



A *grundnorm* da ditadura militar brasileira: o Ato Institucional¹

The grundnorm of the Brazilian military dictatorship: the Institutional Act

La grundnorm de la dictadura militar brasileña: el Acto Institucional

Rodrigo Alessandro Sartoti²

Universidade Federal de Santa Catarina (Florianópolis, SC, Brasil)

ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-5558-2703>

E-mail: profsartoti@gmail.com

Resumo

A ditadura militar no Brasil utilizou um complexo sistema de normas jurídicas, destacando-se o Ato Institucional (AI), com localização peculiar no ordenamento: acima da Constituição de 1946 e outorgado por ato do presidente da República, desafiando a teoria do direito positivo. Este artigo³, então, parte do seguinte problema: com a edição do AI-1, como explicar a ordem jurídica da ditadura à luz da teoria do direito positivo de Kelsen? O objetivo é conceituar o AI e verificar a diferença entre o AI-1 e os demais Atos. A hipótese é a de que o AI-1 foi uma exteriorização da “norma fundamental” – *grundnorm* em alemão –, um fundamento de validade da ordem jurídica da ditadura. Utilizou-se o método histórico alinhado à análise qualitativa. Fez-se revisão bibliográfica buscando identificar a origem do AI, seus autores durante a ditadura e o contexto em que foram editados os cinco primeiros Atos. Após, realizou-se uma análise crítica dos Atos à luz da teoria do direito positivo de Kelsen e das contribuições teóricas

¹ SARTOTI, Rodrigo Alessandro. A *grundnorm* da ditadura militar brasileira: o ato institucional. **Suprema**: revista de estudos constitucionais, Brasília, v. 4, n. 2, p. 305-357, jul./dez. 2024. DOI: <https://doi.org/10.53798/suprema.2024.v4.n2.a406>.

² Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), instituição pela qual também é Bacharel e Mestre em Direito. Especialista em Direito Público pela Unicesusc. Durante a graduação, foi pesquisador-bolsista do Programa de Educação Tutorial (PET). Autor do livro *Juristas e Ditadura*. Foi Professor de Direito Constitucional na UFSC entre 2021 e 2023. Presidiu a Comissão de Direitos Humanos da OAB/SC entre 2022 e 2024. Integrou a Banca Examinadora do Exame de Ordem na área de Direito Constitucional em 2023. Professor da Escola Superior da Advocacia de Santa Catarina. Advogado e Historiador do Direito. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0482158483979136>.

³ Este artigo faz parte de pesquisa de doutorado realizada no Programa de Pós-Graduação em Direito da UFSC, sob orientação da Profa. Dra. Jeanine Nicolazzi Philippi.

de Cristiano Paixão, Anthony Pereira e Carlos Fico. Ao final, constatou-se que o AI-1 foi uma inovação no direito brasileiro e materializou a norma fundamental legitimadora da ordem jurídica da ditadura.

Palavras-chave

Direito; ditadura militar; Ato Institucional; constitucionalismo.

Sumário

1. Introdução. 2. A norma fundamental em Hans Kelsen. 3. A origem do termo “Ato Institucional”. 4. Direito e ditadura militar: “renasce” o Ato Institucional. 4.1 Um Ato Institucional para outorgar uma Constituição: o AI-4. 4.2 O “livrinho” foi ignorado para criar o Ato Institucional n. 5. 4.3 O encadeamento lógico entre os Atos Institucionais e a “legalidade autoritária” da ditadura. 5. Conclusão.

Abstract

The military dictatorship in Brazil used a complex system of legal norms, with emphasis on the Institutional Act, which had a peculiar position in the legal system: above the 1946 Constitution and granted by an act of the President of the Republic, challenging the theory of positive law. This article, then, starts from the problem: with the enactment of Act-1, how can we explain the legal order of the dictatorship in light of Kelsen’s theory of positive law? The objective is to conceptualize Act-1 and verify the difference between Act-1 and the other Acts. The hypothesis is that Act-1 was an externalization of the “fundamental norm” – *grundnorm* in German –, a basis for the validity of the legal order of the dictatorship. The historical method aligned with qualitative analysis was used. A bibliographic review was carried out seeking to identify the origin of Act-1, its authors during the dictatorship and the context in which the first five Acts were enacted. Afterwards, a critical analysis of the Acts was carried out in light of Kelsen’s theory of positive law and the theoretical contributions of Cristiano Paixão, Anthony Pereira and Carlos Fico. In the end, it was found that Act-1 was an innovation in Brazilian law and materialized the fundamental norm legitimizing the legal order of the dictatorship.

Keywords

Law; military dictatorship; Institutional Act; constitutionalism.

Contents

1. Introduction. 2. The fundamental norm in Hans Kelsen. 3. The origin of the term “institutional act”. 4. Law and military dictatorship: the Institutional Act is “reborn”. 4.1 An Institutional Act to grant a Constitution: AI-4. 4.2 The “little book”

was ignored to create Institutional Act-5. 4.3 The logical sequence between the Institutional Acts and the “authoritarian legality” of the dictatorship. 5. Conclusion.

Resumen

La dictadura militar en Brasil utilizó un complejo sistema de normas jurídicas, destacándose el Acto Institucional, con una peculiar ubicación en el sistema: por encima de la Constitución de 1946 y otorgada por acto del Presidente de la República, desafiando la teoría del derecho positivo. Este artículo, entonces, parte del problema: con la edición de AI-1, ¿cómo explicar el orden jurídico de la dictadura a la luz de la teoría del derecho positivo de Kelsen? El objetivo es conceptualizar la IA y verificar la diferencia entre la AI-1 y las demás Actas. La hipótesis es que AI-1 fue una externalización de la “norma fundamental” – *grundnorm* en alemán –, base para la validez del orden jurídico de la dictadura. Se utilizó el método histórico alineado con el análisis cualitativo. Se realizó una revisión bibliográfica buscando identificar el origen de AI, sus autores durante la dictadura y el contexto en el que se publicaron las cinco primeras Actas. Posteriormente, se realizó un análisis crítico de las Actas a la luz de la teoría del derecho positivo de Kelsen y los aportes teóricos de Cristiano Paixão, Anthony Pereira y Carlos Fico. Al final, se constató que AI-1 fue una innovación en el derecho brasileño y materializó la norma fundamental que legitimó el orden jurídico de la dictadura.

Palabras clave

Derecho; dictadura militar; Acto Institucional; constitucionalismo.

Índice

1. Introducción. 2. La norma fundamental en Hans Kelsen. 3. El origen del término “Acto Institucional”. 4. Derecho y dictadura militar: el Acto Institucional “renace”. 4.1 Un Acto Institucional para otorgar una Constitución: AI-4. 4.2 El “librito” fue ignorado para crear el Acto Institucional núm. 5. 4.3 La cadena lógica entre Actos Institucionales y la “legalidad autoritaria” de la dictadura. 5. Conclusión.

1. Introdução

Investigar o papel do direito na ditadura militar é fundamental para compreendermos o direito hoje no Brasil, especialmente para aprimorar a compreensão do desenvolvimento e atual estágio do constitucionalismo brasileiro. Dentro dessa tarefa, o presente artigo se debruça sobre o estudo de uma figura jurídica singular da ditadura iniciada em 1964: o Ato Institucional.

Durante seus mais de 20 anos, a ditadura militar transitou entre normatividade e excepcionalidade, mesclando normas constitucionais e institucionais. Essa foi a inovação do constitucionalismo da ditadura militar no Brasil, de modo que não há como pensar a história do constitucionalismo brasileiro sem compreender o que foi a figura do Ato Institucional, instrumento jurídico que se sobrepôs a três Constituições, tendo dado origem a duas dessas.

No entanto, por que o Ato Institucional? O início do preâmbulo do AI-1, editado em 9 de abril de 1964, já demonstrava a peculiaridade desse instrumento, posto que havia um esforço teórico para juridicizar o golpe militar – ou a “revolução vitoriosa”, como chamavam os militares –, deixando claro que o golpe era detentor de poder constituinte capaz de constituir ou instituir uma nova ordem jurídica:

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 mesma⁴.

Não se estava diante de um mero instrumento jurídico, pois o Ato Institucional apresentava o golpe e a si mesmo como a materialização de um poder constituinte, o qual, muito embora mantivesse expressamente a Constituição de 1946, até então vigente, se colocava acima desta. A partir desse momento, o Brasil passaria a conviver com uma Constituição e com um Ato Institucional, este sobrepondo-se àquela.

A criação da ditadura, mudando o lugar da Constituição de 1946 na estrutura do ordenamento jurídico brasileiro, desafiava a teoria do direito positivo, em especial a concepção defendida por Hans Kelsen no livro *Teoria Pura do Direito*.

Com a edição do AI-1, como poderíamos explicar a ordem jurídica da ditadura militar à luz da teoria do direito positivo de Kelsen? É desse problema que parte este artigo. O objetivo, a partir disso, é explicar o que foi a figura do Ato Institucional, conceituando-o, e verificar a diferença entre o AI-1 e os demais quatro primeiros Atos.

⁴ BRASIL. **Ato Institucional n. 1, de 9 de abril de 1964**. Dispõe sobre a manutenção da Constituição Federal de 1946 e as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as modificações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da revolução vitoriosa. Brasília: Presidência da República, 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-01-64.htm. Acesso em: 3 dez. 2024.

A hipótese da qual partimos é de que o AI, em especial o AI-1, foi a exteriorização de uma “norma fundamental” – uma *grundnorm* no alemão – conceituada por Kelsen, funcionando como fundamento final de validade não apenas dos outros dezesseis Atos, como também de toda a ordem jurídica da ditadura, empregando-lhe o aspecto de unicidade. Desse modo, o AI não subverteu a teoria do direito positivo, pelo contrário, o AI-1, especificamente, foi a materialização da norma fundamental kelseniana.

Para responder ao problema e buscar comprovar essa hipótese, utilizou-se o método histórico alinhado com uma análise qualitativa. Inicialmente, fez-se uma revisão bibliográfica dos trabalhos acadêmicos que trataram dos Atos Institucionais, buscando identificar a origem dessa figura jurídica, os seus autores durante a ditadura e o contexto em que foram editados os cinco primeiros Atos. Em seguida, a partir da redação dos AI, aqui compreendidos como fontes primárias, realizou-se uma análise crítica à luz da teoria do direito positivo de Hans Kelsen e das contribuições teóricas de Cristiano Paixão, Anthony Pereira e Carlos Fico.

Ao final da pesquisa, constatou-se que o AI-1 foi uma inovação do direito brasileiro e materializou a norma fundamental que validaria toda a ordem jurídica da ditadura militar.

2. A norma fundamental em Hans Kelsen

Esse lugar diferenciado para o Ato Institucional – acima da Constituição e como expressão de um poder constituinte – nos leva a questionar o instituto a partir da formulação teórica de Hans Kelsen sobre aquilo que o autor austríaco chamou de “norma fundamental”, a *grundnorm* em alemão.

De acordo com Kelsen, o direito produz o próprio direito, ao passo que “a norma que representa o fundamento de validade de uma outra norma é, em face desta, uma norma superior”⁵. Ao construir a sua teoria escalonada do direito, Kelsen afirma que uma norma jurídica sempre será autorizada por uma norma anterior, mas o próprio Kelsen admite que esse fundamento de validade de cada norma não pode se perder no infinito, de tal modo que será necessária uma norma pressuposta como a última e a mais elevada desse sistema uno. Essa última norma, que daria o

⁵ KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução: João Baptista Machado. 5. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996. p. 217.

arremate final à sua teoria, seria uma norma *pressuposta* (não posta por autoridade competente), acima da própria Constituição, e que funcionaria como o fundamento comum de validade de todas as normas pertencentes à mesma ordem jurídica⁶. Para Kelsen, a função da norma fundamental é “fundamentar a validade objetiva de uma ordem jurídica positiva, isto é, das normas, postas através de atos de vontade humanos, de uma ordem coercitiva globalmente eficaz”⁷.

Norberto Bobbio define a norma fundamental como a norma que confere ao “poder constituinte a faculdade de produzir normas jurídicas”⁸. Assim como Kelsen, Bobbio diz que a norma fundamental é o fundamento final de validade de todas as normas que compõem o ordenamento jurídico⁹. No entanto, Bobbio vai um pouco além de Kelsen ao se preocupar não apenas com a função da norma fundamental, como também com o seu conteúdo, demonstrando que a norma fundamental tem relação com o exercício da força. Nesse sentido, afirma Bobbio que a norma fundamental determina a obediência ao poder constituinte, o qual é definido pelo autor como “o conjunto das forças políticas que num determinado momento histórico tomaram o domínio e instauraram um novo ordenamento jurídico”¹⁰. Para Bobbio, portanto, há uma relação direta entre a norma fundamental e o exercício da força.

Muito embora comungue da concepção kelseniana de que a norma fundamental é pressuposta, hipotética e um ato da razão humana, a interpretação dada por Bobbio demonstra que a norma fundamental tem conteúdo. Mesmo não sendo escrita, a norma fundamental se coloca como imperativo, qual seja, de que se deve obedecer ao poder constituinte, ao poder posto, sob pena do uso da violência. Diz o referido autor que a norma fundamental autoriza os detentores do poder a usar a força, legitimando-a¹¹.

De acordo com Kelsen, uma revolução ou um golpe de Estado – situações nas quais considera que há modificação ilegítima da constituição – mudam o fundamento

⁶ KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. p. 217.

⁷ KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. p. 226.

⁸ BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. Tradução: Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos. 5. ed. Brasília: Edunb, 1994. p. 58-59.

⁹ BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. p. 62.

¹⁰ BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. p. 65.

