

A RENÚNCIA DE JÂNIO QUADROS COMO CRISE CONSTITUCIONAL E A SAÍDA PARLAMENTARISTA PARA A POSSE DE JANGO

JÂNIO QUADROS'S RESIGNATION AS A CONSTITUTIONAL
CRISIS AND THE PARLIAMENTARY SOLUTION ENABLING
JANGO'S PRESIDENCY

Lucas Orsi Rossi¹

Resumo: Este trabalho se propõe a analisar os acontecimentos de agosto de 1961, deflagrados pela inesperada renúncia do então presidente Jânio Quadros, sob a perspectiva de uma crise constitucional. Inicialmente, será exposto o cenário histórico-político da época, marcado pela controvertida posse de seu vice, João Goulart, e pela crise da legalidade. Com o objetivo de analisar a repercussão constitucional resultante dessa crise política, será analisado o conceito de “crise constitucional”, e demonstrar-se-á que houve uma crise desse tipo no contexto histórico explorado. Para tanto, foram utilizados documentos do período, como Anais da Câmara dos Deputados e Diários do Congresso Nacional, e bibliografia complementar.

Palavras-chave: Renúncia; Crise da legalidade; Crise constitucional; Usos da constituição; Parlamentarismo.

1 Graduando em Direito na Universidade de Brasília. Integrante do grupo de pesquisa “Percurso, Narrativas e Fragmentos: História do Direito e do Constitucionalismo” (CNPq/UnB). Este artigo foi elaborado sob orientação do Professor Dr. Cristiano Paixão.

Abstract: This paper aims to analyse the events of August, 1961, triggered by the unexpected resignation of the then-President Jânio Quadros, under the perspective of a constitutional crisis. Firstly, the historical and political background of that time, characterized by the controverted inauguration of the then-Vice-President, João Goulart, and by the legality crisis, will be exposed. In order to analyse the constitutional repercussion resulting from this political crisis, the concept of “constitutional crisis” will be examined, for, then, demonstrate that it has effectively occurred in the explored historical context. Therefore, documents, such as Annals of the Chamber of Deputies and Diaries of the National Congress from that time, and complementary bibliography were used.

Keywords: Resignation; Legality crisis; Constitutional crisis; Uses of the constitution; Parliamentary system.

INTRODUÇÃO

A história política brasileira é marcada por constantes alternâncias entre democracia e autoritarismo. Neste cenário, o período compreendido entre 1945 e 1964, conhecido como democracia entre ditaduras², foi marcado por três grandes crises. São elas: a de 1954 - deflagrada pelo atentado da rua Tonelero e com desfecho no suicídio de Getúlio Vargas -, a de 1955 - marcada pelo contragolpe, ou golpe preventivo, com o impedimento de dois presidentes para assegurar a posse de Juscelino Kubitschek - e a de 1961 - a crise da renúncia, ora abordada.

Findo o mandato de JK, assumiu Jânio Quadros a Presidência da República. Diferentemente de seu antecessor, não houve problemas em sua posse. Com uma vitória relativamente folgada, o governo de Quadros não tinha motivos para se preocupar com alguma tentativa de golpe militar, que parecia ter sido superada em novembro de 1955³.

Apesar disso, por motivos que envolviam sua falta de articulação com o Parlamento, sua política externa independente e sua insatisfação com o sistema político e de governo, inesperadamente - não sem antes ter enviado seu controverso vice-presidente para uma viagem à China comunista -, Jânio Quadros renuncia ao mandato. Como resultado, entre

2 O historiador Jorge Ferreira relata que o período frequentemente é adjetivado como “República populista” ou “democracia populista”. Com a adoção dessas “expressões desqualificadoras”, “a história política do país é reduzida [...] a uma dicotomia simplista: por um lado, um líder esperto, superconsciente, capaz de manipular e enganar; por outro, uma massa sem consciência de seus interesses, iludida por discursos fáceis sem conteúdo”. Com efeito, tal visão restritiva mascara a realidade da época. Isso porque “o estudo das crises republicanas permite ao estudioso vislumbrar uma sociedade em processo de organização e mobilização crescentes e, sobretudo, grupos políticos e sociais interessados em manter as regras democráticas. [...] As instituições democráticas, dentro das limitações que conhecemos até hoje, funcionavam”. (FERREIRA, 2010, p. 337). É por isso que se entende mais adequado denominar o período inaugurado com o fim da ditadura de Vargas e com término no golpe civil-militar literalmente pelo que o é: uma democracia *entre* ditaduras.

3 Ferreira narra que “O contragolpe liderado por Henrique Teixeira Lott liberou tendências nacionalistas dentro das Forças Armadas - particularmente no Exército - próximas ao PTB e que, até então, atuavam com discrição política. Os trabalhistas, a partir daí, deram-se conta de que os udenistas não tinham o monopólio dos quartéis e passaram também a dispor de suas ‘tropas’, concorrendo diretamente com a direita. [...] Ganhar a oficialidade para a causa trabalhista tornou-se, assim, uma das vias de ação do PTB”. Contudo, o historiador alertou que “a ida dos petebistas e das esquerdas aos quartéis feriu crenças, valores e códigos comportamentais próprios da instituição militar. Outras facções nas Forças Armadas não os perdoariam pela estratégia de fazer proselitismo político nas tropas”. (FERREIRA, 2010, p. 326-326).

os dias 25 de agosto e 7 de setembro de 1961, uma crise institucional e constitucional foi deflagrada com proporções que pareciam, até então, inimagináveis.

Neste cenário, o Congresso Nacional teve que deliberar sobre um fato que transcendia a pessoa do renunciante, porque alcançava o seu substituto - o vice-presidente. João Goulart, que fora eleito para o cargo de vice pela primeira vez em 1955, era o candidato do presidencialista derrotado Marechal Lott. Seu partido, PTB, não apoiou Quadros em sua campanha, mesmo que, informalmente, alguns setores tivessem articulado a aliança Jan-Jan.

Inicialmente, parecia clara a solução: dar posse a João Goulart, sucessor constitucional, nos termos do art. 79 da Constituição de 1946. Contudo, os ministros militares - Odylio Denys, Sylvio Heck e Gabriel Grun Moss - manifestaram a “inconveniência” do retorno de Jango ao Brasil, se opondo à sua posse e, inclusive, buscando prendê-lo assim que retornasse ao país. Como solução, o Congresso tratou de agilizar e de aprovar uma emenda constitucional que instituiu, no meio do mandato, o regime de governo parlamentar, de forma que João Goulart seria o chefe de Estado, mas não de governo.

A medida - a solução parlamentarista - acalmou, ainda que momentaneamente, os ânimos de ambos os lados do conflito, que estava à beira da eclosão. Na crise de 1961, que teve como estopim a renúncia, o tempo da política exigiu uma decisão rápida, que não foi acompanhada pelo tempo do direito, por isso apelou-se para outras soluções. Na ocasião, o Parlamento jogava, também, a sua própria sorte ante a iminência de uma ditadura.

Primeiramente, será contextualizado o cenário histórico-político de 1961, bem como os fatores que levaram ao desgaste político de Jânio Quadros e à sua renúncia. Em seguida, será analisada a reação do Congresso Nacional ao ato e a sua busca por uma solução conciliatória, visto que não era consenso, dentre os diversos setores do país, a posse de João Goulart. No tópico seguinte, são apresentadas noções e classificações de crise constitucional. Por fim, a partir dos fatos e das teorias expostas, verificar-se-á o enquadramento da crise política de 1961 como uma crise constitucional.

1. A RENÚNCIA: O GATILHO DA CRISE DE 1961

Jânio Quadros (PTN), apoiado pela UDN, com uma vassoura como símbolo de campanha - a qual varreria do Brasil toda a corrupção -, venceu as eleições presidenciais de 3 de outubro de 1960⁴. Com 48% dos votos válidos, derrotou o Marechal Henrique Teixeira Lott (PSD) - protagonista dos episódios de novembro de 1955 - e Ademar de Barros (PSP). No sistema eleitoral da época, apesar de serem no mesmo pleito, a votação para presidente e para vice eram separadas. Na eleição para vice, João Goulart (PTB) conseguiu se reeleger, à frente de Milton Campos (UDN) e de Fernando Ferrari (PDC).

Com isso, pela primeira vez no Brasil, o presidente e o vice-presidente da República eram membros de partidos conflitantes e de chapas antagônicas - oficialmente Jânio Quadros e Milton Campos se apoiavam, assim como Henrique Lott e João Goulart -, situação à qual não havia impedimento previsto na Constituição de 1946, que não concebia qualquer espécie de vinculação de votos. Com efeito, o texto previa apenas que:

Art 81. O Presidente e o Vice-Presidente da República serão eleitos simultaneamente, em todo o País, cento e vinte dias antes do termo do período presidencial⁵.

