

**XII ENCONTRO INTERNACIONAL DO
CONPEDI BUENOS AIRES –
ARGENTINA**

DIREITO CONSTITUCIONAL III

RUBENS BEÇAK

THAIS JANAINA WENCZENOVICZ

BERNARDO LEANDRO CARVALHO COSTA

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Comunicação:

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

Eventos:

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigner Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

C755

Direito Constitucional III [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Bernardo Leandro Carvalho Costa; Rubens Beçak; Thais Janaina Wenczenovicz. – Florianópolis: CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-763-2

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Derecho, Democracia, Desarrollo y Integración

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito. 3. Constitucional. XII Encontro Internacional do CONPEDI Buenos Aires – Argentina (2: 2023 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI BUENOS AIRES – ARGENTINA

DIREITO CONSTITUCIONAL III

Apresentação

Envolvendo DIREITO CONSTITUCIONAL, o presente livro conta com relevantes pesquisas, resultantes do XII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI BUENOS AIRES – ARGENTINA.

O livro é composto pelos seguintes artigos:

O COMBATE A DESINFORMACAO COMO INSTRUMENTO DE DEFESA AO PROCESSO DEMOCRATICO ELEITORAL

Rubens Beçak , Marcelo Toffano , Fabrício Facury Fidalgo

O trabalho de Rubens Beçak, Marcelo Toffano e Fabrício Facury Fidalgo, trouxe elementos da importante discussão que se faz nos processos eleitorais com relação ao tratamento da informação, sobretudo explorando a questão da desinformação em seu contexto atual.

Neste artigo Rubens Beçak e Maiara Carlos Melara analisam as necessárias alterações na legislação de acesso à informação pública no Brasil para se adequar ao contexto atual de avanço das novas tecnologias, sobretudo com vistas à proteção no cenário eleitoral.

A NATUREZA JURÍDICA DOS QUATRO PRIMEIROS ATOS INSTITUCIONAIS DA DITADURA MILITAR NO BRASIL (1964-1968)

Rodrigo Alessandro Sartoti

O trabalho de Rodrigo Alessandro Sartoti busca demonstrar como o Supremo Tribunal Federal (STF) analisou, em 602 acórdãos, os atos institucionais da ditadura militar, demonstrando se realmente os atos foram analisados no contexto jurídico.

A TUTELA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E CONSTITUCIONAIS POR MEIO DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL

João Luiz Martins Teixeira Soares

João Luiz Martins Teixeira Soares busca demonstrar a relevância da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental no contexto do processo constitucional brasileiro, destacando, sobretudo, o caráter subsidiário da ADPF nesse sistema. O trabalho menciona uma série de casos, evidenciando a relevância da participação popular na legitimidade do sistema constitucional.

APLICAÇÃO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA NO PROCESSO LEGISLATIVO COMO RESGATE DA REPRESENTATIVIDADE

Vitor Hugo da Trindade Silva , Clóvis Ferreira Júnior , Lucas De Souza Lehfeld

Neste trabalho Vitor Hugo da Trindade Silva , Clóvis Ferreira Júnior e Lucas De Souza Lehfeld analisam o tema destacado no título em um contexto de conflito de normas existentes no contexto do processo legislativo municipal, buscando destacar a aplicabilidade dos princípios constitucionais ao âmbito prático dos municípios.

A PROPRIEDADE E SEU TRATAMENTO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL: DIREITO PATRIMONIAL OU FUNDAMENTAL?

Francielle Eliz Ortolan , Luiz Henrique Urquhart Cademartori

Francielle Eliz Ortolan e Luiz Henrique Urquhart Cademartori destacam as diferentes correntes de influência do instituto da propriedade no Direito Brasileiro, sobretudo as ramificações de cunho civilista e constitucionalista.

O EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA NOMOTÉTICA PELA JUSTIÇA ELEITORAL: UMA ANÁLISE CRÍTICA QUANTO ÀS NORMAS GERAIS ABSTRATAS SEM O DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO E A CONFIGURAÇÃO DE ESTADO DE EXCEÇÃO

Larissa De Moura Guerra Almeida

A pesquisa de Larissa De Moura Guerra Almeida trabalha com o conceito de estado de exceção para analisar a competência legislativa da Justiça Eleitoral no Brasil, sobretudo em termos de produção normativa do Tribunal Superior Eleitoral (STE) e de interpretação das normas pelo referido tribunal.

A JURISPRUDÊNCIA DE CRISE NA JURISDIÇÃO ELEITORAL

Cassio Prudente Vieira Leite

O trabalho de Cassio Prudente Vieira Leite contextualiza a relevância da jurisprudência da Justiça Eleitoral no tratamento de crises ao longo da história democrática brasileira, passando por diferentes períodos e temas.

DIREITOS HUMANOS, O PARADOXO DA CIVILIZAÇÃO (?): BREVES REFLEXÕES ABOLICIONISTAS FRENTE ÀS (IN)JUSTIFICAÇÕES DAS PENAS NO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO

Gil Scherer , Cristiane Feldmann Dutra , Naiadi Bertoldo Marchi

A pesquisa de Gil Scherer , Cristiane Feldmann Dutra e Naiadi Bertoldo Marchi analisa o sistema carcerário brasileiro, com ênfase em presídios femininos, por meio da perspectiva de teorias abolicionistas da pena, com vistas a elencar uma crítica ao atual sistema punitivista do Brasil.

ENSINO E EXTENSÃO DE PROCESSO LEGISLATIVO NA CONSTRUÇÃO DO SENTIMENTO CONSTITUCIONAL: ESTUDO DESDE O REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA

Abraham Hand Vargas Mencer , Daury Cesar Fabríz

Neste artigo, Abraham Hand Vargas Mencer e Daury Cesar Fabríz destacam a relevância de projetos de extensão em processo legislativo pode contribuir na concretização de objetivos constitucionais da Educação, por meio da análise de um caso concreto, da Câmara Municipal de Vitória.

INTERCONEXÃO ENTRE CULTURA E NOVAS CONFIGURAÇÕES FAMILIARES NO CONTEXTO JURÍDICO BRASILEIRO GARANTIDOR DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

Rosângela Angelin , Marigley Leite da Silva de Araujo

O trabalho de Rosângela Angelin e Marigley Leite da Silva de Araujo elenca as novas configurações familiares e sustenta a relevância da efetivação dos direitos fundamentais em conformidade com a alteração da cultura jurídica na sociedade.

REFLEXÕES SOBRE O MODELO SOCIOPOLÍTICO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A GESTÃO BOLSONARO DIANTE DOS DADOS DA PANDEMIA DA COVID-19

Myllhyans Marjosefa de Lima Braz

Nesta pesquisa, Myllhyans Marjosefa de Lima Braz analisa conceitos como “mistanasia”, que representa a morte evitável, no contexto da Pandemia do Covid-19 no Brasil, traçando linhas constitucionais para a devida proteção da vida.

O HIPERPRESIDENCIALISMO PRESENTE NA HISTÓRIA CONSTITUCIONAL LATINO-AMERICANA

Poliane Carvalho Almeida

O trabalho de Poliane Carvalho Almeida faz uma análise do hiperpresidencialismo na América Latina, passando pelos diferentes períodos, desde o colonial, para destacar como as características desse fenômeno repetiram-se nesses momentos históricos.

REFLEXÕES SOBRE O DESENVOLVIMENTO E A CRISE DA DEMOCRACIA

Aline Hoffmann, Alessandra Vanessa Teixeira e Matheus Pasqualin Zanon propõem um debate sobre as relações entre Política e Direito para a análise da crise democrática no contexto de governos autoritários, destacando, sobretudo, fenômenos como o negacionismo científico no âmbito do debate democrático.

A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA COMO LIMITES LEGIFERANTES: UM ENFOQUE EM SEU PAPEL COMO SCHRANKEN-SHRANKEN

Lorenzo Borges de Pietro

Neste trabalho Lorenzo Borges de Pietro trabalha o termo dignidade humana na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) para demonstrar como a utilização deste termo pode ser direcionada para

O presente livro, portanto, é de grande contribuição para a consolidação das pesquisas em DIREITO CONSTITUCIONAL junto ao Conpedi.

As pesquisas, todas em nível de pós-graduação, contam com as contribuições dos debates dos doutores Thais Janaina Wenczenovicz, Rubens Beçak e Bernardo Leandro Carvalho Costa.

Desejamos a todos uma ótima leitura; e renovamos o convite para as próximas edições!

