

# HISTÓRIA DO DIREITO

## **Genealogia e usos do Ato Institucional – inclusão da excepcionalidade na ordem constitucional<sup>1</sup>**

*Genealogy and uses of the Institutional Act – inclusion  
of exceptionality in the constitutional order*

**Heloísa Fernandes Câmara<sup>2</sup>**

---

<sup>1</sup> Agradeço a ajuda de Giulia Helena Cavassim Medeiros e de Ronaldo Silva na revisão do artigo. Agradeço também aos avaliadores pelas sugestões e indicações que melhoraram o argumento aqui apresentado.

<sup>2</sup> Universidade Federal do Paraná. ORCID: 0000-0003-3220-9266

## RESUMO

O presente artigo faz uma genealogia do ato institucional para compreender as ambiguidades constitutivas do constitucionalismo brasileiro que envolvem a convivência entre normalidade e exceção. Essa forma normativa foi central para a legalidade autoritária estabelecida na ditadura militar brasileira. Foram recuperados debates em assembleias constituintes e em jornais que mostram que mesmo antes de ser formalmente nomeado ato institucional esse termo já era utilizado para descrever ato normativo em que se pretendeu tratar de situação em que convivia poder constituinte e poder constituído. Desta forma, a genealogia do ato institucional nos permite avaliar como foram mobilizados debates que envolviam a resposta jurídica a mudanças da ordem política e constitucional. Neste sentido desvelam os fios que mobilizam revolução, constituição, poder constituinte e poder constituído.

**Palavras-chave:** Ato institucional, Exceção, História constitucional brasileira.

## ABSTRACT

The present article makes a genealogy of the institutional act to understand the constitutive ambiguities of Brazilian constitutionalism that involve the coexistence between normality and exception. This normative form was central to the authoritarian legality established during the Brazilian military dictatorship. Debates in constituent assemblies and in newspapers have been recovered, showing that even before it was formally named an institutional act, this term was already used to describe a normative act that intended to deal with a situation in which constituent and constituted power coexisted. In this way, the genealogy of the institutional act allows us to evaluate how debates were mobilized that involved the legal response to changes in the political and constitutional order. In this sense, it unveils the threads that mobilize revolution, constitution, constituent power, and constituted power.

**Keywords:** Institutional act, Exception, Brazilian constitutional history.

## Introdução

A ditadura brasileira (1964-1985) foi a mais legalizada da América do Sul (Pereira, 2010), o que implicou tanto na produção contínua de legislação, quanto na reinterpretação do direito existente de maneira a adequá-lo ao padrão repressivo. A parte central da criação normativa foram os atos institucionais. Editado em 09 de abril de 1964, o primeiro deles foi elaborado para ser o único, a expressão do que se nomeava como autêntica revolução; entretanto, no decorrer do regime foram criados mais dezesseis atos. A quantidade, a desnecessidade de aprovação legislativa, alinhada à construção de que os atos estavam acima da constituição e a cláusula de exclusão de apreciação judicial tornaram-no a estratégia jurídica central dos juristas do regime, mesmo com as alterações nas regras de emendamento constitucional, técnica também usada para controle da legalidade.

Entretanto, apesar da importância desse tipo normativo, a sua origem tem sido pouco explorada. Neste trabalho proponho uma genealogia do ato institucional<sup>3</sup> como forma de compreender a dualidade entre exceção e legalidade, presente na história constitucional brasileira. O objetivo é acompanhar as origens da forma ato institucional e suas mudanças discursivas para sugerir a mudança da própria relação entre exceção e legalidade, o que leva às categorias de revolução e poder constituinte, e, com isso, compreender melhor o percurso das crises políticas e jurídicas no decorrer do século XX no Brasil.

O ponto central para entendermos o padrão de legalidade existente na ditadura pode ser expresso no preâmbulo do Ato Institucional (1): o conflito entre revolução e permanência. Este conflito marca o processo de criação/transformação das bases legais do regime. A partir da genealogia do Ato Institucional busca-se apreender os conflitos e apropriações desta forma legal que foi um dos pilares da legalidade autoritária.

A tentativa de reconstrução deste processo de criação e utilização do Ato Institucional foi feita a partir de jornais entre o final do século XIX e década de 1960<sup>4</sup> e das Atas da Assembleia Constituinte de 1937 e 1946, e decisões do STF que envolviam atos institucionais durante a década de 1960, em que a despeito da cláusula de exclusão de análise judicial havia algum debate sobre o alcance do ato. O objetivo ao avaliar as decisões do STF foi verificar se a Corte elaborou divergência quanto a existência de ato institucional e algumas das decisões dadas, especialmente quando em conflito com a constituição. A análise dos atos concentrou-se nos dois primeiros, respectivamente de 1964 e 1965. Esta escolha deu-se porque a despeito dos dezessete atos institucionais, foram nos dois primeiros em que a tentativa de legitimação mostra-se mais sofisticada. O primeiro, pretendido como único, traz a fundamentação a partir

---

3 Uso genealogia inspirada na análise genealógica foucaultiana no sentido que estuda "(...)sua [dos discursos] formação ao mesmo tempo dispersa, descontínua e regular. Na verdade, estas duas tarefas não são nunca inteiramente separáveis; não há, de um lado, as formas da rejeição, da exclusão, do reagrupamento ou da atribuição; e, de outro, em nível mais profundo, o surgimento espontâneo dos discursos que, logo antes ou depois de sua manifestação, são submetidos à seleção e ao controle. A formação regular do discurso pode integrar, sob certas condições e até certo ponto, os procedimentos do controle (é o que se passa, por exemplo, quando uma disciplina toma forma e estatuto de discurso científico); e, inversamente, as figuras do controle podem tomar corpo no interior de uma formação discursiva (assim, a crítica literária como discurso constitutivo do autor): de sorte que toda tarefa crítica, pondo em questão as instâncias do controle, deve analisar ao mesmo tempo as regularidades discursivas através das quais elas se formam; e toda descrição genealógica deve levar em conta os limites que interferem nas formações reais. Entre o empreendimento crítico e o empreendimento genealógico, a diferença não é tanto de objeto ou de domínio mas, sim, de ponto de ataque, de perspectiva e de delimitação" (Foucault, 1996, 65-66).

4 Foram feitas pesquisas nos sites da Hemeroteca Digital e da Folha de São Paulo por "ato institucional" e "acto institucional". Na Hemeroteca Digital. Excluíram-se todas as menções que traziam tema de direito comercial (ato institucional como documento de instituição de empresa). O objetivo da busca foi tanto mapear usos da expressão antes da década de 1960, e acompanhar a repercussão dos atos editados no curso da ditadura militar. Ainda que o objetivo não seja análise quantitativa, considera-se que o banco da Hemeroteca fornece pluralidade de fontes.

da teoria do poder constituinte para colocar-se acima da constituição, sem que houvesse rompimento com a ordem constitucional. Já no segundo o desafio era outro, legitimar a continuidade de uma forma que se colocava como revolucionária e, conseqüentemente, perene. A partir do AI-3 a preocupação com a fundamentação estava parcialmente superada.

Apesar da importância incontestável desta forma normativa, não foram localizados debates jurídicos em revistas e/ou livros jurídicos antes da ditadura militar, o que poderia levar à conclusão que a forma ato institucional foi criada pela ditadura<sup>5</sup>. O que este artigo pretende demonstrar é que não somente isso não é verdade, uma vez que as fontes mostram origem bastante anterior, como que o ato institucional já trazia em si um debate entre normalidade e exceção, conforme veremos adiante. Voltar os olhos ao surgimento e usos do recurso jurídico pode nos oferecer algumas pistas para compreender a história constitucional brasileira.

## 1. Relação entre Legalidade e Exceção no Constitucionalismo Brasileiro

O ato institucional tem em seu cerne o conflito entre normalidade e exceção, e por isso é central para a compreensão do constitucionalismo autoritário brasileiro. A genealogia do ato permite apreender os conflitos e apropriações dessa forma legal que foi um dos pilares da legalidade autoritária.

O par normalidade e exceção é um dos que perpassam a história constitucional brasileira. Exceção pode ser entendida de várias maneiras: como a suspensão parcial da ordem constitucional, como um estado constante excepcional e como uma dualidade que passa a confundir-se com a ordem constitucional. Exemplo da primeira situação são as invocações de estado de sítio que levaram ao desterro, prisões e suspensão de garantias constitucionais. A segunda situação (estado de exceção) parte da obra de Giorgio Agamben para questionar as fronteiras entre exceção e ordem. Neste artigo parto de terceira possibilidade, avaliar como normas fora da ordem constitucional passam a compor essa mesma ordem. Nessa linha os debates sobre revolução e ordem constituída, e ato institucional e normas constitucionais têm espaço privilegiado para verificar como as duas lógicas foram se incorporando e confundindo.

Em 1964 vigia a constituição promulgada em 1946. Nove dias após o golpe militar foi editado o Ato Institucional assinado pelo Comando Supremo da Revolução, no qual se estabelecia cabalmente que, apesar de poder fazer uma nova constituição, a autoproclamada revolução não faria, autolimitando-se. A escolha de manter a Constituição, usar o poder constituinte como legitimação e não os mecanismos constitucionais de exceção<sup>6</sup> deve ser enfrentada. Não se trata de assumir a narrativa pelo valor de face, mas para levar a sério a mudança dos fundamentos é imperativo para compreender a legalidade autoritária estabelecida a partir de 1964.

---

5 Conforme entrevista do professor Carlos Fico, especialista e uma dos maiores conhecedores da ditadura militar brasileira “Os atos institucionais não existiam como diploma legal no Brasil. Quando houve o golpe, para dar uma aparência juridicidade, os advogados que ajudavam os golpistas sugeriram essa fórmula: estabelecer as regras que pautaram o regime militar por meio de um ato.” Betim, 2019.

6 Especialmente estado de sítio, previsto no art. 5º da constituição, e com uso reiterado em nossa história, entre 1891 e 1961 foram 3106 dias sob estado de sítio (Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1964, p. 199). Portanto diante de tradição de uso deste instrumento é válido perguntar o motivo de a estratégia usada da ditadura militar ter sido alterada e incluir o uso de ato institucional.

A construção de uma ordem constitucional e sua relação com o direito “normal” é uma questão basilar a ser enfrentada pelos regimes ditatoriais. Como comparação acerca do uso de tais estratégias normativas, recorde-se o regime ditatorial chileno<sup>7</sup>. O golpe ocorrido em 11 de setembro de 1973, não criou um novo tipo normativo, mas usou decretos-leis para legislar.

Comparativamente ao regime brasileiro, o chileno foi mais agressivo ao não permitir a existência do Poder Legislativo e menos preocupado com a técnica jurídica; porém, da mesma maneira que o caso brasileiro, estabeleceu-se que sua Constituição fosse modificada por decretos-leis (ainda que, no caso brasileiro, os atos institucionais fossem considerados superiores à própria constituição). Ainda, no caso chileno foi difícil acompanhar a legislação excepcional pois os decretos-lei foram emitidos por Ministérios distintos (somente o já citado n.1 foi emitido pela Junta) e com numeração que parece não ser sequencial, dando um aspecto intrincado ao panorama jurídico “revolucionário”.

No Brasil, especificamente, os atos institucionais são fundamentais para compreender o direito produzido à época, primeiro porque mostram uma tentativa de justificar e organizar o regime, e, em segundo lugar, manifestam-se como forma híbrida de conciliação entre o normal e o excepcional. Em vista disso, a tarefa de buscar a forma de construção do ato institucional mostra-se necessária para compreender de que maneira o percurso de justificação do regime militar ocorreu no Brasil.

A despeito da importância, a genealogia dos atos institucionais esbarra em alguns empecilhos. O maior é a escassa bibliografia, embora com importantes contribuições recentes – como exemplo Paixão (2020), Paixão e Barbosa (2008). Vários relatos sobre a ditadura militar (p. ex., Gaspari, 2002) anunciam a criação e a escolha do nome como uma contingência, a escolha deste modelo dentre outras possibilidades, mas sem justificar, o que levaria à conclusão de que o ato foi criado na ditadura.

## 2. Surgimento do Ato Institucional: retorno ao passado

A “forma legal” do ato institucional não foi uma criação da ditadura militar. A primeira menção encontrada em jornais foi no Jornal O Federalista, de 24 de dezembro de 1891 (D’Antonio Pires, 2020, p. 44). A alusão ocorria em protesto à dissolução do Congresso Nacional em 1891 por “acto institucional da ditadura” do marechal Deodoro da Fonseca, fato que precipitou a renúncia de Júlio de Castilhos da presidência do estado, e, dias depois, do próprio marechal Deodoro da presidência, externando-se como fator importante para a Revolução Federalista.

Depois de décadas sem menções significativa em jornais, em 1931 houve extenso debate no contexto da disputa jurídica entre a Empresa de Melhoramento da Baixada Fluminense e o Governo Federal. A disputa ocorreu porque o Decreto outorgado por Getúlio Vargas em

---

<sup>7</sup> O primeiro decreto foi expedido pela Junta de Governo da República do Chile, a qual foi constituída somente na manhã do dia 12 de setembro (Barros, 2004, p. 45); pelo Ministério de Defesa Nacional e pela Subsecretaria de Guerra no dia do golpe, mas publicado somente em 19 de setembro, com data retroativa de 18 de setembro (para coincidir com a data simbólica da independência do Chile). Esse decreto-lei apresentou uma “explicação” para o golpe, sem adotar nenhum aspecto jurídico, estabeleceu a organização do poder ao nomear o Gen. Augusto Pinochet como Presidente da Junta. O decreto-lei foi modificado em 16 de novembro do mesmo ano pelo DL 128, emitido pelo Ministério do Interior que esclareceu que a Junta assumiu desde 11 de setembro os poderes constituinte, Legislativo e Executivo; e que aquelas funções eram exercidas pela Junta mediante decretos-leis com a assinatura de seus membros e, de acordo com a conveniência, com a dos respectivos ministros. Ainda, as disposições dos decretos-leis que modificassem a constituição seriam incorporadas a ela.

