trabalhadores. Ou melhor, conta muito que o candidato seja um intelectual de renome, pois a aliança que se configurava com a liderança mais combativa do operariado, esboçava justamente aquilo que os donos do poder mais temem: a união entre os que sabem e os que fazem.

“Tudo isso os autores da medida terão visto e pesado. A resposta, eles a terão em novembro.” (ILEGITIMIDADE. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.055, 8 set. 1978, p. 2).

O pedido de impugnação da candidatura ao Senado de Fernando Henrique Cardoso pelo Procurador-Geral da República constitui um ato da maior gravidade de iniciativa contra os anseios de democratização da maioria da população brasileira. Em especial, é uma medida que vem atingir profundamente os trabalhadores cujas lideranças mais autênticas resolveram apoiar Fernando Henrique, e ainda indicar, para a sua suplência, Maurício Soares, filho de trabalhador que conseguiu se tornar em brilhante advogado de causas trabalhistas dos mais ativos sindicatos de São Paulo.

O ato do Governo do presidente Ernesto Geisel, ao impedir que o mais brilhante pensador político brasileiro ingresse na vida político-partidária, é também uma punhalada em toda a comunidade universitária e intelectual paulista e brasileira, que via em Fernando Henrique uma esperança de renovação política que poderia contribuir substancialmente na construção da nova sociedade brasileira.

Não se pode compreender o porquê da arbitrariedade governamental em querer punir novamente aquele que foi aposentado, em 1969, só porque fazia seus alunos pensar muito e seriamente sobre os problemas sociais e políticos do Brasil; firmemente empenhados na democratização do Brasil, na adoção de medidas que venham a melhorar a distribuição da renda e no fim das injustiças sociais.

O pesquisador do CEBRAP e professor da PUC-SP, José Arthur Giannotti, em crítica geral ao “futuro finado MDB”, com sua dificuldade em acolher as novas formas de fazer política, que “tem-se revelado muito mais partido da oposição consentida pelo Governo [...] do que movimento profundo de renovação”, escreveu o seguinte sobre FHC:<sup>289</sup>

Política não é evangelização. Democracia é questão de aliança, de como juntar grupos de interesses populares capazes de configurar um programa no próprio ato de luta e de aliança – não há outro caminho para a hegemonia política. É por isso que nos interessa hoje promover políticos da mediação. Venham eles donde vierem: das camadas intelectuais, das lideranças operárias ou estudantis, serão por certo eleitos por um processo viciado pela Lei Falcão, pela máquina de propaganda do Governo, pela forma de representação burguesa, que isola cada eleitor na sua qualidade jurídica de cidadão para que não transpareça sua qualidade de membro das classes dominadas. Mas estamos num momento eleitoral em que a eleição é um fator fundamental para que todos saibam que as questões que o Brasil enfrenta são políticas e, de modo nenhum, técnicas ou militares. Nesse plano, o acordo é geral e faz-se unanimidade em torno de quem soube, nesses últimos anos, encarnar, como Fernando Henrique Cardoso, o intelectual de oposição.

A intelectualidade e a classe artística eram favoráveis à vitória de Fernando Henrique Cardoso. E houve protestos na imprensa escrita contra o processo no TRE: “está na hora do povo, isto é, de todos, exercerem pressão contra a impugnação da candidatura de Fernando Henrique ao Senado.” Quem escrevia conclamava os leitores a se mobilizarem para pressionar o Tribunal Eleitoral a não aceitar a impugnação, a escreverem cartas, telegramas, “tudo que possa, enfim, fazer

---

<sup>289</sup> GIANNOTTI, José Arthur. O voto cassado. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.071, 24 set. 1978, p. 3, grifo nosso.

o TRE compreender melhor a importância de sua decisão [...] enquanto se constitui um terço do Senado como ‘senadores biônicos’, muitos deles colhidos na escória política do País.”<sup>290</sup>

O MDB apresentou contestação, pelo diretório regional de São Paulo, assinada pelo delegado José Camargo.<sup>291</sup> A defesa apontou a inconstitucionalidade da LC-5 e solicitou essa declaração pelo Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo (TRE-SP). O motivo da inconstitucionalidade seria o desacordo da lei complementar com o artigo 151<sup>292</sup> da Emenda Constitucional nº 1/69 (EC-1), pois a LC-5 teria criado casos de inelegibilidade sem estabelecer seus prazos de cessação. Conforme a defesa, a norma do art. 151 da EC-1 seria peremptória, determinando ao legislador a “obrigação de emitir a Lei Complementar segundo os preceitos ali especificados, não o autorizando a fazê-lo pela metade, de forma incompleta, omissa ou defeituosa”,<sup>293</sup> inserindo-se dentre as normas imperativas de princípio institutivo de José Afonso da Silva.<sup>294</sup>

Vale ser lembrada, neste momento, a elaboração e posterior outorga da EC-1. Até 1967, a legislação autoritária do regime militar convivía com a Constituição liberal de 1946, embora seu texto tivesse sido radicalmente modificado pelos atos institucionais até então promulgados. Mas os militares encontravam-se diante de um impasse jurídico-constitucional. Depois da edição de quatro atos institucionais e demais normas da legislação revolucionária, surgiu como um impasse a existência de duas ordens constitucionais: a da Constituição de 1946 e aquela do preâmbulo do AI-1. No comentário de Marcelo Cattoni e Rafael Patrus, a partir da leitura dos preâmbulos dos Atos nºs 1 e 2, esse “impasse constitucional deu vida a um momento constituinte contínuo.”<sup>295</sup>

<sup>290</sup> PRIORIDADE política. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.065, 18 set. 1978, p. 2. Pela sigla utilizada, o comentarista em questão é Samuel Wainer, do Conselho Editorial da Folha de S. Paulo. Além dele, muitos intelectuais “saíram de uma posição até então passiva – na opinião de um jornalista – com relação a campanhas eleitorais e passaram a agir efetivamente no sentido de apoiar publicamente um candidato”. (REJEITADA impugnação de Fernando Henrique no TRE. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.066, 19 set. 1978, p. 4).

<sup>291</sup> José de Camargo era procurador do MDB perante o TRE-SP e o TSE. Foi um dos fundadores do MDB, regional São Paulo, pelo qual elegeu-se deputado federal em 1970, 1974 e 1978. Acusado de suborno, deixou a legenda e ingressou no PDS em 1979. Reeleito em 1982, faltou à votação da emenda Dante de Oliveira, mas apoiou Tancredo Neves para a Presidência. Seu último mandato como deputado federal foi na legislatura de 1986, pelo PFL (CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL. **José Camargo**. In: \_\_\_\_\_. Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro. Disponível em: <https://www18.fgv.br/CPDOC/acervo/dicionarios/verbete-biografico/jose-de-camargo>, acesso em 19 mar. 2023).

<sup>292</sup> Lei complementar estabelecerá os casos de inelegibilidade e os prazos dentro dos quais cessará esta, com vistas a preservar, considerada a vida pregressa do candidato (redação dada pela Emenda Constitucional nº 8, de 1977): I - o regime democrático; II - a probidade administrativa; III - a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego públicos da administração direta ou indireta, ou do poder econômico; e IV - a moralidade para o exercício do mandato, ~~levada em consideração a vida pregressa do candidato~~ (redação dada pela Emenda Constitucional nº 8, de 1977).

<sup>293</sup> Autos, **contestação**, p. 43.

<sup>294</sup> Autos, **contestação**, p. 43.

<sup>295</sup> CATTONI de OLIVEIRA, Marcelo Andrade; PATRUS, Rafael Dilly. Constituição e Poder Constituinte no Brasil pós-1964: o processo de constitucionalização brasileiro entre “transição e ruptura”. in **Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno**. Firenze: Giuffrè Editore, n. 45, 2016, p. 179.

Ainda nesse momento constituinte contínuo, em 1967 um Congresso mutilado pelos expurgos promovidos pelo regime, convocado extraordinariamente pelo AI-4, promulgou um novo texto constitucional, moldado a partir da vontade dos militares. Porém, a promulgação da constituição dos militares “não representou o estabelecimento da normalidade constitucional.”<sup>296</sup> Contudo, representou uma etapa para o estabelecimento de um espaço regulado de legitimação do regime, gerando estudos doutrinários a seu respeito, com críticas positivas ou negativas.

Em seguida à Constituição de 1967, os militares baixaram novas medidas de exceção: o AI-5 e a EC-1. Esta emenda foi outorgada pelos Ministros da Marinha de Guerra, do Exército e da Aeronáutica Militar, em uma situação de crise, com o Congresso fechado, depois de sofrer cassações pelo AI-5.<sup>297</sup> Ou seja, o país se encontrava novamente em um impasse constitucional dentro do contexto de “momento constituinte contínuo”, na expressão de Cattoni e Patrus. A EC-1 mutilou quase que em sua inteireza o texto da Constituição de 1967 e representou, na prática, uma nova carta constitucional, que também buscou prover uma aparência de normalidade democrática ao ordenamento jurídico quando incorporou o AI-5 em seu texto e validou os demais atos institucionais.<sup>298</sup> Comentando essa particularidade, afirmou Cristiano Paixão que, diferentemente da Constituição de 1967, na EC-1 o artigo 182 mantinha os atos institucionais e complementares em vigor, ou seja, não eram substituídos pelas novas regras constitucionais, mas nela incorporados. E, ainda: “[t]emos uma vigência concomitante de um ato institucional e uma emenda constitucional, ambas normas de exceção, que mantêm a circularidade interna – são intercambiáveis – e se prolongam no tempo. O AI-5 passa a ser um trunfo apto a ser invocado a qualquer momento.”<sup>299</sup>

Os considerandos da EC-1 trazem pistas sobre as relações balanceadas entre as normas revolucionárias. Cristiano Paixão apontou, com clareza, que entre os atos institucionais e a nova Constituição não existia hierarquia ou subordinação bem definidas: “um tipo de ato corrobora a

---

<sup>296</sup> CATTONI de OLIVEIRA, Marcelo Andrade; PATRUS, Rafael Dilly. Constituição e Poder Constituinte no Brasil pós-1964: o processo de constitucionalização brasileiro entre “transição e ruptura”. in **Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno**. Firenze: Giuffrè Editore, n. 45, 2016, p. 179.

<sup>297</sup> O pontapé da crise foi a morte de Costa e Silva, o segundo general presidente, antes do término do mandato. Os militares não desejavam que Pedro Aleixo, seu vice civil, tomasse posse e completasse o tempo que restava. Assim, em uma manobra, investiram-se momentaneamente no comando do Executivo federal até que fosse escolhido o próximo presidente militar.

<sup>298</sup> CATTONI de OLIVEIRA, Marcelo Andrade; PATRUS, Rafael Dilly. Constituição e Poder Constituinte no Brasil pós-1964: o processo de constitucionalização brasileiro entre “transição e ruptura”. in **Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno**. Firenze: Giuffrè Editore, n. 45, 2016, p. 180.

EC-1, art. 182. Continuam em vigor o Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, e os demais Atos posteriormente baixados. Parágrafo único. O Presidente da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, poderá decretar a cessação da vigência de qualquer desses Atos ou dos seus dispositivos que forem considerados desnecessários.

<sup>299</sup> PAIXÃO, Cristiano. Entre regra e exceção. Normas constitucionais e atos institucionais na ditadura militar brasileira. in **História do Direito**: RHD. Curitiba, v. 1, n. 1, jul-dez de 2020, p. 235. Esse trunfo ao qual se refere o autor será usado justamente por Geisel para baixar o Pacote de Abril, em 1977.

vigência da outra espécie normativa”, em uma espécie de circularidade que legitima a existência das duas normas.<sup>300</sup> De onde a junta militar retirou a legitimidade do seu “poder constituinte”?

Primeiro, os ministros se afirmaram como detentores do Poder Executivo, com base no § 1º, artigo 2º do AI-5 e no artigo 3º do AI-16.<sup>301</sup> Após, referem-se ao recesso do Congresso Nacional decretado por Costa e Silva em 1968, com fundamento no AI-5. Então, investem-se no Poder Constituinte, pois, “decretado o recesso parlamentar, o Poder Executivo Federal fica autorizado a legislar sobre todas as matérias, conforme o disposto no § 1º do artigo 2º do Ato Institucional nº 5”, lembrando que emendas constitucionais estão listadas no artigo referente ao processo legislativo (art. 49, I, da Constituição de 1967).

Dessa leitura, reconhecemos aquela circularidade que permeava as normas da legislação autoritária e que foi utilizada ora para fornecer (de baixo para cima), ora para reconhecer (de cima para baixo) a legitimidade entre atos e normas constitucionais autoritárias.

Voltando ao texto da defesa, o MDB afirmou que a LC-5 criou restrições de direitos individuais além dos limites e fora das condições determinadas pela Constituição, caracterizando outro ponto de inconstitucionalidade da lei.<sup>302</sup> Como precedente, citou acórdão do TRE-SP que concedeu o registro de candidatura a Roberto Cardoso Alves, cuja discussão de mérito é a mesma – o prazo de inelegibilidade.<sup>303</sup>

Ainda de acordo com a defesa, existira uma assimetria de penalidades entre i) suspensão de direitos políticos e ii) demais "sanções revolucionárias" previstas nos Atos Institucionais. Essas últimas são aquelas meramente administrativas, sem suspensão de direitos políticos. Se há variação de penalidades, para a defesa deveria também existir uma variação de prazos a serem cominados. Para as sanções mais graves aplicam-se dez anos de inelegibilidades, portanto, pela lógica, para sanções de gravidade média e mínima aplicam-se prazos médios e mínimos.<sup>304</sup> Portanto, cumpre dosar a inelegibilidade de acordo com as circunstâncias do caso.

---

<sup>300</sup> PAIXÃO, Cristiano. Entre regra e exceção. Normas constitucionais e atos institucionais na ditadura militar brasileira. in **História do Direito**: RHD. Curitiba, v. 1, n. 1, jul-dez de 2020, p. 234.

<sup>301</sup> Em verdade, a narrativa dos militares se estendia para além desses dois atos. Observando os considerandos do AI-16, podemos ler que o Marechal Costa e Silva se encontrava doente e indisposto a reassumir a chefia do Poder Executivo federal e que, por isso, “manifestou desejo de que se promovesse a sua substituição no cargo”, com o conhecimento de sua família. Os militares narravam que “os superiores interesses do País” determinavam o imediato preenchimento da presidência e que, para isso, o artigo 1º do AI-12 atribuía aos ministros militares a substituição temporária do Presidente da República. Portanto, naquele AI-16, a um só golpe, os três ministros militares declararam a vacância do cargo de presidente, de vice-presidente, colocaram-se no Palácio do Planalto e determinaram o rito eleitoral para a eleição indireta a escolher o próximo militar presidente. Suspenderam a vigência do art. 80 da Constituição de 1967, que estabelecia a linha sucessória da presidência (o Presidente da Câmara dos Deputados, o Presidente do Senado Federal e o Presidente do STF).

<sup>302</sup> Autos, **contestação**, p. 44.

<sup>303</sup> Autos, **contestação**, p. 50.

<sup>304</sup> Aqui foi feita uma leitura liberal do artigo 4º do AI-5 e seus correspondentes nos atos 1 e 2.

Se for aplicada a LC-5, o prazo para a pena de demissão, uma sanção leve, deve ser aquele mínimo, de até 4 anos. Isso porque a demissão é uma penalidade mais branda que as demais e não tirou os direitos políticos do candidato, não havendo, portanto, qualquer causa de inelegibilidade remanescente.

No mérito, o argumento apresentado pelo MDB tratou da elegibilidade do candidato. Para a defesa, FHC “nunca foi inelegível”. O motivo alegado refere-se à ausência dos motivos ou de qualquer comentário no ato que o aposentou “nas funções docentes que exercia na Universidade de São Paulo, fundado no Ato Institucional nº 5, de 13.12.68.” O ato de demissão foi conciso e “limitou-se a adotar providência de caráter administrativo, mantendo integrais, por outro lado, os direitos políticos do impugnado”.<sup>305</sup>

Na arguição da defesa, seria impossível indicar qualquer das finalidades previstas no art. 151 da EC-1 no ato que aposentou Fernando Henrique Cardoso, devido a essa ausência de motivação. O candidato não poderia ser considerado inelegível, nessa linha de raciocínio.

Por sua vez, Fernando Henrique Cardoso constituiu advogados particulares,<sup>306</sup> que apresentaram contestação para contribuir na defesa,<sup>307</sup> o que foi notícia nas páginas internas da Folha de S. Paulo, que chegou a publicar trechos da contestação. As alegações, em síntese, são praticamente as mesmas trazidas pelo MDB: inexistência de prejulgado; inconstitucionalidade da LC-5; caso a inconstitucionalidade da lei complementar não seja declarada, necessidade de gradação das sanções institucionais.

Em entrevista à FSP, Arnaldo Malheiros Filho, advogado contratado por Fernando Henrique para atuar em sua defesa perante o Tribunal Regional Eleitoral-SP, salientou que “não é razoável que punições de gravidade diferente, como cassação e aposentadoria tenham a mesma consequência, que é a inelegibilidade por dez anos, como argumentam os autores da impugnação”. Malheiros ainda acrescentou que, “buscando conciliar a omissão da lei com relação à falta de prazo de cessação da inelegibilidade, os tribunais têm entendido que esta nunca pode ser superior a dez anos, porque esse é o maior prazo de duração de pena imposta pela Revolução, que é o caso de cassação dos direitos políticos.”<sup>308</sup>

---

<sup>305</sup> Autos, **contestação**, p. 47.

<sup>306</sup> Fernando Henrique Cardoso constituiu os seguintes advogados de São Paulo: Arnaldo Malheiros Filho (OAB-SP 6977) e Francisco Octávio de Almeida Prado (OAB-SP 26504) (Autos, **procuração**, p. 88). Para a Folha de S. Paulo, FHC revelou que “havia contratado, segundo ele, o melhor advogado eleitoral de São Paulo, Arnaldo Malheiros Filho” (‘PEDIDO renova meu ânimo para a luta’. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.055, 8 set. 1978, p. 4).

<sup>307</sup> Autos, **contestação FHC**, p. 52-87.

<sup>308</sup> “CARDOSO é elegível”, diz advogado. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.056, 9 set. 1978, p. 5. Outro advogado eleitoral de renome, Antônio Tito Costa, opinou no sentido de que a Justiça Eleitoral “deverá indeferir o pedido de impugnação da candidatura do professor Fernando Henrique Cardoso ao Senado, pelo MDB, pois não há expresso na legislação vigente que autorize sua acolhida pelos nossos Tribunais”. Até porque “a Constituição atual, no artigo 154, ao estabelecer os casos de suspensão de direitos políticos perante o Supremo Tribunal Federal, em processo

Os advogados de FHC sustentaram serem inaplicáveis como prejudgados os acórdãos trazidos pela Procuradoria. Afinal, estes acórdãos continham matéria fática e jurídica diversa da dos autos, eis que a situação fática dos candidatos desses acórdãos tratava de sanções de *outros* Atos Institucionais, ou seja, não se assemelhavam ao caso concreto (cuja sanção teve como base o AI-5).<sup>309</sup>

A defesa reiterou a inconstitucionalidade da LC-5 a partir da executoriedade das normas constitucionais. Socorreu-se das classificações de José Afonso da Silva (teoria tripartite - normas de eficácia plena, contida e limitada) e de Pontes de Miranda (normas bastantes em si ou não bastantes em si)<sup>310</sup> para argumentar que o art. 151 da EC-1 seria uma norma de eficácia limitada (ou não bastante em si), ao informar o legislador ordinário que “Lei complementar estabelecerá os casos de inelegibilidade e os prazos dentro dos quais cessará esta”. Por isso, necessitava de outra norma (a LC-5) para produzir seus efeitos.

Argumentaram, ainda, que a LC-5, em seu art. 1º, inciso I, alínea *b*, não atendeu às condições estabelecidas pela norma constitucional. Portanto, era formal e materialmente inconstitucional, por não fixar o prazo de cessação das inelegibilidades.<sup>311</sup>

---

regular com amplo direito de defesa, prevê que o prazo de suspensão de direitos políticos deverá mediar entre dois e dez anos. Ora, no caso do professor Fernando Henrique Cardoso, ele não teve os seus direitos políticos suspenso e vê impugnado o pedido de seu registro apenas por ter sido aposentado na cátedra da Universidade de São Paulo” (TITO Costa: Cardoso não será impugnado. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.060, 13 set. 1978, p. 4). Essa tese separando a suspensão de direitos políticos das demais penalidades foi utilizada por Tito Costa quando defendeu Cardoso Alves, Yukishigue Tamura e Israel Dias Novaes perante a Justiça Eleitoral, em 1970. Sobre o tema, ver: GORDILHO, Maria Celina Monteiro. **Cassação de mandato, suspensão de direitos políticos e inelegibilidade: relações entre direito e política no regime militar brasileiro (1968 – 1970)**. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília.

<sup>309</sup> Autos, **contestação FHC**, p. 54-55.

<sup>310</sup> As classificações são bem parecidas, na realidade; a teoria que dividiu as normas em três chegou mais próxima de nós, no presente. Como a classificação de Pontes de Miranda ficou no passado, trazemos em rodapé, como curiosidade:

“Uma das classificações mais importantes, sobretudo quando se atende ao caráter social das Constituições contemporâneas, bem como ao regime de rigidez das Constituições, é a que distingue as regras jurídicas em *regras jurídicas bastantes em si*, *regras jurídicas não-bastantes em si* e *regras jurídicas programáticas*. Rigorosamente, o que se deve ter em vista é a dicotomia das regras jurídicas em bastantes em si e não-bastantes em si; porque tanto umas quanto as outras podem ser simplesmente programáticas.

“Quanto uma regra se basta, por si mesma, para sua incidência, diz-se bastante em si, *self-executing*, *self-acting*, *self-enforcing*. Quando, porém, precisam as regras jurídicas de regulamentação, porque, sem a criação de novas regras jurídicas, que as completem ou suplementem, não poderiam incidir e, pois, ser aplicadas, dizem-se não bastantes em si.

“Regras jurídicas programáticas são aquelas em que o legislador, constituinte ou não, em vez de edictar regra jurídica de aplicação concreta, apenas traça linhas diretoras, pelas quais se hão de orientar os poderes públicos. A legislação, a execução e a própria justiça ficam sujeitas a êsses ditames, que são como programas dados à função legislativa” (MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967**; com a Emenda n. 1 de 1969. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987, Tomo I (arts. 1º-7º), p. 126-127). Nessa classificação, o art. 151 da EC-1 seria uma regra jurídica não-bastante em si e necessitava de uma norma de regulamentação.

<sup>311</sup> Afinal, o caput do art. 151 da EC-1 informa que “Lei complementar estabelecerá os casos de inelegibilidade e os prazos nos quais cessará esta [...]”, não tendo a LC-5 cumprido a parte em destaque. De acordo com a argumentação da defesa, o art. 151 da EC-1 tem conteúdo imperativo ou impositivo, característica das normas programáticas.

De acordo com a argumentação da defesa, o art. 151 da EC-1 possuía conteúdo imperativo ou impositivo, característica das normas programáticas. Desobedecida pelo Congresso, que fora omissivo ao escrever a lei complementar sob exame, a condição imposta pela EC-1, a LC-5 tornou-se formalmente inconstitucional.<sup>312</sup>

Não obstante – e aqui apareceu argumento interessante, que mesclava conceitos de Poder Constituinte e hierarquia de normas –, a LC-5 seria também materialmente inconstitucional, partindo da interpretação da imperatividade contida no art. 151 da EC-1. Isso porque, “ficando a lei aquém, ou além, dos limites ou dos preceitos que lhe foram impostos, estará caracterizada a sua inconstitucionalidade material. Assim agindo, o legislador pratica autêntico desvio de finalidade, abusando do poder que lhe foi delegado pela Lei Maior”.<sup>313</sup>

No argumento da defesa, o Constituinte da EC-1 era detentor do Poder Revolucionário, que “tudo pode”. Podia, na sua liberdade, ter determinado os prazos de inelegibilidade na própria EC-1, mas preferiu não o fazer, remetendo essa função para a lei complementar. Também “podia, como ainda pode, dado que, não obstante os intuitos sempre proclamados - e não concretizados - de retorno ao Estado de Direito, vige em sua plenitude o ato máximo de exceção, mantido em vigor no corpo da Lei Suprema outorgada por aquele mesmo Poder [Revolucionário].”<sup>314</sup>

A defesa bem manejou os conceitos de Estado de Direito, Poder Revolucionário e exceção. Não se está em um Estado de Direito, pois “vige em sua plenitude o ato máximo de exceção”, que não é indicado pela defesa mas provavelmente é o AI-5, por ter sido mantido em vigor pela EC-1.<sup>315</sup> Utilizando os preâmbulos dos AI-1 e do AI-5 e o voto do Ministro Luiz Gallotti no REE 71293, a defesa propôs o seguinte raciocínio: i) a Revolução pretende o restabelecimento da ordem democrática no País; ii) tudo o que almejar à preservação da ordem democrática preserva os fins da Revolução; iii) nem tudo o que tem por objetivo preservar a Revolução procura preservar a ordem democrática.<sup>316</sup> Mas “a Revolução continua e tudo pode”.<sup>317</sup>

---

<sup>312</sup> Autos, **contestação FHC**, p. 58.

<sup>313</sup> Autos, **contestação FHC**, p. 62.

<sup>314</sup> Autos, **contestação FHC**, p. 63.

<sup>315</sup> Autos, **contestação FHC**, p. 63.

EC-1, Art. 182. Continuam em vigor o Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, e os demais Atos posteriormente baixados. Lembramos que a EC-1 foi outorgada pelos Ministros da Marinha de Guerra, do Exército e da Aeronáutica durante o recesso a que o Congresso Nacional foi submetido após o AI-5.

<sup>316</sup> Autos, **contestação FHC**, p. 63. Nos termos da defesa: “Com efeito, entre esses princípios [do art. 151 da EC-1], o primeiro (e único que poderia ser eventualmente invocado para justificar o dispositivo inquinado de inconstitucional) está o que manda preservar o regime democrático. Ora, alijar alguém da atividade político-partidária, amputando-lhe em parte o jus civitatis, mediante o impedimento a sua elegibilidade, por fato que não tenha importado em atividade contrária ao regime democrático, certamente não constitui medida de preservação desse regime”.

<sup>317</sup> Autos, **contestação FHC**, p. 65.

Pode outorgar ao País uma Constituição, como fez em 1969, como pode emendá-la, como fez em 1977. Podia também, como proclamou desde a edição de seu primeiro Ato Institucional, autolimitar-se. E pode, indiscutivelmente, impor limitações ao Poder Legislativo. Este é que não pode ser mais revolucionário do que a própria Revolução e criar além do que ela quis que se criasse, em matéria de inelegibilidades.

Se a Revolução continuava e tudo podia, como essa situação seria interpretada em matéria de hierarquia de leis? Afinal, a declaração de inconstitucionalidade das leis perpassa por analisar sua posição no ordenamento jurídico face à Constituição, mesmo no contexto excepcional em que se vivia juridicamente.

Esse tipo de dúvida levou à seguinte conclusão da defesa: a inconstitucionalidade material da LC-5 decorre do *princípio da supremacia da Constituição* (grifo nosso).<sup>318</sup> A LC-5 se sobrepôs aos limites da Revolução que se autolimitara, criando uma inelegibilidade eterna que nem a Constituição nem a Revolução haviam imaginado, exorbitando de suas funções e dos poderes que lhe foram conferidos.<sup>319</sup>

Na teoria constitucional moderna, este princípio não existiria sem a ideia de forma constitucional, que, conforme Luhmann, demanda a diferença entre direito e política, sendo que a constituição serve como distinção dos conceitos e, ao mesmo tempo, a junção dos mesmos. Em um dado ordenamento jurídico, observa-se a diferença estruturante e hierárquica entre norma fundamental – a constituição – e norma infraconstitucional. A norma constitucional sempre será superior a todas as outras, que dela tiram seu fundamento de validade.

Contudo, como observam Paixão e Carvalho, em uma ditadura a “forma constitucional se diluiu” depois de tantas modificações na ordem constitucional por meio de atos institucionais e constituições sem poder constituinte originário.<sup>320</sup> A defesa, porém, arraigou-se na ideia de supremacia constitucional, para sustentar sua tese.

Sobre o conceito de sanção, a defesa estabeleceu que aposentadoria, medida aplicada ao candidato, “não se enquadra no art. 1º, inciso I, letra *b*, da Lei Complementar nº 5”,<sup>321</sup> pois não há sanção sem ato ilícito. A aposentadoria de Fernando Henrique Cardoso teve fundamento nos §§ 1º e 2º do art. 6º do AI-5, por Decreto Presidencial de 29 de abril de 1969, *sem qualquer motivação*.<sup>322</sup> A defesa indagou se esse ato do regime teria o caráter de sanção indispensável à subsunção do ato

<sup>318</sup> A defesa mencionou que a formulação desse princípio se deve ao Chief Justice Marshall, cujo apud se deve a Manoel Gonçalves Ferreira Filho, no livro *Direito Constitucional Comparado* (Autos, **contestação FHC**, p. 68).

<sup>319</sup> Autos, **contestação FHC**, p. 67-68.

<sup>320</sup> PAIXÃO, Cristiano; CARVALHO, Claudia Paiva. Mudança constitucional, luta política e o caminho para a democracia: uma análise do “emendão” de 1982. In: **História do Direito**: RHD. Curitiba, v. 2, n. 3, jul-dez de 2021, p. 316.

<sup>321</sup> Autos, **contestação FHC**, p. 69.

<sup>322</sup> Autos, **contestação FHC**, p. 71, grifo nosso.

à norma da LC-5 e concluíram que aposentadoria não é sanção, pois esta é uma consequência a um ato ilícito. Explicaram que norma de exceção, como o AI-5, exige interpretação restritiva, e demandaram uma interpretação sistemática da Constituição.

A defesa concordou, por fim, com a argumentação do MDB quanto à necessidade de se estabelecer um critério de gradação das sanções revolucionárias e que, na omissão do legislador, o judiciário venha a estabelecer esse critério, como já vinha fazendo em outros casos de candidatos atingidos por sanções dos AI-1 e AI-2.

Importante notar, na contestação de Fernando Henrique Cardoso, o uso dos instrumentos autoritários em favor da defesa da própria democracia e dos instrumentos democráticos, como o direito ao voto, do devido processo, dos instrumentos jurídicos. E como os advogados de defesa bem utilizaram os instrumentos de exceção, em especial os atos institucionais e seus preâmbulos, para defender o regime democrático e defender, igualmente, a declaração de inconstitucionalidade de uma lei feita por um Congresso sob o jugo do regime militar. Esse uso dos institutos e categorias jurídicas reforça a ideia de a ditadura “não existiria sem o conjunto de textos, símbolos e ritos do direito.”<sup>323</sup>

## 2.2 O JULGAMENTO NO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL - SP

Devido aos prazos exíguos da Justiça Eleitoral, a impugnação da Procuradoria Eleitoral foi julgada pelo TRE-SP em 18 de setembro de 1978.<sup>324</sup>

Nessa data, um grupo de artistas e intelectuais apoiadores de FHC iria promover um ato público, em favor da sua candidatura. No grupo estavam, dentre outros, Florestan Fernandes, Lygia Fagundes Teles, Chico Buarque, Sérgio Buarque de Hollanda, Gianfrancesco Guarnieri, Francisco Weffort, Regina Duarte, Antônio Cândido e Almino Afonso.<sup>325</sup>

À época, os Tribunais Regionais eram compostos de sete juízes, assim definidos:<sup>326</sup>

---

<sup>323</sup> PAIXÃO, Cristiano. Entre regra e exceção. Normas constitucionais e atos institucionais na ditadura militar brasileira. *in* **História do Direito**: RHD. Curitiba, v. 1, n. 1, jul-dez de 2020, p. 239.

Cristiano Paixão chegou a essa conclusão ao estudar as relações entre regra e exceção entre as normas constitucionais e os atos institucionais no regime militar. Não apenas o regime “mobilizou conceitos, institutos e categorias típicas da teoria do estado e do direito constitucional”, como a resistência à ditadura “também envolveu a mobilização de conceitos e categorias jurídicas.”

<sup>324</sup> Autos, p. 89.

<sup>325</sup> FERNANDO Henrique envia sua contestação ao TRE. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.062, 15 set. 1978, p. 4.

<sup>326</sup> Artigo 25 do CE.

- I - mediante eleição em escrutínio secreto:
- a) de três juízes escolhidos pelo Tribunal de Justiça dentre os seus membros;
  - b) de dois juízes escolhidos pelo Tribunal de Justiça dentre os juízes de direito;
- II - por nomeação do Presidente da República de dois dentre seis cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada, que não sejam incompatíveis por lei, indicados pelo Tribunal de Justiça.
- [...]
- § 2º A lista não poderá conter nome de magistrado aposentado ou de membro do Ministério Público. (Redação dada pela Lei nº 4.961, de 1966)

Notamos que a Justiça Eleitoral não possui quadro próprio de juízes, em nenhuma instância (veremos a organização do TSE em momento oportuno), sendo composta de membros de outros tribunais ou da sociedade civil em mandatos periódicos. Para Fávila Ribeiro,<sup>327</sup>

A rotatividade na composição dos órgãos da Justiça Eleitoral é recomendada como eficiente esquematização institucional, devendo ser conservada como medida de sabedoria política,  
A atividade política, como o controle sobre o processo político, deve obedecer às mesmas leis das variações periódicas.

O extrato da ata às p. 90-91 informa que o TRE-SP era integrado, à época do julgamento, pelos seguintes juízes: Des. Pacheco de Mattos, Des. Bomfim Pontes, Dr. Tomaz Rodrigues, Dr. Celso Neves, Dr. Vieira de Moraes, Dr. Pereira Gomes e Dr. Theotonio Negrão, todos presentes à sessão.<sup>328</sup> Informa, ainda, que a decisão final da Corte foi pela rejeição da impugnação e, portanto, pelo deferimento do registro do candidato, vencido o relator, Des. Bomfim Pontes, tendo sido designado para redigir o acórdão o Dr. Theotonio Negrão. Os julgamentos nos Tribunais Regionais são realizados por maioria de votos, em sessão pública, presentes a maioria dos membros do Tribunal, conforme redação do artigo 28 do CE.

Averiguamos, nesta seção, como cada magistrado analisou e manuseou os conceitos trazidos pela impugnação e pela defesa para chegar às conclusões a que, individualmente, chegou.

O voto de Theotonio Negrão,<sup>329</sup> juiz da classe dos juristas, prevaleceu entre os membros do TRE-SP, e foi pelo deferimento do pedido de registro do candidato FHC e de seu suplente, Maurício Soares de Almeida. O relator sustentou que a aposentadoria, com base em qualquer dos Atos Institucionais, não acarreta, por si só, nenhuma restrição aos direitos políticos, dentre os quais o mais importante é o direito de ser votado.

<sup>327</sup> RIBEIRO, Fávila. **Direito Eleitoral**. 1º ed. Rio de Janeiro: Forense, 1976, p. 95.

<sup>328</sup> Utilizamos os títulos de cada juiz conforme o próprio Tribunal dispôs.

<sup>329</sup> Theotonio Negrão era advogado paulista, membro da Associação dos Advogados de São Paulo (AASP), tendo criado e formatado seu boletim. Foi conselheiro do IASP – Instituto dos Advogados de São Paulo. Processualista, criou o livro de consulta “Código de Processo Civil e legislação processual em vigor” (fonte: <https://www.tre-sp.jus.br/institucional/composicao-do-tribunal/juizes-efetivos/theotonio-negrao>, acesso em 7 maio 2023.).

No relatório (item 1. do voto), ele refutava o argumento da defesa, de que demissão não é sanção. Segundo o juiz, os §§ 1º e 2º do art. 6º do AI-5, combinados com o art. 1º, I, *b*, da LC-5, permitem concluir que são sanções todos os atos ali transcritos, dentre os quais aposentadoria de servidores públicos. Nestes termos, FHC seria “desenganadamente inelegível”,<sup>330</sup> por ter sido aposentado com base no art. 6º do AI-5, não tendo ainda passado dez anos desse evento. Esses dez anos teriam sido uma construção jurisprudencial (para “abrandar o rigor dos textos demasiados severos, entendeu ser o máximo de duração de qualquer punição revolucionária, salvo a suspensão de direitos políticos, porque a esta se refere expressamente, para torná-la por tempo indeterminado, o art. 185 da Constituição, ainda em vigor”<sup>331</sup>).

No voto (itens 2. e seguintes do voto), Theotônio salientou que sanções são penalidades, pois foram as punições impostas pela “Revolução”, conforme assim descritas pelo “legislador revolucionário” nos atos institucionais.<sup>332</sup> O juiz ressaltou que FHC foi aposentado com base no AI-5, sem qualquer fundamentação, pois o ato a dispensava. Além da aposentadoria, nenhuma outra sanção lhe foi imposta pela “Revolução”.<sup>333</sup> A partir dessa premissa, Theotônio passou a analisar se outra sanção, ou seja, a inelegibilidade, poderia ter sido aplicada a FHC.

Após estabelecer que só existem os tipos de inelegibilidade estabelecidos na Constituição previstos nos arts. 147 a 151 da EC-1, Theotônio concluiu que o art. 1º, I, *b*, da LC-5, excedeu a permissão constitucional ao prescrever que suas sanções determinem a inelegibilidade dos punidos. Na visão do juiz, esse dispositivo da lei complementar “é claramente *contrário* à Constituição, na medida em que transpõe os limites prescritos pelo art. 151, ‘caput’, da nossa Lei Maior” (grifo nosso).<sup>334</sup>

Percebemos como Theotônio abordou a questão sob o ponto de vista da hierarquia entre a lei complementar e a constituição, que havia sido levantado inicialmente pela defesa. Ele apresentou duas soluções possíveis: “dar-lhe (ao dispositivo da lei complementar) uma exegese que não ofenda o texto constitucional” ou declarar a inconstitucionalidade da norma.<sup>335</sup>

---

<sup>330</sup> Autos, **acórdão TRE-SP**, p. 92.

<sup>331</sup> Autos, **acórdão TRE-SP**, p. 92.

<sup>332</sup> Autos, **acórdão TRE-SP**, p. 93.

<sup>333</sup> Autos, **acórdão TRE-SP**, p. 94.

<sup>334</sup> Autos, **acórdão TRE-SP**, p. 95.

<sup>335</sup> Autos, **acórdão TRE-SP**, p. 95. A nosso ver, na teoria constitucional contemporânea, a primeira solução, que será utilizada também no TSE, seguiria o princípio da interpretação conforme à Constituição. O princípio recomenda que os magistrados, “em face de normas infraconstitucionais de múltiplos significados, escolham o sentido que as torne constitucionais e não aquele que resulte na sua declaração de inconstitucionalidade,” e, conforme analisaremos o conteúdo dos acórdãos, é isso o que alguns ministros e magistrados fazem com a LC-5 (MENDES, Gilmar. COELHO, Inocêncio Mártires. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 112).

Para ele, a chave da questão encontra-se no decreto de aposentadoria, no caso dos aposentados com base no AI-5. Caso o decreto tivesse substrato em uma das causas de inelegibilidade do caput do art. 151 da EC-1, a inelegibilidade seria então aplicável. Contudo, caso o decreto tivesse silenciado a respeito ou houvesse invocado razão alheia ao teor do artigo mencionado, não prevaleceria a inelegibilidade.<sup>336</sup>

Vejamos novamente o art. 151 da EC-1:

Art. 151. Lei complementar estabelecerá os casos de inelegibilidade e os prazos nos quais cessará esta, com vistas a preservar, considerada a vida progressiva do candidato: (Redação da pela Emenda Constitucional nº 8, de 1977)

I - o regime democrático;

II - a probidade administrativa;

III - a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego públicos da administração direta ou indireta, ou do poder econômico; e.

IV - a moralidade para o exercício do mandato. (Redação da pela Emenda Constitucional nº 8, de 1977)

Theotonio Negrão procedeu a uma interpretação sistemática no sentido de que quando forem aplicadas, as sanções previstas na lei complementar feita a partir do art. 151 da EC-1 devem promover ou se referir a pelo menos um dentre os quatro motivos ali taxativamente indicados.

Ausente, do ato de aposentadoria de FHC, qualquer motivação, Theotonio julgou inaplicável o art. 1º, I, *b*, da LC-5, ao caso concreto,<sup>337</sup> portanto considerou FHC elegível. Afastou, no entanto, a declaração de inconstitucionalidade, por isso lhe deu uma interpretação que se amolda aos conformes da Constituição.

Dessa maneira, o magistrado refutou a tese da defesa de que a ausência de fundamentação seria causa de inconstitucionalidade, pois, para Theotonio, o AI-5 dispensaria a necessidade de justificar a sanção. Lendo o art. 6º do AI-5, realmente não encontramos nenhuma menção à necessidade de justificativa dos atos sancionatórios ali descritos:

---

<sup>336</sup> Autos, **acórdão TRE-SP**, p. 96.

<sup>337</sup> Art. 1º - São inelegíveis:

I - para qualquer cargo eletivo:

a) os inalistáveis;

b) os que hajam sido atingidos por qualquer das sanções previstas no § 1º do art. 7º e no art. 10 do Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964; no parágrafo único do art. 14 e no art. 15 do Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965; no art. 4º e nos §§ 1º e 2º do art. 6º do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968;

Art. 6º - Ficam suspensas as garantias constitucionais ou legais de: vitaliciedade, inamovibilidade e estabilidade, bem como a de exercício em funções por prazo certo.

§ 1º - O Presidente da República poderá mediante decreto, demitir, remover, aposentar ou pôr em disponibilidade quaisquer titulares das garantias referidas neste artigo, assim como empregado de autarquias, empresas públicas ou sociedades de economia mista, e demitir, transferir para a reserva ou reformar militares ou membros das polícias militares, assegurados, quando for o caso, os vencimentos e vantagens proporcionais ao tempo de serviço.

A competência para emitir o decreto de aposentadoria (ou demais sanções) era exclusiva do Presidente da República, à época dos fatos o General Costa e Silva, a “única pessoa que poderia esclarecer as razões de seu ato, não cabendo ao Poder Judiciário fazê-lo por mera presunção, ainda que veemente”.<sup>338</sup> Ou seja, para Theotonio o Poder Judiciário não teria o papel de integrar qualquer ato do Poder Executivo, cabendo-lhe apenas interpretar a lei e aplicá-la ao fato concreto. E, ao interpretar a LC-5 com o AI-5 e a EC-1, Theotonio procedeu a uma interpretação sistemática das normas.

Um último ponto merece ser destacado do voto do relator. Theotonio afastou o argumento, levantado pela Procuradoria, da aplicação do art. 263<sup>339</sup> do CE. Isso porque ele considerava inexistirem prejulgados aplicáveis ao caso dos autos, pois, “[n]este pleito, o Egrégio Tribunal Regional Eleitoral ainda não apreciou hipótese semelhante à dos autos”, requisito essencial para a formação do prejulgado (grifo nosso).<sup>340</sup>

No caso Simão Kerimion,<sup>341</sup> decidiu-se que, após dez anos de sanção “revolucionária”, não mais prevalece a sanção da LC-5, portanto o candidato era elegível. Já no caso Cardoso Alves,<sup>342</sup> decidiu-se que se o candidato havia sofrido a pena de cassação de mandato e a de aposentadoria, a inelegibilidade cessava com o término do mandato, e não após dez anos de aposentadoria.

O voto do Dr. Vieira de Moraes,<sup>343</sup> da classe dos magistrados, foi breve, seguindo o relator. Para tanto, citou como precedentes o acórdão 74.667 (caso Simão Kerimion) e o RE 75.403 (caso

<sup>338</sup> Autos, **acórdão TRE-SP**, p. 97.

<sup>339</sup> Art. 263. No julgamento de um mesmo pleito eleitoral, as decisões anteriores sobre questões de direito constituem prejulgados para os demais casos, salvo se contra a tese votarem dois terços dos membros do Tribunal.

<sup>340</sup> Autos, **acórdão TRE-SP**, p. 97.

<sup>341</sup> Nos termos do previsto no art. 151 da Constituição Federal, cumpria ao legislador de lei complementar estabelecer prazo de cessar a inelegibilidade do cidadão. Sendo, nesse particular, omissivo o legislador, admite-se que o prazo de cessação de inelegibilidade seja, por construção, fixado pela jurisprudência. Não ha inelegibilidade por tempo indeterminado, na espécie. Recurso não conhecido. Recurso Especial Eleitoral nº 5053, Acórdão, Min. Firmino Ferreira Paz, Publicação: BEL - Boletim eleitoral, Tomo 325.

<sup>342</sup> Sobre o tema, ver: GORDILHO, Maria Celina Monteiro. **Cassação de mandato, suspensão de direitos políticos e inelegibilidade**: relações entre direito e política no regime militar brasileiro (1968 – 1970). 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília.

<sup>343</sup> Cornélio Vieira de Moraes Jr. ingressou na magistratura paulista em 1962 e foi nomeado desembargador em 1981. Foi juiz do TE-SP por dois biênios. Foi secretário de justiça na gestão Jânio Quadros à frente da prefeitura de São Paulo (1955/1959) (fonte: <https://onda21.com.br/juiz-de-direito-cornelio-vieira-de-morais-junior-e-homenageado-pela-camara-de-angatuba-em-sessao-especial-no-dia-7-de-julho-de-1962/>, acesso em 7 maio 2023).

Antonio Faustino dos Santos<sup>344</sup>). Para Vieira de Moraes, nos dois julgamentos os magistrados, “no exercício de sua função construtiva”,<sup>345</sup> evitaram declarar a inconstitucionalidade da LC-5 e propuseram soluções diversas. No primeiro acórdão, o Poder Judiciário proclamou a limitação das sanções previstas nos Atos Institucionais ao máximo de dez anos.<sup>346</sup> Já no segundo acórdão, Vieira de Moraes destacou o voto do Min. Rodrigues de Alckmin, para quem haveria coincidência entre as finalidades do art. 151 da EC-1 e os motivos das punições com base no AI-1 e foi fixado prazo não superior a uma década enquanto a lei não fixar outro.<sup>347</sup>

Vieira de Moraes trouxe esses casos, como se vê, para diferenciá-los do caso sob julgamento.<sup>348</sup> Afinal, o decreto de aposentadoria de Fernando Henrique Cardoso baseou-se em um permissivo institucional (o AI-5), autorizador de sanções de caráter puramente administrativo, sem qualquer motivação, nem mesmo os quatro fundamentos constitucionais taxativamente previstos no art. 151 da EC-1.

Se o decreto tivesse como pressuposto um dos fundamentos constitucionais, seria possível ao Judiciário, novamente “no exercício de sua função construtiva”, analisar o prazo de cessação dos efeitos dessa causa de inelegibilidade, pela possibilidade de fazer-se uma interpretação sistemática entre as normas do ordenamento jurídico.

Não sendo essa a hipótese, Vieira de Moraes concluiu que o candidato estava elegível.

O juiz Dr. Tomaz Ferreira Rodrigues<sup>349</sup> também seguiu o relator, Theotônio Negrão. Afirmou ter sido reiteradamente proclamada a constitucionalidade do art. 1º, I, *b*, da LC-5, em casos análogos, ou não, ao caso em julgamento, e que por isso a apresentação da candidatura de FHC merece considerações.<sup>350</sup>

Tomaz Rodrigues ressaltou que, no caso de FHC, a aposentadoria teve por base o AI-5, “que torna a hipótese singular e viável a candidatura registranda”.<sup>351</sup> Isso porque o Presidente da República, dentre todas as medidas que tinha à disposição, escolheu impor a pena administrativa

<sup>344</sup> Recurso Extraordinário. Inelegibilidade de candidato a prefeitura municipal punido nos termos do art. 7., parágrafo 1., do AI n.1/64, embora sem suspensão dos direitos políticos. Constitucionalidade do AC n. 5/70 afirmada pelo acórdão recorrido, com a declaração de que 'enquanto a lei não fixar outro prazo... Não será ele superior a uma década'. Interesse na decisão do recurso extraordinário, apesar de ultrapassada a eleição a que se refere o julgado. Inexistência de ofensa a constituição. Recurso não conhecido. RE 75403, Relator: Min. Oswaldo Trigueiro, Tribunal Pleno, julgado em 05-12-1973, DJ 20-09-1974 PP-06805.

<sup>345</sup> Autos, **acórdão TRE-SP**, p. 99.

<sup>346</sup> Autos, **acórdão TRE-SP**, p. 99.

<sup>347</sup> Autos, **acórdão TRE-SP**, p. 100.

<sup>348</sup> Autos, **acórdão TRE-SP**, p. 101.

<sup>349</sup> Tomaz Ferreira Rodrigues foi um dos juízes eleitorais oriundos da magistratura, tendo sido desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Atuou no TRE-SP entre 1975 e 1978. Foi também advogado. Informações bibliográficas retiradas de <https://www.tre-sp.jus.br/institucional/composicao-do-tribunal/juizes-efetivos/tomaz-ferreira-rodrigues>, acesso em 20 maio 23.

<sup>350</sup> Autos, **acórdão TRE-SP**, p. 103.

<sup>351</sup> Autos, **acórdão TRE-SP**, p. 104.

de aposentadoria. Em vista disso, “a total ausência de motivação para o ato punitivo está a evidenciar que ele se originou da simples conveniência, sem declarada atinência com os casos taxativamente previstos no art. 151 da Constituição Federal.”<sup>352</sup>

O ato de aposentadoria foi imotivado e não afetou direitos políticos de FHC. Como seus colegas, o magistrado analisa as relações hierárquicas entre o AI-5 e a EC-1, para concluir que não é possível aplicar os julgados mencionados nos votos analisados anteriormente, uma vez que eram sanções que tiveram por base atos institucionais diversos.<sup>353</sup>

Concluiu que o candidato foi simplesmente aposentado, “por razões que escapam às causas constitucionais de inelegibilidade, e restando incólumes seus direitos políticos”,<sup>354</sup> deve ser afastada a aplicação da LC-5, até porque a documentação está correta e inexistem quaisquer outras causas de inelegibilidade.

O juiz Dr. Pereira Gomes<sup>355</sup> fez um voto brevíssimo, de duas páginas. Para ele, era desnecessário o exame da constitucionalidade da LC-5.<sup>356</sup> Mencionou a defesa para lembrar que as normas constitucionais concernentes às inelegibilidades são de eficácia plena e aplicabilidade direta, imediata e integral, sendo que nenhuma delas se aplicava ao caso concreto: i) art. 150 (inalistáveis); ii) art. 151, § único, *a*, *b* e *d*; e iii) art. 185 (inelegibilidade dos que tiveram os direitos políticos suspensos com base em ato institucional).

Por fim, a aposentadoria não se integra à LC-5. Afirmou que o “Poder Revolucionário”, podendo escolher, escolheu aplicar uma sanção branda, sem retirar de FHC seus direitos políticos.<sup>357</sup> Deferiu, portanto, o registro do candidato e de seu suplente.

O voto vencido foi o do relator original, Bomfim Pontes<sup>358</sup>. Ele julgou procedente a impugnação da Procuradoria Eleitoral para indeferir o registro de FHC e de seu suplente.<sup>359</sup> Para Bomfim Pontes, FHC estaria inelegível por dez anos após ter recebido a sanção de aposentadoria em 1969 com fundamento no AI-5, mesmo sem a suspensão de direitos políticos. Ele apresentou

---

<sup>352</sup> Autos, **acórdão TRE-SP**, p. 104.

<sup>353</sup> Autos, **acórdão TRE-SP**, p. 104.

<sup>354</sup> Autos, **acórdão TRE-SP**, p. 105.

<sup>355</sup> Não foi possível encontrar qualquer informação sobre o juiz.

<sup>356</sup> Autos, **acórdão TRE-SP**, p. 106.

<sup>357</sup> Autos, **acórdão TRE-SP**, p. 107.

<sup>358</sup> Júlio Ignácio Bomfim Pontes veio da classe dos magistrados. Entrou na magistratura paulista em 1939, foi desembargador e a partir de 1962 atuou como juiz eleitoral no TRE-SP. À época do julgamento, era vice-presidente do Tribunal. Júlio Ignácio Bomfim Pontes nasceu em São Vicente (SP) e formou-se pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, em 1934. Ingressou na Magistratura em 1939. No ano de 1964, assumiu o cargo de juiz do Tribunal de Alçada e, em 1967, ingressou no Tribunal de Alçada Criminal, onde foi 1º vice-presidente no biênio 1970/1971. Ainda em 1971, foi promovido ao cargo de desembargador do TJSP. Faleceu em 1992. (disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Noticias/noticia?codigoNoticia=27187>, acesso em 15 fev. 2023.

<sup>359</sup> Autos, **acórdão TRE-SP**, p. 110.

jurisprudência no sentido de considerar a inelegibilidade por uma década, não importa qual a sanção aplicada nem qual o ato institucional em que se baseou o decreto de cassação.<sup>360</sup>

Bomfim Pontes concordou com seus pares quanto a não considerar a LC-5 inconstitucional. Para ele, a lei foi omissa, e a jurisprudência já teria suprido essa omissão.<sup>361</sup> Em outro ponto, o juiz entendeu que a LC-5 simplesmente considerou inelegíveis os atingidos pelo AI-5 e que a inelegibilidade não ultrapassaria dez anos:<sup>362</sup>

Estando em andamento esse prazo, não é possível ao candidato retornar à situação anterior ao Ato Institucional nº 5, com o qual se acomoda a Lei complementar de igual número, de 1970, inteiramente entrosados no sistema político-revolucionário em curso, não obstante os acenos do digno Representante do Movimento Democrático Brasileiro, com a alvissareira notícia de estar em via de extinção, sem deixar saudade, o mencionado Ato Institucional.

Estando tal prazo ainda em curso, FHC não poderia se candidatar, sendo essa a conclusão do relator original.

Não podemos dizer com certeza, apenas pelo teor de seu voto, se Bomfim Pontes era vinculado aos ideais do regime militar. Como seus colegas, expressou solidariedade a José Brenha Ribeiro, “estranhamente atacado por uma corrente que apóia o candidato. [...] essa corrente gerou a infelicidade de uma Revolução e do AI-5 e talvez possa empenar o andamento do projeto de Reformas do Governo federal.”<sup>363</sup> Contudo, endossou os encaminhamentos legislativos pelo fim dos atos institucionais, que já estavam em curso no Congresso Nacional, como podemos ler do seguinte trecho de seu voto:<sup>364</sup>

---

<sup>360</sup> Autos, **acórdão TRE-SP**, p. 111.

<sup>361</sup> Autos, **acórdão TRE-SP**, p. 111.

<sup>362</sup> Autos, **acórdão TRE-SP**, p. 112, grifo nosso.

<sup>363</sup> Autos, **acórdão TRE-SP**, p. 111.

<sup>364</sup> Autos, **acórdão TRE-SP**, p. 112-113. Bomfim Pontes menciona aqui a EC-11 que decretaria o fim dos atos institucionais, publicada em outubro de 1978 mas com vigência a partir de janeiro de 1979.

O eminente Delegado do Movimento Democrático Brasileiro anuncia uma nova aurora, trazendo a alvissareira notícia de que se encontra em tramitação no Congresso Nacional, com aprovação na Comissão Mista, projeto de reformas constitucionais, de iniciativa do próprio Governo, envolvendo a expressa derrogação dos atos institucionais, exauridos ante a desnecessidade para o sistema institucional, jurídico e social do País.