¹¹ BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. p. 67.

de validade da ordem jurídica, e, por consequência, a norma fundamental¹². Se para Kelsen, um golpe, enquanto ato político e ato de força, impõe por si só uma nova norma fundamental, não haveria necessidade de documento jurídico ou norma expressa afirmando isso. Entretanto, essa não era a concepção dos militares quando da edição do AI-1 e do esforço para justificar o golpe como um poder constituinte.

3. A origem do termo “Ato Institucional”

O Ato Institucional foi a figura central do aparato normativo da ditadura militar. Embora a nomenclatura “Ato Institucional” tenha aparecido nos debates da doutrina constitucional brasileira antes de 1964¹³, foi a ditadura militar que efetivamente colocou os contornos da natureza jurídica desse instituto, dando-lhe conceituação própria e uso muito peculiar.

De acordo com Heloísa Câmara, a primeira menção ao termo “Ato Institucional” “encontrada em jornais foi no *Jornal O Federalista*, de 24 de dezembro de 1891”¹⁴. 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 Federalista¹⁵.

¹² KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. p. 233-234.

¹³ CÂMARA, Heloísa Fernandes. Genealogia e usos do Ato Institucional: inclusão da excepcionalidade na ordem constitucional. *História do Direito*: revista do Instituto Brasileiro de História do Direito – IBHD, v. 2, n. 3, p. 276, jul./dez. 2021. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/historiadodireito/article/view/82954>. Acesso em: 9 dez. 2022.

¹⁴ PIRES, Mário Augusto D’Antonio. *Constitucionalismo e exceção*: disputas conceituais na teoria da Constituição durante o regime militar (1964-1985). 2020. 291 f. Dissertação (Mestrado), Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-06052021-212532/pt-br.php>. Acesso em: 4 dez. 2024. f. 44 *apud* CÂMARA, Heloísa Fernandes. Genealogia e usos do Ato Institucional: inclusão da excepcionalidade na ordem constitucional. p. 276.

¹⁵ CÂMARA, Heloísa Fernandes. Genealogia e usos do Ato Institucional: inclusão da excepcionalidade na ordem constitucional. p. 276.

Afirma Heloísa Câmara que, em 1930, o Decreto n. 19.398, de Getúlio Vargas, instituindo o governo provisório, “era chamado nos jornais de Acto Institucional”¹⁶. 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”¹⁷.

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”¹⁸. Heloísa Câmara observa que a figura jurídica do 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”¹⁹.

4. Direito e ditadura militar: “renasce” o Ato Institucional

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.

Entretanto, é a partir de 9 de abril de 1964 que o Ato Institucional ganha novos e definitivos contornos, sendo possível extrair um conceito próprio dado pela ditadura militar. Conforme será visto neste artigo, o AI não se tratou de uma simples lei ou ato normativo, mas, sim, de um instrumento que encerrava em si o poder constituinte do golpe de Estado levado a cabo pelos militares, conforme indicam as primeiras linhas do preâmbulo do AI-1: “A revolução vitoriosa se investe no exercício do Poder Constituinte”.

¹⁶ CÂMARA, Heloísa Fernandes. Genealogia e usos do Ato Institucional: inclusão da excepcionalidade na ordem constitucional. p. 277.

¹⁷ CÂMARA, Heloísa Fernandes. Genealogia e usos do Ato Institucional: inclusão da excepcionalidade na ordem constitucional. p. 279.

¹⁸ CÂMARA, Heloísa Fernandes. Genealogia e usos do Ato Institucional: inclusão da excepcionalidade na ordem constitucional. p. 279.

¹⁹ CÂMARA, Heloísa Fernandes. Genealogia e usos do Ato Institucional: inclusão da excepcionalidade na ordem constitucional. p. 281.

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”²⁰, buscando equacionar esse problema jurídico-político. Para ele, tal dicotomia se origina “na pretensão autoritária de corrigir a democracia por meio de atalhos constitucionais – com o emprego do estado de exceção”²¹. O autor compreende que essa “anomalia”, esse “espaço vazio”, é algo próprio do direito, de tal modo que a exceção necessariamente pressupõe a juridicidade²².

E é por conta desse paradigma da exceção que Fico entende que, na ditadura iniciada em 1964, o objetivo dos Atos Institucionais não era reforçar os poderes legais do presidente ou, ainda, a normatização autoritária, mas sim estabelecer uma “moldura institucional” do regime²³. Diz Fico que os Atos e as “constituições seguintes foram expressões das tentativas de prevalência da dimensão excepcional e da dimensão institucional”²⁴ da ditadura militar. Fico justifica seu argumento com o fato de que a ditadura conviveu, de um lado, com dezessete Atos Institucionais e mais de cem Atos Complementares, e, de outro, com as Constituições de 1946 e 1967, além de várias Emendas Constitucionais, em especial a Emenda n. 1 de 1969²⁵. Ou seja, a ditadura conviveu, ao mesmo tempo, com a figura excepcional do AI e com instrumentos jurídicos de normalidade, como a Constituição de 1946 e a de 1967.

No entanto, não nos parece que essa interpretação dos AIs seja a mais adequada para compreender o papel desse instrumento na ditadura iniciada em 1964. A contradição que Carlos Fico apresenta, na verdade, não é uma contradição, justamente porque o AI não era apenas uma figura anômala e excepcional convivendo com uma Constituição democrática. O AI-1, ato autoritário, foi concebido teoricamente e colocado em um lugar de modo a ser totalmente compatível com o ordenamento jurídico iniciado com o golpe militar.

²⁰ FICO, Carlos. Ditadura militar brasileira: aproximações teóricas e historiográficas. *Revista Tempo e Argumento*, v. 9, n. 20, p. 60, jan./abr. 2017. Disponível em: <https://revistas.udesc.br/index.php/tempo/article/view/2175180309202017005/6755>. Acesso em: 3 dez. 2024.

²¹ FICO, Carlos. Ditadura militar brasileira: aproximações teóricas e historiográficas. p. 60.

²² FICO, Carlos. Ditadura militar brasileira: aproximações teóricas e historiográficas. p. 60.

²³ FICO, Carlos. Ditadura militar brasileira: aproximações teóricas e historiográficas. p. 60.

²⁴ FICO, Carlos. Ditadura militar brasileira: aproximações teóricas e historiográficas. p. 60.

²⁵ FICO, Carlos. Ditadura militar brasileira: aproximações teóricas e historiográficas. p. 60.

Para Paixão, a dualidade entre os Atos Institucionais e as normas constitucionais tinha um objetivo claro: “manter aberta a possibilidade de decretar normas de exceção”²⁶, criando, assim, o que o autor chama de textura aberta da exceção²⁷, característica essa

que permitia ao regime utilizar, de modo seletivo, os instrumentos do ato institucional e da emenda constitucional para conservação – e aprofundamento – dos poderes do próprio regime. Ao transitar com grande liberdade entre ato institucional e norma constitucional, o regime reservou para si um espaço de grande liberdade, uma abertura constante. Era uma espécie de direito “quântico”, sempre passível de alteração, sempre disponível para a manipulação, sem nenhuma previsibilidade para os atores sociais e políticos²⁸.

E essa textura aberta da exceção foi muito utilizada pela ditadura militar, tanto que “entre maio de 1964 e novembro de 1966 foram editados 3 atos institucionais e foram promulgadas 15 emendas constitucionais”²⁹, produzindo “a multiplicação do jogo de ambiguidade – edição de atos institucionais que mantêm, seletivamente, o texto da Constituição de 1946, que é alterado em partes essenciais”³⁰. “E fica claro que *toda a normatividade do regime*, entre 1964 e 1977, foi dependente da prática de atos institucionais. Nenhuma emenda constitucional esteve desconectada da prática de algum desses atos”³¹.

A partir de 1964, a participação de juristas na ditadura foi uma constante. Em verdade, eles participaram da conspiração para o golpe, justamente preparando os documentos jurídicos do regime que seria instaurado. Não faltaram professores

²⁶ PAIXÃO, Cristiano. Entre regra e exceção: normas constitucionais e atos institucionais na ditadura militar brasileira (1964-1985). *História do Direito*: revista do Instituto Brasileiro de História do Direito – IBHD, v. 1, n. 1, p. 239, jul./ dez. 2020. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/historiadodireito/article/view/78728>. Acesso em: 3 dez. 2024.

²⁷ PAIXÃO, Cristiano. Entre regra e exceção: normas constitucionais e atos institucionais na ditadura militar brasileira (1964-1985). p. 239.

²⁸ PAIXÃO, Cristiano. Entre regra e exceção: normas constitucionais e atos institucionais na ditadura militar brasileira (1964-1985). p. 239.

²⁹ PAIXÃO, Cristiano. Entre regra e exceção: normas constitucionais e atos institucionais na ditadura militar brasileira (1964-1985). p. 234.

³⁰ PAIXÃO, Cristiano. Entre regra e exceção: normas constitucionais e atos institucionais na ditadura militar brasileira (1964-1985). p. 234.

³¹ PAIXÃO, Cristiano. Entre regra e exceção: normas constitucionais e atos institucionais na ditadura militar brasileira (1964-1985). p. 236.

de direito e juízes para produzir um discurso jurídico que legitimasse o estado de exceção implantado pelos militares com o golpe de Estado de 1964, dando-lhe a sua *legalidade*, o seu *direito* – uma legalidade autoritária, um direito autoritário³².

Pode-se dizer que a legitimação da ditadura militar no Brasil, por meio do direito, deu-se em dois aspectos. O *primeiro* ocorreu a partir da legitimação pelo discurso jurídico, na confecção das leis de exceção com os Atos Institucionais e Complementares, além da defesa dessa legislação em livros jurídicos e em decisões judiciais. Neste grupo, estavam professores e doutrinadores de direito constitucional, magistrados e promotores de justiça. O *segundo* se deu mediante apoio político ao golpe e à ditadura, fosse nos meios públicos de comunicação, nas salas de aula das faculdades de direito, fosse 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. Alfredo Buzaid, professor da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – 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*³³, no qual relatou 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 militar, o ato Institucional n. 5, transformou-se no civil mais poderoso do governo³⁴.

³² TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir (org.). **O que resta da ditadura**: a exceção brasileira. São Paulo: Boitempo, 2010. p. 251.

³³ Sobre este livro, ver o capítulo: FICO, Carlos. Brasil: a transição inconclusa. In: FICO, Carlos; ARAUJO, Maria Paula; GRIN, Monica (org.). **Violência na história**: memória, trauma e reparação. Rio de Janeiro: Ponteiro, 2012.

³⁴ 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. p. 359.

Nas faculdades, professores de direito constitucional ministraram aulas para justificar os AIs e a Constituição de 1967³⁵. Embora a ditadura fosse evidente, juristas legitimaram o regime, garantindo as bases dos AIs e justificando a ausência de direitos e garantias fundamentais em processos judiciais e administrativos movidos contra opositores, ignorando e ocultando torturas, desaparecimentos e mortes.

Na advocacia, igualmente, não faltaram apoiadores do golpe militar. Em 7 de abril de 1964, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB se reuniu e aprovou uma moção de apoio ao golpe que derrubou o Presidente João Goulart³⁶. A sessão foi presidida por Carlos Povina Cavalcanti, que, em 1968, passou a integrar a Comissão Geral de Investigações, criada pelo artigo 7º do AI-1 e depois reaberta pelo artigo 8º do AI-5, que cassou sumariamente direitos e garantias constitucionais de várias pessoas consideradas subversivas.

Não se perde de vista que, no âmbito jurídico, o apoio ao golpe e à ditadura militar não foi unânime. Ao contrário, a ditadura militar encontrou resistência³⁷ no meio jurídico³⁸. Inúmeros advogados assumiram a defesa de presos políticos e denunciaram a prática da tortura³⁹. Houve, ainda, juízes que disseram não às leis

³⁵ Nesse sentido, uma das obras mais emblemáticas é o livro: FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A democracia possível**. São Paulo: Saraiva, 1972, no qual o autor tenta justificar juridicamente o Golpe Militar de 1964 e desenha o que pode ser compreendido como um conceito paradoxal de *democracia autoritária*.

³⁶ Sobre a atuação da OAB no Golpe, ver: MATTOS, Marco Aurélio Vanucchi Leme de. *Contra as reformas e o comunismo: a atuação da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) no governo Goulart*. **Estudos Históricos**, v. 25, n. 49, p. 149-168, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/eh/a/ZgdzzYLKMSH5zcsfC6yXWS/?lang=pt>. Acesso em: 5 dez. 2024.

³⁷ De acordo com Marcelo Ridenti, o termo resistência “tende mais a um sentido defensivo que ofensivo, menos à ação que à reação: a ideia de oposição predomina sobre a de revolução. Assim, para usar o termo com propriedade a fim de pensar a resistência brasileira, importa mais o significado de combate à ditadura do que o de ofensiva revolucionária”. (RIDENTI, Marcelo. *Resistência e mistificação da resistência armada contra a ditadura: armadilhas para pesquisadores*. In: REIS, Daniel Aarão; RIDENTI, Marcelo; MOTTA, Rodrigo Patto Sá. **O golpe e a ditadura militar: quarenta anos depois (1964-2004)**. Bauru: Edusc, 2004. p. 54).

³⁸ Vide: BUZZONI, Henrique D’Aragona (org.). **Arcadas: no tempo da ditadura**. São Paulo: Saraiva, 2007. Esta obra reúne 55 relatos de ex-alunos e ex-professores da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco da USP, de 1960 a 1980, os quais deixam clara a permanente tensão política entre apoiadores e resistentes à ditadura militar naquela que foi uma das faculdades que mais emprestou seu conhecimento ao regime pós-1964 e, ao mesmo passo, abarcou importantes atos de resistência.

