



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

Captura Críptica: **direito, política, atualidade**

Revista Discente do Curso de Pós-Graduação em Direito
da Universidade Federal de Santa Catarina

Captura Críptica: direito, política, atualidade.
Revista Discente do CPGD/UFSC
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)
Centro de Ciências Jurídicas (CCJ)
Curso de Pós-Graduação em Direito (CPGD)
Campus Universitário Trindade
CEP: 88040-900. Caixa Postal n. 476.
Florianópolis, Santa Catarina – Brasil.

Expediente

Conselho Científico

Prof. Dr. Jesús Antonio de la Torre Rangel (Universidad de Aguascalientes - México)
Prof. Dr. Edgar Ardila Amaya (Universidad Nacional de Colombia)
Prof. Dr. Antonio Carlos Wolkmer (UFSC)
Prof^a Dr^a Jeanine Nicolazzi Phillippi (UFSC)
Prof. Dr. José Antônio Peres Gediel (UFPR)
Prof. Dr. José Roberto Vieira (UFPR)
Prof^a Dr^a Deisy de Freitas Lima Ventura (IRI-USP)
Prof. Dr. José Carlos Moreira da Silva Filho (UNISINOS)

Conselho Editorial

Ademar Pozzatti Júnior (CPGD-UFSC)
Carla Andrade Maricato (CPGD-UFSC)
Danilo dos Santos Almeida (CPGD-UFSC)
Felipe Heringer Roxo da Motta (CPGD-UFSC)
Francisco Pizzette Nunes (CPGD-UFSC)
Leilane Serratine Grubba (CPGD-UFSC)
Liliam Litsuko Huzioka (CPGD/UFSC)
Luana Renostro Heinen (CPGD-UFSC)
Lucas Machado Fagundes (CPGD-UFSC)
Marcia Cristina Puydinger De Fázio (CPGD-UFSC)
Matheus Almeida Caetano (CPGD-UFSC)
Moisés Alves Soares (CPGD-UFSC)
Renata Rodrigues Ramos (CPGD-UFSC)
Ricardo Miranda da Rosa (CPGD-UFSC)
Ricardo Prestes Pazello (CPGD-UFSC)
Vinícius Fialho Reis (CPGD-UFSC)
Vivian Caroline Koerbel Dombrowski (CPGD-UFSC)

Captura Crítica: direito política, atualidade. Revista Discente do Curso de Pós-Graduação em Direito. – n.2., v.2. (jan/jun. 2010) – Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina, 2010 –

Periodicidade Semestral

ISSN (Digital) 1984-6096

ISSN (Impresso) 2177-3432

1. Ciências Humanas – Periódicos. 2. Direito – Periódicos. Universidade Federal de Santa Catarina. Centro de Ciências Jurídicas. Curso de Pós-Graduação em Direito.

O movimento político-militar de 1964: institucionalização e paralelismo constitucional

*Mauricio Mesurini da Costa**

Resumo: O evento político inaugurado em 1964 é, sem sombra de dúvidas, um dos pontos mais importantes da história política moderna do Brasil. Inúmeros são os trabalhos que analisam esse evento do ponto de vista histórico, econômico, sociológico e político. No entanto, existe uma lacuna no que tange a trabalhos jurídicos envolvendo esse tema de vital importância para a compreensão da política no Brasil. O objetivo geral do trabalho será analisar o movimento político inaugurado no Brasil em 1964. Os objetivos específicos consistem em investigar as eventuais fases da revolução, o estatuto jurídico dos atos jurídicos revolucionários (atos institucionais) e a relação entre a Constituição de 1967, o ato institucional n.º 5 e a Emenda de 1969, como fundamentos jurídicos de um “paralelismo constitucional”. Uma Constituição para a normalidade política e outra para a anormalidade política.

Palavras-chave: Revolução de 1964; Atos institucionais, Ditadura militar.

Abstract: The political event inaugurated in 1964 is undoubtedly one of the most important facts in the modern political history of Brazil. Countless studies have analyzed this event from historical, economic, sociological and political points of view. However, there is a gap when it comes to legal work involving this issue of vital importance for the understanding of politics in Brazil. The overall objective of the work is to examine the political movement inaugurated in Brazil in 1964. The specific objectives are to investigate the possible stages of the revolution, the legal statute of legal revolutionary acts (institutional acts) and the relationship between the Constitution of 1967, the Institutional Act No. 5 and the Amendment of 1969 as legal foundations of a "constitutional parallelism". A Constitution for the political normality and other for the political abnormality.

Keywords: Revolution of 1964; Institutional acts; Military dictatorship.

* Mestre em Direito pela UFSC. Professor de Teoria Geral do Estado e Ciência Política e Direito Administrativo (FCJ/Joinville). Professor de História do Direito (SOCIESC/Joinville). Advogado.

1) Introdução

O evento político inaugurado em 1964 é, sem sombra de dúvidas, um dos pontos mais importantes da história política moderna do Brasil. Ademais, foi um evento que marcou substancialmente as instituições e o imaginário político e jurídico brasileiro. Desta forma, é de fundamental importância investigar esse movimento visando compreender sua mecânica.

O tema em apreço é de extrema relevância para o país, haja vista a importância em resgatar a última interrupção da democracia (“Revolução de 1964”) com o objetivo de compreender os mecanismos jurídicos que legitimaram um longo período de regime militar. O tema da “Revolução de 1964” abarca os sub-temas do poder político, da legalidade e da democracia, porquanto “pós-64” o poder político rompe com a legalidade concernente ao discurso oficial de manter a democracia que corria o risco de se “bolchevisar”.