Lamento o atraso de tais providências anunciadoras da redemocratização, grandemente almejada por todos. A noite baixada sobre a Pátria já vai longe, porém, ainda o escuro prevalece, embora, ao longe, uma pequenina luz anuncie a proximidade da alvorada.

Por ora, enquanto não raia a madrugada anunciada, não há como ser atendida a pretensão do impugnado, visto que não se declara a inconstitucionalidade de lei senão quando manifesta, e esse não é, manifestamente, o caso em julgamento.

Em um julgamento que durou 1h30, por cinco votos a um – o voto do juiz Celso Neves<sup>365</sup> não constou dos autos, o Tribunal considerou Fernando Henrique Cardoso elegível. Fernando Henrique saiu confiante e disse à imprensa que, se houvesse recurso, iria ao TSE com a mesma tranquilidade e confiança na justiça: “O resultado de hoje foi da democracia, de um povo que deseja mudanças.”<sup>366</sup> Houve elogios à decisão do TRE-SP. Eximiram de culpa o Procurador-Regional Eleitoral, “que agiu em obediência à legislação ainda vigente, esta sim inatural”. Sobre o TRE-SP, foi dito o seguinte: “os juízes do Tribunal Eleitoral deram ontem uma prova concreta de que sobream razões para que o País confie na Justiça, acima das leis excepcionais. O cumprimento da Lei prescinde da exceção: a decisão dos juízes do Tribunal Regional Eleitoral remete antecipadamente ao fim do AI-5 – o que é bom para a Nação inteira e não apenas para o candidato do MDB”.<sup>367</sup>

O Senador Orestes Quércia, coordenador da campanha eleitoral do MDB, deputados, candidatos e correligionários de FHC acompanharam o julgamento, além dos advogados. Após o resultado, o procurador José Brenha Ribeiro e Fernando Henrique Cardoso se cumprimentaram. Brenha Ribeiro tinha o prazo de três dias para recorrer da decisão do TRE-SP.

### 2.3 Recurso da Procuradoria Regional Eleitoral para o Tribunal Superior Eleitoral

Para modificar o entendimento do TSE, seria necessário alterar prejulgados do tribunal, que eram entendimentos dominantes baseados na jurisprudência. Sobre registro de candidatos, o

---

<sup>365</sup> Celso Neves, juiz da classe dos juristas, é oriundo de São Paulo. Formou-se pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo em 1939. Na capital, atuou como advogado e professor, conquistando a livre-docência. (fonte: <https://www.tre-sp.jus.br/institucional/composicao-do-tribunal/juizes-efetivos/celso-neves>, acesso em 22 mar. 2024).

<sup>366</sup> TRE decide por 5 votos a 1 que professor pode ser candidato. **Jornal do Brasil**. Rio de Janeiro, n. 164, 19 set. 1978, p. 4.

<sup>367</sup> ATUALIDADE da justiça. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.066, 19 set. 1978, p. 2.

TSE julgou apenas seis recursos em 1978 e não deu provimento a nenhum, mantendo os acórdãos dos Regionais.<sup>368</sup>

O acórdão do TRE-SP foi publicado em 18 de setembro de 1978.<sup>369</sup> Em 21 de setembro, José Brenha Ribeiro, assinando pela Procuradoria Regional Eleitoral, protocolava recurso especial eleitoral<sup>370</sup> para ser julgado pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE). O recurso se baseava em ofensa a expressa disposição de lei e em divergência jurisprudencial, esta quanto à fixação do prazo de dez anos para o fim da inelegibilidade daqueles atingidos por sanção administrativa.<sup>371</sup>

A Procuradoria criticou o acórdão regional no seguinte ponto: “a Colenda Corte enveredou pelo terreno da construção jurisprudencial, indo além do texto escrito e buscando socorro em consideração extrínseca, tal como, com frequência, ocorre na aplicação do direito anglo-norte-americano”.<sup>372</sup>

A “exagerada” importância dada, pelo acórdão, à necessidade de motivação expressa do decreto sancionatório, como “elemento essencial da inelegibilidade”, foi outra crítica da Procuradoria,<sup>373</sup> que explicou que deveriam ser analisados os fins do AI-5, “genericamente indicados no preâmbulo”, como “medida da discricionariedade dos atos administrativos praticados com base nele”.<sup>374</sup> Segundo Brenha Ribeiro, não são necessários motivos expressos, pois os fins do ato sancionador encontram-se nele implícitos. Basta uma interpretação que leve as normas envolvidas - os motivos do art. 150 da EC-1 e os fins do AI-5 - em consideração. Na interpretação sugerida no recurso, o mais relevante é a finalidade da norma excepcional (o AI-5) e “não o motivo que esclarece a sanção” (o art. 150 da EC-1). Ao finalizar essa argumentação, a Procuradoria lembrou que as normas excepcionais coexistem com a Constituição em vigor, mas ressaltou ser *o AI-5 a norma de maior hierarquia* (grifo nosso).<sup>375</sup>

---

<sup>368</sup> Os fundamentos do recurso foram dois: o acórdão do TRE-SP infringiu a lei e a jurisprudência do TSE só admite o registro de candidatos punidos por atos revolucionários depois de passados 10 anos da punição. A defesa de FHC rebateu os dois argumentos: i) não houve violação de qualquer lei pois a solução dada foi a única que poderia tornar a lei de inelegibilidade compatível com a Constituição; ii) as decisões do TSE referem-se apenas a atos punitivos baseados no AI-1 e não no AI-5, situações diversas da do caso de FHC. (A DEFESA de Fernando Henrique. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.071, 24 set. 1978, p. 8).

<sup>369</sup> Autos, **acórdão TRE-SP**, p. 115v.

<sup>370</sup> Autos, p. 120-125. As hipóteses de interposição de recurso especial eleitoral encontram-se no art. 276 do Código Eleitoral: Art. 276. As decisões dos Tribunais Regionais são terminativas, salvo os casos seguintes em que cabe recurso para o Tribunal Superior:

I - especial:

a) quando forem proferidas contra expressa disposição de lei;

b) quando ocorrer divergência na interpretação de lei entre dois ou mais tribunais eleitorais.

<sup>371</sup> Autos, **razões de recurso especial**, p. 121.

<sup>372</sup> Autos, **razões de recurso especial**, p. 121.

<sup>373</sup> Autos, **razões de recurso especial**, p. 123.

<sup>374</sup> Autos, **razões de recurso especial**, p. 123.

<sup>375</sup> Autos, **razões de recurso especial**, p. 123-124, grifo nosso.

Como lembrado por Paixão e Carvalho, citando Luhmann, a forma constitucional é uma aquisição evolutiva da sociedade moderna. Ela pressupõe o estabelecimento de duas diferenças primordiais, uma externa e outra interna ao sistema do direito. Em primeiro lugar, a diferença entre direito e política: a constituição funciona como elemento de distinção entre os dois campos, sendo, ao mesmo tempo, o documento que contém as opções políticas fundamentais de uma comunidade política. Em segundo, a constituição é o direito positivo daquela comunidade, pronto para ser ativado. Por sua vez, na perspectiva interna ao sistema, temos a diferença entre norma constitucional e norma infraconstitucional, “que institui a circularidade do sistema a partir dessa posição de superioridade do texto constitucional.”<sup>376</sup>

Entretanto, a Procuradoria pretendia reverter essa posição de superioridade do texto constitucional para fazer prevalecer a sua teoria e, assim, cassar o registro de candidatura de Fernando Henrique Cardoso. Com isso em mente, a Procuradoria lembrou da presença de duas ordens jurídicas coexistindo – as normas excepcionais dos atos institucionais e a Constituição –, mas ressaltou que, ao invés da Constituição estar no topo da pirâmide do ordenamento jurídico, o AI-5 seria a norma de maior hierarquia. Vejamos o que os tribunais decidirão a respeito.

No tocante à divergência jurisprudencial, a Procuradoria trouxe inúmeros julgados do TSE com teses pela constitucionalidade do art. 1º, I, *b*, da LC-5, ao decidirem pelo prazo jurisprudencial de dez anos para o fim da inelegibilidade cominada para sanções meramente administrativas, sem suspensão de direitos políticos.<sup>377</sup> E pediu, por fim, a reforma do acórdão.

O recurso especial da Procuradoria Regional Eleitoral apontou que o acórdão do TRE-SP divergia de jurisprudência do TSE em que se aplicou a tese dos dez anos de inelegibilidade e alegava que tal jurisprudência constituía prejulgado para o caso presente. Os acórdãos trazidos pela Procuradoria Eleitoral eram casos de candidatos que sofreram punição com base no mesmo ato institucional, o AI-1. Vejamos as teses de cada um.

O primeiro recurso julgado em 1978 sobre o tema foi o do Ministério Público Eleitoral contra Simão Kerimion, Recurso nº 5053.<sup>378</sup> O candidato do MDB à Assembleia Legislativa de São Paulo (ALESP) fora expulso do Exército com fundamento no AI-1, sem suspensão dos direitos políticos, e, para os impugnantes, encontrava-se ainda inelegível. As impugnações de seu registro de candidatura foram julgadas improcedentes pelo TRE-SP, que se baseou em jurisprudência<sup>379</sup> dos

<sup>376</sup> PAIXÃO, Cristiano; CARVALHO, Claudia Paiva. Mudança constitucional, luta política e o caminho para a democracia: uma análise do “emendão” de 1982. In: **História do Direito**: RHD. Curitiba, v. 2, n. 3, jul-dez de 2021, p. 316.

<sup>377</sup> Autos, razões de recurso especial, p. 124.

<sup>378</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral 5053/SP**, Relator Min. Firmino Ferreira Paz, Acórdão de 31/08/1978, publicado no Boletim eleitoral 325.1, pag. 450.

<sup>379</sup> Foi mencionado o RE 75.403, que foi objeto de estudo de dissertação da autora.

tribunais superiores para delimitar o prazo máximo de 10 anos para o fim da inelegibilidade e considerar o candidato elegível. A Procuradoria Regional Eleitoral recorreu da decisão. O Min. Firmino Ferreira Paz, relator, reconheceu a imperfeição da LC-5 ao não estabelecer um dos conteúdos obrigatórios previstos pelo art. 151 da EC-1, qual seja, os prazos em que a inelegibilidade deveria cessar. Ante a omissão da lei, “partiu-se para a construção jurisprudencial e evitou-se, assim, declarar inconstitucional a regra jurídica complementar.” Ou seja, em argumento técnico, procurou-se manter a lei no ordenamento jurídico e fazer uma interpretação construtiva para dar uma solução ao caso concreto.

Por sua vez, no Recurso nº 5060,<sup>380</sup> no qual foi impugnado o registro de candidatura de João Taibo Cadórniga à ALESP, o Min. Relator, Pedro Gordilho,<sup>381</sup> utilizou-se do Recurso nº 5053 como prejudgado. Isso foi possível porque havia similaridade entre os motivos fáticos que ensejaram as inelegibilidades e tratava-se da mesma eleição. Cadórniga fora demitido do funcionalismo público com fundamento no AI-1, sem suspensão de direitos políticos. Desse modo, como não se poderia cogitar de inelegibilidade por tempo indefinido, o relator aplicou as mesmas razões técnicas, entendeu ultrapassado o prazo máximo de 10 anos da inelegibilidade e reconheceu o candidato elegível.

Para a situação do candidato Darcy Paulillo dos Passos,<sup>382</sup> o Min. Firmino Ferreira Paz praticamente copiou todo o seu voto escrito no Recurso nº 5053. Darcy fora aposentado por força do AI-1, sem suspensão dos direitos políticos. O prazo decenal já havia decorrido e os tribunais reconheceram a elegibilidade do candidato. Nas três situações vistas, os candidatos haviam sido punidos pelo mesmo instrumento de exceção, o AI-1, baixado em 1964 pelos militares. Portanto, em 1978 já havia passado o prazo decenal construído pela jurisprudência eleitoral para suprir a omissão do legislador.<sup>383</sup>

O prazo máximo de dez anos para as inelegibilidades havia sido firmado pela jurisprudência já em 1972. O TSE negou provimento ao recurso do candidato João Leal (MDB-MG) contra acórdão do TRE de Minas Gerais que reconheceu sua inelegibilidade, porquanto ele havia sido aposentado com fundamento no AI-1, e ainda não havia transcorrido o decênio, conforme lembrava o parecer do Procurador-Geral Eleitoral à época, José Carlos Moreira Alves: “tendo sido

---

<sup>380</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral 5060/SP**, Relator Min. Pedro Augusto de F. Gordilho, Acórdão de 12/09/1978, publicado no Boletim eleitoral 326.1, p. 489.

<sup>381</sup> Por questão de ética acadêmica é importante explicar o parentesco entre o Ministro Pedro Gordilho e a pesquisadora. O Ministro é pai da pesquisadora; no entanto, as análises aqui elaboradas foram feitas com isenção acadêmica.

<sup>382</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral 5061/SP**, Relator Min. Firmino Ferreira Paz, Acórdão de 12/09/1978, publicado no Boletim eleitoral 326.1, pag. 490.

<sup>383</sup> A LC-5 foi uma modernização do Decreto-lei nº 1.063, baixado pela junta militar que governou o País entre o governo Costa e Silva e Médici, após a outorga da EC-1, que já estabelecia casos de inelegibilidades sem, contudo, estabelecer os prazos de cessação.

aposentado com fundamento no Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964, sua inelegibilidade — como tem entendido esse Colendo Tribunal Superior Eleitoral — perdura por dez anos.<sup>384</sup> Em outro processo, pelo contrário, Eunice Mafalda Michiles (Arena-AM) foi considerada elegível pelo TSE, pois, demitida com fundamento no AI-1, o prazo de 10 anos havia terminado no dia anterior ao julgamento, o que autorizou seu registro como candidata à Assembleia Legislativa do Estado.<sup>385</sup>

Dessa amostra de casos trazidos pelos próprios magistrados, podemos extrair algumas conclusões. Uma delas é que realmente o prazo máximo de dez anos para o fim das inelegibilidades foi construído jurisprudencialmente, para suprir a omissão já mencionada da LC-5. Não há notícia nos acórdãos mencionados de que a Procuradoria-Eleitoral tenha apontado qualquer irregularidade quanto a essa possibilidade. Outra conclusão possível é a de que, não importa a que partido pertencesse o candidato, a discussão era técnica e a conclusão era a mesma, fosse o candidato da Arena, fosse do MDB, embora chegassem à Corte mais recursos do MDB.

O uso de argumentos técnicos, estritamente jurídicos, afastado de princípios, denota o uso de um formalismo excessivo pelos magistrados eleitorais. Podemos pensar em algumas hipóteses para esse fenômeno. Alguns magistrados do TSE estavam no primeiro biênio e desejavam ser reconduzidos ao mesmo cargo por outro biênio, portanto não desejavam se envolver politicamente nas discussões. Outra hipótese possível é a de que o Tribunal Superior Eleitoral costumava votar de maneira técnica durante o regime militar. Afinal, mesmo com a promulgação da EC-11, que revogava os atos institucionais (com vigência em 1979), a maioria dos ministros decidiu sem apelar a argumentos principiológicos ou políticos, tendo construído seus argumentos dos prazos máximo e mínimo com método jurídico.

Embora instados pelo Procurador-Geral Eleitoral a emitirem um comentário a respeito do tema, os ministros do STF nada falaram sobre a tese do duplo nível de legalidade. O assunto foi também trazido pela Procuradoria-Geral da República no REE nº 87.012, julgado em 1978.<sup>386</sup> No caso, Ajadil de Lemos, Sereno Chaise e Wilson Vargas haviam sido punidos com base no AI-5, com *suspensão de direitos políticos* por 10 anos. Os candidatos pretendiam ingressar no Diretório Regional do MDB, mas foram considerados inelegíveis pelo TSE. Recorreram ao Supremo, pedindo, em suma, a declaração de inconstitucionalidade do art. 62, II, da Lei Orgânica dos Partidos Políticos.

---

<sup>384</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral 3854/MG**, Relator Min. Raphael de Barros Monteiro, Acórdão de 26/10/1972, publicado no Boletim eleitoral 256.1, pag. 308.

<sup>385</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Ordinário 4167/AM**, Relator Min. Márcio Ribeiro, Acórdão de 03/10/1974, publicado no Boletim eleitoral 279.1, pag. 488.

<sup>386</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 87.012**. Relator Min. Djaci Falcão.

Neste REE, também ocorreu discussão sobre o prazo de inelegibilidade quando decorrente de suspensão de direitos políticos, com fundamento em ato institucional. Para a PGE, a construção jurisprudencial de prazo máximo de 10 anos referia-se apenas às demais sanções previstas nos atos institucionais, não à suspensão dos direitos políticos. Portanto, o dispositivo da LOPP era constitucional e se correlacionava ao art. 185 da EC-1. Mas o que tinha de interessante nisso?

A Procuradoria sustentava a tese “da existência de uma ordem jurídica desdobrada em dois planos – institucional e constitucional – transitório e excepcional o primeiro, permanente e ordinário o segundo, com a supremacia daquele sobre este [...]”, tese esta que se respaldava, segundo a própria, na “autoridade inigualável do prof. Miguel Reale”, citando-o:

Qualquer tentativa de compreensão da conjuntura política atual deve partir do reconhecimento de que, no sistema vigente, coexistem, lado a lado, com inevitáveis conflitos, duas “ordens jurídicas” distintas, uma de tipo constitucional, outra correspondente ao chamado “processo revolucionário”. Este acha-se consagrado na Constituição de 1969, em seu art. 182, o que é uma faca de dois gumes, porquanto tanto pode ser aplicado em sentido positivo (do ponto de vista da abertura democrática) para a revogação parcial ou total do AI-5 e suas disposições complementares, mediante simples decreto do Presidente da República, como em sentido negativo, para a retomada formal do processo revolucionário, avocando o Governo para si o poder de legislar. Nessa segunda hipótese não se verifica, a rigor, uma reforma constitucional, mas o uso de um dos poderes conferidos pelo Ato Institucional: este ato revolucionário não pode, como tal, ser examinado segundo os esquemas da Constituição, que não lhe são aplicáveis.

Esta última frase traduz o que o jurista pensava sobre o problema da relação entre regra e exceção. Muito embora no caso ambas sejam excepcionais (o AI-5 e a EC-1), ao ato institucional não pode ser aplicada “os esquemas da constituição”. Vale lembrar que a EC-1 possuía um dispositivo de validação dos atos institucionais anteriores, que Miguel Reale denomina de ordem jurídica do processo revolucionário: o art. 182.<sup>387</sup> Para Reale, no contexto da hierarquia constitucional, os atos institucionais ou encontram-se acima da constituição, ou fora da pirâmide de normas (o trecho citado não nos permite afirmar com certeza qual hipótese seria a mais correta).

O relator, Min. Djaci Falcão, não conheceu do recurso do MDB e dos candidatos. Afirmou que a norma, “ainda que injusta, não propicia o recurso extraordinário”, e explicou que, “se a lei é demasiado severa, gerando injustiça, compete ao Poder Legislativo fazer sua revisão”, pois não se encaixava nas hipóteses de conhecimento do RE eleitoral. Um argumento, portanto, que seguia a teoria clássica da separação de poderes, remetendo ao poder competente a função de elaboração e

---

<sup>387</sup> PAIXÃO, Cristiano. Entre regra e exceção: normas constitucionais e atos institucionais na ditadura militar brasileira (1964-1985). In: **História do Direito**: RHD. Curitiba, v. 1, n. 1, jul-dez de 2020, p. 235.

revisão normativa. Foi seguido pela maioria. O argumento sobre a existência das duas ordens não foi comentada por nenhum ministro, o que nos leva a pensar que o TSE ateu-se à ordem constitucional e ao princípio da supremacia da Constituição para emitir suas decisões.

Esses episódios permitem que percebamos que, por mais que as partes apresentem toda sorte de argumentos e teorias, o Tribunal Superior Eleitoral, ou melhor, a Justiça Eleitoral limita-se a decidir com técnica jurídica as questões que lhe eram submetidas. Não que isso signifique que apenas aplicava a norma ao fato, de maneira automática. Contudo, a Justiça Eleitoral evitava discussões de caráter político na maioria de suas decisões. Talvez fosse uma estratégia para eximir-se de responsabilidade pessoal sobre o resultado dos julgamentos, mesmo que fosse chamada a “decidir questões no limiar entre direito e política, especialmente em contextos de excepcionalidade.”<sup>388</sup>

## 2.4 Contrarrazões do candidato

As contrarrazões de FHC se insurgiram contra os principais argumentos do recurso especial eleitoral da Procuradoria. Dessa forma, nas suas contrarrazões FHC afirmou que “nenhuma disposição de lei foi contrariada”.<sup>389</sup> Isso porque não seria revisão de efeitos de atos praticados com fundamentos em atos institucionais, o que era vetado pela própria legislação excepcional, mas porque “pela simples circunstância de que a pretensa inelegibilidade do recorrido não constitui efeito de qualquer norma da legislação excepcional, pois nesta não se insere a Lei de Inelegibilidades”.<sup>390</sup> Esse argumento afastava, na visão da defesa, a aplicação do art. 181<sup>391</sup> da EC-1, que constituía cláusula de exclusão de apreciação judicial.

Outro argumento foi pela inaplicabilidade dos precedentes apresentados pela Procuradoria Regional Eleitoral. A aposentadoria de Fernando Henrique Cardoso teve por base o AI-5. Seu caso era distinto dos demais, portanto sua solução deveria ser diversa. Sendo assim, os acórdãos anteriores não constituíam prejudgado.

---

<sup>388</sup> CÂMARA, Heloísa Fernandes. **STF na ditadura militar brasileira**: um tribunal adaptável? 2017. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, p. 85.

<sup>389</sup> Autos, **contrarrazões FHC**, p. 129.

<sup>390</sup> Autos, **contrarrazões FHC**, p. 129, grifos no original.

<sup>391</sup> Art. 181. Ficam aprovados e excluídos de apreciação judicial os atos praticados pelo Comando Supremo da Revolução de 31 de março de 1964, assim como: I - os atos do Governo Federal, com base nos Atos Institucionais e nos Atos Complementares e seus efeitos, bem como todos os atos dos Ministros Militares e seus efeitos, quando no exercício temporário da Presidência da República, com base no Ato Institucional nº 12, de 31 de agosto de 1969; II - as resoluções, fundadas em Atos Institucionais, das Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais que hajam cassado mandatos eletivos ou declarado o impedimento de governadores, deputados, prefeitos e vereadores quando no exercício dos referidos cargos; e III - os atos de natureza legislativa expedidos com base nos Atos Institucionais e Complementares indicados no item I.

## 2.5 Parecer do Procurador-Geral Eleitoral

Com as contrarrazões devidamente juntadas aos autos, o processo foi remetido ao Tribunal Superior Eleitoral em 25 de setembro de 1978.<sup>392</sup> Foi distribuído para a relatoria do Ministro Jarbas Nobre,<sup>393</sup> que abriu vista para a Procuradoria-Geral Eleitoral emitir seu parecer.

O Ministério Público Eleitoral não possui quadro próprio de órgãos. Suas funções são exercidas por membros do Ministério Público da União que atuam perante a jurisdição comum, em prorrogação de função. O Procurador-Geral da República acumula a função de Procurador-Geral Eleitoral e participa dos julgamentos no Tribunal Superior Eleitoral.<sup>394</sup> Nos Estados, quem atua perante o Tribunal Regional Eleitoral é o Procurador Regional que for designado.

Assinado pelo Procurador-Geral da República (PGR), Henrique Fonseca de Araújo,<sup>395</sup> o parecer foi juntado aos autos, acompanhado de cópias de inúmeros acórdãos acerca do tema. A ementa do parecer resume bem o entendimento da PGR:<sup>396</sup>

Sem discrepância, vêm proclamando o STF e o TSE que somente após dez anos readquirem a elegibilidade aqueles que foram demitidos, reformados e aposentados com fundamento nos Atos Institucionais, mesmo que não acompanhada a sanção da suspensão dos direitos políticos.  
Parecer pelo provimento do recurso.

A conclusão do parecer foi pelo conhecimento e provimento do recurso especial eleitoral. A PGR enfatizou a tese da construção jurisprudencial do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal ao declararem a constitucionalidade da LC-5, “completando o elemento que lhe falta - a duração do efeito das sanções - através de construção elaborada por aqueles Tribunais”.<sup>397</sup>

Para o PGR, não havia qualquer diferença entre as sanções aplicadas com fundamento no AI-1, no AI-2 ou no AI-5. Henrique Fonseca de Araújo argumentou que “verifica-se serem idênticos os propósitos que o inspiraram, resumidos em ‘assegurar a realização dos objetivos da Revolução de 1964’,”, objetivos esses inseridos nos preâmbulos dos referidos atos institucionais,

---

<sup>392</sup> Autos, p. 146.

<sup>393</sup> Autos, p. 147.

<sup>394</sup> Ver CE, art. 24.

<sup>395</sup> Henrique Fonseca de Araújo foi Procurador-Geral da República entre 1975 e 1979, nomeado por Ernesto Geisel, sucedendo a Moreira Alves no cargo. Antes, foi promotor de justiça, procurador-geral do estado do Rio Grande do Sul e deputado estadual entre 1947 e 1955 no Estado do Rio Grande do Sul. Em 1968, já em Brasília, passou a lecionar na Faculdade de Direito da UnB. Foi também político filiado à Arena. Como Procurador-Geral, ficou famoso ao ser contra a extradição do criminoso de guerra nazista Gustav Franz Wagner. (informações obtidas em [https://memorial.mpf.mp.br/nacional/galeria-de-membros/unidade\\_detalhe\\_galeria?mat=261](https://memorial.mpf.mp.br/nacional/galeria-de-membros/unidade_detalhe_galeria?mat=261), acesso em 24 maio 2023; e CPDOC <https://www18.fgv.br/CPDOC/acervo/dicionarios/verbete-biografico/henrique-fonseca-de-araujo>, acesso em 24 maio 2023)

<sup>396</sup> Autos, **parecer do PGR**, p. 150.

<sup>397</sup> Autos, **parecer do PGR**, p. 151.

os quais se comunicam.<sup>398</sup> Para sustentar essa tese, aludiu ao preâmbulo do AI-10, um ato publicado em 1969 e sobre o qual o PGR escreveu:<sup>399</sup>

Há, portanto, diploma legal que desenganadamente equipara e iguala as sanções já impostas e que viessem a ser impostas, com base em qualquer dos Atos Institucionais, pois, entre outros motivos, tinham e teriam todas "a finalidade de preservar os ideais e princípios da Revolução de 31 de março de 1964 e assegurar a continuidade da obra revolucionária".

Por fim, o PGR lembrou da Proposta de Emenda Constitucional em trâmite no Congresso Nacional que pretende revogar as “medidas de caráter excepcional, previstas nos Atos Institucionais”, “para satisfação de todos os brasileiros, principalmente dos juristas”.<sup>400</sup> Já era a segunda menção à futura EC-11, que iria revogar os atos institucionais e terminar as ambiguidades da normatividade jurídica do regime. Mas quem são as personagens que mencionam esse fato? O único juiz do TRE-SP a votar a favor da impugnação de Fernando Henrique Cardoso e o Procurador-Geral Eleitoral, em seu parecer pelo conhecimento e provimento do REE. Talvez porque a proposta não vinha do Congresso nem era uma demanda democrática, mas tenha sido mais um projeto do regime militar e que não era livre de medidas autoritárias, ela não empolgasse tanto os juristas, que ficaram com um pé atrás com essa medida de “abertura”.<sup>401</sup>

## 2.6 O JULGAMENTO NO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

Criado em 1934 pelo Governo Provisório chefiado por Getúlio Vargas – e logo depois extinto pela Carta de 1937 pelo mesmo Vargas, o Tribunal Superior Eleitoral sofreu poucas mudanças em sua composição. Desde a criação da Justiça Eleitoral, o TSE é um tribunal de composição mista, integrado por membros do Supremo Tribunal Federal, do tribunal de maior competência infraconstitucional existente e por cidadãos ou juristas indicados pelo STF.<sup>402</sup>

Em 1978, o Código Eleitoral vigente era o de 1965, que previa uma composição específica, com membros do STF, do TFR e do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, além de cidadãos de

<sup>398</sup> Autos, **parecer do PGR**, p. 152.

<sup>399</sup> Autos, **parecer do PGR**, p. 153, grifos no original.

<sup>400</sup> Autos, **parecer do PGR**, p. 153. Essa PEC transformou-se na EC-11, de 13 de outubro de 1978, em cujo art. 3º lia-se: Art. 3º - São revogados os Atos institucionais e complementares, no que contrariarem a Constituição Federal, ressalvados os efeitos dos atos praticados com bases neles, os quais estão excluídos de apreciação judicial. A EC-11 só teria vigência a partir de 1º de janeiro de 1979.

<sup>401</sup> PAIXÃO, Cristiano. Entre regra e exceção: normas constitucionais e atos institucionais na ditadura militar brasileira (1964-1985). *In: História do Direito: RHD*. Curitiba, v. 1, n. 1, jul-dez de 2020, p. 236-237.

<sup>402</sup> BRASIL. Decreto n. 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, que institui o Código Eleitoral. Presidência da República, disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/D21076imprensa.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D21076imprensa.htm), acesso em 21 mar. 2024.

notável saber jurídico e reputação ilibada.<sup>403</sup> Com a outorga da EC-1, todavia, prevaleceu a composição determinada em seu artigo 131:

Art. 131. O Tribunal Superior Eleitoral, com sede na Capital da União, compor-se-á:

I - mediante eleição, pelo voto secreto:

a) de três juízes, entre os Ministros do Supremo Tribunal Federal; e

b) de dois juízes entre os membros do Tribunal Federal de Recursos da Capital da União;

II - por nomeação do Presidente da República, de dois entre seis advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados pelo Supremo Tribunal Federal.

Parágrafo único. O Tribunal Superior Eleitoral elegerá seu Presidente e seu Vice-Presidente entre os três Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Notamos a diversidade de composição do TSE, que possui apenas um órgão colegiado. Os advogados que participavam do órgão julgante podem oferecer a “sua experiência profissional na solução dos litígios, revestida sem dúvida de caráter mais dinâmico, pelo poder de iniciativa próprio do seu mister”.<sup>404</sup> Além disso, era um tribunal dinâmico, em se tratando de composição, pois cada membro tinha mandato de dois anos, podendo ser reconduzido por mais um biênio. A variedade de Cortes durante cada governo, portanto, era singular.

Conforme Fávila Ribeiro, “a obrigatória renovação dos mandatos [dos magistrados eleitorais], após o decurso do segundo biênio, é penhor da imparcialidade no funcionamento da instituição”, em consequência dos possíveis atritos entre as decisões tomadas pelas Cortes e os políticos que ali são julgados. Desse modo, seriam preservados os princípios da vitaliciedade e da alternância política, além de proteger as cortes eleitorais da corrupção política.<sup>405</sup>

A nosso ver, a composição rotativa do TSE permitiu também outra vantagem, sobretudo durante o regime militar. Embora as duas vagas de juristas pudessem ser preenchidas com alinhados políticos aos militares, desde que assim o desejasse o STF, que detinha a incumbência de enviar a lista de indicados ao Presidente da República, a garantia de *indemissibilidade* dava-lhes certa liberdade

---

<sup>403</sup> Art. 16. Compõe-se o Tribunal Superior:

I - mediante eleição em escrutínio secreto:

a) de dois juízes escolhidos pelo Supremo Tribunal Federal dentre os seus ministros;

b) de dois juízes escolhidos pelo Tribunal Federal de Recursos dentre os seus ministros;

c) de um juiz escolhido pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal dentre os seus desembargadores.

II - por nomeação do Presidente da República, de dois dentre seis cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados pelo Supremo Tribunal Federal.

O Tribunal de Justiça do Distrito Federal foi criado pela Lei nº 3.754, de 14 de abril de 1960.

<sup>404</sup> RIBEIRO, Fávila. **Direito Eleitoral**. 1º ed. Rio de Janeiro: Forense, 1976, p. 98.

<sup>405</sup> RIBEIRO, Fávila. **Direito Eleitoral**. 1º ed. Rio de Janeiro: Forense, 1976, p. 95.

de votar de acordo com suas próprias convicções.<sup>406</sup> O que os militares podiam fazer era negociar com a Corte para não reconduzir esses juristas ao cargo.

Na data do julgamento, o Tribunal estava na 20ª Presidência, sob o comando de José Geraldo Rodrigues Alckmin, tendo como vice-presidente João Leitão de Abreu, ambos ministros do STF. Os demais membros efetivos da Corte eram os seguintes: Cordeiro Guerra, também do STF; Jarbas dos Santos Nobre e José Néri da Silveira, vindos do TFR; Firmino Ferreira Paz e Pedro Augusto de Freitas Gordilho, pela classe dos juristas.<sup>407</sup> Análises políticas sobre a composição do TSE afirmavam que a maior parte da Corte teria inclinação liberal, sobretudo os seguintes ministros: Leitão de Abreu, Jarbas Nobre, Firmino Ferreira Paz e Pedro Gordilho:<sup>408</sup>

O presidente, ministro José Geraldo Rodrigues Alckmin, é paulista de Guaratinguetá, juiz de carreira, professor de Direito e se transferiu do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo para o Supremo Tribunal Federal.

O ministro Leitão de Abreu é gaúcho, ex-chefe de gabinete do ministro da Justiça (no tempo de Mem de Sá, durante o governo do marechal Castelo Branco), ex-chefe da Casa Civil da Presidência da República (governo do general Médici) e o principal redator da emenda constitucional nº 1, que deu nova versão à Constituição de 1967.

O ministro Cordeiro Guerra é carioca e se notabilizou pela sua atuação no Tribunal do Júri do Rio de Janeiro, foi procurador geral do extinto Estado da Guanabara, no governo de Carlos Lacerda.

O ministro Jarbas Nobre, relator do recurso, se diz “paulista nascido no Pará. Morou em São Paulo durante muitos anos ocupando na capital paulista o cargo de juiz federal até sua nomeação para ministro do tribunal Federal de Recursos.

O ministro José Nery da Silveira é o atual vice-presidente do TFE. Muito técnico, rigoroso. Foi o relator do recurso de Laudo Natel contra o acórdão do TRE, que manteve a validade da convenção da Arena paulista, realizada a 4 de junho último.

O ministro Firmino Ferreira Paz, ex-sub-procurador-geral da República, aposentado, no momento exercendo a advocacia nesta capital, está no seu segundo biênio. Piauiense, é fervoroso adepto do pensamento jurídico de Pontes de Miranda.

O ministro Pedro Gordilho é o mais novo membro do TSE. Advogado nesta capital, jovem, antes de sua nomeação para o TSE, ocorrida há um mês, não exercera nenhum outro cargo relevante na administração pública. É baiano.

O recurso da Procuradoria recebeu o número 5065 e seu julgamento ocorreu na sessão de 4 de outubro de 1978.<sup>409</sup> Em uma votação apertada, foi negado provimento ao RESPE e mantida

<sup>406</sup> RIBEIRO, Fávila. **Direito Eleitoral**. 1º ed. Rio de Janeiro: Forense, 1976, p. 99. O autor ressalta que os juristas não possuíam, como ainda não possuem, a garantia de vitaliciedade, porém não são demissíveis durante o mandato.

<sup>407</sup> Na ocasião do julgamento, o TSE estava sob a presidência do Ministro José Geraldo Rodrigues de Alckmin, oriundo do STF. A relação dos ministros efetivos, bem como sua procedência, é a seguinte: João Leitão de Abreu - vice (STF), João Baptista Cordeiro Guerra (STF), Jarbas dos Santos Nobre (TFR), José Néri da Silveira (TFR), Firmino Ferreira Paz (jurista) e Pedro Augusto de Freitas Gordilho (jurista). Fonte: <https://www.tse.jus.br/institucional/ministros/origem/por-presidencias/presidencias-e-ministros-do-periodo>, acesso em 24 maio 2023.

<sup>408</sup> TSE julga Fernando Henrique. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.081, 4 out. 1978, p. 7.

<sup>409</sup> Autos, p. 215.

a elegibilidade de Fernando Henrique, por maioria, por voto de desempate do Presidente da Corte, Min. Rodrigues de Alckmin, vencidos os ministros Firmino Ferreira Paz, Cordeiro Guerra e Néri da Silveira (as análises sobre a inclinação liberal de Firmino Ferreira Paz não foram certas).

Pelo extrato da ata, estavam presentes à sessão de julgamento os seguintes Ministros, além do Presidente: Leitão de Abreu, Cordeiro Guerra, Néri da Silveira, Jarbas Nobre, Firmino Ferreira Paz e Pedro Gordilho. Além deles, compareceu à sessão o Procurador-Geral Eleitoral, Henrique Fonseca de Araújo, além dos advogados de FHC.<sup>410</sup>

Analisando o acórdão, constatamos uma variedade nos argumentos dos ministros, em relação àqueles do TRE-SP, o que vai ser objeto de análise no Supremo Tribunal Federal. A tese vitoriosa pode ser entendida da seguinte forma: i) a Constituição autoriza o Tribunal a, diante de uma lacuna, integrá-la mediante analogia, costumes ou princípios gerais do direito; ii) a EC-1 permite que se estabeleça, além do tempo máximo, o prazo mínimo das inelegibilidades, que o TSE propôs ser de 2 anos. Sendo assim, já passado o prazo, FHC já estava elegível.

O relator, Min. Jarbas Nobre,<sup>411</sup> negou provimento ao recurso da Procuradoria.

Para o Ministro, FHC era inelegível, pois foi aposentado com base no art. 6º, §§ 1º e 2º do AI-5. Se a LC-5 declarou inelegíveis os que foram atingidos pelo AI-5, Jarbas Nobre concluiu que, “[f]rente a essa Lei, é indubitável que o candidato em causa é inelegível”.<sup>412</sup>

Contudo, qual a extensão dessa inelegibilidade? O ministro passa ao examinar a situação do candidato em relação à Constituição. E, perante o art. 150 da EC-1, que elenca os princípios que a LC-5 deve preservar:<sup>413</sup>

O ato de inativação do interessado, se oferece imotivado. Daí não se saber se Fernando Henrique Cardoso tem vida pregressa atentatória ao regime democrático, à probidade administrativa, enfim, infringente às normas constitucionais acima arroladas.

Jarbas Nobre discordou da tese da Procuradoria de que o acórdão recorrido infringiu a LC-5, “quando se tem como evidente e comprovado que a norma legal não se afina com aquela

---

<sup>410</sup> Autos, p. 213.

<sup>411</sup> Jarbas dos Santos Nobre tornou-se juiz federal da seção São Paulo em 1967, e, em 1969, foi nomeado por Costa e Silva para o Tribunal Federal de Recursos (TFR), chegando a ser presidente da Corte. Atuou no TSE entre 1976 e 1979. Aposentou-se do TFR em 1985, depois de trabalhar a vida toda para o serviço público. (fonte: [https://biblioteca.tse.jus.br/F/?func=direct&doc\\_number=000000096&local\\_base=MINISTROS](https://biblioteca.tse.jus.br/F/?func=direct&doc_number=000000096&local_base=MINISTROS), acesso em 27 maio 2023).

<sup>412</sup> Autos, **acórdão do TSE**, p. 230.

<sup>413</sup> Autos, **acórdão do TSE**, p. 231. O ministro seguiu a mesma linha de pensamento os juízes do TRE-SP Theotonio Negrão, Vieira de Moraes e Thomaz Rodrigues, para indicar a inaplicabilidade da LC-5 ao caso concreto.

abrigada pela Constituição”<sup>414</sup>. O Ministro explicou o porquê, ao explicar a necessidade de motivação do ato sancionador.

Sobre a necessidade de o ato sancionador estar motivado, Jarbas Nobre ressaltou que a LC-5, ao declarar inelegíveis os atingidos pelo AI-5, foi *além* da permissão constitucional, sendo, portanto, claramente *contrária* à Constituição ao transpor os limites do caput do art. 151 da EC-1.<sup>415</sup> Para ele, FHC não se encontra em nenhuma das situações do art. 151 da EC-1, não sendo possível extrair motivação do ato de aposentadoria por dedução ou presunção. Assim, “se o dispositivo da Lei Complementar nº 5 não se assenta no permissivo constitucional, não vejo como fundamentar o recurso especial no pressuposto de ofensa a ela”.<sup>416</sup>

O Ministro rejeitou os acórdãos trazidos pela PGE como prejudgados,<sup>417</sup> pois em todos eles os candidatos haviam sofridos sanções com fundamento no AI-1, portanto com base em dispositivo diverso do caso dos autos. Em consequência, os casos eram incomparáveis, pois não havia divergência pela inexistência de similitude fática ou jurídica entre as questões concretas.<sup>418</sup>

Ao analisar o precedente do STF, REE 75.403, o ministro concluiu que, naquela oportunidade, a discussão sobre a constitucionalidade da LC-5 cingiu-se à aplicação do AI-1. Além disso, o ato de dispensa do candidato tinha fundamentação. Não há, portanto, similitude fática ou jurídica com o caso sob discussão,<sup>419</sup> concluiu Jarbas Nobre. Analisando o AI-5 em comparação, da leitura do ato não se pode concluir que FHC “tenha cumprido os pressupostos alinhados na Lei complementar nº 5, de 1970, a saber, infringência ao regime democrático, à probidade administrativa, à normalidade e legitimidade de eleição e nem, tampouco, à moralidade.”<sup>420</sup> Continuando a análise sobre a norma institucional, o relator concluiu.<sup>421</sup>

---

<sup>414</sup> Autos, **acórdão do TSE**, p. 233.

<sup>415</sup> Autos, **acórdão do TSE**, p. 234-235. Nas palavras do Ministro: “A Lei Complementar nº 5 ao declarar inelegíveis os que foram simplesmente aposentados, terá extrapolado a regra da Constituição que para tanto impõe que o candidato, pela sua vida pregressa, tenha ofendido o regime democrático, seja ímprobo administrativamente encarado, tenha usado de abuso de poder no exercício de função pública ou não possua moral para o exercício do mandato.”

<sup>416</sup> Autos, **acórdão do TSE**, p. 236. Então, o que se tem no voto do relator é o início de uma discussão sobre a hierarquia entre lei complementar e constituição, permeada, ainda, pela inclusão de um objeto estranho – o ato institucional, que faz uma associação entre aquelas duas normas.

<sup>417</sup> Os de nºs. 5.166, 6.461, 6.467 e 6.486 (Autos, **acórdão do TSE**, p. 236).

<sup>418</sup> Autos, **acórdão do TSE**, p. 237.

<sup>419</sup> RE 75.403, citado em autos, **acórdão do TSE**, p. 239.

<sup>420</sup> Autos, **acórdão do TSE**, p. 242.

<sup>421</sup> Autos, **acórdão do TSE**, p. 242-243.

O § 1º, artigo 6º, do AI-5, tão-somente, outorgou poderes ao Presidente da República para demitir, remover, aposentar ou pôr em disponibilidade funcionários públicos federais.

O § 2º ampliou a faculdade no que se refere aos funcionários estaduais, municipais, do Distrito Federal e dos Territórios.

[...]

A aposentadoria de Fernando Henrique Cardoso, ao que entendo, exaure toda a pena de que foi alvo, dela não decorrendo a sua pretendida inelegibilidade.

Ao finalizar seu voto, o Min. Jarbas Nobre citou artigo de opinião de Dalmo de Abreu Dallari, publicado na Folha de S. Paulo, que consolidava sua posição doutrinária, sobretudo nos seguintes pontos:<sup>422</sup>

O professor Fernando Henrique Cardoso foi punido com a aposentadoria, mas o cidadão Fernando Henrique Cardoso não teve afetados os seus direitos políticos.

[...]

A Constituição de 1969 estabeleceu hipóteses de inelegibilidade e, expressamente, no artigo 185, declarou inelegíveis os que houverem sofrido a suspensão de seus direitos políticos com base em Ato Institucional. O dispositivo constitucional é muito claro e não deixa margem para interpretações tendentes a ampliar a restrição, além do que existe um princípio... segundo o qual não se pode restringir direitos por extensão ou analogia. Qualquer restrição deve estar muito claramente prevista no texto legal.

Jarbas Nobre não conheceu do recurso pela violação da norma, nem pela dissidência jurisprudencial. Também afastou a ocorrência de prejudgado. Negou provimento e confirmou o acórdão do TRE-SP.

Em voto breve, o Min. Pedro Gordilho<sup>423</sup> seguiu o relator e negou provimento ao recurso da PGE. Iniciou seu voto afastando o argumento da ocorrência de prejudgado.<sup>424</sup>

Depois, afirmou que a Constituição é a “suprema lei” e que a legislação deve “sujeitar-se aos princípios que ela dispõe”. Novamente, um argumento sobre a hierarquia entre as normas do ordenamento jurídico. Dessa forma, o Ministro apresentou a possibilidade de solucionar a questão sem declarar a inconstitucionalidade da LC-5, “em obséquio à jurisprudência que consagrou a regra, vinda da Côrte Suprema norte-americana, pela qual deve ser evitada a questão constitucional quando, sob outro aspecto jurídico, possa a causa ser decidida”.<sup>425</sup>

<sup>422</sup> Autos, **acórdão do TSE**, p. 243-244. DALLARI, Dalmo de Abreu. Excesso de revolução. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, ano 56, n. , 9 set. 1978, p. 3.

<sup>423</sup> Pedro Augusto de Freitas Gordilho nasceu em Salvador (BA), em 1938. Formou-se em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e mudou-se para Brasília em 1960. Desde então exerce a profissão de advogado. Atuou também como Procurador do Estado da Bahia perante o STF. Atuou no TSE entre 1978 e 1982 (fonte: <https://oabdf.org.br/noticias/pedro-gordilho-lanca-livro-de-chronicas-e-artigos-3/>, acesso em 24 maio 2023).

<sup>424</sup> Autos, **acórdão do TSE**, p. 247.

<sup>425</sup> Autos, **acórdão do TSE**, p. 247.

Ao comparar os Atos Institucionais, Pedro Gordilho ressaltou que, contrariamente ao AI-1, que impunha uma motivação que foi posteriormente elevada à categoria constitucional no artigo 151 da EC-1, o AI-5 não exigia a presença dos requisitos ali listados como imprescindíveis para aplicar as sanções elencadas em seu texto. Em tal caso, “se não se tem presente a motivação – por se tratar de ato discricionário, do ponto de vista jurídico – é impraticável buscar a compatibilidade de seus fundamentos com a autorização constitucional.”<sup>426</sup>

Percebemos a construção de argumento buscando harmonizar, dentro da mesma estrutura jurídico-constitucional, a LC-5, o AI-5 e a EC-1. Para tanto, os ministros procedem a uma interpretação sistemática das normas, onde no topo da hierarquia está a Constituição, representada pela EC-1, abaixo está a LC-5, como norma infraconstitucional. Em um lugar fora do sistema está o AI-5, seja intervindo indiretamente na lei complementar, seja influenciando a escrita da Constituição, em uma circularidade interna mantida pelo art. 182 da EC-1. Nesse último caso, temos a vigência concomitante de duas normas de exceção – a EC-1 e o AI-5, o que parece passar despercebido pelo TSE, que se baseia apenas na EC-1 e na teoria constitucional clássica como suporte teórico para suas explicações.<sup>427</sup>

De acordo com o Ministro, se a LC-5 criou casos de inelegibilidade além da autorização recebida constitucionalmente, é inconciliável com a permissão constitucional. Vejamos que Pedro Gordilho utiliza o termo inconciliável, porém não o termo inconstitucional, de modo a evitar a declaração de inconstitucionalidade da norma complementar.<sup>428</sup>

O Min. Pedro Gordilho concluiu que FHC sofrera apenas a sanção de aposentadoria. Seus direitos políticos não foram afetados. Seu decreto fora imotivado. Dessa forma, não lhe devia ser aplicado o art. 1º, I, *b*, da LC-5, dado que, ao invés de declarar a inconstitucionalidade da lei complementar, bastaria fazer sua interpretação dentro dos “limites da autorização constitucional.”<sup>429</sup>

Antes de prosseguir com a análise dos argumentos dos demais Ministros do TSE, vamos revisar alguns pontos desses dois primeiros votos. Para o relator, a LC-5 era inaplicável ao caso, pois ela teria ido além do permissivo constitucional:

---

<sup>426</sup> Autos, **acórdão do TSE**, p. 247.

<sup>427</sup> Sobre a circularidade entre AI-5 e EC-1 e a vigência concomitante de normas de exceção, ver PAIXÃO, Cristiano. Entre regra e exceção: normas constitucionais e atos institucionais na ditadura militar brasileira (1964-1985). *In: História do Direito*: RHD. Curitiba, v. 1, n. 1, jul-dez de 2020, p. 234-235.

<sup>428</sup> Autos, **acórdão do TSE**, p. 248.

<sup>429</sup> Autos, **acórdão do TSE**, p. 249. Ou seja, na teoria constitucional moderna, Pedro Gordilho estava fazendo uma interpretação conforme à Constituição, como o fez o relator, Min. Jarbas Nobre.

a Lei Complementar nº 5, ao declarar inelegíveis os que hajam sido atingidos pelo Ato Institucional nº 5 (artigo 1º, I, “b”), foi além da permissão constitucional “porque, sem fazer menor distinção entre as diversas hipóteses de sanções estabelecidas pelos Atos Institucionais, prescreveu que todas elas determinavam a inelegibilidade dos punidos”.

Jarbas Nobre recorreu à teoria de classificação das normas para elaborar a sua tese. A seu ver, o art. 151 da EC-1 poderia ser classificado como uma norma dependente de complementação. Esse nome pode parecer estranho à primeira leitura, mas nada mais é do que uma das possibilidades da classificação das normas constitucionais quanto à sua aplicabilidade. O artigo mencionado dizia que “lei complementar *estabelecerá* os casos de inelegibilidade e os prazos dentro dos quais cessará esta [...]”. Sendo assim, para que esse comando constitucional pudesse produzir todos os seus efeitos, ele necessitava de uma lei complementar que o integrasse, ou seja, sua eficácia dependia da complementação de uma lei promulgada pelo Legislativo. Tratava-se, assim, de uma norma não autoexecutável.<sup>430</sup>

Atualmente, a teoria constitucional ensina preponderantemente a tríplice classificação elaborada por José Afonso da Silva, que divide as normas em normas de eficácia plena, contida e limitada. Contudo, essa não é a única doutrina existente quanto à aplicabilidade das normas constitucionais.<sup>431</sup> Conforme Franco Montoro, escrevendo à época, a doutrina distinguia entre duas espécies normativas: i) normas autoaplicáveis (ou bastantes em si, ou autoexecutáveis), que são aquelas que “apresentam todos os requisitos necessários para sua vigência imediata ou no prazo legal”; e ii) normas dependentes de complementação (ou não bastantes em si ou não autoaplicáveis), aquelas que “exigem, para sua vigência, a criação de novas normas complementares ou regulamentares.”<sup>432</sup>

Essa classificação deixava de lado os atos institucionais. No seu texto, Franco Montoro sequer os menciona ao organizar as leis em ordem hierárquica (no topo das quais está a Constituição e, logo abaixo, a lei complementar).

Vejamos, pois, como essa doutrina se aplicava ao caso concreto. O artigo 151 da EC-1 estabelecia, em seu *caput*: “Art. 151. Lei complementar *estabelecerá* os casos de inelegibilidade e os prazos nos quais cessará esta, com vistas a preservar, considerada a vida pregressa do candidato: [...]” (grifo nosso). O verbo “estabelecerá”, aqui, indicava que esta norma constitucional não era

---

<sup>430</sup> MENDES, Gilmar. COELHO, Inocêncio Mártires. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 21. Normas não autoexecutáveis são “disposições constitucionais incompletas ou insuficientes, para cuja execução se faz indispensável a mediação do legislador, editando normas infraconstitucionais regulamentadoras.”

<sup>431</sup> SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 1982.

<sup>432</sup> MONTORO, Franco. As diversas espécies de lei. In: **Revista de Informação Legislativa**. Brasília: Senado Federal, jul./set. 1971, p. 14.

autoexecutável, pois delegava para a lei complementar o estabelecimento de i) casos de inelegibilidade e ii) os prazos nos quais cessará esta.

E, se a lei complementar deveria estabelecer os casos de inelegibilidade e seus prazos de duração, para o Min. Jarbas Nobre a LC-5, no inciso I, *b*, quando determinou que *qualquer* atingido, por *qualquer* sanção, de *qualquer* ato, seria inelegível, extrapolou a determinação constitucional, pois apenas generalizou as inelegibilidades, sem estabelecer casos específicos, como deveria ter feito. Vejamos o texto mencionado, que diz que são inelegíveis:

b) os que hajam sido atingidos por *qualquer das sanções* previstas no § 1º do art. 7º e no art. 10 do Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964; no parágrafo único do art. 14 e no art. 15 do Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965; no art. 4º e nos §§ 1º e 2º do art. 6º do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968; nos arts. 1º e seus parágrafos, e 3º do Ato Institucional nº 10, de 16 de maio de 1969; no art. 1º do Ato Institucional nº 13, de 5 de setembro de 1969; assim como no Decreto-Lei nº 477, de 26 de fevereiro de 1969; ou destituídos dos mandatos que exerciam, por decisão das Assembléias Legislativas; estendendo-se estas inelegibilidades, quando casado o punido, ao respectivo cônjuge; (grifo nosso)

A tese do relator afastava a inelegibilidade do caso concreto. Convém trazer, aqui, o que o Min. Pedro Gordilho escreveu a respeito. O ministro lembrou que o legislador complementar não recebeu um “mandato em branco”, mas ficou limitado “às disponibilidades taxativamente enumeradas nos incisos I a IV do preceito constitucional, que visam à preservação do regime democrático, da probidade administrativa, da moralidade da vida pública, e da normalidade das eleições contra os abusos.” A limitação encontrava-se na impossibilidade do legislador complementar “instituir casos de inelegibilidade não comportáveis na faixa estrita dos quatro incisos.”

Essa decisão alinhava-se ao comentário de Pontes de Miranda, para quem “o art. 151 deixa à lei complementar estabelecer inelegibilidades e prazos findos os quais elas cessem, mas é preciso que as regras jurídicas tenham o fim de preservar o regime democrático [...]” e as demais hipóteses dos incisos já mencionados. Sendo assim, era legítimo ao Poder Judiciário analisar se a LC-5 havia contemplado as hipóteses do comando constitucional ou seguido seu caput.<sup>433</sup>

Para o Min. Pedro Gordilho, a mesma inelegibilidade não poderia ser aplicada aos punidos pelo AI-1 e pelo AI-5, que seguiam procedimentos diferentes de investigação e punição. Assim

---

<sup>433</sup> MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967**; com a Emenda n. 1 de 1969. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987. Tomo IV (arts. 118 – 153, § 1º), p. 597. Para o comentarista, “pode haver a apreciação judicial para se saber se verdadeiramente o exercício do cargo ou da função poderia influir para perturbar a moralidade das eleições ou a sua legitimidade”, mas essa era uma hipótese de caso concreto, como a dos autos. O que o Judiciário eleitoral estava avaliando, aqui, era a possibilidade de a LC-5 não ter cumprido o mandato constitucional.

sendo, tornar inelegíveis todos os punidos pelo regime foi uma escolha legislativa que extrapolava os valores constitucionais, sendo, portanto, inconciliável com o mandato constitucional.

A decisão dos ministros não foi pela declaração de inconstitucionalidade do texto da LC-5, mas pela sua *adequação* aos preceitos constitucionais. Até porque, como lembrou o Min. Pedro Gordilho, “[a] Constituição é a suprema lei e a legislação deve sujeitar-se aos princípios que ela dispõe.” A tese do PRE quanto à superioridade hierárquica do AI-5 face à Constituição foi ignorada pelos ministros. Analisar essa tese seria adentrar num limiar político desnecessário, afinal havia outro meio interpretativo para solucionar a questão sem passar pela legislação excepcional.