Envolvendo DIREITO CONSTITUCIONAL, o presente livro conta com relevantes pesquisas, resultantes do XII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI BUENOS AIRES – ARGENTINA.

O livro é composto pelos seguintes artigos:

O COMBATE A DESINFORMAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE DEFESA AO PROCESSO DEMOCRÁTICO ELEITORAL

Rubens Beçak , Marcelo Toffano , Fabrício Facury Fidalgo

Neste artigo Rubens Beçak e Maiara Carlos Melara analisam as necessárias alterações na legislação de acesso à informação pública no Brasil para se adequar ao contexto atual de avanço das novas tecnologias, sobretudo com vistas à proteção no cenário eleitoral.

A NATUREZA JURÍDICA DOS QUATRO PRIMEIROS ATOS INSTITUCIONAIS DA DITADURA MILITAR NO BRASIL (1964-1968)

Rodrigo Alessandro Sartoti

O trabalho de Rodrigo Alessandro Sartoti busca demonstrar como o Supremo Tribunal Federal (STF) analisou, em 602 acórdãos, os atos institucionais da ditadura militar, demonstrando se realmente os atos foram analisados no contexto jurídico.

A TUTELA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E CONSTITUCIONAIS POR MEIO DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL

João Luiz Martins Teixeira Soares

João Luiz Martins Teixeira Soares busca demonstrar a relevância da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental no contexto do processo constitucional brasileiro,

destacando, sobretudo, o caráter subsidiário da ADPF nesse sistema. O trabalho menciona uma série de casos, evidenciando a relevância da participação popular na legitimidade do sistema constitucional.

APLICAÇÃO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA NO PROCESSO LEGISLATIVO COMO RESGATE DA REPRESENTATIVIDADE

Vitor Hugo da Trindade Silva , Clóvis Ferreira Júnior , Lucas De Souza Lehfeld

Neste trabalho Vitor Hugo da Trindade Silva , Clóvis Ferreira Júnior e Lucas De Souza Lehfeld analisam o tema destacado no título em um contexto de conflito de normas existentes no contexto do processo legislativo municipal, buscando destacar a aplicabilidade dos princípios constitucionais ao âmbito prático dos municípios.

A PROPRIEDADE E SEU TRATAMENTO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL: DIREITO PATRIMONIAL OU FUNDAMENTAL?

Francielle Eliz Ortolan , Luiz Henrique Urquhart Cademartori

Francielle Eliz Ortolan e Luiz Henrique Urquhart Cademartori destacam as diferentes correntes de influência do instituto da propriedade no Direito Brasileiro, sobretudo as ramificações de cunho civilista e constitucionalista.

O EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA NOMOTÉTICA PELA JUSTIÇA ELEITORAL: UMA ANÁLISE CRÍTICA QUANTO ÀS NORMAS GERAIS ABSTRATAS SEM O DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO E A CONFIGURAÇÃO DE ESTADO DE EXCEÇÃO

Larissa De Moura Guerra Almeida

A pesquisa de Larissa De Moura Guerra Almeida trabalha com o conceito de estado de exceção para analisar a competência legislativa da Justiça Eleitoral no Brasil, sobretudo em termos de produção normativa do Tribunal Superior Eleitoral (STE) e de interpretação das normas pelo referido tribunal.

A JURISPRUDÊNCIA DE CRISE NA JURISDIÇÃO ELEITORAL

Cassio Prudente Vieira Leite

O trabalho de Cassio Prudente Vieira Leite contextualiza a relevância da jurisprudência da Justiça Eleitoral no tratamento de crises ao longo da história democrática brasileira, passando por diferentes períodos e temas.

DIREITOS HUMANOS, O PARADOXO DA CIVILIZAÇÃO (?): BREVES REFLEXÕES ABOLICIONISTAS FRENTE ÀS (IN)JUSTIFICAÇÕES DAS PENAS NO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO

Gil Scherer , Cristiane Feldmann Dutra , Naiadi Bertoldo Marchi

A pesquisa de Gil Scherer , Cristiane Feldmann Dutra e Naiadi Bertoldo Marchi analisa o sistema carcerário brasileiro, com ênfase em presídios femininos, por meio da perspectiva de teorias abolicionistas da pena, com vistas a elencar uma crítica ao atual sistema punitivista do Brasil.

ENSINO E EXTENSÃO DE PROCESSO LEGISLATIVO NA CONSTRUÇÃO DO SENTIMENTO CONSTITUCIONAL: ESTUDO DESDE O REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA

Abraham Hand Vargas Mencer , Daury Cesar Fabríz

Neste artigo, Abraham Hand Vargas Mencer e Daury Cesar Fabríz destacam a relevância de projetos de extensão em processo legislativo pode contribuir na concretização de objetivos constitucionais da Educação, por meio da análise de um caso concreto, da Câmara Municipal de Vitória.

INTERCONEXÃO ENTRE CULTURA E NOVAS CONFIGURAÇÕES FAMILIARES NO CONTEXTO JURÍDICO BRASILEIRO GARANTIDOR DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

Rosângela Angelin , Marigley Leite da Silva de Araujo

O trabalho de Rosângela Angelin e Marigley Leite da Silva de Araujo elenca as novas configurações familiares e sustenta a relevância da efetivação dos direitos fundamentais em conformidade com a alteração da cultura jurídica na sociedade.

REFLEXÕES SOBRE O MODELO SOCIOPOLÍTICO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A GESTÃO BOLSONARO DIANTE DOS DADOS DA PANDEMIA DA COVID-19

Myllhyans Marjosefa de Lima Braz

Nesta pesquisa, Myllhyans Marjosefa de Lima Braz analisa conceitos como “mistanasia”, que representa a morte evitável, no contexto da Pandemia do Covid-19 no Brasil, traçando linhas constitucionais para a devida proteção da vida.

O HIPERPRESIDENCIALISMO PRESENTE NA HISTÓRIA CONSTITUCIONAL LATINO-AMERICANA

Poliane Carvalho Almeida

O trabalho de Poliane Carvalho Almeida faz uma análise do hiperpresidencialismo na América Latina, passando pelos diferentes períodos, desde o colonial, para destacar como as características desse fenômeno repetiram-se nesses momentos históricos.

REFLEXÕES SOBRE O DESENVOLVIMENTO E A CRISE DA DEMOCRACIA

Aline Hoffmann, Alessandra Vanessa Teixeira e Matheus Pasqualin Zanon propõem um debate sobre as relações entre Política e Direito para a análise da crise democrática no contexto de governos autoritários, destacando, sobretudo, fenômenos como o negacionismo científico no âmbito do debate democrático.

A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA COMO LIMITES LEGIFERANTES: UM ENFOQUE EM SEU PAPEL COMO SCHRANKEN-SHRANKEN

Lorenzo Borges de Pietro

Neste trabalho Lorenzo Borges de Pietro trabalha o termo dignidade humana na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) para demonstrar como a utilização deste termo pode ser direcionada para diferentes sentidos, culminando em decisões antagônicas.

A ADI 5938 E A PROTEÇÃO AO DIREITO DE DUPLA TITULARIDADE DO NASCITURO E DA GESTANTE PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL BRASILEIRO

As autoras Adriana Goulart de Sena Orsini e Paula Gondim de Sena Orsini em sua pesquisa analisam, de forma circunstanciada, a decisão da ADI 5938 pelo Supremo Tribunal Federal,

demonstrando a importância do referido julgado, seja para o Direito Constitucional, seja para o Direito do Trabalho, com destaque especial para o voto do Ministro Alexandre de Moraes e a doutrina da Proteção ao Direito de Dupla Titularidade do Nascituro e da Gestante.

O presente livro, portanto, é de grande contribuição para a consolidação das pesquisas em DIREITO CONSTITUCIONAL junto ao Conpedi.

As pesquisas, todas em nível de pós-graduação, contam com as contribuições dos debates dos doutores Thais Janaina Wenczenovicz, Rubens Beçak e Bernardo Leandro Carvalho Costa.

Desejamos a todos uma ótima leitura; e renovamos o convite para as próximas edições!