Vale ressaltar que, com o resultado das eleições gerais de 1958, a legislatura da Câmara dos Deputados teve o PSD como maior partido, que

4 Na ocasião, para a Presidência, Jânio Quadros somou 5.636.623 de votos (48% dos votos válidos); Teixeira Lott, 3.846.825 (32%); e Ademar de Barros, 2.195.709 (18%). Na disputa pela Vice-Presidência, João Goulart conquistou a simpatia de 4.547.010 de eleitores (41%), seguido de Milton Campos, com 4.237.419 de votos (38%) e de Fernando Ferrari, com 2.137.382 (19%). (BRASIL; TSE, 1963).

5 A vinculação entre os cargos, sob a vigência da Constituição de 1946, passou a valer no ordenamento apenas a partir da Emenda Constitucional nº 9, de 1964, já durante a ditadura militar, quando a disposição passou a ser:

Art. 81. O Presidente da República será eleito, em todo o País, cento e vinte dias antes do termo do período presidencial, por maioria absoluta de votos, excluídos, para a apuração desta, os em branco e os nulos.

[...]

§ 4º O Vice-Presidente considerar-se-á eleito em virtude da eleição do Presidente com o qual se candidatar, devendo, para isso, cada candidato a Presidente registrar-se com um candidato a Vice-Presidente.

conquistou 35% dos assentos, seguido da UDN, com 21%, e do PTB, com 20%. Para o terço do Senado Federal sob pleito, o PSD e o PTB elegeram 6 senadores cada, enquanto a UDN conseguiu emplacar 8. (BRASIL; TSE, 1961). Percebe-se a instalação de um quadro de potencial conflito entre Executivo e Legislativo, com possíveis disputas entre os três maiores partidos da época⁶.

O governo de Quadros, em um cenário de crise econômica pós-governo JK, adotou um programa de controle ortodoxo de gastos públicos. Apesar disso, a grande inovação de seu governo foi a adoção de uma política externa independente, que, no período de plena Guerra Fria, não era bem vista⁷. Com ela, estabeleceu contratos e missões comerciais - mas não diplomáticos, ressalta-se - com a URSS e com a China.

Promovendo o que chamava de “saneamento moral da nação”, o homem da vassoura fez jus à sua campanha e, logo no início de sua gestão, criou comissões de sindicância presididas por militares para investigar a atuação de órgãos e de empresas públicas. Nelas, superfaturamento, corrupção - muitos relacionados às obras de construção de Brasília - e nepotismo eram descobertos. Por trás dos contratos irregulares, estavam políticos de todos os partidos e isso era noticiado na imprensa. Se, por um lado, a vassoura começou a “varrer” a corrupção do país, por outro, gerou um mal-estar com o Congresso Nacional⁸.

6 Com o fim do Estado Novo em 1945, retomou-se o sistema partidário. Durante a experiência política brasileira da época, destacam-se três partidos. O Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), herdeiro do getulismo e principal expoente do trabalhismo, tinha um programa político atrativo aos simpatizantes da esquerda, com foco no nacional-estatismo. Já a União Democrática Nacional (UDN) atraiu as elites, os militares e a classe média conservadora com um plano liberal antitrabalhista e anticomunista. “Durante toda a experiência democrática brasileira, entre 1945 e 1964, os dois projetos, em concorrência, disputaram a preferência do eleitorado”. (FERREIRA, 2010, p. 303-304). Apesar disso, foi o Partido Social Democrático (PSD) que conseguiu dominar a política brasileira por cerca de 15 anos, emplacando na Presidência Eurico Gaspar Dutra em 1946 e JK em 1955.

7 O jornal Folha de São Paulo, em reportagem veiculada no dia seguinte à morte do ex-Presidente Jânio Quadros, 17/2/1992, rememora momentos emblemáticos de seu governo. Destaca-se o seguinte trecho: “No plano externo, Jânio anunciou em 6 de fevereiro que adotaria uma política de neutralidade. Jânio negou-se a apoiar a invasão de Cuba pelos Estados Unidos no dia 16 de abril. Também enviou missões comerciais aos países então comunistas URSS, Bulgária, Hungria. Pretendendo ampliar a presença brasileira na África, o governo abriu embaixadas no Senegal, Gana, Nigéria e Zaire. Em 19 de agosto, condecorou Ernesto ‘Che’ Guevara, então ministro da Economia de Cuba, com a Ordem Nacional do Cruzeiro do sul, provocando protestos dos militares e da UDN”. (MORRE..., 1992).

8 Na mesma matéria da Folha de S. Paulo: (i) “Nos sete meses em que ocupou a Presidência, Jânio tomou medidas para promover o ‘saneamento moral da nação’”; (ii) “Sua cruzada

Além disso, Jânio Quadros, ao longo de sua campanha e de seu mandato, defendia a necessidade de uma modificação no poder, cujo vício político, em sua visão, era eminentemente estrutural. Para o político, o presidente da República deveria se dirigir diretamente ao povo, por meio de plebiscitos, e não aos partidos políticos, sempre incapazes de retratar as verdadeiras necessidades políticas e sociais populares. Isso decorria do sistema eleitoral vigente. Enquanto ao Executivo o pleito era plebiscitário, universal, direto e secreto, ao Legislativo prevalecia o voto proporcional partidário, que carecia de programação nacional. (QUADROS; FRANCO, 1967).

Sem habilidade de negociação política com um Congresso dividido e polarizado e não satisfeito com o fato de normas constitucionais limitarem o poder presidencial, Jânio Quadros toma uma atitude. Para sanar essa incoerência e revolucionar o sistema político brasileiro, o raciocínio do presidente, conforme Afonso Arinos, foi o seguinte:

primeiro, operar-se-ia a renúncia; segundo, abrir-se-ia o vazio sucessório - visto a que João Goulart, distante na China, não permitiriam as forças militares a posse, e, destarte, ficaria o país acéfalo; terceiro, ou bem se passaria a uma fórmula, em consequência da qual êle mesmo emergisse como primeiro mandatário, mas já dentro do nôvo regime institucional, ou bem, sem êle, as forças armadas se encarregariam de montar êsse nôvo regime, cabendo, em consequência, depois a um outro cidadão - escolhido por qualquer via - presidir ao país sob o nôvo esquema viável e operativo: como, em tudo, o que importava era a reforma institucional, não o indivíduo ou os indivíduos que a promovesse, sacrificando-se êle, ou não se sacrificando, o essencial seria atingido. (QUADROS; FRANCO, 1967, p. 241-242).

Firme em sua estratégia, no dia 25 de agosto de 1961, sete meses após assumir o cargo, Jânio Quadros entrega ao Congresso Nacional sua renúncia ao mandato. Em suas razões, afirma que “forças terríveis” te-começou no dia da posse, em 31 de janeiro de 61, com a criação de cinco comissões de sindicância para apurar irregularidades no governo de Juscelino Kubitschek. Até 31 de março, Jânio criaria mais 28 comissões de sindicância e inquérito, todas presididas por militares”; e (iii) “A intensa utilização de oficiais das Forças Armadas em sua administração e o temor do envolvimento de nomes do governo anterior em processo acirrou a hostilidade dos congressistas”. (MORRE..., 1992).

riam conspirado contra seu governo e, caso permanecesse como presidente, não manteria sua confiança e sua tranquilidade - tão essenciais ao pleno exercício da função -, não restando alternativa senão sua renúncia.

2. A REPERCUSSÃO NO CONGRESSO NACIONAL

Ao Congresso Nacional.

Nesta data, e por êste instrumento, deixando com o Ministro da Justiça, as razões de meu ato, renuncio ao mandato de Presidente da República.

Brasília, 25.8.61

- Jânio Quadros.⁹

Imediatamente após a leitura da renúncia na Câmara dos Deputados, um tumulto se instalou no Plenário. O governo de Jânio Quadros era alvo de diversas críticas por parte do Congresso, mas a manobra pegou todos de surpresa. Ninguém imaginava que o presidente renunciaria ao mandato. No meio político, a desunião de interesses e os pontos de vistas divergentes poderiam levar o país ao caos, com a subsequente intervenção do poder militar.

Neste cenário, o PSD e o PTB buscaram tão logo tornar definitiva a renúncia, entendida como um ato unilateral e irrevogável por parte do presidente. Esta foi a maneira encontrada para atender aos interesses políticos de ambos os partidos: o PTB emplacaria, inesperadamente, o sucessor do getulismo na Presidência da República; enquanto o PSD retomaria o prestígio que antes tivera, no momento ocupado pela UDN, seu maior adversário político. Assim, “a renúncia de Jânio era como a oportunidade mitológica: cumpria aos dois partidos majoritários agarrá-la pelos cabelos antes que escapasse”. (QUADROS; FRANCO, 1967, p. 245).