³⁹ Vide: MARTINS, Paulo Emílio Matos; MUNTEAL, Oswaldo; SÁ, Fernando (org.). **Os advogados e a ditadura de 1964: a defesa dos perseguidos políticos no Brasil**. Rio de Janeiro: PUC-Rio: Vozes, 2010. Este livro reúne análises históricas a partir da biografia de 15 advogados e advogadas que se destacaram na defesa dos presos e perseguidos políticos no Brasil entre 1964-1985, dentre eles o anticomunista Sobral Pinto, Heleno Frago, o professor Dalmo Dallari e a advogada Eny Moreira. O texto também serviu como base para o documentário: OS ADVOGADOS contra a ditadura: por uma questão de justiça. Dirigido por Silvío Tendler. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança

excepcionais e não aceitaram integrar tribunais do regime, como o caso dos ministros do Supremo Tribunal Federal – STF, Gonçalves de Oliveira e Lafayette de Andrada, que deixaram o Supremo por discordarem das aposentadorias compulsórias de seus pares com o AI-6. O ministro Aduauto Lúcio Costa, em 1971, após o STF declarar constitucional a Lei da Censura Prévia (Decreto-Lei n. 1.077), declarou seu voto vencido, retirou sua toga e a jogou sobre a cadeira, nunca mais retornando à Corte⁴⁰.

O AI, especificamente o primeiro, é obra de um desses juristas da ditadura militar: Francisco Campos. No âmbito daquilo que podemos chamar de *direito da ditadura*, o AI-1 foi figura de extrema importância para o regime, pois tinha como objetivo firmar o golpe como um poder constituinte ilimitado, alterando, assim, a Constituição de 1946 e dando maiores poderes ao chefe do Poder Executivo. Dentre os dezessete Atos Institucionais outorgados pela ditadura militar, os cinco primeiros Atos são centrais para a compreensão do direito dentro da lógica autoritária do regime.

Embora pudessem se valer indistintamente dos AIs, havia uma necessidade dos militares de institucionalizar o regime, 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 constitucional⁴¹.

Carlos Fico entende que a decretação do AI-2, AI-5 e AI-12, com este último impedindo a posse de Pedro Aleixo, foram “surto revolucionários” dentro da ditadura, em uma 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

Pública, 2010. 1 vídeo (130 min). O filme faz parte do Projeto Marcas da Memória da Comissão de Anistia. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=fhRjxeFfBYM>. Acesso em: 5 dez. 2024.

⁴⁰ SILVA, Evandro Lins e. **O salão dos passos perdidos**: depoimento ao CPDOC. Entrevistas e notas: Marly Silva da Motta; Verena Alberti; edição de texto: Dora Rocha. Rio de Janeiro: Nova Fronteira: FGV, 1997. p. 399-402.

⁴¹ FICO, Carlos. Ditadura militar brasileira: aproximações teóricas e historiográficas. p. 58.

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 11⁴².

Segundo Carlos Fico,

a instituição das penas de banimento e de morte, pelos atos 13 e 14, em 5 de setembro de 1969, motivadas pelo sequestro do embaixador norte-americano, agrediam a tradição jurídica brasileira e também são expressão da matriz “revolucionária” do regime⁴³.

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 referido golpe como uma “revolução”. Dizia o Ato Institucional do golpe – que apenas posteriormente seria chamado de 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)

Diferente do que indica Carlos Fico, a origem “revolucionária” da ditadura não está no AI-5, mas, sim, no AI-1, que foi o Ato que deu a origem jurídica da ditadura militar no Brasil em 1964. Como dito, o AI-1 foi idealizado por Francisco Luís da Silva Campos, jurista mineiro e professor de direito constitucional da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. O AI-1 foi redigido em coautoria com Carlos Medeiros da Silva, advogado mineiro membro do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil em 1964, conhecido como o “Robespierre mineiro”, que também foi um dos principais autores do anteprojeto da Constituição de 1967.

⁴² FICO, Carlos. Ditadura militar brasileira: aproximações teóricas e historiográficas. p. 58-59.

⁴³ FICO, Carlos. Ditadura militar brasileira: aproximações teóricas e historiográficas. p. 59.

Na confecção do AI-1, Francisco Campos foi 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, conforme Francisco Rogério Madeira Pinto revela-nos:

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 pretérita⁴⁴.

A partir do que indica a tese de Francisco Madeira Pinto, percebe-se que o trabalho intelectual de formular uma teoria constitucional – e uma teoria do direito – para justificar o novo regime ficou a cargo de Francisco Campos, à medida que o trabalho mais técnico, a redação dos artigos do AI-1, ficou sob responsabilidade de Carlos Medeiros.

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 entanto, essa minuta apenas listava as medidas de emergência do futuro governo militar, não dispondo da complexidade teórica empregada por Francisco Campos em 1964 no AI-1⁴⁵.

Otávio Valério destaca a influência de Carl Schmitt, jurista reconhecido durante o período do Terceiro Reich, no pensamento de Francisco Campos e evidencia que tal doutrina constitucional aparece claramente no preâmbulo do AI-1 quando Campos diz que a “revolução” possuía poder constituinte originário⁴⁶.

⁴⁴ PINTO, Francisco Rogério Madeira. **A formação do pensamento jurídico–autoritário brasileiro e sua concretização no Estado Novo**: Júlio de Castilhos, Oliveira Vianna, Francisco Campos e Carlos Medeiros Silva. 2018. 284 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2018. f. 174. Disponível em: http://icts.unb.br/jspui/bitstream/10482/32510/1/2018_FranciscoRog%c3%a9rioMadeiraPinto.pdf. Acesso em: 3 dez. 2024.

⁴⁵ SARTOTI, Rodrigo. **Juristas e ditadura**: repressão e resistência na Faculdade de Direito da UFSC. Florianópolis: Insular, 2019. p. 30.

⁴⁶ VALÉRIO, Otávio Lucas Solano. **A toga e a farda**: o Supremo Tribunal Federal e o regime militar (1964-1969). 2010. 222 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. f. 203. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-16082011-164739/>. Acesso em: 3 dez. 2024.

Valério afirma que “para Schmitt, o poder constituinte é pura decisão, e tal decisão constitui única fonte de direito”⁴⁷ 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”⁴⁸.

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 1921⁴⁹. “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*”⁵⁰. Para o jurista alemão, em seu célebre debate com Hans Kelsen, ao presidente do *Reich* é a quem caberia essa decisão, sendo ele o “guardião da Constituição”⁵¹:

O fato de o presidente do Reich ser o guardião da Constituição corresponde, porém, apenas também ao princípio democrático, sobre o qual se baseia a Constituição de Weimar. O presidente do Reich é eleito pela totalidade do povo alemão e seus poderes políticos perante as instâncias legislativas (especialmente dissolução do parlamento do Reich e instituição de um plebiscito) são, pela natureza dos fatos, apenas um “apelo ao povo”⁵².

Carl Schmitt teve um papel importante no episódio conhecido como a “Noite das facas longas”, quando o então chanceler Adolf Hitler determinou o fuzilamento sumário de vários líderes da SA (*Sturmabteilung* ou, traduzindo, “Tropas de Assalto”, grupo paramilitar do Partido Nazista) entre 30 de junho e 2 de julho de 1934. À época, Schmitt foi chamado por Hitler para escrever um artigo defendendo a legalidade das execuções. Publicado em agosto daquele ano sob o título *O Führer protege o Direito*⁵³, Schmitt argumenta que a medida de exceção do chanceler foi necessária para proteger a emergência do Estado contra a ação de rebeldes, mantendo, assim,

⁴⁷ VALÉRIO, Otávio Lucas Solano. *A toga e a farda: o Supremo Tribunal Federal e o regime militar (1964-1969)*. f. 203.

⁴⁸ VALÉRIO, Otávio Lucas Solano. *A toga e a farda: o Supremo Tribunal Federal e o regime militar (1964-1969)*. f. 203.

⁴⁹ SCHMITT, Carl. *Teologia política*. Tradução: Elisete Antoniuk. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 7.

⁵⁰ SCHMITT, Carl. *Teologia política*. p. 8.

⁵¹ SCHMITT, Carl. *O guardião da Constituição*. Tradução: Geraldo de Carvalho. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 207.

⁵² SCHMITT, Carl. *O guardião da Constituição*. p. 233.

⁵³ ALVES, Adamo Dias; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. Carl Schmitt: um teórico da exceção sob o estado de exceção. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 105, p. 258, jul./dez. 2012. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/P.0034-7191.2012v105p225>. Acesso em: 5 dez. 2024.

a Alemanha segura. Logo em seguida, em 3 de julho de 1934, o Parlamento Alemão aprovou a *Lei sobre Medidas de Legítima Defesa do Estado*, legalizando os fuzilamentos⁵⁴. Referida lei possuía apenas um artigo: “As medidas tomadas em 30 de junho e 1º e 2 de julho para a repressão de ataques de alta traição e traição do Estado são, na qualidade de defesa de emergência do Estado, legais”⁵⁵.

De acordo com Elio Gaspari, “Chico Ciência”, como era conhecido Francisco Campos, foi um dos precursores das ideias do jurista alemão Carl Schmitt no Brasil, “era um mineiro miúdo, autoritário, brilhante e extrovertido”⁵⁶. Em 7 de abril de 1964, Campos foi ao gabinete de Costa e Silva no Ministério da Guerra, junto com Carlos Medeiros, e, reunido com os militares, “captou neles uma vontade de praticar a violência política, inibida pelo escrúpulo de atropelar a Constituição. Agitado, andando de um lado para outro, atirou: ‘Os senhores estão perplexos diante do nada!’. E deu uma aula sobre a legalidade do poder revolucionário”⁵⁷.

Segundo Gaspari, essa frase “era o que eles precisavam ouvir”. Francisco Campos, “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’”⁵⁸.

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 militares⁵⁹.

⁵⁴ SCHMITT, Carl. O Führer protege o direito. In: MACEDO JUNIOR, Ronaldo Porto. *Carl Schmitt e a fundamentação do direito*: seguido dos textos de Carl Schmitt “sobre os três tipos do pensamento jurídico” e “o Führer protege o direito”. Tradução: Peter Naumann; revisão da tradução: Ronaldo Porto Macedo Jr. 2. ed. São Paulo: Saraiva: FGV, 2011. p. 177-182.

⁵⁵ SCHMITT, Carl. O Führer protege o direito. p. 177-182.

⁵⁶ GASPARI, Elio. *A ditadura escancarada*: as ilusões armadas. 2. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. p. 124.

⁵⁷ GASPARI, Elio. *A ditadura escancarada*: as ilusões armadas. p. 124.

⁵⁸ GASPARI, Elio. *A ditadura escancarada*: as ilusões armadas. p. 124.

⁵⁹ GASPARI, Elio. *A ditadura escancarada*: as ilusões armadas. p. 124-125.

Em que pese a inegável influência de Carl Schmitt no pensamento de Francisco Campos, não nos parece que a teoria decisionista do jurista alemão seja a base teórica do AI-1. Isso porque as medidas jurídicas da ditadura militar no Brasil não se resumiram a simples atos de vontade do poder soberano dos militares golpistas. Em outras palavras, os militares não editaram normas determinando a vontade do novo regime. Ao contrário, houve um esforço teórico de legitimação jurídica do golpe por meio do preâmbulo do AI-1 escrito por Francisco Campos. Não era, portanto, a mera vontade do soberano, mas, sim, uma espécie de novo fundamento de validade daquela nova ordem jurídica.

Carlos Medeiros da Silva, em entrevista ao jornal *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 momento⁶⁰.

Entendia Medeiros que o AI – ainda sem número – tinha a natureza de um instrumento constitucional, que buscava “o restabelecimento da ordem jurídica no país” e seria “uma lei constitucional temporária cuja vigência terminará um ano antes do período presidencial prorrogado”⁶¹. Madeira Pinto verifica que, para Carlos Medeiros, o AI não era uma novidade no Brasil, pois se tratava de um instituto com raízes na nossa “tradição política e jurídica”, um instrumento jurídico cujo fundamento “era transferir para o Executivo a competência legislativa”⁶², assim defendido pelo coautor novamente n’*O Globo* em outubro de 1964:

⁶⁰ SILVA, Carlos Medeiros da. Observações sobre o ato institucional. *Revista de Direito Administrativo*, v. 76, p. 474, 1964. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/25961>. Acesso em: 5 dez. 2024 *apud* PINTO, Francisco Rogério Madeira. *A formação do pensamento jurídico-autoritário brasileiro e sua concretização no Estado Novo*: Júlio de Castilhos, Oliveira Vianna, Francisco Campos e Carlos Medeiros Silva. f. 261.

⁶¹ SILVA, Carlos Medeiros da. Observações sobre o ato institucional *apud* PINTO, Francisco Rogério Madeira. *A formação do pensamento jurídico-autoritário brasileiro e sua concretização no Estado Novo*: Júlio de Castilhos, Oliveira Vianna, Francisco Campos e Carlos Medeiros Silva. f. 263.

⁶² MACEDO JUNIOR, Ronaldo Porto. *Carl Schmitt e a fundamentação do direito*: seguido dos textos de Carl Schmitt “sobre os três tipos do pensamento jurídico” e “o Führer protege o direito”. Tradução: Ronaldo Porto Macedo Jr. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 263-264.

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 atingir⁶³.

Embora entendesse que o AI era uma figura temporária, a concepção de Carlos Medeiros reforça a ideia de que esse instrumento não era simples ato de vontade do poder soberano, mas, sobretudo, um novo formato do ordenamento jurídico brasileiro.

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 a Emenda Constitucional. Quanto aos Atos Institucionais, o autor 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-1⁶⁴.