Na interpretação sugerida no recurso, o mais relevante é a finalidade da norma excepcional (o AI-5) e “não o motivo que esclarece a sanção” (o art. 150 da EC-1). Ao finalizar essa argumentação, a Procuradoria lembrou que as normas excepcionais coexistem com a Constituição em vigor, mas ressaltou ser *o AI-5 a norma de maior hierarquia* (grifo nosso).

Dando prosseguimento nos votos dos demais Ministros do TSE, o Min. Leitão de Abreu<sup>434</sup> seguiu a maioria e negou provimento ao recurso da Procuradoria. O ministro iniciou seu voto elogiando a construção jurisprudencial elaborada pelo STF, que, na omissão do legislador complementar, estabeleceu que o prazo dentro do qual a inelegibilidade deve cessar não pode ser superior a dez anos, por ser esse o tempo máximo de sanção previsto nos Atos Institucionais.<sup>435</sup>

Contudo, para o Ministro, a jurisprudência estacionou no estabelecimento do prazo máximo de duração da sanção. Fixar esse tempo máximo não excluiu, porém,<sup>436</sup>

---

<sup>434</sup> João Leitão de Abreu compunha o TSE pela classe dos ministros do STF. Era natural do Rio Grande do Sul, onde foi seminarista por um tempo, depois formou-se em Direito e desempenhou funções públicas no nas décadas de 1940 a 1960. Colaborou com o regime militar na redação do decreto que possibilitou a cassação do mandato do governador paulista Adhemar de Barros, com fundamento no AI-2, e na elaboração do AI-12, norma que possibilitou juridicamente a transferência de poder de Costa e Silva para a junta militar que escolheu o general Médici o novo presidente. Médici indicou Leitão de Abreu como seu chefe do Gabinete Civil da Presidência da República, tendo por tarefa a coordenação política do governo. No período Geisel, foi nomeado Ministro do STF em 1974, onde permaneceu até 1981. Atuou no TSE entre 1974 e 1980. Sua atuação nos tribunais superiores ficou marcada por decisões e declarações que o definiram como um juiz de cunho liberal. Votou pela absolvição de Chico Pinto (MDB-BA), deputado que fora enquadrado na Lei de Segurança Nacional por haver pronunciado um discurso considerado ofensivo ao general Augusto Pinochet, do Chile, que visitara o Brasil para a posse de Geisel. Durante o curso deste processo que agora estudamos, Leitão de Abreu assume a presidência do TSE antecipadamente, em razão da morte repentina de José Alckmin (fontes: <https://portal.stf.jus.br/ostf/ministros/verMinistro.asp?periodo=STF&id=8>; CPDOC, Leitão de Abreu, disponível em <https://www18.fgv.br/CPDOC/acervo/dicionarios/verbete-biografico/joao-leitao-de-abreu>, acesso em 21 mar. 2024).

<sup>435</sup> Autos, **acórdão do TSE**, p. 250.

<sup>436</sup> Autos, **acórdão do TSE**, p. 251.

a possibilidade de se estabelecerem, também por construção, já que a lei é omissa, prazos menores, atenta a natureza das sanções acarretadoras de inelegibilidade. O princípio da graduação dos prazos está implícito no estabelecimento, pela construção jurisprudencial, de prazo máximo. A inelutabilidade desse princípio se encontra, entretanto, acima de tudo, no próprio sistema constitucional.

Para o Ministro, o princípio da graduação dos prazos de inelegibilidade estava consagrado, implicitamente, no *caput* do artigo 151 e no *caput* do artigo 154<sup>437</sup> da EC-1. O artigo 154 prevê graduação de sanções para o abuso de direito individual e de direito político, graduação essa a ser declarada pelo STF após representação do PGR. De acordo com Leitão de Abreu, o artigo 154 da EC-1 teria buscado inspiração na<sup>438</sup>

Constituição da República Federal da Alemanha – Constituição de Bonn, de 23.05.1949 -, preceito onde se estatui: “Art. 18 – Quem abusar da liberdade de opinião, em particular da liberdade de imprensa (art. 5, § 1º), da liberdade de ensino (art. 5º, § 3º), da liberdade de reunião (art. 8), da liberdade de associação (art. 9), do sigilo da correspondência postal, telegráfica e telefônica (art. 10), do direito de propriedade (art. 14), ou do direito de asilo (art. 16, § 2º), para combater a ordem constitucional liberal e democrática, incorrerá na perda desses direitos fundamentais. Compete ao Tribunal constitucional federal pronunciar essa perda e fixar-lhe a extensão.

O Ministro ainda citou a Lei de 12 de março de 1951 da Alemanha, que teria regulado a aplicação do sobredito artigo 18 pelo Tribunal Constitucional Federal Alemão. O Tribunal, de acordo com Leitão de Abreu, poderia ponderar o tempo da sanção de acordo com quais direitos fundamentais o representado perdera, desde que no mínimo por um ano.<sup>439</sup>

Ao estabelecer a comparação entre o artigo 154 da EC-1 e o art. 18 da Constituição de Bonn, o Ministro pretendeu mostrar o paralelismo entre as normas e, assim, indicar que “o prazo de suspensão dos direitos individuais e políticos não é único ou uniforme, variando dentro de limites, fixados, quanto ao mínimo, no sistema germânico, em um ano, e, no sistema brasileiro, em dois anos, sendo que, entre nós, se estabelece também limite máximo, que é de dez anos.”<sup>440</sup> Na

---

<sup>437</sup> Art. 154. O abuso de direito individual ou político, com o propósito de subversão do regime democrático ou de corrupção, importará a suspensão daqueles direitos de dois a dez anos, a qual será declarada pelo Supremo Tribunal Federal, mediante representação do Procurador Geral da República, sem prejuízo da ação cível ou penal que couber, assegurada ao paciente ampla defesa.

<sup>438</sup> Autos, **acórdão do TSE**, p. 252-253. Todas as citações parecem ser traduções do próprio ministro, já que ele transcreveu os originais em alemão no acórdão. Uma explicação possível para essa citação está em que a Constituição de Bonn foi utilizada pelos constituintes nos debates para criar a Constituição de 1967, conforme narra Oscar Dias Corrêa, então podemos crer que era um texto de circulação comum entre os juristas (CORRÊA, Oscar Dias. A Constituição de 1967. Contribuição crítica. Rio de Janeiro: Forense, 1969, 1ª ed., p. 134/135). De mais a mais, Leitão de Abreu fora professor de direito administrativo e de “introdução à ciência do direito” na PUC do Rio Grande do Sul.

<sup>439</sup> Autos, **acórdão do TSE**, p. 253.

<sup>440</sup> Autos, **acórdão do TSE**, p. 254.

visão de Leitão de Abreu, não fazia sentido uma norma, ou uma construção jurisprudencial, estabelecer uma possibilidade de pena máxima, sem considerar possível a existência de uma pena mínima também. E é o que ele pretendia demonstrar.

A inelegibilidade não precisava ser fixada em dez anos, afinal havia inúmeros tipos de sanções possíveis a serem aplicadas. O Ministro lembrou que a aposentadoria aplicada a FHC foi a menor sanção possível disponível, tanto que “nem sequer lhe foi cortado o vínculo com o poder público [...] pois, aposentado, continua o recorrido com direito aos proventos proporcionais ao do cargo que ocupava na atividade.”<sup>441</sup> Além disso, o Presidente, que era a autoridade competente para aplicar as sanções, possuía autorização jurídica para impor suspensão dos direitos políticos ao candidato. Não o fazendo, possivelmente entendeu que a aposentadoria era suficiente como punição a FHC.<sup>442</sup>

Com esse voto, e sua tese de aplicação conjunta dos artigos 151 e 154 da EC-1, o Ministro entendeu suprir, por construção jurisprudencial, lacuna existente na LC-5, fulminando a possibilidade de declaração de inconstitucionalidade da norma. Concluiu que FHC deveria estar submetido à inelegibilidade pelo prazo mínimo, de dois anos, já ultrapassado. Portanto, declarou a elegibilidade do candidato e negou provimento ao recurso da PGE.<sup>443</sup>

O Min. Néri da Silveira<sup>444</sup> divergiu do entendimento da maioria para dar provimento ao recurso da Procuradoria e, desse modo, declarar a inelegibilidade do candidato. O Ministro considerava impertinente a discussão sobre a “natureza do ato de demissão, aposentadoria ou reforma de servidor, com base em qualquer dos Atos Institucionais”. Segundo o Ministro, os

---

<sup>441</sup> Autos, **acórdão do TSE**, p. 255.

<sup>442</sup> Autos, **acórdão do TSE**, p. 255.

<sup>443</sup> Autos, **acórdão do TSE**, p. 256.

<sup>444</sup> Néri da Silveira era nascido no Rio Grande do Sul, onde formou-se em Direito e Filosofia pela PUC-RS e advogou por uma década, antes de ser nomeado por Costa e Silva juiz federal em 1967. Em novembro de 1969 foi nomeado, por decreto de Médici, Ministro do TFR e, em 1976, passou a integrar o TSE efetivamente. Em abril de 1978, votou a favor de Paulo Maluf na ação em que este pleiteava disputar o governo do Estado de São Paulo, em eleição por via indireta. Maluf montou uma chapa para disputar as prévias na Convenção da Arena. Na ação em que Néri da Silveira votou, Paulo Maluf ganhou o direito de disputar as eleições internas da Arena e ganhou, contra a chapa do candidato indicado pelo governo, Laudo Natel, vindo a se tornar governador de São Paulo na eleição indireta de 1º/7/1978. Néri da Silveira foi nomeado ministro do STF no governo João Figueiredo, em 1981, onde ficou até a aposentadoria compulsória, em 2002 (fonte: CPDOC. Néri da Silveira. <https://www18.fgv.br/CPDOC/acervo/dicionarios/verbete-biografico/jose-neri-da-silveira>, acesso em 21 mar. 2024).

Em entrevista ao CPDOC, Néri da Silveira comentou sobre como eram os julgamentos na Justiça Eleitoral. Indagado sobre esse período “particular para exercer a judicatura eleitoral”, o ministro respondeu que, “na fase da, chamada fase do período militar, nós nunca tivemos nenhum problema de julgamento de... Julgávamos de acordo com a lei, o que havia era problema de restrição nas normas jurídicas, isso sim. Por exemplo, a Lei Complementar no 5, tinha a célebre letra “n”, que era inelegível quem tivesse sido processado, ou tivesse sido condenado etc, então ficava inelegível. Mas eu confesso que nunca tive nenhum embaraço para resolver, dar meus votos de acordo com o meu ponto de vista. Eu acho que o Juiz, se ele for Juiz ou magistrado, a qualidade fundamental do juiz é independência” (SILVEIRA, José Néri da. José Néri da Silveira (depoimento, 2013). Rio de Janeiro, CPDOC/Fundação Getúlio Vargas (FGV), (4h38min), p. 35).

próprios Atos, nos artigos 19 do AI-2 e 11 do AI-5, haviam inviabilizado a revisão, pelo Poder Judiciário, dos decretos, os quais teriam características discricionárias. Por sua vez, o controle jurisdicional se limitava ao exame das formalidades extrínsecas, apenas quanto ao AI-1, conforme previsto no seu artigo 7º, §4º.<sup>445</sup>

Néri da Silveira recorreu, neste momento, às cláusulas de exclusão de apreciação judicial, fórmulas utilizadas no período ditatorial para proibir a interferência judicial sobre os atos praticados com fundamento nos atos institucionais, fossem eles decretos, portarias, ou os próprios atos institucionais. As cláusulas proviam “os magistrados com o máximo possível de argumentos para que eles decidissem que... não deveriam decidir.” Dessa maneira, o Ministro utilizou-se dessas fórmulas para abster-se sobre o ato de demissão de FHC.<sup>446</sup>

O Ministro discordou dos colegas quanto às distinções feitas entre as sanções com fundamento em Atos Institucionais diferentes, para efeito de aplicação da LC-5. Para ele, o que importava era se a sustentação jurídica do ato de aposentadoria fora feita invocando o AI-5. Ante os “princípios que presidem à interpretação das normas jurídicas”, o Ministro opôs-se à tese de Theotonio Negrão proferida no TRE-SP, quanto à necessidade de motivação do ato para a incidência da inelegibilidade.<sup>447</sup>

Para o Ministro, bastava uma simples operação de inserir o fato à norma: o art. 1º, I, *b*, da LC-5, previa a inelegibilidade, para qualquer cargo eletivo, dos que hajam sido atingidos por sanção prevista no artigo 4º e nos §§ 1º e 2º do artigo 6º do AI-5. Se o ato de aposentadoria tivesse por base os §§ 1º e 2º do artigo 6º do AI-5, já se tinha condição suficiente para a aplicação da LC-5 e, por consequência, para a configuração da inelegibilidade.

Seguindo em seu dissenso, o Ministro colocou os preâmbulos dos Atos Institucionais n<sup>os</sup> 1 e 5 em diálogo. Segundo Néri da Silveira, o art. 4º do AI-5<sup>448</sup>, ao citar o “interesse de preservar a Revolução”, pretendia invocar os motivos que<sup>449</sup>

<sup>445</sup> Autos, **acórdão do TSE**, p. 256.

<sup>446</sup> BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade; PAIXÃO, Cristiano. A memória do direito na ditadura militar: a cláusula de exclusão da apreciação judicial observada como um paradoxo. *In: Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica*, v. 6, 2008, p. 60.

<sup>447</sup> Autos, **acórdão do TSE**, p. 259.

<sup>448</sup> Art. 4º - No interesse de preservar a Revolução, o Presidente da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, e sem as limitações previstas na Constituição, poderá suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais (grifo nosso).

<sup>449</sup> Autos, **acórdão do TSE**, p. 260.

o movimento de 31 de março de 1964, desde logo, assentou como seus objetivos, no intróito do Ato Institucional nº 1, de 1964, cujo preâmbulo constitui de expresso o primeiro dentre os “consideranda” do Ato Institucional nº 5, idéias que se confirmam pela restante motivação inspiradora desse diploma revolucionário. O conceito de “interesse da Revolução” há de ser, aí, devidamente avaliado.

Por fim, Néri da Silveira ressaltou que o STF já proclamou ser constitucional a LC-5, afastando, assim, o reexame da questão jurídica por tribunais inferiores.<sup>450</sup> Ainda citou grande trecho de acórdão de relatoria do Ministro Rodrigues de Alckmin,<sup>451</sup> com essa mesma conclusão, por isso não entrou no mérito da questão constitucional sob esse aspecto.

Seguiram a divergência os Ministros Firmino Ferreira Paz<sup>452</sup> e Cordeiro Guerra.<sup>453</sup> Seus votos provavelmente foram curtos, tendo sido feitos apenas de forma oral, talvez usando a fórmula “sigo a divergência”, o que possivelmente explica a ausência de sua redução a termo e juntada aos autos. Temos, contudo, a anotação do extrato da ata, onde consta a divergência.<sup>454</sup>

Salientamos, no entanto, que se houve votos seguindo a divergência suscitada pelo Min. Néri da Silveira, significa que mais dois Ministros concordaram por recorrer às cláusulas de exclusão de apreciação judicial para não avaliar o decreto de aposentadoria; e analisaram em abstrato os atos AI-1 e AI-5 para concluir que o “interesse da Revolução”, presente nos preâmbulos dos atos, estaria preservado com a manutenção da inelegibilidade de FHC.

---

<sup>450</sup> Autos, **acórdão do TSE**, p. 260.

<sup>451</sup> Inelegibilidade. Candidatos aposentados com base no ato institucional, sem suspensão dos direitos políticos. Inelegibilidade que perdurou por dez anos, a contar dos atos de aposentação. Prazo já findo. Inelegibilidade repelida. Recurso não conhecido. Recurso Especial Eleitoral nº 4540, Acórdão, Min. José Geraldo R. de Alckmin, Publicação: BEL - Boletim eleitoral, Tomo 304.

<sup>452</sup> Firmino Ferreira Paz nasceu em Teresina, formou-se em Direito no Ceará e ingressou no Ministério Público, além de lecionar na cadeira de Direito Civil. Mudou-se para Brasília em 1960. Integrou o TSE a partir de 1976, nele atuando por dois biênios. Também assumiu a Procuradoria-Geral da República no governo João Figueiredo, que o nomeou em 1981 ministro do STF. Aposentou-se compulsoriamente no ano seguinte e faleceu em 1991 (fonte: CPDOC. **Firmino Ferreira Paz**. Disponível em: <https://www18.fgv.br/CPDOC/acervo/dicionarios/verbete-biografico/firmino-ferreira-paz>, acesso em 21 mar. 2024).

<sup>453</sup> João Batista Cordeiro Guerra era ministro oriundo do STF, nomeado por Geisel em 1974. Nascido no Rio de Janeiro, graduou-se pela Faculdade Nacional de Direito, quando passou a atuar como promotor público. Em novembro de 1978, já no TSE, com Leitão de Abreu atuando como presidente do tribunal, assumiu o cargo de vice-presidente. Costumava dar declarações polêmicas, como quando afirmou ser branda a nova Lei de Segurança Nacional (LSN) de Geisel. Em 1980, indeferiu o pedido de HC para o padre Vito Miracapillo. Defendeu a diminuição do limite de idade para responsabilidade penal. Foi eleito presidente do STF para o biênio 1983-1985, tendo como vice Moreira Alves. Foi contra a convocação de uma assembleia nacional constituinte e defendeu a manutenção da LSN. Sempre foi considerado um dos ministros mais conservadores e mais apegados à aplicação da norma ao fato do Supremo, um “reacionário lúcido”, em seus termos. Aposentou-se do STF em 1986. Durante os trabalhos da Constituinte, desaprovou publicamente a criação de um Conselho Nacional de Justiça, algo que talvez o lembrasse do Conselho Nacional da Magistratura do Projeto Portela que deu no Pacote de Abril, em 1978 (fonte: CPDOC. Cordeiro Guerra. Disponível em: <https://www18.fgv.br/CPDOC/acervo/dicionarios/verbete-biografico/guerra-joao-batista-cordeiro>, acesso em 21 mar. 2024).

<sup>454</sup> Autos, **acórdão do TSE**, p. 267. A ata da 82ª sessão de julgamento, de 4 de outubro de 1978, anotada no Boletim Eleitoral 328/632, não nos ajuda, pois repete as mesmas informações constantes dos autos. Em conversas informais com o único ministro ainda vivo, Min. Pedro Gordilho, ele diz não se lembrar desse tipo de detalhe processual.

Até este momento, contabilizamos três votos negando provimento ao recurso da PGE e três votos dando-lhe provimento. Estamos diante de um empate entre os membros do Tribunal, sendo necessário que o Presidente da Corte vote, para que a questão jurídica seja resolvida.<sup>455</sup>

Como na peça de Ésquilo, na qual, encontrando um impasse no julgamento de Orestes pelas Fúrias, a deusa Atena (ou Minerva) apresenta seu voto de desempate, coube ao presidente do TSE, o Min. Rodrigues Alckmin, desempatar o julgamento naquele tribunal, às 18h58, “dois minutos antes da Voz do Brasil”.

Rodrigues Alckmin<sup>456</sup> proferiu então o famoso voto de Minerva, acolheu o voto do relator e negou provimento ao recurso da PGE. Em consequência, manteve Fernando Henrique Cardoso dentro do pleito de 1978.<sup>457</sup> O candidato elegível comemorou, dizendo que “a Justiça também está lutando para dar passos no sentido da democracia. Tanto é assim, que hoje o AI-5 foi derrotado mais uma vez.”<sup>458</sup> Fernando Henrique, porém estava numa situação paradoxal: podia ser eleito senador da República, mas estava ainda impedido de assumir sua cátedra na universidade, tal como outros professores afastados na mesma época.

Com o final da votação, o acórdão foi publicado em sessão, em 4 de outubro de 1978, pouco mais de um mês antes das eleições.<sup>459</sup> A pressa na publicação teve seus motivos: a proximidade do pleito e a restrição dos prazos - sobretudo em época eleitoral -, os quais são bem mais sucintos do que aqueles definidos no código processual.

Mesmo entre os ministros que votaram pela elegibilidade de FHC, houve diferença de conteúdo entre as teses jurídicas. O apertado placar de 4 votos a 3, sem dúvida, representou dificuldades para o governo militar. O caso não envolvia intensos debates jurídicos, mas representava muito para o MDB e para o governo pela importância do candidato: não importava

<sup>455</sup> Conforme art. 9º, c, do Regimento Interno do TSE: Compete ao Presidente do Tribunal: c) tomar parte na discussão, e votar no caso de empate, assinando, com o relator, as resoluções e acórdãos do Tribunal;

<sup>456</sup> Alckmin nasceu em São Paulo, onde começou sua carreira na magistratura estadual. Foi desembargador do TJSP entre 1964 e 1970, depois atuou na Corregedoria de Justiça até 1972, de onde saiu depois de ser nomeado ministro do STF por Médici, em 1972. Integrou-se ao TSE em 1973. Juntamente com o Procurador-Geral da República, Henrique Fonseca de Araújo, elaborou o anteprojeto de reforma do Poder Judiciário e o relatório que subsidiou a mensagem enviada por Geisel ao Congresso Nacional, no início de 1977. Essa reforma do judiciário não foi aprovada e gerou uma crise interna no Congresso e entre Legislativo e Executivo federal, um pretexto para Geisel, com arrimo no AI-5, decretar o recesso parlamentar e outorgar a reforma com o texto, como foi originalmente concebido pelo governo, por meio da EC-7. Além disso, foi promulgado o Pacote de Abril, um conjunto de reformas políticas que modificou as regras das eleições de 1978. Alckmin escreveu também o anteprojeto da Lei Orgânica da Magistratura, além de lecionar em faculdades de São Paulo. Faleceu no exercício do cargo, em 7 de novembro de 1978 (fonte: CPDOC. Rodrigues Alckmin. Disponível em: <https://www18.fgv.br/CPDOC/acervo/dicionarios/verbete-biografico/jose-geraldo-rodrigues-alckmin>, acesso em 21 mar. 2024).

<sup>457</sup> Autos, **acórdão do TSE**, p. 266.

<sup>458</sup> VOTO de Minerva no TSE salva Fernando Henrique. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.082, 5 out. 1978, capa. FHC comemorou com “champanhe nacional e copinho de café, por que esta é uma campanha pobre”.

<sup>459</sup> Autos, **acórdão do TSE**, p. 268.

tanto a tese, importava saber se Fernando Henrique seria ou não considerado elegível para o Senado.

O senador Franco Montoro (MDB-SP) esteve presente na maior parte da sessão de julgamento – e declarou que o resultado era positivo não apenas para o MDB e para São Paulo: “Ele tem um alto significado por demonstrar que aos tribunais cabe não apenas a aplicação literal da lei, mas também sua interpretação”. Josafá Marinho, ex-senador baiano, afirmou que, “negando provimento ao recurso, o TSE ajustou a legislação discricionária aos limites da Constituição e à idéia dominante do diário público, de que a regra é a elegibilidade e não a inelegibilidade. [...] A decisão, sobre ser jurídica, é politicamente sábia.”<sup>460</sup>

## 2.7 Recurso Extraordinário Eleitoral

Em 7 de outubro de 1978, o Ministério Público Federal, assinado pelo Procurador-Geral da República, Henrique Fonseca de Araújo, interpôs Recurso Extraordinário Eleitoral (REE) para o STF. Este recurso não tinha efeito suspensivo, por isso prevalecia o registro da candidatura de Fernando Henrique Cardoso, que prosseguiu sua campanha pelo estado.

O recurso foi encaminhado para o STF por Rodrigues Alckmin, que gostaria de ver a tese jurídica elaborada no TSE sobre a graduação dos prazos examinada pela instância máxima do Judiciário brasileiro.<sup>461</sup> O STF também resolveria, em última instância, o destino político de Fernando Henrique Cardoso.

O REE tinha fundamento no artigo 119, III, *a*, da EC-1, ou seja, por contrariedade a dispositivo constitucional, combinado com o artigo 139 da mesma lei, pelo qual “*são irrecorríveis as decisões do Tribunal Superior Eleitoral, salvo as que contrariarem esta Constituição e as denegatórias de habeas corpus, das quais caberá recurso para o Supremo Tribunal Federal*” (grifo nosso).

Pela leitura desses artigos, percebemos que a regra é a irrecorribilidade das decisões do TSE.<sup>462</sup> Estas eram, portanto, terminativas. A exceção seria o recorrente conseguir provar que o acórdão estava contrariado a Constituição, senão o recurso não era conhecido pelo STF.

---

<sup>460</sup> TSE mantém candidatura de Fernando Henrique. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.082, 5 out. 1978, p. 6. Outros colegas do MDB também acompanharam a sessão, como o vice-presidente do MDB paulista, José Camargo, que assinou algumas petições nessa função e considerou a vitória de FHC “politicamente mais importante do que as reformas aprovadas pelo Congresso, mês passado”, e Israel Dias Novaes, vice-líder da Oposição na Câmara. Cláudio Lembo, da Arena e rival de FHC e de Montoro, ao tomar conhecimento do resultado, declarou apenas ser importante a decisão do TSE e que isso possibilitará o livre debate de ideias dentro do jogo democrático.

<sup>461</sup> TSE examina hoje recurso contra Fernando Henrique. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.087, 10 out. 1978, p. 5.

<sup>462</sup> O mesmo estava previsto no artigo 281 do CE, no qual se lê: art. 281. São irrecorríveis as decisões do Tribunal Superior, salvo as que declararem a invalidade de lei ou ato contrário à Constituição Federal e as denegatórias de "habeas corpus" ou mandado de segurança, das quais caberá recurso ordinário para o Supremo Tribunal Federal, interposto no prazo de 3 (três) dias. § 1º Juntada a petição nas 48 (quarenta e oito) horas seguintes, os autos serão conclusos ao presidente do Tribunal, que, no mesmo prazo, proferirá despacho fundamentado, admitindo ou não o

A PGE defendeu, em seu recurso, que o acórdão do TSE contrariou os artigos 6º e 151 da EC-1, combinados com a LC-5, artigo 1º, I, *b*.<sup>463</sup> Para embasar suas razões, a Procuradoria utilizou argumentos com amparo constitucional, fundamentando-se em dois doutrinadores: Celso Ribeiro Bastos e José Afonso da Silva.

Vamos entender os argumentos constitucionais da PGR. Inicialmente, Henrique Fonseca de Araújo apontou ofensa ao artigo 151 da EC-1 em conjunto com a LC-5. Com apoio no artigo 139 da EC-1, explicou a possível violação à lei complementar.<sup>464</sup>

É que a Lei Complementar, por ser “integradora da vontade constitucional”, segundo um “critério ontológico”, tem, na hierarquia das leis, força e natureza de norma constitucional, fazendo com que a violação de seus preceitos, importe em violação da própria Constituição.

No TRE-SP e no TSE, o argumento quanto à hierarquia das normas foi elaborado para distinguir lei complementar de Constituição, colocando esta última no patamar superior que lhe é característico desde *Marbury vs Madison*, o que permite a um magistrado fazer o controle de constitucionalidade da norma inferior face à norma superior. E só é possível fazer controle de constitucionalidade se há distinção hierárquica entre as normas.

A Procuradoria argumentou que a violação da LC-5 também contrariava a Constituição, por se tratar ontologicamente do mesmo texto, pois a LC-5 integrava a EC-1. De fundamento teórico, a PGE trouxe Celso Ribeiro Bastos, para quem “[e]sta subversão de competência constitui-se em lesão à Constituição. A lei que invada matéria própria da lei complementar, antes de ferir a esta última, agride diretamente ao Texto Maior. Daí a sua inconstitucionalidade.”<sup>465</sup> Percebemos que a PGR abandonou a tese sobre a existência de duas ordens normativas, ao perceber que a justiça eleitoral não a examinara, para se concentrar na ofensa à Constituição. Até porque o art. 139 da EC-1 não previa, como hipótese de conhecimento do REE, violação a ato institucional.

Outro suporte teórico foi José Afonso da Silva, cujo trecho citado refere-se à teoria de considerar que uma lei ordinária, ao ofender uma lei complementar, estaria ofendendo a própria constituição. Vejamos o teor:<sup>466</sup>

---

recurso. § 2º Admitido o recurso será aberta vista dos autos ao recorrido para que, dentro de 3 (três) dias, apresente as suas razões. § 3º Findo esse prazo os autos serão remetidos ao Supremo Tribunal Federal (grifo nosso).

<sup>463</sup> Autos, **recurso extraordinário**, p. 271.

<sup>464</sup> Autos, **recurso extraordinário**, p. 272.

<sup>465</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Constitucional, p. 163. *Apud* Autos, **recurso extraordinário**, p. 272. Não conseguimos localizar uma edição do livro compatível com o mencionado pela Procuradoria. A mais antiga a que chegamos foi a edição de 1986, motivo pelo qual preferimos manter o *apud*.

<sup>466</sup> SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1968, p. 263. Autos, **recurso extraordinário**, p. 273.

Poderíamos cunhar, para o caso, a expressão ilegitimidade constitucional, já usada na Itália preferentemente ao termo inconstitucionalidade. E o controle de ilegitimidade constitucional atenderia aos mesmos princípios do controle de inconstitucionalidade. Com efeito, uma lei ordinária, que ofenda uma lei complementar, estará vulnerando a própria Constituição, visto que disciplinará interesses que esta determina sejam regulados por lei intermediária. Tratar-se-ia, então, de conflitos de normas, subordinado ao princípio da compatibilidade vertical, entroncando, pois, na norma de maior superioridade hierárquica que é a que ficou ofendida – a Constituição.

A PGE uniu essas duas citações com um trecho extraído das razões dos advogados de defesa.<sup>467</sup> Acontece que as razões da defesa iam na direção contrária: uma das estratégias foi pedir a *declaração de inconstitucionalidade* da LC-5. Para isso, era necessária uma diferenciação entre a norma complementar e a Constituição. Contudo, a Procuradoria insistiu nessa tese e sustentou a admissibilidade do recurso pelo artigo 139 da EC-1.<sup>468</sup>

A outra violação constitucional apontada era ao artigo 6º da EC-1, que definia o princípio da separação de poderes.<sup>469</sup> A Procuradoria alegou que o acórdão recorrido introduziu na LC-5 “requisitos e limitações que nas leis não se encontram”, invadindo a competência do poder legislativo ao estabelecer prazo mínimo de inelegibilidades. Um argumento no mínimo arriscado, pois o próprio STF possuía legislação construtiva para integrar lacunas em leis.<sup>470</sup>

Até aqui, tratou-se de demonstrar a admissibilidade do recurso extraordinário. A Procuradoria passou, então, a explicar efetivamente as violações alegadas. Recorreu ao seu parecer escrito para o julgamento no TSE, reiterando que “nenhuma diferença existe na motivação dos Atos Institucionais n<sup>os</sup> 1, 2 e 5”<sup>471</sup>:

---

<sup>467</sup> Autos, **recurso extraordinário**, p. 273.

<sup>468</sup> Autos, **recurso extraordinário**, p. 273.

<sup>469</sup> Art. 6º. São Podêres da União, independentes e harmônicos, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Parágrafo único. Salvo as exceções previstas nesta Constituição, é vedado a qualquer dos Podêres delegar atribuições; quem fôr investido na função de um dêles não poderá exercer a de outro.

Interessante notar que a EC-1 coloca o Legislativo em primeiro lugar na ordem dos poderes da União.

<sup>470</sup> Autos, **recurso extraordinário**, p. 274.

<sup>471</sup> Autos, **recurso extraordinário**, p. 274. Cristiano Paixão, em comentário sobre o mesmo trecho, ressalta que, para o autor do AI-5, “as normas jurídicas não são suficientes, por si só, para proteger a ‘revolução’ de seus opositores. O remédio, então, é o aprofundamento da exceção [...]”, algo que a Procuradoria enxergou, porém não disse com os mesmos termos. Ver PAIXÃO, Cristiano. Direito, política, autoritarismo e democracia no Brasil: da Revolução de 30 à promulgação da Constituição da República de 1988. *In: Araucaria: Revista Iberoamericana de Filosofia, Política e Humanidades*, ano 13, n. 26, 2º/2011, p. 159.

Declaradamente se diz nos “consideranda” do AI-5 que a Revolução de 31 de março de 1964 “visava dar ao País um regime que atendendo às exigências de um sistema jurídico e político, assegura autêntica ordem democrática”, acrescentando-se que, em face de “atos nitidamente subversivos”, que ameaçavam frustrar “os ideais superiores da Revolução”, era necessária a adoção de medidas que impedissem tais atos “contrários aos ideais e a consolidação do Movimento de Março de 1964”.

De acordo com a Procuradoria, essa motivação do AI-5 não se diferenciava daquela dos AI-1 e AI-2, até porque um dos objetivos da “Revolução vitoriosa” seria a realização do regime democrático, conforme escrito nos preâmbulos de todos os atos.<sup>472</sup> Por isso a PGE defendeu que a jurisprudência construída sobre sanções com fundamento no AI-1 teria aplicação sobre os demais atos, e vice-versa, sem qualquer diferenciação.<sup>473</sup> Desde que seja a jurisprudência sobre o prazo único e máximo de dez anos para as inelegibilidades, por ser a que melhor atendia ao regime no caso concreto. Contudo, isso a Procuradoria não disse, mas articulou discursos e conceitos contraditórios, como “democracia” e “atos subversivos” para defender sua tese. Não é por menos que trouxe o AI-10 como amparo de sua tese, uma vez que esse ato propunha determinar

normas uniformes a serem impostas a todos quantos, servidores públicos, ou não, hajam sido ou venham a ser atingidos pelas disposições dos Atos Institucionais editados, entre outros motivos, com a finalidade de preservar os ideais e princípios da Revolução de 31 de março de 1964 e assegurar a continuidade da obra revolucionária.

Segundo a Procuradoria, o acórdão do TSE errou ao estabelecer diferenças entre os Atos Institucionais. Errou, igualmente, ao instituir “gradações na duração dos efeitos das sanções

---

<sup>472</sup> Autos, **recurso extraordinário**, p. 275.

A nosso ver, essa é uma interpretação liberal do preâmbulo do AI-1, que em nenhum momento apresenta ser objetivo da “Revolução” a realização do regime democrático. Vejamos os seguintes trechos do Ato: “O Ato Institucional que é hoje editado pelos Comandantes-em-Chefe do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, em nome da revolução que se tornou vitoriosa com o apoio da Nação na sua quase totalidade, se destina a assegurar ao novo governo a ser instituído, os meios indispensáveis à obra de reconstrução econômica, financeira, política e moral do Brasil, de maneira a poder enfrentar, de modo direto e imediato, os graves e urgentes problemas de que depende a restauração da ordem interna e do prestígio internacional da nossa Pátria.” E ainda: “Para demonstrar que não pretendemos radicalizar o processo revolucionário, decidimos manter a Constituição de 1946, limitando-nos a modificá-la, apenas, na parte relativa aos poderes do Presidente da República, a fim de que este possa cumprir a missão de restaurar no Brasil a ordem econômica e financeira e tomar as urgentes medidas destinadas a drenar o bolsão comunista, cuja purulência já se havia infiltrado não só na cúpula do governo como nas suas dependências administrativas.” O AI-1 utiliza palavras como “reconstrução política”, “restauração da ordem interna”, “medidas destinadas a drenar o bolsão comunista”, que possuem conceito amplo mas que claramente não significam, nem hoje, nem em 1964 nem em 1978, a realização do regime democrático.

<sup>473</sup> O discurso que encadeia os atos institucionais, sobretudo pela leitura vinculada de seus preâmbulos, “demonstra a existência de um projeto, que se apresenta como discurso legitimador” (PAIXÃO, Cristiano. *Autonomia, democracia e poder constituinte: disputas conceituais na experiência constitucional brasileira (1964-2014)*. In: **Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno**. Firenze: Giuffrè Editore, n. 43, 2014, p. 434).

revolucionárias em relação à natureza destas”.<sup>474</sup> Para ilustrar seu ponto, a PGE mencionou o voto do Ministro Leitão de Abreu, que estabeleceu uma pena mínima de dois anos para sanções menores, em contraponto à pena máxima de dez anos para a suspensão de direitos políticos.

O REE criticou a jurisprudência construtiva quando omissa a lei no caso dos autos.<sup>475</sup>

Uma coisa é, diante de uma norma constitucional que não admite suspensão dos direitos políticos por mais de dez anos, e, no silêncio da Lei Complementar, entender que qualquer que seja a sanção não poderá produzir efeitos por tempo superior – e foi essa a fundamentação que levou a jurisprudência anterior, em trabalho de construção, a estabelecer o não prevalecimento de seus efeitos além desse prazo, e, outras, muito diversas, estabelecer graduações, com base num critério valorativo e axiológico das sanções previstas na legislação.

A PGE concordava com o primeiro exemplo, pois tratava-se de uma integração de norma jurídica. Quanto ao segundo exemplo, no entanto, disse ser “mais do que discricionária [...], arbitrária”, uma vez que o artigo 154 da EC-1 não prevê sanções determinadas, mas “atribui ao Supremo Tribunal Federal avaliar, discricionariamente a gravidade do abuso de direito individual ou político, com o propósito de subverter o regime democrático e, em consequência, suspender os direitos políticos por prazo entre 2 (dois) e 10 (dez) anos.”<sup>476</sup>

Para a Procuradoria, a tentativa do Judiciário de fixar prazo mínimo de inelegibilidade não estava no terreno da construção jurisprudencial costumeira, mas no terreno do arbítrio. Na sua ótica, invadia-se o espaço do legislador, pois o Judiciário decidiu *in abstracto*, e não no caso concreto. Por isso, alegou que o acórdão do TSE violara o artigo 6º da EC-1, com ofensa ao princípio da separação de poderes. Afinal, não era caso de lacuna de lei, passível de recurso à analogia, costumes, princípios gerais de direito ou até à equidade, ao contrário do que alegou a defesa. Não haveria “ilegalidade, muito menos inconstitucionalidade” na criação de causas de inelegibilidade sem duração, “pois *admite nosso direito sanção perpétua*” (grifo nosso).<sup>477</sup>

Encerrando o recurso extraordinário e pedindo pelo reconhecimento da inelegibilidade de FHC e com esteio em Benjamin Cardozo, a Procuradoria reiterou a tese de que<sup>478</sup>

<sup>474</sup> Autos, **recurso extraordinário**, p. 275.

<sup>475</sup> Autos, **recurso extraordinário**, p. 275. Curiosamente, este parágrafo inteiro está marcado a caneta (ou a lápis) no arquivo original, provavelmente pela defesa, o que denota a importância da construção desse argumento e a necessidade de derrubá-lo posteriormente.

<sup>476</sup> Autos, **recurso extraordinário**, p. 276.

<sup>477</sup> Autos, **recurso extraordinário**, p. 277. Para entender o raciocínio da Procuradoria, recorremos ao artigo 153, § 11, da EC-1: Não haverá pena de morte, *de prisão perpétua*, de banimento, ou confisco, *salvo* nos casos de guerra externa, psicológica adversa, ou revolucionária ou subversiva, no termos que a lei determinar. Esta disporá, também, sobre o perdimento de bens por danos causados ao erário, ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício do cargo, função ou emprêgo na Administração Pública, direta ou indireta (grifo nosso).

<sup>478</sup> Autos, **recurso extraordinário**, p. 278. O trecho de Benjamin Cardozo citado pela PGR foi “Os juízes têm, naturalmente, o poder, embora não o direito, de ignorar a ordem da lei e julgar apesar dele. Eles têm o poder, embora não o direito, de ir além dos muros dos interstícios, os limites estabelecidos para a inovação judicial pelo precedente

o venerando acórdão foi além do direito ao preenchimento da lacuna ou omissões, que lhe permitiriam usar da faculdade de construir, pois, diante de norma expressa, que não contém limitações, estabeleceu-as o juiz, o que importou em legislar, contrariando a norma constitucional aplicável e desatendendo ao princípio da independência dos poderes, norma igualmente constitucional.

A doutrina da separação de poderes constante da EC-1 prescrevia que “são poderes da União, independentes e harmônicos, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.” A EC-1 manteve o teor da Constituição de 1967, elaborada por uma Constituinte convocada pelo AI-4, um “ato de exceção, decidido de forma unilateral pelo Executivo, sem aprovação congressional”,<sup>479</sup> em um momento que, embora não constituinte, foi necessário para o regime se institucionalizar juridicamente. Os atos institucionais, decretos e outras normas de exceção até então baixadas conviviam com a Constituição liberal de 1946, bastante mutilada, o que acabou criando impasses jurídicos para os militares e para os aplicadores da lei. “Para preservar a democracia, uma ditadura se instalou.”<sup>480</sup> Como conciliar a legislação autoritária com a ordem constitucional, após alguns anos de ditadura?

Uma solução era mudar a ordem constitucional, para melhor acomodar a legislação autoritária.<sup>481</sup> O Congresso Nacional, convocado em Constituinte, criticou em alguns pontos este *momento constitucional*.<sup>482</sup> O deputado José Barbosa (MDB-SP) trouxe Carl Schmitt, pela leitura de Josaphat Marinho, para apregoar a necessidade da manutenção do princípio da separação de poderes na nova constituição, pois “onde o princípio da separação dos poderes e o princípio da representação popular não estejam assegurados, então aí não existe Constituição, pensamento êste

---

e pelo costume. Por este abuso de poder, porém, violam o direito.” (CARDOZO, Benjamin N. A natureza do processo e evolução do direito. Edição desconhecida, p. 128. *Apud* Autos, **recurso extraordinário**, p. 278). Henrique Fonseca de Araújo estava criticando o que ele enxergava de excesso de ativismo judicial dos tribunais eleitorais e do STF a respeito da fixação de prazos de inelegibilidade onde o legislador infraconstitucional não o tinha determinado.

<sup>479</sup> PAIXÃO, Cristiano. Entre regra e exceção: normas constitucionais e atos institucionais na ditadura militar brasileira (1964-1985). In: **História do Direito**: RHD. Curitiba, v. 1, n. 1, jul-dez de 2020, p. 234. Conforme lembra o autor, o governo tinha ciência da maioria de que dispunha no CN, após cassações e modificações na legislação eleitoral.

<sup>480</sup> PAIXÃO, Cristiano. Entre regra e exceção: normas constitucionais e atos institucionais na ditadura militar brasileira (1964-1985). In: **História do Direito**: RHD. Curitiba, v. 1, n. 1, jul-dez de 2020, p. 231.

<sup>481</sup> Alguns constituintes perceberam a contradição. Como reparou o deputado Flôres Soares (Arena-RS), “para êle [Castello Branco], a nova Constituição objetiva *institucionalizar e dar permanência* a um regime tido por provisório, que pensávamos passageiro, mas que pretende perpetuar-se. É a perpetuação do arbítrio” (SENADO FEDERAL. **Anais da Constituição de 1967**, v. 2, 1967, p. 245, grifo nosso).

<sup>482</sup> Paixão e Meccarelli lembram que algumas mudanças constitucionais podem acontecer mesmo sem o poder constituinte original ou até sem mobilização popular. A Constituição de 1967 foi uma dessas mudanças constitucionais feitas em um momento autoritário, com o parlamento mutilado por cassações (PAIXÃO, Cristiano. MECCARELLI, Massimo. Constituent power and constitution-making process in Brazil: concepts, themes, problems. In: **giornale di storia costituzionale/journal of constitutional history**, v. 40, n. II, 2020, p. 31; 34; 37).

que consta de um dos artigos da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão.”<sup>483</sup> Aqui, o constituinte falava do conceito material de constituição.

Os constituintes do MDB criticaram a forma com que a Constituinte foi convocada e ao conteúdo autoritário do texto do projeto enviado pelo governo.<sup>484</sup> A resposta da Arena a essas críticas lembra-nos a forte tradição liberal autoritária brasileira:<sup>485</sup>

*Ditadura, na sua concepção científica, não significa outra coisa senão o poder que não é limitado por nada, por nenhuma lei, por nenhum entrave, por nenhuma regra, e que se apoia diretamente sobre a violência.*

Sustenta S. Ex.a que êste projeto mantém íntegro o Poder Judiciário, garantindo as prerrogativas dos magistrados e assegurando plenamente sua competência. Se o Govêrno assim procede, é porque tenciona conduzir o País *dentro da ordem jurídica e da legalidade democrática*. (grifos nossos)

Essa resposta fornece pistas sobre o que seria o conceito de democracia, a partir da leitura a contrapelo do que o autor da resposta, o senador Daniel Krieger, entendia por ditadura. Ditadura, para o senador, é o poder que não é limitado por nenhuma lei, nenhuma regra, apoiado diretamente sobre a violência física, possivelmente. Ao contrário, democracia seria o poder limitado por leis, com um executivo forte, pois o conceito se baseava no direito constitucional francês e alemão, países onde, por princípio fundamental, havia “o conceito de que o Poder Executivo deve ser fortalecido justamente para a defesa da ordem e da democracia.”<sup>486</sup>

Com a outorga da EC-1 pela junta militar quando o Congresso estava fechado,<sup>487</sup> manteve-se o teor do *caput* do artigo correspondente da Constituição de 1967, que listava o Legislativo em primeiro lugar, embora dando mais poderes ao Executivo, fortalecendo dessa forma o interesse do

<sup>483</sup> SENADO FEDERAL. **Anais da Constituição de 1967**, v. 2, 1967, p. 247. José Barbosa diz citar o livro Teoria da Constituição, de Schmitt, para explicar que “Tôda sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos nem estabelecida a separação de poderes não tem Constituição”, o que é interessante de se notar quais textos os constituintes liam.

<sup>484</sup> Nos seus Comentários, Pontes de Miranda elogiou o resultado do texto constitucional: “Na Constituição de 1967 há mais subversividade do que revolucionaridade. Não se avança para o futuro, como seria de mister, sabiamente. O Congresso Nacional, a despeito das pressões – que nunca existiram, antes, na história do Brasil – conseguiu atenuar o despotismo que se queria estabelecer e impor” (MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967**; com a Emenda n. 1 de 1969. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987. Tomo I (arts. 1º – 7º), p. 17).

<sup>485</sup> SENADO FEDERAL. **Anais da Constituição de 1967**, v. 2, 1967, p. 334-336. A crítica é do senador Arthur Virgílio (MDB-AM), e a resposta, do senador Daniel Krieger (Arena-RS).

<sup>486</sup> SENADO FEDERAL. **Anais da Constituição de 1967**, v. 2, 1967, p. 336. Nota-se o protagonismo do Executivo sobre os outros poderes, sobretudo o Legislativo, pela leitura das competências do Presidente da República (arts. 83 da Constituição de 1967 e 81 da EC-1), na sua “capacidade autoatribuída de editar regras unilaterais de alcance constitucional” (PAIXÃO, Cristiano. Entre regra e exceção: normas constitucionais e atos institucionais na ditadura militar brasileira (1964-1985). In: **História do Direito**: RHD. Curitiba, v. 1, n. 1, jul-dez de 2020, p. 231). Se, por um lado, temos um princípio constitucional que diz que os poderes são independentes e harmônicos, por outro vemos que na própria Constituição esse princípio já não é tão seguido à risca.

<sup>487</sup> PAIXÃO, Cristiano; CARVALHO, Claudia Paiva. Mudança constitucional, luta política e o caminho para a democracia: uma análise do “emendão” de 1982. In: **História do Direito**: RHD. Curitiba, v. 2, n. 3, jul-dez de 2021, p. 316.

governo. Notamos a contínua preocupação do regime com o texto jurídico: em um período excepcional, emendou-se completamente o texto constitucional de 1967. Considerou-se, assim, a EC-1 materialmente, uma nova Constituição em si, apresentando novamente institutos da teoria constitucional, apesar do modo com que foi baixada.

Mas por que manter o princípio da separação de poderes em uma constituição outorgada por um regime militar? Por que esse respeito a essa opção política fundamental? A resposta pode estar na *função* desempenhada pelo conceito. Conforme Möllers, com a Revolução Francesa, o conceito da separação de poderes sofreu uma mudança de sentido. Passou de ser uma mera preocupação intelectual dos iluministas para se tornar uma norma fundamental, que facilitou o estabelecimento de uma autoridade pública democrática, mas que também a restringiu.<sup>488</sup>

A tradição apresenta três definições históricas de separação de poderes, que podem estar em maior ou menor grau presentes em uma constituição. A separação de poderes como divisão de funções pretende evitar que todas as funções estatais estejam concentradas em apenas uma instituição, o que evitaria a tirania, na concepção de Locke e Montesquieu. A teoria constitucional moderna entende que, mais do que uma divisão de funções, trata-se de sua diferenciação. Cada função – executivo, legislativo, judiciário – deve ter seu aparato à disposição para tomar suas próprias decisões, muito embora as funções possam cooperar entre si, pois uma divisão funcional completamente estrita não é viável.<sup>489</sup>

Outra definição é a que vê a separação de poderes como um sistema de freios e contrapesos, no qual as funções estão separadas, porém encontram-se em equilíbrio recíproco, uma sob controle da outra. Este é o sistema da Constituição de 1988, na qual os ramos do são independentes e harmônicos *entre si*.

A terceira definição apregoa a separação dos poderes como proibição da usurpação funcional de um ramo do poder sobre o outro. Nessa definição, cada poder tem funções bem delimitadas – o legislativo faz as leis, o executivo as executa e o judiciário julga as decisões dos outros poderes. Dessa forma, o legislativo não pode executar leis, nem o judiciário pode elaborá-las, pois estariam usurpando funções de outros poderes.<sup>490</sup>

Qual dessas definições foi a escolhida pelo constituinte de 1967, repetido em 1969, ao elaborar o conceito constitucional de separação de poderes? O texto constitucional diz, no *caput* do

<sup>488</sup> MÖLLERS, Christoph. **The three branches**: a comparative model of separation of powers. Oxford: Oxford University Press, 2013, p. 41.

<sup>489</sup> MÖLLERS, Christoph. **The three branches**: a comparative model of separation of powers. Oxford: Oxford University Press, 2013, p. 43-45. De acordo com o autor, essa tese não funciona para o Judiciário, que deve agir com independência e imparcialidade totais.

<sup>490</sup> MÖLLERS, Christoph. **The three branches**: a comparative model of separation of powers. Oxford: Oxford University Press, 2013, p. 47-49. Há questões nas definições que não cabem nos estreitos limites desta tese.

artigo 6º, que “[s]ão poderes da União, independentes e harmônicos, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. Da leitura do *caput*, não conseguimos extrair nenhuma definição muito explícita. Pode ser que o legislador constituinte tivesse considerado apenas a primeira definição, a da divisão de funções. Contudo, ao lermos o parágrafo único, o constituinte deixa entrever a sua opção também pela proibição da usurpação funcional: “Parágrafo único - Salvo as exceções previstas nesta Constituição, é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições; o cidadão investido na função de um deles não poderá exercer a de outro” (grifo nosso).

Vemos aqui um conceito, historicamente construído contra a tirania, sendo utilizado para aumentar o poder do Estado, legitimando formalmente uma ditadura, que evitava assumir-se como tal. O regime mobilizou o princípio da separação de poderes, uma categoria típica da teoria do estado e do direito constitucional, como forma de se legitimar. Sem o conjunto de textos, símbolos e ritos do direito, sem esse autoritarismo instrumental, o regime militar não existiria e nem se institucionalizaria.<sup>491</sup>

Podemos visualizar, pela manutenção do princípio da separação de poderes nas constituições autoritárias, mais um uso da legalidade autoritária, com o intuito de institucionalizar o regime. Ou seja, nos termos de Vera Karam e Heloísa Câmara, uma “legalidade autoritária conservadora.”<sup>492</sup> E esse princípio foi apontado pela Procuradoria-Geral da República como violado, pois o Judiciário teria usurpado a função do Legislativo ao estabelecer um prazo que deveria ter sido definido em *lei*.

As ofensas constitucionais apontadas surgiram no acórdão do TSE a partir das argumentações jurídicas dos seus Ministros, notadamente Leitão de Abreu, que interpretou criativamente os artigos 151 e 154 da Constituição para estabelecer graduações de prazos de inelegibilidades e, dessa forma, amoldar o texto da LC-5 ao texto constitucional. Veremos adiante como o Supremo Tribunal Federal analisou os argumentos e se conheceu do recurso pelas violações indicadas.

Por despacho, o Presidente do TSE resumiu os acórdãos do TRE-SP e as razões do recurso extraordinário. Manifestou-se contrário às arguições do Procurador-Geral Eleitoral. Entendeu, porém, que “a relevância do tema – ainda que, obviamente, não lhe manifeste adesão à tese sustentada, recomenda que não lhe subtraia a espécie ao possível exame do Supremo Tribunal Federal” e determinou o processamento do recurso.<sup>493</sup>

---

<sup>491</sup> PAIXÃO, Cristiano. Entre regra e exceção: normas constitucionais e atos institucionais na ditadura militar brasileira (1964-1985). In: **História do Direito**: RHD. Curitiba, v. 1, n. 1, jul-dez de 2020, p. 239.

<sup>492</sup> CHUEIRI, Vera Karam de; CÂMARA, Heloísa Fernandes. (Des)ordem constitucional: engrenagens da máquina ditatorial no Brasil pós-64. In: **Lua Nova**: São Paulo, n. 95, 2015, p. 269.

<sup>493</sup> Autos, p. 280-281.

A menos de um mês das eleições, em 18 de outubro de 1978, foram juntadas aos autos as contrarrazões conjuntas de Fernando Henrique Cardoso e do Movimento Democrático Brasileiro assinadas pelos advogados Arnaldo Malheiros e Francisco Octávio de Almeida Prado.<sup>494</sup>

Os recorridos invocaram a Súmula nº 400 do STF para afirmar que o recurso extraordinário não merecia ser conhecido, pois o acórdão recorrido não apenas “se ateve religiosamente às disposições constitucionais, dando às normas federais interpretação mais que razoável”, como não houve ofensa flagrante à EC-1, conforme apregoa o seu artigo 139.<sup>495</sup>

Refutaram o argumento de que “eventual violação de Lei Complementar esteja equiparada à contrariedade à Constituição para efeito de cabimento de recurso extraordinário”. A uma, pois o artigo 139 da EC-1 era taxativo e mencionava apenas “contrariedade à Constituição, deixando de contemplar qualquer outra espécie normativa”. A duas, se houve qualquer interpretação sistemática da LC-5, “da qual resultou a conclusão de ser ela inaplicável, ao caso”, essa interpretação pretendeu compatibilizar a lei complementar com o artigo 151 da EC-1.<sup>496</sup>

Novamente, o argumento sobre a hierarquia da Constituição amparou suas pretensões<sup>497</sup>:

Ora, se a norma complementar teve interpretação restrita, justamente para não conflitar com o art. 151 da Constituição – que, sendo de hierarquia superior, há de prevalecer – é evidente que não se pode afirmar que suas disposições, na parte em que brigam com o comando constitucional, tenham caráter integrativo da vontade da Lei Maior.

Para a defesa, a competência do Presidente da República para decretar aposentadoria com base no artigo 6º, § 1º, do AI-5, poderia se dar por diversos motivos, e a falta de motivação do ato de aposentadoria, no caso, tornava impossível presumir a verdadeira finalidade do decreto ou seu caráter de sanção. Dessa forma, existia uma diferenciação entre o preâmbulo do Ato Institucional mencionado e as finalidades do artigo 151 da EC-1.<sup>498</sup>

---

<sup>494</sup> Autos, **guia de juntada**, p. 283.