1930, instituidor do Governo Provisório<sup>8</sup>, era chamado nos jornais de Acto Institucional<sup>9</sup>. Em decorrência do decreto varguista, a concessão da Empresa de Melhoramento foi declarada nula. Em 1931 vários autores renomados como Clovis Bevilacqua, Carvalho Mourão, Raul Fernandes, Affonso Pena e Mendes Pimentel fizeram uma série de pareceres publicados em jornais em defesa da ilegalidade da decisão sobre a concessão.

Diante desse pano de fundo, merecem menção alguns dos fundamentos dos pareceres na medida em que relacionam revolução, ditadura e legalidade, conforme parecer de Raul Fernandes<sup>10</sup>:

Mas, **podendo ser o que quizesse (pois a força, sobretudo em direito publico, é importante fonte de direito), a ditadura do Governo Provisorio não quiz abolir no Brasil o Estado jurídico**. Em consequencia, o seu primeiro acto foi traçar normas à sua propria autoridade, baixando para isso o decreto 19.398 de 11 de novembro de 1930, pelo qual, ao mesmo tempo em que avocava o exercício discricionario das funções dos poderes Executivo e Legislativo (art. 1º), mandava continuar em vigor a Constituição Federal, sujeita, porém, às modificações e restricções estabelecidas por esse decreto ou por actos ulteriores do mesmo Governo Provisorio (O JORNAL, 1931, p. 3, grifos meus<sup>11</sup>).

Ditadura no contexto trazido não tinha sentido de limitação de direitos, e sim aproximava-se de um governo com poderes absolutos, de forma que tanto apoiadores quanto opositores ao regime usavam o termo.

O parecer de Mendes Pimentel<sup>12</sup> foi no mesmo sentido de que a “revolução victoriosa, investiu-se no exercício discricionario, em toda sua plenitude, (...) até que, eleita a Assembleia Constituinte, estabeleça essa a reorganização constitucional do paiz”, mas que uma vez que “declarou, desde logo, o código institucional do Poder Revolucionario, cerceou o próprio arbítrio, declarou a auto-limitação de suas funções governamentais” (O JORNAL, 1931, p. 2<sup>13</sup>). Desta forma os pareceres reconheceram os atos do governo revolucionário, porém demandaram que se cumprisse a legalidade diante da autolimitação. A retórica, como se vê, tem o mesmo fio condutor do embate entre normalidade e exceção que está presente no preâmbulo do Ato Institucional (1).

A menção de atos institucionais em jornais para designar o decreto institucional do Governo provisório permanece até 1939 (D’Antonio Pires, 2020, p. 48).

8 Decreto 19.398 de 11 de novembro de 1930.

9 Essa designação aparece no contexto da publicação dos pareceres em jornais no ano de 1931. Foram localizados em: O Jornal, Diário de Notícias, Correio da Manhã e Jornal do Commercio.

10 Nascido em 1877, graduado em ciências sociais e jurídicas, advogado, vereador, promotor, deputado estadual, delegado plenipotenciário à Conferência de Paz de Versalhes, delegado do Brasil nas assembleias da Liga das Nações em Genebra, presidente do estado do Rio de Janeiro; consultor-geral da República; constituinte, ministro de Relações Exteriores (CPDOC).

11 Edição de 26 de março de 1931.

12 Nascido em 1869, deputado estadual, deputado federal, advogado, professor da Faculdade Livre de Direito, presidente da instituição por 19 anos. Primeiro-Secretário do Instituto Histórico e Geográfico de Minas Gerais. Primeiro reitor da UFMG, membro da Comissão Permanente de Codificação do Direito Internacional Público, promotor, e árbitro brasileiro na Corte Permanente de Arbitragem, articulista em jornais e doutor *honoris causa* pela Faculdade de Direito de São Paulo (CPDOC).

13 Edição de 18 de abril de 1931.

## 2.1. Constituinte de 1933

Os assuntos sobre revolução e autolimitação tiveram espaço privilegiado na constituinte instaurada em 15 de novembro de 1933. O Decreto 22.621 de 07 de abril de 1933 convocou a constituinte e estabeleceu seu regimento interno, gerando questões acerca da soberania da constituinte. O tema foi objeto de parecer de Hans Kelsen (Kelsen, 1934) e de debates na Assembleia Nacional Constituinte (ANC).

Em resposta aos quesitos apresentados, Kelsen estabeleceu que para o direito positivo não há diferença essencial entre governo de fato e de direito, e que somente caberia falar em soberania da ANC se ela se fundasse diretamente da revolução; como não era o caso, a sua existência e competência derivavam do decreto instituidor<sup>14</sup>.

Apesar de ser publicado em revista em janeiro de 1934, o parecer foi citado na constituinte no ano anterior. A questão da elaboração do regimento foi apresentada já na 1ª sessão preparatória, em 10 de novembro de 1933, o que a despeito da solicitação de J. J. Seabra não pôde ser avaliada na sessão porque os membros ainda não haviam sido diplomados, e, formalmente, não era uma assembleia constituinte.

O debate sobre a relação entre o ordenamento constitucional e o do governo discricionário<sup>15</sup> foi constante nas sessões iniciais. Na primeira, foi aventado por Medeiros Netto a ratificação dos atos do Governo Provisório, inclusive seu decreto instituidor. Entretanto, tal solicitação teve objeções no sentido de que não caberia à ANC ratificar o decreto proveniente da Revolução. Alguns dos parlamentares argumentaram que o chefe do governo implicitamente havia delegado a soberania à Assembleia Constituinte. Levi Carneiro, com o fundamento de ser sido um dos que escreveu o decreto, argumentou que os poderes discricionários do Governo Provisório persistiriam até a Constituinte. E que a interpretação do art. 1º do decreto 22.621 – de que é competência da ANC a aprovação dos atos do Governo Provisório – deveria ser entendido como direcionado aos atos que ocorressem na vigência da constituinte. Seja de forma simbólica ou não, o decreto foi aprovado.

O constituinte Fábio Sodré, do Partido Popular Radical do Rio de Janeiro, colocou a questão da necessidade de elaborar a transição de um regime discricionário ditatorial para um constitucional, o que seria feito através de uma constituição provisória. Inspirada na Constituição Provisória de Weimar, teria como indicação a manutenção da constituição de 1891 com as modificações estipuladas na lei constitucional provisória. A proposta não foi aprovada, mas foi reabilitada na Constituinte de 1946.

---

14 “A Assembléia Nacional Constituinte não possui outros direitos além dos que lhe foram outorgados pelo Regimento de 7 de abril de 1933. Por isso ela não tem o direito de revogar o regimento e substituí-lo por outro. O regimento obriga a Assembléia Nacional Constituinte no sentido em que lhe regula a função e especialmente determina a competência” (Kelsen, 1934, p. 37).

15 O governo provisório é tratado como governo discricionário para designar governo em que não segue a constituição, mas os auto-limites. Embora alguns tratem como sinônimo de ditadura, outros tentam estabelecer limites jurídicos. Exemplo da primeira situação, o constituinte João Villasboas “É preciso que nos convençamos desde logo que instalada esta Assembléia, os poderes discricionários, de que se investira o Ditador, deixam de ter a amplitude com que vieram de outubro de 1930, para se restringirem ao exercício da função executiva, subordinada às diretivas que aquela lhe traçar” (ANC, 1933, p. 179). Exemplo da segunda postura artigo de Nelson Masseno (1934), que estabelece que ato discricionário deve, necessariamente, seguir a lei, e que o Governo Provisório estabeleceu diversos limites, como a manutenção das constituições estaduais e poder judiciário. Desta maneira ato discricionário deve seguir essas disposições legais. Nessa linha considerou desnecessária e condenável a disposição de que cabe à ANC aprovar os atos do Governo Provisório. Isso porque ou o ato “é válido por si e não se faz mister aprova-lo para produzir efeitos, ou não é válido e, se não o for, é nulo e não é possível, juridicamente, ratificá-lo, validá-lo, aprová-lo” (Masseno, 1934, p. 103)

Na Constituinte de 1933 não houve registro de o decreto 19.398 ser chamado de ato institucional. Alguns parlamentares o nomearam como decreto institucional, e Levi Carneiro o chamou de Lei Orgânica do Governo Provisório. Entretanto, o uso do nome pelos jornais, a reiterada menção à autolimitação da revolução, bem como a existência de conflitos entre normalidade e exceção, ordenamento revolucionário e constitucional, antecipam alguns dos debates que ocorrerão em 1964. Todavia, uma diferença notável é que ainda que o impulso de volta à constitucionalidade seja parcial, ao menos discursivamente, defende-se que haverá a constitucionalização. Em 1964 a invocação à revolução é mais radical e inicialmente não prevê constituinte.

## 2.2 Constituinte 1946

Na Constituinte de 1946 o tema voltou à tona, relacionados à manutenção ou revogação da Constituição de 1937. Os constituintes Otávio Mangabeira (UDN/BA) e, especialmente, Amando Fontes (PR-UDN/SE), defenderam na 20ª Sessão da Constituinte, em 20 de fevereiro de 1946, que a Constituição de 1937 fosse expressamente revogada e fosse feito um “ato institucional provisório” para que regesse o país até a promulgação da constituição definitiva e libertasse o Brasil do caos legislativo. Segundo Fontes “êsse documento [Constituição de 1937] norma de fato provisório, que tinha por escopo estruturar o Estado Brasileiro em moldes autoritários, não chegou, nunca, a adquirir fôrça constitucional” (ANC, 1946, v. 2, p. 75, grifos meus):

Ora, todos sabemos que a Carta de 37 foi a outorga de um govêrno de fato, estabelecido no Brasil em conseqüência de um golpe de Estado. **Governos revolucionários, como era aquêle, podem ditar leis, estatutos provisórios, para disciplinar os negócios públicos, enquanto dura a sua ação, sempre transitória. Nunca, porém, lhes foi permitido traçar, por sua própria autoridade, as linhas definitivas de organização política da Nação a que se impuseram.** E isso, porque lhes falta o essencial, que é justamente o poder soberano, há pouco aludido (...).

O argumento expresso por Fontes é o de que a Constituição de 1937 nunca chegou a ser efetivamente constituição, de maneira que manter a vigência deste documento autoritário poderia ocasionar graves conflitos, inclusive quanto ao alcance dos poderes da assembleia constituinte. O parlamentar defendeu que as leis<sup>16</sup> que convocaram a constituinte consideraram inexistente a Constituição anterior, e se a Constituição subsistisse durante os trabalhos constituintes, essa atividade não seria ilimitada, mas uma mera reforma da Constituição de 1937 (ANC, 1946, v. 2, p. 80).

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. E percebe-se que se em 1933 “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. A despeito dos argumentos invocados e das cartas enviadas por Comissões Pró Revogação<sup>17</sup>, a proposta não foi aprovada pela constituinte

16 A Constituição de 1937 determinava uma plebiscito para confirma-la, mas nunca foi feito. Em 1945 foi estipulada eleição, em consulta ao TSE sobre a extensão dos poderes do Congresso a ser eleito, a corte estabeleceu na Resolução 215 que o Parlamento teria poderes constituintes e “apenas sujeito aos limites que ele mesmo prescrever”. Em seguimento, José Linhares editou as leis constitucionais 13 e 15 reafirmando os poderes ilimitados da assembleia constituinte.

17 Na ata da constituinte são mencionadas comissões pró-revogação da constituição de 1937, como a Comissão Paulista Pro Revogação, além de cartas recebidas pela bancada comunista por associações de classe (ANC, 1946, v.2, p. 87-90, 343-344).

e a Constituição de 1937 permaneceu vigente até o final dos trabalhos. Esse sentido de ato institucional é retratado em jornais. O jornal *O Estado de São Paulo* publicou matérias em 1946<sup>18</sup>, 1949<sup>19</sup> e 1952<sup>20</sup>.

Em 1960, o Estado de São Paulo publicou a matéria *Cavalcanti Defende Ato Institucional*<sup>21</sup>. Trata-se de discurso do deputado do estado da Guanabara, Themístocles Cavalcanti<sup>22</sup>. Cavalcanti defendeu a capacidade da Assembleia para “exercer em toda a sua plenitude os poderes constituintes nesta fase que precedeu a promulgação da carta magna do Estado”. Para o deputado, a fase era difícil e exigia uma construção jurídica nova no sistema constitucional, pois era a primeira vez que um estado da federação era organizado na vigência de um regime constitucional em funcionamento. Nos casos anteriores os governos estaduais tinham plenitude de poderes, de modo que poderiam regular o funcionamento das assembleias estaduais e estabelecer limites, inclusive a expedição de decretos-lei durante o período entre a convocação da Constituinte e a proclamação da lei fundamental.