O autor citado ressalta a participação de Francisco Campos na redação do preâmbulo do AI-1, lembrando que se tratava do “mesmo jurista que havia produzido o texto da Constituição de 1937”. Para ele, “é quando se manifesta, por meio da

⁶³ SILVA, Carlos Medeiros da. Observações sobre o ato institucional. p. 450 *apud* MACEDO JUNIOR, Ronaldo Porto. **Carl Schmitt e a fundamentação do direito**: seguido dos textos de Carl Schmitt "sobre os três tipos do pensamento jurídico" e "o Führer protege o direito". p. 263.

⁶⁴ PAIXÃO, Cristiano. Direito, política, autoritarismo e democracia no Brasil: da Revolução de 30 à promulgação da Constituição da República de 1988. **Araucaria**: revista iberoamericana de filosofia, política y humanidades, v. 13, n. 26, 2011, p. 158, 2. sem. 2011. Disponível em: <https://revistascientificas.us.es/index.php/araucaria/article/view/1379/1259>. Acesso em: 3 dez. 2024.

história de um jurista, uma relação direta entre dois regimes autoritários: o Estado Novo e a ditadura militar⁶⁵.

No discurso jurídico dos Atos, afirma o autor, havia “um projeto constitucional autoritário”, já que “uma das características do regime militar brasileiro foi a preocupação com a elaboração de normas jurídicas que sustentassem as medidas de arbítrio⁶⁶. O discurso jurídico criado com o primeiro Ato, principalmente em seu preâmbulo, foi o fio condutor de todos os demais dezesseis Atos decretados entre 9 de abril de 1964 e 14 de outubro de 1969, de tal modo que “há um encadeamento entre os textos, que surge da prática de citação dos atos anteriores no ato então editado⁶⁷. Segundo ele, havia uma lógica muito evidente entre os dezessete Atos, começando com uma preocupação no Ato inicial 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 destitui 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 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”. Em seguida, definia a data de 11 de abril de 1964 para ocorrência da eleição indireta para presidente e vice-presidente

⁶⁵ PAIXÃO, Cristiano. Direito, política, autoritarismo e democracia no Brasil: da Revolução de 30 à promulgação da Constituição da República de 1988. p. 158.

⁶⁶ PAIXÃO, Cristiano. Direito, política, autoritarismo e democracia no Brasil: da Revolução de 30 à promulgação da Constituição da República de 1988. p. 158.

⁶⁷ PAIXÃO, Cristiano. Direito, política, autoritarismo e democracia no Brasil: da Revolução de 30 à promulgação da Constituição da República de 1988. p. 158.

da República, a ser realizada pelo Congresso Nacional, fixando o mandato até 31 de janeiro de 1966.

O art. 6º desse Ato alargava os poderes do presidente para decretar estado de sítio; já o art. 7º suspendia por 6 meses as garantias de vitaliciedade e estabilidade de servidores públicos e parlamentares, ao passo que o parágrafo 1º desse artigo permitia, a partir de investigação sumária, demissão, dispensa, aposentadoria, reserva ou disponibilidade aos servidores, caso tivessem atentado “contra a segurança do País, o regime democrático e a probidade da administração pública”.

Essas medidas 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 primeiro AI da ditadura, 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. Por conta disso, o art. 7º do Ato, que afastava a jurisdição, foi tema de embates entre os ministros do Supremo.

O Ato inicial afastou parcialmente a possibilidade de controle judicial dos atos governamentais 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”. Os Atos subsequentes afastaram totalmente a jurisdição, de tal modo que o Poder Judiciário, inclusive o STF, estava impedido de analisar quaisquer medidas da ditadura que tivessem nos Atos Institucionais o seu fundamento.

Subscrito pelo general Artur 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, isso não ocorreu.

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

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 cidadão⁶⁸.

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.

A narrativa do AI-1 permanece no AI-2⁶⁹, de 27 de outubro de 1965, subscrito por Castello Branco e por Costa e Silva, demonstrando o encadeamento lógico com o AI-1. Não por acaso o preâmbulo do AI-2 invoca o poder constituinte mencionado no Ato anterior:

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. (grifo nosso)

Cristiano Paixão 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”⁷⁰. E mais do que esse

⁶⁸ FICO, Carlos. Ditadura militar brasileira: aproximações teóricas e historiográficas. p. 54-55.

⁶⁹ GASPARI, Elio. *A ditadura escancarada: as ilusões armadas*. p. 240.

⁷⁰ PAIXÃO, Cristiano. *Direito, política, autoritarismo e democracia no Brasil: da Revolução de 30 à promulgação da Constituição da República de 1988*. p. 158.

encadeamento lógico do AI-1 para o AI-2, percebe-se a latência do poder constituinte em ambos. Isso demonstra que o AI não era, como induz Carlos Fico, um instrumento anômalo convivendo com uma Constituição democrática. O AI era, na verdade, a expressão do poder constituinte da ditadura, sendo que o AI-1 era o fundamento da expressão última e fundante desse poder.

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 datilografado⁷¹.

O AI-2 é o primeiro dos Atos a falar sobre corrupção, um dos principais argumentos dos golpistas 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”.

Há, ainda, um conceito de democracia no AI-2, balizado pela ideia de revolução advinda do preâmbulo do AI-1:

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. A principal alteração ocorreu no art. 98 da Constituição por força do art. 6º do AI-2, que elevou de 11 para 16 o número de ministros do STF, em uma tentativa da ditadura de controlar a cúpula do Poder Judiciário a partir da nomeação de mais cinco ministros. 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 mediante uma lista quántupla elaborada pelo STF.

⁷¹ GASPARI, Elio. *A ditadura escancarada: as ilusões armadas*. p. 259.

O AI-2 reorganizou o Supremo Tribunal Militar – STM, no art. 7º, permitindo ao presidente da República nomear livremente os 10 membros militares e os 5 membros civis. Entretanto o mais grave desse Ato quanto ao STM foi o art. 8º, que mudou o art. 108 da Constituição de 1946 a fim de 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 partir disso, o segundo Ato também alterou a Lei de Segurança Nacional – LSN, de 1953, passando à competência da Justiça Militar o julgamento dos crimes contra a ordem pública e social. De igual modo, passava para a competência do STM o julgamento dos governadores dos Estados, seus secretários e os conselheiros de justiça acusados de crimes da LSN.

Segundo Gaspari, 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!’”⁷².

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

4.1 Um Ato Institucional para outorgar uma Constituição: o AI-4

O AI-4, de 7 de dezembro de 1966, também contou com o saber jurídico de Carlos Medeiros e seguiu o encadeamento lógico iniciado pelo AI-1. O objetivo desse AI 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”. Foi o AI responsável pela terceira Constituição outorgada na história constitucional brasileira.

⁷² GASPARI, Elio. *A ditadura escancarada: as ilusões armadas*. p. 255.

O objetivo do AI-4 de colocar uma nova Constituição no país demonstra ainda mais a natureza diferenciada do AI-1, este como expressão do poder constituinte invocado pelos militares golpistas de 1964. Além disso, a intenção do AI-4 indica que o fundamento de validade da ordem jurídica inaugurada pelo golpe em 1964 era o AI-1, principalmente devido ao encadeamento lógico entre os Atos Institucionais.

Embora o AI-4 não cite expressamente o poder constituinte da “revolução”, o texto do seu preâmbulo demonstra que esse Ato vinha na mesma linha dos anteriores. Afirmava o AI-4 que se fazia necessária a “institucionalização dos ideais e princípios da Revolução”, ao passo que apenas uma nova Constituição poderia “assegurar a continuidade da obra revolucionária”.

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 regime⁷³. Tornava-se preciso institucionalizar a “revolução”⁷⁴ ou, como queria o Serviço Nacional de Informações – SNI, “constitucionalizar o institucional” para demonstrar uma atmosfera de legitimidade e democracia perante a opinião internacional⁷⁵. Foi nesse contexto que surgiu o AI-4, o qual tinha como propósito a elaboração da Constituição da ditadura militar.

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-leis sobre segurança nacional⁷⁶. 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”. Bonavides e Paes⁷⁷ afirmam:

⁷³ SARTOTI, Rodrigo. **Juristas e ditadura**: repressão e resistência na Faculdade de Direito da UFSC. p. 54.

⁷⁴ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. 9 ed. Brasília: OAB, 2008. p. 435.

⁷⁵ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. p. 437.

⁷⁶ SARTOTI, Rodrigo. **Juristas e ditadura**: repressão e resistência na Faculdade de Direito da UFSC. p. 55.

⁷⁷ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. p. 436-437.

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.

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 à necessidade que a ditadura tinha de completar a *institucionalização* da “revolução”. Em uma 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?”⁷⁸.

Independentemente se Castello Branco disse ou não as palavras citadas por Ferreira Filho, é certo que havia, desde abril de 1964, um desejo de institucionalizar a “revolução”, o qual fica expresso no preâmbulo do AI-1 e nos Atos subsequentes.

Depois de Castello Branco rejeitar o texto elaborado por uma comissão de juristas que ele próprio havia nomeado, a responsabilidade pelo texto final do projeto da Constituição de 1967 ficou a cargo de Carlos Medeiros Silva, a essa altura já nomeado ministro do STF pela ditadura. A escolha de um doutor em direito administrativo não foi por acaso, afinal, o regime necessitava de uma grande reforma administrativa, de modo a suprimir os conflitos da legislação ordinária com os desígnios “revolucionários”⁷⁹. Em outras palavras, para atingir os objetivos do golpe, eram necessárias profundas mudanças na burocracia do Estado.

O texto-base foi aprovado com poucas alterações pelos deputados e “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 do Império, de 1824, e da Constituição do Estado Novo, de 1937, a

⁷⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira*: Emenda Constitucional n. 1, de 17-10-1969, com as alterações introduzidas pelas emendas constitucionais até a de n. 24, de 1-12-1983. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 1984. p. 20.

⁷⁹ SARTOTI, Rodrigo. *Juristas e ditadura*: repressão e resistência na Faculdade de Direito da UFSC. p. 60.

Constituição de 1967 foi a terceira a ser outorgada no Brasil, ou seja, imposta. Até então, apenas as Constituições de 1891, 1934 e 1946 haviam sido promulgadas, isto é, criadas por uma assembleia constituinte de caráter democrático. 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 Aliança Renovadora Nacional – ARENA no Senado e na Câmara⁸⁰.

Dentre as principais alterações impostas pelo novo texto constitucional, estava a concentração de poder decisório nas mãos do presidente da República, cabendo-lhe legislar exclusivamente sobre segurança nacional, inclusive estabelecer a pena de morte para crimes relacionados. A eleição para presidente estava consolidada na forma indireta, com mandato de cinco anos, bem como ficava ampliada a competência da Justiça Militar com relação aos civis⁸¹.

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”⁸².

O art. 173 da Constituição de 1967 determinava que estavam aprovados e excluídos da apreciação judicial todos “os atos praticados pelo Comando Supremo da Revolução de 31 de março de 1964”, inclusive aqueles baseados nos Atos Institucionais. Esse foi o ponto importante do debate entre os ministros do STF quando da análise de mandados de segurança e recursos contra atos ditatoriais baseados nos Atos, opondo, no Plenário da Corte, ministros da ditadura e ministros refratários ao regime.

⁸⁰ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História constitucional do Brasil*. p. 440-441.

⁸¹ SARTOTI, Rodrigo. *Juristas e ditadura: repressão e resistência na Faculdade de Direito da UFSC*. p. 63.

⁸² BERCOVICI, Gilberto. “O direito constitucional passa, o direito administrativo permanece”: a persistência da estrutura administrativa de 1967. In: TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir (org.). *O que resta da ditadura: a exceção brasileira*. São Paulo: Boitempo, 2010. p. 81-82.

A “lei constitucional” de 1967, conforme expressão usada no próprio AI-4, foi definida por Gustavo Capanema como “superpolaca”⁸³ e abriria um novo ciclo representivo, que se aprofundaria em 1968, aprofundando ainda mais a exceção brasileira.

4.2 O “livrinho” foi ignorado para criar o Ato Institucional n. 5

Findo o ano de 1967, a ditadura militar entrava no conturbado ano de 1968. As investidas contra o regime começam a ficar mais intensas, os estudantes tomaram as ruas protestando em várias cidades do país e 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.

“Costa e Silva reuniu o Conselho de Segurança Nacional em duas longas sessões”⁸⁴, transcorridos quinze dias da Passeata dos Cem Mil. De acordo com Gaspari, e a partir das atas dessas sessões, a ditadura estava encurralada, pois “via contra si os ventos do mundo, as vozes das passeatas, a imprensa, o Congresso, a Igreja, o Judiciário, os intelectuais e grupos econômicos”⁸⁵. Na primeira reunião, o então chefe do SNI, Emílio Garrastazu Médici, afirmou que o que se via nas ruas era “um movimento que tem um objetivo nítido, qual seja o de derrubar o governo revolucionário instalado em 1964, para posterior implantação da Revolução Socialista Brasileira”⁸⁶.

O ministro Gama e Silva, por sua vez, disse: “a contrarrevolução se encontra nas ruas. A contrarrevolução se encontra na imprensa. A contrarrevolução se encontra no meio estudantil. A contrarrevolução se encontra nos meios políticos”⁸⁷. E seguiu na defesa da adoção do estado de sítio, dizendo que

⁸³ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil** p. 438.

⁸⁴ GASPARI, Elio. **A ditadura escancarada: as ilusões armadas**. p. 306.

⁸⁵ GASPARI, Elio. **A ditadura escancarada: as ilusões armadas**. p. 306.

⁸⁶ Arquivo Nacional, Conselho de Segurança Nacional *apud* GASPARI, Elio. **A ditadura escancarada: as ilusões armadas**. p. 307.