A NATUREZA JURÍDICA DOS QUATRO PRIMEIROS ATOS INSTITUCIONAIS DA DITADURA MILITAR NO BRASIL (1964-1968)

THE LEGAL NATURE OF THE FIRST FOUR INSTITUTIONAL ACTS OF THE MILITARY DICTATORSHIP IN BRAZIL (1964-1968)

Rodrigo Alessandro Sartoti ¹

Resumo

A ditadura militar, instaurada no Brasil com o golpe civil-militar de 1º de abril de 1964, utilizou um extenso e complexo sistema de normas jurídicas, buscando, desde o início, uma legitimação a partir do direito. Entre 1964 e 1985, a ditadura lançou mão de uma série de espécies normativas, dentre as quais se destaca a figura do Ato Institucional, uma inovação jurídica do regime, localizada acima da Constituição de 1946 e outorgada por simples vontade da Chefia do Poder Executivo Federal. A ditadura militar editou, ao todo, 17 Atos Institucionais de 1964 a 1969 – e é curioso que uma ditadura, regime baseado na violência física, crie tantas normas para formalizar suas ações. Por meio de Ato Institucional, os militares podiam alterar a ordem constitucional sem qualquer participação do Poder Legislativo. Além disso, as ações da ditadura baseadas nos Atos Institucionais não poderiam ser objeto de análise pelo Poder Judiciário. Mas, qual a origem e natureza jurídica do Ato Institucional? O objetivo deste artigo é compreender a origem dessa figura jurídica, identificar a sua natureza jurídica e seu local dentro do direito produzido pela ditadura militar. Serão usadas fontes históricas primárias, no caso, o texto integral dos quatro primeiros atos institucionais da ditadura.

Palavras-chave: Ditadura militar, Atos institucionais, Constitucionalismo, Autoritarismo, Militares

Abstract/Resumen/Résumé

The military dictatorship established in Brazil through the civil-military coup on April 1, 1964, employed an extensive and intricate system of legal norms, aiming for legitimacy from the outset through the rule of law. Between 1964 and 1985, the dictatorship utilized a range of normative instruments, with a notable emphasis on the figure of the Institutional Act, a legal innovation of the regime that superseded the 1946 Constitution and was granted solely at the discretion of the Chief of the Federal Executive Power. In total, the military dictatorship issued 17 Institutional Acts from 1964 to 1969 – a paradoxical aspect of a regime rooted in physical violence, formalizing its actions through numerous legal provisions. Through the Institutional Act, the military could alter the constitutional order without any involvement of the Legislative Power. Furthermore, the actions of the dictatorship based on the Institutional Acts were immune to review by the Judicial Power. But what is the origin

¹ Doutor e Mestre em Direito pela UFSC. Professor de Direito Constitucional e Administrativo na Escola Superior da Advocacia da OAB/SC. Advogado.

and legal nature of the Institutional Act? The aim of this article is to comprehend the origin of this legal construct, identify its legal nature, and determine its place within the body of law produced by the military dictatorship. Primary historical sources, specifically the full texts of the first four institutional acts of the dictatorship, will be employed.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Military dictatorship, Institutional acts, Constitutionalism, Authoritarianism, Military

1. INTRODUÇÃO

A partir de uma revisão bibliográfica, este artigo identificará a origem dos Atos Institucionais e a sua natureza jurídica. Após, será feita uma análise do texto integral dos quatro primeiros Atos Institucionais editados pela ditadura militar buscando compreender a natureza jurídica e como eram localizados dentro do direito do regime.

2. A ORIGEM DOS ATOS INSTITUCIONAIS

O Ato Institucional foi a figura central do aparato normativo da ditadura militar. Muito embora o regime de 1964 tenha, efetivamente, colocado os contornos da natureza jurídica do Ato Institucional, possibilitando, inclusive a sua conceituação, esse instituto jurídico não foi uma criação da ditadura militar (CÂMARA, 2022, p. 276). A figura do Ato Institucional já havia aparecido nos debates jurídicos da doutrina constitucional brasileira – não exatamente na mesma forma e uso feitos entre 1964 e 1969 – algumas décadas antes.

De acordo com Heloísa Câmara (2022, p. 276), em pesquisa sobre a genealogia do Ato Institucional, “a primeira menção encontrada em jornais foi no *Jornal O Federalista*, de 24 de dezembro de 1891” (D'ANTONIO PIRES, 2020, p. 44 apud CÂMARA, 2022, p. 276). Segundo a autora,

a alusão ocorria em protesto à dissolução do Congresso Nacional em 1891 por ‘acto institucional da ditadura’ do marechal Deodoro da Fonseca, fato que precipitou a renúncia de Júlio de Castilhos da presidência do estado, e, dias depois, do próprio marechal Deodoro da presidência, externando-se como fator importante para a Revolução Federalista (CÂMARA, 2022, p. 276).

Afirma Heloísa Câmara que, em 1930, o Decreto n. 19.398 de Getúlio Vargas, que instituiu o Governo Provisório, “era chamado nos jornais de Acto Institucional” (CÂMARA, p. 277). Já na Constituinte de 1946, “a luta pelo sentido de constituição manifesta-se na defesa do ‘ato institucional temporário’, como a outra face da desconsideração da Constituição de 1937 enquanto constituição” (CÂMARA, p. 279), sustenta a autora.

Enquanto “em 1933 o ‘ato institucional’ designava nos jornais o decreto do Governo Provisório que suspendeu a Constituição; na Constituinte na década seguinte, o ato institucional seria justamente a constituição provisória” (CÂMARA, p. 279).

A partir do cenário anterior a 1964, Heloísa Câmara observa

que a forma ato institucional não foi uma criação dos juristas em 1964, mas esteve no centro da questão sobre como uma constituinte deveria organizar-se e qual a relação entre situações constituintes e desconstituintes com os poderes constituídos (CÂMARA, p. 281).

Antes do golpe de 1964, então, é possível observar que a figura do Ato Institucional – ou seu embrião, que seria aperfeiçoado na ditadura militar – já aparecia nos debates constituintes dos períodos de transição. A partir de 9 de abril de 1964, o Ato Institucional ganha novos e definitivos contornos.

De acordo com Carlos Fico, “desde o golpe de 1964 e até 1985, o regime debateu-se com a questão de sua juridicidade a partir de uma dicotomia: a normalidade e a excepcionalidade” (FICO, 2017, p. 60), buscando equacionar esse problema jurídico-político. Para ele, essa dicotomia se origina “na pretensão autoritária de corrigir a democracia por meio de atalhos constitucionais – com o emprego do estado de exceção” (FICO, 2017, p. 60). No mesmo sentido de Agamben, Carlos Fico compreende que essa “anomalia”, esse “espaço vazio”, é algo próprio do direito, de tal modo que a exceção, necessariamente, pressupõe a juridicidade (FICO, 2017, p. 60).

E é por conta desse paradigma da exceção que Fico entende que “o objetivo dos atos institucionais não era” reforçar os poderes legais do presidente ou, ainda, uma normatização autoritária, discordando da tese de Marcos Napolitano, mas sim estabelecer justamente essa “moldura institucional” do regime (FICO, 2017, p. 60). “Os atos seguintes e as constituições seguintes foram expressões das tentativas de prevalência da dimensão excepcional e da dimensão institucional” (FICO, 2017, p. 60) da ditadura militar. E Carlos Fico justifica seu argumento no fato de que a ditadura conviveu, de um lado, com 17 Atos Institucionais e mais de cem Atos Complementares, e, de outro lado,

com tantas constituições ou emendas constitucionais: a de 1946, alterada pelo AI-1; a de 1967, de Castelo Branco; a que Costa e Silva pediu a Pedro Aleixo para fazer com o propósito de apontar o fim do AI-5, em 1969; a que a Junta Militar outorgou em 1969, após a doença de Costa e Silva, justamente a que Pedro Aleixo havia coordenado, mas sem a referência à possibilidade de extinção do ato. Finalmente, as alterações estabelecidas pela Emenda Constitucional n.11 de 1978, de Ernesto Geisel (FICO, 2017, p. 60).

A partir de 1964, a presença dos juristas da ditadura foi uma constante. Em verdade, eles participaram da conspiração para o golpe, justamente preparando os documentos jurídicos do regime que viria. Não faltaram professores de direito e juizes para produzir um discurso jurídico que legitimasse o estado de exceção implantado pelos militares com o golpe de estado de 1964, dando ao regime a sua *legalidade*, o seu *direito* – uma legalidade autoritária, um direito autoritário (TELES; SAFATLE, 2010 p. 251).

Pode-se dizer que a legitimação da ditadura militar no Brasil, por parte do direito, deu-se em dois aspectos. O *primeiro* com a legitimação por meio do discurso jurídico da

ditadura, traduzido na legislação de exceção construída com os Atos Institucionais e Complementares, além da justificação dessa legislação em livros jurídicos e em decisões judiciais. Neste grupo de juristas estavam professores e doutrinadores de direito constitucional, magistrados e promotores de justiça.