Cavalcanti (1960) argumentou que a única limitação ao trabalho constituinte seria o art. 18 da Constituição de 1946<sup>23</sup>, então vigente. Entretanto, para o deputado, a Lei San Thiago Dantas extrapolou seus limites ao fixar normas à Assembleia que iam além da determinação do processo e das leis adjetivas que organizariam o trabalho da constituinte. Cavalcanti (1960) defendeu o ato constitucional “fixando a competência sem levar em consideração qualquer outra circunstância, sem procurar cassar mandato de ninguém, mas como uma afirmação da Assembleia”. Semanticamente, a confusão entre ato institucional e ato constitucional revela uma tentativa de normalização de um ato ligado à excepcionalidade, que aqui é apresentada como o momento prévio à construção de uma constituição da entidade subnacional.

---

18 *O Estado de São Paulo*, 3 de setembro de 1946, Geral, p. 4, *A posição da U.D.N. no momento político*. No trecho consta: “Foi com esse espírito – continuou o orador [Otávio Mangabeira] – que entramos na Assembleia Constituinte, onde logo percebemos que era preciso continuar a luta contra as reminiscências da ditadura [de 1937]. O nosso primeiro ato foi por uso contra a chamada Constituição de 37, pugnando por que se votasse um ato institucional provisório. A maioria, porém, pelo seu voto, não entendeu assim”.

19 *O Estado de São Paulo*, 2 de novembro de 1949, p. 14. *Notícias do Rio: Punição de alunos da Faculdade de Direito de São Paulo*. “Tenha-se em vista que, de 1930 até a promulgação da Constituição de 34, o Governo Provisório que se instituiu pelas forças vitoriosas da Revolução de 30 se regia pelo Ato Institucional que baixou, e os seus atos, matéria normativa que fossem ou providencias administrativas de caráter geral, simples medidas de expediente, como nomeações ou demissões, ou designações assumiram sempre a forma imprecisa e única de decretos. Há de necessariamente indagar-se, portanto, se a matéria que o decreto disciplinou é objeto de lei, no sentido técnico em que é usada, ou mero expediente ou matéria regulamentar, para daí concluir-se se tal ou qual decreto do Governo provisório é revogável por lei ou por simples decreto legislativo”. Percebe-se nesse trecho um debate sobre o próprio sentido de lei e a diferenciação com outras formas normativas.

20 Reprodução de parecer do então PGR, Plínio de Freitas Travassos. O parecer foi elaborado em um caso de representação interventiva por solicitação da Câmara de Vereadores de São Paulo, por suposta violação da autonomia do município por parte do Governador de estado. *O Estado de São Paulo*, 23 de novembro de 1952, p. 16. *Deve o Prefeito ser Mantido no Exercício do Cargo até a Eleição e Posse do Novo Prefeito*. A menção ao ato institucional é bastante sucinta. “Não será um ato governamental, que encontrará remédio, se houver um direito subjetivo prejudicado, em outros meios judiciais adequados. Será, no entendimento natural do dispositivo constitucional, o ato institucional do Estado e as leis orgânicas que o complementam”.

21 Edição 15 de dezembro de 1960, p. 5.

22 A lei 3.752 de 14 de abril de 1960 (conhecida também como Lei San Thiago Dantas) estabeleceu a convocação de uma Assembleia Constituinte para o estado da Guanabara, criado a partir da mudança da Capital Federal para a região central do país. Segundo o art. 5º da lei: “A Assembléia Legislativa, constituída de trinta Deputados, terá o prazo de quatro meses, a contar de sua instalação, para elaborar e promulgar a Constituição. Parágrafo único. Se, esgotado êsse prazo, não estiver promulgada a Constituição, o Estado da Guanabara passará a reger-se pela do Estado do Rio de Janeiro, a qual poderá ser reformada pelos processos nela estabelecidos”. No art. 9º estabelece-se que continuam vigentes (até revogação ou modificação) as “leis, regulamentos, decretos, portarias e quaisquer normas que se acharem em vigor no atual Distrito Federal no momento em que êste passar a constituir aquela unidade federativa”.

23 “Art 18 - Cada Estado se regerá pela Constituição e pelas leis que adotar, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.

§ 1º - Aos Estados se reservam todos os poderes que, implícita ou explicitamente, não lhes sejam vedados por esta Constituição.

§ 2º - Os Estados proverão às necessidades do seu Governo e da sua Administração, cabendo à União prestar-lhes socorro, em caso de calamidade pública.

§ 3º - Mediante acordo com a União, os Estados poderão encarregar funcionários federais da execução de leis e serviços estaduais ou de atos e decisões das suas autoridades; e, reciprocamente, a União poderá, em matéria da sua competência, cometer a funcionários estaduais encargos análogos, provendo às necessárias despesas.”

Themístocles Cavalcanti voltou a tratar de ato institucional, agora em livro, considerando que a imposição, por meio da força, de normas especiais por governos revolucionários já havia ocorrido em 1889 e 1930. A diferença é que naquelas experiências não havia poderes constitucionais, ou por não terem ainda sido criados, ou por terem sido dissolvidos (Cavalcanti, 1966, p. 27).

Há, portanto, uma história do ato institucional antes da ditadura, ainda que seja durante este regime que o uso torna-se disseminado e adquire importância central na compreensão da ordem jurídica autoritária.

### **3. Ato Institucional (1): a inclusão da exceção na ordem constitucional**

Do panorama acima, verifica-se que a forma ato institucional não foi uma criação dos juristas em 1964, mas esteve no centro da questão sobre como uma constituinte deveria organizar-se e qual a relação entre situações constituintes e desconstituintes com os poderes constituídos. Do sentido original de ato provisório até que houvesse um ato constituinte, o ato institucional (1) promove deslocamento e justifica-se como exercício de um poder constituinte inexistente, em um lugar vazio constituinte.

O ato institucional é relevante não somente pelo que contém: seus dispositivos, a limitação de direitos, a reestruturação de partes sensíveis do Estado, mas também por sua própria estrutura normativa e discursiva, as quais trazem conceitos fundamentais para o direito constitucional em uma tentativa de apropriação e ressignificação de uma narrativa construída para a posteridade<sup>24</sup>.

O ato institucional teve ciclos distintos, indicando que esse tipo legislativo incorporou os movimentos de abertura e recrudescimento, tal como outras áreas do regime (Ciotola, 1997, p. 105). Ciotola (1997) estabeleceu a existência de três ciclos políticos no processo revolucionário. O primeiro deles estendeu-se da edição do AI (1) até outubro de 1965, quando houve a edição do AI-2. Esse primeiro ciclo poderia ser considerado como a defesa de uma legalidade revolucionária, pois a revolução teria a potencialidade de agir além das instituições. A segunda fase foi marcada pela reforma política para garantir sua continuidade. Ou, em termos de Pereira (2010), o AI-2 representou uma modificação no sentido de institucionalização do regime. Esse período estendeu-se até a edição do AI-5, em dezembro de 1968. O terceiro ciclo seria marcado pelo aumento da repressão do regime.

Outra possibilidade de análise dos atos institucionais é quanto aos atores que os editaram.

O AI (1) foi editado pelo automeado Comando Supremo da Revolução<sup>25</sup>. Onze atos institucionais foram decretados pelos Presidentes da República: do AI-2 ao AI-4, por Castelo Branco; e do AI-5 ao AI-11, por Costa e Silva. Esse padrão mostra que, no decorrer da ditadura, passou-se a se afastar do discurso revolucionário com o qual o regime havia sido “inaugurado” do ponto de vista jurídico, assumindo um papel mais conservador na garantia de instituições estabilizadas. A revolução havia se mostrado um conceito cujo significado estava se moldando

24 Segundo Cristiano Paixão (2014) “Esse é o legado deixado pela ditadura militar. Articulando categorias do constitucionalismo democrático, o regime procurou legitimar seus atos. Os autores e responsáveis pelos atos institucionais sabiam que estavam falando para as gerações futuras”.

25 Composto pelos ministros militares da Aeronáutica Francisco de Assis Correia de Melo; da Marinha, Augusto Hamann Rademaker; e da Guerra, Arthur da Costa e Silva.

às necessidades políticas do momento. Ora era saudada por ser uma revolução autocontida, ora necessária ser radicalizada<sup>26</sup>.

Mas mesmo depois de ter assumido esse papel conservador, voltava à cena a Junta Militar. Isso ocorreu devido à doença do Presidente Costa e Silva e o afastamento do Vice-Presidente, Pedro Aleixo, que foi impedido de assumir o cargo, pois enquanto civil era considerado desqualificado para exercê-lo. A Junta Militar editou do AI-12 ao AI-17.

Segundo as conclusões de Elio Gaspari (2002) e Carlos Chagas (2014), o primeiro ato institucional teve um processo de confecção marcado pelo casuísmo e pela variedade de alternativas. Para Gaspari (2002, pp. 121-122):

Foram inúmeras as propostas de demolição das franquias constitucionais. Uma das primeiras foi mandada a Costa e Silva pelo empresário Antonio Gallotti, presidente da Light, empresa de capital canadense concessionária da produção e distribuição de energia elétrica no Rio de Janeiro e em São Paulo. Golbery guardou consigo uma outra, intitulada Decreto Institucional. Previa a suspensão das garantias constitucionais por seis meses, a cassação dos direitos políticos e o banimento de Jango, de três governadores e de uma quantidade indefinida de deputados e senadores. Uma terceira proposta vinha do jornalista Júlio de Mesquita Filho, proprietário d'*O Estado de S. Paulo*. Redigida com a colaboração do advogado Vicente Ráo, catedrático de Direito Civil da Universidade de São Paulo e ministro da Justiça no Estado Novo, foi a primeira a chamar-se Ato Institucional. Sugeriu a dissolução do Senado, Câmara e assembleias legislativas, anulava o mandato dos governadores e prefeitos, suspendia o habeas corpus e pressupunha que seria o primeiro de uma série. Um quarto projeto, chamado Ato Operacional Revolucionário, cujo texto é desconhecido, foi farejado pela CIA no dia 5 de abril. Previa o expurgo do Congresso como recurso extremo, capaz de evitar seu fechamento. Conhece-se também um manuscrito, produzido no Ministério da Aeronáutica, em que além dos expurgos civis, propunha-se o banimento dos militares comunistas.

Ainda segundo Gaspari (2002), formou-se em Brasília um grupo com oito notáveis<sup>27</sup> para a redação de um esboço de documento, pois havia um acordo de que o Congresso não faria expurgos, estes deveriam vir de fora. Entretanto, Costa e Silva recusou a ajuda assim que tomou conhecimento do manuscrito, pois Francisco Campos e Carlos Medeiros Silva já estavam incumbidos de produzir o documento.

Francisco Campos teve papel fundamental na elaboração da estratégia de legitimação jurídica do regime militar. Desde 7 de abril, Campos esteve no gabinete do General Costa e Silva, onde explicou a legalidade do poder revolucionário. Com algumas alterações no Ato Constitucional Provisório, escrito por Carlos Medeiros Silva, e a introdução escrita por Campos, estava formado o primeiro Ato Institucional.

---

26 Essa dualidade do sentido de revolução não ocorreu de maneira sequencial, mas foi fruto de debate interno, já presente no próprio movimento de tomada do poder em 1964. Esse conflito costuma ser apresentado por seus dois pólos, um da "linha dura" e outro dos "moderados". A escolha de Castelo Branco como Presidente, e seu perfil legalista, mantiveram esse perfil nos primeiros momentos após o golpe. Entretanto conforme as crises foram surgindo, o bloco mais punitivista começa a ganhar força, como pode ser visto pela outorga do AI-2.

27 Todos identificados ao liberalismo da Constituição de 1946: Aduacto Lúcio Cardoso, Ulysses Guimarães, Daniel Krieger, Martins Rodrigues, Bilac Pinto, Paulo Sarasate, Pedro Aleixo e João Agripino.

Carlos Medeiros Silva apresentou uma versão mais detalhada sobre a elaboração do Ato Institucional (1), em carta de 8 de maio de 1972<sup>28</sup> endereçada à Luís Viana Filho<sup>29</sup>.

O relato de Silva começou com a ligação que recebeu em 4 de abril de 1964 de Bilac Pinto, seu amigo há mais de duas décadas, informando da precariedade das relações entre os Chefes Militares e Ranieri Mazzilli<sup>30</sup>, Presidente da República em exercício. Bilac Pinto solicitou a Silva que pensasse em medidas para a resolução da crise. No dia seguinte, domingo, em visita à residência de Silva, o parlamentar detalhou os acontecimentos e o informou que deveriam apressar a eleição indireta, e que Castelo Branco deveria livrar-se da inelegibilidade<sup>31</sup>. Silva foi informado dos propósitos dos Chefes revolucionários de suspender direitos políticos e cassar mandatos eletivos, e teria então respondido que havia a necessidade de conferir maiores poderes, em caráter extraordinário, ao Presidente da República. Ele comprometeu-se a elaborar um projeto “removendo aqueles obstáculos constitucionais” para conceder tais poderes ao presidente.

Assim, conforme seu relato, Silva elaborou um projeto a partir de “ideias antigas, expedidas em trabalhos sobre direito constitucional e administrativo, e de opiniões recolhidas de estudiosos da matéria” (Arquivo Nacional, 1972, p. 43) e apresentou, na noite de 5 de abril a Bilac Pinto e Pedro Aleixo. Em seguida, levaram o esboço à casa de Castelo Branco. O texto foi lido para todos, pelo deputado José Maria Alkimin, e em seguida enviado ao então Ministro da Guerra, Costa e Silva, que comunicou o Presidente do Congresso Nacional, Auro de Moura Andrade<sup>32</sup>. No dia 6 de abril o senador entregou o texto a Mazzilli e a outros deputados.