<sup>495</sup> Autos, **contrarrazões ao recurso extraordinário**, p. 286. Eis o teor da Súmula nº 400 do STF: Decisão que deu razoável interpretação à lei, ainda que não seja a melhor, não autoriza recurso extraordinário pela letra “a” do art. 101, III, da Constituição Federal.

<sup>496</sup> Autos, **contrarrazões ao recurso extraordinário**, p. 287, grifos no original.

<sup>497</sup> Autos, **contrarrazões ao recurso extraordinário**, p. 288.

<sup>498</sup> Autos, **contrarrazões ao recurso extraordinário**, p. 289, grifos no original.

Mesmo que se quisesse relacionar um ato de aposentadoria com os consideranda contidos no preâmbulo do AI-5, essa conclusão não ficaria prejudicada. É que a leitura desse preâmbulo evidencia que, entre as finalidades perseguidas pelo diploma excepcional, incluem-se expressamente atos que objetivam preservar a tranquilidade, o desenvolvimento econômico, o desenvolvimento cultural, a harmonia política, a harmonia social etc, propósitos que, conquanto louváveis, nada têm a ver, necessariamente, com o regime democrático, a probidade administrativa, a normalidade eleitoral ou a moralidade, únicas finalidades em contemplação das quais pode o legislador definir inelegibilidades.

Os recorridos defenderam que o TSE não usurpou a competência legislativa. Quando o Ministro Rodrigues Alckmin desempatou a votação em benefício da tese do Ministro Leitão de Abreu, o tribunal nada mais fez do que a interpretação sistemática da LC-5 para harmonizá-la com o artigo 154 da EC-1, evitando desse modo a declaração de inconstitucionalidade da norma complementar. Apontaram a inexistência de ofensa ao artigo 6º da EC-1, pois ocorreu uma aplicação harmônica de normas existentes no ordenamento jurídico, respeitando a norma de maior hierarquia, a Constituição.<sup>499</sup>

Atacaram também a tese da PGE sobre a existência de sanções perpétuas. Inelegibilidade não é sanção, portanto não pode ser perpétua. O STF havia concluído o mesmo quando definiu que, à falta de previsão legal, as inelegibilidades não poderiam ser cominadas por mais de uma década, no único precedente sobre o assunto julgado pela Corte Suprema, no REE 75.403.<sup>500</sup> Lado outro, nunca se declarou que todas as inelegibilidades deveriam ter prazo uniforme de dez anos. Um exemplo seriam os políticos cassados com base nos AI-1, AI-2 e AI-5 que foram declarados inelegíveis apenas para o mandato seguinte, no REE 71.293.<sup>501</sup>

Os autos foram, então, remetidos ao Supremo Tribunal Federal. O Presidente era o Ministro Thompson Flores, que remeteu o processo à distribuição entre os Ministros.

Inicialmente, o processo foi atribuído ao Ministro Moreira Alves, que se declarou impedido, sem alegar os motivos.<sup>502</sup> Contudo, “segundo disseram fontes do STF, [o ministro se declarou impedido porque] ‘mantém uma velha amizade com o sociólogo Fernando Henrique, desde os tempos de faculdade’.”<sup>503</sup>

Sendo assim, o processo foi à redistribuição. Outros ministros, que haviam participado do julgamento no TSE, declararam-se impedidos de participar da distribuição, embora o impedimento

<sup>499</sup> Autos, **contrarrazões ao recurso extraordinário**, p. 289, 292-293.

<sup>500</sup> Autos, **contrarrazões ao recurso extraordinário**, p. 291. RE 75403, Relator: Min. OSWALDO TRIGUEIRO, Tribunal Pleno, julgado em 05-12-1973, DJ 20-09-1974 PP-06805.

<sup>501</sup> Autos, **contrarrazões ao recurso extraordinário**, p. 291. RE 71293, Relator: Min. AMARAL SANTOS, Tribunal Pleno, julgado em 11-11-1970, DJ 16-04-1971, analisado por GORDILHO, Maria Celina Monteiro. **Cassação de mandato, suspensão de direitos políticos e inelegibilidade**: relações entre direito e política no regime militar brasileiro (1968 – 1970). 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília.

<sup>502</sup> Autos, **nota manuscrita**, p. 297.

<sup>503</sup> STF mantém registro de Fernando Henrique. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.119, 11 nov. 1978, p. 6.

não fosse a regra.<sup>504</sup> Assim, em 23 de outubro os autos enfim foram conclusos ao seu relator, o Min. Soares Muñoz, que abriu prazo para a Procuradoria-Geral da República (PGR) se manifestar.<sup>505</sup>

Em 24 de outubro, a Procuradoria-Geral da República devolveu os autos com parecer, cuja ementa resume bem seus fundamentos:<sup>506</sup>

A decisão que, na omissão da lei, fixa normativamente o prazo de duração de inelegibilidade, levando em conta a diversa natureza das sanções, viola indireta, mas flagrantemente, a Constituição, através do que dispôs a Lei Complementar nº 5/70, e, direta e indiscutivelmente, o disposto no art. 6º da Lei Magna, que proíbe exerça um Poder funções de outro.

O Procurador-Geral da República acumulava a função de Procurador-Geral Eleitoral, atuando no STF e no TSE. Portanto, seria no mínimo inédito o parecer da PGR concluir pelo não provimento do recurso da PGE. Por isso, o Procurador-Geral da República apenas reiterou os termos do recurso extraordinário.

## 2.8 O JULGAMENTO NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Nos últimos dias de campanha, o presidente do STF, Min. Thompson Flores, determinou a realização de uma sessão plenária especial, na sexta-feira 10 de novembro, a cinco dias do pleito, para julgar os recursos eleitorais encaminhados à Corte, dentre os quais constava o recurso contra Fernando Henrique.<sup>507</sup> Para o candidato, o julgamento era uma oportunidade de a Justiça brasileira “reafirmar seu zelo pela democracia e representará uma homenagem ao ministro Rodrigues Alckmin – que morreu ontem – de quem partiu o ‘voto de Minerva’ que garantiu sua candidatura no TSE.”<sup>508</sup>

Na data do julgamento, o STF estava sob a presidência do Ministro Thompson Flores. Compunham a Corte, em ordem de antiguidade (do mais recente ao mais antigo), os seguintes

---

<sup>504</sup> Autos, p. 298v. Carimbos dos seguintes ministros: Rodrigues Alckmin, Cordeiro Guerra, Leitão de Abreu – esses haviam votado no TSE – e Moreira Alves. De acordo com o artigo 277 do Regimento Interno do STF, com a redação da época, os Ministros que haviam atuado no TSE não estavam necessariamente impedidos, mas podiam ser excluídos da distribuição: Art. 277. Os Ministros declarar-se-ão impedidos ou suspeitos nos casos previstos em lei. § 1º Não estão impedidos os Ministros que, no Tribunal Superior Eleitoral, tenham funcionado no mesmo processo ou no processo originário, os quais devem ser excluídos, se possível, da distribuição.

<sup>505</sup> Autos, p. 299.

<sup>506</sup> Autos, **parecer da PGR**, p. 301.

<sup>507</sup> Os outros recursos eram contra os ex-governadores Aloísio Chaves, do Pará, e Dirceu Arcoverde, do Piauí, e referiam-se a prazos de desincompatibilização (F. HENRIQUE será julgado sexta-feira. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.115, 7 nov. 1978, p. 4).

<sup>508</sup> F. HENRIQUE espera decisão democrática. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.116. 8 nov. 1978, p. 4. FHC ainda acrescentou que “o voto do ministro Alckmin representou um passo adiante para a democracia e será reafirmado pelo STF na sexta-feira”.

ministros: Décio Miranda, Soares Muñoz, Cunha Peixoto, Moreira Alves, Cordeiro Guerra, Leitão de Abreu, Xavier de Albuquerque, Antonio Neder e Djaci Falcão.

O Min. Rodrigues Alckmin, vítima de edema pulmonar, agravado por um ataque cardíaco, falecera em 6 de novembro, data em que completava um ano na presidência do TSE.<sup>509</sup> Responsável pelas eleições de 15 de novembro, estas ficaram sob encargo do vice-presidente daquela Corte, Min. Leitão de Abreu. Como o Min. Rodrigues Alckmin integrava o STF, o tribunal ficou desfalcado em um membro nos julgamentos daquele final de 1978, até que o Presidente da República nomeasse um novo ministro.<sup>510</sup>

O Recurso Extraordinário Eleitoral recebeu o número 90.332. Seu julgamento durou duas horas e o resultado foi por maioria, vencido o Ministro Cordeiro Guerra, que manteve seu entendimento, proclamado no TSE, pela inelegibilidade do candidato. Podemos dividir os votos da seguinte forma: i) não conheceram do recurso extraordinário os Ministros Soares Muñoz (relator), Décio Miranda, Cunha Peixoto, Xavier de Albuquerque, Djaci Falcão e Thompson Flores; ii) conheceu do recurso o Ministro Cordeiro Guerra; iii) declarou-se impedido o Ministro Moreira Alves; iv) faltam informações, nos autos, sobre o Ministro Antonio Neder, presente à sessão, mas sem declaração de voto.<sup>511</sup>

Fizeram sustentações orais em Plenário o Procurador-Geral da República, Henrique Fonseca de Araújo, e os dois advogados de FHC, Arnaldo Malheiros e Francisco Octávio de Almeida Prado.<sup>512</sup>

O primeiro a votar foi o relator, Ministro Soares Muñoz,<sup>513</sup> o qual, em seu relatório, resumiu as alegações tanto da Procuradoria como da defesa.<sup>514</sup>

<sup>509</sup> O voto de desempate de Alckmin no acórdão que julgou a inelegibilidade de FHC poderia contribuir para uma nova jurisprudência, no sentido de considerar a gradação das sanções ao aplicar as inelegibilidades. Além disso, o ministro contribuiu na criação de outros importantes entendimentos do Supremo, como a súmula 562 (correção monetária) e o Acórdão 5.969 (prescrição da ação penal). Ressaltou-se que, “por nunca ter disputado lugar entre os liberais, pois sempre quis ser apenas juiz, há votos seus que o colocam numa gama de definições oscilando do reacionário ao liberal” (MORRE o presidente do TSE, Rodrigues Alckmin. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.116. 8 nov. 1978, p. 8). Devido ao seu voto de desempate no TSE, sua opinião jurídica era muito esperada no julgamento no Supremo.

Após as eleições, Geisel indicou o Consultor-Geral da República, Luiz Rafael Meyer, para a vaga decorrente da morte de Alckmin. Foi a última indicação do governo Geisel ao STF.

<sup>510</sup> MINISTRO Rodrigues Alckmin é vítima de edema pulmonar. **Correio Braziliense**. Brasília, n. 5.763, 8 nov. 1978, p. 8.

<sup>511</sup> De acordo com a FSP, Antonio Neder acompanhou o voto do relator (STF mantém registro de Fernando Henrique. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.119, 11 nov. 1978, p. 6).

<sup>512</sup> Autos, **extrato de ata**, p. 341.

<sup>513</sup> Pedro Soares Muñoz era magistrado de carreira. Natural do Rio Grande do Sul, chegou ao cargo de desembargador. Lecionou a matéria de direito processual civil. Foi nomeado Ministro do Supremo Tribunal Federal por decreto de 21 de junho de 1977, pelo Presidente Ernesto Geisel, na vaga decorrente da aposentadoria do Ministro Eloy José da Rocha. Tomou posse em 8 de agosto de 1977 e aposentou-se, a pedido, em 5 de novembro de 1984. Integrou o TSE entre dezembro de 1977 e sua aposentadoria, em 1984 (fonte: <https://portal.stf.jus.br/ostf/ministros/verMinistro.asp?periodo=STF&id=12>, acesso em 25 ago 2023).

<sup>514</sup> Autos, **acórdão do STF**, p. 308-318.

Em seu voto, o ministro destacou os dois fundamentos vencedores do TSE: i) não se aplica a LC-5 a FHC, pois sua aposentadoria exaure a sanção imposta; ii) a construção jurisprudencial segundo a qual o prazo para a sanção mínima de inelegibilidade é de 2 anos. E destacou como o recurso extraordinário ataca esses fundamentos: i) a primeira tese violou o artigo 151 da EC-1, bem como o artigo 1º, I, *b*, da LC-5, que integra aquele artigo; ii) a segunda tese usurpou a função legislativa, ofendendo o artigo 6º da EC-1 ao fixar prazo de inelegibilidade não previsto em lei.

Soares Muñoz rejeitou o primeiro argumento do recurso extraordinário. Para ele, “ao contrário de ofensa ao art. 151 da Constituição da República, cuidaram esses pronunciamentos de preservar os princípios expressamente enunciados na norma constitucional”.<sup>515</sup> Na ausência desses princípios, os juízes do TSE (sobretudo Jarbas Nobre e Pedro Gordilho) afastaram a incidência da LC-5.

Seguindo na argumentação, o ministro afirmou que, se alguma ofensa houvesse existido, teria sido à LC-5, cuja violação não autoriza a interposição de recurso contra decisão do TSE. Isso porque, além de não constarem no caput do artigo 139 da EC-1, as leis complementares não se confundem com a Constituição, “mesmo quando, enunciando norma programática, não suficiente em si, relegam a matéria para ser explicitada em diploma a parte, hierarquicamente superior às leis ordinárias e inferior à Lei Maior (artigos 46, 48 e 50)”.<sup>516</sup>

Portanto, violação à lei complementar não equivale a violação à Constituição, para fins de conhecimento de REE, porquanto são normas de hierarquias distintas, mesmo quando regulamentam a mesma matéria. A teoria da hierarquia das normas, apresentada desde o TSE como fundamento, deixou de fora uma norma decisiva para o regime militar: os atos institucionais. A dualidade e o paradoxo existentes entre Constituição e Atos Institucionais, normas de exceção que tiravam seu fundamento de validade do poder revolucionário (e também o validavam, numa intensa circularidade normativa), parecem ter passado batido pelos tribunais eleitorais. Pode ser que não interessassem para a argumentação eleitoral ali proposta, cuja intenção era fechar o sistema apenas entre constituição e lei complementar. Os atos institucionais entravam somente como fundamento para as sanções “revolucionárias”, porém não interferiam na articulação da tradicional arquitetura constitucional, utilizada para saber se uma lei ofendeu a ordem constitucional ou se uma decisão jurídica violou a Constituição.<sup>517</sup>

---

<sup>515</sup> Autos, **acórdão do STF**, p. 319.

<sup>516</sup> Autos, **acórdão do STF**, p. 320.

<sup>517</sup> PAIXÃO, Cristiano. Entre regra e exceção: normas constitucionais e atos institucionais na ditadura militar brasileira (1964-1985). In: **História do Direito**: RHD. Curitiba, v. 1, n. 1, jul-dez de 2020, p. 238-239. Segundo Heloísa Câmara, o AI-1 fora considerado “hierarquicamente lei constitucional especial” (CÂMARA, Heloísa Fernandes. **STF na ditadura militar brasileira**: um tribunal adaptável? 2017. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, p. 71).

Quanto ao segundo argumento do recurso extraordinário, sobre a usurpação legislativa, o Min. Soares Muñoz afirmou que a questão compreendia o princípio da separação dos poderes do Estado. Citando Carlos Maximiliano, o ministro afirmou que “ainda resta aos magistrados um campo vastíssimo de atividade autonômica”, em razão do dever da magistratura de decidir, “sejam quais forem as deficiências dos textos positivos”.<sup>518</sup> Um juiz não era um simples aplicador da lei, mas igualmente seu intérprete.

O Min. Soares Muñoz entendeu que, apesar de o princípio da separação dos poderes limitar algumas funções jurisdicionais, os magistrados ainda possuem um largo campo de autonomia. Dentro dessa autonomia, o TSE procedeu à construção jurisprudencial, como havia feito no passado, não exorbitando da sua função jurisdicional. Na parte em que este “aplicou a analogia fundada na igualdade jurídica, que exige que as espécies semelhantes sejam reguladas por normas semelhantes”. Ou seja, Leitão de Abreu usou da analogia e aplicou o artigo 154 da EC-1 para “regular a situação, que, embora não prevista no dispositivo, se ajusta à sua disciplina, presidida pelos princípios constitucionais da temporaneidade e gradação inerentes ao instituto das inelegibilidades.”<sup>519</sup>

Por essas razões, e por não enxergar ofensa ao dispositivo constitucional, o Ministro não conheceu do recurso extraordinário e manteve a candidatura de FHC para as eleições senatoriais de 1978, conforme reconhecida pelos Tribunais Eleitorais inferiores.

Para Décio Miranda,<sup>520</sup> ministro recém-empossado por Geisel, ao contrário do que pretendia a Procuradoria, “a inelegibilidade imputada ao candidato não decorre diretamente da

<sup>518</sup> Autos, **acórdão do STF**, p. 321. . O trecho citado é curioso e merece ser transcrito: “Existe entre o legislador e o juiz a mesma relação que entre o dramaturgo e o ator. Deve este atender às palavras da peça e inspirar-se no seu conteúdo; porém, se é verdadeiro artista, não se limita a uma reprodução pálida e servil: dá vida ao papel, encarna de modo particular a personagem, imprime um traço pessoal à representação, empresta às cenas um certo colorido, variações de matiz quase imperceptíveis; e de tudo faz ressaltarem aos olhos dos espectadores maravilhosas belezas inesperadas, imprevistas. Assim o magistrado: não procede como insensível e frio aplicador mecânico de dispositivos; porém como órgão de aperfeiçoamento destes, intermediário entre a letra morta dos Códigos e a vida real, apto a plasmar, com a matéria-prima da lei, uma obra de elegância moral e útil à sociedade. Não o consideram autômato; e, sim, árbitro da adaptação dos textos às espécies ocorrentes, mediador esclarecido entre o direito individual e o social” (MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. Rio de Janeiro: Forense, 1979, p. 59).

<sup>519</sup> Autos, **acórdão do STF**, p. 322-323. EC-1, Art. 154. O abuso de direito individual ou político, com o propósito de subversão do regime democrático ou de corrupção, *importará a suspensão daqueles direitos de dois a dez anos*, a qual será declarada pelo Supremo Tribunal Federal, mediante representação do Procurador Geral da República, sem prejuízo da ação cível ou penal que couber, assegurada ao paciente ampla defesa (grifo nosso).

<sup>520</sup> Décio Meireles de Miranda nasceu em Minas Gerais, mas concluiu seu curso de Direito no Rio de Janeiro, onde começou a advogar. Mudou-se para Brasília em 1960 para integrar o Conselho Superior da OAB na nova capital. Décio Miranda participou da comissão de redação do TSE que, em 1964, redigiu o anteprojeto do novo Código Eleitoral. Em 1967, foi nomeado Procurador-Geral da República por Artur da Costa e Silva, cargo que ocupou até tomar posse no Tribunal Federal de Recursos em 1970, por indicação de Emílio Garrastazu Médici. Em junho de 1978, tomou posse no STF, após indicação de Ernesto Geisel. Em 1984, assumiu a presidência do TSE. Na sua gestão, o Tribunal liberou a fidelidade partidária, autorizando que parlamentares do PDS, partido herdeiro da Arena, pudessem votar da oposição, o que garantiu a vitória de Tancredo Neves na votação indireta para a presidência da República e, com sua morte, José Sarney. Décio Miranda aposentou-se em 1985 e faleceu em Brasília, em 2000

Constituição. [...] Admitida a tese do recorrente, seria decisão apenas contrária à lei complementar.” O ministro considerou inaceitável a tese da Procuradoria “de que decisão contrária à lei complementar é decisão contrária à Constituição. A não ser naquilo que a lei complementar se limita a repetir a Constituição. Naquilo que ela cria, [...] a lei complementar se equipara à lei ordinária.”<sup>521</sup> O Ministro trouxe mais um argumento sustentando a tese da supremacia da Constituição sobre a lei complementar. Ao afastar a teoria de que lei complementar equivale materialmente a lei constitucional, o argumento traduz uma dinâmica que não se vê em uma primeira leitura: uma disputa sobre o conceito de Constituição.

Afinal, se materialmente tudo considerado constituição, então qual o sentido do princípio da supremacia da constituição? Por que fazer controle de constitucionalidade das normas? O que proteger em um Estado de Direito, por mais que se estivesse em um regime de exceção? Para Karam e Câmara, o advento do AI-5 aniquilou o princípio da supremacia da Constituição. As autoras argumentam que não havia prevalência da constituição “nem formalmente (já que atos institucionais poderiam alterar a Constituição, por exemplo), e nem materialmente (pois na prática não havia nem separação dos poderes e nem proteção aos direitos fundamentais, marcas fundamentais do constitucionalismo moderno).”<sup>522</sup>

Contudo, percebemos que, ao menos nos votos no STF, o princípio da supremacia da Constituição é ativado para motivar as razões dos Ministros. Utilizando as ferramentas impostas pela legalidade da repressão, o Judiciário tinha à disposição os meios jurídicos necessários para motivar as suas decisões, seja a favor da repressão, seja contra. Afinal, as leis não foram suspensas. Foram elaboradas pelo regime, pelo Congresso, pela Junta Militar. Estavam à disposição dos operadores do direito. Sua interpretação era o que bastava para manter um candidato elegível ou retirá-lo da vida política. E isso dependia, também, dos argumentos apresentados pelas partes.

Segundo o ministro, o TSE, em sua estrita competência, “acertadamente ou não”, corrigiu lacuna dos textos legais, “por via de construtiva interpretação, o que não significa invasão do âmbito reservado aos dois outros Poderes”, não havendo ofensa ao art. 6º da EC-1.<sup>523</sup>

Décio Miranda seguiu o relator e não conheceu do recurso extraordinário.

---

(fonte: CPDOC. Décio Meireles de Miranda. Disponível em: <https://www18.fgv.br/CPDOC/acervo/dicionarios/verbete-biografico/miranda-decio-meireles-de>, acesso em 23 mar. 2024).

<sup>521</sup> Autos, **acórdão do STF**, p. 325.

<sup>522</sup> CHUEIRI, Vera Karam de; CÂMARA, Heloísa Fernandes. (Des)ordem constitucional: engrenagens da máquina ditatorial no Brasil pós-64. In: **Lua Nova**: São Paulo, n. 95, 2015, p. 273.

<sup>523</sup> Autos, **acórdão do STF**, p. 325-326.

Em voto brevíssimo, o Ministro Cunha Peixoto<sup>524</sup> entendeu não ter havido violação de dispositivo constitucional. Para ele, o TSE supriu uma lacuna ou mesmo tornou a lei complementar constitucional. “E isso ele poderia fazer,” continuou o ministro, “sem violação do art. 6º da Constituição, porque estava estribado pelo art. 4º da Lei de Introdução ao Código Civil.”<sup>525</sup> E, porque um recurso extraordinário só pode ser conhecido por violação a dispositivo constitucional, “que não houve na espécie”,<sup>526</sup> o ministro também não conheceu do recurso.

O Min. Cordeiro Guerra, que votou no TSE, abriu divergência. O Ministro iniciou seu voto lembrando que o AI-5 continuava em vigor, por força da EC-1. Dessa forma, o Tribunal não poderia avaliar os efeitos do decreto de aposentadoria tendo em vista a cláusula de exclusão de apreciação judicial (grifo nosso).<sup>527</sup>

O recorrido foi aposentado de acordo com o art. 6º, § 1º, do Ato Institucional nº 5, por conseguinte, *não compete a mim saber se a sanção foi de alta ou de pequena gravidade, se foi bem ou mal aplicada*. Basta saber que foi aplicada, e não me compete, por força do Ato Institucional nº 5, art. 11, apreciar quer os fundamentos quer os efeitos.

O ministro se insurgiu contra a interpretação do TSE que determinou a gradação dos efeitos das sanções. Para ele, a jurisprudência do STF que fixou o prazo máximo de 10 anos de inelegibilidade o fez interpretando a lei, “porque era um caso constitucional de inelegibilidade”, mas não apurou os motivos da sanção revolucionária, pois “[p]ara fixar um prazo mínimo era preciso que a lei o dissesse. Mas a Lei Complementar nº 5 não diz isso, diz que é apenas inelegível e os motivos, as circunstâncias, os efeitos também não podem ser discutidos.”<sup>528</sup>

Na opinião do Ministro, foi possível ao TSE fazer entender válido o prazo máximo de 10 anos, em coerência com a jurisprudência anterior dos tribunais superiores.<sup>529</sup> O Ministro

---

<sup>524</sup> Carlos Fulgêncio da Cunha Peixoto nasceu em Minas Gerais, onde completou a faculdade de Direito e começou a advogar. Depois foi nomeado consultor jurídico da Secretaria de Finanças de Minas Gerais. Em 1958, foi nomeado desembargador do Tribunal de Justiça. Exerceu também a carreira de professor de direito comercial e diretor da Faculdade de Direito da PUC/MG. Ernesto Geisel o nomeou ministro do STF em 1975, para a vaga de Aliomar Baleeiro. Dentre seus votos, ressalta-se o que declarou inconstitucional o art. 62 da Lei Orgânica dos Partidos Políticos que vetava a filiação partidária dos cidadãos que tiveram seus direitos políticos suspensos com base em ato institucional. Nesse caso, foi voto vencido, acompanhado do Ministro Xavier de Albuquerque. Aposentou-se por idade em 1981 e faleceu na capital mineira em 1989 (fonte: CPDOC. Carlos Fulgêncio da Cunha Peixoto. Disponível em: <https://www18.fgv.br/CPDOC/acervo/dicionarios/verbete-biografico/peixoto-carlos-fulgencio-da-cunha>, acesso em 23 mar. 2024).

<sup>525</sup> O art. 4º da LICC (hoje Lei de introdução às normas do direito brasileiro, Decreto-Lei nº 4.657/1942) tem a seguinte redação: Art. 4º Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito.

<sup>526</sup> Autos, **acórdão do STF**, p. 328.

<sup>527</sup> Autos, **acórdão do STF**, p. 330.

<sup>528</sup> Autos, **acórdão do STF**, p. 330.

<sup>529</sup> Cordeiro Guerra discordou de Leitão de Abreu, quando este comparou as sanções revolucionárias com a constituição alemã. O ministro achava que o AI-5 aproximava-se mais das sanções do art. 177 da Constituição Vargasista de 1937, a saber: Art 177 - Dentro do prazo de sessenta dias, a contar da data desta Constituição, poderão

considerou aceitável que i) o Tribunal havia *interpretado* a lei na fixação do prazo máximo; porém ii) fixar um prazo mínimo era *legislar*. Portanto, sua decisão foi conhecer do recurso, “porque entendo que houve legislação, em matéria de inelegibilidade, e não simples interpretação da lei de inelegibilidade.”

Votaram com o ministro no TSE, pela inelegibilidade de FHC, os ministros Néri da Silveira e Firmino Ferreira Paz, que entenderam “que a coerência com a jurisprudência anterior obrigava à conclusão de que, naqueles casos onde a inelegibilidade foi reconhecida sem prazo, vigia esta inelegibilidade, mas não podia ultrapassar o máximo de 10 anos”.<sup>530</sup> O ministro criticou a tese criada por Leitão de Abreu e que foi adotada pelo Tribunal, que se socorrera da Constituição de Bonn para chegar às suas conclusões e que vimos no tópico próprio. Para Cordeiro Guerra, o AI-5 estaria “mais próximo das sanções do art. 177 da Constituição de 1937 do que do Direito Alemão”.<sup>531</sup>

Por isso considerei que, com a fixação do prazo máximo, o Tribunal havia interpretado a lei, mas entendi, erradamente é certo porém, com o consolo de dois outros votos – que fixar um prazo mínimo, isto seria legislar, ou revogar a inelegibilidade antes do tempo, de acordo com a inteligência deste Tribunal.

Assim, e por entender que “houve legislação, em matéria de inelegibilidade, e não simples interpretação da lei de inelegibilidade”, o Ministro acompanhou o parecer da Procuradoria, conheceu do recurso extraordinário e deu-lhe provimento, tornando-se voto vencido.

O Min. Xavier de Albuquerque trouxe um diploma normativo até então não citado: o Código de Processo Civil de 1973, o qual, em seu art. 126, trazia o princípio do *non liquet*, ou seja, “[o] juiz não se exime de sentenciar ou despachar alegando lacuna ou obscuridade da lei. No julgamento da lide caber-lhe-á aplicar as normas legais; não as havendo, recorrerá à *analogia*, aos costumes e aos princípios gerais de direito” (grifo nosso, para destacar que a analogia e demais técnicas da LICC transcendiam das normas de interpretação de direito e aperfeiçoavam as normas processuais, auxiliando tecnicamente os julgadores). O Ministro concluiu que “o eminente Relator demonstrou, com a colaboração dos votos que aderiram ao de S. Exa., que aquele Tribunal não ofendeu a Constituição, seja no art. 151, seja no art. 6º.”<sup>532</sup> Xavier de Albuquerque juntou-se à maioria e não conheceu do recurso extraordinário.

---

*ser aposentados ou reformados* de acordo com a legislação em vigor os funcionários civis e militares cujo afastamento se impuser, *a juízo exclusivo do Governo*, no interesse do serviço público *ou por conveniência do regime* (grifos nossos).

<sup>530</sup> Autos, **acórdão do STF**, p. 331.

<sup>531</sup> Autos, **acórdão do STF**, p. 331. Prescrevia o art. 177 da citada Constituição: Art 177 - Dentro do prazo de sessenta dias, a contar da data desta Constituição, poderão ser aposentados ou reformados de acordo com a legislação em vigor os funcionários civis e militares cujo afastamento se impuser, a juízo exclusivo do Governo, no interesse do serviço público ou por conveniência do regime.

<sup>532</sup> Autos, **acórdão do STF**, p. 333.

O Ministro Djaci Falcão,<sup>533</sup> seguindo a maioria, entendeu que o TSE propôs “uma construção interpretativa com base na analogia” e não viu ofensa ao art. 6º da EC-1 nem invasão de atribuições de outro Poder. Isso porque, “como se estabeleceu um prazo máximo, ao Juiz é dado também estabelecer um prazo mínimo, desde que não haja ofensa a preceito expresso em lei.” A construção teve por parâmetro o art. 154 do mesmo diploma legal, sem nenhuma ofensa legal ou constitucional.<sup>534</sup>

Quanto ao acórdão do TSE em seu conjunto, o ministro votou por não observar “uma ofensa ao art. 6º da Constituição, que se prende à invasão de atribuições de outro Poder. Isto porque, como já disse, houve interpretação da Lei Complementar nº 5, estabelecendo-se, no caso, uma gradação, à vista da gravidade da sanção.”<sup>535</sup>

Para o Min. Djaci Falcão, o TSE realizou uma construção jurisprudencial, harmonizando o art. 151 com o art. 154 da EC-1,<sup>536</sup> pois, “como se estabeleceu um prazo máximo, ao Juiz é dado também estabelecer um prazo mínimo, desde que não haja ofensa a preceito expresso em lei”.<sup>537</sup> Djaci Falcão não conheceu do recurso, porquanto este não se amoldou às hipóteses do art. 139 da EC-1.

Ao proferir seu voto, o Presidente do Supremo Tribunal Federal, Min. Thompson Flores,<sup>538</sup> votou com a maioria. Quanto à tese de usurpação de função legislativa, afirmou que “assim o faz

<sup>533</sup> Djaci Alves Falcão nasceu na Paraíba e bacharelou-se pela Faculdade de Direito em Recife. Foi magistrado e desembargador do estado de Pernambuco. Foi nomeado ministro do STF em 1967 por Humberto de Alencar Castello Branco. Integrou o TSE, do qual foi presidente e vice. Em 1975, como presidente do Supremo, começou a preparar o projeto de reforma judiciária, sendo substituído na função em 1977, pelo Ministro Thompson Flores. Foi escolhido por seus pares no STF para compor o Conselho Nacional da Magistratura. Aposentou-se por idade em 1989. Também foi professor. É tio do ex-Procurador-Geral da República Geraldo Brindeiro e pai do ex-ministro do STJ Francisco Falcão. Faleceu em 2012 (fonte: CPDOC. Djaci Falcão. Disponível em: <https://www18.fgv.br/CPDOC/acervo/dicionarios/verbete-biografico/djaci-alves-falcao>, acesso em 23 mar. 2024).

<sup>534</sup> EC-1, Art. 154. O abuso de direito individual ou político, com o propósito de subversão do regime democrático ou de corrupção, *importará a suspensão daqueles direitos de dois a dez anos*, a qual será declarada pelo Supremo Tribunal Federal, mediante representação do Procurador Geral da República, sem prejuízo da ação cível ou penal que couber, assegurada ao paciente ampla defesa (grifo nosso).

<sup>535</sup> Autos, **acórdão do STF**, p. 334.

<sup>536</sup> EC-1, Art. 154. O abuso de direito individual ou político, com o propósito de subversão do regime democrático ou de corrupção, *importará a suspensão daqueles direitos de dois a dez anos*, a qual será declarada pelo Supremo Tribunal Federal, mediante representação do Procurador Geral da República, sem prejuízo da ação cível ou penal que couber, assegurada ao paciente ampla defesa.

<sup>537</sup> Autos, **acórdão do STF**, p. 335.

<sup>538</sup> Carlos Thompson Flores era mais um representante gaúcho na Corte. Bacharelou-se pela faculdade de Direito de Porto Alegre. Foi juiz de direito e integrou o TRE-RS. Nomeado desembargador do TJRS, foi vice-presidente e presidente da corte. Foi nomeado para o STF em 1968, por Arthur da Costa e Silva. Integrou o TSE no biênio de 1972/1974. Aposentou-se por idade em 1981. Durante sua Presidência, comemorou-se o sesquicentenário de criação do Supremo Tribunal de Justiça, antecessor do STF. Os móveis que integravam o antigo plenário da Corte, no Rio de Janeiro, foram restaurados e enviados para Brasília, para instalação do Museu do STF. Tinha fama de se declarar liberal. Durante a visita ao STF de Jimmy Carter, presidente dos Estados Unidos, disse esperar que o AI-5 teria logo seu fim. Declarou ainda que o STF era o tribunal mais liberal do país, hodiernamente concedendo habeas corpus. Para Raymundo Faoro, presidente da OAB, “se isso é verdade, então o Supremo não faz uso desse liberalismo há dez anos” (O SUPREMO é liberal, mas não assume. **Correio Braziliense**. Brasília, n. 5544, 2 abr. 1978, p. 5). (fonte:

o julgador vezes muitas, realizando um dos mais nobres e importantes de seus deveres, suprir as lacunas da lei, revelando-a, dando-lhe o seu legítimo sentido e real alcance.” E lembrou do provavelmente primeiro julgado do STF a fixar prazo máximo da suspensão dos direitos políticos admitidos nos AIs, que era de 10 anos.<sup>539</sup> O Tribunal Superior não legislou sobre a gradação dos prazos das sanções dos atos institucionais, a seu ver. “Ao contrário, operou laboriosa construção jurídica, suprimindo, com material próprio, omissão legislativa para bem e politicamente resolver controvérsia desse gênero.”

O Min. Thompson Flores entendeu que a maioria vencedora no TSE apenas supriu exigência da lei, buscando sua inspiração na própria Constituição e aplicando o art. 4º da LICC e o art. 126 do CPC. O TSE não legislou, como alegou a Procuradoria. “Ao contrário, operou laboriosa construção jurídica, suprimindo, com material próprio, omissão legislativa para bem e politicamente resolver controvérsia desse gênero”:<sup>540</sup>

Antes, limitou-se a apreciar a relação discutida. Ateve-se a ela. E como reconheceu omissa a lei, aplicou norma legal para supri-la.  
Mais, inspirou-se, para resolver a controvérsia, de norma política do próprio Estatuto Político, a Constituição, no seu art. 154, o qual, a par do prazo máximo, 10 anos, fixou também o mínimo, 2.

O ministro não encontrou cabimento do recurso nas hipóteses do art. 139 da EC-1, motivo pelo qual não conheceu do extraordinário. Dessa forma, mantendo o acórdão do Tribunal Superior Eleitoral, “exerce o STF seu alto papel político, interpretando a Constituição”.<sup>541</sup>

Dois comentários são, aqui, válidos.

O teor do art. 148 da Constituição de 1967 (art. 151 da EC-1) surgiu a partir das críticas à corrupção eleitoral nas eleições anteriores à Constituição. O deputado Oscar Corrêa (sem legenda-MG) elogiou o que, a seu ver, era o único capítulo que se salvava no anteprojeto de Medeiros Silva e Castello Branco – o capítulo das inelegibilidades, que foi “bem redigido, bem feito e até rigoroso contra a corrupção.”<sup>542</sup> Para ele, seria possível melhorar o nível das próximas eleições, desde que

CPDOC. Thompson Flores. Disponível em: <https://www18.fgv.br/CPDOC/acervo/dicionarios/verbete-biografico/flores-carlos-thompson>, acesso em 23 mar. 1978).

<sup>539</sup> Ato institucional n. 5. Cassação de mandato. Inelegibilidade. Deputados federais que tiveram cassados os mandatos com base no art. 4. Do ato institucional n. 5, de 1968, tornaram-se inelegíveis para se candidatarem a câmara federal nas eleições de 15.11.1970, em razão de se estenderem as respectivas inelegibilidades até o término do período regular dos mandatos sobre que incidiram as cassações. Recurso extraordinário não conhecido.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 71.293**, Relator: Min. Amaral Santos, Tribunal Pleno, julgado em 11-11-1970, DJ 16-04-1971.

<sup>540</sup> Autos, **acórdão do STF**, p. 338-339.

<sup>541</sup> Autos, **acórdão do STF**, p. 339.

<sup>542</sup> SENADO FEDERAL. **Anais da Constituição de 1967**, v. 4, 1967, p. 287. À p. 405, o deputado continuou sua crítica: “Neste particular, a Revolução fracassou redonda e estentoreamente. Nunca se gastou tanto dinheiro, nunca se mercadejou tanto, nunca se corrompeu tanto o eleitorado, nunca se transformou o talão de cheque digamos assim, se me permitem a expressão - em tanta sinfonia inacabada como nesta eleição”.

se estabelecesse uma “limpeza geral” nos políticos, feita pelos tribunais eleitorais, eliminando “da lista dos eleitos aqueles que agiram por corrupção.”<sup>543</sup>

A fórmula das inelegibilidades como saneamento da política e proteção da democracia não era novidade. Conforme explica Heloísa Câmara, a Lei das Inelegibilidades (Lei nº 4.738/1965) foi promulgada para proteger o “processo legislativo do abuso de poder econômico, da corrupção e subversão”, sendo que a competência final sobre a análise quanto à inelegibilidade seria do Poder Judiciário.<sup>544</sup> Lembremos o que a Arena propunha como objetivos do governo: a condução do país “dentro da ordem jurídica e da legalidade democrática”, dando algum poder ao Judiciário para solucionar algumas demandas.

Por seu turno, a controvérsia sobre a possibilidade de a Justiça Eleitoral suprir lacuna legislativa não se sustentava nem mesmo na doutrina. Em texto defendendo o poder regulamentar desse ramo da justiça, Victor Nunes Leal sustentou ser possível ao TSE, verificando uma omissão na lei, supri-la, pois o “poder regulamentar - de que no assunto é investido o Tribunal Superior Eleitoral - não está adstrito ao critério de legalidade, mas também delibera por motivos de conveniência ou oportunidade, sempre que se lhe depare lacuna da lei.”<sup>545</sup>

Na omissão da LC-5 quanto à fixação dos prazos de inelegibilidade, a Justiça Eleitoral apenas supriu a lei. Conforme registrou o Min. Leitão de Abreu em seu voto, “concluiu a jurisprudência, com abono do Supremo Tribunal Federal, que, diante da omissão do legislador, esse prazo devia ser fixado, construtivamente.” É um argumento embasado por Victor Nunes Leal, para quem o STF, com os poderes de que dispunha, “julga exclusivamente da legalidade, e não da conveniência, dos atos dos outros poderes.”<sup>546</sup> Sendo assim, o Supremo geralmente aquiescia com a construção jurídica elaborada pelo ramo eleitoral da justiça, sobretudo em casos envolvendo o TSE, em que o STF só recebe recursos extraordinários em hipóteses muito específicas, pois a regra do artigo 139 da EC-1 dispunha sobre a irrecorribilidade das decisões finais do TSE.<sup>547</sup>

---

<sup>543</sup> SENADO FEDERAL. **Anais da Constituição de 1967**, v. 4, 1967, p. 406.

<sup>544</sup> Tratava-se de uma lei promulgada casuisticamente “para minimizar os riscos decorrentes” antes das eleições diretas estaduais de 1965 e que desencadearam a elaboração do AI-2 (CÂMARA, Heloísa Fernandes. **STF na ditadura militar brasileira: um tribunal adaptável?** 2017. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, p. 77-78).

<sup>545</sup> LEAL, Victor Nunes. O regime representativo e a legislação eleitoral no Brasil. *In: Revista de Direito Administrativo*, v. 9, 1947, p. 432. VNL escreve sob a moldura constitucional da Constituição de 1946, mas a conclusão é a mesma.

<sup>546</sup> LEAL, Victor Nunes. O regime representativo e a legislação eleitoral no Brasil. *In: Revista de Direito Administrativo*, v. 9, 1947, p. 432.

<sup>547</sup> Para o STF conhecer dos recursos extraordinários eleitorais, os recorrentes deveriam comprovar que a decisão recorrida havia sido contrária à Constituição, havia negado a existência de alguma regra jurídica constitucional, ou tivesse denegado ordem de habeas-corpus (EC-1, art. 139 e MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967**; com a Emenda n. 1 de 1969. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987. Tomo IV (arts. 118 – 153, § 1º), p. 264-256).

## 2.9 Encerramento do processo

Encerrada a votação, não havia mais recursos disponíveis para a Procuradoria que discutissem o mérito. Desta maneira, Fernando Henrique Cardoso podia considerar-se elegível, assim declarado pelo Poder Judiciário.

O resultado no STF, que encerrara a discussão quanto à elegibilidade de FHC e definira o prazo mínimo de 2 anos para as inelegibilidades dos punidos pelas sanções dos atos institucionais, foi assunto em algumas mídias impressas. O *Jornal do Brasil* destacou o voto contrário do ministro Cordeiro Guerra, que “afirmou que as sanções aplicadas com base nos Atos Institucionais não podem ser objeto de apreciação judicial, nem mesmo quanto aos seus efeitos.” O *Correio Braziliense* trouxe apenas uma pequena nota.<sup>548</sup>

Para o candidato, que acompanhou a votação em seu comitê eleitoral, pelo rádio, “a decisão é importante porque abre um atalho para que sejam reconsideradas todas as medidas arbitrárias do governo.”<sup>549</sup> FHC ainda classificou de política a decisão do STF, “favorável à democracia, e isso é o que mais importa”.<sup>550</sup> Para Plínio de Arruda Sampaio, que apoiava Fernando Henrique, “[a] decisão do Supremo Tribunal Federal mostra que ainda temos juízes. A candidatura do Fernando Henrique Cardoso, que ainda temos brasileiros capazes de generosidade e destemor. É razoável esperar por melhores dias.”<sup>551</sup>

A ementa do julgado foi publicada em 7 de março de 1979, e ficou assim redigida:<sup>552</sup>

EMENTA: - SERVIDOR PÚBLICO APOSENTADO PELO ATO INSTITUCIONAL Nº 5. TEMPORARIEDADE E GRADAÇÃO DA CONSEQÜENTE INELEGIBILIDADE.

- Por decisão contrária à Constituição da República, para os efeitos do seu artigo 139, não deve considerar-se aquela, que, consoante o recorrente, vulnerou Lei Complementar.

- Não importa em usurpação, pelo Poder Judiciário, de função legislativa, o emprego da analogia fundada na igualdade jurídica, para chamar o art. 154 da Lei Maior a regular situação que, embora não prevista no dispositivo, se ajusta à sua disciplina.

---

<sup>548</sup> STF mantém por oito a um candidatura de Fernando Henrique Cardoso ao Senado. *Jornal do Brasil*. Rio de Janeiro, n. 217, 11 nov. 1978, p. 2. O julgamento também foi notícia no *Correio Braziliense*: STF garante Cardoso e Aluizio. *Correio Braziliense*. Brasília, n. 5766, 11 nov. 1978, p. 2.

<sup>549</sup> FERNANDO Henrique vence no Supremo. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, n. 18.119, 11 nov. 1978, capa. O candidato agora esperava uma ação popular para sua reintegração na cátedra universitária, “pois há uma clara contradição no fato de alguém poder ser candidato ao Senado e não poder dar aulas da USP”.

<sup>550</sup> STF mantém registro de Fernando Henrique. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, n. 18.119, 11 nov. 1978, p. 6.

<sup>551</sup> SAMPAIO, Plínio A. A força da democracia. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, n. 18.120, 12 nov. 1978, p. 3.

<sup>552</sup> Autos, p. 342.

No mesmo dia da sessão plenária, o Presidente do STF enviou um telegrama para o Ministro Leitão de Abreu, vice-presidente do TSE no exercício da presidência, informando o resultado do julgamento que não conheceu do recurso extraordinário por maioria e manteve a elegibilidade do candidato para as eleições daquele ano.<sup>553</sup>

Leitão de Abreu retransmitiu a comunicação recebida do STF para o presidente do TRE-SP, Desembargador Durval Pacheco de Mattos, o qual deveria tomar as providências eleitorais necessárias, por ser o Tribunal responsável por cuidar da organização e apuração das eleições senatoriais.<sup>554</sup>

Em 10 de abril de 1979, os autos foram remetidos integralmente ao TRE-SP, onde foram arquivados.<sup>555</sup>

Ainda quanto às eleições, o Tribunal Superior Eleitoral recomendou aos eleitores que fossem votar livremente nos candidatos de sua preferência. Seu presidente em exercício, Leitão de Abreu, redigiu um comunicado que foi publicado na imprensa. Nele, o ministro defendia a instituição da Justiça Eleitoral, exaltava o direito de voto, discorria sobre a responsabilidade do eleitor e recomendava que “o nosso imenso contingente de eleitores deve comparecer, em massa, ao grande ato cívico do dia 15 de novembro para sufragar, com patriotismo e espírito público os candidatos de sua preferência”:<sup>556</sup>

A Justiça Eleitoral, desde a sua instituição, em 1932, vem cumprindo com austeridade, discernimento, e até bravura, a complexa missão, que lhe foi confiada, de organizar, superintender e presidir as eleições em todo o País. Nascida com a Revolução, que representou, para os nossos costumes políticos, a implantação do voto secreto, não tem ela permitido que sofra solução de continuidade o processo de aprimoramento do sistema eleitoral. A modernização deste atingiu tal ponto que hoje, na quase metade dos Estados, a apuração do pleito se fará mediante processo eletrônico, sem falar em que, nas cidades de Porto Alegre e Natal, a apuração se efetuará pelas próprias mesas receptoras.

O principal, no entanto, é que os eleitores, em número de quarenta e sete milhões, estão certos de que poderão exercer livremente o direito de voto e de que este será regularmente apurado.

[...]

O direito de voto dignifica e enobrece o cidadão que, no uso dessa prerrogativa, exerce parcela do poder público. Se lhe cabe, nessa condição, o poder de escolher os seus representantes nos órgãos legislativos, cabe-lhe, igualmente a responsabilidade pela escolha, que fizer.

---

<sup>553</sup> Autos, p. 344.

<sup>554</sup> Autos, p. 347.

<sup>555</sup> Autos, p. 348.

<sup>556</sup> COMPARECIMENTO em massa é o apelo do TSE. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.123, 15 nov. 1978, p. 6. Leitão de Abreu era vice-presidente que, com a morte de Rodrigues Alckmin, presidente do TSE, passou a assumir essa função.

## 2.10 Memória e história

Em entrevista ao CPDOC, Fernando Henrique Cardoso disse, entre outras coisas sobre sua candidatura de 1978, que “fui cassado na *primeira* e *segunda* instância, só foi aprovada a minha candidatura no Supremo Tribunal Federal, por um parecer do Leitão de Abreu” (grifo nosso). FHC ainda complementa, sobre essas memórias, que “todos nós fomos cassados para sempre, não tinha dez anos de prazo, então eu estava impedido de ser candidato para sempre e isso não pode. Por isso, o Leitão de Abreu deu um parecer favorável, valeu a minha candidatura.”<sup>557</sup>

Seu advogado, Arnaldo Malheiros, entrevistado pela ABRADep (Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político), comentou sobre sua trajetória na advocacia eleitoral e falou que FHC havia sido julgado “inelegível por causa dessa suspensão de direitos políticos por 10 anos”. Malheiros foi indicado por amigos em comum e aceitou cuidar da causa. Para o advogado, “ganhamos o direito dele ser candidato aqui no Tribunal Regional Eleitoral [de São Paulo], depois houve recurso, o Tribunal Superior Eleitoral *deu provimento* a esse recurso [...] e voltou a *manter* os direitos políticos suspensos” (grifo nosso). Malheiros continuou narrando o caso, ao contar que “[n]ós recorremos e ganhamos no Supremo Tribunal Federal o reconhecimento de que ele era elegível e foi candidato [...] graças a essa vitória que nós tivemos no Supremo.”<sup>558</sup>

O que essas entrevistas têm em comum? Elas trazem narrativas sobre o processo de impugnação de FHC diferentes do que realmente aconteceu. Essa curiosidade pode ter algumas explicações. As entrevistas foram feitas mais de 40 anos depois dos acontecimentos, portanto a memória do ocorrido já não é tão perfeita. O acontecimento foi importante, mas os detalhes não foram tão singulares a ponto de terem sido retidos pela memória.

Contudo, nas duas entrevistas o papel do Supremo Tribunal Federal se destaca como o grande garantidor dos direitos políticos de FHC – o qual também enfatizou o voto (“parecer”) do Min. Leitão de Abreu no TSE. Se, na história, o STF manteve o acórdão do TSE, que inovou o ordenamento ao estabelecer novos prazos de inelegibilidade, o que ficou na memória dos envolvidos foi a vitória na mais alta Corte do país, que deu a palavra final.

\* \* \*

---

<sup>557</sup> CARDOSO, Fernando Henrique. **Entrevista ao CPDOC**, projeto “Memórias das ciências sociais no Brasil”, minutagem a partir de 01:36:33 (A candidatura ao Senado), disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/entrevistados/fernando-henrique-cardoso?pesquisa-conhecimento=266>, acesso em 30 mar. 2024.

<sup>558</sup> MALHEIROS, Arnaldo. **Entrevista à ABRADep**, projeto “Memória do Direito Eleitoral Brasileiro – História Audiovisual”, minutagem a partir de 8:34 (Advocacia eleitoral), disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=9eh97-HBeWc&list=IJJ&index=2>, acesso em 30 mar. 2024.

Neste capítulo 1, analisamos a relação entre Judiciário e regime militar, a partir do estudo de um processo eleitoral. Esse processo estava inserido em um contexto histórico-político, que eram as eleições de 1978. Explicamos brevemente esse contexto no início deste capítulo. Contudo, para melhor entender o que foram as eleições daquele ano, no próximo capítulo traremos esse contexto de forma mais abrangente, de forma a tentar responder à pergunta “qual a importância das eleições realizadas em regimes autoritários?”

### CAPÍTULO 3 – O PLEITO DE 1978 PARA O SENADO SOB NOVAS LEIS ELEITORAIS

Uma eleição sempre é motivo de debate e disputa na mídia. Na sua primeira edição de 1978, a Folha de S. Paulo noticiava na capa: “[a] partir de hoje, a sucessão”,<sup>559</sup> sobre a questão sucessória de Ernesto Geisel, a ser resolvida até o final daquele ano. Mesmo que não sejam fontes tão confiáveis, pois dependem de escolhas editoriais, a imprensa escrita, falada e televisionada configura um rico material de pesquisa, ao refletir uma escolha editorial sobre o que publicar, como publicar e porque publicar. Em contraste com fontes materiais, podem ajudar a elucidar questões, ou trazer novas perguntas.

O nosso interesse não está na questão sucessória de Geisel, mas nas eleições para o Senado Federal, particularmente a disputa em São Paulo.<sup>560</sup> Tendo isso em vista, escolhemos narrar esse pleito a partir das páginas da Folha de S. Paulo (FSP), com alguma ajuda do Correio Braziliense (CB) e, eventualmente, do Jornal do Brasil (JB). A escolha da FSP se dá pela proximidade geográfica e política com a disputa eleitoral local, que acreditamos trazer mais ênfase à disputa do que um jornal de outra localidade ou com abrangência mais nacional. O CB foi escolhido pela proximidade com o centro de poder, Brasília. E o JB, por ser um jornal de maior abrangência, pode ter uma outra visão dos acontecimentos.

#### 3.1 O ano eleitoral de 1978

Nos primeiros dias do ano eleitoral, uma matéria assinada na coluna Tendências/Debates trazia, na opinião do articulista, os melhores senadores de cada Estado. Em São Paulo, destacou-se Orestes Quércia, do MDB. Eleito senador em 1974, Quércia, “embora durante algum tempo acuado por ameaças e rumores que rondavam seu próprio mandato, não só não perdeu a serenidade, como soube manter a veemência de seus pronunciamentos contra o arbítrio do sistema.”<sup>561</sup>

De acordo com o sistema eleitoral da época, cada Estado escolhia três senadores, com mandato de oito anos, “renovando-se a representação, de quatro em quatro, alternadamente, por

---

<sup>559</sup> A PARTIR de hoje, a sucessão. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, nº 17.805, 1º jan. 1978, capa.

<sup>560</sup> Muito embora a sucessão de Ernesto Geisel na Presidência e as eleições majoritárias e proporcionais estaduais se misturem.

<sup>561</sup> MOURÃO, Gerardo Mello. Os melhores do Senado. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, nº 17.806, 2 jan. 1978, p. 3. O articulista comparou Quércia a Franco Montoro, o outro senador do MDB, com os seguintes termos: “Em São Paulo, as causas oposicionistas têm sido sustentadas com firmeza maior pelo sr. Orestes Quércia, e as vacilações do Sr. Montoro, somadas à sua lamentável veleidade de continuísmo na liderança de uma bancada que já não o que, relegar para segundo plano sua significação parlamentar.”

um e por dois terços.”<sup>562</sup> Em 1978, finalizava a 45ª legislatura (1975-1978). Orestes Quércia tinha a vaga garantida até 1983, pois havia sido eleito em 1974 e seu mandato se estendia ainda por quatro anos. Portanto, estavam em disputa duas cadeiras: a de Franco Montoro, que poderia disputar a reeleição, e a de Otto Lehmann,<sup>563</sup> cujo mandato terminava naquela legislatura.<sup>564</sup>

Ainda que faltassem dez meses para eleições, pequenas notas na imprensa escrita indicavam a tensão que rondava a Arena quanto ao pleito no Congresso Nacional, mencionando-se abertamente as estratégias eleitorais governistas que almejavam o controle das cadeiras do Senado. Afinal, o regime militar havia instituído um novo sistema eleitoral, com a Lei Falcão e o Pacote de Abril, para garantir que o resultado das votações pendesse para a Arena. A preocupação maior era com o Senado, uma vez que da negociação com os senadores dependiam projetos políticos do governo, como as reformas que pretendia passar no Congresso Nacional.<sup>565</sup>

O MDB estava em tratativas com Orestes Quércia<sup>566</sup> para que ele conduzisse a campanha eleitoral da legenda em São Paulo, pois não seria candidato nem disputaria nenhum cargo no partido. Quércia estava otimista quanto às perspectivas eleitorais do MDB, mas declarava que a liberdade das eleições dependia do compromisso assumido pelo “Presidente da República com a abertura democrática do país”. Para o senador, não havia restrições ao nome de Paulo Brossard para disputar a liderança do MDB no Senado.<sup>567</sup>

Nesse início de ano, a grande preocupação da mídia era com a sucessão presidencial, após a confirmação, por Ernesto Geisel, dos nomes de João Batista Figueiredo e de Aureliano Chaves como possíveis candidatos à presidência e à vice-presidência,<sup>568</sup> pois era grande a ansiedade para saber o novo general que governaria o país pelos próximos anos. Contudo, havia algumas críticas ao MDB, que, de início, não queria nem comentar sobre o processo sucessório presidencial. A

<sup>562</sup> Art. 41. O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados, eleitos pelo voto secreto e direto, dentre os cidadãos maiores de trinta e cinco anos, no exercício de seus direitos políticos, segundo o princípio majoritário. § 1º Cada Estado elegerá três senadores, com mandato de oito anos, renovando-se a representação, de quatro em quatro, alternadamente, por um e por dois terços. § 2º Cada senador será eleito com seu suplente.