O objetivo geral do trabalho será analisar o processo revolucionário inaugurado no Brasil em 1964. Os objetivos específicos consistem em investigar eventuais fases da revolução, o estatuto jurídico dos atos jurídicos revolucionários (atos institucionais) e a relação entre a Constituição de 1967 e o ato institucional n.º 5.

O problema de pesquisa será abordado a partir de três hipóteses:

- (a) A Revolução de 1964 passou por duas fases, uma *restauradora* (AI-1) e *outra instituidora (renovadora)* (AI-4, Carta de 1967, Decreto-lei 200/67);
- (b) Os Atos Institucionais foram concebidos como normas superiores do “direito revolucionário”. Dessa forma, o ordenamento jurídico passou a ser definido pelos atos de exceção;
- (c) Após o Ato Institucional número 5, o Brasil adquire dois sistemas constitucionais, um para a *normalidade jurídico-política* (Constituição de 1967), outro para a *anormalidade jurídico-política*.

2) Advertência metodológica

É forçoso registrar que esse trabalho não pretende inaugurar uma “caça às bruxas”. O objetivo dessa investigação é estritamente científico. Conforme

leciona António Manoel Hespanha, a pesquisa historiográfica do Direito deve partir de algumas posturas metodológicas.

Inicialmente, torna-se necessária a tomada de consciência de que o historiador está submisso ao presente, encontrando-se imerso na sua realidade e sujeito a (pré) juízos de toda ordem. Portanto, a história é criada a partir dos olhos do historiador, sendo assim, não há um conhecimento histórico objetivo.

Ademais, é necessário pré-compreender a história como um processo não linear e contínuo, mas marcado por rupturas. Dessa forma, o historiador deve respeitar a autonomia da história e libertar a história do presente. A história possui uma racionalidade que deve ser respeitada, pois os interesses de outrora eram diferentes dos de hoje. O agora não é melhor nem pior que o ontem, pois cada época é feita de luzes e trevas. Conforme Hespanha, o Direito pode ter uma continuidade textual, mas jamais semântica (HESPANHA, 2005, p. 21-34).

A partir dessas posturas, a historiografia jurídica tem que sair em busca dos sentidos originais e promover uma leitura densa das fontes. O trabalho historiográfico se transforma em um trabalho de restauração visando reencontrar o passado, recuperar a estranheza e não a familiaridade. O historiador deve pautar pela autonomia do passado, desconfiar das aparentes continuidades e resgatar a estranheza (HESPANHA, 2005, p. 69-70).

Por fim, fica desde já registrado que em nenhum momento se pretende acusar qualquer dos nomes doravante citados como “apoiadores” do regime militar e de eventuais abusos nos “porões”. Como mencionado, é um trabalho científico que procura compreender o movimento de 1964 e não apontar aqueles que foram favoráveis ou contrários ao período em enlevo.

3) O Regime jurídico dos atos institucionais

O poder político que “dormia” em sua potência é despertado pelo Ato Institucional nº 1 (09.04.1964). Daquele dia em diante o Brasil foi governado por atos de exceção denominados atos institucionais (atos revolucionários visando institucionalizar a revolução).

Iniciado o movimento de 1964, a revolução será a fonte material primária do direito, promovendo centralidade normativa em dois atos ¹: o ato institucional e o ato complementar. ²

O ato institucional consistia em “manifestações do poder constituinte originário. Criam, assim, a ordem jurídica sem estarem fundados nela. Na verdade, atos de outorga constitucional” (FERREIRA FILHO, 1984, p. 720). Os atos complementares “não são de natureza constitucional. Equivalem a leis complementares” (FERREIRA FILHO, 1984, p. 721). Os atos complementares eram atos expedidos via poder regulamentar, inclusive muitos acabavam figurando como verdadeiros regulamentos autônomos, inovando no ordenamento jurídico.

Segundo Meirelles, os atos institucionais e os atos complementares “adotados pelo governo Revolucionário de março de 1964”, representam “Emendas Constitucionais anômalas, por provirem de contingências político-militares que alteraram o processo normal de reforma da Constituição” (MEIRELLES, 1966, p. 186).

Denota-se que os atos institucionais tinham natureza jurídica de norma constitucional. Para Ferreira Filho, representavam manifestações do *poder constituinte originário* e, para Meirelles, representavam atos de mutação constitucional, ou seja, atos decorrentes do *poder constituinte derivado*.³

¹ Conforme Ramallete, a terminologia “ato” foi infeliz, tendo em vista sua proximidade ao Direito Administrativo, conseqüentemente, guarda certa distância em relação aos atos legislativos. (RAMALHETE, 1974, p. 100). Há que se questionar se realmente a terminologia foi infeliz ou foi proposital visando demonstrar que o regime político seria definido muito mais por uma burocracia administrativa legiferante do que pelo Poder Legislativo.

² Poder-se-ia questionar a legitimidade desses atos normativos revolucionários. Como será visto alhures, os atos em comento legitimam-se por si mesmos, pois são produtos do poder constituinte da nação, manifestado por meio do rompante revolucionário. Tal legitimidade também é afirmada pela efetividade dos atos na medida em que a força revolucionária garante sua aplicabilidade. Nesse sentido: “[...] quanto à formação do Direito pelas revoluções e apenas em uma certa medida, convenço-me de que ao menos nestas circunstâncias o Poder, desde que exercido com efetividade, é que legitima o Direito que surge das revoluções” (RAMALHETE, 1974, p. 97).