De acordo com a previsão constitucional, com a vacância do cargo de presidente da República e com a ausência do vice - em viagem internacional -, assumiu o cargo o presidente da Câmara dos Deputados,

⁹ DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. 26 de ago. de 1961. p. 162-163. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/a-crise-politica-de-1961/Sessao%20do%20Congresso%20Nacional%20em%2025081961-DCN.pdf>>. Acesso em: 28 de jun. de 2020. Discurso do senador Moura Andrade (PSD).

Ranieri Mazzilli (PSD). É o que sugere a leitura do art. 79, § 1º, da Constituição de 1946:

Art 79. Substitui o Presidente, em caso de impedimento, e sucede-lhe, no de vaga, o Vice-Presidente da República.

§ 1º - Em caso de impedimento ou vaga do Presidente e do Vice-Presidente da República, serão sucessivamente chamados ao exercício da Presidência o Presidente da Câmara dos Deputados, o Vice-Presidente do Senado Federal e o Presidente do Supremo Tribunal Federal.

No dia seguinte, 26 de agosto, na sessão da Câmara dos Deputados, todas as discussões dos deputados mantiveram o assunto e o tom pacífico: para todos era claro que, com a renúncia do presidente da República, deveria assumir o governo do país o vice-presidente João Goulart, sendo que as Forças Armadas deveriam cumprir, fielmente, seus deveres constitucionais, preservando, ao máximo, o regime democrático, conforme a previsão do art. 177:

Art 177. Destinam-se as forças armadas a defender a Pátria e a garantir os poderes constitucionais, a lei e a ordem.

Nesta linha se pronunciou o deputado Antônio Carlos Magalhães (UDN):

Evidentemente, devemos todos nós respeito às gloriosas Fôrças Armadas do País, mas respeitá-las não significa a elas estar submetidos. Mesmo porque convencido estou de que um Exército que defende a legalidade não pode desejar que a representação autêntica do povo brasileiro, que é esta Casa, a ele ou a quaisquer forças armadas esteja submetida. [...] os tanques, os fuzis, tudo isto, a esta hora, em todo êste País está nas ruas, em certamente para a defesa da legalidade, para o cumprimento da Constituição. Fora daí, não há outro caminho¹⁰.

10 ANAIS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. 26 de ago. de 1961, p. 705-708. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/a-criese-politica-de-1961/Antonio%20Carlos%20Magalhaes%2026081961%20-%20705.pdf>>. Acesso em: 28 de jun. de 2020. Discurso do deputado Antônio Carlos Magalhães (UDN).

A sessão transcorreu sem complicações, com os deputados trocando ideias e formulando indagações sobre possibilidades hipotéticas de Jango não assumir a Presidência da República, por vários motivos, dentre eles a renúncia. Apesar do consenso entre parlamentares quanto ao estrito cumprimento da Constituição, com as notícias do retorno de João Goulart ao Brasil os militares se movimentavam em sentido contrário. As estradas para os aeroportos estavam bloqueadas, ocupadas pelas Forças Armadas. No aeroporto de Brasília, inclusive, tanques estavam a postos. Os aviões desciam e os passageiros ficavam à espera das forças da Aeronáutica, que estavam à procura do vice-presidente da República. O comportamento das militares provocou debate dos pares.

A sessão extraordinária do dia 27 de agosto, domingo, começou com um pronunciamento do deputado Sérgio Magalhães (PTB)¹¹, que denunciou à Câmara a prisão do marechal Henrique Teixeira Lott; a censura e a apreensão de edição de jornais no estado da Guanabara; e revistas em aviões comerciais em busca de João Goulart. Em seguida, o deputado Eloy Dutra (PTB) leu um manifesto de Lott à nação:

Aos meus camaradas das Forças Armadas e ao Povo Brasileiro. Tomei conhecimento, nesta data, da decisão do Sr. Ministro da Guerra, Mal. Odylio Denys, manifestada ao Governador do Rio Grande do Sul, através do Dep. Rui Ramos, no Palácio do Planalto, em Brasília, de não permitir que o atual Presidente da República, Dr. João Goulart, entre no exercício de suas funções e, ainda, de detê-lo no momento em que pise o território nacional. Mediante ligação telefônica, tentei demover aquele colega da prática de semelhante violência, sem obter resultado. Embora afastado das atividades militares, mantenho compromisso de honra com a minha classe, com a minha pátria e com as suas instituições democráticas e constitucionais. E, por isso, sinto-me no indeclinável dever de manifestar meu repúdio à solução anormal e arbitrária que pretende impor à Nação. Dentro desta orientação, conclamo todas as forças da produção e do pensamento, dos estudantes e intelectuais, operários e o povo em geral, para tomar posição decisiva e ené-

11 ANAIS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. 27 de ago. de 1961, p. 732-733. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/dc_20.asp?selCodColecaoCsv=A&txPagina=733&DataIn=27/08/1961#>. Acesso em: 28 de jun. de 2020. Discurso do deputado Sérgio Magalhães (PTB).

gica pelo respeito à Constituição e preservação integral do regime democrático brasileiro, certo, ainda, de que os meus nobres camaradas das Forças Armadas saberão portar-se à altura das tradições legalistas que marcam a sua história nos destinos da Pátria.

- Henrique Lott.¹²

Na segunda-feira, dia 28 de agosto, em sessão conjunta da Câmara dos Deputados com o Senado Federal, foi lida a Mensagem 471/61, de autoria do Poder Executivo:

Excelentíssimo Senhor Presidente do Congresso Nacional,
Tenho a honra de comunicar a V. Exa. que, na apresentação da atual situação política criada pela renúncia do Presidente Jânio Quadros, os Ministros Militares, na qualidade de Chefes das Forças Armadas, responsáveis pela ordem interna, me manifestaram a absoluta inconveniência, por motivos de segurança nacional, do regresso ao País do Vice-Presidente João Belchior Marques Goulart. Brasília, em 28 de agosto de 1961.

- Ranieri Mazzilli¹³

Estava configurado o conflito. Instaurava-se a chamada *crise da legalidade*.

De um lado, os legalistas, liderados pelo governador do Rio Grande do Sul, Leonel Brizola, que, com o apoio do Terceiro Exército e da população, utilizando-se da “Cadeia da Legalidade”¹⁴, buscavam em-

12 ANAIS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. 27 de ago. de 1961, p. 733-734. Disponível em: <[http://imagem.camara.gov.br/dc_20.asp?selCodColecaoCsv=A&txPagina=733&DataIn=27/08/1961#/>. Acesso em: 28 de jun. de 2020. Discurso do deputado Eloy Dutra \(PTB\).](http://imagem.camara.gov.br/dc_20.asp?selCodColecaoCsv=A&txPagina=733&DataIn=27/08/1961#/)

13 DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. 29 de jun. de 2020, p. 167. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/emenda-parlamentarista/pdf/diario-do-congresso-nacional-de-29-08-61>>. Acesso em: 28 de jun. de 2020. Discurso do senador Moura Andrade (PSD).

14 Jorge Ferreira descreve como se deu a chamada campanha da legalidade: “Para sustar o golpe, não bastava mobilizar apenas o Rio Grande do Sul, mas sim o restante do país. Era preciso, por amplos meios de comunicação, disseminar idéias, imagens e representações que atingissem a dignidade das pessoas, mobilizando-as e incitando-as a ações e atitudes de rebeldia em grande escala. [...] Criou-se, desse modo, a Cadeia Radiofônica da Legalidade, centralizando as transmissões de cerca de outras 150 rádios do estado, no resto do país e no exterior, atuando por ondas curtas. A Cadeia da Legalidade foi de fundamental importância para o movimento. Ao difundir mensagens de diversas entidades políticas e grupos sociais na defesa da ordem democrática, a sociedade brasileira encontrou canais de informação que rompiam o cerco à censura. Transmitindo também em inglês, espanhol e alemão para o ex-

possar o vice-presidente; de outro, os ministros militares, com o apoio de expressiva parcela das Forças Armadas e de um grupo de civis conservadores, que vetavam a posse de João Goulart, sob a alegação de que ela significaria uma grande ameaça à ordem e às instituições brasileiras.