Na terça-feira (07/04), Mazzilli com a assessoria de Ulysses Guimarães teve reunião no Palácio das Laranjeiras sobre as estratégias a serem tomadas a fim de tramitar no Congresso Nacional um texto como emenda constitucional.

No entanto, foram apresentadas dificuldades para a sua aprovação como emenda, e, naquela noite, não foi estabelecida a fórmula a ser adotada. Bilac Pinto voltou a Brasília e ligou a Silva sugerindo que visitasse Francisco Campos para ouvir sua opinião sobre o texto. Após a visita, reuniram-se com os militares responsáveis pela Marinha, Exército e Aeronáutica e o Gen. Costa e Silva informou-lhes dos mesmos obstáculos para aprovação do texto no Congresso Nacional.

---

28 A carta foi escrita por solicitação do então Governador e instruída com cópia dos artigos que Medeiros Silva publicou sobre o ato institucional. A solicitação seria decorrente do trabalho de Viana Filho de pesquisa sobre o governo Castelo Branco, no que se tornou o livro *O Governo Castelo Branco* (1975) no qual cita diretamente a carta de Silva nas páginas 55 e 56. Documento presente no Arquivo Nacional com o título “Correspondência de Luiz [sic] Viana Filho e discurso de Castelo Branco”.

29 Nascido em 1908, foi jornalista e graduou-se em ciências jurídicas e sociais na Bahia (onde era amigo, dentre outros, de Aliomar Baleeiro e Hermes Lima). Em 1933 tornou-se professor de direito internacional público na Faculdade de Direito da Bahia. Eleito em 1934, para a Câmara dos Deputados, em candidatura oposicionista. Em 1940, conquistou a cátedra de direito internacional privado, e, em 1943, a de história do Brasil, na Universidade da Bahia. Deputado na ANC (1945), e, em 1950, deputado federal, ambos pela UDN. Eleito para Academia Brasileira de Letras (1945), deputado federal (1958). Em 1964, apoiou o movimento que depôs Goulart e, a convite de Castelo Branco, exerceu o cargo de chefe do Gabinete Civil da Presidência da República. Em 1965, em meio à crise que desencadeou o AI-2, exerceu interinamente o cargo de Ministro da Justiça, após a exoneração de Milton Campos. Governador da Bahia (1967-1971), em 1974, foi um dos arenistas mais votados no país para o Senado. Participou da ANC em 1987 (CPDOC).

30 Formado em direito na Faculdade de Direito de Niterói, foi jornalista especializado em assuntos fiscais. Deputado federal por São Paulo pelo PSD, (1950, reeleito em 1954). Presidente da Câmara em 1959, reelegeu-se ao cargo cinco vezes seguidas. Nesta condição assumiu a Presidência da República em dois momentos de crise. A primeira foi na renúncia de Jânio Quadros, e a segunda após a declaração da vacância do cargo após o golpe militar, até a eleição indireta do Gen. Humberto Castelo Branco. Em 1966, não conseguiu reeleger-se deputado federal (CPDOC).

31 CF 1946 art. 139, I, c.

32 Moura Andrade envolveu-se na Revolução Constitucionalista (1932), formou-se em direito em 1938. Em 1947 foi eleito para a Assembleia Constituinte paulista pela UDN. Em 1950 eleger-se deputado federal, em 1951 desligou-se da UDN. Em 1961 tornou-se Vice-Presidente do Senado. Eleger-se Presidente do Senado em 1962, e foi reeleito para o posto em 1963 e 1964. Após o golpe militar, Moura Andrade declarou vago o posto presidencial em 2 de abril de 1964 (CPDOC).

Campos teria explicado que se não fosse votado no Congresso, o texto poderia ser outorgado pela “revolução”. Então, Campos propôs redigir um preâmbulo para o texto em substituição aos *consideranda*, o que foi feito de pronto. Dessa forma foram feitas alterações na redação do texto, e este foi nomeado como ato institucional, e do seu preâmbulo fez-se um “Manifesto à Nação”.

Silva não informa o motivo da escolha de ato institucional<sup>33</sup>, ao invés das outras propostas, e tampouco relacionou essa forma com os debates apresentados anteriormente. A outorga do ato foi definida depois que Auro de Moura Andrade e Mazzilli consideraram que seria impossível a aprovação imediata sem modificações importantes no Congresso Nacional. E assim foi outorgado o ato que permitiu a cassação de direitos políticos dos considerados entraves à revolução. Não foram localizadas na imprensa reações negativas ao ato<sup>34</sup>.

Francisco Campos foi personagem central na redação do Ato Institucional, uma vez que escreveu suas fundamentações. A estratégia utilizada é bastante distinta da usada por ele no Estado Novo, momento em que redigiu a Constituição de 1937, apresentada por Campos, enquanto Ministro da Justiça de Getúlio Vargas, em 7 de novembro de 1937. Essa constituição foi considerada tão restritiva de direitos e garantias de funcionamento do Parlamento que Plínio Salgado, líder integralista recusou-se a apoiá-la (Marques, 2011, p. 132). Campos defendia a concepção de que o Estado deveria ser forte para garantir as condições materiais adequadas. Crítico da democracia liberal, entendia o Parlamento como incapaz de dar respostas adequadas aos desafios cada vez maiores enfrentados nas modernas democracias, tendo incorporado a perspectiva schmittiana de que o Presidente é o soberano ao decidir sobre o estado de exceção.

A resposta dada em 1937, de uma constituição claramente autoritária e fechamento do Parlamento, não foi seguida em 1964. De forma que, ainda que haja paralelos entre as ditaduras de 1937 e 1964, a resposta nesta última foi distinta, ao menos num primeiro momento<sup>35</sup>. O discurso inicial de autocontenção, aliado a um certo liberalismo político<sup>36</sup>, refletiu-se no preâmbulo do AI (1) e foi marcado pela contradição entre as diferentes perspectivas do regime que se inaugurava.

O preâmbulo fornece oportunidade ímpar de verificar como conceitos tradicionalmente debatidos foram apropriados para entrelaçar jurídica e politicamente os rumos do golpe militar. Destaquem-se da narrativa construída: a menção à uma “autêntica revolução”; a legitimação pela Nação, a qual teria o exercício do Poder Constituinte sem limitações; a inexistência de limitação normativa; a preocupação em assegurar ao novo governo meios de enfrentar os problemas; além do binômio institucionalização e plenos poderes, estes como eixos de debates existentes em constituintes anteriores e ressignificadas por Francisco Campos.

---

33 Tampouco Viana Filho (1975, p. 55) traz considerações a esse respeito: “Culto, experiente, pragmático, tendo mais o gosto das soluções do que das discussões, Bilac, no ambiente de perplexidade que se formara, foi quem deu maior impulso à idéia do Ato, já então designado de Institucional”.

34 “E, após um período de tensão e incerteza, o Ato representou alívio, ao qual ninguém pensou em opor embaraços. A Câmara dos Deputados, cientificada pelo Conselho de Segurança Nacional, convocou imediatamente os suplentes dos que perdiam os mandatos. Nem do Supremo Tribunal Federal partiu qualquer restrição” (Viana Filho, 1975, p. 57).

35 A comparação entre os dois momentos ditatoriais foi feita pelo jornalista Carlos Castello Branco, o qual em várias situações citara a máxima de Tancredo Neves, para quem a ditadura de 1964 era o “Estado Novo da UDN”, ao que Castello Branco complementou a frase para acrescentar “com ajuda do PSD e PTB” (Grinberg, 2014, p.15).

36 Lucia Grinberg (2014) seguindo as indicações de Bolívar Lamounier (1988) considerou que os antecedentes liberais no país (sistema partidário, eleições, imprensa etc.) não foram suficientemente estudados (o artigo de Lamounier é de 1988, entretanto, tal constatação se mostra verdadeira ainda hoje). A tentativa de acomodação de tais antecedentes fica clara no primeiro ato institucional.

A tese da autolimitação dialoga diretamente com o Decreto 19.398, mas aqui é mais específica: “Para demonstrar que não pretendemos radicalizar o processo revolucionário, decidimos manter a Constituição de 1946, limitando-nos a modificá-la, apenas, na parte relativa aos poderes do Presidente da República (...)”. O debate sobre a existência de soberania ou não do Poder Constituinte é esclarecido nos seguintes termos “a revolução não procura legitimar-se através do Congresso. Este é que recebe deste Ato Institucional, resultante do exercício do Poder Constituinte, inerente a todas as revoluções, a sua legitimação”<sup>37</sup>.

O preâmbulo apresenta a síntese do conflito inicial do regime, o qual pode ser expresso no embate entre as noções de reforma e revolução. Ao mesmo tempo em que se ancora na teoria do poder constituinte do francês Emmanuel-Joseph Sièyes, estabelece autorrestrição, à primeira vista incompatível, com o processo revolucionário. Manteve-se a Constituição de 1946, porém submetida ao ato institucional – que foi considerado, hierarquicamente, lei constitucional especial. O Congresso permanecia em funcionamento, embora com expurgos e com a mensagem clara de que a revolução não precisava do Legislativo para existir. Eis uma revolução conservadora, no sentido de conservação das estruturas político-jurídicas<sup>38</sup>.

Os principais jornais do Brasil trouxeram informações distintas acerca do primeiro ato institucional, entretanto, nos três consultados em edições de abril de 1964 – Folha de S. Paulo, Jornal do Brasil e Estado de S. Paulo –, louvou-se o impulso legalista e a autolimitação da revolução<sup>39</sup>.

Inicialmente, a outorga do ato seria feita pelo poder militar, mas sucederam-se discordâncias entre a Junta Militar, o Presidente da República em exercício, e o Presidente do Congresso Nacional. Os líderes partidários, assessorados pelo Ministro da Justiça, elaboraram uma nova minuta do ato que seria decretado pelo Congresso, com apoio das forças militares. Entretanto, Francisco Campos orientou que a outorga fosse feita pelo Comando Supremo da Revolução. Segundo ele:

(...) todo Ato Institucional que saísse sob responsabilidade do Congresso, ainda que expressamente apoiado pelas forças militares, seria sempre um ato discutível perante a Justiça. “Só a força – opinou ainda o sr. Campos – tem autoridade para dizer ao Congresso, à Justiça, que o quer fazer tais e quais coisas, e não haverá nunca remédio contra essa sua decisão” (Folha De São Paulo, 1964, p. 15).

37 Como anota Chagas (2014, p. 220), Francisco Campos foi fiel às premissas que redigira para o ato institucional. Procurado em julho de 1964 para reelaborar/reforçar o ato, negou-se a tanto: “Foi apenas na segunda-feira, dia 20, que os vespertinos (os matutinos não circulavam naquele dia da semana) noticiaram as perigosas consultas feitas pelos chefes militares ao professor Francisco Campos, autor do preâmbulo do Ato Institucional, sobre a possibilidade de ser revigorado aquele instrumento revolucionário. De forma curta e grossa, o jurista, que os adversários chamavam de ‘jurila’ (misto de jurista e de gorila), respondeu que apenas outra revolução justificaria outro Ato Institucional. Para ele, nem o Presidente da República, nem o Congresso poderia alterar ou prorrogar o Ato, que juridicamente estava acima da Constituição e das atribuições do chefe do governo. Os fatos, pouco mais de um ano depois, iriam desmenti-lo.”

38 “Revolução conservadora” é aqui utilizada como uma variação da distinção entre legalidade conservadora e legalidade revolucionária (Pereira, 2014, p. 118). “No tipo conservador, uma entidade legal já existente autoriza a ditadura, a antiga constituição permanece como ponto de referência e a ditadura não exerce poderes legislativos. Uma ditadura revolucionária, pelo contrário, rejeita a necessidade de continuidade legal, funde os poderes Executivo e Legislativo e tenta adquirir legitimidade invocando a “vontade do povo” ou a revolução e não uma constituição pré-existente” (Pereira, 2010, p. 118). Tal distinção parte da célebre análise de Carl Schmitt que diferencia ditadura comissária como a que ocorre quando algum fato põe em risco a existência de um governo e o objetivo é mantê-lo, e ditadura soberana, a qual existe quando o objetivo é justamente a mudança de um governo ocorrido através de uma revolução (Schmitt, 1968).

39 Os jornais da época perceberam essa contradição; no entanto, a interpretaram de maneira positiva, como um compromisso com o não abuso de poder. Ou seja, a disputa conceitual teve uma resposta positiva tanto da opinião pública quanto na literatura jurídica.

O deputado marechal Juarez Távora mostrou-se aliviado pelos expurgos não serem de responsabilidade do legislativo:

(...) é provável que haja muitas exceções drásticas para que aqueles que fizeram a revolução se sintam à vontade, tenham os instrumentos necessários para realizar aquilo que eles chamam de expurgo necessário. (...) mas, de qualquer maneira, gostaria de dizer à casa que senti um alívio quando me certifiquei de que não vamos assumir a responsabilidade daquilo que só a força pode fazer, e a força, neste caso, não somos nós, senão dentro da lei. A força está lá, dentro ou fora da lei (Folha De São Paulo, p. 15<sup>40</sup>).