³ A concepção de Meirelles é equivocada. Não há como sustentar os atos institucionais como atos de reforma ou mutação constitucional, pois o fundamento político que os justifica (revolução) é completamente diverso do fundamento político da Constituição à época (1946). A noção de “emenda constitucional anômala” não possui fundamento jurídico-constitucional. As emendas constitucionais, como processos de mutação constitucional, decorrem da mesma fonte política (o poder constituinte), são manifestações do *poderconstituinte derivado de reforma*. Assim, as

4) As fases da revolução

Compulsando o regime jurídico inaugurado após a Revolução de 1964,⁴ é possível sustentar que a revolução passou por duas fases distintas: uma restauradora e outra instituidora ou renovadora.

Convém mencionar que as fases da revolução se alteram a partir da classe militar no poder. Inicialmente, a revolução foi conduzida pela classe militar dita “moderada”. Na segunda fase da revolução, a classe militar que passa a deter o poder político foi a conhecida “linha dura”.

Tal advertência é importante para retratar que as Forças Armadas não eram unânimes quanto aos objetivos da revolução. Por trás da revolução, há uma disputa de poder dentro da burocracia militar.

Por meio do AI-1, o movimento de 1964 foi justificado política e juridicamente como uma “autêntica revolução”. Foi utilizado esse mecanismo jurídico-político (Revolução), pois o principal inimigo - pelo menos o símbolo do inimigo -, era o próprio Presidente da República, o Sr. João Goulart.

Tal conclusão resta clara ao se analisar o manifesto do General Mourão Filho, da 4ª Região Militar (31.03.1964):

O senhor presidente da República, que ostensivamente se nega a cumprir seus deveres constitucionais, tornando-se, ele mesmo, chefe de governo comunista, não merece ser havido como guardião da Lei Magna e, portanto, a de ser afastado do poder de que abusa, para, de acordo com a lei, operar-se sua sucessão, mantida a ordem jurídica. (BONAVIDES; AMARAL 2009, p. 905)

emendas à Carta de 1946 deveriam decorrer do poder constituinte manifestado quando da edição dessa Carta, ou seja, deveriam seguir os procedimentos de emenda previstos na Constituição de 1946. Nada consta nessa Constituição a respeito de reforma constitucional por via de atos institucionais decorrentes de um poder revolucionário.

⁴ O tema do movimento de 1964 é complexo até quanto à sua data de eclosão. Alguns entendem que o movimento ocorreu no dia 31.03.1964, outros entendem, com ares jocosos, que ocorreu em 01.04.1964. É importante registrar que o objeto desse trabalho não é investigar a natureza política do movimento (se Revolução ou se Golpe de Estado). Diante disso, será utilizado, conforme a nomenclatura usada nos atos institucionais, o termo “Revolução”. Sobre as diferenças entre revolução e golpe de Estado, *vide* BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1974.

Para muitas fileiras militares, nomeadamente na doutrina da ESG, o que ocorria no Brasil naquela época era o estabelecimento das bases para uma revolução comunista.⁵

4.1) A Revolução restauradora-saneadora

A primeira fase da Revolução, conforme o preâmbulo do AI-1, tende a justificar um levante político revolucionário visando restaurar a democracia⁶ sob o iminente perigo da instauração de uma “ditadura do proletariado”.

⁵ [...]. Por duas vezes foi tentada a comunização do País e por duas vezes os brasileiros repudiaram tal tentativa, 1935 e 1964, sem falar nas experiências de guerrilhas urbana e rural dos anos sessenta e setenta. (In. Escola Superior de Guerra. **Complementos da Doutrina**, 1981, p. 150)

⁶ O tema da democracia não é nada tranqüilo, nomeadamente no Brasil. Muitos autores, entre eles Francisco Campos, acreditavam que a democracia de massa apenas seria possível por meio de um modelo social corporativista sob o controle de um Estado forte. Por trás do problema da democracia se encontra a recepção parcial do liberalismo (tanto econômico como político). Segundo o autor mineiro, “para o liberalismo, a doutrina do Estado era uma doutrina sem Estado”. O pensamento liberal reduzia o Estado a apenas um garante das liberdades individuais, um garante de que os indivíduos continuariam isolados cada um perseguindo seus interesses egoísticos. Portanto, no Estado liberal, os valores materiais e morais do Estado-Nação eram ignorados. A crítica mais ácida está no que respeita à “jaula de ferro” promovida pelo Estado liberal. O modelo liberal tomava os meios pelos fins e a “máquina liberal”, que foi construída para atingir o “ideal democrático” (O ideal democrático, para Campos, é o fim dos privilégios. Para ele, todos devem ter acesso “aos bens materiais e morais com que os progressos da civilização têm concorrido para tornar a vida humana mais agradável e melhor”), acabava se inchando e se tornando um fim em si mesmo. Assim, ao contrário de banir os privilégios, a burocracia democrática garantia os privilégios daqueles que se apropriavam do Estado perseguindo fins particulares (o Estado liberal inseriu corpos intermediários entre o povo e o Estado - partidos e grupos de pressão). O ideal democrático deveria ser alcançado independentemente dos meios propagados pelo Estado liberal (voto universal, sistema parlamentar, rotatividades dos cargos eletivos, etc). Por isso, Campos propunha um modelo democrático plebiscitário (aclamatório) a cargo de um líder carismático. Quanto à máquina democrática, ela estava incompatível com os ideais democráticos, a máquina deveria ser “quebrada”. Foi isso que as revoluções do século XX fizeram (isso ele fala se reportando à “revolução de 10.11.1937” – Carta de 37). Quanto ao liberalismo econômico, dizia o autor que esse modelo isolava os indivíduos (cada um perseguindo seus interesses egoísticos) e anulava a intervenção do Estado. A liberdade do liberalismo nada mais era do que a liberdade dos mais fortes em detrimento dos mais fracos e da Nação. O Estado reduzido a um mero garante das liberdades conduzia a uma anarquia político-social e esta gerava o perigo comunista. Era necessário neutralizar a anarquia liberal (baseada na falta de controle do Estado, a economia controlando a nação, o interesse individual acima do coletivo), por meio do corporativismo. Portanto, a única forma de neutralizar o liberalismo e evitar o comunismo seria por meio do