À beira de uma guerra civil, começaram as discussões pela busca de uma solução conciliatória, a fim de evitar o rumo de extrema tensão em que o país adentrava. Neste sentido, foi constituída uma comissão mista de senadores e de deputados para a elaboração de um parecer, a partir da análise do referido documento e sobre o impedimento de Goulart - tal como ocorrido com Carlos Luz e com Café Filho em 1955 -, de modo que o Congresso Nacional pudesse conhecer da matéria já em termos de decisão. O prazo concedido à comissão foi de 48 horas.

Durante as discussões da sessão do Senado, o senador Vivaldo Lima (PTB)¹⁵, apartando o senador Lino de Mattos (PSP), afirmou que a comissão constituída na noite do dia anterior iria não apenas procurar uma solução dentro da Constituição, modificando o regime, mas examinar o ponto central da mensagem - a *inconveniência* do retorno de João Goulart ao Brasil -, de modo que o Congresso aceitasse a solução do parlamentarismo ou mesmo ainda o próprio impedimento de Jango.

Após discussão entre os senadores quanto aos poderes atribuídos à comissão mista, o senador Lino de Mattos informou ao Plenário que João Goulart aceitava a fórmula parlamentarista como solução para o impasse criado. O parlamentar, concluindo seu pronunciamento, após considerar esplêndida a solução, afirmou “Vamos prestigiar o Congresso Nacional; vamos empossar o Senhor João Goulart na Presidência da República, dentro do parlamentarismo, para que Sua Excelência administre esta nação, vigiado diretamente, fiscalizado pelo Parlamento, através dos elementos que indicar”¹⁶.

terior, angariou a simpatia da opinião pública internacional”. (FERREIRA, 2010, p. 327-328).

15 ANAIS DO SENADO. 2ª Quinzena de agosto de 1961. Sessões 133ª a 145ª. Volume II. 29 de ago. de 1961, p. 148. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf-digitalizado/Anais_Republica/1961/1961%20Livro%2011.pdf>. Acesso em: 28 de jun. de 2020. Discurso do senador Vivaldo Lima (PTB).

16 ANAIS DO SENADO. 2ª Quinzena de agosto de 1961. Sessões 133ª a 145ª. Volume II. 29 de ago. de 1961, p. 149-150. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf-digitalizado/Anais_Republica/1961/1961%20Livro%2011.pdf>. Acesso em: 28 de jun. de 2020. Discurso do senador Lino de Mattos (PSP).

Na sessão extraordinária da noite de 29 de agosto, o deputado Raimundo Chaves (PSD)¹⁷ chamou a atenção para o perigo do momento em que estavam vivendo, pois havia apenas duas alternativas: se Jango não tomasse posse, impedido pelas Forças Armadas, certamente haveria uma forte reação no Rio Grande do Sul, o que poderia resultar numa guerra civil. Se, entretanto, o Congresso contrariasse os ministros militares, a Casa certamente seria fechada, o que também não afastaria a possibilidade de uma guerra civil. Assim, caberia ao Congresso encontrar a solução, uma solução elevada, que resguardasse a Constituição.

A sessão conjunta do Congresso Nacional do dia 30 de agosto foi bastante agitada. Os debates iniciaram e todos falavam da mesma matéria: a mensagem de Ranieri Mazzilli sobre a apreciação por parte dos ministros militares de inconveniente para a segurança nacional o retorno de João Goulart ao Brasil. Vários deputados afirmaram não querer votar a favor da emenda parlamentarista, por se sentirem coagidos a tomar tal atitude. Não queriam aceitar qualquer reforma constitucional e criticaram os ministros militares por não fundamentarem o motivo de Jango representar um perigo à segurança nacional.

A situação começa a mudar quando é lido no Plenário um manifesto à nação divulgado pelo marechal Odylio Denys, pelo vice-almirante Sylvio Heck e pelo brigadeiro Gabriel Grün Moss, os ministros militares:

Na Presidência da República, em regime que atribui ampla autoridade e poder pessoal ao Chefe do Governo, o Senhor João Goulart constituir-se-á, sem dúvida alguma, no mais evidente incentivo a todos aqueles que desejam ver o País mergulhado no caos, na anarquia, na luta civil. As próprias Forças Armadas, infiltradas e domesticadas, transformar-se-iam, como tem acontecido noutros países, em simples milícias comunistas.¹⁸

17 ANAIS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. 29 de ago. de 1961, p. 181-183. Disponível em: <[http://imagem.camara.gov.br/dc_20.asp?selCodColecaoCsv=A&txPagina=181&DataIn=29/08/1961#/>. Acesso em: 28 de jun. de 2020. Discurso do deputado Raimundo Chaves \(PSD\).](http://imagem.camara.gov.br/dc_20.asp?selCodColecaoCsv=A&txPagina=181&DataIn=29/08/1961#/)

18 O texto do manifesto dos ministros militares foi extraído de reportagem da Folha de S. Paulo de 31 de ago. de 1961 intitulada “Lançado manifesto à nação, expondo as razões do veto”. (LANÇADO..., 1961).

Com reações dos parlamentares criticando o manifesto, visto como uma clara tentativa de influir na decisão a ser tomada pelo Congresso, com a aprovação ou com a rejeição do parecer elaborado pela comissão mista, seu relatório era lido:

A Comissão Mista, encarregada pelo estudo da Mensagem nº 471, de 1961, do Senhor Presidente da República, munida do exame da emenda apresentada no Plenário do Congresso Nacional do Parecer dessa Comissão sobre a Mensagem nº 471, de 1961, resolve sugerir ao Congresso Nacional, na forma de um substitutivo, o seguinte:

a) a votação da Emenda Constitucional instituindo o Regime Parlamentar, dentro dos moldes que mais se adaptam às condições do Brasil e atentam às circunstâncias da conjuntura atual da vida brasileira, ressalvados os mandatos eletivos vigentes;

b) sugere ainda que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal adotem de imediato a seguintes normas uniformes para a tramitação da referida emenda

[...]

O respeito à Constituição Federal implica em cumprimento do seu art. 79, com a investidura do Doutor João Goulart, na Presidência da República, com os poderes que o povo lhe conferiu, cujo exercício, se vier a ser adotado o parlamentarismo, se ajustará às condições peculiares a esse sistema.

O manifesto dos ministros militares, “lido superficialmente, era uma ameaça. Observado mais atentamente, no entanto, percebia-se que havia nêle uma clara abertura conciliatória” (QUADROS; FRANCO, 1967, p. 250), de forma que estimulou, ainda mais, a elaboração de uma solução - rápida - por parte do Congresso Nacional. Talvez por este fato, o parecer da comissão foi aprovado por 264 deputados e por 35 senadores, vencidos apenas 10 na Câmara e 4 no Senado.

Como se viu, além de prever a votação da Emenda Constitucional nº 16, de 1961, de autoria do deputado Raul Pilla (PL), a comissão mista sugeriu a alteração de normas do Regimento Interno de ambas as Casas do Congresso Nacional para que a tramitação do projeto fosse agilizada. Neste sentido, em 31 de agosto, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal se reuniram isoladamente para votação de requerimentos que

solicitaram a aprovação imediata das normas de emergência sugeridas pela comissão mista para o trâmite da emenda.

Em suma, propunha-se que (i) a própria comissão mista emitiria parecer sobre a aprovação ou não da emenda; (ii) o tempo de fala e a quantidade de oradores de cada partido fosse limitado; (iii) votada a emenda em 1ª discussão, esta seria incluída na Ordem do Dia da sessão seguinte, ordinária ou extraordinária, para a 2ª discussão. As proposições buscavam agilizar ao máximo o processo legislativo de aprovação da solução encontrada pela comissão.

Os debates decorrentes se davam nas esferas procedimental - sobre como se daria a votação da emenda - e material - sobre o mérito da reforma à Constituição. Após discussões acaloradas a respeito do cabimento ou não da sessão e sobre qual artigo do Regimento as Mesas se baseavam para as votações dos requerimentos, foi aprovada pela Câmara a ratificação das normas para a votação da Emenda Constitucional nº 16, de 1961, com 239 votos a favor e 18 contrários. No Senado, as alterações então propostas foram consolidadas na Resolução nº 46, de 1961¹⁹.

19 RESOLUÇÃO Nº 46, DE 1961.

Regula a tramitação de Projeto de Emenda à Constituição.