O *segundo* por meio do apoio político ao golpe e à ditadura, fosse nos meios públicos de comunicação, nas salas de aula das faculdades de direito ou integrando a burocracia estatal da ditadura e viabilizando os intentos do Estado em vários espaços. Aqui, figuram bacharéis em direito de diversas áreas e profissões jurídicas.

Os exemplos de juristas legitimadores do golpe de estado e da ditadura militar são muitos e a atuação vai além da redação dos Atos Institucionais. Alfredo Buzaid, professor da Faculdade de Direito da USP, foi ministro da Justiça do general Emílio Garrastazu Médici, coordenador e autor de uma série de projetos de leis da ditadura, bem como autor do chamado “livro da verdade”, no qual relatava à Comissão Interamericana de Direitos Humanos a inexistência de torturas e presos políticos no Brasil. Quando morreu, o obituário da Revista “Veja” descreveu Buzaid nos seguintes termos:

foi ministro da Justiça num período da vida nacional em que não havia justiça [...] executou com mão de ferro a censura prévia. [...] Negou publicamente a existência da tortura de presos políticos que corria solta nos porões da repressão política. Defensor do principal instrumento autoritário do regime miliar, o ato Institucional n. 5, transformou-se no civil mais poderoso do governo (VEJA, 1991 *apud* KUSHNIR, 2004, p. 359).

A legitimação jurídica da ditadura, contudo, não ocorreu apenas com a redação de atos normativos de exceção, mas, também com o simples apoio político chancelador do golpe, tal como feito pelo Conselho Federal da OAB tanto na campanha pela derrubada de João Goulart, quanto no rápido apoio ao golpe de estado de 1964.

2.1. A centralidades dos Atos Institucionais na ditadura militar

Nesse direito *da* ditadura, o Ato Institucional foi figura de extrema importância para o regime. Dentre os 17 Atos Institucionais outorgados pela ditadura militar, os 5 primeiros Atos são centrais para a compreensão do direito dentro da lógica autoritária do regime. O Ato Institucional n. 1 (AI-1) foi redigido por Francisco Campos e tinha como objetivo firmar o golpe como um poder constituinte ilimitado, alterando, assim, a Constituição de 1946 e dando maiores poder ao chefe do Poder Executivo.

Embora pudessem se valer indistintamente dos Atos Institucionais, havia no regime uma necessidade de institucionalização, de tal modo que era necessária uma nova Constituição para substituir a de 1946:

a busca da normalidade institucional do regime supunha a incorporação na Constituição de mecanismos rigorosos de controle da sociedade que tornassem desnecessários os atos institucionais que, apesar do seu nome, não eram capazes de institucionalizar, ao contrário, eram excepcionais, eram ‘revolucionários’, não permitindo a normalização do regime no sentido de sua juridicidade constitucional (FICO, 2017, p. 58).

Carlos Fico entende que a decretação do AI-2, do AI-5 e do AI-12, este último impedindo a posse de Pedro Aleixo, foram “surtos revolucionários” dentro da ditadura, numa contradição com as tentativas de institucionalizar o regime. Ora tentavam institucionalizar, ou constitucionalizar, como quando da edição da Constituição de 1967. Ora, segundo Fico, retornavam à “origem revolucionária” do regime, como em 13 de dezembro de 1968 com a edição do AI-5. Houve “surto revolucionário”, mas em escala menor, em outros momentos, como na edição do AI-3, que fixou eleição indireta para governador de estado em 5 de fevereiro de 1966, ou com o AI-16, que fez alterações no STF, mudando competências e reduzindo o número de ministros novamente para 11 (FICO, 2017, p. 58-59).

A legitimação pelo direito na experiência ditatorial de 1964 se deu logo de início com o esforço intelectual para arquitetar um discurso jurídico que fosse capaz de caracterizar o golpe civil-militar de 1964 como uma “revolução”.

Dizia o Ato Institucional do golpe – posteriormente chamado Ato Institucional n. 1 –, outorgado em 9 de abril de 1964, que:

É indispensável fixar o **conceito** do movimento civil e militar que acaba de abrir ao Brasil uma nova perspectiva sobre o seu futuro. O que houve e continuará a haver neste momento, não só no espírito e no comportamento das classes armadas, como na opinião pública nacional, é uma autêntica revolução. [...] A revolução vitoriosa se investe no exercício do **Poder Constituinte**. Este se manifesta pela eleição popular ou pela revolução. Esta é a forma mais expressiva e mais radical do Poder Constituinte. Assim, a revolução vitoriosa, como Poder Constituinte, se legitima por si mesma.” - grifo nosso (grifo nosso).

O Ato Institucional que deu a origem jurídica à ditadura militar no Brasil em 1964 foi idealizado pelo jurista mineiro Francisco Luís da Silva Campos, antigo professor de direito constitucional da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. O AI-1 também foi redigido em coautoria com Carlos Medeiros da Silva, advogado mineiro membro do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB em 1964. Carlos

Medeiros Silva, conhecido como o “Robespierre mineiro”, também foi um dos principais autores do anteprojeto da Constituição de 1967.

Na confecção do AI-1, Francisco Campos teria sido responsável pelo longo preâmbulo que colocava as diretrizes jurídicas do regime ditatorial, ao passo que Carlos Medeiros da Silva teria elaborado os artigos do Ato:

Francisco Campos não teria levado mais que quarenta minutos para elaborar o preâmbulo do Ato Institucional e após ser questionado sobre o conteúdo do Ato, teria respondido com certo desdém: “desses detalhes o Carlos Medeiros pode cuidar...” (2014, p. 112). Pois bem, Medeiros era o jurista técnico especializado em construir instrumentos jurídicos para regimes autoritários, quando normas jurídicas precisavam ser criadas para justificar a quebra de uma ordem pretérita (MADEIRA PINTO, 2018, p. 174).

Ainda em 1963, durante a conspiração contra o governo do Presidente João Goulart, o professor Vicente Rao, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e antigo ministro da justiça de Getúlio Vargas, chegou a redigir um projeto de Ato Institucional, no qual listava as medidas de emergência do futuro governo militar (SARTOTI, 2019).

Otávio Valério destaca a influência da obra Carl Schmitt, jurista do nazismo, no pensamento de Francisco Campos, e evidencia que tal doutrina constitucional aparece claramente no preâmbulo do AI-1 quando Campos que a “revolução” possuía poder constituinte originário (VALÉRIO, 2010, p. 203). Valério, nesse sentido, afirma que “para Schmitt, o poder constituinte é pura decisão, e tal decisão constitui única fonte de direito” (VALÉRIO, 2010, p. 203), e argumenta que “a decisão dos militares de ‘drenar o bolsão comunista no governo’ investiu a Revolução no exercício do poder constituinte, legitimando-se por si mesma” (VALÉRIO, 2010, p. 203).

De fato, para Carl Schmitt, “soberano é quem decide sobre o estado de exceção”, na sua conhecida frase que abre a obra *Teologia Política*, de 1921 e republicada em 1933 (SCHMITT, 2006, p. 07). “O soberano se coloca fora da ordem jurídica normalmente vigente, porém a ela pertence, pois ele é competente para a decisão sobre se a Constituição pode ser suspensa *in toto*” (SCHMITT, 2006, p. 08), afirma Schmitt.

De acordo com Gaspari, *Chico Ciência*, como era conhecido Francisco Campos, um dos precursores das ideias do jurista alemão Carl Schmitt no Brasil, “era um mineiro miúdo, autoritário, brilhante e extrovertido” (GASPARI, 2014, p. 124). Em 7 de abril de 1964, Campos foi ao gabinete de Costa e Silva no Ministério da Guerra, acompanhado de Medeiros, e, reunido com os militares naquela tarde

Francisco Campos captou neles uma vontade de praticar a violência política, inibida pelo escrúpulo de atropelar a Constituição. Agitado, andando de um general para outro, atirou: “Os senhores estão perplexos diante do nada!”. E

deu uma aula sobre a legalidade do poder revolucionário (GASPARI, 2014, p. 124).

Afirma Gaspari, a partir de Luiz Vianna Filho e das memórias de Carlos Medeiros, que “era o que eles precisavam ouvir. Ali mesmo, numa folha de papel almaço, redigiu o preâmbulo do Ato Institucional. Mostraram-lhe a proposta mandada por Gallotti, e ele a julgou ‘obra de amanuense’” (GASPARI, 2014, p. 124).