<sup>563</sup> Otto Lehmann foi da Arena. Havia sido eleito suplente do senador Orlando Zancaner em 1970, assumindo a senatoria em 1976 quando Zancaner foi para o Tribunal de Contas de São Paulo.

<sup>564</sup> Senadores da 45ª legislatura. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/senadores/legislaturas-antiores/-/a/45/por-uf>, acesso em 8 jun. 2023.

<sup>565</sup> DERROTA admitida. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, n. 17.807, 3 jan. 1978 p. 2. O texto complementa que, “[s]egundo disse ontem em Brasília um parlamentar da Arena, o partido está informado, hoje, de que o Governo considera suficiente que o partido, no pleito geral de 1978, mantenha pequena maioria no Senado (e isso graças à introdução do senador biônico) e perca as eleições para a Câmara Federal. Tudo indica, aliás – acentuou – que não há jeito de ganhar as eleições para a Câmara dos Deputados. As pesquisas mais recentes, no Rio, revelam que dos futuros 43 deputados fluminenses a Arena não elegerá nem 10, quando hoje são 15.”

<sup>566</sup> Quércia quase foi cassado por denúncias de corrupção quando foi prefeito de Campinas, entre 1970/1974.

<sup>567</sup> QUÉRCIA poderá conduzir campanha eleitoral do MDB. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, n. 17.807, 3 jan. 1978, p. 4.

<sup>568</sup> FIGUEIREDO confirmado. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, n. 17.808, 4 jan. 1978, capa. CHAPA é Figueiredo-Aureliano. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, n. 17.809, 5 jan. 1978, capa.

principal era um conselho, para que a legenda saísse da inércia em que se encontrava e passasse a articular-se politicamente e conclamar o eleitor a votar, como o fez em 1974: “[o]posição, afinal de contas, não é abstencionismo, como o voto em branco é o mais duvidoso dos protestos eleitorais.”<sup>569</sup>

O MDB havia protagonizado campanhas eleitorais em favor de votos nulos e em branco. Quando a legenda decidiu engajar-se na campanha eleitoral, obteve considerável sucesso e arregimentou copiosas cadeiras no Congresso Nacional em 1974, o que fez com que o regime militar decidisse encurrular a oposição em “muros casuísticos”.<sup>570</sup>

As eleições de 1978, e todo o processo eleitoral desde 1974 até então, transcorreram a partir de um movimento pendular: fechamento e abertura. O fechamento refere-se à limitação do exercício das liberdades individuais de eleitores e candidatos, através das inúmeras normas que restringiram os direitos eleitorais. A abertura refere-se menos à promoção e mais ao discurso da distensão política, em um vaivém não apenas conceitual como também perceptível. Então, podemos ver ora um sopro de oportunidades democráticas para a oposição, ora uma suspensão de direitos políticos de um opositor do regime.<sup>571</sup>

Em um artigo de opinião de página inteira, ilustrado por uma charge indicando um cofre preto aberto, vazio, com a palavra “DISTENSÃO” escrita em branco no topo do cofre, sobretudo porque estava numa seção denominada “o futuro hoje”, um articulista parece fazer uma defesa de Ernesto Geisel. O artigo iniciava com uma visão idealizada do governo e mencionava alguns discursos em que o presidente prometia abertura política e reativação democrática, além do fim

---

<sup>569</sup> A Folha, reconhecendo que a legenda está submetida à legislação de controle das eleições, afirmou que “todos os caminhos estão abertos para o MDB tirar proveito, em benefício do País e de sua democratização, da inesperada posição de “tertius” eleitoral que caiu em suas mãos. Mas para isso é preciso que atue, esteja presente, participe e provoque mesmo contatos com todos aqueles que possam influir na decisão final. Política é precisamente isso. Especialmente para uma oposição encurrulada entre muros casuísticos que, se serviram para precipitar a sua transposição de partido consentido para o de uma oposição aberta, oferecem-lhe agora uma oportunidade única. A mais promissora que o MDB alcançou até hoje” (A HORA e a vez do MDB. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, n. 17.810, 6 jan. 1978, p. 2, grifo nosso).

<sup>570</sup> Na mesma edição, assim se pronunciou outro articulista: “mas não são os desgarramentos internos o que leva o governo a pretender acabar com o bipartidarismo. É o plebiscito a que está submetido o regime, eleição após eleição. A falta de outros canais de participação, a cidadania, no silêncio da cabina eleitoral, tem manifestado o seu inconformismo de maneira categórica. Foi assim em 74. E o fenômeno, seguramente, se repetirá esse ano, apesar de todos os obstáculos que se criaram à livre manifestação do povo. É admirável a dinâmica social. Debalde os leguleios do regime, através de normas de um casuismo impudente, tentam assegurar a sobrevivência da maioria governamental. A nação inteira ri do senador biônico... E a verticalidade, jamais igual do mesmo nestes treze anos, com que foi encaminhada a sucessão presidencial, atíça ainda mais a rebeldia democrática. É verdade que o MDB é um escoadouro das oposições, terras de aluvião em que se misturam o protesto social e a revolta cívica de milhões de cidadãos”. AFFONSO, Almino. Um debate necessário. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.810, 6 jan. 1978, p. 3.

<sup>571</sup> BRITTO, Luiz Navarro de. As eleições legislativas de 1978. In: **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte: Minas Gerais, n. 51, jul. 1980, p. 21. Sobre a ideia de par conceitual e movimento pendular na ditadura, ver: PAIXÃO, Cristiano. Entre regra e exceção. Normas constitucionais e atos institucionais na ditadura militar brasileira. in **História do Direito**: RHD. Curitiba, v. 1, n. 1, jul-dez de 2020.

dos instrumentos de exceção, como se fossem discursos com promessas *reais*. Narrava o histórico das promessas de abertura e redemocratização que constituíam o “mote original e de grande apelo” da presidência de Ernesto Geisel.

Essas promessas de abertura ocorreram, para o articulista, até os resultados das eleições de 1974, que consagraram o sucesso do MDB nas urnas. Sem responsabilizar o presidente pelas medidas de exceção adotadas, defendia-se nesse artigo que Geisel fora *obrigado pelas circunstâncias*, ou seja, pelas bases de sustentação do regime, a abandonar o projeto de distensão.<sup>572</sup>

Nos sucessivos recuos destinados a consolidar sua frente interna, o governo se viu obrigado a utilizar cada vez mais o AI-5, a promover eleições no ano passado sob a égide da Lei Falcão, e finalmente desembocou no “pacote de abril”, com o fechamento do Congresso. O mesmo homem que, em dezembro de 1974, afirmara que, “na verdade, é essa vitória do partido contrário que legitima, sem discussão, a maioria da Arena, como partido do governo, nas assembleias de 16 Estados da Federação e, notadamente, no Congresso Nacional”, viu-se compelido a mudar as regras do jogo para impedir que seu partido perdesse a maioria no Parlamento e as eleições para os governos estaduais.

Mais à frente, o articulista utilizava outro par de conceitos, bastante apropriado pelo regime, para continuar defendendo as atitudes de Geisel ao baixar as medidas preventivas eleitorais: o par conceitual revolução-contrarrevolução.<sup>573</sup>

O movimento que se consagrou com o nome de Revolução é, na verdade, uma contra-revolução. O apelo aos quartéis foi feito em um momento em que as tensões sociais – exacerbadas pela complacência do governo – chegava ao nível de fermentação revolucionária pondo em risco a estratificação da sociedade. A derrubada do regime anterior se fez, sem dúvida, para manter o “statu quo”, não para mudar coisa alguma.

[...]

A estrutura política vigente, portanto, ajusta-se como uma luva ao figurino econômico, e não sofrerá alterações que o tornem inviável. Logo, não adianta pensar em normalidade democrática a curto prazo, por melhores que sejam as intenções do presidente Geisel, de seu sucessor, e do sucessor de seu sucessor.

Se, por um lado, era possível esse tipo de opinião, por outro a Folha abria espaço para ideias discordantes. Foi o que aconteceu com o artigo de página inteira de autoria de Fernando Henrique Cardoso. Consoante Cardoso, não havíamos ainda nos livrado da “nódoa cinzenta do autoritarismo elitista”, que, contudo, havia se transformado. Ao fazer o balanço de 1977, Cardoso ressalta um ponto marcante desse ano: “[s]e algo marca o balanço de 1977 é a desmoralização do estado

<sup>572</sup> LOPES, Rui. O caminho íngreme da distensão. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.811, 7 jan. 1978, p. 4, grifo nosso.

<sup>573</sup> LOPES, Rui. O caminho íngreme da distensão. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.811, 7 jan. 1978, p. 4, grifo nosso.

permanente de exceção erigido em filosofia e pedra angular do desenvolvimento nacional. Tudo isso começou a ruir a partir do pacote de abril.”<sup>574</sup>

Fernando Henrique também fez previsões bastante concretas sobre 1978, ao sugerir que “haverá provavelmente um reordenamento político geral”, com o fim do bipartidarismo, que era a vontade geral de muitos políticos e uma das promessas da abertura de Geisel. FHC também antecipava o ano “[d]o pensamento que se articula publicamente para que o voto tenha o sentido deliberativo de quem teve a informação e optou depois de analisar, sem o qual eleição vira plebiscito pinochetista.”<sup>575</sup>

O projeto de distensão de Geisel dependia primordialmente da neutralização de dois pontos, a saber: i) das forças oposicionistas; e ii) dos militares da “linha dura”. As forças oposicionistas foram contidas com o Pacote de Abril e demais medidas restritivas do processo eleitoral. Já os militares radicais foram contidos com Geisel tendo mais controle sobre a sucessão presidencial, pois assegurou que seu indicado – o general João Baptista Figueiredo, chefe do Serviço Nacional de Informações (SNI), fosse o seu sucessor.<sup>576</sup>

A imprensa continuava atenta ao nome do general João Batista Figueiredo. Apresentava os lados a favor e contra a indicação do presidente Geisel, e mostrava a questão do “problema sucessório”,<sup>577</sup> como a necessidade de Figueiredo adquirir a quarta estrela para vir a ser presidente da República.<sup>578</sup> Enquanto isso, a Arena se articulava para definir a data da convenção nacional que homologaria o nome do general à Presidência.<sup>579</sup>

Foi mais fácil para Geisel controlar o governo e a política parlamentar. Ele demitiu seu ministro da Guerra, general Sylvio Frota, que era apoiado pelos arenistas da linha radical e pelos militares da linha dura para a candidatura à Presidência. Outra medida tomada foi frustrar as

<sup>574</sup> FHC continuou sua análise sobre 1977: “De modo contraditório e inesperado, quando no auge da exasperação oficial os poderes da sombra decidiram fechar o Congresso e governar por decretos para enfrentar o “insólito” não do MDB à reforma judiciária, aqueles mesmos poderes começaram a espargir as cinzas do arbítrio sobre o corpo apodrecido do estado de exceção” (CARDOSO, Fernando Henrique. Os males do presente e as esperanças do futuro. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.812, 8 jan. 1978, p. 4, grifo no original).

<sup>575</sup> CARDOSO, Fernando Henrique. Os males do presente e as esperanças do futuro. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.812, 8 jan. 1978, p. 4.

<sup>576</sup> KINZO, Maria D'Alva Gil. **Oposição e Autoritarismo**. Gênese e trajetória do MDB (1966-1979). São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988, p. 186-187.

<sup>577</sup> ESCALADA anti-Figueiredo. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.813, 9 jan. 1978, p. 2.

<sup>578</sup> “FIGUEIREDO não terá a quarta estrela”. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.813, 9 jan. 1978, p. 7.

<sup>579</sup> ARENA estuda legislação política, diz Bonifácio. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.818, 14 jan. 1978, p. 4. A intenção da Arena era antecipar a data da convenção para privilegiar a candidatura de Figueiredo, o que esbarrava nas leis que organizam o procedimento eleitoral e no Código Eleitoral. Uma possibilidade aviada por juristas para solucionar esse impasse era o governo baixar um novo pacote de reformas (LEIS dificultam o caminho para ratificar candidatura. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.821, 17 jan. 1978, p. 5).

pretensões eleitorais do senador Magalhães Pinto, que se apresentava como uma alternativa civil da Arena à Presidência.<sup>580</sup>

O MDB poderia repetir a estratégia de 1973 e lançar um anticandidato para as eleições presidenciais, como uma forma de se opor ao sistema,<sup>581</sup> apoiando o senador Magalhães Pinto ou mesmo, eventualmente, poderia apresentar uma candidatura própria.<sup>582</sup>

Ocorre que, àquele momento, em 1978, as eleições tinham um problema mais urgente a ser enfrentado: as restrições impostas pela Lei Falcão e pelo Pacote de Abril.

A quantidade de leis eleitorais, atos institucionais e resoluções sobre eleições incomodava os políticos, mesmo aqueles da base governista, e era assunto que aparecia toda hora na imprensa, pois todos tinham uma opinião a respeito. Ainda em janeiro de 1978, o líder da Arena na Câmara, deputado José Bonifácio, esclareceu o seguinte sobre a legislação eleitoral:

Segundo Bonifácio, o estudo sobre a legislação [eleitoral] é necessário, “porque as leis são obscuras”.

Os jornalistas lhe indagaram porque a Arena não procurava consolidar a legislação política e Bonifácio, incontinenti, respondeu que “acha isso necessário, mas não agora”.

“Se fôssemos consolidar estas leis agora – frisou ele – diriam que estamos pensando em algum golpe. Mas a legislação é cheia de omissões. Acho também que precisamos de novo Código Eleitoral, mas não vamos mexer nisso agora, para não inspirar desconfiança em ninguém”.

[...]

Acrescentou Bonifácio que “o povo não está entendendo muito a legislação, desde uns dois anos para cá, pois vieram muitas leis extravagantes.”

- Então, por que não corrigir as extravagâncias agora, para o povo votar direito? “O povo não vota errado, vota com dificuldades” – respondeu Bonifácio.

O deputado oposicionista Jaison Barreto (MDB-SC) acreditava que “[o] julgamento ético do comportamento do Governo haveria de ser feito se ele permitisse realmente eleições honestas, sem a Lei Falcão. Mais importante para o MDB do que o fim do AI-5 é a extinção dessa lei.”<sup>583</sup> O articulista Getúlio Bittencourt, que tinha fontes ligadas ao presidente Geisel, previa que a Lei Falcão “poderá até não ser revogada integralmente, mas algumas de suas drásticas proibições serão

<sup>580</sup> KINZO, Maria D'Alva Gil. **Oposição e Autoritarismo**. Gênese e trajetória do MDB (1966-1979). São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988, p. 186-187.

<sup>581</sup> BANDEIRA semelhante. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.819, 15 jan. 1978, p. 2.

<sup>582</sup> O terceiro candidato seria o general Rodrigo Otávio, ministro do STM. Com essa estratégia, um grupo do MDB pretendia dividir os arenistas e retirar votos de Magalhães Pinto. (UMA difícil estratégia. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.822, 18 jan. 1978, p. 2).

<sup>583</sup> LEI Falcão. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.826, 22 jan. 1978, p. 3.

revogadas” após a posse de Figueiredo, como o “artigo que não permite a realização de programas político-partidários pelas emissoras de rádio e televisão.”<sup>584</sup>

Outros parlamentares visualizavam uma necessidade de mudar radicalmente a situação. José Sarney, senador pela Arena do Maranhão, comentou “que não se extingue o autoritarismo apenas com leis e decretos, apesar de serem essenciais para firmar o clima de democracia e liberdade que se pretenda criar.”<sup>585</sup>

Havia até conversas em torno da convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte, para consolidar as reformas que aconteceriam. Essa era a tese do ex-líder do MDB no Senado, Amaral Peixoto, para quem a convocação da Constituinte não era urgente e que poderia acontecer após as prometidas reformas legislativas, que o senador chamava de “pequenas constituintes”. Ele ainda afirmou a desnecessidade da criação de novos partidos naquele momento, pois o foco eram as eleições e a vitória do MDB.<sup>586</sup>

Se Geisel conseguiu apaziguar, já no início do ano, os ânimos dos militares, o mesmo não aconteceu com a sociedade civil. O general não conseguiu desarticular o surgimento de vários movimentos difusos clamando por democracia. Novos atores sociais entraram em cena,<sup>587</sup> como a CNBB, OAB, estudantes, comitê de anistia, a Carta aos Brasileiros, a greve dos metalúrgicos liderados por Lula. As greves no ABC paulista e em outras regiões pediam melhores salários e condições de trabalho. Também estavam na pauta democracia, anistia, contribuição dos trabalhadores na distribuição da renda nacional e no processo de tomada de decisões através da participação eleitoral.<sup>588</sup>

Outras proposições de destaque foram a volta das eleições diretas para a Presidência da República e a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte. Em setembro de 1978, o Movimento do Custo de Vida, que surgiu das comunidades eclesiais de base e das sociedades

<sup>584</sup> BITTENCOURT, Getúlio. Lei Falcão muda com posse de Figueiredo. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.822, 18 jan. 1978, p. 8. Essa nota seria prontamente desmentida pelo senador Petrônio Portella (PORTELA desmente o fim da Lei Falcão. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.824, 20 jan. 1978, capa e p. 6).

<sup>585</sup> Outra opinião interessante de Sarney na mesma reportagem: Sarney lembrou a situação da Espanha onde, segundo ele, poucas leis foram mudadas após a morte do generalíssimo Franco, bastando a subida ao trono do atual rei Juan Carlos para criar um clima de liberdade no país. Para o vice-líder do governo no Senado, existe no Brasil um processo semelhante “sob o comando do presidente Geisel e que se transferirá a seu sucessor, o general João Batista Figueiredo” (“EXCEÇÃO não se extingue só com leis”. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.822, 18 jan. 1978, p. 4).

<sup>586</sup> “CONSTITUINTE pode consolidar reforma”. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.832, 28 jan. 1978, p. 3. Essa era a “proposta responsável” do MDB, na opinião de seu presidente, Ulysses Guimarães (grafia da época). Para o político, a proposta da constituinte levou a oposição para a rua, para o diálogo com as bases, com as massas; ao contrário, a Arena dialogaria apenas com a elite, em seus gabinetes (“MDB está na rua, Arena no gabinete”. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.833, 29 jan. 1978, p. 5).

<sup>587</sup> SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo (1970-80)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

<sup>588</sup> KINZO, Maria D'Alva Gil. **Oposição e Autoritarismo**. Gênese e trajetória do MDB (1966-1979). São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988, p. 187-188.

amigos de bairro, juntou milhares de pessoas na Praça da Sé em São Paulo, para reivindicarem aumentos salariais justos, congelamento de preços da cesta básica e abono salarial de emergência para os trabalhadores. Eram pautas que exigiam candidatos que se identificassem com essas necessidades.<sup>589</sup>

Todos esses exemplos demonstram que a sociedade civil não apenas estava insatisfeita com os rumos que a economia e a política estavam tomando, como conseguiu se articular para demonstrar isso publicamente. Embora as manifestações não tivessem produzido impacto no processo de distensão lenta, gradual e segura, elas mostravam a crescente fragilidade do regime e ameaçavam a sua legitimidade construída por meio de legislação autoritária, eleições controladas e silenciamento da oposição.<sup>590</sup>

O MDB não se envolveu, mas atuou em paralelo aos movimentos da sociedade civil, procurando novas formas de ação política e novas maneiras de atuação congressual, apesar das restrições impostas pelo Pacote de Abril e pela Lei Falcão, que esmoreceu os ânimos políticos da legenda.<sup>591</sup> Essas restrições indicaram que o sucesso de 1974 poderia não se repetir, pois a campanha eleitoral em 1978 seria mais refreada.

No âmbito regional, havia a questão sucessória do governo do Estado de São Paulo.<sup>592</sup> O MDB defendia a volta das eleições diretas para cargos do Executivo, como quando o deputado federal João Gilberto (MDB) defendeu, na tribuna, “o sistema de eleições diretas, afirmando que

---

<sup>589</sup> KINZO, Maria D'Alva Gil. **Oposição e Autoritarismo**. Gênese e trajetória do MDB (1966-1979). São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988, p. 189.

<sup>590</sup> KINZO, Maria D'Alva Gil. **Oposição e Autoritarismo**. Gênese e trajetória do MDB (1966-1979). São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988, p. 189.

<sup>591</sup> KINZO, Maria D'Alva Gil. **Oposição e Autoritarismo**. Gênese e trajetória do MDB (1966-1979). São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988, p. 190.

<sup>592</sup> Por exemplo: **Folha de S. Paulo**, São Paulo, n. 17.815, 11 jan. 1978, capa e p. 6; **Folha de S. Paulo**, São Paulo, n. 17.816, 12 jan. 1978, capa. Não é nosso foco nesta tese a questão sucessória para o Poder Executivo em São Paulo, que era uma disputa da Arena, mas não podemos deixar de mencionar este tema. À época, devido a mudanças na legislação, o presidente da República nomeava os governadores, após eleição indireta. Havia uma indefinição das candidaturas: Paulo Egídio, então governador por São Paulo, pretendia se candidatar novamente, pela Arena; do outro lado, havia o ex-governador Laudo Natel, que também almejava o mesmo cargo e era o favorito, o que só seria realmente definido após a convenção partidária (DEZ dos governadores já foram escolhidos. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.833, 29 jan. 1978, p. 4). Outros possíveis candidatos eram Ademar de Barros Filho, Rafael Baldacci Filho (ADEMAR indica 3: Laudo, Baldacci e ele próprio. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.814, 10 jan. 1978, p. 5) e, também, Paulo Maluf (MALUF anuncia que também vai ser candidato. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.818, 14 jan. 1978, capa).

Em outro assunto, uma nota merece destaque nesse começo de ano: o julgamento de habeas-corpus pelo Superior Tribunal Militar (STM), um deles sobre o direito de o preso político ler os livros que desejar, impetrado pelo ex-deputado pelo Partido Comunista Brasileiro (PCB), Marco Antonio Tavares Coelho, que cumpria pena de cinco anos em São Paulo, à época. Um dos livros proibidos era A universidade necessária, de Darcy Ribeiro; um dos livros liberados era Coronelismo, enxada e voto, de Victor Nunes Leal. (STM julga hoje três pedidos de habeas-corpus. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.813, 9 jan. 1978, p. 11).

‘o povo já está cansado de governadores que deixaram de ser representantes populares, pois na realidade são meros delegados do Poder Central.’<sup>593</sup>

A legenda iniciava um movimento em torno dos nomes que poderiam concorrer ao Senado Federal. Ainda no começo de 1978, uma parcela do MDB pensava em indicar os deputados Alberto Goldman, Freitas Nobre e Natal Gale, além de Guaçu Pieri, e o vereador Samir Achoa,<sup>594</sup> nomes que ainda não eram unanimidade dentro do partido.<sup>595</sup> O líder do MDB no Senado, Franco Montoro, negava que a variedade de nomes significasse uma desorientação. Montoro afirmava que as divergências, advindas do “espírito democrático da Oposição”, teriam fim “quando a Convenção Nacional se reunir – talvez em abril – para fixar as diretrizes da ação oposicionista” para aquele ano.<sup>596</sup>

As discordâncias internas do MDB foram frequentes ao longo dos anos, herança da formação heterogênea<sup>597</sup> e abrupta da legenda, imposta pelo AI-2. Porém, isso não impediu o partido de procurar uma unidade na campanha em torno de temas comuns: alto custo de vida, inflação, concentração de renda, repressão, corrupção, redemocratização, retorno do Estado de Direito.<sup>598</sup>

A disputa para o Congresso Nacional começaria mesmo em agosto, após as convenções partidárias definirem os nomes dos candidatos para as vagas de deputados federais e para as cadeiras de senadores, de acordo com o calendário eleitoral. Até lá, só teríamos suposições, além

<sup>593</sup> Seu colega Doreto Campanari deu-lhe inteiro apoio e, depois de enfatizar a necessidade da imediata institucionalização do regime, criticou o atual processo sucessório, em que “o futuro presidente da República é eleito por apenas um voto” (APENAS um voto. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.817, 13 jan. 1978, p. 3).

<sup>594</sup> O MDB vai indicar seus nomes. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.822, 18 jan. 1978, p. 5. A notícia informava que os nomes foram sugeridos “pelas bases do partido e nem mesmo os que serão indicados estão sabendo disso”. Um dos indicados, Samir Achoa, “disse que hoje em dia, seu partido ‘não é a Oposição mas representa uma parcela dela’. Seguindo nesse raciocínio, concluiu que o lançamento de anticandidaturas para quaisquer cargos ‘poderá não representar o consenso de toda a Oposição brasileira’.”

<sup>595</sup> José de Albuquerque Rocha, presidente do Conselho dos Diretórios Distritais do MDB da Capital, “enviou carta à ‘Folha’ repudiando ‘a ação deletéria e divisionista de conhecido e notório grupo de oportunistas que se autodenominam ‘Movimento Popular de Bases do MDB’ que, segundo ele, ‘visam desorientar e confundir a oposição, criando impasses e embaraços à direção regional de nosso partido e às verdadeiras bases emedebistas que, de forma alguma, estão representadas no referido ‘movimento’. José de Albuquerque Rocha afirma ainda que ‘eles pretendem criar dentro do partido um clima de comoção favorável às suas pretensões eleitorais’.” (CARTA repudia “Movimento de Bases do MDB”. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.829, p. 5). Na edição de 28 de janeiro, o jornal desmentiu a nota anterior e publicou nota do emedebista negando a autoria da carta publicada anteriormente, pois verificou-se a sua falsidade (EMEDEBISTA nega autoria de carta. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.832, 28 jan. 1978, p. 3).

<sup>596</sup> NÃO é desorientação. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.826, 22 jan. 1978, p. 3.

<sup>597</sup> Uma classificação possível dividia o MDB em quatro grupos: autênticos, populares, moderados e fisiológicos. “os primeiros se identificam com posições de combate firme ao governo; os populares são os novos políticos que surgiram nestas eleições [1978], oriundos das bases; os moderados constituem o maior grupo do partido e se ‘mantêm no centro’, enquanto os fisiológicos são aqueles que se utilizam basicamente do tráfico de influências e de uma política clientelística” (MIYAMOTO, Shiguenoli. Eleições de 1978 em São Paulo: a campanha. In: LAMOUNIER, Bolívar (org.). **Voto de desconfiança**. Eleições e mudança política no Brasil: 1970-1979. São Paulo: Editora Vozes Ltda. e CEBRAP, 1980, p. 130).

<sup>598</sup> BRITTO, Luiz Navarro de. As eleições de 1978 e seus resultados. In: **As eleições nacionais de 1978**. Brasília: Ed. Fundação Milton Campos, 1979, v. 2: estudos regionais, p. 23.

de vagas promessas de democracia com a possível vitória do general João Batista Figueiredo para a Presidência.<sup>599</sup>

Por exemplo, tanto Figueiredo quanto Magalhães Pinto tinham em suas plataformas eleitorais a necessidade de rever as “punições derivadas da legislação revolucionária”, como as cassações de mandatos eletivos. Divergiam apenas quanto ao método. Magalhães Pinto anunciava a criação de um tribunal para revisar as cassações, enquanto Figueiredo sugeria que o STM examinasse uma lista de cassados elaborada pelo governo e prometia alterar a lei das inelegibilidades, “permitindo a reintegração aos partidos dos cassados ou punidos com suspensão de direitos políticos”.<sup>600</sup>

No final de janeiro, uma notícia jurídica estampou a capa da Folha de S. Paulo e antecipava um Judiciário movimentado, em ano eleitoral: “No Supremo, direitos de ex-cassados:”<sup>601</sup>

Ao julgar recurso apresentado pelo MDB contra decisão do Tribunal Superior Eleitoral, o Supremo Tribunal Federal, inspirado “pelo ambiente de abertura democrática”, poderá permitir a filiação partidária das pessoas que tiveram seus direitos políticos suspensos com base em atos institucionais.

Essa é a opinião de círculos políticos e jurídicos de Brasília que acreditam ser o Supremo “atualmente mais sensível à orientação política do Presidente da República”. O STF, no momento, é composto de juízes escolhidos depois de março de 1964.

O Recurso do MDB é contra a decisão do TSE, que reformou uma decisão do TRE gaúcho, aceitando o registro do diretório municipal do MDB de Porto Alegre, na direção do qual estava o ex-prefeito Sereno Chaise e os ex-deputados Ajadil de Lemos e Wilson Vargas, cassados com base no AI-1.

Confiava-se nas promessas de distensão, pois o “ambiente de reabertura democrática poderá conduzir o Supremo Tribunal Federal, no próximo mês, a reformar uma decisão do Tribunal Superior Eleitoral para admitir a filiação partidária das pessoas que tiveram seus direitos políticos suspensos, com base em atos institucionais, mas já os readquiriram, pelo decurso do prazo

---

<sup>599</sup> A convenção da Arena que poderia homologar a candidatura do general João Batista Figueiredo foi definida para o dia 5 de abril de 1978, em Brasília. O MDB ainda não decidira sobre sua convenção.

O senador Petrônio Portella, indagado sobre se a candidatura de Magalhães Pinto legitimava a do general Figueiredo, respondeu o seguinte: “Não precisa alguém concorrer para legitimar o que está na lei. O presidente da República é eleito pelos representantes do povo, num processo legal. É um processo rigorosamente legítimo e independe da presença de outro candidato” (A ERA de Petrônio. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.832, 28 jan. 1978, p. 2).

<sup>600</sup> CASSAÇÕES poderão ser revistas. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.828, 24 jan. 1978, p. 6. Obviamente as declarações são, antes de tudo, eleitoreiras. Uma nota da coluna Painel fornece um tom mais factível das intenções arenistas sobre os cassados, ao citar a afirmação de um arenista ligado aos meios militares: “Se Leonel Brizola voltar ao Brasil, como anunciou pretender fazer, será preso logo ao desembarcar. Não bastassem os processos e as condenações que ele tem na Justiça brasileira, pegou muito mal nos círculos revolucionários seu recente encontro com Miguel Arraes, em Lisboa” (PEGOU mal. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.833, 29 jan. 1978, p. 3).

<sup>601</sup> NO SUPREMO, direitos de ex-cassados. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.834, 30 jan. 1978, capa.

de 10 anos.”<sup>602</sup> De acordo com fontes da Arena, “o senador Petrônio Portela está elaborando um estudo a respeito da revisão das cassações.”<sup>603</sup> Sobre esse assunto, o próprio senador evitava falar, ao exemplo da entrevista concedida à Folha no dia 31 de janeiro.<sup>604</sup>

Enquanto isso, as legendas se articulavam para debater sobre as eleições. O fim do decreto-lei que estendera a Lei Falcão às eleições gerais era condição fundamental “para o diálogo em torno das reformas constitucionais”, na visão do senador Franco Montoro, que não estava sozinho na luta contra a Lei Falcão. Ulysses Guimarães, presidente Nacional do MDB, anunciava que pretendia elaborar uma campanha nacional contra a lei que impedia o acesso de políticos ao rádio e à televisão: “[e]ntendo que o AI-5 tem três filhos mais hediondos: a censura, a cassação de mandatos e a lei Falcão”.<sup>605</sup>

Havia críticas quanto às soluções eleitorais da Arena. Em auxílio da defesa do “Pacote de Abril”, um arenista disse que o pacote de medidas era “o grande responsável pelas condições de que o governo dispõe atualmente em favor da institucionalização do País.”

Sobre o tema da revisão das punições, o professor Paulo Duarte defendeu anistia para todos. Ele foi um dos aposentados pela Universidade de São Paulo, em 1969, acompanhado de Fernando Henrique Cardoso e outros professores.<sup>606</sup>

<sup>602</sup> SUPREMO pode rever filiação a cassados. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.834, 30 jan. 1978, p. 4. À data da notícia, em 30 de janeiro de 1978, o julgamento no STF já havia se iniciado, com voto do relator, Min. Djaci Falcão, pela manutenção do acórdão do TSE. O acórdão em questão é o RE 87.012, analisado no Capítulo 1.

<sup>603</sup> Uma nota da coluna Painel de 31 de janeiro reiterava essa informação, ao mesmo tempo em que reiterava a informação de que as Forças Armadas estavam trabalhando para evitar o retorno aos quartéis dos militares punidos: “Nem ampla, como acha ideal o ex-governador Abreu Sodré e exigem as Oposições; nem restrita, como admitem alguns arenistas; nem discreta, como propõe o bispo de Teófilo Otoni, d. Quirino Schmidt. A anistia que poderá vir não terá sequer esse nome, mas sim o de ‘processo de revisão de cassações’, como aliás já o indicou o senador Petrônio Portela.

Esse processo, ao mesmo tempo em que corrigiria certas e até gritantes injustiças na área civil, evitaria que retornasse aos quartéis um grande número de militares punidos com o AI-5 e que, reincluídos em suas respectivas armas, teriam direito às promoções que perderam nesse ínterim. Chegariam, de volta, com patentes até de coronel e general. Um risco que as Forças Armadas não queriam correr.

Este é o pensamento de um destacado líder arenista.” (A ANISTIA possível. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.835, 31 jan. 1978, p. 3).

<sup>604</sup> PORTELA será “magistrado”. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.835, 31 jan. 1978, p. 4.

<sup>605</sup> MDB contra a lei Falcão. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.851, 16 fev. 1978, p. 4.

<sup>606</sup> PROFESSOR defende anistia para todos. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.856, 21 fev. 1978, p. 6.

Exilado político em 1932 e em 1941, o professor Paulo Duarte, aposentado há nove anos pelo AI-5 dos quadros da Universidade de São Paulo, defendeu ontem a anistia ampla a todos os atingidos pelos atos da Revolução de 31 de Março, pois entende que somente desta maneira, “aqueles que provocaram as cassações, os banimentos e as injustiças poderão recuperar um pouco a sua dignidade”.

“Anistia é esquecimento e não perdão”, afirmou Duarte, ressaltando que o governo poderia, em sua opinião, dar início ao processo, anistiando o capitão Sérgio Miranda de Carvalho, da Parasar, que “se negou a levar pessoas para serem atiradas em alto mar”.

Paulo Duarte citou também como exemplo os professores que, como ele, foram aposentados pelo AI-5, “pelo fato de serem os melhores da universidade”. De acordo com Duarte, os “rinocerontes” (os maus professores, na gíria universitária de seu tempo) “hostilizavam os seus colegas mais capacitados, dando início a escandalosas perseguições e o então reitor Gama e Silva, que era também rinoceronte, quis entregar a USP à polícia, chegando ao cúmulo de mandar construir dentro do campus um quartel”.

FHC participou, com outros intelectuais, de uma conversa promovida pela Folha de S. Paulo sobre os caminhos da oposição no Brasil. Perguntado sobre como o povo via a dinâmica política da época, ele respondeu:<sup>607</sup>

FSP – Mas, falando objetivamente, Fernando Henrique, que pode fazer o MDB, já que você acha que é preciso das nome aos bois?

FHC – Acho que já é mais do que hora para que as tendências populares e substantivamente democráticas do MDB dêem o passo necessário para – sem quebrar a grande frente de oposição política ao estado de exceção – ganharem o apoio estável das camadas de assalariados em sentido mais amplo. Ou bem as oposições políticas se reencontram com os movimentos da base da sociedade, ou seu empenho parlamentar pela reconstitucionalização corre o risco de ficar isolado e será flanqueado pelos “diálogos”, “salvaguardas” e outros expedientes que os fabricantes da política de “centroesquerda” do regime estão preparando.

FSP – Você fez uma grave denúncia. Baseada em quê?

FHC – Acho que já não basta, para setores importantes das oposições, a denúncia das injustiças sociais e o clamor por melhores salários. Será preciso que a oposição se junte, na prática, na articulação das campanhas que a base da sociedade, especialmente os jovens e os homens da periferia, começam a encetar contra as referidas injustiças e por melhores condições de vida. E não me refiro apenas aos movimentos populares. Também os da classe média devem ser incluídos.

FSP – E como estabelecer essa articulação?

FHC – Tenho insistido há muito e volto a fazê-lo: não se trata apenas de propor a democratização do regime; é preciso lutar pela democratização da sociedade. E este processo é abrangente: ele vai desde a relação na família e na escolha até a relação no trabalho. Um partido moderno e uma oposição à altura do desafio brasileiro hão de pelo menos começar a pôr em prática tais princípios, que de resto são parte constitutiva das democracias avançadas contemporâneas.

Depois de dizer que o primeiro comandante deste quartel “se negou a agredir os estudantes, desobedecendo as ordens do reitor”, Paulo Duarte afirmou que neste período foram punidas, na Universidade, cerca de 50 pessoas:

“Acontece, porém, que este reitor (Gama e Silva) foi nomeado ministro da Justiça e então as punições na USP foram por assim dizer sistematizadas, daí o segundo período de punições, quando foram atingidos mais de 20 membros da Universidades, entre professores, funcionários e alunos”.

De acordo com Duarte, os professores aposentados devem ser readmitidos imediatamente, se considerando com autoridade para defender esta tese, porque já passou dos 70 anos, idade limite para a permanência de professores na Universidade (ele está com 78 anos).

Consultando o seu livro “O Processo dos Rinocerontes”, Duarte citou alguns dos professores punidos “durante o segundo período de perseguições”:

Mário Shemberg, professor de Mecânica Celeste no Instituto de Física; Florestan Fernandes, Nuno Figueiredo, Cruz Costa e Fernando Henrique Cardoso, da Faculdade de Filosofia e Letras; Caio Prado Júnior, da Faculdade de Direito; Villa Nova Artigas, da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo; [...]

Segundo o ex-professor de Pré-História da USP, o então reitor Gama e Silva incluiu na categoria de casos políticos questões pessoais que tinha com alguns professores, citando o seu próprio exemplo:

“O meu processo de cassação – explica Duarte – simplesmente não existe e nunca existiu; o Gama e Silva apenas incluiu o meu nome na lista, o que foi suficiente”.

<sup>607</sup> OS CAMINHOS da oposição no Brasil. (coord: Samuel Wainer). **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.861, 26 fev. 1978, p. 10. O próprio Samuel Wainer, em nota na Folha do dia seguinte à publicação dessa entrevista, chamou a atenção para o fato de haver uma “corrida nas inscrições a deputado federal na chapa do MDB”, o que poderia ocasionar o “risco de uma bancada medíocre, inexpressiva e provavelmente politicamente inconseqüente, pois até agora não se conhecem medidas mais claras da alta direção do MDB para evitar essa falsa infiltração populesca em suas fileiras”. VITÓRIAS de Pirro. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.862, 27 fev. 1978, p. 2.

Enquanto as definições sobre a sucessão no governo federal e nos governos estaduais não saíam, uma inquietação rondava o Supremo Tribunal Federal: com a aposentadoria do ministro Bilac Pinto, surgia uma disputa sobre sua vaga.<sup>608</sup>

[...] Os mineiros a reivindicam, lembrando que Bilac é conterrâneo e que a nomeação de um “estrangeiro” deixará no tribunal apenas dois mineiros (Cunha Peixoto e Antônio Neder). São Paulo também quer, pois hoje são só dois os ministros paulistas (Rodrigues Alves e Moreira Alves). Não é outra a posição dos cariocas, hoje em inferioridade (Cordeiro Guerra). Mas a briga não se limita a esses estados. Os gaúchos, que já têm três no STF (Leitão de Abreu, Thompson Flores e Soares Munhoz) estão batalhando pela nomeação do conterrâneo Henrique Fonseca de Araújo, hoje procurador-geral da República.

Segundo os especialistas, o mais provável é que o governo opte por um carioca, Luís Otávio Gallotti, atual ministro do Tribunal de contas da união, que tem o mérito adicional de ser filho e neto de ex-ministros da Corte Suprema (Luís Gallotti e Pires de Albuquerque, respectivamente).

A ausência de um novo nome para compor o Supremo Tribunal Federal foi um motivo que prolongou o julgamento do recurso eleitoral de Sereno Chaise, Wilson Vargas e Ajadil de Lemos. O processo estava com vista para o ministro Cunha Peixoto. Desde então, o ministro Bilac Pinto se aposentou e declararam impedimento os ministros gaúchos Leitão de Abreu, Thompson Flores e Soares Muñoz. Com isso, tornou-se impossível atender ao quórum regimental mínimo de oito juízes<sup>609</sup>. Para auxiliar no julgamento deste caso, o Tribunal Federal de Recursos (TFR), a pedido do STF, designou o ministro José Fernandes Dantas para participar do julgamento de 1º de março de 1978, de maneira a atingir o quórum mínimo regimental.<sup>610</sup>

O recesso constitucional do Congresso Nacional teve fim em 1º de março de 1978, quando os parlamentares se reuniram, em sessão conjunta, para inaugurar a última sessão legislativa daquela

---

<sup>608</sup> DISPUTA pelo STF. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.848, 13 fev. 1978, p. 3. Além dessa questão, os ministros criticavam o trabalho excessivo do tribunal. O então presidente do STF, ministro Thompson Flores, lamentou o congestionamento dos processos submetidos ao STF e “mencionou também as aquisições de relevância como uma das causas do congestionamento. Essa arguição foi criada em 1975, no regimento do tribunal, exatamente para desafogá-lo. Neste sentido, o presidente do STF pediu aos ministros novas sugestões para que se consiga o aperfeiçoamento dos trabalhos do tribunal.” (MINISTRO diz que há trabalho demais no STF. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.849, 14 fev. 1978, p. 7).

<sup>609</sup> De acordo com o parágrafo único do art. 143 do Regimento Interno do STF, “[o] quorum para votação de matéria constitucional e para a eleição do Presidente e do Vice-Presidente, dos membros do Conselho Nacional da Magistratura e do Tribunal Superior Eleitoral é de oito Ministros.”

<sup>610</sup> STF prolonga julgamento. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.864, 1º mar. 1978, p. 6. Em 2 de janeiro, saiu notícia sobre continuação do julgamento. O ministro Cunha Peixoto havia declarado a inconstitucionalidade do artigo 62 da Lei Orgânica dos Partidos, que proibia a filiação partidária das pessoas que tiveram seus direitos políticos suspensos com base em atos institucionais. O próximo a votar foi o ministro convocado do TFR, José Fernandes Dantas, que acompanhou o relator, ministro Djaci Falcão para declarar a constitucionalidade do artigo 62. Novamente, houve interrupção do julgamento por pedido de vista do ministro Moreira Alves. O ministro Cunha Peixoto afirmou “que o artigo 62 teve ‘função constitucional’, o que é vedado à lei ordinária”. (CASSADOS podem se filiar, diz juiz do STF. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.865, 1º mar. 1978, p. 7)

legislatura.<sup>611</sup> Na ocasião, o primeiro-secretário, senador Mendes Canale (Arena-MT), leu a mensagem do presidente Geisel aos parlamentares (levada pelo chefe do Gabinete Civil da Presidência, general Golbery do Couto e Silva). As prometidas mudanças institucionais e possíveis reformas legislativas sob a égide do “Pacote de Abril” eram o grande destaque daquele ano.<sup>612</sup>

Na mensagem que dedicava “um espaço relativamente reduzido à política”, o presidente Geisel defendeu<sup>613</sup>

[...] as reformas outorgadas de abril afirmando que elas compreenderam “um conjunto duplo de medidas, algumas delas circunstanciais apenas, casuísticas se o quiserem – e não entendo porque este adjetivo, de uma hora para outra adquiriu estranho sentido pejorativo como se casuísticas não deversem ser as decisões políticas por mais que inspiradas em princípios ideológicos ou mesmo idealistas – e outras, a maioria aliás, com indisfarçável potencial de durabilidade, por traduzirem evidentes aperfeiçoamentos institucionais”.

A leitura da mensagem presidencial não foi feita sem qualquer protesto. Enquanto o senador Mendes Canale lia em voz alta o preâmbulo, deputados oposicionistas se retiravam do plenário, particularmente durante a leitura do trecho no qual “o documento se referia às ‘minorias alienadas pela paixão política’, que criavam obstáculos à institucionalização do país.”<sup>614</sup>

Na esfera jurídica, o MDB sofria uma derrota: em julgamento no dia 1º de março, o STF decidiu contrariamente à pretensão dos políticos gaúchos e, por seis votos a dois, impediu a filiação

<sup>611</sup> Conforme o artigo 29 da EC-1, modificado pela Emenda Constitucional nº 3, de 1972, “[o] Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital da União, de 1º de março a 30 de junho e de 1º de agosto a 5 de dezembro.”

<sup>612</sup> Duas manchetes estampavam a capa da Folha de S. Paulo: “Geisel envia mensagem ao Congresso e acena com novas mudanças institucionais” e “Mais reformas sob a égide do ‘pacote’” (**Folha de S. Paulo**, São Paulo, n. 17.865, 2 mar. 1978, capa). Estavam presentes na sessão solene de instalação dos trabalhos legislativos os três ministros militares; o chefe do SNI, general João Batista Figueiredo; os demais ministros de Estado; o presidente do Superior Tribunal Militar; o ministro do STF Thompson Flores; quase todos os deputados e senadores; o arcebispo de Brasília; foi presidida pelo senador Petrônio Portela.

<sup>613</sup> “PACOTE” será a base para novas reformas. Matéria especial sobre a mensagem de Geisel ao Congresso. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, n. 17.865, 2 mar. 1978, p. 4. Geisel continuou defendendo suas reformas feitas no ano anterior: “As reformas foram feitas e aí estão implantadas – diz a mensagem em seu final. – Sob sua égide, outras virão, no bojo de um complexo de reforma institucional que esperamos se venha a alicerçar, solidamente, em base consensual inspirada por sentimentos generosos – que não a deturpem o oportunismo egoísta, nem a deformada paixão partidária, nem o espírito da subversão impenitente, mascarado este, por vezes, de falazes propósitos ultraliberais e democráticos”.

<sup>614</sup> “PACOTE” será a base para novas reformas. Matéria especial sobre a mensagem de Geisel ao Congresso. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, n. 17.865, 2 mar. 1978, p. 4. Para o senador Franco Montoro, líder do MDB, a mensagem de Geisel “demonstra nitidamente o caráter autoritário, unipessoal e pretensamente infalível do regime vigente. Os motivos do governo para tomar medidas arbitrárias são consideraras razões de Estado. [...] Na opinião de Montoro, causa espanto também a afirmativa de que, com a instituição desmoralizada do senador biônico, ‘abriu-se a possibilidade de levar ao Senado personalidades brilhantes e altamente representativas dos respectivos Estados, embora sem bases populares’. Essa justificativa, - disse Montoro – além de revelar o seu caráter elitista, tenta encobrir uma realidade que toda Nação conhece: o senador biônico foi criado para evitar a derrota da Arena e a maioria do MDB no Senado Federal”. (MONTORO: espírito consagra arbítrio. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, n. 17.865, 2 mar. 1978, p. 5)

partidária de quem teve os direitos políticos suspensos com base em Ato Institucional enquanto vigorasse o artigo 185<sup>615</sup> da EC-1, que mantinha válido o artigo 62<sup>616</sup> da Lei Orgânica dos Partidos.

De volta ao Senado, após quase dez horas de reuniões, os emedebistas conseguiram chegar a um acordo e aclamaram, na noite do dia 15 de março de 1978, o gaúcho Paulo Brossard novo líder da oposição na Casa. Os partidários de Franco Montoro acabaram desistindo de lutar por sua reeleição no cargo pelo bem da unidade partidária.<sup>617</sup>

Logo após ter sido escolhido, Brossard encontrou-se com Petrônio Portela, presidente da Casa, e respondeu às perguntas da imprensa, esquivando-se da maioria, sobretudo as que tratavam das reformas políticas, anistia ou Constituinte. Ele anunciou, no entanto, que viajaria o Brasil para propagar o restabelecimento do sistema democrático, cujo foco seria a “pregação da necessidade da plenitude do sistema democrático, a condenação das reformas do ‘pacote de abril’, principalmente as eleições indiretas para governador e um senador.”<sup>618</sup>

Após a escolha dos líderes dos partidos em cada Casa Legislativa, era chegado o momento de definir a data das convenções partidárias. A perspectiva arenista quanto à vitória nas eleições era otimista, sobretudo em resposta às declarações do MDB de que a oposição faria maioria na Câmara no pleito de novembro.<sup>619</sup>

O anúncio dos próximos governadores ocorreria após o dia 15 de abril, “uma semana, portanto, após a convenção nacional da Arena que homologará a candidatura do general Figueiredo

<sup>615</sup> Art. 185. São inelegíveis para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, de Governador e Vice-Governador, de Prefeito e Vice-Prefeito, e demais cargos eletivos, os cidadãos que, mediante decreto do Presidente da República, com fundamento em Ato Institucional, hajam sofrido a suspensão dos seus direitos políticos.

<sup>616</sup> O artigo 62, da Lei nº 5.682/1971, apregoava:

Art. 62. Somente poderão filiar-se aos Partidos os brasileiros:

I - que estiverem no gozo dos direitos políticos;

II - que não tenham sofrido suspensão de seus direitos políticos, com fundamento em Ato Institucional.

<sup>617</sup> Em algum momento do dia, os adeptos de Montoro chegaram a sugerir o nome de Itamar Franco para que Paulo Brossard não fosse eleito. Outro senador resistente sugeriu, ainda, que Montoro “não abdicasse da sua candidatura, transferindo para a Comissão de Justiça do Senado a solução do impasse (nesse caso, Montoro seria eleito, por ser o mais velho).” Porém, Montoro decidiu por emitir uma nota liberando seus adeptos para apoiar qualquer nome por ele (Montoro) indicado, “tendo em vista a necessidade de preservar a unidade da bancada”. Ou seja, o senador renunciou em prol do partido. Citações retiradas de: BROSSARD é o novo líder. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.879, 16 mar. 1978, p. 6.

<sup>618</sup> PORTELA recebe o novo líder do MDB; LÍDER percorrerá o País em pregação democrática. BROSSARD rejeitará reforma contra MDB. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.880, 17 mar. 1978, p. 4.

<sup>619</sup> A Arena contava com as bandeiras governistas, as perspectivas de reformas políticas, os programas sociais e o engajamento político do partido na campanha eleitoral. (“PERSPECTIVA é satisfatória”. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.886, 23 mar. 1978, p. 4.) Para o senador Rui Santos (Arena-BA), a aplicação da Lei Falcão era suficiente para conter as críticas do MDB ao governo, e não era necessária maior censura à imprensa. (“A LEI Falcão basta para conter o MDB”. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.887, 24 mar. 1978, p. 4.) Por sua vez, o senador Mauro Benevides pediu a revogação da Lei Falcão, explicando que ela atenta mais contra o país do que contra os interesses do MDB: “[...] Benevides observou que, em cada pleito realizado, aprimora-se a formação política dos brasileiros, num trabalho de gradativa conscientização, do qual, até há pouco, participavam, ‘como instrumentos valiosos’, o rádio e a televisão. Com a supressão desses instrumentos de comunicação, ‘o processo de politização do nosso povo está atrofiado.’” (PARA Benevides, restrição atenta mais contra o país. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.887, 24 mar. 1978, p. 4.)

à Presidência da República”, o que colocava a data dessa convenção mais ou menos entre os dias 3 e 5 de abril de 1978.<sup>620</sup> Fernando Henrique Cardoso lançou-se candidato ao Senado Federal pelo MDB, com discurso proferido pelo deputado estadual Osiro Silveira na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo.<sup>621</sup> Além do mais, a “Revolução” comemorou seu 14º ano e o Pacote de Abril, seu primeiro aniversário.<sup>622</sup>

Acontece que as campanhas eleitorais são feitas de surpresas. Apenas um dia depois de Fernando Henrique ter se lançado candidato ao Senado, noticiou-se que Franco Montoro poderia ser o candidato único do MDB à Câmara Alta. Isso se devia à questão da formação da sublegenda. A Comissão Executiva paulista do partido formulou uma consulta ao TRE e aguardava uma resposta do Tribunal. A dúvida estava em saber se cada um dos candidatos deverá montar sua própria chapa de deputa, o que significaria concorrer entre si mas trazer votos para a legenda, ou se integrarão uma chapa única.<sup>623</sup>

Para políticos experientes da legenda, como Cardoso Alves e Francisco Amaral, a disputa solitária de Franco Montoro, sem o auxílio de uma ou duas sublegendas, era “temerária”, pois provavelmente Montoro não conseguiria, sozinho, os “votos de uma importante camada do eleitorado. Sua imagem já está desgastada e seu otimismo só pegou bem em certo momento da vida nacional.” Era aconselhável ao MDB renovar os quadros, dando lugar às novas gerações, como FHC.<sup>624</sup>

---

<sup>620</sup> A ideia, segundo uma fonte arenista que falara com o jornal, era “evitar pressões e contrapressões de última hora”, “em meio ao enxame de arenistas que permanecerão em Brasília pelo menos até três dias após a convenção”. *ESTRATÉGIA psicológica. Folha de S. Paulo*. São Paulo, n. 17.890, 27 mar. 1978, p. 3.

<sup>621</sup> A FSP noticiou: “Depois de dizer que, na sua opinião, o MDB não expressa hoje completamente a vontade das oposições brasileiras, Osiro afirmou que Cardoso é a garantia da continuidade da luta em favor da Constituinte, da luta pelos Direitos Humanos, da intransigência em face da necessidade de revogação das leis de exceção.” (CARDOSO para senador. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, n. 17.895, 1º abr. 1978, p. 3). Ocorre que, logo na edição seguinte, a FSP

<sup>622</sup> Sobre a efeméride, um articulista sintetizou o fim do governo Geisel da seguinte forma: “Na primeira fase da ‘sua’ revolução o presidente Geisel adiantou-se a um processo, agora, tudo indica, está sendo ultrapassado pelo próprio processo que deslanchou. As festas da História são irônicas e caprichosas (em Hamlet, o enterro do rei serviu também para as bodas da viúva). Melhor seria não comemorar tanto.” (DINES, Alberto. *Efemérides e seus perigos. Folha de S. Paulo*. São Paulo, n. 17.896, 2 abr. 1978, p. 6).