Artigo único - Para a tramitação, no Senado Federal, do Projeto de Emenda à Constituição, resultante de deliberação tomada pelo Congresso em Sessão de 30 de agosto do ano em curso, são estipuladas as seguintes normas:

- 1) Para emitir parecer sobre o projeto será constituída Comissão Especial de sete (7) membros, designados pelo Presidente, mediante indicação dos Líderes das bancadas partidárias.
- 2) Recebido o projeto, será imediatamente lido em Plenário e encaminhado à Comissão. Não estando o Senado Federal em Sessão, o Presidente poderá convocar Sessão Extraordinária para a sua leitura.
- 3) Na Sessão seguinte, será lido ou proferido oralmente em Plenário o parecer da Comissão, cujo texto, em avulsos impressos ou mimeografados será mandado distribuir aos Senadores.
- 4) Na Sessão que se seguir à apresentação do parecer, o projeto figurará em Ordem do Dia para primeira discussão.
- 5) Aprovado em primeira discussão, será dado para segunda discussão na Sessão seguinte.
- 6) Em cada discussão, poderá usar da palavra um representante de cada Partido, pelo prazo de quinze (15) minutos.
- 7) Encerrada a discussão, processar-se-á imediatamente a votação, em globo, pelo processo simbólico, podendo ser encaminhada por um representante de cada Partido, pelo prazo de cinco minutos.
- 8) Não será aceito requerimento de adiamento de discussão ou votação, nem se admitirão emendas ao projeto, nem destaques.
- 9) Aprovado o projeto em duas discussões por dois terços dos membros do Senado Federal, a Mesa tomará as providências necessárias para a sua promulgação, independente de redação final, no caso de ser o projeto originário da Câmara e aprovado por igual quorum na Casa de origem, ou para a sua imediata remessa à Casa revisora, se de iniciativa do Senado Federal. Ressalta-se que estas normas não se incorporariam em definitivo ao Regimento Interno do Senado, exaurindo-se com o término do trâmite do referido projeto.

Na primeira discussão da emenda²⁰, o deputado Aurélio Vianna (PSB), em nome de seu partido, analisou detalhadamente o projeto e declarou-se contra a referida modificação constitucional. Ulisses Guimarães, por sua vez, pronunciando-se pelo PSD, apoiou o parlamentarismo. Barbosa Lima Sobrinho (PSB) afirmou que, embora favorável ao regime parlamentarista, não aceitava a emenda como solução para a crise. Tristão da Cunha (PR) argumentou que a votação em questão não passava de mera formalidade, já que estava praticamente aprovada.

Na sessão seguinte, extraordinária, continuaram os discursos de vários deputados para encaminhamento da votação. Alguns explicavam que seriam contrários à emenda, por entenderem que as circunstâncias políticas do momento coagiam o Congresso a aceitar a reforma. Diziam que poucos congressistas acreditavam no parlamentarismo como forma ideal, mas que, apesar de serem presidencialistas, eram partidários da emenda. Outros elogiaram o parlamentarismo, mas indagaram se não estariam transformando o ideal em mero expediente político.

Visto que o requerimento do deputado Menezes Cortes previa a prorrogação da sessão até o final da votação, a Mesa encerrou a presente sessão e convocou duas seguintes - extraordinárias -, já na madrugada do dia 2 de setembro, nas quais se daria a votação da proposta, violando o disposto no art. 217, § 2º, da Constituição de 1946²¹. Foi quando a Emenda à Constituição nº 16-A, com poucas mudanças ao substitutivo, foi aprovada. Em primeira discussão com 234 votos favoráveis e 59 contrários, e em segunda chamada com 233 votos sim e 55 não, foi remetida para o Senado Federal já na manhã do dia 2 de setembro.

Na Câmara Alta, sob o nome de Projeto de Emenda à Constituição nº 5, a comissão especial solicitou um prazo de três horas para analisá-lo e emitir um parecer, mas atrasou a entrega em três horas, quando foi feita sua leitura. Com algumas considerações a respeito da organização dos dispositivos e de correções de lacunas, a serem feitas em legislação complementar, concluiu pela aprovação da emenda, nos termos do projeto encaminhado pela Câmara dos Deputados.

20 ANAIS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. 1 de set. de 1961, p. 430-453. Disponível em: <[http://imagem.camara.gov.br/dc_20.asp?selCodColecaoCsv=A&txPagina=330&DataIn=01/09/1961#/>. Acesso em: 28 de jun. de 2020.](http://imagem.camara.gov.br/dc_20.asp?selCodColecaoCsv=A&txPagina=330&DataIn=01/09/1961#/)

21 Art 217 - A Constituição poderá ser emendada. [...] § 2º - Dar-se-á por aceita a emenda que for aprovada em duas discussões pela maioria absoluta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em duas sessões legislativas ordinárias e consecutivas.

Conforme a Resolução nº 46, de 1961, lido o parecer, a sessão deveria ser encerrada para que outra fosse convocada, em cuja Ordem do Dia figuraria a matéria para a primeira discussão e votação. No intervalo, foram entregues cópias dos pareceres aos senadores. Já na sessão seguinte, durante a noite, lido o parecer, foi feita a votação do projeto, tendo a emenda sido aprovada, em primeiro turno, por 47 senadores, contra 5 que a rejeitaram. Logo em seguida - conforme a alteração regimental, mas, da mesma forma que na Câmara, em violação ao art. 217, § 2º, do texto constitucional -, convocada uma sessão extraordinária, se deu a segunda discussão da matéria, com 48 votos favoráveis e 6 contrários.

Com isso, o Congresso Nacional se reuniu em sessão solene para a promulgação da Emenda Constitucional nº 4, de 1961, que instituiu o sistema parlamentar de governo. Na ocasião, o presidente do Senado, senador Moura Andrade (PSD), afirmou que o instrumento possibilitou o “salvamento das instituições fundamentais da democracia” em que viviam e “restabelecer no país um clima de harmonia e de paz social”, ciente da pluralidade de motivações e de fundamentações na votação do projeto, fosse por convergência ideológica, fosse por um ideal maior de salvação do país²².

As disposições transitórias da Emenda previam que:

Art. 21. O Vice-Presidente da República, eleito a 3 de outubro de 1960, exercerá o cargo de Presidente da República, nos termos deste Ato Adicional, até 31 de janeiro de 1966, prestará compromisso perante o Congresso Nacional e, na mesma reunião, indicará, à aprovação dele, o nome do Presidente do Conselho e a composição do primeiro Conselho de Ministros.

Parágrafo único. O Presidente do Congresso Nacional marcará dia e hora para, no mesmo ato, dar posse ao Presidente da República, ao Presidente do Conselho de Ministros e ao Conselho de Ministros.

Dessa forma, seguindo a nova previsão constitucional, com o envio de um ofício pelo presidente em exercício, Ranieri Mazzilli, no dia 4 de setembro ao presidente em exercício do Congresso Nacional informando

22 DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. 3 de set. de 1961, p. 186. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/emenda-parlamentarista/pdf/diario-do-congresso-nacional-de-03-09-1961>>. Acesso em: 28 de jun. de 2020. Discurso do senador Moura Andrade (PSD).

o consentimento dos ministros militares com a solução a que chegou o Parlamento, estando, assim, “asseguradas as garantias indispensáveis ao desembarque, permanência em Brasília e investidura na Presidência da República do Senhor Doutor João Goulart”, crise estava, enfim, resolvida, e, em 7 de setembro de 1961, tomou posse como 24º presidente do Brasil João Belchior Marques Goulart e para o cargo de primeiro-ministro indicou o deputado Tancredo de Almeida Neves, do PSD.

Para maior ilustração do quadro resultante da conciliação parlamentar, merecem destaque alguns artigos do diploma recém-aprovado:

Art. 1º O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República e pelo Conselho de Ministros, cabendo a êste a direção e a responsabilidade da política do govêrno, assim como da administração federal.

[...]

Art. 7º Todos os atos do Presidente da República devem ser referendados pelo Presidente do Conselho e pelo Ministro competente como condição de sua validade.

[...]

Art. 18. Ao Presidente do Conselho de Ministros compete ainda:

I - ter iniciativa dos projetos de lei do governo;

[...]

IV - decretar o estado de sítio nos têrmos da Constituição.

Com os arts. 1º; 7º e 18, I e IV, operou-se de modo claro a redução dos poderes do presidente. Evidentemente, com a adoção de um regime parlamentarista, é natural que o primeiro-ministro detenha maiores atribuições. Entretanto, no Brasil isso só fora visto na época do Império. Essa inovação era algo estranho à tradição presidencialista inaugurada em 1891. Ao longo de sua história, os presidentes sempre gozavam de plenos poderes e, em situações de crise, buscavam ampliá-los.

Para se ter noção, a reação do governo à “ameaça comunista” anterior - a saber, a Intentona Comunista em 1935 - foi decretar estado de sítio. À época, por meio do Decreto nº 457, de 1935, determinou-se

que todas as pessoas que tivessem participado na “insurreição extremista”, ou das quais o governo tivesse fortes suspeitas de que viessem a participar, poderiam ser detidas ou conservadas em custódia, em qualquer ponto do território nacional - mesmo que a revolta se limitasse ao Rio Grande do Norte, a Pernambuco e ao Rio de Janeiro. A restrição então imposta foi, assim como a solução, inovadora.