A partir disso,

O Ato Constitucional Provisório de Carlos Medeiros, ligeiramente modificado, transformou-se num Ato Institucional com onze artigos que expandia os poderes do Executivo, limitava os do Congresso e do Judiciário, e dava ao presidente sessenta dias de poder para cassar mandatos e cancelar direitos políticos por dez anos, bem como seis meses para demitir funcionários públicos civis e militares. (GASPARI, 2014, p. 124-125)

Carlos Medeiros da Silva, em entrevista n’*O Globo*, poucos dias depois da edição do AI-1, assim justificou sua obra em parceria com Francisco Campos:

As medidas de ordem jurídica que o Ato consagra visam à aceleração do processo legislativo, quanto a possibilitar as reformas constitucionais e a elaboração das leis. Como o período será de menos de dois anos e as tarefas são urgentes e complexas, o Presidente da República passou a ter a iniciativa de reformas constitucionais e estabeleceu-se um método de elaboração de leis ordinárias mais condizente com as necessidades do momento. (MEDEIROS DA SILVA, 1964, p. 474 *apud* MADEIRA PINTO, 2018, p. 261).

Entendia Medeiros da Silva que o Ato Institucional – ainda sem número – tinha a natureza de um instrumento constitucional, que buscava “o restabelecimento da ordem jurídica no país” e seria o AI-1 “uma lei constitucional temporária cuja vigência terminará um ano antes do período presidencial prorrogado” (MEDEIROS DA SILVA, 1964 *apud* MADEIRA PINTO, 2018, p. 263). Madeira Pinto verifica que, para Carlos Medeiros, o Ato Institucional não era uma novidade no Brasil, pois se tratava de um instituto com raízes na “tradição política e jurídica”, tratando-se de um instrumento jurídico cujo fundamento “era transferir para o Executivo a competência legislativa” (MADEIRA PINTO, 2018, p. 263-264), assim defendido pelo coautor novamente n’*O Globo* em outubro de 1964:

É notório que a função do governo se confunde cada vez mais com a legislação, disse eu em trabalho de cunho jurídico, a propósito da elaboração legislativa no Ato Institucional. Como já foi dito por ilustre jurista francês, “governar não é mais agir dentro do quadro das leis existentes; governar é dirigir a própria legislação; governar, em uma palavra, é legislar”. Procurei mostrar, logo após a publicação do Ato, que em todos os países democráticos, principalmente Inglaterra, Estados Unidos, França e Itália, a eficiência do trabalho legislativo e a adoção de novas práticas para esse fim é a grande preocupação de seus estadistas. O Ato Institucional, a despeito de

peculiaridades originais, encontra plena correspondência, neste particular, com aqueles modelos tradicionais de nossa formação política e jurídica. Mas no plano legislativo e da renovação dos institutos jurídicos muita coisa já poderia ter sido feita e não o foi, sendo amplos os horizontes ainda por atingir (MEDEIROS SILVA, 1964, p. 450 *apud* MADEIRA PINTO, 2018, p. 263).

Para Carlos Fico, o presidente da República detinha em suas mãos “plenos poderes” durante toda a ditadura militar:

no período em pauta (31 de março de 1964 a 13 de dezembro de 1968), o Executivo teve plenos poderes durante a vigência do Ato Institucional e do Ato Institucional n. 2. Como se sabe, o primeiro ato – depois conhecido como AI-1 – permitiu que o Comando Supremo da Revolução, primeiro, e o presidente Castelo Branco, depois, cassasse mandatos e suspendesse direitos políticos até 15 de junho de 1964. (FICO, p. 54).

Cristiano Paixão ressalta a centralidade do AI-1 durante toda a ditadura, bem como a ambiguidade permanente do regime, que utilizava duas figuras jurídicas, o Ato Institucional e as emendas e normas constitucionais. Quanto aos Atos Institucionais, Paixão afirma que eram

particularmente significativos em relação à atitude do governo militar que se instalou em 1964. Em 9 de abril de 1964 era publicado o primeiro deles, que não fora originariamente numerado. Depois disso, com o aprofundamento do arbítrio do regime, novos atos viriam, e esse primeiro acabaria conhecido como AI-1 (PAIXÃO, 2011, p. 158).

E Paixão ressalta a participação de Francisco Campos na redação do preâmbulo do AI-1, “o mesmo jurista que havia produzido o texto da Constituição de 1937. É quando se manifesta, por meio da história de um jurista, uma relação direta entre dois regimes autoritários: o Estado Novo e a ditadura militar” (PAIXÃO, 2011, p. 158).

No discurso jurídico dos Atos Institucionais havia “um projeto constitucional autoritário”, já que, como visto, “uma das características do regime militar brasileiro foi a preocupação com a elaboração de normas jurídicas que sustentassem as medidas de arbítrio” (PAIXÃO, 2011, p. 158).

O discurso jurídico criado com o AI-1, principalmente em seu preâmbulo, foi o fio condutor de todos os demais 16 Atos decretados entre 9 de abril de 1964 e 14 de outubro de 1969. “Há um encadeamento entre os textos, que surge da prática de citação dos atos anteriores no ato então editado” (PAIXÃO, 2011, p. 158). Segundo Paixão, havia uma lógica muito evidente entre os 17 Atos, começando com uma preocupação no AI-1 quanto à “titularidade do poder constituinte e com a ‘força normativa’ que emana da ‘revolução’”, assim construída por Francisco Campos:

A revolução vitoriosa se investe no exercício do Poder Constituinte. Este se manifesta pela eleição popular ou pela **revolução**. Esta é a forma mais expressiva e mais radical do Poder Constituinte. Assim, a revolução vitoriosa, como Poder Constituinte, **se legitima por si mesma**. Ela destituiu o governo anterior e tem a capacidade de constituir o novo governo. Nela se

contém a força normativa, inerente ao Poder Constituinte. Ela edita normas jurídicas sem que nisto seja limitada pela normatividade anterior à sua vitória. [...] Destituído pela revolução, **só a esta cabe ditar as normas** e os processos de constituição do novo governo e atribuir-lhe os poderes ou os **instrumentos jurídicos** que lhe assegurem o exercício do Poder no exclusivo interesse do País. (grifo nosso)

A parte do AI-1 que coube à reconhecida tecnicidade de Carlos Medeiros começava, em seu art. 1º, afirmando a manutenção da Constituição de 1946 e das constituições estaduais “com as modificações constantes deste Ato”. E, em seguida, definia a data de 11 de abril de 1964 para ocorrência da eleição indireta para presidente e vice-presidente da República, a ser realizada pelo Congresso Nacional e fixando o mandato até 31 de janeiro de 1966.

O art. 6º do AI-1 alargava os poderes do presidente para decretar estado de sítio. Já o art. 7º suspendia por 6 meses as garantias de vitaliciedade e estabilidade, ao passo que o parágrafo 1º desse artigo permitia, a partir de investigação sumária, a demissão, dispensa, aposentadoria, reserva ou disponibilidade os servidores públicos titulares de vitaliciedade e estabilidade, caso tivessem atentado “contra a segurança do País, o regime democrático e a probidade da administração pública”. Esses atos deveriam ocorrer por ato do Comando Supremo da Revolução até a posse do novo presidente, passando a este, depois, esse poder. No dia seguinte ao AI-1, centenas de servidores civis e militares foram demitidos, postos em reserva ou aposentados, e vários parlamentares tiveram seus direitos políticos cassados e perderam seus mandatos. Muitos desses casos foram parar no STF, via mandado de segurança ou recurso extraordinário. O art. 7º do AI-1, por conta disso, foi tema de embates entre os ministros do STF.

O AI-1 também afastou parcialmente a jurisdição ao determinar que “o controle jurisdicional desses atos limitar-se-á ao exame de **formalidades extrínsecas**, vedada a apreciação dos fatos que o motivaram, bem como da sua conveniência ou oportunidade”. Este foi outro tema de debates no STF, como veremos a seguir.

O art. 10 do AI-1 permitia aos militares a suspensão de direitos políticos e cassação de mandatos eletivos:

No interesse da paz e da honra nacional, e sem as limitações previstas na Constituição, os Comandantes-em-Chefe, que editam o presente Ato, poderão suspender os direitos políticos pelo prazo de dez (10) anos e cassar mandatos legislativos federais, estaduais e municipais, excluída a apreciação judicial desses atos.