A Revolução de 1964 deve ser analisada a partir do momento histórico vivido no Brasil e no mundo.⁷ Naquela época, o mundo estava dividido em países capitalistas e países socialistas “comunistas”. Esse momento histórico foi de fundamental importância para justificar a Revolução. A “ditadura do proletariado”, uma das fases do processo revolucionário marxista, teria como objetivo desconstruir a infraestrutura e a superestrutura capitalista objetivando estabelecer as condições necessárias para o futuro modelo socialista (MARX; ENGELS, 1998, passim)

Dessa forma, a Revolução de 1964 foi tida como uma contra-revolução.⁸ Conforme Ferreira Filho:

Era claro, então, que o regime estabelecido pela Constituição de 1946 vivia seus últimos dias. Ou Goulart e seus aliados a violavam, para estabelecer uma ditadura socializante; ou os setores a ele hostis, para salvaguardar a democracia, tinham de violar a sua letra, ao menos. (FERREIRA FILHO, 1984, p. 14)⁹

Também, visando demonstrar a preocupação com a salvaguarda da democracia:

[...]. Com isso, os meios políticos tradicionais buscavam controlar o impulso revolucionário, mantendo-o em nível de mera intervenção corretiva, afastando pessoas sem alterar o regime. [...]. Prevaleceu entre as lideranças revolucionárias

corporativismo. Nesse sentido, *vide* CAMPOS, Francisco. **Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 1945; **O Estado Nacional**. Brasília: Senado Federal, 2001. Também sobre o problema da democracia no Brasil, *vide* FERREIRA, Filho. Manoel Gonçalves. **A democracia possível**. São Paulo: Saraiva, 1972.

⁷ Outrossim, é possível sustentar certa linha de continuidade entre a Revolução de 1930 e a de 1964. “Por caminhos profundos, após contestações e desvios, a revolução de 1930 findou desaguada em 1964; até mesmo com seus antigos tenentes, agora generais, os quais, na história da ideologia da estrutura do Poder, integram no Brasil a corrente da prevalência do poder central.” (RAMALHETE, 1974, p. 104)

⁸ Sobre a perspectiva filosófica do pensamento da contra-revolução, *vide* SCHMITT, Carl. **Teologia Política**. Trad. Elisete Antoniuk. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

⁹ É possível encontrar nesse trecho, não que o autor tenha querido isso, certa dose da teoria política de Maquiavel. A presença de um *dilema* (últimos dias da Carta de 1946 a sua inevitável violação) e a *necessità* (uma ação política guiada pelo resultado, independente de limites morais e jurídicos, pois era necessário agir para salvar a democracia, mesmo que esse agir violasse a Constituição) (AMES, 2002, p. 104-112).

a idéia de que era preciso realizar uma intervenção saneadora antes de se voltar ao processo político normal. Ademais, a gravidade da situação econômico-financeira, abalada pela infração, exigia medidas drásticas e forçosamente impopulares que só podiam ser tomadas por um governo forte. [...] a depuração indispensável para assegurar o bom funcionamento das instituições democráticas. Ou seja, a ala militar, nessa época liderada pelo Mal. Castello Branco, eleito Presidente pelo Congresso, que concebia e concebe a missão política das Forças Armadas como excepcional, esporádica, profunda e radical, mas breve, como uma operação cirúrgica. (FERREIRA FILHO, 1984, p. 16-17)

Visando “salvar a democracia”, a Revolução adquire vida e é inaugurada, juridicamente, pelo Ato Institucional n.º 1, que inclusive torna vago o cargo de Presidente da República. 10 Seguem abaixo alguns excertos desse ato onde consta que a Revolução tinha como objetivo inicial restaurar a democracia brasileira.

Inicialmente, nota-se que a preocupação era conjugar os conceitos de Nação, Revolução e Poder constituinte.

O que houve e continuará a haver neste momento, não só no espírito e no comportamento das classes armadas, como na opinião pública nacional, é uma autêntica revolução. [...]. A revolução se distingue de outros movimentos armados pelo fato de que nela se traduz não o interesse e a vontade de um grupo, mas o interesse e a vontade da Nação. [...]. A revolução vitoriosa se investe no exercício do Poder Constitucional. Êste se manifesta pela eleição popular ou pela revolução. Esta é a forma mais expressiva e mais radical do Poder Constituinte. Assim, a revolução vitoriosa, como o Poder Constituinte, se legitima por si mesma. Ela destitui o govêrno anterior e tem a capacidade de constituir o nôvo govêrno. Nela se contém a fôrça limitada pela normativa, inerente ao Poder Constituinte. Ela edita normas jurídicas, sem que nisto seja normatividade emitida pela anterior à sua vitória. Os Chefes da revolução vitoriosa, graças à ação das Fôrças Armadas e o apoio inequívoco da Nação, representam o Povo e em seu nome exercem o Poder Constituinte, de que o povo é o único titular. (Preâmbulo AI-1)

¹⁰ Atribui-se ao jurista mineiro Francisco Campos a redação de dito ato institucional (RAMALHETE, 1974, p. 100).