<sup>623</sup> As questões levantadas pelo MDB solicitando resposta do TRE são:

1. Nos termos da legislação em vigor pode o MDB apresentar mais de um candidato ao Senado, pelo sistema de sublegendas?
2. Em caso positivo, deverá cada um dos candidatos apresentar à convenção estadual suas próprias chapas de candidatos a deputado federal e deputado estadual?
3. Em caso de resposta afirmativa, as chapas aludidas serão aprovadas pela convenção, segundo a proporcionalidade da votação que obtiveram entre os senhores convencionais, cada um dos candidatos a senador?
4. No mesmo caso, quantos convencionais serão necessários para a apresentação de cada um dos candidatos a senador?
5. Os atuais deputados federais e estaduais, tendo em vista a legislação própria (artigo 92 do Estatuto Partidário e artigo 8º da Lei 6055, de 74), devem ou não figurar nas chapas de candidatos?
6. Os lugares a eles reservados “ex-lege” serão distribuídos do número total estabelecido pela lei para cada uma das chapas, ou não? [...] (MONTORO será único candidato ao Senado. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, n. 17.896, 2 abr. 1978, p. 7.)

<sup>624</sup> *IMAGEM* desgastada. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, n. 17.904, 10 abr. 1978, p. 3. Trocando os termos, o deputado Joaquim Bevilacqua (MDB-SP) havia dito, em janeiro, que seria uma boa ideia lançar “anticandidatos” para o Senado,

Enquanto o MDB mantinha-se indefinido, o general Figueiredo filiou-se à Arena – requisito necessário para participar da convenção como candidato – em grande solenidade, em um ato formal e sem discursos, “na sala Clóvis Bevilacqua, no Senado, com a presença de todos os membros da Executiva Nacional, do partido do Governo.”<sup>625</sup>

Na noite de 8 de abril de 1978, finalmente, a Convenção Nacional da Arena homologou a chapa oficial à sucessão de Geisel: o general João Batista Figueiredo como candidato à presidência, tendo por vice o governador mineiro Aureliano Chaves.<sup>626</sup> Finalizada essa etapa, outras questões entrariam na pauta política do governo, como a sucessão nos Estados e as reformas políticas.<sup>627</sup>

Uma importante efeméride comemorada naquele período era o aniversário do Pacote de Abril. Um ano após a tentativa da reforma do Judiciário que culminou na crise política que fechou o Congresso Nacional, foi realizado um balanço geral da Emenda Constitucional nº 8, outorgada em 14 de abril de 1977 pelo presidente Geisel.

A EC-1 foi modificada nos seguintes pontos que interessam a esta tese: i) criação do cargo de senador eleito indiretamente, por um colégio eleitoral formado por deputados estaduais e vereadores, sob a justificativa de que era preciso melhorar o nível do Senado (art. 41); ii) eleições indiretas para governadores e vices, pelo mesmo colégio eleitoral (art. 13); iii) extensão do mandato do presidente da República de cinco para seis anos (art. 75).

Segundo o presidente nacional do MDB, deputado Ulysses Guimarães, referindo-se ao primeiro aniversário do Pacote de Abril, “esta data de hoje é melancólica para a vida pública deste país.” Ulysses acrescentou que “esse foi um grave e lamentável retrocesso na vida política do País, sendo inadmissível que o Congresso seja fechado, que a Constituição seja emendada, que a Federação seja desrespeitada como o foi, com o estabelecimento de eleições indiretas de governadores, criação dos senadores ‘biônicos’, sonegando ao povo o seu legítimo e natural direito de ser informado.”

O deputado ainda denunciou que o Pacote de Abril fora baixado “para que a Arena ganhasse supremacia e disse que a oposição acredita na revogação do instrumento apenas por intermédio da Assembléia Constituinte”, um tema muito defendido pelos emedebistas.<sup>628</sup> Arenistas

---

como Orestes Quércia ou Fernando Henrique Cardoso, para angariar mais votos para o partido e, dessa maneira, sair da inércia em que se encontrava (OPOSIÇÃO está a reboque de acontecimentos políticos. **Correio Braziliense**. Brasília, n. 5472, 17 jan. 1978, p. 5).

<sup>625</sup> FIGUEIREDO torna-se hoje o arenista mais importante. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.897, 3 abr. 1978, capa.

<sup>626</sup> FIGUEIREDO, confirmado, falará hoje. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.903, 9 abr. 1978, capa.

<sup>627</sup> Um boato de bastidores anunciava o fim do bipartidarismo em vários momentos, um deles a dois meses das eleições (**Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.906, 9 abr. 1978).

<sup>628</sup> “ESTA é uma data melancólica”. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.907, 13 abr. 1978, p. 6. Os senadores biônicos, aliás, continuaram a ser criticados nas páginas da Folha. O governo propusera sua criação para que pessoas mais bem preparadas pudessem chegar à Câmara Alta do Congresso Nacional. Porém, não era o que acontecia. Pelo

também criticaram as medidas eleitorais do Pacote de Abril. Tanto o foi que o articulista Thomaz Coelho decretou que o pacote “poderá ser considerado o desastre político do Governo.”<sup>629</sup>

### 3.2 A definição dos candidatos paulistas do MDB ao Senado Federal

Nesse meio tempo, Orestes Quércia, futuro coordenador da campanha eleitoral do MDB, percorria o interior do Estado para indagar os diretórios municipais do partido qual a melhor opção para o Senado: lançar Franco Montoro candidato único ou fazer uso das sublegendas.<sup>630</sup> Dificilmente Montoro conseguiria manter sua pretensão de ser candidato único, pois era certo que Fernando Henrique Cardoso comunicaria oficialmente, “na reunião da Comissão Executiva Regional, sua intenção de disputar uma sublegenda na Convenção, para candidatar-se ao Senado.”<sup>631</sup> A ala autêntica do MDB pretendia que candidaturas desse tipo fossem repetidas em todos os estados – candidatos “afinadíssimos com as bandeiras mais sacrossantas da Oposição, para que os moderados sejam obrigados a vendê-las no mesmo tom.”<sup>632</sup>

A candidatura de FHC empolgou a Folha de S. Paulo, para quem esse era um “acontecimento importante que transcende o significado de um simples episódio eleitoral. Ele

---

contrário, muitas das vezes o cargo de biônico era na base da troca política, de favores e de promessas ou compensações. Como noticiou a FSP em fins de abril, todos os treze biônicos arenistas (de 21 cadeiras) conhecidos até então, “a unção ‘biônica’ veio em socorro de casos pessoais, no máximo para resolver problemas de grupos” (SCARTEZINI, A.C. Escolha de “biônicos” foge da fórmula prometida por Geisel. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.922, 28 abr. 1978, p. 5).

<sup>629</sup> COELHO, Thomaz. Desastre político até para a Arena. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.907, 13 abr. 1978, p. 6.

Em 1974, quando chagava nas mais importantes “dachas” de Brasília a informação de que a Oposição poderia fazer maioria na Câmara dos Deputados, mãos calejadas em cálculos se encarregavam imediatamente de desfazer essa versão, ainda que se preparassem para outros pleitos onde não seriam mais admitidos sustos dessa natureza. O MDB deu seu único e último susto à Arena, segundo eles. E, por isso mesmo, as eleições que até então eram preenchimento de formalidades passaram a ser riscos. E, como se sabe, risco é hipótese inadmissível na democracia relativa.

A preocupação maior do Governo era o Senado e os governos estaduais. A derrota arenista em 16 estados, no pleito majoritário de senador, dava a nítida certeza de que, em 1978, a Oposição conseguiria maioria no Senado da República. [...] O que fazer, então?

“Aperfeiçoamento político da democracia relativa”, responderam, no dia 14 de abril de 1977, os donos do poder, quando tornaram público o “pacote” e seus anexos (legislação ordinária também elaborada pelo Executivo).

O Governo tinha um objetivo certo, que era o político. Por isso utilizou o recesso do Congresso e promoveu as reformas que seriam suficientes e necessárias à manutenção do “statu quo”. [...]

Com o “Pacote de Abril” o Governo e a Arena estavam salvos da derrota e do fracasso. Se tanto, um ano depois, as pesquisas de opinião pública evidenciam o descontentamento, o descrédito e a inclinação do eleitor em votar nos candidatos opositoristas. [...]

As alas descontentes e derrotadas em suas pretensões apoiam candidatos do partido adversário, por falta de opção.

O “Pacote de Abril”, com apenas um ano de existência, já está suficientemente maduro para promover as preocupações e dúvidas que toda legislação inventiva da Revolução provoca. E os seus efeitos fazem com que o general Geisel e o “príncipe herdeiro dessa sereníssima República”, como diz o senador Paulo Brossard, tenham seus sonhos doces, com músicas de Chopin anunciando a vitória arenista, substituídos pela sinfonia macabra e trágica de uma fragorosa derrota do partido do Governo.

<sup>630</sup> OPINIÃO das bases. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.909, 15 abr. 1978, p. 3.

<sup>631</sup> SUBLENDAS do MDB. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.910, 16 abr. 1978, p. 3.

<sup>632</sup> AUTÊNTICOS querem gente sua na campanha. **Correio Braziliense**. Brasília, n. 5544, 2 abr. 1978, p. 5.

confirma a disposição da ‘intelligentsia’ brasileira de participar diretamente das responsabilidades e dos riscos que a carreira política traz para os que se dispõem hoje a integrar a oposição nacional.”<sup>633</sup>

Para a elite intelectual, a burguesia e a classe artística, a candidatura do sociólogo simbolizava uma renovação da política, que costumava apresentar sempre os mesmos nomes para marcação nas cédulas. E alguém com o histórico de Fernando Henrique, que fora punido pelo regime, possuía posições públicas e vinha da classe intelectual “é uma das melhores contribuições que esse eminente cientista político vem oferecendo para a formação de uma estratégia que conduza o país ao retorno de suas liberdades democráticas dentro de suas possibilidades reais e não utópicas.”<sup>634</sup>

Havia, também, a percepção do trabalhador paulista, que se manifestou no primeiro de maio com vaias aos senadores Orestes Quércia e Franco Montoro na reunião no Sindicato dos Metalúrgicos de Santo André, revelando sua insatisfação com a maneira com que o MDB estava lidando até então com os problemas sociais. Os trabalhadores ainda votavam na legenda oposicionista, menos por convicção ou afinidade, mas para votar *com* a oposição, “que ainda é o canal natural de suas reivindicações”. A legenda precisava, portanto, conquistar os trabalhadores com pautas sociais, ouvindo “os avisos, reclamações e críticas que se ouviram em quase todos os discursos” dos seus líderes.<sup>635</sup>

Formalizado o início da campanha em 17 de abril de 1978, Orestes Quércia, agora oficialmente coordenador da campanha eleitoral do MDB, “esclareceu que a campanha de seu partido será baseada em comícios e concentrações em locais públicos, já que não há possibilidades de acesso dos partidos ao rádio e à televisão.” Esse pronunciamento expôs um dos maus efeitos da Lei Falcão na campanha nacional, que era a conexão entre candidatos e eleitorado. Diferentemente de 1974, quando o MDB dispunha dos meios de comunicação para apresentar suas ideias, seus candidatos e convidar os eleitores a irem às urnas e venceu as eleições, em 1978 a propaganda eleitoral seria na imprensa escrita. O senador previa uma campanha mais próxima

---

<sup>633</sup> UM alerta para o MDB. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.928, 4 maio 1978, p. 2.

<sup>634</sup> A fé depositada em FHC para a vitória do MDB era ferrenha. Vejamos esse texto da FSP: “Um fato ressalta hoje, mais do que nunca, a incapacidade da Revolução de 64 na formação de novos quadros dirigentes. São os termos em que vem sendo feita a seleção de novos governadores estaduais. Nele também emerge o fracasso da Arena na mobilização de novas equipes e novas lideranças. Outro não poderia ser o resultado do virtual divórcio entre o poder e o povo, inclusive as suas mais variadas expressões intelectuais. É essa situação, hoje irreversível, que parece assegurar inevitavelmente a vitória do MDB nas próximas eleições. E com chapas que incluam figuras como as de Fernando Henrique, essa vitória deverá ser dupla, quantitativa e também qualitativamente” (UMA dupla vitória. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.912, 18 abr. 1978, p. 2).

<sup>635</sup> Citações retiradas de: UM alerta para o MDB. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.928, 4 maio 1978, p. 2.

fisicamente do eleitorado, com mais caminhadas e conversas pessoais. Nas suas palavras, “nossa campanha dependerá da luta em praça pública, em comícios e mesmo assim venceremos.”<sup>636</sup>

Montoro e FHC divergiam quanto à melhor tática a ser adotada pelo MDB na disputa senatorial. Montoro disse que, “se fosse para beneficiar o MDB, as sublegendas para o Senado não teriam sido criadas”, e declarou-se favorável à existência de suplentes ao Senado, mas acataria a decisão final do partido. FHC, por seu turno, declarou-se “favorável à existência de sublegendas e contrário aos suplentes”, mas que também seguiria a decisão do comando do MDB. Muitas definições precisariam ocorrer até 15 de novembro.<sup>637</sup>

Os embates entre os possíveis candidatos ao Senado apareciam na imprensa escrita, pois não estavam proibidos pela Lei Falcão. Farpas foram trocadas entre Fernando Henrique Cardoso e o presidente regional da Arena paulista, Cláudio Lembo, que dissera que “Cardoso se mostra contraditório, por ser um intelectual elitista tentando concorrer por um partido que se diz popular”. FHC defendeu-se, dizendo que “essa visão apresentada pelo dirigente arenista corresponde ao intelectual do século passado. [...] Quem não pode pretender ser popular é justamente um banqueiro ou representante dele, que preside um diretório do partido governista.”<sup>638</sup>

Fernando Henrique confirmou que participaria da elaboração do programa de campanha do MDB, do mesmo modo que fez em 1974, com outros professores do CEBRAP. Embora a Lei Falcão proibisse a veiculação de propaganda partidária em rádio e TV, não proibia debates, veiculados pela imprensa televisiva, sobre temas políticos entre os aspirantes às vagas eleitorais.<sup>639</sup>

---

<sup>636</sup> Citações retiradas de: OPOSIÇÃO formaliza início de campanha. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.912, 18 abr. 1978, p. 6. Sobre a suplência, uma nota pode dar a dimensão da importância que essa escolha tinha àquela época e o quanto a disputa pela suplência também era importante:

“Escolhidos os chamados senadores ‘biônicos’ (a se elegerem diretamente, em 1º de setembro, pelos colégios eleitorais), serão iniciados os entendimentos para a designação de seus suplentes. Em muitos casos, dada a idade avançada dos ‘biônicos’, haverá acesa disputa em torno das suplências. Os suplentes – primeiro e segundo, em cada Estado – que se elegem igualmente por via indireta, já ganharam apelidos. Os primeiros são os ‘biotônicos’ e os segundos, os ‘biuróis’. Biuról era um remédio, que não existe mais, de efeito diurético, em que a propaganda do produto era feita com a imagem de um menino demonstrando o efeito do medicamento” (SUPLENTE. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.917, 23 abr. 1978, p. 3).

<sup>637</sup> OPOSIÇÃO formaliza início de campanha. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.912, 18 abr. 1978, p. 6.

<sup>638</sup> CARDOSO quer que MDB ignore Arena e ataque Governo. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.938, 14 maio 1978, p. 8. Quanto à questão de Cardoso ser um “intelectual na política”, sua possível candidatura encontrava “resistências de muitos políticos emedebistas, temerosos dessa suposta invasão de sua área, por alguém que ‘não é do ramo’.” (RESISTÊNCIAS. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.940, 16 maio 1978, p. 3)

<sup>639</sup> Ao elogiar a entrevista que Lula concedeu ao programa Vox Populi no domingo, 21 de maio, para explicar sobre as greves em São Bernardo e Diadema, Samuel Wainer concluiu, comentando sobre a força da televisão em chegar a grande parte das famílias brasileiras (em que pese essas famílias serem de classe média para cima) e criticando a Lei Falcão: “Mesmo caindo em lugar-comum, há que se repetir sem cessar ser o Brasil, pelas suas condições peculiares de país-continente, uma terra nascida para a televisão. A Lei Falcão é assim um dos mais nefandos e mesquinhos atentados à liberdade de informações e à difusão da cultura entre nós. Que as forças democráticas nacionais, em pleno processo de unificação, jamais se esqueçam disso” (LULA na TV. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.947, 23 maio 1978, p. 2).

Nesse meio tempo, o MDB paulista, por meio do senador Franco Montoro, escreveu um documento no qual formalizava sua posição contrária às eleições indiretas, o qual seria submetido perante a Convenção Nacional do partido na reunião do dia 31 de maio, com duras críticas aos senadores biônicos e ao Pacote de Abril, com o seguinte texto:<sup>640</sup>

Considerando que, apesar das frustrações e dos golpes sofridos, o nosso povo não abdicou de seu direito de participar nos rumos do nosso desenvolvimento, votando diretamente em seus parlamentares e governantes;  
 Considerando que a instituição do senador “biônico”, a designação arbitrária de governadores e a nomeação de prefeitos representam uma ofensa à tradição de autonomia dos Estados e dos Municípios, base da verdadeira segurança da nação;  
 Considerando que a concentração pessoal do poder isolou o governo de todas as forças vivas do País, reduzindo perigosamente sua capacidade de resistência diante das inevitáveis pressões externas decorrentes do crescente endividamento externo e de outras injunções da conjuntura internacional;  
 Considerando que nossas dificuldades econômicas não serão passageiras e diante da irreprimível movimentação popular de reivindicações impõe-se um novo pacto social de redistribuição de sacrifícios, legitimado pelo voto da população;  
 Considerando que não podemos trair a confiança que o povo deposita no partido da Oposição, especialmente a partir de 1974, e que, sem a participação popular, nenhum compromisso oferece bases seguras para a estabilidade política e a solução dos problemas do País;  
 Propomos à Convenção Nacional do MDB a rejeição de qualquer solução que convalide a farsa “biônica” de senadores e governadores, e a intensificação do movimento pela imediata revogação do “pacote” de abril.

No entanto, as conclusões da Convenção Nacional seguiram em outro sentido. Por larga maioria, ficou decidido delegar aos Diretórios Regionais “a decisão de participar ou não do processo indireto de escolha dos governadores estaduais”, sendo que “a posse dos eleitos fica condicionada à conquista de maioria na Assembléia Legislativa, pela legenda oposicionista”. Manteve-se, porém, o veto ao senador biônico.

Desse modo, o MDB acreditou achar um meio termo “entre o rígido programa de partido, que exige a abertura completa, mas impossível no momento, e a plataforma aceitável por setores externos, como os militares que estiverem realmente interessados em aperfeiçoar o regime”.<sup>641</sup> Foi

---

<sup>640</sup> MDB paulista não aceita participação em eleição indireta. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.948, 24 maio 1978, p. 5. Franco Montoro queria submeter ao Senado, em junho, uma PEC restabelecendo as eleições diretas para governador e para os senadores biônicos, antes mesmo das eleições de novembro. Segundo o senador, o Pacote de Abril era “a consagração da fraude e da manipulação. Sua consequência é a entrega do governo do Estado de São Paulo ao sr. Paulo Salim Maluf e de uma cadeira de senador ao sr. Amaral Furlan Essa fraude não pode ser consumada. Não se trata de substituir nome. É preciso denunciar o processo biônico e revogá-lo”. Montoro ainda disse que “somente a participação da comunidade, através do voto, poderá garantir a segurança necessária ao desenvolvimento do País” (MONTORO quer a revogação do “pacote”. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.968, 13 jun. 1978, p. 4).

<sup>641</sup> Citações retiradas de: MDB pode disputar Governo do Rio; ACHADA a fórmula da reintegração. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.956, 1º jun. 1978, p. 5. Isso no caso do Rio de Janeiro, Estado onde a oposição tinha a chance de eleger Chagas Freitas governador.

um modo encontrado pelo MDB para homologar a candidatura de Chagas Freitas ao governo do Estado do Rio de Janeiro.<sup>642</sup>

Faz-se necessário, aqui, um breve comentário sobre o processo eleitoral da Arena paulista. A Convenção Estadual da Arena contrariou orientação expressa do Planalto e escolheu o ex-prefeito Paulo Maluf (tendo por vice José Maria Marin) candidato às eleições indiretas, derrotando o favorito Laudo Natel. Na mesma chapa, foi escolhido candidato a senador biônico o deputado Amaral Furlan, que derrotou o indicado pelo regime o então vice-governador Manoel Gonçalves Ferreira Filho.<sup>643</sup> Por fim, a Arena indicou Claudio Lembo para concorrer à outra cadeira do Senado, pelas eleições diretas.

Sobre essa Convenção, Fernando Henrique comentou que ela “parece uma tragédia, mas é uma comédia”, e que “o governo e os arenistas estão embrulhados no pacote de abril.” Para o sociólogo, a Arena estava brincando de democracia: “uns pensam que mandam, outros fingem que obedecem, o governador se cala, mas dá a entender que não consente, e com tudo isso coonestado pelo voto do cabresto”.

Cardoso ainda disse que “a democracia não decorre de mero acordo de cúpulas”, mas deve ser “sustentada pelas bases, pelo povo”, e elogiou a “lição” dada pelos sindicatos do Grande ABC, como exemplo da necessidade de se “praticar a democracia, ao invés de ficar falando dela.” Os movimentos grevistas foram feitos “com unidade, sem desordem, não discutiram se a greve seria legal perante o AI-5. O AI-5 é que se tornou ilegal perante a Nação. Os trabalhadores partiram para a reivindicação e venceram.” FHC insistia em que a campanha eleitoral do MDB deveria fazer o mesmo, “abrir o debate ao povo”, ouvindo as reivindicações das diferentes organizações da sociedade civil.<sup>644</sup>

Essa era também a opinião de alguns colegas do grupo autêntico do MDB, ao defenderem o apoio da legenda à Frente Nacional de Redemocratização, movimento idealizado pelo senador Magalhães Pinto, pelo ex-ministro Severo Gomes<sup>645</sup> e pelo general Euler Bentes Monteiro, para lançar um candidato próprio à presidência para concorrer contra João Batista Figueiredo. Da tribuna da Câmara dos Deputados, o gaúcho João Gilberto opinou ser “hora de redemocratizar e

<sup>642</sup> HOMOLOGADO, Chagas elogia decisão do MDB. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.960, 5 jun. 1978, p. 6.

<sup>643</sup> MALUF derrota Natel por 28 votos. A chapa dissidente vence na Convenção, apesar da interferência do Planalto. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.960, 5 jun. 1978, capa.

<sup>644</sup> Todas as citações deste e do parágrafo anterior retiradas de: ARENISTAS fizeram comédia, afirma Henrique Cardoso. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.960, 5 jun. 1978, p. 7.

<sup>645</sup> Severo Gomes foi Ministro da Indústria e Comércio de Geisel até 1977, sendo defensor da reserva de mercado e da política do protecionismo. Em sua gestão foi elaborado o programa do álcool como combustível. Foi senador por São Paulo na vaga de Orestes Quércia entre 1983 e 1991. Morreu em um acidente aéreo, juntamente com Ulysses Guimarães e suas esposas, em Angra dos Reis, em 1992 (fonte: <https://www18.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/severo-fagundes-gomes>, acesso em 25 nov 2023).

todo sacrifício nesse sentido é válido, mesmo a aliança do partido oposicionista com setores que rompem com o governo.”<sup>646</sup>

A suspensão das eleições diretas para governador frustrou as aspirações de políticos emedebistas que buscavam concorrer aos executivos estaduais. A legenda, desiludida, chegou a pensar em uma autodissolução; mas logo repensou a ideia, afinal o MDB era a única via de participação política da oposição. Portanto, cogitou outra solução: estreitar os laços com a sociedade civil e mobilizar a opinião pública para novamente engajar o eleitorado.<sup>647</sup> Os meios encontrados foram as campanhas pela Assembleia Constituinte e a Frente Nacional pela Redemocratização, que não renderam impacto significativo no processo político do final do governo de Ernesto Geisel, mas indicaram fortes reações ao seu projeto de controlar a forma e o tempo da sucessão presidencial.<sup>648</sup>

Na segunda semana de junho, a greve dos metalúrgicos do grande ABC terminava, depois de negociações entre os empresários e os sindicatos.<sup>649</sup> Também foi suspensa a censura prévia aos últimos periódicos impressos que ainda a sofriam – O São Paulo, Tribuna da Imprensa e Movimento.<sup>650</sup>

A Frente Nacional, os sindicatos, a figura de Luís Inácio da Silva, todos estes representavam aqueles novos atores da sociedade civil que surgiram pouco tempo antes e apoiavam os candidatos emedebistas ao Senado. Franco Montoro contou com considerável parcela do meio sindical, enquanto Cláudio Lembo, crítico às políticas econômicas do governo, recebeu pouco apoio de qualquer grupo social.

Cláudio Lembo apresentava-se ideologicamente como um liberal. Dizia ser contrário às leis excepcionais e a favor do Estado de Direito. Procurava votos de eleitores fiéis à Arena, mas descontentes com os políticos da legenda e com as decisões tomadas pelo partido.<sup>651</sup>

<sup>646</sup> “TODO sacrifício é válido para a redemocratização”. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.962, 7 jun. 1978, p. 6. Nem todo emedebista era favorável a participar do Movimento, como Ulysses Guimarães, para quem a ideia traria prejuízos eleitorais em novembro. A Frente atraía adversários políticos desgostosos com o regime, e assim o MDB poderia perder a exclusividade do oposicionismo. Havia muitos pontos eleitoreiros em jogo (ULISSES e a Frente. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.964, 8 jun. 1978, p. 2).

<sup>647</sup> KINZO, Maria D'Alva Gil. **Oposição e Autoritarismo**. Gênese e trajetória do MDB (1966-1979). São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988, p. 190.

<sup>648</sup> KINZO, Maria D'Alva Gil. **Oposição e Autoritarismo**. Gênese e trajetória do MDB (1966-1979). São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988, p. 190.

<sup>649</sup> A essa época, o presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo era Luís Inácio da Silva, o Lula, que começava a adotar o apelido, mas nem sempre os jornais o chamavam por tal. (12 MIL metalúrgicos têm acordo coletivo. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.964, 8 jun. 1978, capa).

<sup>650</sup> CENSURA cai, reformas vêm. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.965, 9 jun. 1978, capa. O que não necessariamente significou o fim da censura no país – havia críticas à vigente censura indireta, “onde a linha de certos jornais é conduzida e fiscalizada pelos órgãos de segurança”. A censura que acabou foi aquela visível nas páginas dos jornais, exposta nos espaços em branco onde deveriam estar impressas as matérias retiradas pelos censores. (ACABOU a censura? **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.965, 9 jun. 1978, p. 2)

<sup>651</sup> Cláudio Salvador Lembo é paulistano de nascença, advogado de formação e trabalhou no Banco Itaú como diretor para assuntos legislativos por 35 anos, tornando-se amigo de Olavo Setúbal, proprietário do banco. Foi professor

Fernando Henrique Cardoso, que tinha poucos recursos e era o menos conhecido dos três candidatos, mobilizou mais grupos de diversas origens: os punidos por atos institucionais, como ele próprios; os sindicalistas; os artistas; os estudantes; os intelectuais. Seu suplente era Maurício Soares de Almeida, advogado sindicalista em meio às greves daquele ano de 1978, o que ajudou a aproximar o candidato do operariado. Mas foi sobretudo o apoio de Luís Inácio da Silva, o Lula,<sup>652</sup> que ajudou a fortalecer o nome de FHC junto aos trabalhadores.<sup>653</sup>

Fernando Henrique era o candidato preferido da classe artística e intelectual. Até um manifesto, “assinado por mais de uma centena de profissionais liberais, intelectuais e artistas está sendo encaminhado aos convencionais do MDB em favor da candidatura do professor Fernando Henrique Cardoso ao Senado, por uma sublegenda do partido.”<sup>654</sup> Ele estava na disputa para atrair votos de “uma parcela da população ainda reticente quanto ao nome de Franco Montoro,<sup>655</sup> como os intelectuais, estudantes, e mesmo alguns sindicatos e setores do operariado.”<sup>656</sup>

No início da segunda semana de junho, o MDB registrou a chapa “Unidade”, para disputar os votos convencionais que escolheriam os candidatos às eleições diretas. A chapa era composta por quatro candidatos ao Senado: Franco Montoro, Samir Achoa,<sup>657</sup> Fernando Henrique Cardoso e João Paulo Arruda. Essa chapa foi vencedora na Convenção emedebista, que escolheu os candidatos que disputariam a vaga do Senado e as cadeiras nas Assembleias Federal e Legislativa nas eleições de novembro. Franco Montoro e FHC eram com certeza os indicados ao Senado

na Universidade Presbiteriana Mackenzie e diretor da Faculdade de Direito no biênio 1974/1975. Filiou-se à Arena e assumiu uma secretaria no município quando Olavo Setúbal foi nomeado prefeito de São Paulo, em 1974. Fundou o PFL em 1985, em companhia de Marco Maciel e Aureliano Chaves. Nos anos 1974/1978, presidiu a Arena em São Paulo – segundo ele, quando ninguém mais queria fazê-lo. Foi expulso do partido depois de se encontrar com Leonel Brizola no exílio, mas acabou permanecendo na legenda.

<sup>652</sup> Lula ainda não havia incorporado o apelido ao nome. Em 1978, Lula era presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo e Diadema e liderou as primeiras greves após quase dez anos sem paralisações.

<sup>653</sup> Fernando Henrique Cardoso (“novato em partidos, mas não em política”) foi “professor titular aposentado em 1969, na cadeira de Política da Faculdade de Ciências Sociais da USP.” Era a favor da redemocratização imediata e pela concessão da anistia, “que é pré-condição para a normalização democrática”, desde que fosse convocada uma Assembleia Nacional Constituinte, “que expresse a vontade livremente organizada da base da sociedade brasileira” (OS candidatos da Oposição ao Senado. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.967, 12 jun. 1978, p. 4). Com o avanço da definição dos candidatos, notamos que a imprensa escrita passa a dar mais espaço aos candidatos e suas propostas, bem como às eleições regionais. Sobre a aposentadoria de FHC, não há qualquer menção ao AI-5 ou a ter sido uma aposentadoria compulsória

<sup>654</sup> MANIFESTO. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.96, 9 jun. 1978, p. 3. A lista de alguns nomes que assinaram o manifesto veio impressa na página 4 da mesma edição e está reproduzida na Figura 5.

<sup>655</sup> André Franco Montoro era formado em Direito e licenciado em Filosofia e Pedagogia. Foi um dos fundadores do Partido Democrata Cristão (PDC), tendo iniciado sua carreira política como vereador, em 1950. Foi ministro do Trabalho do governo João Goulart. Com o bipartidarismo, filiou-se ao MDB e elegeu-se senador em 1970. Tentou concorrer ao governo de São Paulo em 1974, mas o Colégio Eleitoral, à época, garantiu a nomeação do candidato do sistema, Paulo Egídio (OS candidatos da Oposição ao Senado. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.967, 12 jun. 1978, p. 4).

<sup>656</sup> MIYAMOTO, Shiguenoli. Eleições de 1978 em São Paulo: a campanha. In: LAMOUNIER, Bolívar (org.). **Voto de desconfiança**. Eleições e mudança política no Brasil: 1970-1979. São Paulo: Editora Vozes Ltda. e CEBRAP, 1980, p. 121.

<sup>657</sup> Samir Achoa logo desistiu de postular sua candidatura ao Senado, por não aguentar “mais esta grande tensão” (“NÃO aguento mais”. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.966, 11 jun. 1978, p. 3).

Federal, em primeiro e segundo lugares. João Paulo Arruda não conquistou o percentual mínimo legal para entrar na terceira sublegenda (20% dos votos da Convenção).

Mesmo assim, Arruda, Montoro e Cardoso participaram de um debate promovido pela Folha de S. Paulo, para que o leitor conhecesse melhor suas propostas.<sup>658</sup> Os candidatos oposicionistas tinham uma proposta em comum: o processo de redemocratização do país.<sup>659</sup> Discordavam sobre como proceder até chegar a esse fim. Indagados pelo jornal sobre as diferenças das propostas e sobre como conciliá-las no partido, os candidatos debateram entre eles.<sup>660</sup>

Arruda: Fernando, estamos falando o MDB como se fosse homogêneo, quando a verdade é que somos um saco de gatos como a Arena mesmo.

Cardoso: Exato, eu chegaria a esse ponto. O que o João Paulo disse, ao expor sua plataforma, a sua disposição de representar o pensamento das classes produtoras, não é a minha...

Montoro: Nem a minha...

Cardoso: Portanto, o MDB não é um partido-fim. Estou unido a algumas pessoas no partido pela proposta de democracia já. Estou separado de outras pessoas no partido. Mas todos temos algumas propostas comuns, por isso estamos no mesmo barco. Vocês podem perguntar: e depois? Eu não sou adivinho, vamos examinar isso depois em função das novas realidades.

Montoro: A luta de hoje nos impôs a união. Entendo que colocar divisões no partido agora é prejudicar o esforço.

Folha: Então por que três candidatos ao Senado?

Montoro: Porque está no pacote de abril...

Cardoso: Está no pacote de abril, mas tudo que está aí é imoral, a meu ver. Não sou candidato só porque a sublegenda está no pacote de abril. Acho que há outras razões, senão eu não aceitaria. Como o MDB quer democracia já, penso que devemos somar mais forças. [...]

Enquanto isso, o Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo recebia impugnações às convenções da Arena e do MDB e um pedido de enquadramento do candidato Paulo Maluf no

<sup>658</sup> Debates entre candidatos em qualquer tipo de mídia não eram proibidos pela Lei Falcão, apenas as propagandas sofreram restrições.

<sup>659</sup> Comentamos acima que Franco Montoro apresentou uma PEC para estabelecer eleições diretas para governadores de Estados e para as vagas de senador, extinguindo a figura do senador biônico. Essa PEC recebeu comentários do governador de MG e candidato da Arena à Vice-Presidência, na chapa de Figueiredo, Aureliano Chaves, que declarou: “Acho isso natural. Eu fui homem que sempre enfrentei eleições diretas e já fui eleito várias vezes para a Assembléia Legislativa e para a Câmara Federal. Eu não tenho nenhuma dificuldade em conviver com o povo.” (TEM experiência. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.975, 20 jun. 1978, p. 3). Na mesma edição, a Folha noticiou que a Emenda Montoro já tinha as assinaturas necessárias para ser apresentada ao Congresso Nacional. Importante lembrar que o Pacote de Abril reduziu o quórum de aprovação de PECs de 3/5 para maioria absoluta, o que poderia ser uma vantagem ao MDB, nesse caso. Montoro precisava da assinatura do partido da situação, e eis alguns senadores dissidentes arenistas que apoiaram a emenda foram Acioli Filho, Magalhães Pinto, Fausto Castelo Branco, Adalberto Sena, Catete Pinheiro, Teotônio Vilela, Otair Becker, Murilo Paraíso e Vasconcelos Torres. Quando foi apresentada, a emenda tinha a assinatura de 130 deputados e 28 senadores (EMENDA Montoro já tem as assinaturas. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.975, 20 jun. 1978, p. 6).

<sup>660</sup> REDEMOCRATIZAÇÃO, o objetivo comum. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.966, 11 jun. 1978, p. 6. Na mesma entrevista, FHC insistiu na tese de que não era candidato do sistema nem estava sendo beneficiado pela máquina de Orestes Quéricia, coordenador da campanha do MDB, acusações feitas pelos candidatos preteridos na Convenção (MÁQUINA de Quéricia? **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.967, 12 jun. 1978, p. 3).

crime de falsidade ideológica.<sup>661</sup> A partir dessas demandas ao Judiciário, observamos que o processo eleitoral não se concentrava nas convenções para escolhas dos candidatos, nos pedidos de votos, nem nos debates entre os candidatos.

O processo eleitoral alcançava também o Poder Judiciário, o qual, provocado, deveria proferir uma decisão rápida e, no mais das vezes, definitiva sobre as demandas que lhe eram submetidas. Essas demandas eram as mais diversas. Podiam ser os pedidos de registros de candidatos, como veremos adiante; denúncias de crimes eleitorais; impugnações às convenções; consultas, nas quais a Justiça Eleitoral exercia seu papel normativo.

Reiteramos, por conseguinte, a importância de estudar história das eleições igualmente a partir de ações judiciais que tramitavam na Justiça Eleitoral. De um ponto de vista político, recorrer aos tribunais eleitorais, embora legítimo, poderia gerar mais um fator de insegurança nas eleições, pois a candidatura poderia depender de uma decisão judicial, ou havia casos semelhantes, cujos resultados dependiam de uma resposta jurídica em outro caso.

Nos fins de junho, a Arena estava sob certa instabilidade política, o MDB se enxergava como uma “gaiola de várias tendências”,<sup>662</sup> e Fernando Henrique dava início à sua campanha eleitoral. Em 20 de junho, ele esteve na Câmara Municipal para conversar com os vereadores emedebistas sobre a campanha para as eleições de modo a conseguir apoio à sua candidatura, já que “o partido está crescendo muito e os vereadores são as pessoas que estão em contato mais direto com o povo e, naturalmente, são sensíveis às teses populares.”<sup>663</sup>

Nesse ínterim, entre propostas do MDB de acabar com eleições indiretas e insatisfações de todos os lados contra as medidas autoritárias do regime militar, Ernesto Geisel enfim anunciou à população e ao Congresso reformas políticas há tanto tempo especuladas. Em um discurso de quase meia hora, o general informou, dentre outras medidas, o fim dos atos de exceção (institucionais e complementares); o restabelecimento do habeas-corpus; *o fim da inelegibilidade perpétua para os políticos cassados*; a impossibilidade de o presidente cassar mandatos legislativos sem motivação; e o fim do bipartidarismo.

<sup>661</sup> Esses processos não são o tema dessa tese, mas gostaríamos de deixar o registro de que tipo de tema chegava ao Judiciário, sobretudo ao Judiciário Eleitoral. Uma curiosidade é que os advogados de Paulo Maluf eram Francisco Otávio de Almeida Prado e Arnaldo Malheiros, que posteriormente viriam a fazer a defesa de FHC perante a Justiça Eleitoral. (TRE indica relatores de recursos. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.972, 17 jun. 1978, p. 4.)

<sup>662</sup> Foi Natal Gale, presidente regional do partido, quem o definiu assim, pois afirmou que todas as decisões do MDB “devem ser tomadas com a preocupação de atender aos anseios dessas várias tendências”, que não mais se dividiam em apenas autênticos ou moderados, mas abarcavam toda uma gama múltipla de inconformados com o regime militar e suas decisões autoritárias (GAIOLA emedebista. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.976, 21 jun. 1978, p. 3).

<sup>663</sup> CARDOSO foi à Câmara. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.976, 21 jun. 1978, p. 6. FHC, nesse início de campanha, recebeu apoio do prefeito de Campinas, Francisco Amaral. Para um político emedebista, esse apoio significava que Franco Montoro “fica desguarnecido na região de Campinas” e que o senador precisava se mobilizar se realmente quisesse a reeleição (APOIO inesperado. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.982, 27 jun. 1978, p. 3).

Evidente que essas reformas não seriam implantadas de imediato: o governo anunciou que elas poderiam começar a vigorar a partir de 1º de janeiro de 1979 (ou seja, não havia ainda data definida).<sup>664</sup> Pela leitura da proposta das reformas, “no plano retórico o Governo, portanto, avançou”, porém “não há data para aprovação dessas emendas constitucionais, o que transforma o projeto em instrumento de pressão política à disposição do Governo.” Sem contar que permaneceriam íntegras a Lei Falcão, a Lei de Segurança Nacional e o Decreto-Lei nº 477.<sup>665</sup>

Do ponto de vista do Poder Judiciário, a perspectiva do fim do AI-5 e a volta das garantias constitucionais da magistratura agradaram ao presidente do Supremo Tribunal Federal, ministro Thompson Flores, que distribuiu nota aos jornais na qual dizia que “nunca soube, durante todo esse tempo [desde 1964, quando ingressou na magistratura], que um só juiz houvesse deixado de ser um homem de bem, deixasse de ser honrado, cedesse à subversão, ou comprometesse por outro modo a majestade da toga, pelo fato de estarem suspensas as prerrogativas constitucionais da magistratura.”<sup>666</sup>

Ainda no tema Judiciário, finalmente saiu a notícia aguardada por tantos que orbitavam a alta cúpula da magistratura: o jurista Décio Miranda foi anunciado o novo ministro do STF, vindo do Tribunal Federal de Recursos. Sua posse iria acontecer em 27 de junho, para ocupar o cargo deixado vago com a aposentadoria de Bilac Pinto em fevereiro, o que significa que o Supremo ficou desfalcado em um ministro por quatro meses.<sup>667</sup>

As reformas políticas de Geisel começaram a tramitar no Congresso. Entre críticas e elogios, Fernando Henrique Cardoso “qualificou ontem as reformas do governo de ‘mini-reformas

<sup>664</sup> GEISEL anuncia as reformas. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.979, 24 jun. 1978, capa. Sobre as reformas, houve três reações diferentes de líderes do MDB: Paulo Brossard disse: “A Nação não se contenta com paliativos”; para Tancredo Neves, “As reformas ultrapassam as expectativas”; e Ulysses Guimarães afirmou: “Só depois de ler o projeto com atenção, é que darei minha opinião”. De acordo com o jornal, “mais uma vez, Brossard repele, Tancredo acolhe, e Ulysses não se define”. (REAÇÕES. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.979, 24 jun. 1978, p. 3). Para Luís Inácio da Silva, o Lula, as reformas não incluíram os interesses do trabalhador, ressaltando que a classe trabalhadora deve começar a exigir que o governo atenda aos seus interesses, como fizeram os metalúrgicos na greve em São Paulo, no mês anterior. Olívio Dutra, do Sindicato dos Bancários, concordou que sua classe também deve começar a exigir seus interesses do governo, e não esperar que fossem atendidos. (“TRABALHADORES foram excluídos”. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.979, 24 jun. 1978, p. 6).

<sup>665</sup> O PASSO da história. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.979, 24 jun. 1978, p. 2.

<sup>666</sup> PRESIDENTE do STF satisfeito com fim do AI-5. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.979, 24 jun. 1978, p. 6. Outros juristas eram de opinião contrária. Goffredo da Silva Teles disse: “O regime instituído pelas reformas ainda está bem longe de um autêntico regime democrático.” Sobral Pinto, por sua vez, anunciou: “Isso é uma tapeação para o povo acreditar que vai haver reforma e aceitar a votação da Arena.” (FRASES. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.982, 27 jun. 1978, p. 2)

<sup>667</sup> DÉCIO Miranda será o novo ministro do STF. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.980, 25 jun. 1978, p. 12; DÉCIO Miranda toma posse hoje no STF. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.982, 27 jun. 1978, p. 6. O comentário da FSP sobre a posse foi o seguinte: “Cada um dos últimos quatro presidentes da República, deste chamado período revolucionário, nomeou-o para um relevante cargo: Castello Branco o fez ministro efetivo do TSE; Costa e Silva nomeou-o seu Procurador Geral da República e foi ele, Décio Miranda, quem, a pedido do governo, encaminhou denúncia ao STF contra o ex-deputado Márcio Moreira Alves, episódio que resultou no fechamento do Congresso e na edição do AI-5; Médici nomeou-o ministro do TFR.”

para evitar o verdadeiro começo da reforma’, acentuando que, no seu entender, ‘reforma só é séria quando fala em eleição direta’.”<sup>668</sup>

Os pontos principais da campanha de Franco Montoro, favorito na disputa, eram a política salarial e o custo de vida. O senador tinha prestígio entre os trabalhadores e as classes menos favorecidas, além de ser mais conhecido. Também apregoava ser a favor de eleições diretas. Sua PEC já tramitava no Congresso.<sup>669</sup> Uma vez que o senador já tinha um nome solidificado na política nacional, bastava lembrar o eleitorado dos seus feitos.<sup>670</sup>

Fernando Henrique explicava que sua candidatura propunha uma mensagem mais ideológica, embora sempre vinculada aos objetivos do MDB. Essa proposta agradou os intelectuais, as classes mais privilegiadas e a classe artística, fossem músicos, artistas plásticos ou atores, que ajudaram muito na campanha de FHC. Apesar do apoio recebido dos sindicatos, sobretudo do ABC e Diadema, como Luís Inácio da Silva, Fernando Henrique não conseguiu o apoio que esperava dos trabalhadores, que já estavam com Montoro.<sup>671</sup>

---

<sup>668</sup> CARDOSO não crê em reforma sem eleição. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.983, 28 jun. 1978, p. 6. Em julho, outro texto de Glauber Rocha sobre FHC apareceu na Folha: “Quando eu filmar a ‘ODYSSEYA’ convidarei o Professor Henrique Cardoso para o papel de Teseu embora não saiba se o Principy topa contracenar nu com Ariane no Labyryntho do Centro Brazyley de Pesquyz, complex e polêmico nucly do Pensament krytyk Nacyonal. [...]”

“Acredito nas profundíssimas qualidades intelectuais e humanas do Professor Fernando Henrique Cardozo e protezto contra todos aquêles ignorantes e fanáticos extremiztas de diyreyta que acusam o CEBRAP de órgão comunista, SPECALINE SEXTOR DO PRAVADA KGB PC.

“Os integrantes do CEBRAP são grandes Kientyztzn devotados aos conhecimentos de nossa realidade. Muitos sobreviveram ao massacre do Instituto Superior de Estudos Brazyleyros e aos expurgos que a Revolução procedeu nas Unyversidades e outros setores.

“O Professor Fernando Henrique Cardoso disse que não era soprador de novidades nos ouvidos do PRYNCYPE. Claro: o Pryncype é ele, assim o Batizey no Perú em presença do Magnyfyko Darcy Rybeiry.” (ROCHA, Glauber. Pryncyp da Krecya. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.986, 1º jul. 1978, p. 28).

<sup>669</sup> Em texto de sua autoria, Montoro elencou vários motivos pelos quais o Brasil deveria voltar às eleições diretas: 1 – Para acabar com a farsa “biônica”; 2 – para que a comunidade nacional passe da “passividade tutelada” para a “participação responsável”; 3 – para que tenhamos um Governo do povo e pelo povo; 4 – para que tenhamos um Governo voltado para o povo e não para os interesses de grupos minoritários ou multinacionais; 5 – porque só um Govêrno com raízes no povo será capaz de promover o verdadeiro desenvolvimento nacional; 6 – porque só com eleições diretas haverá verdadeira segurança e pacificação do País. MONTORO, Franco. Fala Brasil! **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.990, 5 jul. 1978, p. 3.

Sobre a “farsa biônica”, Gerardo Mello Mourão, em texto criticando a aceitação de Ernani do Amaral Peixoto para o cargo de senador biônico, comentou: “Pois trata-se, na verdade, de um emprego, e não de um mandato, inventado pela imaginação criadora do Sistema, para premiar fidelidades subservientes e para suprir suas próprias insuficiências eleitorais” (MOURÃO, Gerardo Mello. Vida e morte de um biônico. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.992, 7 jul. 1978, p. 3). Amaral Peixoto era almirante e participou dos 18 do Forte de Copacabana, além de ter participado de inúmeros cargos políticos ao longo de sua vida.

<sup>670</sup> MIYAMOTO, Shiguenoli. Eleições de 1978 em São Paulo: a campanha. In: LAMOUNIER, Bolívar (org.). **Voto de desconfiança**. Eleições e mudança política no Brasil: 1970-1979. São Paulo: Editora Vozes Ltda. e CEBRAP, 1980, p. 127-128.

<sup>671</sup> Em entrevista, FHC explicou os motivos da sua candidatura: “A vitória do MDB nas eleições de 1974 nos deu ânimo para pensar que o país pode mudar. E uma vez que o MDB aceitou incorporar ao seu programa muito daquilo que dizíamos, nós nos dispusemos a ampliar nossa atuação. E por que não ingressar na vida partidária, disputando eleições como participantes de uma legenda que se identifica hoje com a luta pela redemocratização do país; que abraça a tese de que é necessário criar mecanismos para uma melhor distribuição da renda nacional, e que nos permite exigir a anistia ampla e irrestrita e a convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte?” (MIYAMOTO, Shiguenoli. Eleições de 1978 em São Paulo: a campanha. In: LAMOUNIER, Bolívar (org.). **Voto de desconfiança**. Eleições e mudança política no Brasil: 1970-1979. São Paulo: Editora Vozes Ltda. e CEBRAP, 1980, p. 128).

Em 30 de junho, o TSE expediu a Resolução nº 10.445 para disciplinar a propaganda partidária, na qual incorporou normas do Código Eleitoral, da Lei Falcão e da Lei Etelvino Lins. Em síntese, toda propaganda eleitoral era responsabilidade do partido e seria por ele paga. Havia várias proibições sobre o conteúdo da propaganda. O Tribunal vetou propaganda por faixas fixas, anúncios luminosos e cartazes fixos em lugares abertos e onde havia muito trânsito de pessoas, em ginásios, em estádios esportivos. Toda propaganda seria gratuita.<sup>672</sup>

Outra norma do TSE organizou o calendário eleitoral sobre o registro dos nomes, escolha dos delegados aos colégios eleitorais para os cargos de escolha indireta e início da propaganda eleitoral:<sup>673</sup>

Data	Atividade
15/8	início da propaganda eleitoral com alto-falantes e comícios, na imprensa escrita, cartazes, faixas e outros meios não proibidos pela Lei Falcão
15/8	registro dos candidatos a governador, vice-governador e senador biônico;
31/8	prazo para realização da convenção regional, na qual serão escolhidos os candidatos às Assembleias Legislativas, Câmara dos Deputados e Senador pela via direta
1º/9	eleições indiretas para governador, vice-governador, senador e suplentes
10/9	indicação dos delegados do Colégio Eleitoral para escolha do presidente da República
15/9	início do uso do horário gratuito nas rádios e televisão, com uma hora diária para cada partido, fracionada em espaços de 5 minutos com nome, número e foto do candidato
15/10	eleições indiretas para presidente e vice-presidente da República
15/11	eleições diretas para senador e deputado federal

Essas normas evidenciam a importância da função normativa e da função consultiva do Tribunal Superior Eleitoral. Suas normas têm força de lei e valem para todo o território nacional. A inobservância dessas prescrições normativas gera sanções, como multas, por exemplo.

As eleições estavam previstas para os dias 1º de setembro e 15 de outubro, no caso das eleições indiretas, e 15 de novembro, no caso das diretas. A apuração das eleições diretas deveria começar no mesmo dia e em alguns Estados, onde havia sistema eletrônico de cálculo dos votos, o resultado poderia ser conhecido no mesmo dia. O TSE estimava que o encerramento da apuração em todo o país se encerraria no dia 25 de novembro, com a diplomação dos eleitos ocorrendo no mês de dezembro.

<sup>672</sup> PROPAGANDA dos partidos já tem normas do TSE. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.986, 1º jul. 1978, p. 7.

<sup>673</sup> TSE regulamenta os prazos. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.988, 3 jul. 1978, p. 4. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Instrução 5659/DF, Relator(a) Min. Néri da Silveira, Resolução de 29/06/1978, Publicado no(a) Diário de justiça, data 03/07/1978, pag. 4921.

Após algumas hesitações, o coordenador da campanha do MDB, em sintonia com os candidatos ao Senado, decidiu ser melhor para o partido disputar pelo sistema de sublegenda, pelo qual os votos dados a cada candidato se somavam ao final da contagem. O candidato com mais votos seria eleito senador e o segundo menos votado, seu suplente.<sup>674</sup>

O uso do direito eleitoral como pretexto – legítimo ou não – para barrar concorrentes nas urnas estava em plena atividade. No Legislativo, estavam em disputa possíveis mudanças na legislação político-eleitoral, cujo texto modificava a luta pela conquista do poder e que poderiam entrar em vigor já nas eleições de 15 de novembro,<sup>675</sup> com a Emenda Montoro<sup>676</sup> e as reformas de Geisel.

No Judiciário, citamos alguns exemplos: o julgamento, no TSE, que declarou legítima a Convenção da Arena que escolheu Paulo Maluf candidato ao governo de São Paulo; e a possível inconstitucionalidade do artigo 151, § 1º, *a*, da EC-1, que previa a inelegibilidade dos detentores de cargos executivos, cujo texto supostamente foi alterado após sua publicação no Diário Oficial para “irreelegibilidade”.<sup>677</sup> Foi uma tentativa de permitir que esses políticos pudessem se candidatar a

<sup>674</sup> O suplente do mais votado seria o segundo suplente do senador eleito.

<sup>675</sup> Na EC-1, não havia o princípio da anterioridade da lei eleitoral, portanto qualquer mudança na legislação poderia ser aplicada de imediato, inclusive para eleições em curso.

<sup>676</sup> Emenda essa que um articulista acusou de ter sido uma invenção do senador “para ganhar publicidade, reconquistar prestígio e recapturar suportes eleitorais que já o abandonavam”, por estar Montoro “ameaçado pela poderosa sublegenda de Fernando Henrique Cardoso”. (EMENDAS e sonetos. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.019, 3 ago. 1978, p. 2). Dalmo de Abreu Dallari discordou dessa acusação e elogiou a iniciativa de Montoro. Em texto no qual resumiu a história constitucional brasileira sob a questão da representatividade dos governadores, ele encerrou:

“Hoje é perfeitamente razoável que se pergunte: em quantos Estados o governador arenista terá maioria na Assembléia Legislativa? Quantos dos escolhidos podem garantir ao Governo federal o apoio das lideranças e da opinião pública de seus Estados? Quantos deles não estão preocupados com sua própria carreira política do que com o oferecimento de uma sustentação incondicional ao presidente da República?”

“Todas essas indagações levam a uma pergunta fundamental: será realmente vantajoso para o governo federal evitar que o povo escolha o governador em cada Estado? Na realidade, a autonomia estadual está seriamente reduzida pela Constituição federal e isso reduz consideravelmente a possibilidade de crescimento político dos governadores. Por outro lado, o teste eleitoral seria benéfico para os próprios candidatos da Arena que tivessem base popular, desmascarando os falsos líderes e permitindo ao futuro presidente da República o conhecimento exato de sua base de sustentação política. A escolha direta de governadores, assim como a eliminação da figura absurda do “senador indireto” (o chamado “biónico”), daria ao sistema um forte argumento para comprovar sua intenção de conduzir o Brasil rumo à democracia. E as dificuldades dos governadores seriam também da responsabilidade dos governados que os tivessem escolhido, reduzindo-se o desgaste da autoridade pública.

“Por todos esses motivos a emenda constitucional proposta pelo senador Franco Montoro deve merecer todo o apoio, não sendo absurdo pretender que também o Governo federal reconheça suas vantagens e permita aos parlamentares de sua área que decidam livremente se querem apoiá-la. A solução proposta é simples e democrática, só não convindo aos que temem o julgamento da opinião pública e àqueles que ainda não se convenceram de que a democracia, com todos os seus possíveis defeitos, é o único meio de se chegar a um equilíbrio social estável em seu dinamismo e justo em sua diversidade.” (DALLARI, Dalmo A. Simples e democrática. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.021, 5 ago. 1978, p. 3).