Subscritos pelo general Arthur da Costa e Silva, pelo tenente brigadeiro Francisco de Assis Correia de Mello e pelo vice-almirante Augusto Hamann Rademaker Grunewald, o AI-

1 colocava no horizonte o breve retorno à democracia: o seu art. 9º prometia eleição presidencial direta em 3 de outubro de 1965...

Como sabemos, não ocorreu.

No final de 1965, repetindo o 9 de abril de 1964, ocorreu um novo “surto revolucionário” com a edição do AI-2, de acordo com Fico:

que reabriu a temporada de punições em 27 de outubro de 1965, conferindo novamente a Castelo Branco poderes para cassar mandatos eletivos e suspender direitos políticos (justamente as excepcionalidades mais importantes) até 15 de março de 1967, entre outros dispositivos. Não parece indevido caracterizar tais poderes como plenos: o presidente da República podia suspender os direitos políticos de qualquer cidadão (FICO, p. 54-55).

Segundo Elio Gaspari,

O AI-2 mostrou a essência antidemocrática da moderação castelista. Derrotada nas urnas em 1946, 1950 e 1954, a direita militar vira-se diante de um dilema: a democracia com derrota ou a vitória sem ela. Durante os dias da crise militar que antecederam a recaída ditatorial, Castello nada fez para defender a ordem constitucional que presidia (GASPARI, 2014, p. 240).

A narrativa do AI-1 permanece no AI-2 (GASPARI, 2014, p. 240), de 27 de outubro de 1965, subscrito por Castelo Branco e por Costa e Silva:

Não se disse que a revolução foi, mas que é e continuará. Assim o seu Poder Constituinte não se exauriu, tanto é ele próprio do processo revolucionário, que tem de ser dinâmico para atingir os seus objetivos. Acentuou-se, por isso, no esquema daqueles conceitos, traduzindo uma realidade incontestável de Direito Público, o poder institucionalizante de que a revolução é dotada para fazer vingar os princípios em nome dos quais a Nação se levantou contra a situação anterior.

A **autolimitação** que a revolução se impôs no Ato institucional, de 9 de abril de 1964 não significa, portanto, que tendo poderes para limitar-se, se tenha negado a si mesma por essa limitação, ou se tenha despojado da carga de poder que lhe é inerente como movimento.

Cristiano Paixão (2011, p. 158) observa que, “nos textos dos dois atos, é evidente a linha de raciocínio: por se tratar de um processo revolucionário, o movimento de março de 1964 teria a capacidade de moldar a forma constitucional”.

O ex-presidente e conselheiro vitalício da OAB Nacional, Nehemias Gueiros, foi o responsável pelo texto final do AI-2, junto com Golbery do Couto e Silva:

Numa das noites de sua gestação, Golbery e o jurista Nehemias Gueiros, encarregado de colocar as ideias em linguagem legal, estavam trancados com o general Geisel em sua sala do palácio do Planalto, quando por fim concluíram a redação do preâmbulo e o entregaram ao coronel Moraes Rego para que fosse corretamente datilografado (GASPARI, 2014, p. 259).

O AI-2 é o primeiro dos Atos a falar sobre corrupção, um dos principais argumentos dos golpistas civis e militares de 1964: “A Revolução é um movimento que veio da inspiração

do povo brasileiro para atender às suas aspirações mais legítimas: erradicar uma situação e uni Governo que afundavam o País na **corrupção** e na subversão”. O AI-2 traz um conceito de democracia, afirmando no preâmbulo que a “Democracia supõe liberdade, mas não exclui responsabilidade nem importa em licença para contrariar a própria vocação política da Nação. Não se pode desconstituir a revolução, implantada para restabelecer a paz, promover o bem-estar do povo e preservar a honra nacional.

A Constituição de 1946 foi alterada pelo AI-2 em alguns pontos. Um dos principais foi a alteração do art. 98 da Constituição, por força do art. 6º do AI-2, que elevou de 11 para 16 o número de ministros do STF, numa tentativa de a ditadura exercer controle sobre a cúpula do Poder Judiciário. Alterou-se o art. 105 da Constituição, com a organização da Justiça Federal e atribuindo ao presidente da República o poder de nomear os juízes federais a partir de uma lista quántupla elaborada pelo STF.

O AI-2 reorganizou o Supremo Tribunal Militar – STM, no art. 7º, permitindo que o presidente da República nomeasse livremente os 10 membros militares e os 5 membros civis. Mas, o mais grave do AI-2 quanto ao STM foi o art. 8º, que alterou o art. 108 da Constituição de 1946 para estender a competência militar para julgar civis “os casos expressos em lei para repressão de crimes contra a segurança nacional ou as instituições militares”. A par disso, o AI-2 também alterou a Lei de Segurança Nacional – LSN de 1953, constando expressamente passava à competência da Justiça Militar “o processo e julgamento dos crimes previstos na Lei nº 1.802, de 5 de janeiro de 1953”. Passava também para competência do STM o julgamento dos governadores de Estado, seus secretários e os conselheiros de justiça nos crimes da LSN de 1953.

Segundo Gaspari (2014, p. 255), a transferência dos processos políticos para a competência da Justiça Militar, fez com que Castello Branco desse “o primeiro grande passo no processo de militarização da ordem política nacional”. Recorda Gaspari de uma intervenção do advogado Heleno Fragoso, “que já nessa época se tornara um sereno e constante defensor de presos políticos: ‘Sempre foi muito mais fácil aos tiranos perseguir os inimigos políticos, não mudando a lei, mas sim os juízes que deveriam julgá-los!’” (GASPARI, 2014, p. 255).

O AI-2 limitou a liberdade de expressão prevista na Constituição de 1946, no art. 141, que passou a ter a seguinte redação: “Não será, porém, tolerada propaganda de guerra, de subversão, da ordem ou de preconceitos de raça ou de classe”. O objetivo evidente era limitar a propaganda política da resistência e oposição ao regime.

O art. 14 do AI-2 se dirigia aos servidores públicos civis e militares e foi muito utilizado para demissões e aposentadorias. O presidente da República poderia demitir e aposentar livremente:

Art. 14 - Ficam suspensas as garantias constitucionais ou legais de vitaliciedade, inamovibilidade e estabilidade, bem como a de exercício em funções por tempo certo.

Parágrafo único - Ouvido o Conselho de Segurança Nacional, os titulares dessas garantias poderão ser demitidos, removidos ou dispensados, ou, ainda, com os vencimentos e as vantagens proporcionais ao tempo de serviço, postos em disponibilidade, aposentados, transferidos para a reserva ou reformados, desde que demonstrem incompatibilidade com os objetivos da Revolução.

Não bastasse isso, a partir do AI-2, poderia o presidente da República suspender direitos políticos de quaisquer cidadãos por 10 anos, além de poder cassar mandatos legislativos:

Art. 15 - No interesse de preservar e consolidar 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 (dez) anos e cassar mandatos legislativos federais, estaduais e municipais.

E essa suspensão dos direitos políticos poderia trazer drásticas consequências aos atingidos, conforme redação do art. 16 do AI-2:

Art. 16 - A suspensão de direitos políticos, com base neste Ato e no art. 10 e seu parágrafo único do Ato Institucional, de 9 de abril de 1964, além do disposto no art. 337 do Código Eleitoral e no art. 6º da Lei Orgânica dos Partidos Políticos, acarreta simultaneamente:

- I - a cessação de privilégio de foro por prerrogativa de função;
- II - a suspensão do direito de votar e de ser votado nas eleições sindicais;
- III - a proibição de atividade ou manifestação sobre assunto de natureza política;
- IV - a aplicação, quando necessária à preservação da ordem política e social, das seguintes medidas de segurança: a) liberdade vigiada; b) proibição de freqüentar determinados lugares; c) domicílio determinado.

O art. 17 do AI-2, por sua vez, ampliava os poderes do presidente da República para decretar intervenção federal nos estados, inclusive “para prevenir ou reprimir a subversão da ordem”. Já o art. 18 trouxe uma das marcas mais conhecidas do AI-2, o fim do pluripartidarismo, pois extinguiu todos os partidos políticos então existentes e cancelava seus registros.

O art. 19 aprofundou o § 4º do art. 7º do AI-1, quanto ao controle jurisdicional dos atos da ditadura:

Art. 19 - Ficam excluídos da apreciação judicial:

I - os atos praticados pelo Comando Supremo da Revolução e pelo Governo federal, com fundamento no Ato Institucional de 9 de abril de 1964, no presente Ato Institucional e nos atos complementares deste;

II - as resoluções das Assembléias Legislativas e Câmara de Vereadores que hajam cassado mandatos eletivos ou declarado o impedimento de Governadores, Deputados, Prefeitos ou Vereadores, a partir de 31 de março de 1964, até a promulgação deste Ato.