Houve a preocupação em definir o movimento como uma autêntica revolução com apoio da nação.¹¹ O recurso à nação possui alto grau de legitimação, ficando também evidente que a Revolução encarna o poder constituinte originário – “legitima-se por si mesma” - e doravante será a principal fonte material do Direito, não respeitando qualquer limite.

Conforme Sieyès, “uma nação nunca sai do estado de natureza” (1997, p. 96).¹²

O preâmbulo do AI-2 afirma que a Revolução não tinha se exaurido com o AI-1, pois estaria viva enquanto fosse necessária.¹³

O objetivo restaurador da Revolução aparece quando se afirma no AI-1 que a Revolução procura “salvar” o país de um governo voltado à “bolchevização”, bem como restaurar a ordem econômica e financeira nacional saneando o bolsão comunista impregnado na cúpula do governo federal. Ademais, o objetivo restaurador ou saneador configura-se pela manutenção da Carta de 1946.¹⁴

Os processos constitucionais não funcionaram para destituir o govêrno, que deliberadamente se dispunha a bolchevizar o País. [...] para demonstrar que não

¹¹ Também na doutrina da ESG é possível encontrar a Nação como a responsável pela luta contra-revolucionária (ação-resposta) e as Forças Armadas apenas como um dos elementos dessa luta, episodicamente o mais importante. (*In*. Escola Superior de Guerra. **Complementos da Doutrina**, 1981, p. 157)

¹² É possível extrair da análise do texto do preâmbulo do AI-1 muitos elementos do pensamento do Abade Sieyès. Nesse sentido, seguem alguns excertos visando proporcionar tal comparação. “A nação existe antes de tudo, ela é a origem de tudo [...]. A Constituição não é obra do poder constituído, mas do poder constituinte. [...]. A nação é tudo o que ela pode ser somente pelo que ela é. [...] A vontade nacional, ao contrário, só precisa de sua realidade para ser sempre legal: ela é a origem de toda legalidade. Não só uma nação não está submetida a uma Constituição, como ela não pode estar, ela não deve estar [...]. Uma nação nunca sai do estado de natureza e, em meio a tantos perigos, todas as maneiras possíveis de expressar sua vontade nunca são demais. Repetindo: uma nação é independente de qualquer formalização positiva, basta que sua vontade apareça para que todo o direito político cesse, como se estivesse diante da fonte e do mestre supremo de todo o direito positivo.” (SIEYÈS, 1997, p. 94-96)

¹³ “Não se disse que a revolução foi, mas que é e continuará. Assim o seu Poder Constituinte não se exauriu, tanto é ele próprio do processo revolucionário, que tem de ser dinâmico para atingir os seus objetivos. [...] o poder institucionalizante de que a revolução é dotada para fazer vingar os princípios em nome dos quais a Nação se levantou contra a situação anterior.”

¹⁴ O fato de manter a Carta de 1946 demonstra que ela estava vigente, ainda, por uma concessão do poder revolucionário, deixando claro que quem concede, pode retirar.

pretendemos radicalizar o processo revolucionário, decidimos manter a Constituição de 1946, limitando-nos a modificá-la, apenas, na parte relativa aos poderes do Presidente da República, a fim de que este possa cumprir a missão de restaurar no Brasil a ordem econômica e financeira e tomar as urgentes medidas destinadas a drenar o bolsão comunista, cuja purulência já se havia infiltrado não só na cúpula do governo, como nas suas dependências administrativas.”
(Preâmbulo AI-1)

Também com o objetivo de demonstrar o caráter “cirúrgico” da Revolução, o Congresso Nacional é mantido, deixando-se bem claro que a Revolução se legitimava no poder constituinte da Nação e não no Congresso Nacional. Este é que ainda estava funcionando por uma concessão da Revolução. A idéia inicial era afastar pessoas e manter o regime democrático.

Para reduzir ainda mais os plenos poderes de que se acha investida a revolução vitoriosa, resolvemos, igualmente, manter o Congresso Nacional, com as reservas relativas aos poderes, constantes do presente ato Institucional. Fica, assim, bem claro que 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. **(Preâmbulo AI-1)**

Diante dos excertos acima, conclui-se que, juridicamente falando, o movimento de 1964 foi justificado como uma Revolução - guiada pelos militares,¹⁵ porém legitimada pelo poder constituinte da nação -, visando destituir um governo “comunista” que ameaçava as instituições democráticas e morais, a economia e a imagem internacional do Brasil.

¹⁵ A história da república brasileira quase que se confunde com a história dos militares. É possível sustentar a existência, no Brasil, de uma “república militarizada”, pois os militares foram fundamentais na proclamação da república, na “Revolução de 1930” (para reconstruir a República), no movimento de 1937 (onde se instala o chamado “Estado Novo” como um governo civil autoritário apoiado pelos militares), na restauração da democracia em 1945 e no movimento de 1964 (onde se instala um regime político a cargo de uma técnico-burocracia militar). Nesse sentido *vide* BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. 4.ed. Brasília: OAB Editora, 2002.