No *Jornal do Brasil*, as manchetes do dia 9 de abril de 1964 foram claramente favoráveis ao “movimento revolucionário”, conforme a primeira página:

Os políticos e a lideranças partidárias agem como se não houvesse no País uma legalidade revolucionária. Mas há. Existe uma legalidade revolucionária. Os limites dessa legalidade não estão inscritos na Constituição por força dos fatos do poder. Os chefes dessa legalidade desejam voltar à obediência integral da Constituição, depois de cumpridos os objetivos de depuração do País daqueles brasileiros que pretenderam ferir a Constituição na sua essência: a ordem econômica e social, extinguindo-se, ao mesmo tempo, a democracia representativa. Desejam voltar ao império total da lei escrita. Não consentirão, porém, que ela lhes tolha os atos essenciais aos fins visados. E entre esses fins está o restabelecimento imediato do Executivo novo. (...) Os homens passam e as instituições devem continuar. Continuar, porém, purificadas, como se impõe.

Na coluna do jornalista Carlos Castello Branco há uma nota intitulada *Candidatura Dutra e fórmula Arinos para o expurgo*<sup>41</sup>, na qual estabelecia a existência de indecisão no comando militar sobre o assunto. Mais adiante, contudo, mencionava-se um estudo feito pelo senador Afonso Arinos, que teria sido transmitido a Bilac Pinto. Nesse estudo:

(...) o Senador fixa a realidade histórica de que o direito, em sua origem, tanto é instituído como outorgado, citando exemplo de direitos gerados por revoluções. Fixada a tese, sugere que o Congresso vote uma lei revolucionária de fato e constatando os objetivos declarados da revolução para finalmente, autorizar o Presidente da República a presidir um conselho constituído de Ministros militares com a finalidade de executar, por determinado espaço de tempo, o programa da revolução. Trata-se, no fundo, de uma adaptação da solução francesa, dada quando da intervenção do General De Gaulle na situação do País, com a diferença de que na França se pôs o Congresso em recesso e aqui o Congresso continuaria funcionando. **A lei criaria um estado de sítio virtual para fins não contemplados pela Constituição.** A fórmula teve pronta receptividade nos meios político-partidários, pois parece ser o instrumento adequado a compor o empenho revolucionário com os compromissos legalistas do Congresso. Os líderes parlamentares deslocaram-se ontem, em massa, para o Rio, a fim de examinar a viabilidade desse projeto (grifos meus).

40 Edição de 10 de abril de 1964.

41 A redação apresentada na citação é ligeiramente diversa da apresentada no site <www.carloscastellobranco.com.br>, conforme a seguir: “As indecisões do comando militar com relação ao assunto parecem ter liquidado a possibilidade da proclamação dos princípios institucionais da revolução sem que tenha sido abandonada, no entanto, a ideia de promover o expurgo considerado indispensável pelos vitoriosos. A fim de solucionar o impasse, que se prolongou em sucessivas reuniões político militares no Rio de Janeiro, o Senador Afonso Arinos elaborou um estudo, que fez transmitir pelo telex do Senado ao Sr. Bilac Pinto.

Trata-se, no fundo, de uma adaptação da solução francesa, dada quando da intervenção do General De Gaulle na situação do País, com a diferença de que, na França, se pôs o Congresso em recesso e aqui o Congresso continuaria funcionando. A lei criaria um estado de sítio virtual para fins não contemplados pela Constituição.

A fórmula teve pronta receptividade nos meios político-parlamentares, pois parece ser o instrumento adequado a compor o empenho revolucionário com os compromissos legalistas do Congresso. Os líderes parlamentares deslocaram-se ontem, em massa, para o Rio, a fim de examinar a viabilidade desse projeto.” (Castello Branco, 1964). Acesso em 14/05/2017.

No âmbito de periódicos de Direito, Carlos Medeiros Silva atuou de maneira marcante na defesa dos atos institucionais através de uma intensa produção teórica publicada (e republicada). Esses artigos foram republicações de manifestações feitas no jornal *O Globo* e em palestra, ocorrida no Conselho Técnico da Conferência Nacional do Comércio, demonstrando o esforço para legitimação no campo jurídico, mas especialmente perante a opinião pública.

Para Silva, o ato institucional é uma lei constitucional temporária, e, em caso de conflito com normas da Constituição, prevaleceria aquele: “alguns preceitos da Constituição de 1946 deixarão de vigorar porque outros, também de natureza constitucional, inscritos no próprio Ato, sobre aqueles prevalecerão” (Silva, 1964a). Na análise de Silva, o Comando da Revolução escolheu manter a Constituição, com derrogação por prazo certo naquilo que tornou explícito.

Em artigo publicado na Revista Forense em outubro de 1964, resumo de entrevista publicada no jornal *O Globo*, foi feito um balanço dos seis primeiros meses de aplicação do ato institucional:

**O Ato Institucional foi o instrumento jurídico da revolução e sem ele o movimento civil e militar de março se confundiria com um golpe de Estado ou uma revolta destinada apenas a substituir ou afastar pessoas dos postos de comando e de influência no governo.** A opinião pública vitoriosa reclamava sobretudo a imediata restauração da ordem administrativa, econômica e financeira do País e a prática de atos destinados a impedir a deterioração do regime democrático (Silva, 1964b, p. 375, grifos meus).

Ou seja, para Silva seria a forma jurídica que conferia a legitimidade do movimento militar, e sua ausência o movimento seria um golpe. Mas, ao mesmo tempo que se defendia a excepcionalidade do movimento, que, caso quisesse, poderia revogar a Constituição, também se utilizava o instrumento jurídico para tornar claro que não se tratava de um golpe de Estado. Esse paradoxo faz-se presente no seguinte trecho:

**Um instrumento de natureza constitucional era indispensável** e este foi editado com o propósito de restabelecer imediatamente, com a eleição do novo presidente, a ordem jurídica em todo o País. (...) **A manutenção dos poderes constituídos, no plano nacional o [sic] estadual, com as exceções que a própria natureza da revolução impunha, foi a primeira manifestação de que o Ato não tinha por objetivo a criação de um regime autocrático, desvinculado do passado e do presente**<sup>42</sup>. (...) Preservados os órgãos da soberania nacional, como o foram, o afastamento imediato de pessoas ou postos eletivos ou de natureza judicial, ou administrativa, como sói acontecer em época revolucionária, visava a possibilitar-lhes o pleno e regular funcionamento, sem o risco de perturbar-se a realização da ingente tarefa que o Governo tinha que enfrentar. Com esse propósito o ato definiu claramente o seu objetivo fixando prazos e estabelecimento de limitações, a fim de livrar as instituições e os seus órgãos daqueles que não souberam ou não quiseram cumprir os compromissos assumidos perante a Nação. Este aspecto do Ato que alguns denunciam como incompatível e contraditório com a revolução foi sua mais feliz inspiração (Silva, 1964b, p. 375, grifos meus).

42 A “gestão” do tempo nos discursos relacionados ao AI traz um aspecto interessante. A gramática trazida no preâmbulo do AI (1) é herdeira e remete às revoluções americana e francesa. As chamadas revoluções modernas têm por característica a criação de um “novo tempo”. Segundo Arendt (2011, p. 56): “O conceito moderno de revolução, [está] indissociavelmente ligado a ideia de que o curso da história de repente se inicia de novo, de que está para se desenrolar uma história totalmente nova, uma história jamais narrada ou conhecida antes (...)”. Entretanto, Silva identifica a falta de menção no passado à regimes autocráticos, distorcendo justamente um dos componentes do conceito moderno de revolução.

## 4. AI-2 e a tensão de normalizar o excepcional

Em 27 de dezembro de 1965, foi outorgado por Castelo Branco o AI-2, com um período de vigência definido até 15 de março de 1967. Esse ato institucional surgiu como o documento de registro de uma crise, bem como o testemunho da frustração do plano inicial sobre a temporariedade da exceção. A menção à revolução, que nortearia o primeiro ato institucional, voltaria a aparecer no AI-2. Entretanto, aqui a relação entre revolução e o tempo de sua ocorrência estava deslocada, no sentido em que se ressaltava a sua “continuidade”.

As circunstâncias do seu surgimento apontam para um conflito interno<sup>43</sup> entre os grupos militares comumente chamados de moderados e linha dura. Mas além do conflito entre os expoentes militares, o AI-2 representou o processo de maior cerceamento democrático como forma de resolução das crises políticas existentes.

Segundo Rafael Mafei Rabelo Queiroz (2015), o AI-2 teve como um dos fatores determinantes para sua edição a disputa pública entre o Presidente do STF, Min. Ribeiro da Costa, e o Ministro da Guerra, Gen. Artur da Costa e Silva, conforme será tratado no próximo capítulo. A interpretação foi de que o AI-2 seria um cerceamento do Judiciário, especialmente do STF, como represália por algumas decisões que desagradaram a linha dura<sup>44</sup>.

Entretanto, essa não é a única causa do Ato: um relato complementar explica-o pela derrota sofrida pelo governo nas eleições estaduais de 1965. Após os primeiros momentos do golpe militar surgiu a questão sobre a manutenção das eleições, em outubro 1965.

Por disposição do AI (1), o mandato do Presidente Castelo Branco iria até 31 de janeiro de 1966. Entretanto, começou movimento político argumentando que o prazo era muito exíguo para instituir as mudanças necessárias, e com isso seria necessária a ampliação do mandato presidencial, o que foi interpretado como resposta às pretensões de Carlos Lacerda à Presidência (Viana Filho, 1975, p. 107).

A EC 9, promulgada em 22 de julho de 1964, estabeleceu que a próxima eleição ocorreria em 1966, e os mandatos de presidente e vice terminariam em 15 de março de 1967. Assim, a questão estaria em definir se as eleições estaduais deveriam ser mantidas e, em caso positivo, como ocorreriam. Havia ao menos cinco propostas acerca da sucessão nos estados: 1) prorrogação dos mandatos; 2) o vice-governador assume; 3) elege-se um governador por 5 anos; 4) elege-se pela Assembléia um governador por um ano; e, 5) o Presidente da Assembléia assume por um ano (Viana Filho, 1975, p. 292). As propostas conflitavam entre si e levavam em conta os cálculos de possibilidade de vitória de aliados e opositores.

---

43 Gaspari (2002, p. 258) aponta que: “A disposição da linha dura exacerbou-se no dia 4 de outubro, quando as urnas mal tinham começado a falar e os quartéis da Zona Norte do Rio entraram em assembleia permanente. Nesse dia, o coronel e deputado José Costa Cavalcanti, expoente do radicalismo e da indisciplina, subiu ao palácio Laranjeiras preocupado com a hipótese de ‘um bando de malucos tomarem o palácio’. Os malucos não foram ao Laranjeiras. Costa e Silva foi à Vila e, com a promessa de um ato institucional, acalmou aquilo que teria sido uma rebelião”.

44 Segundo Queiroz (2015, p. 328), ao menos duas decisões proferidas pelo STF podem ser apontadas como o estopim do desagrado dos militares da linha dura com o STF: a concessão dos *habeas corpus* em que eram pacientes Mauro Borges (HC 41.296), Governador de Goiás, e Miguel Arraes (HC 42.108), Governador de Pernambuco. A concessão do *habeas corpus* em favor de Mauro Borges desencadeou como resposta a intervenção federal no estado. A concessão do instrumento ocorreu em 23 de novembro de 1964, e, em 26 do mesmo mês o Presidente da República enviou o Decreto 55.082 para estabelecer a intervenção federal em Goiás de maneira que, mesmo sem desrespeitar a decisão do STF, esta ficou gravemente prejudicada.

Prevaleceu a fórmula da eleição direta. Para minimizar os riscos decorrentes dessa escolha, foi promulgada a lei de inelegibilidades (lei 4.738/1965). A lei ampliou essas hipóteses, já tratadas pela EC nº 14<sup>45</sup>, tendo sido enviada pelo Executivo em 22 de junho de 1965 e aprovada no mês seguinte. O Ministro da Justiça, Milton Campos, apontou na Exposição de Motivos (Diário do Congresso Nacional, 23/06/1965, p. 4760) que a lei buscava resguardar o processo legislativo do abuso de poder econômico, da corrupção e da subversão. Trouxe como referências os sistemas italiano, alemão e americano, nos quais houve restrições à liberdade política (notadamente, pela criação de partidos) como forma de resguardar a democracia. Também, foi ressaltado que nos três casos citados a decisão final fora de competência do Judiciário, e, portanto, seria mais protetivo para os direitos fundamentais.

Defendeu-se o fortalecimento do poder Judiciário como o mais adequado para fazer a análise quanto à inelegibilidade. O art. 7º da lei expressamente dispôs que caberia à justiça eleitoral decidir sobre o tema. Campos citou como precedente do controle jurisdicional a decisão do STF, no Mandado de Segurança 900, que tratava sobre a cassação do registro do Partido Comunista no Brasil. A decisão foi unânime no sentido de negar a medida contra a cassação de mandatos de membros do partido. Aqui, pode-se inferir que Campos usou decisões anteriores do STF como forma de calcular uma posição favorável do Judiciário aos pedidos de impugnação, como de fato ocorreu.