Esse art. 19 foi tema recorrente nos julgamentos do STF nesse período, pois ensejou vários embates teóricos e políticos entre os ministros, colocando, de um lado, os que desejavam manter incólumes os atos ditatoriais, e, de outro lado, os ministros que tentavam achar brechas na “legislação revolucionária” para adentrar no mérito das centenas de mandados de segurança e recursos extraordinários que atacavam, principalmente, os atos demissionários e aposentatórios baseados no art. 14 do AI-2.

O art. 30 do AI-2 permitia ao presidente da República a edição de atos complementares e decretos-lei em matéria de segurança pública. O art. 31, por sua vez, dava ao presidente a prerrogativa de “decretação do recesso do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas e das Câmaras de Vereadores pode ser objeto de ato complementar do Presidente da República, em estado de sítio ou fora dele”.

O AI-2 terminava incorporando suas disposições à Constituição de 1946 e colocando uma nova data para o retorno à democracia: 3 de outubro de 1966, quando deveria ocorrer eleição presidencial.

O AI-3, decretado em 5 de fevereiro de 1966 por Castello Branco, seguia a lógica jurídica dos Atos Institucionais e, nos seus “considerandos”, remete ao AI-2. Instituiu em seu art. 1º a eleição indireta para governador e vice-governador dos Estados, que seria feita “pela maioria absoluta dos membros da Assembléia Legislativa, em sessão pública e votação nominal”. Além disso, o AI-3 determinava que seriam “nomeados pelos Governadores de Estado, os Prefeitos dos Municípios das Capitais mediante prévio assentimento da Assembléia Legislativa ao nome proposto”. Terminava mantendo a jurisdição impedida de apreciar os praticados com base nos Atos Institucionais.

O AI-4, decretado em 7 de dezembro de 1966 por Castello Branco, também contou com o saber jurídico de Carlos Medeiros e seguia o encadeamento lógico de que fala Cristiano Paixão. O objetivo desse Ato era, principalmente, convocar o Congresso Nacional – que desde 20 de outubro de 1966 estava em recesso por ato de Castello Branco – “para se reunir extraordinariamente, de 12 de dezembro de 1966 a 24 de janeiro de 1967” com o objetivo de discutir, votar e promulgar “o projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República”.

Antes de iniciar o ano de 1968 e todo o novo ciclo de repressão que se seguiu, os militares, já no apagar das luzes de 1966, perceberam que era necessário reafirmar as bases jurídicas do regime (SARTOTI, 2019, p. 54). Era preciso institucionalizar a “revolução” ou, como queria o SNI, “constitucionalizar o institucional” para dar uma atmosfera de legitimidade e democracia perante a opinião internacional (BONAVIDES; ANDRADE, 2008, p. 435-437). Foi nesse contexto que surgiu o AI-4, que tinha o propósito a elaboração da Constituição da ditadura militar. Dizia o preâmbulo justificador do AI-4 que a Constituição Federal de 1946 “já não atende às exigências nacionais”, era preciso “institucionalizar os ideais e princípios da Revolução” e “continuar a obra revolucionária”, mantendo-se os poderes de exceção conferidos ao Chefe do Executivo pelo AI-1.

Assim, entre os dias 12 de dezembro de 1966 e 24 de janeiro de 1967, depois de cassados os deputados mais ativos da oposição em 12 de outubro daquele mesmo ano, o Congresso Nacional, extraordinariamente, transformou-se em Assembleia Nacional Constituinte. Com a oposição abafada, os militares não teriam grande dificuldade para aprovar um texto constitucional centralizador e autoritário.

O AI-2 permitia ao Presidente da República, até o final de março de 1967, a edição de decretos-lei sobre segurança nacional. Para garantir a aprovação da nova Constituição sem ter que impor escancaradamente o texto, os militares se utilizaram de algo inexistente, segundo Bonavides e Paes, um Poder Constituinte Congressional, valendo-se da “mutilação do Legislativo que as cassações deformaram e mutilaram” (p. 435). Bonavides e Paes afirmam:

Não houve propriamente uma tarefa constituinte, mas uma farsa constituinte. Isso porque os parlamentares além de não estarem investidos de faculdades constituintes, estavam também cerceados pelos atos institucionais. A coação ao trabalho dos parlamentares exercida pelos atos excepcionais impediu que os representantes do povo, mesmo sem os poderes constituintes autorizados pelo eleitorado, pudessem fazer uma Carta constitucional relativamente independente (p. 436-437).

Manoel Gonçalves Ferreira Filho, anos depois, em seus comentários, apresentaria uma justificativa que Castello Branco teria dado quanto à elaboração da Constituição de 1967 e a necessidade que a ditadura tinha de completar a *institucionalização* da “revolução”. Numa a solenidade de diplomação dos estagiários da Escola Superior de Guerra, Castello Branco teria afirmado que “a Nação vinha há muito inquietada entre as alternativas inelutáveis da anarquia e da ditadura. E a revolução eliminou uma e evitou a outra. Por que não se completar agora a institucionalização da Revolução?” (FERREIRA FILHO, 1984, p. 20).

Foi nesse período de votação da Constituição de 1967 e vigência do AI-4 que Castello Branco editou e sancionou o Decreto-Lei n. 314, em 13 de março de 1967, - a nova

Lei de Segurança Nacional - que definia os crimes contra a segurança nacional e a ordem política e social. (SARTOTI, 2019).

Depois de Castello Branco rejeitar o texto elaborado por uma comissão de juristas¹ nomeada por ele próprio, a responsabilidade pelo texto final do projeto da Constituição de 1967 ficou a cargo de Carlos Medeiros Silva, que já havia colaborado com Francisco Campos no texto do AI-1 e, em 1965, foi nomeado ministro do STF. A escolha de um doutor em direito administrativo não foi por acaso, afinal, a ditadura necessitava proceder com uma grande reforma administrativa, de modo a suprimir os conflitos da legislação ordinária com os desígnios “revolucionários”. (SARTOTI, 2019).

O texto-base foi aprovado com poucas alterações pelos deputados e foi promulgado em 24 de janeiro de 1967. Passou a vigorar no dia 15 de março de 1967, introduzindo profundas mudanças no ordenamento jurídico brasileiro. Depois da Constituição Política do Império do Brasil, de 1824, e da Constituição do Estado Novo, de 1937, a Constituição de 1967 era a terceira Constituição outorgada no Brasil. Segundo Bonavides e Paes, o Governo permaneceu no seu ritmo de arbítrio sobre o Congresso Nacional e fez o texto original de Carlos Medeiros Silva, então Ministro da Justiça, prevalecer com pequenas modificações admitidas previamente em reuniões com as lideranças da ARENA no Senado e na Câmara (p. 440-441).

Dentre as principais alterações impostas pelo novo texto constitucional, estava a concentração de poder decisório nas mãos do Chefe do Executivo, cabendo exclusivamente ao Presidente da República legislar sobre matérias atinentes à segurança nacional, estabelecer a pena de morte para crimes relacionados à segurança nacional. A eleição para Presidente estava consolidada na forma indireta, com mandato de cinco anos. Ficava ampliada a competência da Justiça Militar com relação aos civis. (SARTOTI, 2019).

A nova Constituição implantou de maneira definitiva na ordem constitucional a reforma administrativa que já vinha sendo preparada pelos militares desde 1964, com a chamada Comissão Especial de Estudos de Reforma Administrativa. Entretanto, segundo Gilberto Bercovici, “a reforma administrativa proposta não seria debatida no Congresso Nacional, mas, com base nos poderes de exceção do artigo 9º, § 2º do AI-4, foi promulgada diretamente pelo marechal Castello Branco, por um Decreto-Lei, o de nº 200/1967” (BERCOVICI, 2010, p. 81-82). De acordo com Bercovici, a Constituição da República de 1988 recebeu a estrutura burocrático-administrativa da ditadura militar, incluindo a estrutura

¹ Integraram esta comissão os juristas Levi Carneiro, Themístocles Cavalcanti, Orozimbo Nonato e Seabra Fagundes. Os militares, entretanto, rejeitaram o trabalho dessa comissão, considerando o texto excessivamente liberal.

administrativa implantada sob o signo da exceção no Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967, em vigor até hoje (p. 81-82).