⁸⁷ GASPARI, Elio. **A ditadura escancarada: as ilusões armadas**. p. 309.

se este não for suficiente, confesso, melancolicamente, mas como soldado de Vossa Excelência, que não vejo outro remédio senão retornarmos às origens da Revolução e, através de um Ato Adicional à atual Constituição, darmos ao Poder Executivo os meios necessários para salvar a Revolução Brasileira⁸⁸.

Costa e Silva, entretanto, desejava outra saída. “O presidente Dutra chamaria o ‘livrinho’. O ‘livrinho’ é a Constituição Brasileira. [...] Eu ainda creio muito na força da lei”⁸⁹.

O ministro de Relações Exteriores, Magalhães Pinto, chamou a atenção dos presentes, conclamando-os a examinar com cuidado a situação, pois, segundo ele, após 31 de março de 1964, o regime passou a viver o que chamou de “certa confusão”, haja vista que “inicialmente, restauramos a Constituição, depois fizemos outra Constituição e falamos ora em legalidade, ora em revolução”⁹⁰. Essa fala de Magalhães Pinto demonstra aquela dicotomia (ou ambiguidade) entre normalidade e excepcionalidade, própria da ditadura militar brasileira, mencionada por Carlos Fico⁹¹. A ditadura continuava tentando equacionar esse problema jurídico-político.

O ministro do Trabalho, Jarbas Passarinho, foi ao encontro de Costa e Silva e defendeu uma saída “dentro do livrinho”, com o estado de sítio. Disse que não deveriam “desperdiçar um tiro de canhão num alvo que merece apenas um tiro de fuzil. Vemos a palavra ditadura escrita todos os dias, com todas as letras, como se vivêssemos realmente uma ditadura, dando até vontade de fazê-la. Há esse ônus que todos nós sofremos”⁹².

“Marcaram uma reunião para a sexta-feira seguinte”⁹³, na qual assim se manifestou Costa e Silva: “Nós estamos aqui justamente para decidir se o momento impõe medida de exceção ou não. Eu quero que cada ministro dê seu parecer rápido,

⁸⁸ GASPARI, Elio. *A ditadura escancarada: as ilusões armadas*. p. 309.

⁸⁹ GASPARI, Elio. *A ditadura escancarada: as ilusões armadas*. p. 309.

⁹⁰ GASPARI, Elio. *A ditadura escancarada: as ilusões armadas*. p. 309.

⁹¹ FICO, Carlos. *Ditadura militar brasileira: aproximações teóricas e historiográficas*. p. 60.

⁹² GASPARI, Elio. *A ditadura escancarada: as ilusões armadas*. p. 310.

⁹³ GASPARI, Elio. *A ditadura escancarada: as ilusões armadas*. p. 310.

opinando pelo sim ou pelo não⁹⁴. Pedro Aleixo, vice-presidente, defendeu o estado de sítio, colocando-se contra a proposta dura de Gama e Silva, que, no seu entendimento, era um retrocesso⁹⁵ e continuou:

Parece-me de necessidade premente, se cogitasse, desde logo [...] uma preparação prévia da execução do sítio. [...] A ocupação de todos os jornais por um corpo de censores, as providências contra o rádio, a televisão e assim por diante, dando uma demonstração de força do governo, que, por serem feitas com a devida eficiência, pudessem durar pouco [...]. Teríamos, talvez, que invocar um pouco os exemplos do Estado Novo, como foi que ele se preparou etc.⁹⁶.

Para Elio Gaspari, “a proposta de Pedro Aleixo embutia um cenário violento, porém ordenado. Não poderia haver estado de sítio sem censura, nem censura sem censores⁹⁷. Para o autor, “o estado de sítio defendido por Pedro Aleixo manteria o país na ordem constitucional. O Ato Institucional proposto por Gama e Silva e insinuado por outros membros do Conselho de Segurança, não⁹⁸.

Costa e Silva encerrou a reunião do Conselho afirmando que “a ditadura jamais será uma solução para o Brasil. [...] Eu entendo, como revolucionário, que qualquer ato fora da Constituição, no momento, será uma precipitação⁹⁹. Optaram pelo “livrinho”, mas não por muito tempo.

Em agosto daquele ano, em Brasília, ocorreu mais uma violenta invasão da Universidade de Brasília – UnB pelos militares, com uma série de prisões de estudantes e professores. Um estudante, Waldemar Alves da Silva, foi alvejado na cabeça durante essa invasão¹⁰⁰. Em decorrência desse fato, o deputado federal Márcio Moreira Alves, da Guanabara¹⁰¹, foi à tribuna da Câmara chamar os militares de “algozes dos

⁹⁴ GASPARI, Elio. *A ditadura escancarada: as ilusões armadas*. p. 310.

⁹⁵ GASPARI, Elio. *A ditadura escancarada: as ilusões armadas*. p. 311.

⁹⁶ GASPARI, Elio. *A ditadura escancarada: as ilusões armadas*. p. 311.

⁹⁷ GASPARI, Elio. *A ditadura escancarada: as ilusões armadas*. p. 311.

⁹⁸ GASPARI, Elio. *A ditadura escancarada: as ilusões armadas*. p. 312.

⁹⁹ GASPARI, Elio. *A ditadura escancarada: as ilusões armadas*. p. 312.

¹⁰⁰ RECONDO, Felipe. *Tanques e togas: o STF e a ditadura militar*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 125.

¹⁰¹ A Guanabara, nessa época, era um Estado localizado no território correspondente hoje ao município do Rio de Janeiro. O Estado da Guanabara foi fundado em 1960 e dissolvido em 1975.

estudantes”, acusando o Ministério do Exército de promover torturadores¹⁰². “Quando o Exército não será um valhacouto de torturadores?”¹⁰³, perguntou da tribuna. Em 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 militarismo¹⁰⁴.

E acabou por conclamar “‘as moças’ que ‘dançam’ com cadetes e namoram jovens oficiais” a se recusarem a recebê-los”¹⁰⁵. 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 em uma votação que teve 216 votos contrários ao pedido da ditadura, 141 votos favoráveis e 15 abstenções¹⁰⁶.

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

Naquele 13 de dezembro de 1968, ao final da tarde, no Palácio das Laranjeiras no Rio de Janeiro, reuniu-se o Conselho Nacional de Segurança, com todos os ministros do governo ditatorial. Estavam sentados em volta de uma mesa na biblioteca¹⁰⁷. A ata e o áudio¹⁰⁸ dessa fatídica reunião se tornaram públicos em 2009.

¹⁰² RECONDO, Felipe. **Tanques e togas**: o STF e a ditadura militar. p. 125.

¹⁰³ GASPARI, Elio. **A ditadura escancarada**: as ilusões armadas. p. 316.

¹⁰⁴ GASPARI, Elio. **A ditadura escancarada**: as ilusões armadas. p. 316.

¹⁰⁵ RECONDO, Felipe. **Tanques e togas**: o STF e a ditadura militar. p. 126.

¹⁰⁶ RECONDO, Felipe. **Tanques e togas**: o STF e a ditadura militar. p. 126-141.

¹⁰⁷ GASPARI, Elio. **A ditadura escancarada**: as ilusões armadas. p. 335.

¹⁰⁸ ÁUDIO da reunião do Conselho de Segurança Nacional, realizado em 13 de dezembro de 1968, em que foi discutido o Ato Institucional 5 – AI5. São Leopoldo, RS: Instituto Humanitas Unisinos, 12 dez. 2018. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=3sHMZq8kzGc>. Acesso em: 10 jan. 2024.

Costa e Silva abriu a sessão do Conselho dizendo:

Meus senhores, eu convoquei o Conselho de Segurança Nacional que é o órgão consultivo da Presidência da República, para colocá-los a par de **problemas de muita gravidade**, que devem ser equacionados e resolvidos com a maior tranqüilidade de espírito e a maior isenção de ânimo. O presidente da República, que se considera ainda **um legítimo representante da Revolução de 31 de março de 1964**, vê-se em um **momento dramático**, em que tem de tomar uma decisão optativa: **ou a Revolução continua ou a Revolução se desagrega**¹⁰⁹. (grifo nosso)

Leu a minuta do AI-5 escrita por Gama e Silva, foi aplaudido pelos presentes e, em seguida, falou o vice-presidente, Pedro Aleixo, defendendo novamente a adoção do estado de sítio nos termos da Constituição de 1967, que seria, então, suspensa por essa medida de ordem constitucional¹¹⁰. Aleixo se colocou contra o Ato Institucional que acabara de ser lido pelo presidente Costa e Silva:

Acrescento, senhor presidente, que **da leitura que fiz do Ato Institucional, cheguei à sincera conclusão de que, o que menos se faz nele é resguardar a Constituição** que no seu artigo 1º declaro-me preservada. Eu estaria faltando um dever comigo mesmo se não emitisse, com sinceridade, esta opinião. **Da Constituição**, que é, antes de tudo, um instrumento de garantia dos direitos da pessoa humana e da garantia de direitos políticos, **não sobra nos artigos posteriores, absolutamente nada que possa ser realmente apreciada como uma caracterização do regime democrático**¹¹¹. (grifo nosso)

E finalizou:

Todo Ato Institucional, portanto, com este nome ou com qualquer outro, que implique a modificação da Constituição existente é, realmente, um ato revolucionário. Caso se torne necessário fazer essa revolução, é uma matéria que poderá ser debatida e acredito, até, que se

¹⁰⁹ ATA da quadragésima terceira sessão do Conselho de Segurança Nacional. 1968: Ato Institucional n. 5: a reunião, c2008. Site a fim de recordar os 40 anos da instauração do Ato Institucional n. 5. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/treinamento/hotsites/ai5/reuniao/index.html>. Acesso em: 10 jan. 2024.

¹¹⁰ GASPARI, Elio. *A ditadura escancarada*: as ilusões armadas. p. 335.

¹¹¹ GASPARI, Elio. *A ditadura escancarada*: as ilusões armadas. p. 335.

possa demonstrar que essa necessidade existe. Mas, o que me parece, é que nós não estamos realmente, cumprindo uma Constituição quando a declaramos existente, tão somente, para que dela fiquem fragmentos, trechos que não têm, efetivamente, a capacidade de dar vida às instituições democráticas¹¹².

Observa Gaspari que, nessa sessão, embora o vice-presidente tenha concluído apresentando sua discordância, “em nenhum momento Pedro Aleixo disse diretamente que condenava a promulgação do Ato. O bacharel denunciou a ditadura, mas nela se manteve vice-presidente”¹¹³. Entretanto, ao que indicam a ata e os áudios da reunião, fica evidente a posição contrária. Uma posição mais contundente contra o quinto Ato poderia gerar graves consequência a Pedro Aleixo, que, até o momento, era o único civil no alto escalão do regime. Essa moderação, por outro lado, não foi suficiente para garantir a futura posse do vice no cargo de presidente da República.

Sobreveio a manifestação do almirante Augusto Rademaker, ministro da Marinha, que discordou do vice-presidente e pediu repressão:

Eu acho que nós estamos vivendo uma situação de fato, nós não temos que debater juridicamente, legalmente ou constitucionalmente a questão, porquanto, lá no Congresso, os atos que se passaram não foram apenas, de palavras, foram de ofensas a uma instituição, não de ofensas a uma pessoa. A instituição da democracia, creio, não fica defendida assim e os meios de repressão não têm defesa nesta Constituição. [...] Eu julgo que por essa situação o que se tem que fazer é realmente uma repressão, acabar com estas situações que podem levar o país, não a uma crise, mas a um caos do qual não sairemos. É oportuno portanto, fazer qualquer Ato Institucional como este, e o recesso é que vai dar valor, justamente, a esta repressão¹¹⁴.

Após, falou Lyra Tavares, ministro do Exército, para quem não havia “dentro da Constituição a harmonia de poderes para salvar a nação”. Foi seguido do ministro das Relações Exteriores, Magalhães Pinto, que se manifestou afirmando:

¹¹² GASPARI, Elio. *A ditadura escancarada: as ilusões armadas*. p. 335.

¹¹³ GASPARI, Elio. *A ditadura escancarada: as ilusões armadas*. p. 337.

¹¹⁴ Todas as citações dessa reunião foram extraídas da ATA da quadragésima terceira sessão do Conselho de Segurança Nacional.

Eu também confesso, como o vice-presidente da República, que realmente **com este Ato nós estamos instituindo uma ditadura. Acho que se ela é necessária, devemos tomar as responsabilidades de fazê-la.** Eu não conheço, bem dentro do mecanismo constitucional, comparando os textos, se o que resta caracteriza mesmo essa ditadura. [...] Então, no meu entender, senhor presidente, devemos fazer um Ato Institucional que resguarde a obra revolucionária, procurando-se colocar nele, apenas, o essencial. Eu confesso a vossa excelência que, naturalmente, um debate privado entre os elementos que redigiram o Ato com aqueles que possam dar uma contribuição jurídica, seria útil, porque **devemos elaborar um documento o mais jurídico possível** e que simultaneamente, resguarde o máximo possível, os direitos dos cidadãos. (grifo nosso)

Veio a intervenção do ministro Delfim Neto, da Fazenda, que concordou com o Ato proposto:

eu estou plenamente de acordo com a proposição que está sendo analisada neste Conselho. Se vossa excelência me permitir, **direi mesmo que creio que ela não é suficiente.** Acredito que deveríamos atentar que deveríamos dar a vossa excelência, senhor presidente da República, a **possibilidade de realizar certas mudanças constitucionais**, que são absolutamente necessárias para que este país possa realizar o seu desenvolvimento com maior rapidez. Eram essas as considerações que eu gostaria de fazer. (grifo nosso)

O ministro dos Transportes, coronel Mario David Andreatza, foi muito breve: “Senhor presidente, senhores membros do Conselho de Segurança Nacional. Estou de pleno acordo com a proposição feita, porque acho que, no momento, há uma contestação ao processo revolucionário”.