4.2) A Revolução restauradora-instituidora

A faceta renovadora da Revolução de 1964 se inicia claramente após o AI-4, mas já no AI-1 é possível encontrar certos vestígios de que a Revolução apenas estava se iniciando.¹⁶

Tal fase *instituidora (renovadora)* fica clara no discurso de Castelo Branco na Escola Superior de Guerra:

Com uma Constituição vulnerável a qualquer tipo de crise (1946) [...] a Nação vinha a muito inquietada entre as alternativas inelutáveis da anarquia e da ditadura. E a revolução eliminou uma e evitou a outra. Por que não se completar agora a institucionalização da Revolução? (FERREIRA FILHO, 1984, p. 20)

A Revolução tinha evitado a “anarquia” gerada pelo governo Jango e a conseqüente instauração da “ditadura do proletariado”, mas apenas isso não bastava. A fala de Castelo Branco é emblemática ao afirmar que a Carta de 1946 já não servia para o país,¹⁷ tornando-se necessária uma nova ordem constitucional que institucionalizasse os ideais da “revolução vitoriosa”.¹⁸

¹⁶ “O Ato Institucional que é hoje editado pelos Comandantes em Chefe do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, em nome da revolução que se tornou vitoriosa com o apoio da Nação, na sua quase totalidade, destina-se a assegurar ao nôvo govêrno a ser instituído os meios indispensáveis à obra da **reconstrução** econômica, financeira, política e moral do Brasil, de maneira a poder enfrentar, de modo direto e imediato, os graves e urgentes problemas de que depende a restauração da ordem interna e do prestígio internacional da nossa Pátria”. Grifo acrescentado

¹⁷ Tal afirmação deságua no interessante debate envolvendo força normativa da constituição e alterações político-sociais. No momento histórico analisado, os “fatores reais do poder” venceram a “folha de papel”. Nesse sentido, *vide* LASSALLE, Ferdinand. **O que é uma Constituição**. Trad. Hiltomar Martins Oliveira: Belo Horizonte, Ed. Líder, 2004.

¹⁸ É possível sustentar, na linha de Carl Schmitt, que após o AI-4 dá-se início a uma ditadura soberana. “A ditadura soberana vê na ordem real existente a situação a eliminar pela sua ação. Não suspende uma Constituição existente às custas de um direito fundamentado nela e, portanto, constitucional, mas aspira a criar uma situação que possibilite uma nova Constituição, a qual considerará a verdadeira. Como conseqüência não apela para uma Constituição existente, mas para aquela que vai implantar. [...] A ditadura soberana evoca o poder constituinte, que não pode ser anulado por nenhuma Constituição contrária”. (SCHMITT, 1986, p. 171;172)

Sendo assim, o AI-4 abre as portas para a nova fase da Revolução convocando uma “constituinte congressual”.¹⁹

Convocação do Congresso Nacional para discussão, votação e promulgação do Projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República. CONSIDERANDO que a Constituição federal de 1946, além de haver recebido numerosas emendas, já não atende às exigências nacionais; CONSIDERANDO que se tornou imperioso dar ao País uma Constituição que, além de uniforme e harmônica, represente a institucionalização dos ideais e princípios da Revolução; CONSIDERANDO que somente uma nova Constituição poderá assegurar a continuidade da obra revolucionária”; [...]. **(Preâmbulo AI-4)**

A Carta de 1967 tinha como premissa política a idéia de que a única forma de cumprir com os objetivos da “revolução vitoriosa” seria por meio de um governo autoritário e centralizador, ou seja, o resgate de um conceito comum no pensamento político brasileiro: “autoritarismo instrumental”. Suas características básicas eram: 1. Centralização política na União; 2. Praticamente esvaziava a autonomia dos Estados, conforme Buzaid um “federalismo de integração”; 3. Centralização no Executivo, inclusive com poderes legiferantes formando uma tecnocracia legiferante; 4. Legislativo: um órgão de controle e não de governo (que a partir de 1969 nem de controle será mais).²⁰ 5. Um presidencialismo no qual o Presidente era eleito por um colégio eleitoral (art. 76) e o colégio era composto por membros do Congresso Nacional e delegados das assembléias estaduais.²¹

¹⁹ Por que uma nova Constituição? É possível elencar os seguintes motivos: 1. Questão política: Institucionalizar os ideais da “revolução vitoriosa”. “Normalizar a vida política”; Questão internacional: Constitucionalizar o país tendo e vista a imagem do Brasil “lá fora”. Uma Carta promulgada; Questão econômica: Não é bom para o país, principalmente economicamente, estar em revolução. Uma Carta traz estabilidade política e segurança jurídica, condições vitais para a economia; Questão administrativa: em 25 de fevereiro de 1967 é expedido o Decreto-lei 200 que organiza a administração pública federal e estabelece diretrizes para a reforma administrativa (concepção de uma nova estrutura burocrática).

²⁰ Essa visão do Poder Legislativo como um órgão apenas de controle também pode ser encontrada em Ferreira Filho (1972, p. 98 ss).

²¹ Essa concepção também é muito próxima daquela defendida por Ferreira Filho (1972, p. 80-96).