<sup>677</sup> Outro caso: o TRE advertiu o candidato coronel Erasmo Dias para se abster de efetuar despesas de caráter eleitoral do próprio bolso, e seu partido, a Arena, para que os candidatos observem a legislação sobre propaganda eleitoral. (TRE adverte Erasmo e Lembo sobre propaganda. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.028, 12 ago. 1978, p. 4). Mais um: o candidato da Arena fluminense à eleição direta para o Senado, Rafael de Almeida Magalhães, requereu autorização para usar o rádio e a TV antes do prazo inicial e sem as restrições da Lei Falcão, para assegurar a liberdade do candidato de dirigir-se ao eleitor. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.029, 13 ago. 1978, p. 12.

outros cargos eletivos no período imediatamente seguinte ao qual deixariam o cargo, alterando o espírito inicial da lei, que era impedir que eles fossem candidatos a *qualquer* cargo eletivo nas eleições seguintes.<sup>678</sup>

Outro exemplo foi a impugnação do registro de candidatura de José Serra para deputado federal pelo MDB, feita pelo Procurador-Regional Eleitoral perante o TRE-SP. Novamente a Justiça Eleitoral fora acionada para intervir no processo eleitoral. Ao saber da impugnação, Fernando Henrique qualificou o TRE de “tribunal de feição democrática” e complementou: “[c]reio que um tribunal de feição democrática não aceitará a impugnação, uma vez que os motivos são os mais inconsistentes possíveis.”<sup>679</sup>

Fernando Henrique Cardoso e seus colegas do CEBRAP auxiliaram o MDB na campanha de 1974, elaborando uma cartilha com as propostas para o partido. No final de julho de 1978, o agora candidato ao Senado encaminhou a Ulysses Guimarães, presidente da legenda, o esboço do programa para a campanha eleitoral nacional da oposição, fruto de um trabalho coletivo. O documento propunha “a democratização substantiva da sociedade brasileira e a adoção de um novo modelo de desenvolvimento com justiça social”. Na área política, o programa, “além de exigir a supressão completa da legislação de arbítrio, o reestabelecimento das eleições diretas em todos os níveis e a anistia, caracteriza o Estado de Direito democrático marcado pela mais ampla participação popular no processo decisório como meta a ser alcançada pela convocação de uma Constituinte.”<sup>680</sup>

### 3.3 A campanha eleitoral oficialmente começa

Em 15 de agosto, a propaganda eleitoral foi oficialmente iniciada, com todas as restrições estabelecidas pela Lei Falcão e pela resolução do TSE, legislação que não era bem-vista por advogados da área. Para os advogados Antônio Tito Costa e Arnaldo Malheiros, a norma que regulava a propaganda era “mentirosa e hipócrita”, sobretudo quanto à captação de recursos e gastos dos candidatos, que “nunca são efetivamente controlados”, em suas opiniões. Para

---

<sup>678</sup> COELHO, Thomaz. Criaram até palavra para incluir casuísmo na Carta. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.012, 27 jul. 1978, p. 7.

<sup>679</sup> CARDOSO não crê que TRE vete SERRA. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.019, 3 ago. 1978, p. 6. Para Serra, sua impugnação tinha caráter político e procurava barrar candidatos com propostas sociais. FHC ressaltou a chave conceitual abertura/fechamento que se viu neste ano de 1978 e foi muito utilizado por Geisel. Cardoso comentou, na mesma fala, que, “[s]e o Tribunal Regional Eleitoral vier a impugnar o registro da candidatura para deputado federal de José Serra, ficará provado que ainda estamos distantes da abertura gradual, alardeada pelas principais lideranças políticas do governo nos últimos meses”. Ou seja, tratava-se de um movimento de fechamento e abertura. Restava saber se o tribunal iria conformar-se ao movimento do regime ou dele iria se afastar.

<sup>680</sup> Importa notar que o Partido buscava uma coesão, uma unidade de interesses em torno de propostas como essas, que ainda teriam que passar por aprovação geral. (CARDOSO sugere programa para campanha. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.014, 29 jul. 1978, p. 5).

Malheiros, até mesmo, “o rigor excessivo da lei leva o candidato a procurar formas de burlá-la”. O advogado disse, ainda, que “se a Resolução do TSE fosse levada ao pé da letra, os candidatos às eleições de novembro próximo não poderiam fazer praticamente nada para se tornarem conhecidos”, pois “a legislação é muito rigorosa”, e a Lei Falcão “pretendeu impedir que se falasse contra o governo, mas acabou deturpando a idéia inicial de que através de programas gratuitos de televisão e rádio, todos os candidatos, inclusive os de poucos recursos, teriam as mesmas oportunidades de se mostrarem ao eleitorado.”

Malheiros complementou que hoje é eleito “o candidato que tem reduto eleitoral, que tem o apoio de uma grande categoria profissional ‘ou que gaste muito dinheiro em diversas atividades’,”, prevendo uma crítica que veremos ao final das eleições, sobre o excesso de gastos dos candidatos. O advogado eleitoral Antônio Tito Costa compartilhava da mesma visão e fez “severas críticas à Lei Falcão”. Para Tito Costa, que também era prefeito em São Bernardo do Campo pelo MDB, a “propaganda gratuita na televisão e rádio iguala as oportunidades”, o que não iria acontecer em 1978. Os dois entrevistados concordavam “que a atual legislação acaba favorecendo também os candidatos à reeleição que, além de terem as tribunas das Casas Legislativas para se manifestarem, garantem por isso espaço nos meios de comunicação”, ao contrário dos novatos, que precisavam correr atrás para garantir alguma menção na imprensa escrita ou televisionada.<sup>681</sup>

Com todas essas restrições, as táticas de campanha foram assim planejadas: os candidatos dos dois partidos buscaram pessoalmente os votos de cada eleitor, foram às ruas, fizeram comícios, bateram de porta em porta, falaram nas fábricas, discursaram em entidades assistenciais e empresariais. Ou seja, o esforço foi pessoal, uma vez que não podiam falar a um grande eleitorado brasileiro de uma só vez, através dos meios de comunicação em massa, como aconteceu em 1974.<sup>682</sup>

Vejamos como Lembo, Montoro e Cardoso comunicaram-se com seu eleitorado, a partir dos meios e recursos de que dispunham. De que forma respondiam à questão: por que votar nesse candidato, agora?

---

<sup>681</sup> Citações desse e do parágrafo anterior de CARVALHO, Ricardo. Com rígidas restrições, tem início propaganda eleitoral. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.029, 13 ago. 1978, p. 10. A Lei Falcão não estava prejudicando apenas os candidatos do MDB. Os arenistas estavam sentindo suas restrições e procurando brechas para mostrarem suas caras, literalmente. Um candidato a deputado federal, Francisco Rossi, disputou um lugar para ficar estrategicamente colocado atrás de Paulo Maluf e Claudio Lembo, enquanto davam entrevistas para emissoras de TV após uma reunião. E justificou: “A Lei Falcão é fogo. O jeito é a gente ficar de bicão na frente das câmeras.” (DISPUTA pela TV. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.031, 15 ago. 1978, p. 3). Outro parlamentar batizou a Lei Falcão de “a lei do cinema mudo”. A FSP, criticando a propaganda eleitoral amordaçada, comentou que, “segundo a Lei Falcão, os brasileiros podem ter todas as opiniões possíveis, menos sobre o que tem relação com o seu próprio país”. E completou: “ao limitar a propaganda eleitoral ao mutismo do nome e do número dos candidatos, ou aos comícios a que nem todos os brasileiros podem comparecer, a Lei Falcão resulta, na realidade, na alienação parcial dos brasileiros dos seus verdadeiros problemas” (A LEI do mutismo. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.032, 16 ago. 1978, p. 2).

<sup>682</sup> MIYAMOTO, Shiguenoli. Eleições de 1978 em São Paulo: a campanha. In: LAMOUNIER, Bolívar (org.). **Voto de desconfiança**. Eleições e mudança política no Brasil: 1970-1979. São Paulo: Editora Vozes Ltda. e CEBRAP, 1980, p. 119.

Montoro tinha uma vantagem em relação aos demais colegas: já era senador, portanto poderia utilizar-se da tribuna para difundir ideias e, desse modo, conseguir espaço na imprensa escrita e televisiva e ser notado pelo eleitorado. Nesse cenário, ele teria tempo para, sobretudo, dedicar-se a percorrer o interior do Estado, onde reuniu lideranças regionais para disseminar seu material de campanha. A capital e o entorno ficaram em segundo plano.<sup>683</sup> O benefício de Franco Montoro, que distorcia a campanha em seu favor, era o tempo em que estava na tribuna do Senado Federal, de onde poderia falar em prol de si e da sua campanha.

Fernando Henrique, por seu turno, não dispondo dos mesmos recursos, optou por concentrar sua campanha na Grande São Paulo, onde, a propósito, encontrava-se a maior parte do eleitorado paulista. FHC também visitou o interior, mas não com o mesmo afincamento, até porque não possuía apoio das lideranças locais.<sup>684</sup> Aliou-se a Mário Covas, na Baixada Santista. Outro plano foi a impressão de santinhos, faixas, cartazes e panfletos com a imagem do candidato e suas propostas, além da imagem de famosos que o apoiavam e traziam visibilidade para a campanha.<sup>685</sup>

Cláudio Lembo, embora se apresentasse como um arenista diferente, que discordava das práticas do partido governista, tinha à disposição o aparato administrativo para utilizar em sua campanha. Aparecia em inauguração de obras, remetia mala direta aos contribuintes com conteúdo eleitoral, dentre outras atitudes pouco éticas que ninguém lembrou de denunciar à Justiça Eleitoral.

Os tribunais eleitorais foram sendo cada vez mais acionados quanto mais próximas chegavam as eleições. Circulavam especulações sobre possíveis recusas ou impugnações de registros de candidatos que foram punidos com base nos atos institucionais, sobretudo no AI-5. Fernando Henrique novamente destacou o jogo de abertura/fechamento protagonizado pelo regime, pois,<sup>686</sup> “no exato momento em que o próprio governo propõe medidas democratizantes que cancelarão os efeitos restritivos do AI-5, no meu caso, que fui apenas aposentado, mas não tive meus direitos suspensos, não há dúvida de que serei elegível.” FHC ainda lembrou do caso de

<sup>683</sup> MIYAMOTO, Shiguenoli. Eleições de 1978 em São Paulo: a campanha. In: LAMOUNIER, Bolívar (org.). **Voto de desconfiança**. Eleições e mudança política no Brasil: 1970-1979. São Paulo: Editora Vozes Ltda. e CEBRAP, 1980, p. 136.

<sup>684</sup> O caso mais notório foi o do prefeito de Campinas, Francisco Amaral, que apoiou Franco Montoro. FHC, desiludido com a falta de apoio, passou a chamar Amaral de “arenoso”.

<sup>685</sup> No sítio virtual da Fundação FHC, existe uma exposição na qual se pode visualizar vários desses cartazes e panfletos, e até escutar o jingle da campanha, escrito por Chico Buarque. Disponível em <https://fundacaofhc.org.br/exposicoesvirtuais/no-teatro-da-politica-campanhas-eleitorais-e-democracia/>, acesso em 2 nov 2023.

<sup>686</sup> CARDOSO defende direito de ex-punidos pelo Ato. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.031, 15 ago. 1978, p. 4). Aguardava-se o julgamento, pelo TRE-SP, da impugnação de registro de José Serra, o qual alegava que o candidato fora processado por crime contra a segurança nacional, em 1966. Serra, porém, alegou que sua condenação prescrevera em 1972 e “mesmo assim a Procuradoria eleitoral o considera ainda não reabilitado”.

Outro pedido de impugnação de registro aguardava entrar na pauta do TRE-SP, contra João Talbo Cadórniga, sob a alegação do candidato já ter sido acusado de pertencer ao Partido Comunista Brasileiro.

Vemos, desses exemplos, a pluralidade de motivos que a Procuradoria eleitoral podia alegar para impugnar um registro de candidatura.

José Serra, ao completar que “[o] mesmo entendimento se aplica aos casos de outros candidatos do MDB em igual situação.”<sup>687</sup>

Enquanto os registros dos candidatos não eram remetidos à Justiça eleitoral, as chapas podiam ser montadas e desmontadas. Nesse ínterim, Fernando Henrique Cardoso lançou a candidatura de seu suplente, o advogado trabalhista Maurício Soares de Almeida, depois que sua primeira opção, Rui Amaral, renunciara, “motivado por resistências à sua indicação surgidas na área sindical”. Maurício Soares, advogado do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo e Diadema, presidido por Lula, fora apoiado pelos demais sindicatos na sua candidatura.<sup>688</sup>

Desse histórico de suplentes, observamos que a ideia de FHC era montar uma chapa para conquistar os trabalhadores por intermédio do seu suplente, por não possuir tinha apoio suficiente desse eleitorado.<sup>689</sup> Possivelmente, devido ao seu ambiente intelectual, o que atraía a Folha e a classe artística, cultural e rica de São Paulo, mas afastava o proletariado e a classe média.

Na virada do mês de agosto para setembro, em uma sexta-feira, 1º de setembro, chegou o dia da votação indireta para governadores e um terço dos senadores, os “biônicos”. Essa eleição indireta consistia na prática em uma homologação dos candidatos indicados pelo governo, pois a Arena detinha a maioria do colégio eleitoral em todos os Estados, exceto no Rio de Janeiro, onde o MDB era majoritário.<sup>690</sup> Não seria ilógico concluir que todos os candidatos foram homologados

<sup>687</sup> FHC acabou errando em sua análise, pois o TRE-SP votou, por unanimidade, por acolher a impugnação da Procuradoria eleitoral e impugnar o registro da candidatura de José Serra. Serra reafirmou que o “juízo teve fundo político. Invocaram-se leis de exceção que estão por ser revogadas pelo próprio regime. Com isso, o tribunal colocou-se a quilômetros do Estado de Direito que a unanimidade do povo brasileiro reclama. As leis de exceção continuam, portanto, cumprindo uma de suas funções: impedir que forças democráticas se apresentem como opção eleitoral para o povo. De qualquer modo, mesmo dentro do quadro de uma legislação excepcional, o tribunal não considerou jurisprudência anterior firmada por um de seus próprios membros, que favorecia meu caso. Isto sugere que houve uma decisão política e não só jurídica”, com o que concordou FHC. TRE impugna um candidato da Oposição. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.038, 22 ago. 1978, p. 6.

<sup>688</sup> CARDOSO tem novo suplente. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.038, 22 ago. 1978, p. 5. “Ao contrário de Fernando Henrique, que reiterou que não é candidato dos trabalhadores mas “é o candidato que hoje está junto com os trabalhadores”, Maurício Soares apresentou-se ontem como “representante dos trabalhadores”, prometendo lutar para “restabelecer a dignidade do povo brasileiro com a democracia plena. Defensor da anistia ampla e irrestrita e de uma nova Constituição para o país, através da convocação de uma Assembléia Constituinte, Maurício Soares acredita que ‘não haverá abertura sindical enquanto a sociedade como um todo estiver sufocada.’”

<sup>689</sup> Tanto isso pode ser verdade que, logo após se juntar a Maurício Soares de Almeida, Fernando Henrique assinou um documento em que prezava pela defesa do direito à autonomia sindical e da livre organização partidária dos trabalhadores, dentre outros pontos que revelavam, em suma, que “a transição do Estado Autoritário para o Estado democrático coloca em caráter prioritário a questão das organizações por meio das quais os trabalhadores se associam e se representam para lutar por suas reivindicações econômicas, políticas e sociais”. Participaram da elaboração e assinatura do documento, além de FHC e de seu suplente, um grupo de sindicalistas “autênticos” (termo usado pela Folha de S. Paulo), como líderes sindicais metalúrgicos, petroleiros e panificadores, dentre os quais Luís Inácio da Silva. (CARDOSO faz pacto com sindicalistas. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.039, 23 ago. 1978, p. 4.)

<sup>690</sup> VOTOS indiretos homologam hoje os governadores. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.048, 1º set. 1978, p. 6. Um articulista criticou as eleições, que foram as primeiras nesse sentido, após o Pacote de Abril, as quais denominou de farsa: “Que nos subtraíam, por um ato de força, o direito de escolher os governantes, é lamentável. Mas que insultem a nossa inteligência, chamando essa coisa de eleição indireta, passa dos limites. Mesmo porque os promotores do festival sabem, e muito bem, que a paródia teve o objetivo único e exclusivo de manter o poder nas mãos de um grupo, à revelia do povo”. Não poupou críticas ao MDB, que teria vendido sua honra em troca do

sem tumulto, em todos os Estados. Em São Paulo, a vaga biônica foi reservada para a Arena, tendo sido escolhido o ex-deputado Amaral Furlan, da chapa de Paulo Maluf, candidato “rebelde” da Arena ao governo do Estado, cujo nome também foi homologado.<sup>691</sup>

Para a Presidência e vice-Presidência da República, a votação indireta ocorreu na data de 15 de outubro. A Arena tinha na manga a Lei de Fidelidade Partidária, no caso de algum imprevisto favorecendo a candidatura oposicionista do general Euler Bentes Monteiro.<sup>692</sup> Todavia, o candidato de Geisel, o general João Batista Figueiredo, foi eleito (ou apenas homologado) Presidente da República com os votos de 355 parlamentares arenistas. Geisel havia pavimentado a estrutura jurídica e política sobre a qual Figueiredo iria governar.<sup>693</sup>

### 3.4 Apelos ao Judiciário Eleitoral

O mês de setembro trouxe algumas surpresas. Apenas duas semanas antes, Fernando Henrique apregoara que a candidatura de José Serra não seria impugnada – e errou, pois o TRE-SP, à unanimidade, negou seu registro de candidatura. FHC expressou, também, a certeza de que sua própria candidatura seria considerada elegível, pois, quando da sua aposentadoria, seus direitos políticos não foram suspensos.

Errou novamente. Chegou ao TRE-SP o pedido de impugnação da sua candidatura pelo Procurador-Regional Eleitoral, José Brenha Ribeiro, com base na Lei das Inelegibilidades. Fernando Henrique continuou com sua rotina de campanha, participando da inauguração de comitês eleitorais e conversando com eleitores. À imprensa, FHC declarou “que ‘a democracia nunca vem de repente nem sem luta’ e considerou ‘ridículo’ que no mesmo momento em que o Governo encaminha ‘as medidas ditas liberalizantes’, o representante do Ministério Público se utilize da legislação excepcional para limitar seus direitos.”<sup>694</sup> Mas confidenciou que confiava no senso de justiça do TRE-SP.

Com a notícia da impugnação da candidatura, uma onda de manifestações favoráveis a FHC irrompeu nos veículos de mídia. Eduardo Suplicy, colega de partido de FHC e candidato a deputado

---

governo do Estado do Rio e de uma cadeira de senador biônico. (A PARTILHA do bolso. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.049, 2 set. 1978, p. 2).

<sup>691</sup> O preferido de Geisel era Laudo Natel, mas Paulo Maluf insistiu na sua candidatura e foi eleito na Convenção Partidária da Arena, não restando outra opção ao presidente a não ser aceitar a escolha do partido.

<sup>692</sup> KINZO, Maria D'Alva Gil. **Oposição e Autoritarismo**. Gênese e trajetória do MDB (1966-1979). São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988, p. 200.

<sup>693</sup> KINZO, Maria D'Alva Gil. **Oposição e Autoritarismo**. Gênese e trajetória do MDB (1966-1979). São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988, p. 201.

<sup>694</sup> CANDIDATO pode ser impugnado. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.054, 7 set. 1978, capa.

federal, criticou a medida tomada pela Procuradoria eleitoral, e associou o candidato ao trabalhador, afinal a impugnação contra Fernando Henrique atingia também seu suplente.<sup>695</sup>

Seu rival Franco Montoro também criticou a medida tomada pela PGE e salientou a dualidade entre a abertura democrática anunciada pelo governo contraposta à impugnação do registro de candidatura de FHC, sobretudo por já ter sofrido uma penalidade – a aposentadoria – sem ter tido direito de defesa. E declarou estar “solidário com a luta do meu companheiro e junto trabalharemos para obter o seu registro.”<sup>696</sup>

O processo de impugnação não impedia o candidato de prosseguir em sua campanha eleitoral. Por isso, Fernando Henrique seguiu percorrendo o interior e mantendo contato com lideranças políticas regionais, enquanto seus advogados protocolizavam contestação no TRE-SP. Em resumo, a defesa arguiu que aposentadoria não é sanção, e sem sanção não há inelegibilidade.<sup>697</sup>

Com ou sem pressão do povo, a decisão do TRE-SP veio a galope: em 18 de setembro, por cinco votos a um, o Tribunal indeferiu a impugnação apresentada pela Procuradoria eleitoral contra Fernando Henrique Cardoso, em um acórdão estimado pela imprensa, que publicou alguns trechos dos votos dos juízes. Afinal, era na imprensa escrita o lugar onde os leitores eram eventualmente informados das notícias do Poder Judiciário.<sup>698</sup>

Os candidatos podiam participar de debates na imprensa escrita e televisiva, que também não estavam proibidos pela Lei Falcão. Acontece que nem todo eleitor lia a seção de política dos jornais ou ficava desperto após as 23:00 horas, horário em que eram transmitidos os debates

<sup>695</sup> SUPLICY, Eduardo M. Ato contra Cardoso prejudica trabalhador. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.054, 7 set. 1978, p. 7. Editorial da Folha propôs a seguinte reflexão:

“Tal medida arbitrária significa ainda que mais uma vez se golpeia o Estado de São Paulo. Aqui, é menos a figura pessoal do candidato que está em jogo, e mais o que sua candidatura apenas começava a representar.

“De fato, sob certos aspectos, a candidatura em questão atualizava politicamente o Estado de São Paulo, que passava a dispor enfim de uma candidatura à altura da complexidade de seu desenvolvimento e das questões sociais que atualmente enfrenta. Nesse sentido, o candidato emedebista ao Senado começava a representar o povo, não só diante das candidaturas existentes, como porque está sendo apoiado justo pelas forças sociais e políticas que foram excluídas dos negócios públicos durante década e meia. Conta menos que o candidato seja um intelectual de renome, nem por isso o golpe em sua candidatura deixará de afetar em primeiro lugar os trabalhadores. Ou melhor, conta muito que o candidato seja um intelectual de renome, pois a aliança que se configurava com a liderança mais combativa do operariado, esboçava justamente aquilo que os donos do poder mais temem: a união entre os que sabem e os que fazem.

“Tudo isso os autores da medida terão visto e pesado. A resposta, eles a terão em novembro.” (ILEGITIMIDADE. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.055, 8 set. 1978, p. 2).

<sup>696</sup> “CARDOSO é elegível”, diz advogado. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.056, 9 set. 1978, p. 5.

<sup>697</sup> FERNANDO Henrique envia sua contestação ao TRE. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.062, 15 set. 1978, p. 4. A notícia ainda divulgou que um grupo de artistas e intelectuais apoiadores da candidatura de FHC iriam promover um ato público no dia 18 de setembro, dia do julgamento no TRE-SP, em favor da sua candidatura. No grupo estavam, dentre outros, Florestan Fernandes, Lygia Fagundes Teles, Chico Buarque, Sérgio Buarque de Hollanda, Gianfrancesco Guarnieri, Francisco Weffort, Regina Duarte, Antônio Cândido e Almino Afonso.

<sup>698</sup> REJEITADA impugnação de Fernando Henrique no TRE. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.066, 19 set. 1978, p. 4. Os juízes que votaram favoravelmente a FHC foram Theotônio Negrão, relator para o acórdão, Vieira de Moraes, Tomaz Rodrigues, Celso Neves e Pereira Gomes, em sessão presidida pelo desembargador Pacheco de Mattos. Estiveram presentes no julgamento o senador Orestes Quércia e o ex-presidente da UNE, José Serra, dentre outros.

televisivos. O empenho de passar a mensagem de campanha, entretanto, valia o esforço dos políticos.<sup>699</sup>

As eleições prosseguiram ao tempo em que os trabalhos no Legislativo e no Executivo continuavam. O Supremo Tribunal Federal comemorou seu sesquicentenário com discurso do general Geisel e homenagem ao presidente da Corte, ministro Thompson Flores. Geisel elogiou a “imparcialidade e a independência” com que o tribunal sempre trabalhou.<sup>700</sup> No Legislativo, as reformas políticas de Geisel passaram em primeiro turno na Câmara, com exceção do tema dos senadores biônicos, que seria tratado apenas depois da aprovação do projeto original.<sup>701</sup>

Os candidatos ao Senado continuavam percorrendo o Estado, pois, uma vez proibidos pela Lei Falcão de aparecer na TV, tinham que se apresentar presencialmente. Todos reclamavam da falta de recursos para as campanhas, embora Claudio Lembo tivesse o apoio do governador eleito, Paulo Maluf, e Franco Montoro contasse com a máquina eleitoral, pois era candidato à reeleição – além de ter recebido o apoio do prefeito de Campinas, Francisco Amaral, que antes apoiava FHC.

Fernando Henrique, por sua vez, tinha os intelectuais a seu favor. Ele atribuiu um recente aumento na sua popularidade à “tentativa de impugnação de sua candidatura pelo procurador regional eleitoral – fazendo com que surgisse diariamente no noticiário” seu nome e sua figura para aqueles que nunca tinham ouvido falar de seu nome. Suas faixas levavam o seguinte slogan pelas ruas paulistas: “Democracia para mudar.”<sup>702</sup>

---

<sup>699</sup> MIYAMOTO, Shiguenoli. Eleições de 1978 em São Paulo: a campanha. *In*: LAMOUNIER, Bolívar (org.). **Voto de desconfiança**. Eleições e mudança política no Brasil: 1970-1979. São Paulo: Editora Vozes Ltda. e CEBRAP, 1980, p. 124.

<sup>700</sup> GEISEL homenageia os 150 anos do Supremo. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.066, 19 set. 1978, p. 8. A homenagem não foi isenta de críticas. Na sessão do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, o advogado Sepúlveda Pertence “estranhou que nenhum representante da classe tenha sido convidado, como de praxe, para falar na cerimônia de aniversário do STF: “Como se sabe, a festa dos 150 anos do Supremo foi marcada por elogios ao ‘pacote de abril’, com o qual a OAB não se afinou, nem quanto ao mérito nem quanto à forma.” (ACHOU estranho. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.067, 20 set. 1978, p. 3).

<sup>701</sup> GOVERNO vence 1º turno. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.068, 21 set. 1978, capa.

<sup>702</sup> FERNANDO Henrique, sem disfarces. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.071, 24 set. 1978, p. 4. O candidato corrige quando o apresentam como homem culto, professor universitário e detentor de títulos, pois diz que não se lançou candidato por razões de cunho pessoal, mas por achar que o país está mudando. E cita o seguinte exemplo: “Pouco importa ser sociólogo ou professor da USP, por que muitos não deviam estar lá, como o Gaminha (ex-ministro Gama e Silva, um dos autores do AI-5), que foi até nosso colega, para desgraça nossa e do País)”.

A proposta de Fernando Henrique é simples: “o povo deve se organizar a partir das bases”. É o que ele chama de “desobediência civil às leis ilegítimas”, citando o exemplo dos trabalhadores do ABC e, nos comícios, falando da “classe média que também começou a resistir – médicos, professores, advogados”. Depois, sintetiza:

“A vitória há de ser política em primeiro lugar e, depois, eleitoral, uma vitória limpa, sem conchavos”. Diz, por fim, que nada promete como senador, a não ser continuar seu esforço pela “mudança total das estruturas”.

[...]

Não digo palavras vãs, apenas para o gosto da retórica. O MDB sério é daqueles que resistiram, dos exilados, dos torturados, dos mortos. Não falo essas coisas sem saber o curso das palavras”, desabafa o candidato, sob o aplauso da platéia oposicionista. Sempre nesse tom, Fernando Henrique critica os intelectuais que estão “afastados do povo” e o MDB do sr. Chagas Freitas, “mais conivente que a Arena”.

Fernando Henrique não esmoreceu com o andamento processual de sua impugnação. O candidato afirmou que sua campanha continuava “a todo vapor, apesar dos obstáculos que estão sendo criados.” Além da impugnação de seu registro, policiais militares apreenderam folhetos da sua campanha que estavam sendo distribuídos por estudantes a alguns operários. Os panfletos foram enviados para análise da Justiça Eleitoral.<sup>703</sup> Para FHC, essa perseguição estaria até lhe ajudando: “[t]enho sentido até um crescimento mais acentuado na aceitação do meu nome por parte da população, que já me deu mostras de encarar estes obstáculos como perseguições e de estar cansada com este tipo de coisa.”<sup>704</sup>

Nesse meio-tempo o presidente Geisel, “jubilosamente pela aprovação das reformas políticas, lembrou de saudar, na presente estação da nossa primavera tropical, a chegada da primavera política”, uma imagem que contrariava as notícias eleitorais que ainda apareciam, como a permanência da Lei Falcão, que dificultava o relacionamento entre os candidatos e o eleitorado, dentro da estranha lógica de aprimoramento da democracia relativa proposta pelo mesmo governo Geisel.<sup>705</sup>

Depois de rodar muitas cidades do interior paulista, Fernando Henrique procurou “explorar os poucos espaços de contato com a população não eliminados pela Lei Falcão”: circulou pelo centro da capital, conversou com transeuntes, apertou mãos e distribuiu folhetos de sua propaganda eleitoral. Ele também tentava ganhar a máquina do partido para a sua candidatura, pois, por estar no sistema da sublegenda, entendia que a pesquisa de boca de urna nos últimos

<sup>703</sup> APREENDIDOS folhetos de F. Henrique. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.078, 1º out. 1978, capa.

<sup>704</sup> FERNANDO Henrique diz que perseguição está ajudando. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.078, 1º out. 1978, p. 5.

<sup>705</sup> LIMA, Hermes. Primavera política. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.078, 1º out. 1978, p. 3. Esse foi o último artigo de Hermes Lima para a FSP, que faleceu na madrugada de domingo, 1º de outubro.

momentos antes da votação era decisiva para o sucesso da campanha. Por isso a necessidade de conversar pessoalmente com o eleitorado.<sup>706</sup>

Em seguida o Procurador-Geral Eleitoral protocolizou recurso extraordinário para ser remetido ao STF. Ele alegou inconstitucionalidade dos acórdãos do TRE-SP e do TSE e do registro de candidatura de FHC, ao fundamento de que dispositivo de lei complementar tem “força e natureza de norma constitucional”. Assim, a violação de lei complementar seria equivalente à violação constitucional, caso seguissemos seu argumento.<sup>707</sup>

Como este recurso também não tinha efeito suspensivo, permanecia válida a candidatura de Fernando Henrique Cardoso, que prosseguiu em sua campanha pelo Estado. O candidato manifestou seu apoio à “Frente Antibiónica”, “lembrando que no próximo dia 16 [de outubro] o Congresso Nacional terá nova oportunidade para derrubar os governadores e senadores biônicos.”<sup>708</sup>

As eleições congressuais de 15 de novembro configuravam um processo eleitoral sobre o qual o regime era incapaz de assegurar total controle, apesar de todos os mecanismos institucionais preventivos baixados casuisticamente, alterando a legislação eleitoral.<sup>709</sup> Os candidatos recebiam que um eventual impasse político-militar com o resultado das eleições embaraçasse o projeto de distensão, apesar das declarações oficiais de que a vontade das urnas seria respeitada e de que as eleições seriam realizadas.<sup>710</sup>

O MDB paulista recorreu ao TRE-SP para retirar do ar a propaganda eleitoral da Arena em que apareciam João Batista Figueiredo e Paulo Maluf “como chamarizes para os candidatos do partido situacionista aos postos legislativos”. Houve críticas à atitude do MDB, que invocou “a Lei que rege a propaganda eleitoral e que é a mesmíssima Lei Falcão que ele tanto combate, e com inequívoca razão” e que, ao invocar essa “lei absurda, que tanto a Oposição quanto a opinião

<sup>706</sup> FERNANDO Henrique procura agora os votos da Capital. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.080, 3 out. 1978, p. 6. Embora nunca tenha praticado a política, FHC era um estudioso teórico dela, e poderia estar aplicando algumas teorias na prática. A notícia trazia algumas curiosidades, como as pessoas que comentavam que o candidato era “mais bonito e simpático” do que na televisão (que trazia a foto e eventuais notícias sobre FHC).

<sup>707</sup> De acordo com o artigo 139 da EC-1, “São irrecuráveis as decisões do Tribunal Superior Eleitoral, salvo as que contrariarem esta Constituição e as denegatórias de habeas corpus, das quais caberá recurso para o Supremo Tribunal Federal”, hipóteses muito restritas de recurso para o STF a partir do TSE (grifo nosso). Fernando Henrique Cardoso continuou a narrativa de que “as investidas contra a minha candidatura de alguma forma também ajudaram na campanha” (NOVO recurso contra Fernando Henrique. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.085, 8 out. 1978, p. 5). Também: TSE examina hoje recurso contra Fernando Henrique. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.087, 9 out. 1978, p. 5.

<sup>708</sup> EM SUA defesa, Montoro vai denunciar pressões. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.086, 9 out. 1978, p. 5. FHC continuou denunciando que as eleições não eram livres nem justas por conta das limitações da Lei Falcão, por exemplo. A Frente Antibiónica se relacionava com a emenda Montoro.

<sup>709</sup> KINZO, Maria D'Alva Gil. **Oposição e Autoritarismo**. Gênese e trajetória do MDB (1966-1979). São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988, p. 201.

<sup>710</sup> BRITTO, Luiz Navarro de. As eleições legislativas de 1978. In: **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte: Minas Gerais, n. 51, jul. 1980, p. 7.

pública repelem, ele [o partido] não está acrescentando muito ao seu patrimônio político e histórico”.<sup>711</sup> Porém, o MDB descobriu como utilizar as ferramentas legais disponíveis para evitar mais abusos do partido da situação que, como vimos, possuía a máquina pública a seu favor.

No debate promovido pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil, os três candidatos paulistas ao Senado Federal apresentaram suas propostas e condenaram, em uníssono, as eleições indiretas instituídas pelo Pacote de Abril. Indagado sobre as razões pelas quais não houve renúncia geral no MDB quando Geisel impôs o Pacote de Abril, Franco Montoro respondeu que “Não somos trouxas. Se a Lei Falcão, por exemplo, é para todos, enquanto a Arena usa de propaganda até mesmo subliminar, não somos obrigados a renunciar a nada.” Montoro ainda complementou: “Também no caso dos cassados muitos pensaram em renunciar, mas a verdade é que perde-se um soldado mas a guerra continua”.<sup>712</sup>

O recurso extraordinário eleitoral apresentado pelo Procurador-Geral Eleitoral, que também atuava como Procurador-Geral da República, foi inicialmente distribuído para o ministro Moreira Alves, que se declarou impedido. O processo foi então redistribuído ao ministro Soares Muñoz. Esperava-se que o Supremo Tribunal Federal julgasse o recurso antes das eleições de 15 de novembro e decidisse se o prazo de inelegibilidade “dos punidos com aposentadoria pelo AI-5, sem suspensão dos direitos políticos, é de dez anos ou de dois a dez anos como entendeu o TSE, ao confirmar o registro da candidatura de Fernando Henrique”.<sup>713</sup>

Em meados de outubro, artistas plásticos abriram uma exposição coletiva de gravuras, vendidas a preço fixo, para apoiar o candidato. Para esses artistas, como Volpi, Aldemir Martins, Tomie Ohtake, dentre outros, tratava-se de atribuir um sentido coletivo a essa manifestação, e as

---

<sup>711</sup> Todas as citações de: UM passo atrás. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.098, 20 out. 1978, p. 2. Realmente, a crítica nos parece injusta. Afinal, se “o uso da máquina do Governo é fato rotineiro, até mesmo porque decorre da fiel interpretação do “slogan” dos arenistas de que ‘Arena é governo e governo é Arena’”, por que o MDB também não poderia fazer uso da Lei Falcão para denunciar o mau uso das leis eleitorais e até a corrupção eleitoral do governo e do partido da situação? Como afirmou um editorialista, “usar recursos do governo, utilizar funcionários pagos pelos cofres públicos, servir-se amplamente das empresas governamentais em proveito político eram expedientes que motivaram a Revolução. Decorridos mais de 14 anos, deparamo-nos com situações que não parecem muito diferentes”. (CORRUPÇÃO eleitoral. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.107, 30 out. 1978, p. 2).

Ocorre que a Lei Falcão é para todos, e um vídeo em que Orestes Quércia aparece na televisão, com um modelo de cédula eleitoral, orientando o eleitor a votar em Franco Montoro ou em Fernando Henrique Cardoso também foi retirado do ar por ordem do TRE-SP. Mesmo assim, a Oposição é mais cerceada do que a Arena. (TRE tira Quércia da televisão. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.108, 31 out. 1978, capa). Quanto mais próximas as eleições, mais numerosas essas intervenções da Justiça Eleitoral tendem a ocorrer.

<sup>712</sup> OS TRÊS candidatos ao Senado criticam indiretas. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.098, 21 out. 1978, p. 4.

<sup>713</sup> RECURSO contra F. Henrique tem novo relator. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.101, 24 out. 1978, p. 5. Em 23 de outubro, encerrou-se o prazo do TSE para julgar recursos contra pedidos de impugnação de candidatos a senador, deputado federal e estadual, de acordo com o calendário eleitoral. Em São Paulo, o Ministério Público recorreu de 20 registros de candidatos, sendo apenas 1 arenista. O caso de maior repercussão foi o de FHC.

obras foram feitas a partir do mesmo tema: “a busca de uma sociedade mais justa para o povo brasileiro.”<sup>714</sup>

Montoro e Fernando Henrique, juntos em campanha, percorreram as fábricas e discursaram nos sindicatos. FHC obteve apoio do “dirigente sindical Luís Inácio da Silva – o Lula” ao percorrer o Grande ABC. O vice-presidente nacional do MDB, Roberto Saturnino, e o vice-líder da oposição no Senado, Itamar Franco, estavam confiantes na possibilidade de o partido conquistar a maioria na Câmara Federal, com base nas pesquisas que indicavam 22% de indecisos quanto à escolha de candidatos para essa casa do Congresso. Pretendiam repetir a vitória de 1974.<sup>715</sup>

Na reta final da campanha, Fernando Henrique concentrou todos os seus esforços na capital do Estado. Ele passou a percorrer a pé várias regiões da cidade e manteve encontro com eleitores, às vezes conversando pessoalmente com eles, às vezes realizando pequenos comícios. Em vários momentos, estava acompanhado de artistas. O candidato considerou que o clima eleitoral era receptivo e vinha aumentando nos últimos dias.<sup>716</sup>

Intelectuais e artistas cariocas passaram a apoiar FHC e formaram um grupo para escrever um manifesto de apoio à sua candidatura, “solidarizando-se ainda com a luta pelas liberdades políticas e por um Estado constitucional”, além da efetivação da igualdade social. Viam Fernando Henrique como “instrumento ideal de representação parlamentar dos mais legítimos anseios da população brasileira” e informaram que, “se fôssemos eleitores em São Paulo, votaríamos para o Senado no professor Fernando Henrique.”<sup>717</sup>

<sup>714</sup> EXPOSIÇÃO de gravuras por F. Henrique. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.102, 25 out. 1978, p. 4. Para um crítico, “a vitória eleitoral de Fernando Henrique significará uma conquista do povo brasileiro na sua luta pela emancipação”, [...] “a iniciativa dos artistas plásticos vem engrossar esta luta na medida em que ajuda a levar ao Senado um nome capaz de reforçar a instituição republicana, na hora em que o regime militar opressivo tenta castrá-la, transformando-a em uma casa de velhos biônicos aposentados, a serviço de um governo corruptor e reacionário”.

<sup>715</sup> MDB espera repetir as eleições de 74. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.108, 31 out. 1978, p. 6.

<sup>716</sup> F. HENRIQUE debate política nas ruas. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.110, 2 nov. 1978, p. 5. Os atores que participaram dessa caminhada em específico eram Regina Duarte e Ney Latorraca. Nessa mesma edição da FSP, encontramos, pela primeira vez, uma propaganda eleitoral de candidato às eleições: tratava-se do candidato Herbert Levy, da Arena, para a Câmara dos Deputados. Sua propaganda constava de sua foto, seu número, seu nome, o nome da legenda e para o quê ele concorria. (mesma edição, p. 17). Outro candidato que apareceu na edição foi Cunha Bueno (p. 23). A campanha, porém, parecia ser cansativa. Uma nota indicou o “comentário feito sábado pelo professor Fernando Henrique Cardoso, quando estava desolado, sentado num banco da praça Padre Bento, no Pari, ao lado do cantor Antônio Marcos: “Não é cabível isso. Um candidato ao Senado da República fazendo função de vereador só por causa dessa lei”. O comentário, naturalmente, visava a Lei Falcão” (LEI incabível. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.113, 5 nov. 1978, p. 3).

<sup>717</sup> INTELLECTUAIS cariocas apóiam F. Henrique. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.112, 4 nov. 1978, p. 4. “O manifesto é assinado pelas atrizes Sônia Braga, Norma Benguel, Fernanda Montenegro, Ítala Nandi e Beth Faria; pelos atores Hugo Carvana, Fernando Torres, Daniel Filho e Mário Lago; pelos compositores Francisco Buarque de Holanda, Caetano Veloso e Sérgio Ricardo; pelos humoristas Chico Anísio, Jaguar e Ziraldo; pelos cineastas Arnaldo Jabor, Cacá Diegues, Antônio Carlos Fontoura, Joaquim Pedro de Andrade, Mário Carneiro e Leon Hirszman; pelos poetas Ferreira Gullar e Felix de Athaide; pelos escritores Hélio Pelegrino e Mário Pedrosa; pelo antropólogo Darcy Ribeiro e pelo jornalista Sérgio Augusto e Zuenir Ventura.”

De Paris, o secretário-geral do Partido Comunista Brasileiro, Luís Carlos Prestes, assinou um manifesto em favor do MDB, que não agradou nem à Arena nem ao MDB, que emitiu diversas notas procurando desvincular-se do PCB.<sup>718</sup> Internamente ao MDB, havia uma rixa entre o então prefeito de Campinas, Francisco Amaral, e o ex-prefeito da cidade, Orestes Quércia, pois cada um apoiava um candidato diferente para o Senado. Amaral (o prefeito mais votado do País em 1976) apoiava Montoro, ao passo que Quércia, “embora discretamente, mobilizou sua máquina a favor de Fernando Henrique”.<sup>719</sup>

A uma semana do pleito, Franco Montoro anunciou, um tanto tardiamente, que tomaria “medidas judiciais contra a participação do governador eleito Paulo Maluf e outros arenistas em programas de televisão e rádio, ‘divulgando sistematicamente mensagens eleitorais da Arena’”. O senador estava acompanhado de Ulysses Guimarães, presidente nacional do MDB. Ele denunciou publicamente que “a Arena, verificando que vai perder as eleições, está burlando a lei que ela própria criou”. Ulysses evidenciou “flagrante discriminação contra o MDB, já que ministros, governadores e outros arenistas estão ocupando os canais de TV para propaganda eleitoral”.<sup>720</sup>

Essa falha de fiscalização pela Justiça Eleitoral não passou despercebida pelos comentaristas políticos. Em sua coluna diária, Luiz Alberto Bahia<sup>721</sup> disse ser lamentável a situação porque “vem comprovar o grau de hegemonia ditatorial do Executivo sobre os demais poderes da República.” Luiz Alberto condenou a atuação da Justiça Eleitoral (“[a]parentemente só os juízes da Justiça Eleitoral não viram e não ouviram a infração da lei”), que, embora rigorosa, não fiscalizou em tempo hábil “para impedir que os dois presidentes da República e mais governadores, saindo e entrando no poder, ignorassem notoriamente a lei em discursos e manifestações de nítido caráter eleitoral através dos citados veículos de comunicação.” O colunista temia que, feita a advertência

<sup>718</sup> LIDERANÇAS da Oposição recebem mal o manifesto. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.113, 5 nov. 1978, capa.

<sup>719</sup> O MDB dividido em seu maior reduto. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.113, 5 nov. 1978, capa.

<sup>720</sup> MONTORO vai à Justiça contra Maluf na TV. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.115, 7 nov. 1978, capa. O senador baseou-se na Lei Etelvino Lins, que limitava a propaganda eleitoral ao horário gratuito a que os partidos têm direito nos meios de comunicação. Sua alegação era que Maluf exasperava desse prazo ao conceder entrevistas ao rádio e à televisão fazendo propaganda política para a Arena. Para Montoro, a principal punição será política, “isto é, a desmoralização de uma fraude de um homem que se pretende governador do Estado”. O senador também “declarou-se indignado com a presença dos arenistas nos meios de comunicação eletrônicos, lembrando que os partidos estão impedidos, pela Lei Falcão, de divulgar mensagens pela TV e pelo rádio. Disse que o presidente Geisel e o general Figueiredo também estão utilizando esses meios para pedir votos para a Arena, e insinuou que poderá estender a eles as medidas judiciais que pretende tomar”.

O TRE-SP, por unanimidade, decidiu arquivar as representações de Franco Montoro contra Paulo Maluf.

<sup>721</sup> Luiz Alberto Ferreira Bahia começou sua carreira jornalística no Correio da Manhã, em 1945. Foi assessor político de San Tiago Dantas, no governo João Goulart. Em 1969, tornou-se editorialista de O Globo. Complementou os estudos em Harvard, defendendo tese sobre soberania. Em 1973, tornou-se editor de opinião do Jornal do Brasil, onde assinava uma coluna política. De 1977 a 1992, trabalhou na FSP em várias funções, sendo que, entre 1977 e 1980 assinava uma coluna diária (fonte: CPDOC. Luís Alberto Bahia. Disponível em: <https://www18.fgv.br/CPDOC/acervo/dicionarios/verbete-biografico/luis-alberto-ferreira-bahia>, acesso em 27 mar. 2024).

pelo TSE na véspera da campanha eleitoral, não fosse possível avaliar devidamente que efeitos teria tido a manifestação dos arenistas na imprensa televisiva sobre a campanha de deputados e senadores.<sup>722</sup>

Sobre esse tema, já comentamos que a Arena tinha à sua disposição as campanhas institucionais do governo, as quais, exaltando as realizações do regime militar, propunham-se a socorrer a legenda nas urnas.<sup>723</sup> Britto aponta outras modalidades de participação governamental na campanha da Arena, como obras de última hora, apoio logístico a candidatos, governadores recém-eleitos configurando-se em cabos eleitorais emprestando seu prestígio e discursos a candidatos, sobretudo nos redutos interioranos onde a Arena se fazia mais forte, mas sem dispensar a força eleitoral de Geisel.<sup>724</sup>

Entretanto, há opiniões contrárias sobre a força dos políticos da Arena na campanha de 1978. Rafael Madeira afirma que os prefeitos e governadores da Arena não atuaram na campanha dos candidatos ao Senado de seu partido, o que pode explicar a diferença gritante de votos.<sup>725</sup> Essa conclusão se coaduna com a análise de Tércio Sampaio, para quem “o crescimento do MDB forçou uma ruptura na omissão funcional, pois a oposição começou a exigir participação real na política, o que implicaria um ataque direto ao modelo institucional vigente em que o Congresso é um poder sem poderes”.<sup>726</sup> Até 1974, a Arena trabalhava por omissão, por um não-agir, confortável em saber que as eleições estavam garantidas pelo governo e pela máquina institucional, enquanto o MDB estava enfraquecido, e mesmo desestimulado, a se organizar para agir politicamente. Após esse marco eleitoral,<sup>727</sup>

[...] a eleição readquire uma importância paradoxal: ela é base para uma reivindicação de maior atuação do Legislativo, reivindicação esta que pode levá-los [Arena e MDB] à sua eliminação funcional, porque exige partidos que não se omitam e os atuais foram criados para cumprir uma omissão funcional.

Com o fim da campanha eleitoral pelo rádio, televisão, comícios e vias públicas no sábado, 12 de novembro, as páginas do jornal encheram-se de análises e mesas-redondas entre os

---

<sup>722</sup> BAHIA, Luiz Alberto. Voto pela legalidade. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.122, 14 nov. 1978, p. 2.

<sup>723</sup> KINZO, Maria D'Alva Gil. **Oposição e Autoritarismo**. Gênese e trajetória do MDB (1966-1979). São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988, p. 201-202.

<sup>724</sup> BRITTO, Luiz Navarro de. As eleições legislativas de 1978. In: **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte: Minas Gerais, n. 51, jul. 1980, p. 22.

<sup>725</sup> MADEIRA, Rafael Machado. Dinâmica eleitoral e partidária em um contexto ditatorial: a relação entre elites políticas e o regime (1965-1979). In: **Revista de Ciências Sociais**, Fortaleza, v. 47, n. 2, jul./dez. 2016, p. 150.

<sup>726</sup> FERRAZ Jr., Tércio Sampaio. As eleições de 1978: renasce a importância do voto? In: **As eleições nacionais de 1978**. Brasília: Ed. Fundação Milton Campos, 1979, v. 1: estudos nacionais, p. 54.

<sup>727</sup> FERRAZ Jr., Tércio Sampaio. As eleições de 1978: renasce a importância do voto? In: **As eleições nacionais de 1978**. Brasília: Ed. Fundação Milton Campos, 1979, v. 1: estudos nacionais, p. 54.

candidatos. Também ficaram lotadas das campanhas dos candidatos, com foto, nome e número, às vezes uma breve biografia, conforme permitido pela Lei Falcão.

Montoro insistia em brigar com Maluf. Quércia exigiu direito de resposta após supostas críticas de Maluf feitas em um programa de entrevistas. Acusações, difamações e brigas ocorriam entre arenistas e emedebistas<sup>728</sup> e até entre candidatos do mesmo partido. Na reta final das eleições, valia tudo para atrair um eleitorado que parecia menos empolgado que em 1974.

Em sua última caminhada eleitoral por Campinas, onde não tinha o apoio do prefeito Francisco Amaral, FHC percorreu o centro da cidade, acompanhado do senador Orestes Quércia e de artistas, candidatos e cidadãos que se juntaram ao grupo. FHC insistiu para que votassem nele, “porque Montoro já se considera eleito”, e explicou que fazia o passeio “porque o governo não deixa a gente falar no rádio e na TV.”<sup>729</sup>

A dois dias das eleições, no último comício do MDB no estado de São Paulo, promovido em Osasco para 15 mil pessoas, quase todos os candidatos tomaram o microfone para falar durante poucos minutos, sob aplausos. Artistas, cabos eleitorais e dirigentes sindicais também subiram ao palanque. O público era majoritariamente formado de trabalhadores, que seguravam placas com dizeres como “Fim do arrocho salarial”, “Por um Brasil operário”, e entoavam coro de “abaixo a ditadura, o povo no poder.”

Lula apresentou-se como “eleitor e não como presidente do Sindicato dos Metalúrgicos” e foi o único orador que se referiu as mulheres como “companheiras trabalhadoras”. Acrescentou que “[t]odos devem ter a certeza de que um dia os trabalhadores vão governar o País”, conclamando a classe a darem um “basta ao governo” no dia 15 de novembro. Orestes Quércia, na função de coordenador de campanha, proferiu as seguintes palavras de confiança ao terminar seu discurso:<sup>730</sup>

---

<sup>728</sup> Cláudio Lembo, candidato a senador pela Arena, vinha criticando FHC, dizendo que ele foi criado nas elites em Paris e que nas eleições se diz popular. Cardoso então respondeu: “Eu não fui criado em Paris. Apenas vivi lá, porque era onde eu podia trabalhar para sobreviver”. A EXPLICAÇÃO. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.123, 15 nov. 1978, p. 3.

<sup>729</sup> “MONTORO é pretensioso”. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.120, 12 nov. 1978, p. 7.

A estratégia de FHC era ser eleito com o maior número de votos e, assim, Franco Montoro seria seu suplente, caso tivesse votação superior ao candidato da Arena, Cláudio Lembo.

Alguns artistas que participaram da caminhada foram Regina Duarte (apelidada de “a namoradina da democracia do Brasil”, a atriz deixou claro que queria modificar a situação dos trabalhadores e votava por um país “menos castrado, menos pobre, menos miserável, menos censurado”), Gianfrancesco Guarnieri, Eva Vilma, Lima Duarte e o locutor de futebol Osmar Santos (ele “apóia o garoto Fernando Henrique porque ele está com a bola toda. Marque um gol com seu voto, votando em Fernando Henrique para senador”, dizia ele no microfone portátil).

<sup>730</sup> Lula continuou elogiando FHC, ao dizer que, “[s]e estou aqui nesse palanque é por causa de um homem chamado Fernando Henrique Cardoso. Votando nele daremos o primeiro passo para alcançarmos a liberdade.” MDB reúne 15 mil no centro de Osasco. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.121, 13 nov. 1978, p. 5.

Votar no MDB significa votar na esperança de melhores dias. Significa condenar a Arena, composta por uma corte de badaladores e desfibrados, que ao invés de procurar servir ao povo prefere obedecer às ordens de seus patrões, os responsáveis pelo sistema que sacrifica e humilha o povo brasileiro.

Com o encerramento da campanha geral do MDB no estado de São Paulo, reparamos o quanto eles estavam comprometidos em conquistar os votos do contingente de trabalhadores que ainda estavam em dúvida se votariam em Franco Montoro ou em FHC.

### 3.5 O pleito em 15 de novembro e os seus resultados

Entre as 8 horas e as 17 horas do dia 15 de novembro de 1978, os 46 milhões de eleitores brasileiros foram escolher seus candidatos para o Congresso Nacional e para as Assembleias Legislativas de cada Estado. Para o Senado Federal em São Paulo, caso fosse eleito um senador do MDB, “o segundo candidato a senador mais votado do mesmo partido será automaticamente o primeiro suplente. E o suplente do candidato a senador mais votado será o segundo suplente”, pois o MDB se organizou segundo o sistema das sublegendas. A apuração no Estado deveria se encerrar em três dias, a contar do dia 16 de novembro, de acordo com o TRE-SP.<sup>731</sup>

Se na EC-1 nada constava quanto à obrigatoriedade do voto, o Código Eleitoral previa, em seu artigo 6º, que “o alistamento e o voto são obrigatórios para os brasileiros de um e outro sexo”, e trazia algumas exceções. Mas o eleitor que deixasse de votar podia apresentar justificativas. Portanto, era necessário convencer o eleitor a sair de casa e depositar o voto na urna. Assim fez este sincero editorial da Folha de S. Paulo do dia 15 de novembro:<sup>732</sup>

É evidente que este pleito, em si, mudará pouca coisa. O oficialismo já fez aprovar, por meio da maioria de que dispõe na atual legislatura do Congresso Nacional, dispositivos que asseguram interferência mínima dos resultados das urnas sobre os mecanismos decisórios ou mesmo homologatórios. Para isso foram inventados os “biônicos”, por exemplo. Mas é também evidente que se o eleitor ficar em casa, vendo tv, nada mudará. Por menores que sejam os resultados efetivos das eleições em favor da população, haverá conquistas em termos de consciência política, de isolamento das propostas autoritárias, de exercício de participação, ainda que restrita. Além disso, o eleitorado tem, hoje, condições de eleger bancadas altamente representativas e qualificadas. Basta saber escolher.

Encerrado o pleito eleitoral, a pesquisa de boca de urna encomendada pela Folha apontou que a oposição tinha mais de 70% dos votos em São Paulo (capital). Para a Senadoria, a votação

<sup>731</sup> COM a palavra, 46 milhões. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.123, 15 nov. 1978, capa.

<sup>732</sup> A NOSSA vez. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.123, 15 nov. 1978, p. 2.

estava mais ou menos assim distribuída, em ordem de preferência do eleitorado: Franco Montoro (40%), Fernando Henrique (20%), Cláudio Lembo (17%).<sup>733</sup>

A apuração em São Paulo duraria ainda alguns dias.<sup>734</sup> As eleições do dia 15 ocorreram tranquilamente, com poucos eventos marcantes logo nos primeiros dias e poucas notícias de crimes eleitorais, com apenas uma grande crítica: a sujeira deixada por candidatos que lançaram santinhos e deixaram cartazes colados nas vias e paredes da cidade.