Além disso, visto que a desconfiança das Forças Armadas em relação a João Goulart ainda remanesca, não faria sentido deixar o comando a seu dispor. Para tanto, o Congresso tratou de concentrá-lo nas mãos do primeiro-ministro, mas sem deixar totalmente de lado do chefe de Estado, atendendo a exigências dos legalistas. Como resultado, a redação do art. 3º, X, foi a seguinte:

Art. 3º Compete ao Presidente da República:

[...]

X - exercer, através do Presidente do Conselho de Ministros, o comando das Forças Armadas;

Em resposta ao receio dos ministros militares de que a presidência de Jango seria uma ameaça à segurança nacional, manteve-se como crime de responsabilidade do presidente da República - e não do primeiro-ministro -, as ações que contra ela atentassem, a serem julgadas perante o Senado Federal.

Art. 5º São crimes funcionais os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

[...]

IV - a segurança interna do País.

Já em relação aos rumores de aproximação de João Goulart com países comunistas - reforçados devido à sua viagem ao Oriente à época da renúncia -, a fim de se evitar uma aproximação diplomática - para além da comercial, que se iniciara com Jânio Quadros - com a URSS e com a China, o Congresso retirou do presidente a prerrogativa de ditar os rumos da política externa:

Art. 18. Ao Presidente do Conselho de Ministros compete ainda:
[...]

II - manter relações com Estados estrangeiros e orientar a política externa;

Com efeito, somadas às demais previsões da emenda, os poderes do presidente da República como chefe de governo foram basicamente transferidos para o primeiro-ministro. Foi essa manobra que permitiu, ao menos até o referendo de 1963 - quando se restabeleceu o regime presidencialista -, que os ânimos opostos então aflorados se acalmassem. Não obstante, o desfecho da Presidência de João Goulart todos conhecem: iniciada em 7 de setembro de 1961, terminou em 31 de março de 1964 com um golpe civil-militar, que impôs 21 anos de uma ditadura ilegítima e ilegal. (PAIXÃO, 2014, p. 431-434).

3. CRISE CONSTITUCIONAL

Antes de analisar a possibilidade de se enquadrar a crise política de 1961 como uma crise constitucional, é necessário entender qual o significado deste conceito.

Há uma flexibilidade metafórica do termo crise. O vocábulo parece estar mais presente do que nunca em nossas vidas. De sua vastidão, parece não haver ciência - humana, exata ou natural - que ainda não tenha sido examinada ou interpretada a partir de seu conceito. Essa falta de clareza geralmente é bem-vinda, pois possibilita manter em aberto o que quer que crise possa significar no futuro. Contudo, a vagueza e a banalização do termo acabam por esvaziar seu conceito, por isso é importante analisar com cuidado o que realmente se quer dizer antes de adotá-lo em uma terminologia própria.

Mas por que é importante o uso apropriado da palavra *crise*? Porque “o ato de nominar envolve uma tomada de posição. Em direito e na política, conceituar não é apenas descrever: é também produzir sentido, atuar no mundo, colocar-se como sujeito histórico”. (PAIXÃO; CATTONI DE OLIVEIRA; NETTO, 2018). Neste sentido, para a plena compreensão dos discursos de crise e de suas ocorrências ao longo da história, vale conceituar e tipificar a ideia de *crise constitucional*.

A distinção entre direito e política é controversa. Diversas são as teorias que tentam diferenciá-los e o consenso poucas vezes é atingido²³. Nesta mesma linha está a tênue diferença entre crise constitucional e crise política. Não obstante, é incontroverso que as modalidades não são sinônimas.

De toda sorte, situações de incerteza e de instabilidade em democracias são inevitáveis. Até mesmo por isso, constituições preveem procedimentos ordinários para o desenlace de impasses e de discordâncias a fim de se resolver o problema. A princípio, constituições, quando colocadas à prova, apresentam *soluções*.

Dessa forma, para que uma crise entre os poderes assuma o caráter constitucional, é necessário que a solução adotada para o conflito político - além de não se dar na esfera judicial ou mesmo política - não esteja prevista na própria constituição. Isto é, ocorre quando o tempo da política exige uma decisão rápida que não é acompanhada pelo tempo do direito.

Keith E. Whittington (2002) defende que se deve analisar a falha - ou potencial falha - da constituição na manutenção dos conflitos políticos dentro da normalidade. Segundo o autor, há duas modalidades de crises constitucionais: as *crises operacionais* e as *crises de fidelidade*.

As primeiras se dão na medida em que a solução dos conflitos políticos se dá fora da moldura constitucional. Isso pode se dar porque a constituição leva a soluções contraditórias - caso de crise operacional *formal* - ou pelo fato de o governo não conseguir fundamentar constitucionalmente suas decisões políticas - hipótese de crise operacional *prática*. Por sua vez, as crises de fidelidade têm relação com a *indisposição* dos atores políticos em se vincular aos arranjos constitucionais ou em sistematicamente contrariar as normas previstas na constituição.

“Como consequência, essas crises colocam em questão o valor e a legitimidade de uma constituição, ou seja, a sua capacidade de representar um consenso em torno de determinados objetivos e valores políticos”. (PAIXÃO; CARVALHO, 2018, p. 186).

Sanford Levinson e Jack M. Balkin (2009) entendem que uma crise se instaura quando uma disputa pela legitimidade do exercício do poder

23 Apesar de muito rica a discussão, não é este o objetivo do artigo. Nesse sentido confira: DWÖRKIN, Ronald. Levando Direitos a Sério. São Paulo: Martins Fontes, 2010; LUHMANN, Niklas. Sociologia do Direito. Vol. 1. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983; WALDRON, Jeremy. Law and Disagreement. Oxford: Oxford University Press, 2003.

ameaça o desenrolar da estrutura constitucional. Para os autores, há três tipos de crise constitucional. A primeira acepção trata da suspensão da constituição para que medidas extremas que necessitam de plenos poderes sejam tomadas. Não há ocorrência frequente desta crise, vez que, na prática, os atores políticos não buscam suspendê-la. Pelo contrário, procuram se utilizar dela para se basear em interpretações controvertidas, de forma que suas decisões sejam justificadas. (LEVINSON; BALKIN, 2009).

O “excesso de fidelidade” é a outra modalidade. Aqui, a estrita observância das normas constitucionais acaba, ao contrário de solucionar a crise, por agravá-la arriscando o ordenamento jurídico como um todo. (LEVINSON; BALKIN, 2009). Por fim, a terceira tem lugar além das divergências interpretativas do texto constitucional, mas não à parte delas. Em sua configuração, meios extraordinários à constituição - como a força militar - são considerados pelos atores políticos para a solução da crise. Nesta hipótese, reciprocamente, um polo do conflito, alegando defesa da constituição, acusa o outro de violá-la. Como ambos se veem legítimos na promoção da legalidade, percebe-se que, aqui, há uma disputa pelo *significado* atribuído à constituição. (LEVINSON; BALKIN, 2009).

Alice Ristroph (2009), por sua vez, trabalha sua concepção de crise constitucional associada ao elemento da *violência* e critica o pensamento de que a constituição não é um pacto suicida, utilizado para justificar extrapolações a suas previsões. De fato, ela não o é. Contudo, ao se valer deste argumento para legitimar a suspensão das normas e das garantias legais, ela se tornaria, na prática, um “pacto homicida”, por meio do qual o Estado poderia violentar deliberadamente seus cidadãos.

Mesmo com as conceituações e com as classificações dos autores, é importante fazer ainda mais uma consideração a respeito do conceito: “uma crise constitucional nunca é a crise de *uma* constituição”. (PAIXÃO; CARVALHO, 2018, p. 191). Pode parecer estranha a constatação, mas, aqui, a questão trata da *interpretação*.

Cada pessoa lê um texto diferente. Não obstante o texto escrito, a leitura é individual e cada um, holisticamente, associa-lhe elementos intrínsecos, de seu convívio e de sua vivência, tornando esta a *sua* interpretação. Isto não é diferente quando se analisa o texto constitucional.

Para que uma constituição seja aplicada, ela precisa, antes, ser interpretada. É aí que está o problema. Percebe-se, com isso, que na verdade

uma crise constitucional é uma crise dos *usos* - no plural - de uma constituição, isto é, “uma constituição sempre se desdobra, se desenvolve, se reconfigura”. (PAIXÃO; CARVALHO, 2018, p. 191). Devido às diversas “mutações” que o texto acaba por sofrer, um uso pode não ser compatível com outro e, com isso, uma crise constitucional pode ser inaugurada. Em suma:

A crise constitucional pressupõe a existência de uma situação de conflito político. Ela suplanta, contudo, o patamar da crise política [...]. Ela inclui uma crise da função da constituição, ou seja, a crise apresenta-se quando a constituição é colocada à prova, e os procedimentos ordinariamente disponíveis para o enfrentamento de impasses e discordâncias não são suficientes para resolver o impasse político (PAIXÃO; CARVALHO, 2018, p. 192).