Após, falou o ministro da Agricultura, Ivo Arzua, em longuíssimo, confuso e enfadonho voto:

Acredito, pois, sinceramente, que devemos ir mais longe, não parando neste Ato Adicional, para cuja promulgação eu já havia votado favoravelmente em sessão deste Conselho de 16.7.68. Ele seria apenas o verdadeiro início de uma **nova república**, permitido: a) a dissolução do Congresso Nacional; b) a convocação de novas eleições, com prazo definido; c) a constituição de autênticos partidos aglutinados em torno

de princípios filosóficos e programáticos; d) a convocação de uma nova Constituinte; e) a elaboração e discussão de uma nova e autêntica Constituição, dando lugar ao surgimento do verdadeiro Estado brasileiro. (grifo nosso)

Falou, então, Jarbas Passarinho, ministro do Trabalho, que proferiu uma das mais conhecidas frases dessa reunião, tão enfática que nem sequer consta da ata, apenas se ouve no áudio da reunião:

Sei que a Vossa Excelência repugna, como a mim, e creio que a todos os membros deste conselho, enveredar para o caminho da ditadura pura e simples, mas parece que claramente é esta que está diante de nós. Eu seria menos cauteloso do que o próprio ministro das Relações Exteriores, quando diz que não sabe se o que restou caracterizaria a nossa ordem jurídica como não sendo ditatorial, eu admitiria que ela é ditatorial. Mas, **às favas, senhor presidente, neste momento, todos, todos os escrúpulos de consciência.** (grifo nosso)

O general Medici, chefe do SNI, aprovou o Ato sem delongas: “Eu me sinto perfeitamente a vontade senhor presidente, e porque não dizer, com bastante satisfação, em dar o meu aprovo ao documento que me foi apresentado”.

Em seguida, manifestou-se o chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, general Orlando Geisel, assim constando da ata:

Se não tomarmos, neste momento, esta medida que está sendo aventada, amanhã vamos apanhar na carne, senhor presidente. Desejaria, apenas, que se fizesse um adendo neste projeto, é o adendo já preconizado por sua excelência o ministro da Fazenda e apoiado pelo excelentíssimo senhor ministro do Interior. Que se facultasse ao presidente a possibilidade de modificar a Constituição, nos pontos em que fossem necessários. É esse o meu parecer senhor presidente.

No áudio, entretanto, ouve-se “cara” ao invés de “carne”: “Se não tomarmos, neste momento, esta medida que está sendo aventada, amanhã vamos apanhar na cara, senhor presidente”¹¹⁵.

¹¹⁵ TRANSCRIÇÃO [da 43ª sessão do Conselho de Segurança Nacional]. 1968: Ato Institucional n. 5: a reunião, c2008. Site a fim de recordar os 40 anos da instauração do Ato Institucional n. 5. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/treinamento/hotsites/ai5/reuniao/index.html>. Acesso em: 10 jan. 2023.

O almirante de esquadra Adalberto de Barros Nunes, chefe do Estado-Maior da Armada, e o general do Exército Adalberto Pereira dos Santos, chefe do Estado-Maior do Exército, foram brevíssimos e concordaram com o Ato Institucional.

O chefe do Estado-Maior da Aeronáutica, tenente-brigadeiro Carlos Alberto Huet de Oliveira Sampaio, assim se posicionou a favor do Ato:

Henrique Pongeti, disse certa vez, analisando a Revolução de março de 1964, que era preciso lembrar não ser indicado passar pomada em um ferimento onde a amputação fosse indicada, como também não pensar na amputação onde a pomada fosse remédio. **Creio viemos o caso da amputação e não o de passar pomada.** Considero, um suicídio aceitarmos a situação tal qual ela se apresenta agora, para demonstrarmos o nosso respeito à democracia. Se não houver qualquer medida que proteja o regime, em pouco a nação será envolvida pelos atos de subversão, que cada vez mais vão se avolumando, até que correrá o risco o próprio regime pela impossibilidade de se frear a aceleração da contra-revolução. **Se não há como aceitar juridicamente o Ato Institucional, poder-se-ia dar ao mesmo o caráter revolucionário e, nesse caso, o fechamento puro e simples do Congresso seria válido.** Seria válido também, a reformulação do Poder Judiciário, onde pontificam ainda juízes do governo deposto em março de 1964. A medida aqui proposta não é tão drástica, julgo-a, portanto, necessária e indispensável de ser tomada, sem perda de tempo. Era o que eu tinha a dizer. (grifo nosso)

O chefe de gabinete da Casa Civil concordou com o Ato, mas propôs que se colocasse um prazo no recesso do Congresso Nacional. Em seguida, manifestou-se o secretário-geral do Conselho de Segurança Nacional, Jayme Portella: “sou plenamente pela assinatura da proposição que nos é apresentada”.

Terminados os pareceres dos membros do Conselho, Costa e Silva se manifestou passando a palavra a Gama e Silva, que rebateu os argumentos de Pedro Aleixo:

Vossa Excelência observou, reiteradamente, que o ato... a minuta de Ato Institucional apresentada à apreciação deste conselho praticamente nada deixa da Constituição. Mais uma vez lamento divergir de Vossa Excelência, porque, lendo-se o ato, até mesmo na matéria do estado de sítio, os preceitos constitucionais são respeitados. Há um sem número de normas da própria Constituição que são mantidos. Fala Vossa

Excelência que estabelece-se uma ditadura. Também não acredito que se estabeleça uma ditadura, porque não se dá a Sua Excelência o senhor presidente da República um poder discricionário que é a nota qualitativa dos regimes ditatoriais. Investe-se, Sua Excelência, de poderes necessários, que, por assim dizer, se tornaram tradicionais, apesar de tão curtos os prazos em que nasceram, na revolução de março de 1964.

De acordo com o autor da minuta do AI-5, a Constituição de 1967 já não respondia mais às necessidades “revolucionárias”:

A subversão que surgiu nos mais variados setores infelizmente atingiu também o Congresso Nacional. O que não posso entender senão como ato de autêntica subversão contra o regime o comportamento da Câmara dos Deputados em particular do Partido que deveria apoiar o governo, e que se quis até chamar de “Partido da Revolução” na apreciação de um pedido de licença para processar um dos seus pares.

O ex-diretor da Faculdade de Direito do Largo São Francisco explicou que sua minuta do AI-5 era um texto que, “sem as limitações constitucionais”, permitia ao “presidente da República fazer emendas à Constituição, menos aquelas que pudessem, virtualmente, atentar contra a Federação e a República, repetindo um princípio tradicional que vem desde a Constituição de 1891. Estamos de inteiro acordo com essa sugestão”.

Após rebater algumas outras colocações feitas pelos presentes à sessão, Gama e Silva devolveu a palavra a Costa e Silva, que encerrou a reunião decidindo pela aprovação do AI-5:

Eu considero que o momento é grave, mas ainda não desesperador para a nação. E por isso mesmo, devemos lançar mão dos remédios que podem ainda recuperar o organismo nacional. [...] Mas também exige, após a reflexão, uma decisão. **A decisão está tomada** e é proposta ao conselho de segurança nacional para ampla discussão, para a ampla opinião de cada um. Porque eu não desprezo o conselho do Conselho de Segurança Nacional.

“Durante a reunião falou-se dezenove vezes nas virtudes da democracia, e treze vezes pronunciou-se pejorativamente a palavra *ditadura*. Quando as portas da sala se abriram, era noite. Duraria dez anos e dezoito dias”¹¹⁶.

As referências à democracia e à ditadura, feitas pelos membros do Conselho nessa reunião, demonstram, por um lado, o papel do Ato Institucional e, por outro, a concepção de direito que imperava na ditadura. Estava presente nessa reunião aquilo que Carlos Fico chamou de “utopia autoritária” dos militares. Para todos os efeitos, vivia-se em um estado de direito: autoritário, sim, mas, segundo o regime, um estado de direito, e a figura do AI se fazia necessária para dar o encadeamento lógico daquela ordem jurídica e, ao fim, legitimá-la.

Naquela mesma noite, no Palácio das Laranjeiras, Gama e Silva posaria sentado em uma mesa estilo Luís XIV, à esquerda de Augusto Curi, locutor da Rádio Tupi do Rio de Janeiro, para leitura do AI-5 em cadeia nacional. Na manhã seguinte, jornais de todo o país noticiavam o novo Ato. O canto superior esquerdo do *Jornal do Brasil* trazia um pequeno detalhe “meteorológico” que dizia: “Tempo negro. Temperatura sufocante. O ar está irrespirável. O país está sendo varrido por ventos fortes. Máx.: 38°, em Brasília. Min.: 5°, nas Laranjeiras”. A ditadura entrava em um novo momento, aprofundando a repressão e a violência desmedida perpetrada pelo Estado. Iniciava-se, ali, um ciclo de censura, mortes, desaparecimentos, exílio e tortura.

Embora tenha sido o AI mais violento de todos, esse quinto Ato da ditadura, conforme ficará mais evidente no último tópico deste artigo, não inaugurou o período de exceção e muito menos passou a ser a norma mais elevada do ordenamento jurídico. O AI-5 era mais uma peça da engenhosa figura jurídica criada por Francisco Campus no preâmbulo do primeiro Ato.

4.3 O encadeamento lógico entre os Atos Institucionais e a “legalidade autoritária” da ditadura

Seguindo o encadeamento lógico entre os Atos, o preâmbulo do AI-5 citava expressamente o AI-1, AI-2 e AI-4, bem como mantinha a figura do Ato Institucional acima da Constituição de 1967, que, como visto na sessão do Conselho de Segurança Nacional, já não atendia mais às necessidades da ditadura.

¹¹⁶ GASPARI, Elio. *A ditadura escancarada: as ilusões armadas*. p. 342.

O AI-5 dava superpoderes ao presidente da República, dentre eles: (i) fechar o Congresso Nacional, as Assembleias Legislativas e as Câmaras de Vereadores por tempo indeterminado (art. 1º); (ii) intervir nos estados e municípios ilimitadamente (art. 3º); (iii) suspender, sem qualquer limitação, os direitos políticos de quaisquer cidadãos por 10 anos (art. 4º); (iv) cassar mandatos de deputados, senadores e vereadores sem qualquer limitação (art. 4º); (v) decretar demissão, remoção, disponibilidade ou aposentadoria de quaisquer servidores públicos, inclusive juízes, promotores e militares (art. 6º, § 1º); (vi) decretar estado de sítio quase ilimitadamente (art. 7º); (vii) confiscar bens de servidores públicos sob investigação (art. 8º); (viii) decretar a suspensão da liberdade de reunião e de associação (art. 9º); e (ix) violar correspondências e censurar a imprensa (art. 9º).

Também suspendeu o direito de *habeas corpus* (art. 10) e mantinha o afastamento da jurisdição, impedindo o Poder Judiciário de apreciar as medidas tomadas com base no novo Ato e nos Atos Complementares (art. 11). Além disso, o AI-5 permitia que todas as funções do Poder Legislativo fossem usurpadas pelos respectivos chefes do Executivo – lembrando que os governadores e prefeitos das capitais eram eleitos indiretamente após indicação direta da ditadura, por força do AI-3.

Gaspari considera que a suspensão do *habeas corpus* foi “a pior das marcas ditatoriais do Ato, aquela que haveria de ferir toda uma geração de brasileiros”. O autor diz que, nesse dispositivo do AI-5, “estava atendida a reivindicação da máquina repressiva”¹¹⁷ e lembra que

o *habeas corpus* é um inocente princípio do direito, pelo qual desde o alvorecer do segundo milênio se reconhecia ao indivíduo a capacidade de livrar-se da coação ilegal do Estado. Toda vez que a Justiça concedia o *habeas corpus* a um suspeito, isso significava apenas que ele era vítima de perseguição inepta, mas desde os primeiros dias de 1964 esse instituto foi visto como um túnel por onde escapavam os inimigos do regime. Três meses depois da edição do AI-5, estabeleceu-se que os encarregados de inquéritos políticos podiam prender quaisquer cidadãos por sessenta dias, dez dos quais em regime de incomunicabilidade. Em termos práticos, esses prazos destinavam-se a favorecer o trabalho dos torturadores. Os dez dias de incomunicabilidade vinham a ser o dobro do tempo que a Coroa portuguesa permitia pelo alvará de 1705. Estava montado o cenário para os crimes da ditadura¹¹⁸.

¹¹⁷ GASPARI, Elio. A *ditadura escancarada*: as ilusões armadas. p. 342.

¹¹⁸ GASPARI, Elio. A *ditadura escancarada*: as ilusões armadas. p. 342-343.

Em termos de continuidade do aparato jurídico da ditadura, o Ato seguia o encadeamento lógico dos predecessores. Cristiano Paixão observa que o preâmbulo do AI-5 se reconhece como uma verdadeira regra de exceção quando afirma textualmente que

atos nitidamente subversivos, oriundos dos mais distintos setores políticos e culturais, comprovam que os instrumentos jurídicos, que a Revolução vitoriosa outorgou à Nação para sua defesa, desenvolvimento e bem-estar de seu povo, estão servindo de meios para combatê-la e destruí-la.

Para Gama e Silva, autor do AI-5, “as normas jurídicas não são suficientes, por si só, para proteger a ‘revolução’ de seus opositores”¹¹⁹. Seria necessário, por isso,

o aprofundamento da exceção, a retirada de direitos, sob a forma da supressão do espaço para o exercício das liberdades públicas, a possibilidade de fechamento do Legislativo, a intervenção federal, a suspensão das garantias constitucionais da magistratura e outras formas de arbítrio que o regime militar soube desenvolver com enorme criatividade¹²⁰.