O art. 173, que abria as Disposições Gerais e Transitórias da Constituição de 1967, determinava que:

Art 173 - Ficam aprovados e excluídos de apreciação judicial os atos praticados pelo Comando Supremo da Revolução de 31 de março de 1964, assim como:

I - pelo Governo federal, com base nos Atos Institucionais nº 1, de 9 de abril de 1964; nº 2, de 27 de outubro de 1965; nº 3, de 5 de fevereiro de 1966; e nº 4, de 6 de dezembro de 1966, e nos Atos Complementares dos mesmos Atos Institucionais;

II - as resoluções das Assembléias Legislativas e Câmaras de Vereadores que hajam cassado mandatos eletivos ou declarado o impedimento de Governadores, Deputados, Prefeitos e Vereadores, fundados nos referidos Atos institucionais;

III - os atos de natureza legislativa expedidos com base nos Atos Institucionais e Complementares referidos no item I;

IV - as correções que, até 27 de outubro de 1965, hajam incidido, em decorrência da desvalorização da moeda e elevação do custo de vida, sobre vencimentos, ajuda de custo e subsídios de componentes de qualquer dos Poderes da República.

Este art. 137 foi ponto importante de debate entre os ministros do STF quando da análise de mandados de segurança e recursos contra atos ditatoriais baseados nos Atos Institucionais, opondo, no Plenário da Corte, ministros da ditadura e ministros refratários ao regime.

A Carta de 1967, definida por Gustavo Capanema como “superpolaca” (BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, 2008, p. 438), abriria um novo ciclo repressivo, que se aprofundaria em 1968, aprofundando ainda mais a exceção brasileira.

Findo o ano de 1967, a ditadura militar entrava no conturbado ano de 1968. As investidas contra a ditadura começam a ficar mais intensas, os estudantes tomaram as ruas protestando em várias cidades do país, greves eram declaradas em vários locais. O estudante secundarista Edson Luís de Lima Souto foi morto por um policial no Rio de Janeiro. Os relatos de torturas praticadas pelo regime se tornavam cada vez mais recorrentes. Em 26 de junho, também no Rio de Janeiro, ocorreu a Passeata dos Cem Mil.

Naquele ano, em Brasília, ocorre mais uma violenta invasão da UnB pelos militares, com uma série de prisões de estudantes e professores. Um estudante, Waldemar Alves da Silva, foi alvejado na cabeça durante essa invasão (RECONDO, 2018, p. 125).

Por conta desses fatos, o deputado federal Márcio Moreira Alves, da Guanabara, vai à tribuna da Câmara e chama os militares de “algozes dos estudantes”, acusando o Ministério do Exército de promover torturadores (RECONDO, 2018, p. 125). “Quando o Exército não

será um valhacouto de torturadores?” (GASPARI, 2014, p. 316), perguntou da tribuna. No seu discurso proferido no início de setembro de 1968, Moreira Alves ainda disse:

Este é também o momento do boicote. As mães brasileiras já se manifestaram. Todas as classes sociais clamam por este repúdio à polícia. No entanto, isto não basta. É preciso que se estabeleça, sobretudo por parte das mulheres, como já começou a se estabelecer nesta Casa, por parte das mulheres parlamentares da Arena, o boicote ao militarismo. (GASPARI, 2014, p. 316)

E acabou por conclamar “‘as moças’ que ‘dançam’ com cadetes e namoram jovens oficiais’ a se recusarem a recebê-los”. (RECONDO, 2018, p. 126).

O discurso do deputado causou a ira dos militares, que passaram a querer a sua cassação. Por conta da imunidade parlamentar de Moreira Alves, coube ao então ministro da Justiça Luís Antônio da Gama e Silva requerer à Câmara a licença para que o deputado fosse processado judicialmente no STF. Entretanto, em 12 de dezembro de 1968, o requerimento foi negado, numa votação que teve 216 votos contrários ao pedido da ditadura, 141 votos favoráveis e 15 abstenções. (RECONDO, 2018, p. 126-141).

A resposta dos militares veio no dia seguinte. Naquela sexta-feira 13 de dezembro de 1968, era decretado o Ato Institucional de n. 5, redigido pelo ministro da Justiça Luís Antônio da Gama e Silva, também professor da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. O AI-5 aprofundou e radicalizou violentamente o estado de exceção no Brasil.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do texto dos quatro Atos Institucionais iniciais da ditadura militar demonstra que essa figura jurídica foi criada pelos militares – encomendados aos juristas apoiadores da ditadura – para servir de sustentação jurídica do regime.

Esses Atos Institucionais anteriores ao AI-5 serviram de base para este e para os outros doze Atos que seriam editados nos anos seguintes. Estavam acima da Constituição de 1946 e da Constituição de 1967, como uma espécie de norma fundamental, haja vista que os militares poderiam editar Atos Institucionais unilateralmente, alterando o conteúdo da Constituição. Desse modo, o Ato Institucional se configura como um instituto jurídico de exceção, pois afasta o direito posto, bem como um instrumento autoritário, tanto pela sua forma – é superior à Constituição – quanto pelo seu conteúdo, conforme visto nos quatro primeiros Atos da ditadura.

O Ato Institucional foi uma importante ferramenta jurídica para que os militares levassem a cabo o projeto autoritário no Brasil, sendo figura central no direito produzido pela ditadura militar.

4. REFERÊNCIAS

4.1. Fontes documentais primárias

Ata da 43ª Sessão do Conselho de Segurança Nacional, 13 de dezembro de 1968. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/treinamento/hotsites/ai5/reuniao/index.html>>

Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL, **Ato Institucional n. 1**, de 09 de abril de 1964.

BRASIL, **Ato Institucional n. 2**, de 27 de outubro de 1965.

BRASIL, **Ato Institucional n. 3**, de 05 de fevereiro de 1966.

BRASIL, **Ato Institucional n. 4**, de 07 de dezembro de 1966.

BRASIL, **Ato Institucional n. 5**, de 13 de dezembro de 1968.

BRASIL, **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, Brasília, DF: Presidência da República, 1946.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF: Presidência da República, 1967.

4.2. Fontes bibliográficas

BERCOVICI, Gilberto. “O direito constitucional passa, o direito administrativo permanece”: a persistência da estrutura administrativa de 1967. In: TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir (orgs.). **O que resta da Ditadura: a exceção brasileira**. São Paulo: Boitempo, 2010.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História Constitucional do Brasil**. 9 ed. Brasília: OAB, 2008.

CÂMARA, Heloisa Fernandes. Genealogia do Ato Institucional - entre legalidade, exceção e legalidade excepcional. **História do Direito – Revista do Instituto Brasileiro de História do Direito**, [S.l.], v. 2, n. 3, p. 272-299, mar. 2022. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/historiadodireito/article/view/82954>>. Acesso em: 09 dez. 2022.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1984.

FICO, Carlos. Ditadura militar brasileira: aproximações teóricas e historiográficas. **Revista Tempo e Argumento**, Florianópolis, 2017, v. 9, n. 20.

GASPARI, Elio. **As ilusões armadas: a ditadura envergonhada**. Vol. 1. 2. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

MADEIRA PINTO, Francisco Rogério. **A formação do pensamento jurídico–autoritário brasileiro e sua concretização no Estado Novo**: Júlio de Castilhos, Oliveira Vianna, Francisco Campos e Carlos Medeiros Silva. Tese (Doutorado em Direito) 284 p. Brasília, Universidade de Brasília, 2018.

PAIXÃO, C. Direito, política, autoritarismo e democracia no Brasil: da Revolução de 30 à promulgação da Constituição da República de 1988. **Araucaria**, v. 13, n. 26, 2011.

RECONDO, Felipe. **Tanques e togas: o STF e a ditadura militar**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SARTOTI, Rodrigo. **Juristas e ditadura**. Repressão e resistência na Faculdade de Direito da UFSC. Florianópolis, Insular, 2019.

SCHMITT, Carl. **Teologia política**. Trad. Elisete Antoniuk. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir (orgs.). **O que resta da ditadura**: a exceção brasileira. São Paulo: Boitempo, 2010.

VALÉRIO, Otávio L. S. **A toga e a farda**: o Supremo Tribunal Federal e o Regime Militar (1964-1969). Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2010.

VEJA, 17 jul. 1991, p. 83 *apud* KUSHNIR, Beatriz. De ordem superior... Os bilhetinhos da censura e os rostos das vozes. *In*: GOMES, Angela de Castro (org.). **Escrita de si, escrita da história**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.