Isso porque essa situação controvertida não pode permanecer eternamente, o que acabaria por tornar inviável a convivência social. Como resultado, os atores políticos buscam as mais diversas soluções para o conflito. Isso decorre da *exigência* de uma *decisão* pelo momento, até mesmo pela própria etimologia da palavra - do grego antigo, κρίσις (*krísis*) tem origem no verbo κρίνω (*krinō*), que significa escolher, julgar, *decidir*.

Importa ressaltar que esta resolução terá efeitos definitivos, irreversíveis e irrevogáveis (KOSELLECK, 2009) e a flexibilidade e a criatividade utilizadas nesta interpretação tanto podem acabar resolvendo o conflito como podem agravá-lo, ao ir de encontro aos ideais fundamentais escolhidos pela comunidade política na constituição.

É neste contexto que será analisada a crise brasileira de 1961.

4. A CRISE DE 1961 COMO CRISE CONSTITUCIONAL

A solução encontrada foi intermediária, na medida em que a posse de João Goulart pôde ocorrer apenas sob um regime parlamentarista. Numa votação apressada, caracterizada por violação a normas constitucionais e regimentais, que tentou ser mitigada ao longo do

procedimento, o Parlamento aprovou uma emenda constitucional alterando o regime político, permitindo a sucessão presidencial em meio ao mandato.

Percebe-se, no episódio, dois polos de disputa em torno da constituição: os defensores - civis e militares - do impedimento de João Goulart, que se fundamentaram na ameaça comunista por ele representada e apelaram para a unidade e para a segurança da nação; e os legalistas, que buscaram a posse de Jango. Ambos os discursos eram *defensivos*. O que os diferenciava era o objeto: enquanto o primeiro grupo defendia a *nação*; o segundo apostava na *legalidade*, na manutenção da ordem constitucional vigente. (PAIXÃO, 2014, p. 426-427). Por meio destes discursos, isto é, por meio dos *usos* da constituição, pode-se analisar a crise de 1961 como uma crise constitucional.

A partir da narrativa dos fatos - expostas até então no presente trabalho - é possível notar que o episódio teve início como uma crise política. Claro, com a vacância inesperada do mais alto cargo político do país, uma crise certamente teria lugar. Contudo, os discursos parlamentares ainda no início eram unânimes no sentido de que João Goulart, na qualidade de vice-presidente da República, *constitucionalmente*, deveria assumir o posto. A crise, até então, estava restrita à esfera político-institucional e sua solução se daria dentro de seus próprios moldes.

Neste sentido está o discurso do deputado Gustavo Capanema (PSD), amplamente aplaudido quando na Tribuna da Câmara:

o que se segue é a aplicação pura e simples da Constituição. Assume o Governo o Vice-Presidente da República pelo resto do período. E, como S. Exa., o Sr. Vice-Presidente da República, já agora Presidente da República, não está no País, assume o poder, em seu lugar, o Presidente da Câmara, como a Constituição indica. Êste é o desdobramento natural, normal, da regra constitucional²⁴.

A situação muda a partir do momento em que os ministros militares vetaram a posse de Jango, manifestando-se pela “inconveniência

24 ANAIS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. 25 de ago. de 1961, p. 477. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/a-crise-politica-de-1961/Almino%20Affonso%2025081961-474.pdf>>. Acesso em: 28 de jun. de 2020. Discurso do deputado Gustavo Capanema (PSD).

cia” - em virtude de razões de orientação política devido a uma suposta associação de sua imagem ao comunismo - de seu retorno, em favor da segurança nacional. Como os *textos constitucionais* em que se baseavam os dois grupos e, conseqüentemente, seus *usos*, eram diferentes, para além da crise política, tinha-se uma crise constitucional em curso.

Utilizando-se da teoria de Whittington (2002), não é possível enquadrar a crise de 1961 como operacional formal nem como operacional prática, mas como uma *crise de fidelidade*. Isso porque o *compromisso* com a Constituição de 1946 estava abalado. Apesar dos diversos pronunciamentos políticos de deputados, de senadores e de governadores em favor da resolução harmoniosa da situação, havia uma indisposição por parte dos militares e de setores da sociedade civil em seguir a previsão constitucional.

Na visão de Levinson e Balkin (2009), como não houve suspensão da Constituição de 1946, não há que se falar em sua primeira classificação. Quanto à segunda - “excesso de fidelidade” - cabe uma reflexão. Considere que fosse seguido o afirmado e reafirmado pelos deputados no primeiro momento, a exemplo do discurso de Almino Affonso (PTB):

O Partido Trabalhista Brasileiro define-se nesta noite, declarando que está tranquilo de que a Constituição será respeitada, artigo por artigo, parágrafo por parágrafo, no texto e no espírito, como é do interesse do povo. Mas por igual se declara que nenhuma fórmula, a mais engenhosa, a marcada pelo talento mais criador, poderá receber do Partido Trabalhista Brasileiro a mais leve atenção de uma consulta sequer²⁵.

Neste cenário, o estrito cumprimento da Constituição não retiraria o país da crise, em face do “impedimento” por parte dos militares exposto em seu manifesto. Nesta hipótese, o Brasil estaria enquadrado na referida modalidade de crise constitucional. Contudo, não é esta a situação. Em agosto de 1961, pode-se dizer que é o caso do

25 ANAIS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. 26 de ago. de 1961, p. 693-694. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/a-crise-politica-de-1961/Almino%20Affonso%2026081961%20-%20691.pdf>>. Acesso em: 28 de jun. de 2020. Discurso do deputado Almino Affonso (PTB).

terceiro tipo, aquele em que os dois lados do conflito - utilizando-se de *uma* interpretação do texto - se veem como corretos, condenando a atitude do adversário e colocando em risco a manutenção da própria ordem jurídica: de um lado, a segurança nacional ameaçada pelo comunismo; de outro, o legalismo.

A partir da teoria de Ristroph (2009), a decisão da comissão mista do Congresso Nacional, qual seja, sugerir a aprovação de uma emenda constitucional que instituiria o regime parlamentarista, pode ser interpretada a partir da premissa de que uma constituição não é um “pacto suicida”. Isso porque, a depender do desenrolar do conflito e da solução a que se chegasse, poder-se-ia instaurar uma guerra civil ou, talvez, antecipar a ditadura militar, cenários nos quais, certamente, uma constituição teria muitas de suas previsões abandonadas.

Este drible ao “pacto suicida” fica evidente no discurso do deputado Arruda Câmara (PDC) ao questionar de “Que adiantaria ao Senhor João Goulart e ao Partido Trabalhista Brasileiro obter uma vitória sobre 20.000 cadáveres, sobre 50.000 órfãos e viúvas, sobre as lágrimas, o suor e o sangue de um povo?”²⁶. No entanto, a manobra, ao mesmo tempo em que conteve a crise, foi um “*pacto homicida*”, pois, a pretexto de se salvar a ordem constitucional, acabou violando-a. Confira-se:

Art 217. A Constituição poderá ser emendada.

[...]

§ 2º - Dar-se-á por aceita a emenda que for aprovada em duas discussões pela maioria absoluta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em duas sessões legislativas ordinárias e consecutivas.

§ 3º - Se a emenda obtiver numa das Câmaras, em duas discussões, o voto de dois terços dos seus membros, será logo submetida à outra; e, sendo nesta aprovada pelo mesmo trâmite e por igual maioria, dar-se-á por aceita.

Foi visto que as sessões nas quais a emenda foi votada não eram apenas ordinárias mas também *extraordinárias*, o que vai de encontro à previsão da própria Constituição: duas sessões legislativas *ordinárias* e

26 ANAIS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. 1 de set. de 1961, p. 469. Disponível em: <[http://imagem.camara.gov.br/dc_20.asp?selCodColecaoCsv=A&txPagina=330&DataIn=01/09/1961#/>. Acesso em: 28 de jun. de 2020. Discurso do deputado Arruda Corrêa \(PDC\).](http://imagem.camara.gov.br/dc_20.asp?selCodColecaoCsv=A&txPagina=330&DataIn=01/09/1961#/)

consecutivas. Tendo isso em mente, o deputado Aurélio Vianna alertou que “há um poder muito maior que os Regimentos: a Constituição da República. Não há artigo de Regimento, não há normas votadas que possam prevalecer contra a letra expressa da Constituição da República”²⁷.