Percebe-se que Paixão interpreta o AI-5 como um aprofundamento da exceção, uma intensificação da ditadura, reforçando a ideia de que havia um raciocínio lógico-jurídico entre os Atos. Os Atos, na leitura isolada de Carlos Fico, não foram “surto revolucionários” dentro da ditadura, em uma contradição com as tentativas de institucionalizar o regime. A figura jurídica do AI era, na verdade, a própria institucionalização da ditadura, objetivo este expresso literalmente desde o AI-1. E, desafiando a teoria kelseniana do direito, operava o AI-1, especificamente, como o fundamento final de toda a ordem jurídica da ditadura militar, englobando tanto a produção de leis autoritárias da própria ditadura quanto recepcionando a legislação anterior a 1º de abril de 1964, data do golpe.

¹¹⁹ PAIXÃO, Cristiano. Direito, política, autoritarismo e democracia no Brasil: da Revolução de 30 à promulgação da Constituição da República de 1988. p. 159.

¹²⁰ PAIXÃO, Cristiano. Direito, política, autoritarismo e democracia no Brasil: da Revolução de 30 à promulgação da Constituição da República de 1988. p. 159.

Mesmo se colocando acima da Constituição de 1967, não há como ler o AI-5 individualmente como expressão do poder constituinte da ditadura. Na verdade, o AI-5 é uma decorrência lógico-jurídica do AI-1 e um aprofundamento do poder da ditadura. A exceção da ditadura militar no Brasil começa em abril de 1964 com a edição do AI-1 e se intensifica com o AI-5.

Em 1977, Carlos Ayres Britto, então Professor de Direito e advogado em Aracaju, publicou, na Revista da Procuradoria-Geral do Rio de Janeiro, um artigo intitulado *O problema da vigência dos atos complementares à edição do AI-5*, no qual defende a juridicidade do AI-5 e sua harmonia com o ordenamento jurídico brasileiro. No artigo, Ayres Britto concorda com a tese defendida por João de Oliveira Filho, reconhecendo que se está diante de um ato revolucionário o qual, apesar de autoritário, não é arbitrário nem se desconfigura como um estado de direito¹²¹. Segundo Ayres Britto, o ordenamento jurídico brasileiro, à época, era formado por dois conjuntos de normas, um compreendendo as normas ordinárias derivadas da Constituição e dela retirando a validade, e outro que englobava as regras legislativas e judiciais derivadas do AI-5 e que se legitimavam como expressões jurídicas da “revolução” de 31 de março de 1964¹²².

De acordo com Ayres Britto, o AI-5 derogou a Constituição de 1967 como um todo, muito embora a tenha mantido em vários artigos, já que derogou as normas constitucionais com ele incompatíveis. De acordo com o futuro ministro do STF na era democrática, o AI-5 se tornou o documento chancelador da Constituição de 1967, tornando-se a referência de vigência e legitimidade das normas constitucionais¹²³. Entretanto, argumenta que, após a Emenda n. 1 de 1969, o AI-5 foi rebaixado na hierarquia das normas, visto que passou a ter sua validade referida na Emenda. No entanto, tratou-se de um rebaixamento apenas técnico e formal, pois, segundo o autor, o AI-5 permaneceu substancialmente em superioridade à Constituição de 1967, mesmo com a Emenda n. 1¹²⁴.

¹²¹ BRITTO, Carlos Ayres. O problema da vigência dos atos complementares posteriores à edição do AI-5. *Revista de Direito da Procuradoria Geral do Rio de Janeiro*, n. 32, p. 1, 1977.

¹²² BRITTO, Carlos Ayres. O problema da vigência dos atos complementares posteriores à edição do AI-5. p. 4.

¹²³ BRITTO, Carlos Ayres. O problema da vigência dos atos complementares posteriores à edição do AI-5. p. 5.

¹²⁴ BRITTO, Carlos Ayres. O problema da vigência dos atos complementares posteriores à edição do AI-5. p. 6-7.

Essa dicotomia entre normalidade e excepcionalidade foi uma constante na ditadura, do início ao fim, mas não se tratou de uma contradição. Isso porque, segundo Anthony Pereira, “é muito comum que os regimes autoritários usem a lei e os tribunais para reforçar seu poder, de modo a tornar obscura uma distinção simplista entre regimes *de facto* e regimes constitucionais”¹²⁵. E a isso Anthony Pereira dá o nome de “legalidade autoritária”, um verdadeiro “enigma”¹²⁶ em suas palavras.

Buscando compreender o que chama de “enigma da legalidade autoritária”, Anthony Pereira sugere que “é vantajoso para os regimes autoritários legitimar seu poder com algum grau de embasamento legal”¹²⁷. Para o autor,

os regimes autoritários judicializam a repressão porque têm condições de fazê-lo. Uma vez que a judicialização traz vantagens para os regimes autoritários, os que conseguem judicializar a repressão são aqueles que podem contar com tribunais dignos de confiança – tribunais civis ou militares cujos veredictos se harmonizam com a concepção de legalidade adotada pelo regime, e que não irão contestar as bases do poder autoritário¹²⁸.

Pereira acredita que a pouca justiça na transição da ditadura para a democracia no Brasil deve-se, em boa medida, ao fato de que a

sua legalidade autoritária gradualista e conservadora contava com a participação de uma boa parcela dos sistemas estabelecidos, tanto Judiciários quanto militares, que continuaram a desfrutar de legitimidade na democracia. O Brasil, portanto, não teve que passar pela reação reformista que ocorreu na Argentina e no Chile, onde coalizões com significativo apoio político conseguiram derrubar aspectos importantes da legalidade autoritária e reformar as forças armadas ou o Judiciário, ou ambos¹²⁹.

¹²⁵ PEREIRA, Anthony W. **Ditadura e repressão**: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina. São Paulo: Paz e Terra, 2010. p. 36.

¹²⁶ PEREIRA, Anthony W. **Ditadura e repressão**: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina. p. 284-285.

¹²⁷ PEREIRA, Anthony W. **Ditadura e repressão**: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina. p. 284.

¹²⁸ PEREIRA, Anthony W. **Ditadura e repressão**: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina. p. 285.

¹²⁹ PEREIRA, Anthony W. **Ditadura e repressão**: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina. p. 290.

Anthony Pereira entende que a “distinção clássica entre democracias constitucionais *de jure* e regimes autoritários *de facto* e baseados na força” torna difícil a compreensão do uso e do lugar da legalidade em regimes que são, a um só tempo, autoritários e legalistas, como o caso brasileiro iniciado em 1964. “Esses regimes usam a lei de maneira desconcertante, assustadora e, às vezes absurda, e, ao longo do tempo, evoluíram em direção a um maior ou menor emprego de meios legais”¹³⁰. Isso vai ao encontro da dicotomia entre a normalidade e a excepcionalidade, proposta por Carlos Fico a partir da ideia de um estado de exceção permanente.

O que nos aparenta equivocado na interpretação de Fico e, em certa medida, na de Paixão, é a compreensão de que essa dicotomia é uma contradição, na verdade, parece-nos que tal é a marca que torna totalmente peculiar o uso do direito pela ditadura militar no Brasil, que teve no AI a sua expressão mais marcante e possibilitou a convivência entre a exceção e normalidade.

Para Cristiano Paixão, “uma das características mais evidentes do regime militar brasileiro foi a sua capacidade de transformar atos de força em figuras do direito”, haja vista que a ditadura buscou a produção de uma aparência de legalidade, que pode ser constatada justamente na criação da figura do AI com sofisticados preâmbulos e “exposições de motivos, pela promulgação de emendas constitucionais, pela manutenção da atividade dos poderes legislativo e judiciário (com muitos expurgos, punições e cassações) e pela aprovação de leis ordinárias”¹³¹.

Contudo, não se tratou de uma legalidade aparente, mas, sim, de uma legalidade autoritária, que, por meio da textura aberta do AI, possibilitou a convivência entre um instrumento jurídico de exceção e instrumentos de normalidade, tudo dentro do mesmo ordenamento jurídico, durante quase 15 anos.

Os AIs vigoraram no ordenamento jurídico da ditadura militar até a promulgação da Emenda Constitucional n. 11, de 13 de outubro de 1978¹³², que alterou a Constituição de 1969. Essa alteração constitucional só entrou em vigor 1º de janeiro de 1979. O seu art. 3º revogava “os Atos institucionais e complementares, no que

¹³⁰ PEREIRA, Anthony W. *Ditadura e repressão: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina*. p. 293.

¹³¹ PAIXÃO, Cristiano. *Entre regra e exceção: normas constitucionais e atos institucionais na ditadura militar brasileira (1964-1985)*. p. 229.

¹³² BRASIL. *Emenda Constitucional n. 11, de 13 de outubro de 1978*. Brasília: Presidência da República, 1978. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc11-78.htm. Acesso em: 12 jan. 2024.

contrariarem a Constituição Federal, ressalvados os efeitos dos atos praticados com bases neles, os quais estão excluídos de apreciação judicial”. A Emenda, todavia, mantinha os efeitos das ações da ditadura praticadas com fundamento nos Atos Institucionais, ou seja, permaneciam várias cassações, aposentadorias compulsórias, decisões administrativas arbitrárias etc. Até hoje, não é raro encontrar normas jurídicas vigentes que foram editadas com base em algum Ato Institucional ou Complementar¹³³ – foi mais uma face da autoanistia dos militares.

5. Conclusão

Os Atos Institucionais foram não apenas a base jurídica da ditadura militar no Brasil a partir de 1964, mas a legitimação dessa ordem jurídica. Muito embora o termo “ato institucional” já tivesse aparecido em outros momentos da História Constitucional do Brasil, foi a ditadura militar que deu ao AI contornos próprios e uso inédito. Dentro de uma dicotomia entre normatividade e excepcionalidade, apontada por Carlos Fico, o AI-1 funcionou como fio condutor de toda a legislação criada pela ditadura.

O golpe de 1º de abril de 1964, como ato de força, por si só, inaugurou uma ordem jurídica com um novo fundamento de validade, baseado na exceção. Todavia os juristas da ditadura foram além e expressaram o novo fundamento de validade por meio desse novo instrumento jurídico chamado de Ato Institucional por Francisco Campos. Não bastava simplesmente alterar a Constituição de 1946 ou impor nova Constituição, a ditadura militar criou uma ordem jurídica unitária, um sistema fechado de produção de normas jurídicas, em que o AI-1 era a materialização da nova norma fundamental.

A análise da íntegra dos cinco primeiros AIs mostra que havia, como afirma Cristiano Paixão, um encadeamento lógico entre os Atos, sendo que cada AI tinha seu pressuposto de validade em um Ato anterior. A partir da teoria do direito positivo de Kelsen, é possível dizer que a ditadura militar criou seu próprio sistema de

¹³³ O Código Tributário Nacional, por exemplo, tem várias disposições inseridas em seu texto por meio de Atos Complementares da ditadura militar (BRASIL. **Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm. Acesso em: 6 dez. 2024).

produção escalonada do direito, de tal modo que o AI-1 não era apenas a última norma material de validade do ordenamento jurídico – ocupando o espaço que seria de uma Constituição –, mas, sim a expressão máxima e a materialização da norma fundamental do regime.

Ao contrário do que afirma Ayres Britto, o fundamento de validade da Constituição de 1967 não estava no AI-5, mas, sim, no AI-1, este operando como fundamento último daquela ordem jurídica. Embora materializado e expresso como norma escrita, portanto posta, o AI-1 configurava-se como constituição no sentido lógico-jurídico, diferenciando-se da Constituição (formal, em sentido jurídico-positivo) de 1946 e 1967.

É possível ver que há uma concordância entre os conceitos apresentados por Cristiano Paixão e Anthony Pereira, no sentido de que a ditadura militar brasileira, desde o início, preocupou-se “em ‘normalizar’ e institucionalizar o regime ditatorial com o idioma do direito, muito mais que nas outras ditaduras do Cone-Sul no mesmo período”¹³⁴. Tal constatação segue na mesma compreensão, em certa medida, de Carlos Fico, que visualiza no período a chamada “utopia autoritária” dos militares, consubstanciada na permanente tentativa de institucionalizar a “revolução”¹³⁵.

A figura jurídica do AI foi a própria institucionalização da ditadura, objetivo expresso literalmente desde o AI-1. A principal diferença entre o AI-1 e os demais Atos é a de que o primeiro funcionou como o fundamento final de validade de todo o ordenamento jurídico da ditadura, demonstrando uma unidade desse sistema de legalidade autoritária.

Se, ao invés de utilizar a figura do AI, os militares tivessem apenas feito o uso de leis impostas a partir da vontade do “Comando Supremo da Revolução”, a legalidade autoritária da ditadura teria, de fato, um aspecto totalmente contraditório nessa ambivalência entre exceção e normatividade. Entretanto, como fio condutor da legalidade autoritária da ditadura, o AI se caracterizou como o instrumento capaz de validar e legitimar juridicamente todo o regime.

¹³⁴ PAIXÃO, Cristiano. Entre regra e exceção: normas constitucionais e atos institucionais na ditadura militar brasileira (1964-1985). p. 230.

¹³⁵ FICO, Carlos. Ditadura militar brasileira: aproximações teóricas e historiográficas. p. 60.