Finalmente, seis dias depois da votação, o desembargador Bomfim Torres, do TRE-SP, presidente da comissão apuradora, anunciou os números finais das eleições no Estado de São Paulo. Franco Montoro foi reeleito e Fernando Henrique Cardoso ficou em segundo lugar, eleito, portanto, suplente de Montoro. “O MDB obteve ainda 37 das 55 cadeiras de deputado federal em disputa [...]. E conquistou dois terços, mais um, dos lugares na Assembléia Legislativa [...]. Com essa maioria, a bancada emedebista poderá derrubar quaisquer vetos do futuro governador Paulo Maluf.”<sup>735</sup>

Tendo os resultados finais em mãos, bastava aos eleitos aguardarem a diplomação, conforme as regras do Código Eleitoral. Todavia, a lisura na contagem dos votos das eleições foi contestada tanto pela Arena quanto pelo MDB. “A suspeição quanto à lisura nas apurações é levantada em quase todos os Estados – inclusive São Paulo [...]”<sup>736</sup>

<sup>733</sup> OPOSIÇÃO tem mais de 70% na Capital. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.124, 16 nov. 1978, capa.

<sup>734</sup> Enquanto os resultados eram esperados, algumas análises já eram elaboradas, como a possibilidade da criação de um partido trabalhista mais ligado aos sindicatos e empresas do que ao Estado (o que já era pensado desde as greves do ABC e Diadema, a bem dizer); ou as seguintes reflexões de Vamireh Chacon:

“Por outro lado, ninguém se iluda, haverá sempre lugar para um grande partido da ordem, catalisando o pólo conservador, apesar de este também precisar renovar-se diante dos desafios surgidos, inéditos no passado brasileiro. Desde quando se devem considerar as vitórias de Franco Montoro, ou de Tancredo Neves, como sendo contestatórias? É bem verdade que alguns intelectuais começaram a tomar o elevador, descendo da cobertura para o porão, como o Fez Fernando Henrique Cardoso em São Paulo, enquanto não apareceram no Rio de Janeiro os candidatos capazes de ocupar outros tantos espaços vagos, deixados pelas cassações de Márcio Moreira Alves ou Lisâneas Maciel” (CHACON, Vamireh. O efeito bumerangue. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.127, 19 nov. 1978, p. 3).

Getúlio Bittencourt, por sua vez, destacou os trabalhadores como novos atores políticos, ao comentar que “a classe operária de São Paulo está hoje na vanguarda da política, firmando-se como um ator com peso comparável ao do Exército e ao da Igreja, sobretudo através do movimento grevista”. Continuou o articulista:

“Os trabalhadores superaram a barreira do medo, que durante 14 anos conteve suas reivindicações, e tendem a conquistar novos espaços na medida mesmo em que o País se industrializa e se urbaniza”. Não à toa, o “senador Montoro procura destacar, na fixação de sua imagem, os aspectos que o ligam aos trabalhadores”. E, “caso consiga aliar-se a Fernando Henrique Cardoso, o senador Montoro estará muito bem situado nesse setor vital da sociedade brasileira hoje, somando sua presença na memória das bases e o charme das idéias novas do seu suplente, capaz de conquistar as lideranças emergentes do sindicalismo desvinculado do peleguismo” (BITTENCOURT, Getúlio. Resultados revelam peso do voto dos trabalhadores. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.127, 19 nov. 1978, p. 11).

<sup>735</sup> ESTES são os eleitos. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.130, 22 nov. 1978, capa. FHC conquistou 13,98% dos votos, enquanto Cláudio Lembo teve 13,47%, ou seja, por uma margem mínima de diferença não se teria FHC como suplente de Montoro no Senado Federal.

<sup>736</sup> TODA a corrupção eleitoral será contada ao País. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.134, 26 nov. 1978, capa. Os políticos denunciavam que o número real de votos divergia do divulgado pelo TSE. “O senador arenista Acioli Filho (Arena-PR) entende que as eleições do dia 15 se assemelham às da República Velha – numa alusão à corrupção política que marcou aquele período e veio a provocar a Revolução de 30”. Realmente, houve recontagem de votos

### 3.6 Análises sobre os resultados eleitorais de 1978

Para Kinzo, o MDB foi o grande perdedor nas eleições de 1978, sobretudo diante de todo o arcabouço jurídico arquitetado por Geisel para controlar o processo eleitoral sem lhe retirar a aparência democrática.<sup>737</sup> Enquanto a Arena elegeu 15 cadeiras no Senado, o MDB conseguiu oito.<sup>738</sup> O partido governista obteve 55% da Câmara dos Deputados, garantindo a maioria nas duas casas congressuais. No cômputo total dos votos para o Senado, não se pode deixar de notar a discrepância entre o voto popular e o resultado eleitoral. O MDB venceu a Arena por uma margem de mais de quatro milhões de votos no total, contudo ficou com menos cadeiras no Senado. Essa quantidade de votos se equiparou na votação para a Câmara, o que se explica pelas regras de contagem de votos proporcionais e majoritários.<sup>739</sup>

Tércio Sampaio, em texto escrito em 1979, ainda no calor dos resultados eleitorais, concordou em parte com essa análise. Ele afirmou que, em termos de votos, realmente o MDB ganhou com folga no Senado e perdeu por pouco na Câmara. Já em termos estaduais, a legenda ganhou em “regiões urbanas, desenvolvidas, perdeu em zonas rurais, subdesenvolvidas”,<sup>740</sup> uma tendência já observada em outras eleições, nas quais a Arena costumava ganhar em zonas onde o oligarquismo e o clientelismo vigorava antes de 1964, como nos Estados no Norte e do Nordeste.

O estudo de Braz José de Araújo sugere um outro olhar, com foco no Estado de São Paulo. Ele explica a grande porcentagem de votos nulos e brancos pela “insatisfação geral do eleitorado, sobretudo do eleitorado arenista”, pois a candidatura única de Cláudio Lembo não empolgou tanto o eleitorado quanto a Arena pensou que iria.<sup>741</sup>

As mudanças na legislação eleitoral, que mantiveram sob controle do Estado o processo político brasileiro e englobaram a Lei Falcão e o Pacote de Abril, foram positivas para a Arena e, em última instância, para o governo. O uso de sublegendas na disputa senatorial foi uma artimanha

no Acre e em uma ou outra urna em outros Estados. Porém, dizer que as eleições de 1978 foram as mais corruptas desde a República Velha não passa de exagero, pois não há nenhuma menção na literatura especializada acerca de corrupção eleitoral no período. Isso é tão verdade que, em São Paulo, o TRE rejeitou praticamente todos os recursos apresentados por candidatos que pediram a recontagem de votos. O juiz Teotônio Negrão disse que os recursos não passavam de “sonhos, ilusões desfeitas de candidatos que imaginaram ter grandes votações” (TRE-SP rejeita os recursos de 16 candidatos. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.137, 29 nov. 1978, p. 6.

<sup>737</sup> KINZO, Maria D'Alva Gil. **Oposição e Autoritarismo**. Gênese e trajetória do MDB (1966-1979). São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988, p. 201.

<sup>738</sup> Em 1978, a renovação do Senado Federal era de 2/3, sendo que 1/3 das cadeiras iria para os senadores “biônicos”, escolhidos pelo Colégio Eleitoral.

<sup>739</sup> KINZO, Maria D'Alva Gil. **Oposição e Autoritarismo**. Gênese e trajetória do MDB (1966-1979). São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988, p. 201.; SANTOS, Roberto Ramos. Estado autoritário e processo eleitoral brasileiro (1974-1985). **Textos e Debates**, v. 1, n. 1, 2012, p. 55.

<sup>740</sup> FERRAZ Jr., Tércio Sampaio. As eleições de 1978: renasce a importância do voto? *In: As eleições nacionais de 1978*. Brasília: Ed. Fundação Milton Campos, 1979, v. 1: estudos nacionais, p. 53.

<sup>741</sup> ARAÚJO, Braz José de. As eleições de 1978 em São Paulo. *In: As eleições nacionais de 1978*. Brasília, Ed. Fundação Milton Campos, 1979, v. 2: estudos regionais, p. 462.

legislativa que garantiu ao partido governista a maioria naquela casa legislativa e acomodou as diversas facções divergentes que integravam a legenda. Por sua vez, as limitações feitas à propaganda eleitoral pela Lei Falcão colocaram os emedebistas em desvantagem, pois a campanha em rádio e televisão fora uma das estratégias que lhes havia garantido o êxito em 1974.<sup>742</sup>

Houve críticas<sup>743</sup> contra as medidas autoritárias do regime militar, como quando se notou que a Lei Falcão, em 1978, foi pior para a oposição do que para a Arena, pois esta conseguia escapar aos limites da lei, e uma das formas era pela suposta prestação de contas em rede televisiva.<sup>744</sup>

Por mais que o regime militar tenha se empenhado em manejar a legislação eleitoral a seu favor, não foi capaz de evitar “que o MDB confirmasse mais uma vez sua força nas urnas, particularmente nas áreas mais urbanizadas e industrializadas do país”.<sup>745</sup> Aliás, foi notável o crescimento do MDB, sobretudo nas eleições majoritárias para o Senado Federal, desde o advento do bipartidarismo até 1974, ocasiões em que o “inconformismo urbano sufraga o MDB quando não se homizia na abstenção, no voto nulo ou em branco”.<sup>746</sup> No Senado, em 1978, o MDB ganhou as cadeiras de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Goiás e Paraíba.

O MDB também havia conquistado maior apoio eleitoral em áreas urbanizadas dos estados menos desenvolvidos das regiões Norte e Nordeste. Para Maria D'Alva Gil Kinzo, “o reduto eleitoral da Arena se havia reduzido às áreas de base rural, onde o clientelismo e todas as outras formas de controle do voto continuavam a exercer papel decisivo na definição das eleições”.<sup>747</sup> O trunfo do MDB foi articular sua campanha em torno de temas políticos, com conscientização democrática, bem como em torno de problemas sociais. Portanto, a estratégia da legenda foi atingir a maior quantidade de eleitores possível, dos conservadores aos mais sindicalistas.

Miguel Reale, à época, comentou que, nas eleições paulistas, esse fenômeno também foi observado, “onde o MDB se dividiu para outorgar sublegenda a Fernando Henrique Cardoso, intelectual de esquerda, representante menos do proletariado do que da classe média encabeçada

<sup>742</sup> KINZO, Maria D'Alva Gil. **Oposição e Autoritarismo**. Gênese e trajetória do MDB (1966-1979). São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988, p. 201.

<sup>743</sup> Essas críticas poderiam vir de qualquer pessoa, seja da Arena ou do MDB. Vejamos a seguinte nota da Folha de S. Paulo: “O MDB, por seus porta-vozes no Congresso, aplaudiu o governador Paulo Egídio (Arena-SP) em suas críticas ao autoritarismo arbitrário. A Arena, por sua cúpula, critica Magalhães Pinto por ter sido um dos signatários do AI-5. É o que se tem lido no noticiário político dos últimos dias. A política é realmente algo difícil de se entender.” (APOIO e crítica. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.973, 18 jun. 1978, p. 3)

<sup>744</sup> O CALOR oficial. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 17.972, 17 jun. 1978, p. 2.

<sup>745</sup> KINZO, Maria D'Alva Gil. **Oposição e Autoritarismo**. Gênese e trajetória do MDB (1966-1979). São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988, p. 202.

<sup>746</sup> BRITTO, Luiz Navarro de. As eleições legislativas de 1978. In: **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte: Minas Gerais, n. 51, jul. 1980, p. 10.

<sup>747</sup> KINZO, Maria D'Alva Gil. **Oposição e Autoritarismo**. Gênese e trajetória do MDB (1966-1979). São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988, p. 202; BRITTO, Luiz Navarro de. As eleições legislativas de 1978. In: **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte: Minas Gerais, n. 51, jul. 1980, p. 11.

por literatos e artistas, gente do rádio e da televisão, estudantes e professores”, exame feito à exaustão em páginas precedentes. Reale complementou seu comentário ao expor que “nem mesmo no caso da candidatura de Fernando Henrique Cardoso houve clara definição ideológica. [...] o que predominou foram afirmações genéricas capazes de refletir todo o arco-íris do atual ‘esquerdismo’.”<sup>748</sup>

Dentre esses setores “mais à esquerda”, estavam os trabalhadores, com quem FHC havia se aliado por meio de seu candidato a suplente, Maurício Soares de Almeida. Como vimos, Fernando Henrique tinha grande apoio dos intelectuais e da grande imprensa, e aliou-se aos trabalhadores para angariar votos dessa parcela do eleitorado. Luís Inácio da Silva, o Lula, era presidente do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC e Diadema e apoiou pessoalmente o candidato.

Alguns analistas comentaram sobre as despesas de campanha e sobre a corrupção eleitoral. Embora esses temas estejam fora do escopo da nossa pesquisa, vale escrever dois parágrafos a respeito. O mais importante é que as restrições impostas pela Lei Falcão encareceram a campanha tanto de arenistas quanto de emedebistas, tornando essa “a campanha mais dispendiosa que já se viu.”<sup>749</sup>

A prestação de contas perante a Justiça Eleitoral não passava de mera formalidade; mesmo assim, ela revelou um excesso de gastos em geral, o que ia contra a ideia da legislação eleitoral que visava democratizar a campanha e coibir o abuso do poder econômico, dentre outros princípios.<sup>750</sup> Não era fácil a arrecadação de fundos de campanha: como vimos, FHC contou com a ajuda da venda de gravuras doadas por artistas.

O resultado das votações para Franco Montoro e Fernando Henrique, respectivamente eleitos senador e suplente,<sup>751</sup> sugeriu o seguinte: “o eleitorado emedebista prestigia amplamente a

<sup>748</sup> REALE, Miguel. Ideologias políticas nas eleições de 1978. *In: As eleições nacionais de 1978*. Brasília: Ed. Fundação Milton Campos, 1979, v. 1: estudos nacionais, p. 25-26. Vale ressaltar que a opinião de Miguel Reale foi elaborada logo após as eleições de 1978, e que ele era partidário do regime militar. Portanto, sua opinião poderia estar enviesada devido ao pouco tempo de análise e à suas convicções políticas. Poucas páginas depois dessa citação, ele comentou o seguinte, ao ressaltar o mérito da industrialização brasileira sob os militares: “Também sob esse prisma, o que se iniciou em 1964 foi um novo modo de colocar os assuntos da sociedade e do Estado, tornando possíveis e mesmo imprescindíveis discriminações ideológicas, em função dos esquemas e modelos econômico-sociais do neocapitalismo” (*idem*, p. 29, grifo nosso).

<sup>749</sup> MIYAMOTO, Shiguenoli. Eleições de 1978 em São Paulo: a campanha. *In: LAMOUNIER, Bolívar (org.). Voto de desconfiança*. Eleições e mudança política no Brasil: 1970-1979. São Paulo: Editora Vozes Ltda. e CEBRAP, 1980, p. 160;

<sup>750</sup> MIYAMOTO, Shiguenoli. Eleições de 1978 em São Paulo: a campanha. *In: LAMOUNIER, Bolívar (org.). Voto de desconfiança*. Eleições e mudança política no Brasil: 1970-1979. São Paulo: Editora Vozes Ltda. e CEBRAP, 1980, p. 160-164.

<sup>751</sup> Fernando Henrique foi eleito suplente em razão das regras da Lei das Sublegendas. Como ele foi inscrito na sublegenda do MDB, para angariar votos para o partido, com a eleição de Franco Montoro, que teve mais votos, de acordo com a redação do artigo 6º do Decreto-lei nº 1.541/77, “os candidatos a senador em sublegenda do partido, não eleitos, serão considerados suplentes do senador eleito, de acordo com a ordem decrescente de votação”. Essa era a situação de FHC. Quando Montoro elegeu-se governador por São Paulo, em 1982, FHC assumiu sua cadeira de titular no Senado Federal.

atuação política de Franco Montoro [reeleito senador] e abre espaço para a atuação de forças novas”, além de constatar que “parte expressiva do eleitorado de Fernando H. Cardoso [...] estaria situada no interior das camadas médias urbanas”, enquanto “os trabalhadores, em geral, deram amplo apoio à candidatura de Franco Montoro”.<sup>752</sup>

As eleições de 1978 e as experiências do MDB tanto na articulação política no Congresso quanto na campanha eleitoral colocaram em evidência como o partido padeceu ao confrontar o governo para acelerar o processo de liberalização do regime. Por um lado, Geisel tinha concebido um aparato jurídico eficaz para impedir que a oposição tivesse um mínimo de articulação política e garantir o total controle sobre o processo de distensão gradual e segura.<sup>753</sup>

Por outro, o MDB não soube mobilizar a população em torno das campanhas pela Constituinte e pela Frente Nacional de Redemocratização, seja pelas dificuldades discutidas anteriormente, seja pelas limitações das próprias campanhas: ausência de objetivos definidos, organização e consenso entre os envolvidos e, sobretudo, as medidas institucionais preventivas. Outro motivo apontado foi o descolamento entre os movimentos de sociedade civil emergentes naqueles anos de 1977-1978 e o MDB, que não soube capturar esses movimentos, nem se associar a eles para criar uma oposição consistente contra o regime militar.<sup>754</sup>

Em outra vertente de análise, a votação para o Senado, com a grande quantidade de votos para o MDB, transmitiu ao governo o sentimento geral do eleitorado paulista quanto à situação do país, em caráter plebiscitário. Conforme Lamounier, a supressão das eleições diretas em simultâneo à imposição do sistema bipartidário no AI-2 “tornou perfeitamente nítido para a maioria do eleitorado urbano que seu voto não mais se destinava a substituir os principais ocupantes do poder, nem mesmo a exercer de maneira direta alguma pressão sobre a administração local”, mas passou a transmitir esse julgamento sobre os rumos da administração pública.

Para Maria D’Alva Gil Kinzo “os únicos eventos que reuniram todas as forças de oposição ao redor de um único objetivo foram as eleições”.<sup>755</sup> Foram acontecimentos nos quais o MDB capitalizou o apoio eleitoral e, com apoio da sociedade civil, conseguiu equilibrar-se com o regime nas urnas. Foi o que revelaram os resultados eleitorais para o Congresso Nacional. Nas eleições proporcionais, as medidas de controle conseguiram conter o número de deputados eleitos pelo

---

<sup>752</sup> ARAÚJO, Braz José de. As eleições de 1978 em São Paulo. In: **As eleições nacionais de 1978**. Brasília, Ed. Fundação Milton Campos, 1979, v. 2: estudos regionais, p. 463.

<sup>753</sup> KINZO, Maria D’Alva Gil. **Oposição e Autoritarismo**. Gênese e trajetória do MDB (1966-1979). São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988, p. 202.

<sup>754</sup> KINZO, Maria D’Alva Gil. **Oposição e Autoritarismo**. Gênese e trajetória do MDB (1966-1979). São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988, p. 202-204.

<sup>755</sup> KINZO, Maria D’Alva Gil. **Oposição e Autoritarismo**. Gênese e trajetória do MDB (1966-1979). São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988, p. 204.

MDB, que teriam conquistado uma pequena maioria sem o Pacote de Abril;<sup>756</sup> nas eleições majoritárias, por sua vez, mesmo com a existência dos senadores biônicos, a legenda de oposição conseguiu expressiva votação, embora sem conquistar tantas cadeiras.<sup>757</sup> David Fleischer, por seu turno, registrou que o Pacote de Abril foi necessário para garantir a maioria de cadeiras para a Arena no Senado Federal pela votação; sem a figura do senador biônico, o MDB teria garantido a maioria das cadeiras naquela casa legislativa.<sup>758</sup>

A diplomação de Franco Montoro como senador e de seus suplentes Fernando Henrique Cardoso e Roberto Magalhães foi realizada pelo TRE-SP no último dia de novembro de 1978. Além deles, o Tribunal Regional Eleitoral diplomou os deputados estaduais e federais eleitos. Entrevistado, Montoro disse que trabalharia unido a FHC em Brasília e lembrou dos trabalhadores e bairros operários que teriam ajudado em sua reeleição. Por sua vez, FHC lembrou que estava exilado no Chile, motivo pelo qual não entrou antes no MDB, mas que participou da campanha eleitoral do partido em 1974, escrevendo o programa da oposição.<sup>759</sup>

### 3.7 Breves conclusões

Tentamos apresentar um breve panorama das eleições de 1978, com foco no pleito senatorial. Embora historiadores, cientistas políticos e até mesmo o próprio Senado Federal considerem 1974 como o ano mais importante daquela fase da ditadura, que se iniciou com Ernesto Geisel e terminou com João Baptista Figueiredo no Executivo militar, para os objetivos desta tese 1978 é o ano de maior ebulição político-jurídica.

Claro que não desprezamos 1974, pois este é o ano a partir do qual o governo e a Arena se movimentaram para criar soluções com o objetivo de se manterem no poder. Essas soluções foram manipulações na legislação eleitoral para silenciar a propaganda do MDB – e, em consequência, a da Arena também – ou garantir uma confortável cadeira no Senado para a legenda governista.

A Lei Falcão e o Pacote de Abril asseguraram algumas cadeiras no Congresso Nacional para a Arena, mas o MDB, com a força conquistada desde 1974, conquistou seus congressistas

---

<sup>756</sup> FLEISCHER, David F. Renovação política – Brasil 1978: eleições parlamentares sob a égide do “pacote de abril”. In: **Revista de Ciência Política**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 2, maio/ago. 1980, p.81.

<sup>757</sup> ARAÚJO, Braz José de. As eleições de 1978 em São Paulo. In: **As eleições nacionais de 1978**. Brasília, Ed. Fundação Milton Campos, 1979, v. 2: estudos regionais, *passim*.

<sup>758</sup> FLEISCHER, David F. Renovação política – Brasil 1978: eleições parlamentares sob a égide do “pacote de abril”. In: **Revista de Ciência Política**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 2, maio/ago. 1980, p. 81.

<sup>759</sup> TRE diploma os eleitos e emedebistas pedem união. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.139, 1º dez. 1978, p. 4. Participaram da solenidade diversos juízes do TRE-SP que estiveram presentes no julgamento do acórdão de FHC, como Tomás Ferreira Rodrigues, Durval Pacheco de Matos, Júlio Ignácio Bonfim Pontes, Cornélio Vieira de Moraes Jr., Teotônio Negrão e Celso Neves, além do Procurador-Regional Eleitoral, José Brenha Ribeiro.

eleitos. A Arena percebeu que sua legislação excepcional lhe foi prejudicial. Evidenciando um classismo e um casuísmo típicos do regime militar, Geisel mostrou-se<sup>760</sup>

[...] “favorável a uma revisão da Lei Falcão que permita aos candidatos comparecerem ao rádio e à televisão para exporem as suas opiniões”, mas que “as distorções ocorridas em 1974” devem ser evitadas. [...] o presidente acha que, nas eleições de 1974, “muitas [pessoas] despreparadas tiveram acesso à televisão”.

Teotônio Vilela, que várias vezes apresentou comportamento contrário à própria legenda, após o resultado das eleições fez os seguintes comentários:<sup>761</sup>

O senador Teotônio Vilela, da Arena de Alagoas, afirmou ontem [24 de novembro], em visita que fez à Assembléia Legislativa de São Paulo, que “o governo está perplexo, embanado diante da reação da opinião pública manifestada nas urnas no dia 15 de novembro, já que diante de todas as medidas programadas para evitar que 1978 confirmasse 1974, a Nação manifestou-se contra o pacto de poder dominante, autoritário e militarista”.

O senador salientou que “o arbítrio fez do Poder uma propriedade privada, um objeto de estimação, e apesar da Lei Falcão, do pacote de abril, biônicos, e fixações de critérios eletivos, mesmo no Norte e Nordeste, onde houve predominância da Arena, as capitais e maiores cidades do interior se manifestaram dentro das mesmas inclinações do Sul do País”.

Em sua opinião, “chegamos agora à necessidade de perguntar se não é hora de se rever todo o processo revolucionário e marcar uma reorientação para a vida do País”.

Teotônio evidenciava, assim, com essa manifestação, sua concordância com o tão propalado, contudo pouco executado, projeto de distensão do general Ernesto Geisel, que iria passar a faixa para o último presidente do regime militar, João Batista Figueiredo, em 15 de março de 1979.

---

<sup>760</sup> “GEISEL é favorável a rever Lei Falcão”. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.137, 29 nov. 1978, p. 4.

<sup>761</sup> PARA Teotônio, pleito deixou o governo perplexo. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, n. 18.133, 25 nov. 1978, p. 5.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Voltando às questões iniciais desta tese, qual a importância das eleições em regimes autoritários? E por que esses regimes judicializam as eleições?

Lei Falcão e Pacote de Abril foram respostas normativas, inseridas na arquitetura legalista autoritária brasileiro, à vitória “expressiva e inesperada” do MDB em 1974.<sup>762</sup> Nos primeiros governos militares, a resposta do regime a essa vitória seria pela manutenção dos Poderes Legislativo e Judiciário com expurgos e cassações, servindo como controle da narrativa, para não se assumir como ditadura. Por sua vez, na segunda década de institucionalização do regime, sobretudo depois do AI-5, a resposta veio por meio de reformas políticas e medidas institucionais casuísticas, que garantissem o controle sobre as eleições de maneira autoritária, porém seguindo regras constitucionais e institucionais – um paradoxo já percebido em outros estudos.<sup>763</sup>

Além dessas duas medidas, outro instrumento integrou essa moldura institucional e igualmente ajudou na formatação do desenho do Congresso Nacional ao longo da década de 1970. Estamos falando da LC-5, que veio cumprir o seu papel de lei complementar, ou seja, fazer o artigo 151 da EC-1 ter plena eficácia.

Esse aparato legalista serviu como instrumento de legitimação do regime autoritário que vigorou no Brasil após o golpe civil-militar de 1964 e que perdurou por 21 anos. Serviu, também, como respostas normativas a situações que fugiram do domínio dos militares, os quais deveriam proceder a uma “correção de rumo” para manter o controle da sociedade e das eleições.

Quanto às eleições, foram usadas para convalidar o regime através de institutos típicos da democracia liberal, embora não fossem os únicos. Não à toa, uma das primeiras medidas dos militares, por meio do AI-1, foi determinar as eleições indiretas para a Presidência e Vice-Presidência da República, denotando a preocupação deles com o instituto. Como lembra Fleischer, a “Revolução” de 1964 foi supostamente feita para “preservar a democracia” dos ataques subversivos. Dessa forma, o novo governo estava comprometido em manter as aparências de uma democracia representativa.<sup>764</sup>

O regime militar conseguiu mudar a data de certas eleições para ajustá-las a algumas conveniências políticas, mas não se arriscaria a suspendê-las, pois nenhum regime político sobrevive sem o apoio e a cooperação das elites, cooptadas justamente nos períodos eleitorais,

<sup>762</sup> KOERNER, Andrei. Um Supremo coadjuvante: A reforma judiciária da distensão ao Pacote de Abril de 1977. *In: Novos estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 37, n. 1, p. 81–97, jan. 2018, p. 87.

<sup>763</sup> CÂMARA, Heloísa Fernandes. **STF na ditadura militar brasileira**: um tribunal adaptável? 2017. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, p. 50 e ss.

<sup>764</sup> FLEISCHER, David. Manipulações casuísticas do sistema eleitoral durante o período militar, ou como usualmente o feitiço se voltava contra o feiticeiro. *In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; D’Araújo, Maria Celina (orgs.). 21 anos de regime militar: balanços e perspectivas*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1994, p. 164.

marcados por mecanismos legais de controle eleitoral que selecionavam quem poderia concorrer e quem poderia votar.

Certamente, não estamos falando de eleições livres e justas, pois, ao longo do regime, os pleitos foram cada vez mais controlados pelos militares por meio de medidas casuísticas. Como bem colocou Ana Sofia Ferreira, “no fundo, as eleições realizavam-se porque o regime reconhecia-lhes funções essenciais na manutenção do seu poder.”<sup>765</sup> Na ponderação do regime, mesmo que o Congresso eleito sob intenso controle dos militares apresentasse dificuldades para a ditadura, era melhor do que mantê-lo fechado por muitos anos.

O Poder Judiciário contribuiu para a legitimação de regimes autoritários, sejam eles do passado como do presente, conferindo-lhes um “verniz de legitimidade legal”<sup>766</sup> e um certo grau de tolerância. Para isso acontecer de fato, as instituições do Poder Judiciário precisaram garantir algum grau de autonomia, uma certa liberdade para decidir, o que fez com que o regime autoritário sofresse algumas derrotas. Novamente, para os militares era melhor sofrer algumas derrotas do que suspender a atividade jurisdicional no país, para fins de legitimidade.

Consideramos que o discurso de *transição*, *distensão* ou *abertura* de Geisel, mais do que uma proposta de encaminhamento à transição para a democracia, traduzia um modo de controle do tempo e da forma da sua passagem de comando para o próximo general. Essa forma de controle incluiu reformar a legislação política quanto ao mandato presidencial; adiar as eleições diretas para governadores; modificar a legislação eleitoral para garantir maioria governista, sobretudo no Senado Federal. Ou seja, o conceito-chave, aqui, é *controle*: do tempo, da forma e da narrativa.

\* \* \*

Em Koselleck, o *espaço de experiência* é o conjunto de conhecimentos e tradições humanas que permanece, como conhecimento acessível, passível de ser descoberto ou redescoberto pela humanidade, e que nos constitui enquanto sociedade. O espaço de experiência limita o *horizonte de expectativas*, que vem a ser nossa possibilidade de futuro. Os dois conceitos estão em uma relação não estática, dinâmica, de intercomunicabilidade.

---

<sup>765</sup> FERREIRA, Ana Sofia Matos. O sistema eleitoral no Estado Novo: o papel do Presidente da República na estabilidade ou na ruptura do regime criado pela Constituição de 1933. In: **História: Revista da FLUP**. Porto: IV série, v. 9, n. 2, 2019, p. 66. A autora escreve sobre a ditadura em Portugal, mas as conclusões são aplicáveis ao Brasil.

<sup>766</sup> A expressão é de BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; FRANCISCO, Guilherme Ozório Santander; HORSTH; Henrique Severgnini. A erosão constitucional vista sob um enfoque judicial – como salvar a democracia em face dos tribunais em estados autoritários. In: CRUZ, Álvaro; CABRAL, Ana Luiza Novais; HORSTH; Henrique Severgnini; CHUEIRI, Vera Karam de (orgs.). **Erosão constitucional**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2022, p. 73.

O espaço de experiência da história constitucional brasileira é formado de singularidades e peculiaridades, como nos lembra Leonardo Barbosa. A formação, extinção e posterior recriação da Justiça e do Direito Eleitoral, com os seus usos e abusos, podem ser compreendidos como essas peculiaridades próprias da nossa história constitucional. Esse foi um dos motivos que nos levaram a estudar direito eleitoral no período da ditadura militar brasileira.

Esperamos que esta tese contribua, ainda que minimamente, para a melhor compreensão da história constitucional brasileira.

Lembramos, com Henry Rousso, que a “constituição da narrativa não é a etapa final – o livro de história [ou, no nosso caso, a tese] – a que se chega depois de acumulada a documentação; é intrínseca ao próprio procedimento daquele que interroga o passado”.<sup>767</sup> Em toda narrativa há falhas, erros, ausências – eles são inerentemente nossos.

---

<sup>767</sup> ROUSSO, Henry. O arquivo ou o indício de uma falta. (Tradução: Dora Rocha). in: **Estudos Históricos**, v. 17, p. 88.

## REFERÊNCIAS

ALENCASTRO, Luiz Felipe de. O golpe de 1964 e o voto popular. *In: Novos Estudos (CEBRAP)*, São Paulo, n. 98, mar. 2014, p. 5-11.

ALVES, Maria Helena Moreira. **Estado e oposição no Brasil (1964-1984)**. 2º ed. Petrópolis: Vozes, 1984.

AMAURI MÜLLER. *In: NADER, Ana Beatriz. Autênticos do MDB, semeadores da democracia*. História oral de vida política. São Paulo: Paz e Terra, 1998, p. 72-73.

ARAÚJO, Braz José de. As eleições de 1978 em São Paulo. *In: As eleições nacionais de 1978*. Brasília, Ed. Fundação Milton Campos, 1979, v. 2: estudos regionais, p. 457-471.

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

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade; PAIXÃO, Cristiano. A memória do direito na ditadura militar: a cláusula de exclusão da apreciação judicial observada como um paradoxo. *In: Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica*, v. 6, 2008, p. 57-78.

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. The ballot under the bayonet: election law in the first years of the Brazilian civil-military regime (1964-1967). **Revista Direito GV**. Rio de Janeiro, vol. 13, n. 1, jan-abr 2017, p. 145-170.

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; FRANCISCO, Guilherme Ozório Santander; HORSTH; Henrique Severgnini. A erosão constitucional vista sob um enfoque judicial – como salvar a democracia em face dos tribunais em estados autoritários. *In: CRUZ, Álvaro; CABRAL, Ana Luiza Novais; HORSTH; Henrique Severgnini; CHUEIRI, Vera Karam de (orgs.). Erosão constitucional*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2022, p. 68-82.

BECHARA, G. N.; RODRIGUES, H. W. Ditadura militar, atos institucionais e poder judiciário. *In: Revista Justiça do Direito*, [S. l.], v. 29, n. 3, p. 587-605, 2015. Disponível em: <https://seer.upf.br/index.php/rjd/article/view/5611>, acesso em: 27 out. 2023.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO; Gianfranco. **Dicionário de política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 13 ed., 4ª reimpressão, 2º vol., 2010.

BRITTO, Luiz Navarro de. As eleições de 1978 e seus resultados. *In: As eleições nacionais de 1978*. Brasília: Ed. Fundação Milton Campos, 1979, v. 2: estudos regionais, p. 11-33.

BRITTO, Luiz Navarro de. As eleições legislativas de 1978. *In: Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte: Minas Gerais, n. 51, jul. 1980.

BURKE, Peter. Abertura: a nova história, seu passado e seu futuro. *In: BURKE, Peter (org.) A escrita da história: novas perspectivas*. Tradução: Magda Lopes. São Paulo: Editora Unesp, 2011, p. 7-38.

CÂMARA, Heloísa Fernandes. **STF na ditadura militar brasileira: um tribunal adaptável?** 2017. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

CARDOSO, Fernando Henrique; LAMOUNIER, Bolívar. Introdução. *In*: CARDOSO, Fernando Henrique; LAMOUNIER, Bolívar (org.). **Os partidos e as eleições no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975, p. 9-13.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Um intelectual na política**: memórias. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2021.

CHUEIRI, Vera Karam de; CÂMARA, Heloísa Fernandes. (Des)ordem constitucional: engrenagens da máquina ditatorial no Brasil pós-64. *In*: **Lua Nova**. São Paulo, n. 95, 2015, p. 259-288.

CODATO, Adriano Nervo. Centralização política e processo decisório: o governo Geisel em perspectiva. *In*: **Revista de Sociologia e Política**, Paraná, n. 2, 1994, p. 57-78.

CODATO, Adriano Nervo. Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. *In*: **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, nov. 2005, p. 83-106.

COELHO, Eurelino. A democracia entre golpes e os dilemas da esquerda (1975-1976). *In*: **Anos 90**, Porto Alegre, v. 27, e2020009, 2020, p. 1-18.

CORREIA, Oscar Dias. **A Constituição de 1967** – contribuição crítica. Rio de Janeiro: Forense, 1969.

DALLEDONE, Maria Pia dos Santos Lima Guerra. **O padre e a pátria**: direito, transição política e o Supremo Tribunal Federal na expulsão de Vito Miracapillo (1980). 2016. 219 f. Tese (Doutorado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

D'ARAÚJO, Maria Celina; CASTRO, Celso (orgs.). **Ernesto Geisel**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997.

DUARTE, Celina Rabello. A Lei Falcão: antecedentes e impacto. *In*: LAMOUNIER, Bolívar (org.). **Voto de desconfiança**: eleições e mudança política no Brasil, 1970-1979. Petrópolis: Editora Vozes Ltda. e CEBRAP, 1980, p. 173-216.

FERRAZ Jr., Tércio Sampaio. As eleições de 1978: renasce a importância do voto? *In*: **As eleições nacionais de 1978**. Brasília: Ed. Fundação Milton Campos, 1979, v. 1: estudos nacionais, p. 43-58.

FERREIRA, Ana Sofia Matos. O sistema eleitoral no Estado Novo: o papel do Presidente da República na estabilidade ou na ruptura do regime criado pela Constituição de 1933. *In*: **História: Revista da FLUP**. Porto: IV série, v. 9, n. 2, 2019, p. 62-86.

FICO, Carlos. Moldura institucional e projetos de institucionalização do regime militar brasileiro (1964-1978). *In*: **História, histórias**, Brasília, v. 9, n. 17, jan./jun. 2021, p. 8-57.

FLEISCHER, David. Manipulações casuísticas do sistema eleitoral durante o período militar, ou como usualmente o feitiço se voltava contra o feiticeiro. *In*: SOARES, Gláucio Ary Dillon; D'Araújo, Maria Celina (orgs.). **21 anos de regime militar**: balanços e perspectivas. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1994, p. 154-197.

FLEISCHER, David F. Renovação política – Brasil 1978: eleições parlamentares sob a égide do “pacote de abril”. *In: Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 2, maio/ago. 1980, p. 57-82.

GASPARI, Elio. **A ditadura escancarada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

GASPARI, Elio. **A ditadura encurralada**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

GORDILHO, Maria Celina Monteiro. **Cassação de mandato, suspensão de direitos políticos e inelegibilidade**: relações entre direito e política no regime militar brasileiro (1968 – 1970). 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília.

KINZO, Maria D'Alva Gil. **Oposição e Autoritarismo**. Gênese e trajetória do MDB (1966-1979). São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988.

KOERNER, Andrei. Um Supremo coadjuvante: A reforma judiciária da distensão ao Pacote de Abril de 1977. *In: Novos estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 37, n. 1, p. 81–97, jan. 2018, p. 81-97.

KOSELLECK, Reinhart. **Futuro passado**: contribuição à semântica dos tempos históricos. Rio de Janeiro: Contraponto/PUC-Rio, 2006.

KLEIN, Lúcia. Brasil pós-64: a nova ordem legal e a redefinição das bases de legitimidade. *In: KLEIN, Lúcia; FIGUEIREDO, Marcus F. Legitimidade e coação no Brasil pós-64*; prefácio de Carlos Castello Branco. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1978, p. 11-103.

KUCINSKI, Bernardo. **O fim da ditadura militar**. Coleção Repensando a História. São Paulo: Contexto, 2001.

LAMOUNIER, Bolívar. Comportamento eleitoral em São Paulo: passado e presente. *In: CARDOSO, Fernando Henrique; LAMOUNIER, Bolívar (org.). Os partidos e as eleições no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

LAMOUNIER, Bolívar. O voto em São Paulo (1970-1978). *In: LAMOUNIER, Bolívar (org.). Voto de desconfiança*. Eleições e mudança política no Brasil: 1970-1979. São Paulo: Editora Vozes Ltda. e CEBRAP, 1980.

LEAL, Víctor Nunes. O regime representativo e a legislação eleitoral no Brasil. *In: Revista de Direito Administrativo*, v. 9, 1947, p. 419-433.

LEVI, Giovanni. Sobre a micro-história. *In: BURKE, Peter (org.) A escrita da história*: novas perspectivas. Tradução: Magda Lopes. São Paulo: Editora Unesp, 2011, p. 136-163.

LYSÂNEAS MACIEL. *In: NADER, Ana Beatriz. Autênticos do MDB, semeadores da democracia*. História oral de vida política. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

MADEIRA, Rafael Machado. Dinâmica eleitoral e partidária em um contexto ditatorial: a relação entre elites políticas e o regime (1965-1979). *In: Revista de Ciências Sociais*, Fortaleza, v. 47, n. 2, jul./dez. 2016, p. 125-163.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

MELHEM, Célia Soibermann. **Política de botinas amarelas: o MDB-PMDB paulista de 1965 a 1988**. São Paulo: Hucitec, Departamento de Ciência política, USP, 1998.

MELO, Demian Bezerra. Ditadura “civil-militar”?: controvérsias historiográficas sobre o processo político brasileiro no pós-1964 e os desafios do tempo presente. *In: Espaço Plural*, ano XIII, n. 27, 2º Sem./2012, p. 39-53.

MENDES, Gilmar. COELHO, Inocêncio Mártires. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967**; com a Emenda n. 1 de 1969. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987. Tomo I (arts. 1º - 7º).

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967**; com a Emenda n. 1 de 1969. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987. Tomo IV (arts. 118 – 153, § 1º).

MÖLLERS, Christoph. **The three branches: a comparative model of separation of powers**. Oxford: Oxford University Press, 2013.

MONTORO, Franco. As diversas espécies de lei. *In: Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, jul./set. 1971, p. 3-16.

MUNARI, Rodrigo Marzano. Eleições em São Paulo do século XIX: uma pletora de leis, votantes e votos em disputa. *In: Revista Ágora*, São Paulo, v. 31, n. 1, 2020, p. 1-23.

MIYAMOTO, Shiguenoli. Eleições de 1978 em São Paulo: a campanha. *In: LAMOUNIER, Bolívar (org.). Voto de desconfiança. Eleições e mudança política no Brasil: 1970-1979*. São Paulo: Editora Vozes Ltda. e CEBRAP, 1980.

NADYR ROSSETTI. *In: NADER, Ana Beatriz. Autênticos do MDB, semeadores da democracia*. História oral de vida política. São Paulo: Paz e Terra, 1998, p. 330.

PAIXÃO, Cristiano. Autonomia, democracia e poder constituinte: disputas conceituais na experiência constitucional brasileira (1964-2014). *In: Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*. Firenze: Giuffrè Editore, n. 43, 2014, p. 415-458.

PAIXÃO, Cristiano. Direito, política, autoritarismo e democracia no Brasil: da Revolução de 30 à promulgação da Constituição da República de 1988. *In: Araucaria: Revista Iberoamericana de Filosofia, Política y Humanidades*, ano 13, n. 26, 2º/2011, p. 146-169.

PAIXÃO, Cristiano. Entre regra e exceção: normas constitucionais e atos institucionais na ditadura militar brasileira (1964-1985). *In: História do Direito: RHD*. Curitiba, v. 1, n. 1, jul-dez de 2020, p. 277-241.

PAIXÃO, Cristiano; CARVALHO, Claudia Paiva. Mudança constitucional, luta política e o caminho para a democracia: uma análise do “emendão” de 1982. *In: História do Direito: RHD*. Curitiba, v. 2, n. 3, jul-dez de 2021, p. 300-319

PAIXÃO, Cristiano. MECCARELLI, Massimo. Constituent power and constitution-making process in Brazil: concepts, themes, problems. In: **giornale di storia costituzionale/journal of constitutional history**, v. 40, n. II, 2020, p. 29-54.

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

REALE, Miguel. Ideologias políticas nas eleições de 1978. In: **As eleições nacionais de 1978**. Brasília: Ed. Fundação Milton Campos, 1979, v. 1: estudos nacionais, p. 19-30.

RICCI, Paolo (org.). O autoritarismo eleitoral dos anos trinta e o código eleitoral de 1932. Curitiba: Appris, 2019.

RICCI, Paolo; ZULINI, Jaqueline Porto. As eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil republicano. In: **Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política**, 9., 2014, Brasília, DF. Anais eletrônicos [...]. Rio de Janeiro: ABCP, 2014. p. 1-26.

RICHTER, D.; FARIAS, T. DA S. Ditadura Militar no Brasil: dos instrumentos jurídicos ditatoriais para a democracia outorgada. In: **Passagens**: Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica, v. 11, n. 3, p. 381-405, 2 out. 2019.

ROUSSO, Henry. O arquivo ou o indício de uma falta. Tradução: Dora Rocha. In: **Estudos Históricos**, v. 17, 1996, p. 85-91.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena**: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo (1970-80). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SANTOS, Roberto Ramos. Estado autoritário e processo eleitoral brasileiro (1974 -1985). In: **Textos e Debates**, [S. l.], v. 1, n. 1, 2012, p. 51-59.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1968.

TORRES, M. G. O golpe, o ato, os juristas e o STF: uma história da recepção da ditadura no campo jurídico. In: **Revista Direitos Humanos e Democracia**, v. 4, n. 7, p. 47-64, 2016. Disponível em: <https://revistas.unijui.edu.br/index.php/direitoshumanosedemocracia/article/view/5514>, acesso em 27 out. 2023.

ZULINI, Jaqueline Porto; RICCI, Paolo. O Código Eleitoral de 1932 e as eleições da Era Vargas: um passo na direção da democracia? In: **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 71, set./dez. 2020, p. 600-623.

### Documentos legislativos

ATO Institucional nº 1, de 9.4.1964, que 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. *Presidência da República*, disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ait/ait-01-64.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-01-64.htm), acesso em 7 maio 2023.

ATO Institucional nº 2, de 27.10.1965, que mantém 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. *Presidência da República*, disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ait/ait-02-65.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-02-65.htm), acesso em 7 maio 2023.

ATO Institucional nº 3, de 5.2.1966, que fixa datas para as eleições de 1966, dispõe sobre as eleições indiretas e nomeação de Prefeitos das Capitais dos Estados e dá outras providências. *Presidência da República*, disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-03-66.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-03-66.htm), acesso em 26 abr. 2023.

ATO Institucional nº 10, de 16.5.1969, que dispõe sobre a aplicação de penas acessórias em virtude de cassação de mandatos eletivos ou de suspensão de direitos políticos, com fundamento em Atos Institucionais. *Presidência da República*, disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-10-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-10-69.htm), acesso em 7 maio 2023.

ATO Institucional nº 5, de 13.12.1968, pelo qual 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. *Presidência da República*, disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ait/ait-05-68.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm), acesso em 7 maio 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Regimento interno [recurso eletrônico] / Supremo Tribunal Federal. – Brasília: STF, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Instrução 5659/DF, Relator Min. Néri da Silveira, Resolução de 29/06/1978, Publicado no Diário de justiça, data 03/07/1978, pag. 4921.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Instrução 5499/DF, Relator Min. José Geraldo R. de Alckmin, Resolução de 13/06/1977, DJ, data 15/06/1977, pag. 1.

CONSTITUIÇÃO dos Estados Unidos do Brasil, de 10.11.1937. *Presidência da República*, disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm), acesso em 18 abr. 2024.

CONSTITUIÇÃO da República Federativa do Brasil de 1967, de 15.3.1967. *Presidência da República*, disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm), acesso em 7 maio 2023.

CONSTITUIÇÃO da República Federativa do Brasil de 1967, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 17.10.1969. *Presidência da República*, disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67EMC69.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67EMC69.htm), acesso em 7 maio 2023.

DECRETO-Lei nº 1.541, de 14.4.1977, que institui sublegendas para as eleições de senador e prefeito, e dá outras providências. *Presidência da República*, disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/Del1541impresao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1541impresao.htm), acesso em 2 out. 2023.

DECRETO-Lei nº 1.063, de 21.10.1969, que estabelece, de acordo com a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, casos de inelegibilidades e dá outras providências. *Presidência da República*, disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/del1063.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del1063.htm), acesso em 9 abr. 2024.

DECRETO-Lei nº 4.657, de 4.9.1942, que institui a Lei de Introdução ao Código Civil. *Presidência da República*, disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm), acesso em 18 abr. 2024.

EMENDA Constitucional nº 1, de 17.10.1969, que altera dispositivos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. *Presidência da República*, disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67EMC69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67EMC69.htm), acesso em 3 maio 2023.

EMENDA Constitucional nº 8, de 14.4.1977, que altera artigos da Constituição Federal, incluindo-se em seu Título V os artigos 208, 209 e 210. *Presidência da República*, disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc08-77.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc08-77.htm), acesso em 1º out. 2023.

EMENDA Constitucional nº 14, de 3.6.1965, que altera o inciso IX do art. 124 e o art. 139 da Constituição Federal (de 1946). *Presidência da República*, disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc14-65.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc14-65.htm), acesso em 1º out. 2023.

LEI Complementar nº 5, de 5.4.1979, que estabelece, de acordo com a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, art. 151 e seu parágrafo único, casos de inelegibilidades, e dá outras providências. *Presidência da República*, disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp05.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp05.htm), acesso em 4 maio 2023.

LEI nº 4.115, de 22.8.1963, que introduz alterações na Lei nº 4.109, de 27 de julho de 1962, e dá outras providências. *Presidência da República*, disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/l4115.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l4115.htm), acesso em 7 maio 2023.

LEI nº 4.737, de 15.7.1965, que institui o Código Eleitoral. *Presidência da República*, disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4737.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm), acesso em 7 maio 2023.

LEI nº 4.738, de 14.7.1963, que estabelece novos casos de inelegibilidades, com fundamento no artigo 2º da Emenda Constitucional número 14. *Presidência da República*, disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/l4738.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l4738.htm), acesso em 7 maio 2023.

LEI nº 5.682, de 21.7.1971, que institui a Lei Orgânica dos Partidos Políticos. *Presidência da República*, disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/L5682.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L5682.htm), acesso em 19 ago. 2023.

LEI nº 5.869, de 11.1.1973, que institui o Código de Processo Civil. *Presidência da República*, disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5869impressao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5869impressao.htm), acesso em 7 maio 2023.

LEI nº 6.339, de 1º.7.1976, que dá nova redação ao artigo 250 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, alterado pelo artigo 50, da Lei número 4.961, de 4 de maio de 1966, e ao artigo 118 da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971. *Presidência da República*, disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/16339.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/16339.htm), acesso em 17 set. 2023.

### Acórdãos

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral 5053/SP**, Relator Min. Firmino Ferreira Paz, Acórdão de 31/08/1978, publicado no Boletim eleitoral 325.1, p. 450.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral 5060/SP**, Relator Min. Pedro Augusto de F. Gordilho, Acórdão de 12/09/1978, publicado no Boletim eleitoral 326.1, p. 489.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral 5061/SP**, Relator Min. Firmino Ferreira Paz, Acórdão de 12/09/1978, publicado no Boletim eleitoral 326.1, pag. 490.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral 5065/SP**, Relator Min. Jarbas dos Santos Nobre, Acórdão de 04/10/1978, Publicado no Diário de justiça, data 06/10/1978, p. 1.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral 3854/MG**, Relator Min. Raphael de Barros Monteiro, Acórdão de 26/10/1972, publicado no Boletim eleitoral 256.1, pag. 308.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Ordinário 4167/AM**, Relator Min. Márcio Ribeiro, Acórdão de 03/10/1974, publicado no Boletim eleitoral 279.1, pag. 488.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 71.293**, Relator: Min. Amaral Santos, Tribunal Pleno, julgado em 11-11-1970, DJ 16-04-1971 PP-01527, EMENT VOL-00831-02 PP-00690 RTJ VOL-00057-03 PP-00454.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 87.012**, Relator: Min. Djaci Falcão, Tribunal Pleno, julgado em 08-03-1978, DJ 28-04-1978 PP-02795, EMENT VOL-01093-01 PP-00331.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 90.332**, Relator: Min. Soares Muñoz, Tribunal Pleno, julgado em 10-11-1978, DJ 09-03-1979 PP-01586, EMENT VOL-01123-02 PP-00616.

### Documentos históricos

SENADO FEDERAL. **Anais da Constituição de 1967**, v. 2, 1967.

CONGRESSO Nacional. **Anais do Senado**. Abril de 1970, Sessões de 13ª a 20ª. Brasília: Diretoria de Publicações, vol. II, 1971.

### Jornais consultados

**Folha de S. Paulo**, 1974 a 1978

**Correio Braziliense**, 1974 a 1978

**Jornal do Senado**, 2014

### **Documentos biográficos e entrevistas**

CARDOSO, Fernando Henrique. **Entrevista ao CPDOC**. Projeto “Memórias das ciências sociais no Brasil”, minutagem a partir de 01:36:33 (A candidatura ao Senado), disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/entrevistados/fernando-henrique-cardoso?pesquisa-conhecimento=266>, acesso em 30 mar. 2024.

MALHEIROS, Arnaldo. **Entrevista à ABRADep**. Projeto “Memória do Direito Eleitoral Brasileiro – História Audiovisual”, minutagem a partir de 8:34 (Advocacia eleitoral), disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=9eh97-HBeWc&list=LL&index=2>, acesso em 30 mar. 2024.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE SÃO PAULO. **Julio Ignácio Bomfim Pontes**. Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo. Disponível em: <https://www.tre-sp.jus.br/institucional/composicao-do-tribunal/juizes-efetivos/julio-ignacio-bomfim-pontes?SearchableText=bomfim%20pontes>, acesso em: 6 maio 2023

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **João Leitão de Abreu**. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/ostf/ministros/verMinistro.asp?periodo=STF&id=8>, acesso em: 31 maio 2023.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Jarbas dos Santos Nobre**. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: [https://biblioteca.tse.jus.br/F/?func=direct&doc\\_number=000000096&local\\_base=MINISTROS](https://biblioteca.tse.jus.br/F/?func=direct&doc_number=000000096&local_base=MINISTROS), acesso em 27 maio 2023.

CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL. **Natal Gale**. In: \_\_\_\_\_. Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro. Disponível em: <https://www18.fgv.br/CPDOC/acervo/dicionarios/verbete-biografico/gale-natal>, acesso em 19 mar. 2023

CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL. **José Camargo**. In: \_\_\_\_\_. Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro. Disponível em: <https://www18.fgv.br/CPDOC/acervo/dicionarios/verbete-biografico/jose-de-camargo>, acesso em 19 mar. 2023

CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL. **Henrique Fonseca de Araújo**. In: \_\_\_\_\_. Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro. Disponível em: <https://www18.fgv.br/CPDOC/acervo/dicionarios/verbete-biografico/henrique-fonseca-de-araujo>, acesso em 24 maio 2023

CPDOC. **Thompson Flores.** Disponível em:  
<https://www18.fgv.br/CPDOC/acervo/dicionarios/verbete-biografico/flores-carlos-thompson>,  
 acesso em 23 mar. 1978.

CPDOC. **Djaci Falcão.** Disponível em:  
<https://www18.fgv.br/CPDOC/acervo/dicionarios/verbete-biografico/djaci-alves-falcao>,  
 acesso em 23 mar. 2024

CPDOC. **Xavier de Albuquerque.** Disponível em:  
<https://www18.fgv.br/CPDOC/acervo/dicionarios/verbete-biografico/francisco-manuel-xavier-de-albuquerque>, acesso em 23 mar. 2024

CPDOC. **Carlos Fulgêncio da Cunha Peixoto.** Disponível em:  
<https://www18.fgv.br/CPDOC/acervo/dicionarios/verbete-biografico/peixoto-carlos-fulgencio-da-cunha>, acesso em 23 mar. 2024

CPDOC. **Décio Meireles de Miranda.** Disponível em:  
<https://www18.fgv.br/CPDOC/acervo/dicionarios/verbete-biografico/miranda-decio-meireles-de>, acesso em 23 mar. 2024

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Soares Muñoz.** Disponível em:  
<https://portal.stf.jus.br/ostf/ministros/verMinistro.asp?periodo=STF&id=12>, acesso em 25 ago 2023.

CPDOC. **Rodrigues Alckmin.** Disponível em:  
<https://www18.fgv.br/CPDOC/acervo/dicionarios/verbete-biografico/jose-geraldo-rodrigues-alckmin>, acesso em 21 mar. 2024.

CPDOC. **Luís Alberto Bahia.** Disponível em:  
<https://www18.fgv.br/CPDOC/acervo/dicionarios/verbete-biografico/luis-alberto-ferreira-bahia>, acesso em 27 mar. 2024.

SILVEIRA, José Néri da. **José Néri da Silveira** (depoimento, 2013). Rio de Janeiro, CPDOC/Fundação Getulio Vargas (FGV), (4h38min), p. 35.