No entanto, acabou por falhar a estratégia de Castelo Branco de compatibilizar a ordem jurídica com a revolucionária, que à época o jornalista Carlos Castelo Branco havia chamado de “estratégia de beira de abismo” (apud Viana Filho, 1975, p. 317). O clima estava tenso devido a existência de uma crise militar, e mesmo com as medidas adotadas pelo governo, este perdeu as eleições para dois políticos marcadamente juscelistas em estados importantes<sup>46</sup>: Negrão de Lima, na Guanabara, e Israel Pinheiro, em Minas Gerais. A derrota, aliada ao retorno de Juscelino Kubitschek ao Brasil<sup>47</sup>, foi o estopim para que parte dos militares exigisse medidas mais rígidas, inclusive com alguns focos defendendo que não se poderia aceitar o resultado das urnas na Guanabara e em Minas Gerais. As primeiras medidas legislativas rascunhadas foram no sentido de diminuir o poder dos governadores eleitos através de:

(...) eleição indireta do Presidente através de um colégio eleitoral; a adoção de legislação especial para os cassados cujas atividades políticas ficariam nulas; a exigência de as Secretarias de Segurança e as Polícias Militares serem dirigidas por pessoas previamente aprovadas pelo Governo Federal; a ampliação dos casos de intervenção federal nos estados (Viana Filho, 1975, p. 333).

Diante da crise política e militar, não houve resposta jurídica pronta, mas a análise dos instrumentos que permitiriam debelar a situação e manter o poder e, por outro lado, não recair em um regime abertamente ditatorial. Afonso Arinos apresentou três propostas. A primeira, foi elaborar a emenda constitucional com o fortalecimento dos poderes do Presidente da Repúbli-

45 A Constituição de 1946 não admitia outras hipóteses de inelegibilidade além das previstas em seu texto. As EC 9 e 14 alteraram esse panorama ao permitir que uma lei ordinária ampliasse as hipóteses.

46 O governo ganhou em nove estados: Agripino, na Paraíba; Sarney, no Maranhão; Alacid Nunes, no Pará; Otávio Laje, em Goiás; Paulo Pimentel, no Paraná; Pedro Pedrossian, em Mato Grosso; Ivo Silveira, em Santa Catarina; e Valfredo Gurgel, no Rio Grande do Norte. Em Alagoas, concorreram três candidatos (Rui Palmeira, Muniz Falcão e Arnon de Melo) e nenhum alcançara maioria absoluta, o que levou a nomeação de um interventor, o general João José Batista Tubino (Viana Filho, 1975, p. 332).

47 JK teve seus direitos políticos cassados em 1964 (08/06) e saiu do país em uma espécie de exílio voluntário. Seu regresso no dia posterior às eleições foi visto como ato de provocação em um ambiente já tenso (Viana Filho, 1977, p. 332).

ca, especialmente na eventualidade de se invocar o estado de sítio. A segunda foi a decretação do estado de sítio. A terceira opção, seguiu à decretação do estado de necessidade. Para Arinos “com esta Constituição, com este regime, o Brasil não encontrará, de novo, a ordem jurídica. Só a instalação de um sistema adequado, de fundo parlamentarista, resolverá a situação, dentro da ordem democrática” (apud Viana Filho, 1975, p. 346).

Consultou-se Vicente Ráo para saber das possibilidades da feitura de um ato institucional com as limitações sugeridas. Ráo aprovou a maioria delas e, contrariando Costa e Silva, que pretendia que o ato fosse feito em nome do Comando Revolucionário, opinava que a fonte do poder poderia continuar nas mãos do Presidente da República. Assim, em 11 de outubro de 1965 foi apresentado um rascunho do AI-2. No dia 12, houve uma nova proposta de ato institucional apresentada por Gama e Silva. Considerado radical no governo, o seu projeto de Ato Adicional previa suspensão do funcionamento do Congresso, das Assembleias Legislativas, das Câmaras Municipais, e a decretação da intervenção federal em todos os estados e territórios. Sua adoção equivaleria a uma ditadura escancarada. O Ministro da Justiça, Milton Campos, não se sentiu confortável com os novos rumos do governo e pediu exoneração (Viana Filho, 1975, p. 333-351).

Decidido pelo uso da legislação, a questão acerca do uso de emenda ou ato institucional permaneceu. A estratégia de alterar a constituição foi descartada pela falta de apoio no Congresso. Foram contabilizados apenas 174 votos favoráveis na Câmara. A decisão foi, portanto, pelo uso do ato revolucionário. A partir daí, deu-se início a atuação dos juristas que dariam forma mais clara às restrições. Participaram da redação do documento Nehemias Gueiros<sup>48</sup> e Gueiros Leite<sup>49</sup>. Viana Filho (1975, p. 352) relatou que Francisco Campos considerou o ato muito fraco e teria dito “com isso a Revolução não se aguenta”. Foi nesse contexto de divergências intramilitares que o AI-2 foi outorgado e, após vários debates acerca da forma e conteúdo do ato, no dia 27 de outubro deu-se a sua leitura. Houve, então, o que Viana Filho chamou de “a revolução dentro da Revolução” (Viana Filho, 1975, p. 355).

As contradições entre a normalidade e a exceção foram percebidas. A constituição efetivamente não era mais suficiente para manter o poder dos militares. Tinha-se que propor um novo uso dos instrumentos normativos vigentes, o da excepcionalidade.

Aliás, por curiosa contradição, os fatos haviam-se encaminhado de tal modo, que, na realidade, o dilema não era o de manter ou quebrar a legalidade, mas permitir ou não que o país ficasse irremediavelmente entre uma ditadura de direita, de tipo fascista, e a volta dos elementos depostos em 1964. Contudo, por algum tempo, a impressão do país em face do novo Ato era a de entrar-se numa ditadura. Para Gueiros a necessidade do Ato demonstrava que o período de seis meses de poderes excepcionais estabelecido pelo Ato I não havia sido suficiente. “Havia, ainda, muito o que construir — disse a um jornalista —, o que ordenar e preordenar, com os poderes revolucionários, sem as peias e as limitações da legalidade formal, e a Revolução, entretanto, declarou encerrado o episódio que ela pretendia representar, quando, mais do que o episódio, ela era, e ainda é, uma força permanente: a necessidade de manter e preservar a disciplina e a hierarquia nas Forças Armadas, destroçadas no regime anterior, assim como de erradicar a corrupção e a subversão, instaladas em quase todas as faixas das atividades públicas e privadas. Responde, pois, sem tergiversar. O Ato Institucional n.º 2 representa sem dúvida uma demonstração de que não foi possível conciliar, em tão curto espaço de tempo, a

48 Jurista, graduado em direito em 1932 na UFPE, Presidente da OAB (1956), um dos responsáveis pelo Estatuto do Advogado, livre docente da Faculdade de Direito de Recife, representante do Brasil na ONU, integrante de sua Comissão de Comércio Internacional (Barcellos, 2009).

49 Então chefe do gabinete do Ministro da Justiça (Vianna Filho, 1977, p. 352).

Revolução e a legalidade formal. Podia uma revolução realizar os seus objetivos apenas em seis meses?" Afinal era o malogro do imenso esforço de Castelo para unir aquelas duas pontas do dilema político: A Revolução e a ordem legal. Na prática, eram inconciliáveis. E nasceria uma nova revolução do ventre da Revolução (Viana Filho, 1975, p. 353-4).

Se o AI (1) não foi numerado porque se dispunha que seria o único, o AI-2 pode ser considerado a verdadeira certidão de nascimento da excepcionalidade enquanto exceção permanente.

O AI-2 tornou a eleição presidencial indireta, restringiu a competência do Judiciário para julgar processos políticos, modificou o processo legislativo e de emendas constitucionais, recriou a Justiça Federal, dentre outras alterações. Acabou aqui o a retórica de um regime "autocontido". A limitação como argumento trazido pelo AI (1) foi enfrentada no preâmbulo do AI-2:

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.

O preâmbulo do AI-2 invocaria novamente a teoria do poder constituinte, e dialogaria diretamente com o ato institucional anterior, ao consignar que seria importante deixar claro que, mais de um ano depois, o *movimento que houve e continuará a haver é uma autêntica revolução (sic)*. Entretanto, estabelecia-se também que essa revolução que continuava precisava de tranquilidade. Assim, voltava-se de maneira indireta à ideia de suspensão da ordem constitucional ao trazer "responsabilidade", juntamente com a "liberdade" e a autoridade como condições da ordem.

Tal como o primeiro ato institucional, esse também continha uma cláusula de exclusão da apreciação pelo Judiciário, o qual somente poderia analisar as formalidades extrínsecas dos atos praticados com base no AI-2.

A repercussão jornalística do AI-2 não trouxe o contexto de crise da sua decretação. O jornal *O Estado de São Paulo* de 28 de outubro de 1965 informou na capa a decretação do novo ato institucional. Além de caracterizar como "ato histórico", o jornal trouxe uma seção com o título *O Presidente justifica a decretação da medida*. Nessa seção, o Presidente tratou da "revolução que está viva e não retroage", e mencionou que a revolução estava sujeita a contingências, cabendo ao governo garantir a conquista de seus objetivos. Na coluna *Governadores dão apoio total*, publicada na mesma edição do *O Estado de São Paulo*, informava-se que o Ministro da Justiça, Juracy Magalhães enviou telegrama aos governadores comunicando sobre o AI-2 e que seria divulgado pela imprensa escrita e falada, o que indicava cuidado com a repercussão pública da edição do ato. O jornal ainda noticiou que o Ministro da Justiça<sup>50</sup> garantiu a posse dos eleitos e que não haveria decretação de estado de sítio, "embora o decreto esteja pronto".

Já a matéria de capa da *Folha de São Paulo* do dia 28 de outubro de 1965 foi ainda mais favorável à medida, com o título *País recebe tranquilo Ato Institucional n. 2*. O jornal informava que o ato já era aguardado há alguns dias em decorrência da crise político-militar, a qual não apresentava solução satisfatória, e que o Presidente recebeu manifestações de solidariedade

50 Juracy Magalhães justificou o AI-2 e sua atuação no processo a partir de sua biografia: "Da minha parte, eu tenho também uma tradição de vida republicana democrática. Líder de partido que fui, deputado, senador, governador, com um tirocínio de mais de 30 anos de vida pública, tendo deixado bem jovem o governo da Bahia para não servir a uma ditadura, neste instante, eu seria incapaz de servir a uma ditadura" (*O Estado de São Paulo*, 1965c).

tanto de governadores como de militares.

Na mesma edição do jornal tratou-se também das respostas do Legislativo e do Judiciário. As lideranças partidárias teriam sido pegas de surpresa, não pelo ato, mas pela extinção dos partidos. A Câmara realizou sessão de 3 minutos e meio, em que oficializou a retirada das mensagens presidenciais do “Estatuto dos Cassados”<sup>51</sup> e das emendas, ambas por terem perdido seu objeto. No Senado houve debates, mas, segundo o jornal, “sem maiores repercussões”<sup>52</sup>. Segundo a nota, o judiciário também fora atingido, mas não criou atritos com o governo. No Supremo Tribunal houve reunião sigilosa, mas se manteve absoluto silêncio sobre o Ato, e, em sessão normal, somente submeteu a julgamento os processos que não envolviam aspectos políticos<sup>53</sup>.

O AI-2 foi representado externamente como uma derrota do Presidente Castelo Branco. No memorando número 29-65, da *Central Intelligence Agency* norte-americana, escrito em 29 de novembro de 1965, o ato institucional foi descrito como um contratempo aos planos do Presidente de promover um retorno gradual à normalidade constitucional<sup>54</sup>. Apontava-se que o motivo para decretar o AI-2 seria a crise pós-eleição, e a diminuição de sua influência informal sobre os militares e a esfera política. No mesmo memorando, considerava-se que, em caso de eventual renúncia de Castelo Branco, seu substituto assumiria posição mais autoritária<sup>55</sup>.

Esta relação dúbia entre constituição e atos institucionais gerou uma curiosa resposta teórica, a de que os atos institucionais eram considerados leis superiores à própria Constituição, na medida em que poderiam alterá-la a partir de si mesmos. Essa relação, às vezes conflitiva, formava parte importante da memória do STF, que, apesar da cláusula de exclusão da apreciação judicial<sup>56</sup> foi chamado a decidir alguns casos envolvendo atos institucionais.

Nessas provocações, o STF não discutiu a validade dos atos institucionais ou de suas prescrições, dando, ao contrário, expresso reconhecimento à validade de sua modalidade normativa. Um exemplo é a Representação de Inconstitucionalidade (doravante Rp) 633, julgada em 21 de outubro de 1965. O relator, Min. Hermes Lima, escreveu: “O Ato Institucional, elaborado por uma das modalidades de Poder Constituinte, fica, por essa natureza, sujeito às regras de interpretação adequadas à inteligência dos diplomas constitucionais”.

---

51 Segundo Maria Helena Moreira Alves (1989, p. 93): “Este artigo [16, o qual previa as atividades dos cassados e dos punidos por qualquer dos atos institucionais], que se tornou conhecido como o ‘Estatuto dos Cassados’, destinava-se com toda evidência a eliminar da vida política ou de atividades sindicais todos aqueles que no entendimento do Estado de Segurança Nacional constituíam o inimigo interno”. Ainda, segundo Alves, o artigo tornou-se ainda mais repressivo com a promulgação dos Atos Complementares 1 e 3.

52 Entretanto, logo em seguida menciona-se que o PTB e o PSD lançaram nota informando que não haviam participado do entendimento para a decretação do ato, enquanto a UDN sustava a divulgação de nota de igual sentido. Ou seja, havia-se instalado evidente desacordo entre os apoiadores dos partidos políticos e os setores militares.

53 Informações presentes na capa do jornal Folha de São Paulo de 28 de outubro de 1965.

54 No original: “President Castelo Branco’s proclamation in late October of a second Institutional Act, under which he assumed near dictatorial powers, represented a major setback for his efforts to promote a gradual return to constitutional normality in Brazil while at the same time pursuing what he believed to be the priority goals of the April military revolution” (CIA, 1965, p.1).