Outrossim, demonstrando a faceta renovadora ou instituidora dessa fase, logo após a Carta de 1967, é expedido o Decreto-lei 200/67 em que consta a total reestruturação da burocracia administrativa federal. Tal reforma administrativa consagra um novo modelo voltado ao fortalecimento da Administração Pública indireta, bem como a uma nova racionalidade burocrática mais próxima dos mecanismos de gestão da esfera privada.²²

Ferreira Filho entende que a Revolução de 1964 passou por duas fases distintas. Originalmente restauradora (AI-1) e posteriormente renovadora (Atos institucionais 2 e 3, nomeadamente com o AI-4) (1972, *passim*). A nova fase decorre de segmentos militares contrários à intervenção “cirúrgica”, que acreditavam na missão política das Forças Armadas, de matriz positivista, destinada a guiar o país à grandeza (progresso) por meio do desenvolvimento da ordem.²³ Essa concepção será de fundamental importância para a formação da tecno-burocracia militar.

As revoluções, ao se aparelharem do poder político central, partem para a concepção de um direito transitório iniciando um processo de ruptura com a ordem jurídica anterior visando à construção de uma nova ordem (RAMALHETE, 1974, p. 98). Esse mecanismo, no caso da Revolução de 1964, começa apenas com o AI-4 quando este ato declara a insuficiência da Carta anterior e a necessidade de uma nova Constituição. Não obstante, como já mencionado, é possível extrair já no AI-1 certa “vontade” de instituir um novo modelo.

²² Sobre o Decreto-lei 200, vide PESSOA, Robertônio Santos. Constitucionalismo, Estado e direito administrativo no Brasil. In. **Interesse Público**. ano 11, n.º 53. Jan/fev 2009. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 151-180.

²³ O positivismo comtiano, ainda no Império, encontrou nas forças armadas o espaço adequado para o seu desenvolvimento. As idéias positivistas impulsionaram a proclamação da República, pois o positivismo científico exigia das instituições políticas uma racionalidade que não se compatibilizava com o arcaísmo imperial. Segundo Comte, o modelo monárquico-militar é próprio do espírito teológico. No espírito positivo o poder político e espiritual estaria nas mãos dos sábios e cientistas e o poder material (econômico) nas mãos dos industriais. A centralidade nos sábios e cientistas teve grande influência para formar o imaginário tecnocrático das forças armadas. Nesse sentido *vide* BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. 4.ed. Brasília: OAB Editora, 2002.

5) Paralelismo constitucional

A Constituição é promulgada em 24 de janeiro de 1967. Porém, a “chama do poder constituinte revolucionário” não tinha se apagado. O poder jamais desaparece em sua potência. Em 13 de dezembro de 1968 é editado o Ato Institucional n.º 5²⁴ que altera em parte a Carta de 1967, surgindo no Brasil uma situação jurídica sem precedentes: um paralelismo constitucional.²⁵

As razões formais do AI-5 constam de seu preâmbulo:

CONSIDERANDO que a Revolução brasileira de 31 de março de 1964 teve, conforme decorre dos Atos com os quais se institucionalizou, fundamentos e propósitos que visavam a dar ao País um regime que, atendendo às exigências de um sistema jurídico e político, assegurasse autêntica ordem democrática, baseada na liberdade, no respeito à dignidade da pessoa humana, no combate à subversão e às ideologias contrárias às tradições de nosso povo, na luta contra a corrupção,” [...]. “CONSIDERANDO que, assim, se torna imperiosa a adoção de medidas que impeçam sejam frustrados os ideais superiores da Revolução, preservando a ordem, a segurança, a tranqüilidade, o desenvolvimento econômico e cultural e a harmonia política e social do País comprometidos por processos subversivos e de guerra revolucionária”; [...] CONSIDERANDO que todos esses fatos perturbadores da ordem são contrários aos ideais e à consolidação do Movimento de março de 1964, obrigando os que por ele se responsabilizaram e juraram defendê-lo, a adotarem as providências necessárias, que evitem sua destruição [...].

O AI-5 trazia vários dispositivos contrários à Carta de 1967 e explicitamente manteve e modificou a Constituição. Nesse sentido: “Art 1º -

²⁴ Vigente até 1978.

²⁵ Existem vários argumentos para a edição do AI-5, no entanto, esse não é o objetivo do trabalho. Porém, podem-se indicar alguns motivos: movimentos contra o regime militar; passeata dos 100 mil (26.06.1968); guerra revolucionária (MR-8, seqüestros de embaixadores); discurso do deputado federal Marcio Moreira Alves (“injurioso para com as Forças Armadas”).

São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições estaduais, com as modificações constantes deste Ato Institucional”.²⁶

O fato de manter a Carta de 1967 não deve ser visto de maneira ingênua. Quando diz que *mantémi*, retrata que a Constituição ainda estava em vigência apenas e tão somente porque o AI-5 assim referendou, demonstrando que a vigência da Carta de 1967 era uma concessão do AI-5 e lembrando que os atos institucionais tinham natureza jurídica de norma constitucional originária e em alguns casos eram superiores normativamente à Constituição. Na prática, o fundamento de validade da Constituição de 1967 residia no AI-5.