Com o AI, portanto, não houve uma subversão da teoria do direito positivo, pelo contrário, o AI-1, especificamente, foi a materialização da norma fundamental kelseniana. Se, para Bobbio, a *grundnorm* é uma norma *pressuposta e hipotética* que concede ao poder constituinte a faculdade de produzir normas jurídicas, é possível dizer que, na experiência da ditadura militar no Brasil, o AI-1 foi a norma *posta e material* que atribuiu aos militares o poder de alterar toda a ordem jurídica e funcionou como critério supremo de todas as normas do sistema.

Referências

ALVES, Adamo Dias; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. Carl Schmitt: um teórico da exceção sob o estado de exceção. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, n. 105, p. 225-276, jul./dez. 2012. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/P.0034-7191.2012v105p225>. Acesso em: 5 dez. 2024.

ATA da quadragésima terceira sessão do Conselho de Segurança Nacional. **1968**: Ato Institucional n. 5: a reunião, c2008. Site a fim de recordar os 40 anos da instauração do Ato Institucional n. 5. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/treinamento/hotsites/ai5/reuniao/index.html>. Acesso em: 10 jan. 2023.

ÁUDIO da reunião do Conselho de Segurança Nacional, realizado em 13 de dezembro de 1968, em que foi discutido o Ato Institucional 5 – AI5. São Leopoldo, RS: Instituto Humanitas Unisinos, 12 dez. 2018. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=3sHMZq8kzGc>. Acesso em: 10. Jan. 2024.

BERCOVICI, Gilberto. “O direito constitucional passa, o direito administrativo permanece”: a persistência da estrutura administrativa de 1967. In: TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir (org.). **O que resta da ditadura**: a exceção brasileira. São Paulo: Boitempo, 2010. p. 77-90.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. Tradução: Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos. 5. ed. Brasília: Edunb, 1994.

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

BRITTO, Carlos Ayres. O problema da vigência dos atos complementares posteriores à edição do AI-5. **Revista de Direito da Procuradoria Geral do Rio de Janeiro**, n. 32, p. 1-18, 1977.

BUZZONI, Henrique D'Aragona (org.). **Arcadas**: no tempo da ditadura. São Paulo: Saraiva, 2007.

CÂMARA, Heloísa Fernandes. Genealogia e usos do Ato Institucional: inclusão da excepcionalidade na ordem constitucional. **História do Direito**: revista do Instituto Brasileiro de História do Direito - IBHD, v. 2, n. 3, p. 272-299, jul./dez. 2021. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/historiadodireito/article/view/82954/45883>. Acesso em: 3 dez. 2024.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição brasileira**: Emenda Constitucional n. 1, de 17-10-1969, com as alterações introduzidas pelas emendas constitucionais até a de n. 24, de 1-12-1983. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 1984.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A democracia possível**. São Paulo: Saraiva, 1972.

FICO, Carlos. Brasil: a transição inconclusa. *In*: FICO, Carlos; ARAUJO, Maria Paula; GRIN, Monica (org.). **Violência na história**: memória, trauma e reparação. Rio de Janeiro: Ponteiro, 2012.

FICO, Carlos. Ditadura militar brasileira: aproximações teóricas e historiográficas. **Revista Tempo e Argumento**, v. 9, n. 20, p. 5-74, jan./abr. 2017. Disponível em: <https://revistas.udesc.br/index.php/tempo/article/view/2175180309202017005/6755>. Acesso em: 3 dez. 2024.

GASPARI, Elio. **A ditadura escancarada**: as ilusões armadas. 2. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 5. ed. Tradução: João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

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.

MACEDO JUNIOR, Ronaldo Porto. **Carl Schmitt e a fundamentação do direito**: seguido dos textos de Carl Schmitt “sobre os três tipos do pensamento jurídico” e “o Führer protege o direito”. Tradução: Ronaldo Porto Macedo Jr. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MARTINS, Paulo Emílio Matos; MUNTEAL, Oswaldo; SÁ, Fernando (org.). **Os advogados e a ditadura de 1964**: a defesa dos perseguidos políticos no Brasil. Rio de Janeiro: PUC-Rio: Vozes, 2010.

MATTOS, Marco Aurélio Vanucchi Leme de. Contra as reformas e o comunismo: a atuação da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) no governo Goulart. **Estudos Históricos**, v. 25, n. 49, p. 149-168, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/eh/a/ZgdzzYLYKMsh5zcsfC6yXWS/?lang=pt>. Acesso em: 5 dez. 2024.

OS ADVOGADOS contra a ditadura: por uma questão de justiça. Direção: Silvio Tendler. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2010. 1 vídeo (130 min). O filme faz parte do Projeto Marcas da Memória da Comissão de Anistia. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=fhRJxeFfbYM>. Acesso em: 5 dez. 2024.

PAIXÃO, Cristiano. Direito, política, autoritarismo e democracia no Brasil: da Revolução de 30 à promulgação da Constituição da República de 1988. **Araucaria**: revista iberoamericana de filosofia, política y humanidades, v. 13, n. 26, p. 146-169, 2. sem. 2011. Disponível em: <https://revistascientificas.us.es/index.php/araucaria/article/view/1379/1259>. Acesso em: 3 dez. 2024.

PAIXÃO, Cristiano. Entre regra e exceção: normas constitucionais e atos institucionais na ditadura militar brasileira (1964-1985). **História do Direito**: revista do Instituto Brasileiro de História do Direito - IBHD, v. 1, n. 1, p. 227-241, jul./dez. 2020. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/historiadodireito/article/view/78728/43002>. Acesso em: 3 dez. 2024.

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

PINTO, Francisco Rogério Madeira. **A formação do pensamento jurídico-autoritário brasileiro e sua concretização no Estado Novo**: Júlio de Castilhos, Oliveira Vianna, Francisco Campos e Carlos Medeiros Silva. 2018. 284 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2018. Disponível em: http://icts.unb.br/jspui/bitstream/10482/32510/1/2018_FranciscoRog%c3%a9rioMadeiraPinto.pdf. Acesso em: 3 dez. 2024.

PIRES, Mário Augusto D'Antonio. **Constitucionalismo e exceção**: disputas conceituais na teoria da Constituição durante o regime militar (1964-1985). 2020. 291 f. Dissertação (Mestrado), Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-06052021-212532/pt-br.php>. Acesso em: 4 dez. 2024.

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

RIDENTI, Marcelo. Resistência e mistificação da resistência armada contra a ditadura: armadilhas para pesquisadores. *In*: REIS, Daniel Aarão; RIDENTI, Marcelo; MOTTA, Rodrigo Patto Sá. **O golpe e a ditadura militar: quarenta anos depois (1964-2004)**. Bauru: Edusc, 2004.

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

SCHMITT, Carl. O Führer protege o direito. *In*: MACEDO JUNIOR, Ronaldo Porto. **Carl Schmitt e a fundamentação do direito: seguido dos textos de Carl Schmitt “sobre os três tipos do pensamento jurídico” e “o Führer protege o direito”**. Tradução: Peter Naumann; revisão da tradução: Ronaldo Porto Macedo Jr. 2. ed. São Paulo: Saraiva: FGV, 2011. p. 177-182.

SCHMITT, Carl. **O guardião da Constituição**. Tradução: Geraldo de Carvalho. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

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

SILVA, Carlos Medeiros da. Observações sobre o ato institucional. **Revista de Direito Administrativo**, v. 76, p. 473–475, 1964. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/25961>. Acesso em: 5 dez. 2024.

SILVA, Evandro Lins e. **O salão dos passos perdidos: depoimento ao CPDOC**. [Entrevistas e notas] Marly Silva da Motta, Verena Alberti; [edição de texto] Dora Rocha. Rio de Janeiro: Nova Fronteira: FGV, 1997.

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

TRANSCRIÇÃO [da 43ª sessão do Conselho de Segurança Nacional]. **1968: Ato Institucional n. 5: a reunião, c2008**. Site a fim de recordar os 40 anos da instauração do Ato Institucional n. 5. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/treinamento/hotsites/ai5/reuniao/index.html>. Acesso em: 10 jan. 2023.

VALÉRIO, Otávio Lucas Solano. **A toga e a farda: o Supremo Tribunal Federal e o regime militar (1964-1969)**. 2010. 222 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-16082011-164739/>. Acesso em: 3 dez. 2024.

Legislação citada

BRASIL. **Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964**. Dispõe sobre a manutenção da Constituição Federal de 1946 e as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as modificações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da revolução vitoriosa. Brasília: Presidência da República, 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-01-64.htm. Acesso em: 3 dez. 2024.

BRASIL. **Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965**. Mantem a Constituição Federal de 1946, as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as alterações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da Revolução de 31.03.1964, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1965. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-02-65.htm. Acesso em: 3 dez. 2024.

BRASIL. **Ato Institucional nº 3, de 5 de fevereiro de 1966**. Fixa datas para as eleições de 1966, dispõe sobre as eleições indiretas e nomeação de Prefeitos das Capitais dos Estados e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-03-66.htm. Acesso em: 3 dez. 2024.

BRASIL. **Ato Institucional nº 4, de 7 de dezembro de 1966**. Convoca o Congresso Nacional para se reunir extraordinariamente, de 12 de dezembro de 1966 a 24 de janeiro de 1967, para discursão, votação e promulgação do projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-04-66.htm. Acesso em: 3 dez. 2024.

BRASIL. **Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968**. São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; o Presidente da República poderá decretar a intervenção nos Estados e Municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1968. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm. Acesso em: 3 dez. 2024.

BRASIL. **Ato Institucional nº 6, de 1º de fevereiro de 1969.** Altera a composição e competência do Supremo Tribunal Federal, amplia disposição do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968 e ratifica as emendas constitucionais feitas por Atos Complementares. Brasília: Presidência da República, 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-06-69.htm. Acesso em: 3 dez. 2024.

BRASIL. **Ato Institucional nº 7, de 26 de fevereiro de 1969.** Dispõe sobre subsídios de custo de deputados estaduais; sessões extraordinárias renumeradas das Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais; remuneração de vereadores; contagem de tempo de serviço de mandato eletivo; eleições parciais para cargos executivos ou legislativos da União, dos Estados, dos Territórios e dos Municípios. Brasília: Presidência da República, 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-07-69.htm. Acesso em: 3 dez. 2024.

BRASIL. **Ato Institucional nº 8, de 2 de abril de 1969.** Atribui competência ao Poder Executivo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios de população superior a duzentos mil habitantes, para realizar, por decreto, a respectiva reforma administrativa, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-08-69.htm. Acesso em: 3 dez. 2024.

BRASIL. **Ato Institucional nº 9, de 25 de abril de 1969.** Dá nova redação aos parágrafos 1º e 5º e revoga o parágrafo 11 do artigo 157 da Constituição Federal, de 24 de janeiro de 1967. Brasília: Presidência da República, 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-09-69.htm. Acesso em: 3 dez. 2024.

BRASIL. **Ato Institucional nº 10, de 16 de maio de 1969.** Dispõe sobre a aplicação de penas acessórias em virtude de cassação de mandatos eletivos ou de suspensão de direitos políticos, com fundamento em Atos Institucionais. Brasília: Presidência da República, 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-10-69.htm. Acesso em: 3 dez. 2024.

BRASIL. **Ato Institucional nº 11, de 14 de agosto de 1969.** Fixa data das eleições para prefeitos, vice-prefeitos e vereadores, estabelece normas para a coincidência de mandatos no âmbito municipal, extingue a justiça de paz eletiva, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-11-69.htm. Acesso em: 3 dez. 2024.

BRASIL. **Ato Institucional nº 12, de 1º de setembro de 1969.** Dispõe sobre o exercício temporário das fundações de Presidente da República pelos Ministros da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, enquanto durar o impedimento, por motivo de saúde, do Marechal Arthur da Costa e Silva, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-12-69.htm. Acesso em: 3 dez. 2024.

BRASIL. **Ato Institucional nº 13, de 5 de setembro de 1969.** Institui a pena de banimento do Território Nacional para o brasileiro que se tornar inconveniente, nocivo ou perigoso à Segurança Nacional e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-13-69.htm. Acesso em: 3 dez. 2024.

BRASIL. **Ato Institucional nº 14, de 5 de setembro de 1969.** Dá nova redação ao parágrafo 11 do artigo 150 da Constituição do Brasil, acrescentando que não haverá pena de morte, de prisão perpétua, de banimento ou confisco, salvo nos casos de guerra externa, psicológica adversa, ou revolucionária ou subversiva nos termos que a lei determinar - esta disporá, também, sobre o perdimento de bens por danos causados ao erário ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício de cargo, função ou emprego na administração pública direta ou indireta. Brasília: Presidência da República, 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-14-69.htm. Acesso em: 3 dez. 2024.

BRASIL. **Ato Institucional nº 15, de 11 de setembro de 1969.** Altera o art. 1º do Ato Institucional nº 11, de 14 de agosto de 1969, que fixa a data das eleições para Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-15-69.htm. Acesso em: 3 dez. 2024.

BRASIL. **Ato Institucional nº 16, de 14 de outubro de 1969.** Declara a vacância dos cargos e fixa data para eleições e posse de Presidente e Vice-Presidente da República, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-16-69.htm. Acesso em: 3 dez. 2024.

BRASIL. **Ato Institucional nº 17, de 14 de outubro de 1969.** Autoriza o Presidente da República a transferir para reserva, por período determinado, os militares que hajam atentado ou venham a atentar contra a coesão das Forças Armadas. Brasília: Presidência da República, 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-17-69.htm. Acesso em: 3 dez. 2024.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Brasília: Presidência da República, [1965]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em: 3 dez. 2024.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília: Presidência da República, [1969]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm. Acesso em: 3 dez. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978**. Altera dispositivos da Constituição Federal. Brasília: Presidência da República, 1978. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc11-78.htm. Acesso em: 12 jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm. Acesso em: 6 dez. 2024.