55 “He reluctantly chose to increase his formal authority when he realized, from his inability to stem the recent post-election crisis, how far his influence over the military and political establishment had declined. He probably still hopes to steer a moderate political course and to retain control of the situation until the end of his term (March 1967), with as little use of his new powers as possible. Should he begin to feel that he was losing his ability to keep his control, we think the chances are better than even he would resign. In this case, his successor would almost certainly be a more authoritarian military ruler” (CIA, 1965, p.1).

56 As cláusulas de exclusão estabeleciam que os atos praticados com base nos atos institucionais e complementares não poderiam ser avaliados pelo judiciário. Presentes nos atos institucionais e nas constituições de 1967 e 1969, seguiu a fórmula prevista no Decreto 19.398, instituidor do Governo Provisório. No art. 5º do decreto estabeleceu-se que “Ficam suspensas as garantias constitucionais e excluída a apreciação judicial dos atos do Governo Provisório ou dos interventores federais, praticados na conformidade da presente lei ou de suas modificações ulteriores”.

Sobre o tema específico dos atos institucionais, houve questões relacionadas à restrição de direitos, bem como demandas nas quais a interpretação desse tipo normativo foi parte fundamental de sua atuação.

Na Rp 602, debateu-se se os governadores dos estados poderiam utilizar a previsão do AI (1) de aprovação de lei por decurso de tempo, ou se esta possibilidade era privativa do Presidente da República. O caso teve tramitação bastante rápida, pois foi proposto em 28 de setembro de 1964, e julgado em 30 de novembro do mesmo ano.

O então Governador da Guanabara, Carlos Lacerda<sup>57</sup>, enviou projetos de lei, e, como eles não foram votados no prazo de 30 dias, ele os considerou aprovados em decorrência do art. 4º do AI (1). O Procurador Geral da República<sup>58</sup> propôs a ação com a alegação de que a aplicação do ato institucional pelo Executivo estadual era descabida, uma vez que o dispositivo invocado conferia atribuição privativa ao Presidente da República. Assim, foi solicitada a declaração de inconstitucionalidade das leis sancionadas pelo Governador, por usurpação de competência privativa da Assembleia Legislativa estadual. O caso pareceu tornar-se mais complexo do ponto de vista de relação entre os poderes, quando o Procurador do Estado ofereceu pedido de suspeição contra cinco dos nove ministros em exercício<sup>59</sup>.

O Min. Gonçalves de Oliveira, relator do processo, expressava a importância do caso, pois era de interesse de todos os governadores e assembleias legislativas. Ao tratar do ato institucional e sua não aplicação em âmbito estadual, escreveu que:

O Ato Institucional, como foi notoriamente divulgado com o “manifesto à Nação”, teve em vista armar o Presidente da República, somente o Presidente da República, de poderes especiais para elaborar as reformas, que a Revolução julga necessárias. Tais reformas nada que ver com problemas estaduais. Os Governadores, muitos deles, nem expressam os ideais revolucionários e, de abril até o corrente mês, muitos tem sido substituídos (...) (Rp 602).

O relator, portanto, acatou a validade do ato, por meio da revolução que o gerou e, ainda, por interpretá-lo a partir dos objetivos da própria condição revolucionária.

A partir de uma conceituação tipológica, os ministros Evandro Lins e Hermes Lima trataram o ato institucional como parte das “normas emergenciais transitórias do Direito Constitucional”. E ambos consideraram por motivos diversos, que o ato institucional se aplicaria somente em âmbito federal. Victor Nunes Leal foi além nesta questão e recordou os

---

57 Carlos Lacerda foi político udenista, apoiador no primeiro momento do golpe de 1964, dando suporte à escolha para presidência do Gen. Castelo Branco. Em maio de 1964, viajou à Europa para divulgação dos objetivos do novo regime. Entretanto, logo começou a tecer críticas ao governo e divergir da orientação adotada por ele. Sua pretensão de concorrer à Presidência ficou frustrada com a extensão do mandato de Castelo Branco até 1967, via EC 9. Em 16 de julho de 1964, o *Jornal do Brasil* publicara a matéria *Lacerda Lembra que a Última Prorrogação deu em Estado Novo*, na qual dizia que a revolução não poderia se esconder do povo, e que não havia necessidade de emendas à Constituição, mas os emendistas, sim, que deveriam ser emendados. Em 1968, após o AI-5, Lacerda foi preso e teve seus direitos políticos cassados por dez anos (CPDOC).

58 Por solicitação da Mesa da Assembleia Legislativa do Estado da Guanabara e pelo Bloco Parlamentar de Resistência Democrática.

59 Segundo o Min. Luiz Galotti (Presidente do Tribunal): “Proferi despacho de indeferimento, que o Tribunal conhece. Despacho talvez demasiadamente sereno, se é que pode existir demasia quando o juiz cumpre seu dever de serenidade. Esta, porém, no que leio na imprensa não foi compreendida pelo procurador do Estado, pois eu poderia ter dito e não disse: que a exceção, como foi formulada, era um desrespeito a esta Corte de Justiça, e a ninguém, mais que no seu Presidente, incumbe zelar pelo respeito a ela devido; que, englobando no mesmo requerimento, a exceção contra cinco juízes, em vez de formular uma relativamente a cada juiz, como devera [sic], o procurador, escapando por suas notórias habilidades à suposição de inépcia, deixava patente o seu propósito malicioso: tornar impossível o julgamento da exceção, fazendo com que cinco dos nove juízes ficassem globalmente impedidos, quando, na verdade, cada um dos cinco somente o seria em relação ao seu caso; que a petição feita assim, não tinha viabilidade processual nem a seriedade necessária para ser distribuída e lograr seguimento” (Rp 602).

precedentes judiciais envolvendo a disputa federativa (como a Rp 467, julgada em 1961). Os demais juízes seguiram o relator, e em mais de um momento, foi feita menção à entrevista de Seabra Fagundes ao jornal *O Globo* em 22 de agosto de 1964, na qual havia reafirmado o caráter federal do ato institucional.

O último voto foi de Luís Gallotti, que afastou a crítica de que com a acolhida da representação, o tribunal estaria fazendo contrarrevolução por acórdão<sup>60</sup>. A demanda foi provida por unanimidade e o seu Presidente deixou claro que ao STF não caberia opor-se à “revolução”, e tampouco ampliar a legislação para incluir os estados.

Segundo Luís Viana Filho (1975, p. 182) a derrota sofrida no STF fez com que Lacerda acirrasse a oposição a Castelo Branco<sup>61</sup>. Em correspondências enviadas nos dias 22 e 30 de novembro de 1964, Lacerda criticou os rumos econômicos que estavam sendo tomados, considerados de teor “antipatriótico” (Arquivo Nacional, 1972).

Em 1966, a questão sobre aplicação de ato institucional aos atos dos governadores voltou a ser enfrentada pelo STF. No Recurso em Mandado de Segurança (RMS) 15.596, decidido em 28 de novembro de 1966 na Primeira Turma, o assunto envolvia a demissão de funcionário do estado do Piauí após formação de Comissão para a execução do AI (1) no estado. Assentou-se na decisão<sup>62</sup> que a cláusula de exclusão sobre a apreciação do mérito dos atos praticados pelo Judiciário, dada com fundamento no AI (1) (art. 7º), somente se aplicaria aos atos do Comando Supremo da Revolução, do Presidente da República, das Assembleias Legislativas e Câmara dos Vereadores quanto à cassação de mandato. Portanto, não abrangia os atos efetuados por comissões. A indicação para a composição da comissão pelo Procurador Geral de Justiça, o qual estava em período de férias, além do cerceamento do direito de defesa do recorrente, foram apontados como motivo de nulidade do processo<sup>63</sup>.

No HC 43.071 (1966), uma das questões enfrentadas foi a inconstitucionalidade do art. 3º do Decreto-Lei 2/1966, a partir do art. 30 do AI-2<sup>64</sup>. O citado artigo do Decreto-Lei ampliava a competência da Justiça Militar para julgar casos relacionados à requisição de bens e serviços para abastecimento. Para o relator, Min. Lafayette de Andrade, o conceito de segurança nacional poderia incluir o de defesa da economia popular. Para Carlos Medeiros Silva havia uma distinção entre crimes contra a economia nacional e aqueles contra a segurança nacional. Entretanto, o ato institucional, por sua natureza de ato de emergência, como ato constitucional de inspiração revolucionária, autorizaria o Presidente a dispor sobre o tema sem respeitar as distinções anteriores. Para ele, o propósito que inspirou o AI-2 deveria inspirar a própria interpretação do ato.

---

60 “Isso é o que há de mais fantasioso. Admitir tal propósito seria fazer injúria a juízes que juraram cumprir a Constituição e as leis, e empenham sua honra de magistrados na fidelidade a esse juramento. E que contra-revolução seria essa promovida por um dos autores notórios do Ato Institucional, o ilustre jurista que é o advogado da Assembleia Legislativa neste feito? Que contra-revolução seria essa, ajudada pelo eminente Procurador-Geral da República, Professor Oswaldo Trigueiro, Chefe do Ministério Público Federal por escolha e confiança do insigne Presidente Castelo Branco e que, em seu parecer nos autos, demonstra o cabimento da representação formulada pela Assembleia Legislativa e se abstém de opinar quanto ao mérito, deixando assim de impugnar o que constituiria uma fase da contra-revolução?” (Rp 602).

61 “A agressão servia também para encobrir a derrota sofrida pelo Governador da Guanabara, cujos atos, com fundamentos no Ato Institucional n.º 1, haviam sido declarados inconstitucionais pela unanimidade do Supremo Tribunal Federal, e cujo presidente, ministro Ribeiro da Costa, repelira as injúrias de Lacerda a vários ministros, por este declarados suspeitos. Agora, voltava-se contra o Presidente Castelo, que replicou no mesmo tom, examinando item por item as críticas formuladas (...)” (Viana Filho, 1975, p. 182).

62 Com a citação dos casos anteriores em que foi adotada a mesma tese: RMS 16.400, RMS 16.527, RMS 16.565, RMS 15.834, RMS 16.813.

63 De forma atípica na ementa da decisão é mencionado o fato de que o recorrente tinha 38 anos de serviço prestado e 23 filhos, dos quais 15 menores e em sua dependência econômica. Resta avaliar a relevância da situação familiar para o provimento por unanimidade do recurso.

64 “Art. 30 - O Presidente da República poderá baixar atos complementares do presente, bem como decretos-leis sobre matéria de segurança nacional.”

O Min. Evandro Lins discordou desse entendimento, embora compreendesse “os elevados objetivos do Governo”. Para Lins, o pedido deveria ser conhecido, até porque seu objeto não se enquadraria no art. 19 do AI-2, que definia a proibição de apreciação judicial. Ele refutou a tese de que a proteção da economia popular pudesse ser enquadrada como objeto de “segurança nacional”<sup>65</sup>. Para Lins, “Se se trata de norma de direito excepcional, há de ter interpretação restritiva. Isto me parece tão claro, que que a minha dificuldade é demonstrar o óbvio”<sup>66</sup>. Na esteira do que foi sugerido pelo PGR, o Min. Carlos Medeiros Silva defendeu a alteração/evolução dos conceitos dos dois crimes, equiparando-os entre si. O Min. Luiz Gallotti também considerou que não é possível considerar crime contra a segurança nacional o mero fato de alguém vender mercadoria por preço superior ao da tabela. O Min. Vilas Boas concedeu a ordem sem “divagações doutrinárias” – uma expressão que foi bastante repetida em seu voto –, pautado na aplicação retroativa do decreto-lei.

Em uma apropriação da narrativa constitucional da crise, o Min. Hermes Lima considerou que a situação constitucional era anormal, mas que os pressupostos da vida republicana ainda não haviam sido negados. Em seu voto, o Min. Ribeiro da Costa fez uma descrição em tons laudatórios do Presidente Castelo Branco, uma manifestação atípica em processo:

Reconheço que S. Exm., forçado de um espírito meditativo, calmo, até, posso dizer, frio, pois na convivência se percebe a natureza do caráter do indivíduo – o Sr. Marechal Castelo Branco é, realmente, um militar, tem fibra militar, sereno, calmo, meditativo, não se altera, – se terá inclinado à atender à alarmante repercussão dos atos de negociantes que, a todo momento, cobram preços abusivos sobre as utilidades que o homem procura. (...) esta competência deve ser entendida em caráter restritivo (...) Se se desse esse poder ao Presidente da República, estar-se-ia cometendo um grave erro, pois que o Presidente da República é um homem como todos nós, possível de exacerbar-se também no cometimento de seus atos, nos seus atos de função (...)

A arguição de inconstitucionalidade do decreto-lei nº 2 foi rejeitada contra os votos dos Min. Evandro Lins, Gonçalves de Oliveira, Luiz Gallotti e Ribeiro da Costa. Mas a ordem foi concedida com o fundamento da irretroatividade da lei penal.