Todavia, os parlamentares entenderam que uma mera questão formal não poderia colocar em risco toda a ordem constitucional. Foi o que o deputado Nelson Carneiro (PSD)²⁸ deu a entender quando recorreu o compromisso que o Congresso Nacional assumira com a nação de não apenas assegurar a posse de João Goulart mas também de evitar uma guerra civil. Não obstante, as alterações regimentais propostas pela comissão mista foram uma tentativa de mitigar sua violação e de fazer com que a solução se desse nos limites da legalidade.

Neste sentido, correlacionando o cenário político de 1961 com as três teorias ora apresentadas, é seguro afirmar que aqueles oito dias - entre 25 de agosto e 2 de setembro - representaram não apenas uma grave crise política, mas também uma crise constitucional.

CONCLUSÃO

A renúncia de Jânio Quadros, devido à gravidade do momento político em que se vivia, a imprevistos e erros de cálculo e à sua falta de articulação política, colocou o Brasil em uma grave crise institucional que tomou proporções gigantescas - a ponto de mudar o rumo que o país tomaria - com a resistência por parte dos militares em aceitar seu sucessor constitucional no poder, alegando que sua suposta aproximação com os ideais socialistas e comunistas representaria uma ameaça à segurança nacional.

O país ficou dividido em dois grupos. Um a favor da legalidade e outro a favor do impedimento de Jango. Como resultado, o Congresso Nacional mergulhou em uma série de debates a fim de encontrar uma solução que não resultasse em uma guerra civil ou em uma ditadura.

27 ANAIS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. 1 de set. de 1961, p. 490. Disponível em: <[http://imagem.camara.gov.br/dc_20.asp?selCodColecaoCsv=A&txPagina=330&DataIn=01/09/1961#/>. Acesso em: 28 de jun. de 2020. Discurso do deputado Aurélio Vianna \(PSB\).](http://imagem.camara.gov.br/dc_20.asp?selCodColecaoCsv=A&txPagina=330&DataIn=01/09/1961#/)

28 ANAIS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. 1 de set. de 1961, p. 472-474. Disponível em: <[http://imagem.camara.gov.br/dc_20.asp?selCodColecaoCsv=A&txPagina=330&DataIn=01/09/1961#/>. Acesso em: 28 de jun. de 2020. Discurso do deputado Nelson Carneiro \(PSD\).](http://imagem.camara.gov.br/dc_20.asp?selCodColecaoCsv=A&txPagina=330&DataIn=01/09/1961#/)

Não sem resistência, em 2 de setembro, oito dias após a renúncia do presidente Jânio Quadros, foi promulgada a reforma parlamentarista, permitindo que a previsão constitucional de que João Belchior Goulart assumisse o cargo de presidente da República fosse cumprida. Graças a uma manobra se pode seguir o dispositivo da Constituição.

Mas até que ponto houve uma vitória da campanha da legalidade?

Pode-se argumentar que a adoção do parlamentarismo foi uma solução de compromisso, dando a vitória à campanha da legalidade. Contudo, afirmar que a aprovação da emenda foi uma solução da legalidade acaba por tornar ambígua a distinção entre regra e exceção, na medida em que é mitigada a diferença entre instrumentos jurídicos previstos em uma constituição e instrumentos jurídicos adotados *ad hoc* na solução de uma crise política.

Neste sentido, implantar o parlamentarismo durante um mandato, de certo modo, foi uma quebra institucional da Constituição de 1946, vez que, no fundo, não se preservou a vontade explicitada durante as eleições, tanto que, no referendo realizado em 6 de janeiro 1963, no qual se consultou o povo sobre a continuação ou não do regime parlamentar no país, o “não” - ou seja, o retorno ao presidencialismo - ganhou com mais de 82% dos votos válidos.

De toda sorte, a pretexto de proteger a democracia de supostas ameaças *de esquerda*, os militares e os civis que se opuseram à posse de Jango acabaram chegando ao resultado contrário. Isso porque, com o desenrolar do conflito e com a busca de uma solução, as propostas de resolução da crise por parte dos atores políticos não tiveram a Constituição de 1946 como parâmetro, o que justifica a classificação da crise de 1961 como crise constitucional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANAIS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. 25 ago. - 02 set.. 1961. Disponível em: <<https://imagem.camara.leg.br/diarios.asp?selCodColecaoCsv=A>>.

ANAIS DO SENADO. 2ª Quinzena de agosto de 1961. Sessões 133ª a 145ª. Volume II. Brasília, 1986. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf-digitalizado/Anais_Republica/1961/1961%20Livro%2011.pdf>.

BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro: 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 28 de jun. de 2020.

BRASIL. *Decreto nº 457, de 26 de novembro de 1935*. Declara em estado de sítio todo o território brasileiro, por trinta dias. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-457-26-novembro-1935-516652-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 28 de jun. de 2020.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 4, de 2 de setembro de 1961*. Institui o sistema parlamentar do governo. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc04-61.htm>. Acesso em: 28 de jun. de 2020.

BRASIL; SENADO FEDERAL. *Resolução nº 46, de 1961*. Regula a tramitação de Projeto de Emenda à Constituição. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/562577/publicacao/15771950>>. Acesso em 28 de jun. de 2020.

BRASIL; TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). *Dados estatísticos: eleições federais, estaduais, realizadas no Brasil em 1958, e em confronto com anteriores*. v. 4. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, 1961. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/12996>>. Acesso em: 28 de jun. de 2020.

BRASIL; TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). *Dados estatísti-*

cos: eleições federais, estaduais realizadas no Brasil em 1960 e em confronto com anteriores. v. 5. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, 1963. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/13037>>. Acesso em: 28 de jun. de 2020.

BRASIL; TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). *Resultado Geral do Referendo de 1963*. Disponível em: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/referendo-de-1963/rybena_pdf?file=http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/referendo-de-1963/at_download/file>. Acesso em: 28 de jun. de 2020.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Ano XVI, 26 ago. - 03 set., 1961. Disponível em: <<https://imagem.camara.leg.br/diarios.asp?selCodColecaoCsv=J>>.

FERREIRA, Jorge. Crises da República: 1954, 1955 e 1961. In.: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Araújo Neves (org.). *O Brasil Republicano: o tempo da experiência democrática - da democratização de 1945 ao golpe civil-militar de 1964*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

KOSELLECK, Reinhart. *Crisis*. Journal of the History of Ideas. Vol. 61: 2, 2006.

LEVINSON, Sanford; BALKIN, Jack M.. *Constitutional Crisis*. University of Pennsylvania Law Review. Vol. 157: 707, 2009.

LANÇADO manifesto à nação, expondo as razões do veto. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 31 de ago. de 1961. Banco de Dados Folha. Acervo on line. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/index.do>>. Acesso em 28 de jun. de 2020.

MORRE Jânio Quadros aos 75. *Folha de S. Paulo*, São Paulo. 17 de fev. de 1992. Banco de Dados Folha. Acervo on line. Disponível em: <http://almanaque.folha.uol.com.br/brasil_17fev1992.htm>. Acesso em: 28 de jun. de 2020.

PAIXÃO, Cristiano. *Democracia e Poder constituinte: disputas conceituais na experiência constitucional brasileira (1964-2014)*. Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno, XLIII (2014), p. 415-458.

PAIXÃO, Cristiano; CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade; NETTO, Menelick de Carvalho. *Levando as palavras a sério: um golpe é um golpe*. JOTA, 2 de out. 2018. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/levando-as-palavras-a-serio-um-golpe-e-um-golpe-02102018>>. Acesso em: 28 de jun. de 2020.

PAIXÃO, Cristiano; CARVALHO, Cláudia Paiva. O conceito de crise constitucional: esboço, delimitação e sua aplicação à história do Brasil República. In: WEHLING, Arno; Siqueira, GUSTAVO; BARBOSA, Samuel. (Org.). *História do Direito: entre rupturas, crises e descontinuidades*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2018, v. , p. 184-204.

QUADROS, Jânio; FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *História do Povo Brasileiro*. Volume 6. São Paulo: J. Quadros Editôres Culturais, 1967.

RISTROPH, Alice. *Is Law? Constitutional crisis and existential anxiety*. Constitutional Commentary. Vol. 25: 431, 2009.

WHITTINGTON, Keith E. *Yet Another Constitutional Crisis?* 43 *Wm. & Mary L. Rev.* 2019 (2002).

Nota: este trabalho foi realizado com o apoio do Programa de Iniciação Científica da Universidade de Brasília (ProIC/UnB/CNPq), no edital 2018-2019.