Por via da Rp<sup>67</sup> 697 o STF decidiu acerca dos efeitos do AI (1). A Assembleia Legislativa de São Paulo promulgou a Lei 8720/1965, em que se estabeleceram pensões a seis ex-deputados que foram cassados<sup>68</sup> ou tiveram seus votos tornados nulos por decisão do TRE. O Governador do estado solicitou ao PGR a propositura da representação, arguindo que a lei tornou ilegítimo o ato institucional ao não respeitar os efeitos atribuídos. O Governador ainda considerou que a lei foi uma “manifestação antirrevolucionária, que tem por escopo frustrar os objetivos do

65 Nos fundamentos de seu voto, o ministro retomou o tratamento da matéria na CF 1937. O art. 122 estabelecia que ambos os crimes (contra a segurança do Estado e contra a economia popular) seriam julgados por tribunal especial. Entretanto, o argumento do ministro foi de que mesmo neste dispositivo não havia uma equiparação dos dois tipos penais.

66 Em trecho de seu voto o Min. Evandro Lins mostra preocupação com a interpretação ampliada do AI-2 “(...) Nós estamos alargando o Ato Institucional, quase eliminando a ação do Legislativo. Digo mais: amanhã também um problema de locação, que diga respeito a habitação, poderá ser objeto de decreto-lei, como infração à segurança nacional. Assim também os despejos contra os inquilinos. Dir-se-á: isso é matéria que afeta a segurança nacional, porque pode, eventualmente, perturbar a paz pública. Tudo seria deslocado, por força dessa interpretação ampliada, para o julgamento na Justiça Militar”. Carlos Medeiros chama esse argumento de “terrorista”. Ironicamente, os REs 62.731 e 62.739 (1967) trataram justamente de normas acerca de locação que envolveriam os conceitos de segurança nacional.

67 Já na vigência e amparando-se na EC 16/1965.

68 Com o fundamento no art. 10 do AI (1) e por indicação do Conselho de Segurança Nacional.

Ato Institucional editado pela Revolução” (Rp 697). Dentre os argumentos da Assembleia Legislativa do estado, estaria em sua defesa o fato de que a lei seguiu os parâmetros estabelecidos na norma federal 4.656/1965<sup>69</sup>.

Sob relatoria do Min. Aducto Cardoso, o caso foi julgado prejudicado em 28 de setembro de 1967, pois a legislatura já havia sido encerrada. Esse caso mostra a complexidade envolvida nas tentativas de se controlar todas as variáveis do campo jurídico. Primeiramente, porque diante de punições estabelecidas pelo ato institucional, as sanções financeiras foram parcialmente revertidas pelo Legislativo, levando a uma minimização dos efeitos do ato. E, depois, no questionamento judicial no ato, o STF tomou sua decisão somente após o término dos efeitos da lei, ou seja, não atuou na intermediação do conflito em questão<sup>70</sup>.

Até 1966, a Constituição de 1946 conviveu com emendas constitucionais, atos institucionais e atos complementares. Em 1966, porém, começava a surgir a defesa de que a constituição não seria mais capaz de lidar com as novas demandas. A partir daí passavam a ser publicados artigos sobre a necessidade de promulgar um novo texto constitucional. Assim, a nova constituição foi promulgada<sup>71</sup> em 24 de janeiro de 1967, entrando em vigor em 15 de março de 1967, com a posse do novo Presidente, o marechal Costa e Silva<sup>72</sup>.

## Considerações Finais

A história constitucional brasileira pode ser contada através do binômio normalidade e exceção. A existência de oito constituições, diversas crises políticas e constitucionais e legalismo deixaram como marca a relação paradoxal entre os dois itens.

O que pode parecer uma contradição, expressa-se como ambiguidade constitutiva no sentido de que se a exceção perpassou a nossa história constitucional, as soluções dadas variaram, usando estratégias como o estado de sítio, a criação de novo tipo normativo, a retórica da revolução, prevalecendo algum arranjo de legalidade autoritária, em contraposição à opção de governar completamente fora do direito.

Neste contexto, o ato institucional permite tanto comparar as estratégias de legalidade autoritária, quanto os usos e interpretações dadas. A busca pela genealogia e usos do ato institucional é mais do que buscar as origens em um sentido de “início”, mas implica em passar pelos debates que o ato mobiliza. Esses debates envolvem a relação entre os poderes constituído e constituinte, alcance da soberania constituinte, sentido de revolução e de constituição. É sintomático que o ato institucional tenha sido o termo usado pelos jornais para referir-se ao

---

69 Art. 1º - Aos beneficiários dos funcionários públicos civis e dos servidores da administração pública descentralizada que, em 9 de abril de 1964, gozavam de estabilidade ou vitaliciedade, bem como aos dos empregados estáveis das sociedades de economia mista, demitidos em decorrência do Ato Institucional, será concedida uma pensão especial.

70 Não é possível afirmar que a perda de objeto advenha de uma escolha da Presidente. Entretanto, deve-se ressaltar a ineficácia do uso judicial em situações urgentes. A cronologia do caso comprova tal situação: uma demanda foi enviada pelo Governador Ademar de Barros em 29 de setembro de 1965, com propositura feita em 22 de março de 1966, recebendo a decisão final do STF em 28 de setembro de 1967. Considerando que o mandato se encerrou em 14 de março de 1966, percebe-se o descompasso temporal entre o tempo da corte e o tempo da política.

71 A constituição teve um caminho acidentado em que contou com comissão de notáveis composta em abril de 1966, convocação de constituinte através do AI-4, anteprojeto enviado pelo Ministério da Justiça e prazos exíguos para deliberação e votação. O trabalho da constituinte iniciou-se em 12 de dezembro de 1966, e a constituição foi promulgada em 24 de janeiro de 1967.

72 Uma das hipóteses para a feitura da Constituição é que ela limitaria o poder de Costa e Silva, este pertencente à linha dura (Barbosa, 2012, p. 87).

decreto instituidor do governo provisório. O conflito sobre a concessão administrativa mobilizou juristas experientes e reconhecidos que para tratar de contratos usaram arsenal jurídico que envolveu ditadura, legalidade e revoluções.

Nesse percurso, a ditadura militar utilizou um arsenal já existente, porém deslocando seu sentido de uma ato que perduraria até que houvesse uma constituinte, para um ato que representa o resultado constituinte, mesmo sem a existência de assembleia constituinte. O uso do ato institucional teve objetivo a legitimação política e jurídica, e mesmo com a estrutura presente no AI (1) de que seria o único, as mudanças políticas levaram à edição de mais dezesseis atos, demonstrando as alterações nos fundamentos e estruturas do ato institucional durante o regime ditatorial.

Ao apontar elementos da genealogia e usos do ato institucional pretende-se oferecer subsídios para que esta linha de pesquisa seja aprofundada, para compreender a relação entre normalidade e exceções em nossa história constitucional, tema que tem tido impulsos importantes, mas ainda há caminhos a serem trilhados.

## Referências

- Alves, M. H. M. (1989). *Estado e Oposição no Brasil (1964-1984)*. Vozes.
- Arquivo Nacional. (1972). *Correspondência de Luiz Viana Filho e discursos de Castelo Branco*. (BR AN, RIO RH.0.0.66). Disponível em: [http://sian.an.gov.br/sianex/Consulta/Pesquisa\\_Livre\\_Painel\\_Resultado.asp?v\\_CodReferencia\\_id=1197967&v\\_abas=2](http://sian.an.gov.br/sianex/Consulta/Pesquisa_Livre_Painel_Resultado.asp?v_CodReferencia_id=1197967&v_abas=2). Acesso em 28 dez. 2016.
- Barbosa, L. A. de A. (2012). *História Constitucional Brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964*. Câmara dos Deputados, Edições Câmara.
- Barcellos, D. S. F. de. (2009). *De Bacharel a Jurista: perfil dos artífices da codificação civil*. Trabalho apresentado à ILASSA29 Student Conference on Latin America. University of Texas, Houston. Disponível em: <http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/ilassa/2009/barcellos.pdf>. Acesso em 14 mai. 2017
- Barros, Robert. (2004). *Constitutionalism and dictatorship: Pinochet, the Junta, and the 1980 constitution*. Cambridge University Press.
- Betim, F. (2019). O que significou o AI-5 para o Brasil, segundo o historiador Carlos Fico. *El País*, 26 nov. 2019. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2019/11/26/politica/1574785901\\_729738.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/11/26/politica/1574785901_729738.html).
- Cavalcanti, T. B. (1966). *Do controle da constitucionalidade*. Forense.
- Chagas, C. (2014). *A ditadura militar e os golpes dentro do golpe 1964-1969: A história contada por jornais e jornalistas*. Editora Record.
- Castello Branco, C. (1964). Candidatura Dutra e fórmula Arinos para o expurgo. *Jornal do Brasil*. 09 abr. p. 4.
- Central Intelligence Agency (CIA). (1965) *Special Memorandum 29-65*. Subject: The Political Situation in Brazil: the meaning of the Second Institutional Act.

- Ciotola, M. (1997). *Os atos institucionais e o regime autoritário no Brasil*. Lumen Juris.
- D'Antonio Pires, M A. (2020). *Constitucionalismo e Exceção: Disputas conceituais na teoria da constituição durante o regime militar (1964- 1985)*. Dissertação, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo.
- Estado de São Paulo. (1946). *A posição da U.D.N. no momento político*. 3 de set. p. 4
- Estado de São Paulo. (1949). *Notícias do Rio: Punição de alunos da Faculdade de Direito de São Paulo*. 02 nov. p. 14. Disponível em: <http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19491102-22843-nac-0014-999-14not/tela/fullscreen>.
- Estado de São Paulo. (1952). *Deve o Prefeito ser Mantido no Exercício do Cargo até a Eleição e Posse do Novo Prefeito*. 23 nov. p.16. Disponível em: <http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19521123-23785-nac-0016-999-16-not>.
- Estado de São Paulo. (1960). *Cavalcanti Defende Ato Institucional*. 15 dez. p. 5.
- Estado de São Paulo. (1965). *Governadores dão apoio total*. 28 out. p. 1. Disponível em: <http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19651028-27770-nac-0001-999-1-not>. Acesso em 10 jul. 2014.
- Estado de São Paulo. (1965). *Juracy: reincidentes serão punidos*. 28 out. p. 1. Disponível em: <http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19651028-27770-nac-0001-999-1-not>. Acesso em 10 jul. 2014.
- Folha de São Paulo. (1964). *Juarez Tavora Conta à Câmara a História do Ato Institucional*. São Paulo, 9 abr. Disponível em: <http://acervo.folha.uol.com.br/fsp/1964/04/09/21>. Acesso em 03 jul 2014
- Folha de São Paulo. (1965). *País recebe tranquilo Ato Institucional n. 2*. 28 out. Capa. Disponível em: <http://acervo.folha.uol.com.br/fsp/1965/10/28/2/#>. Acesso em 31 out. 2016.
- Foucault, M. (1996). *A ordem do discurso*. Aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de dezembro de 1970. São Paulo: Edições Loyola.
- Gaspari, E. (2002). *A ditadura envergonhada*. Companhia das Letras.
- Grinberg, L. (2014). "O Estado Novo da UDN": memórias da vida política partidária na Coluna do Castello. *Acervo*, 27(1), 121-136.
- Jornal do Brasil. (1964). *Decisão Imediata*. Rio de Janeiro, 9 de abr. Ano LXXIV, n. 83.
- Kelsen, H. (1934) *A competência da assembleia nacional constituinte*. *Política: Revista de Direito Público, Legislação Social e Economia*. 1 (1), 34-43.
- Lamounier, B. (1988). *O Brasil autoritário revisitado: o impacto das eleições sobre a abertura*. In: STEPAN, Alfred (org.). *Democratizando o Brasil*. Paz e Terra.
- Marques, R. P. D. P (2011). *Repressão política e usos da constituição no governo Vargas (1935-1937): a segurança nacional e o combate ao comunismo*. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Faculdade de Direito.

- Masseno, N. (1934) O que significa, juridicamente, 'poder discricionário'. *Política: Revista de Direito Público, Legislação Social e Economia*, v. I, 87-103,
- Paixão, C. (2020). 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*, 1(1), 219-232.
- Paixão, C. (2012). A constituição em disputa: transição ou ruptura. *História do Direito e construção do Estado*. São Paulo: Quartier Latin.
- Paixão, C. (2014). Autonomia, democracia e poder constituinte: disputas conceituais na experiência constitucional brasileira (1964- 2014). *Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno*, v. 43, p. 415-460.
- Pereira, A. W. (2010). *Ditadura e repressão: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina*. Paz e Terra.
- Queiroz, R. M. R. (2015). Cinquenta anos de um conflito: o embate entre o ministro Ribeiro da Costa e o general Costa e Silva sobre a reforma do STF (1965). *Revista Direito GV*, 11, 323-342.
- Revista Brasileira de Estudos Políticos. (1964). Declaração, Prorrogação e Suspensão de Estado de Sítio, de 1891 a 6 de Outubro de 1963, 17, 199-210.
- Schmitt, C. (1968). *La dictadura: Desde los comienzos del pensamiento moderno de la soberanía hasta la lucha de clases proletaria*. Revista de Occidente.
- Silva, C. M. (1964a). O Ato Institucional e a elaboração legislativa. *Revista dos Tribunais*, 207, 7-17.
- Silva, C. M. (1964b). Seis meses de aplicação do ato institucional. *Revista de Direito Administrativo*, 78, 449-452.
- Viana Filho, L. (1975). *O governo Castelo Branco* (Vol. 1). Biblioteca do Exército.

## Acervos

Anais da Assembleia Nacional Constituinte 1934, 1937 e 1946.

Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC).

Hemeroteca Digital. Período 1890-1970.

Supremo Tribunal Federal.

Data de Recebimento: 22/09/2021

Data de Aprovação: 29/11/2021