Em 17.10.1969, com base no Art. 1º, § 2º do AI-5, a Junta Militar que governava o país naquela época (Comando da Marinha, Exército e Aeronáutica), resolve emendar a Constituição de 1967. É “promulgada” a Emenda Constitucional de 1969.²⁷

²⁶ Art 2º - O Presidente da República poderá decretar o recesso do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas e das Câmaras de Vereadores, por Ato Complementar, em estado de sitio ou fora dele, só voltando os mesmos a funcionar quando convocados pelo Presidente da República. § 1º - Decretado o recesso parlamentar, o Poder Executivo correspondente fica autorizado a legislar em todas as matérias e exercer as atribuições previstas nas Constituições ou na Lei Orgânica dos Municípios. Art 3º - O Presidente da República, no interesse nacional, poderá decretar a intervenção nos Estados e Municípios, sem as limitações previstas na Constituição. Art 4º - No interesse de preservar a Revolução, o Presidente da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, e sem as limitações previstas na Constituição, poderá suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais. Art 6º - Ficam suspensas as garantias constitucionais ou legais de: vitaliciedade, inamovibilidade e estabilidade, bem como a de exercício em funções por prazo certo. § 1º - O Presidente da República poderá mediante decreto, demitir, remover, aposentar ou pôr em disponibilidade quaisquer titulares das garantias referidas neste artigo. Art 7º - O Presidente da República, em qualquer dos casos previstos na Constituição, poderá decretar o estado de sítio e prorrogá-lo, fixando o respectivo prazo. Art 10 - Fica suspensa a garantia de habeas corpus, nos casos de crimes políticos, contra a segurança nacional, a ordem econômica e social e a economia popular. Art 11 - Excluem-se de qualquer apreciação judicial todos os atos praticados de acordo com este Ato institucional e seus Atos Complementares, bem como os respectivos efeitos.

²⁷ Segundo o AI-5 (art. 2º, § 1º), caso o Legislativo estivesse em recesso, o Executivo poderia legislar sobre toda e qualquer matéria de competência da União. Uma das competências da União era emendar a Constituição. Com base no artigo 2º do AI-5, é decretado o Ato Complementar (na mesma data do AI-5, 13.12.1968), colocando o Congresso Nacional em recesso. Assim nasce a Emenda de 1969 que alguns autores entendem como outra Constituição.

Conforme Ferreira Filho, “quase nada se conhece a respeito da elaboração dessa Emenda”. (FERREIRA FILHO. 1984, p. 33). No entanto, é possível sustentar, entre outros motivos, que ela tinha as seguintes funções.

Função Simbólica: não revoga a Carta de 1967, mas mostra que os militares, se quisessem, poderiam fazê-lo. Uma demonstração de força.

Função Política: ao reconhecer o AI-5 afirma que o “poder constituinte da revolução vitoriosa” não se exauriu. Também, mantém a vigência da principal norma de combate ao “inimigo”.

Função Jurídica: Havia, à época, uma discussão sobre eventual antinomia normativa entre a Carta de 1967 e os atos institucionais.²⁸ A Emenda de 1969 afirma a vigência da Carta de 1967, bem como do AI-5 e demais atos institucionais.²⁹ Assim sendo, quando a emenda constitucional recepcionou o AI-5 (que tinha natureza constitucional), acabou por gerar um paralelismo constitucional: uma Constituição para a **normalidade política** e uma para a **anormalidade política**.

A Revolução de 1964 trouxe um fato curioso à história das revoluções brasileiras. O Direito transitório da revolução sobreviveu à implantação da nova ordem jurídica, coexistindo com ela e em alguns momentos a ela se sobrepondo (RAMALHETE, 1974, p. 104).

²⁸ Tal situação pode ser constatada no artigo publicado em setembro de 1968 (ou seja, antes da edição do AI-5), onde o autor questiona o regime constitucional da época confrontando a Constituição de 1967 e os atos institucionais. “[...] de duas uma: ou esta Nação reingressou no leito da Constituição, no império da legalidade, ou nele não ingressou. Se ingressou, as medidas excepcionais não prevalecem, porque seria ofensa à própria cultura jurídica do País admiti-lo. Se não entrou, então a situação é diferente. Falemos na linguagem clara, não digamos que o País se encontra em regime constitucional. Tenhamos a firmeza de proclamar que subsiste o regime discricionário. Não é possível pretender estabelecer a convivência ou a existência simultânea do regime constitucional, internamente traduzido numa Constituição nova, e a manutenção de atos discricionários baixados, por seus fundamentos e por sua natureza, para uma fase de transição. [...] Não é verdade que a Constituição haja consagrado, explícita ou implicitamente, as normas dos atos institucionais e complementares, para que estes, como tais, subsistam.” (MARINHO, 1968, p. 179-180)

²⁹ Emenda constitucional de 1969. Art. 182. Continuam em vigor o Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, e os demais Atos posteriormente baixados. Parágrafo único. O Presidente da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, poderá decretar a cessação da vigência de qualquer desses Atos ou dos seus dispositivos que forem considerados desnecessários.

Tal paralelismo constatado aqui a partir da legislação vigente à época, também pode ser encontrado na doutrina jurídica.

Ferreira Filho, em sua obra *A democracia possível* (1972), discorre sobre a inadequação das cláusulas de estabilização constitucional (Estado de Sítio) para conter a moderna “guerra revolucionária”.³⁰ Para tanto, visando resguardar o Estado de Direito, propõe a criação de uma legalidade especial.³¹

Segundo o autor, o sistema de direitos individuais pressupõe normalidade política e social. É próprio do pensamento liberal que, em circunstâncias extraordinárias, os meios normais de contenção e manutenção da ordem sejam insuficientes, tornando-se necessária a criação de meios jurídicos extraordinários. Por isso, as Cartas previam uma legalidade de exceção (Estado de sítio). No entanto, essa legalidade de exceção era incapaz de conter a guerra revolucionária, identificada pelo autor como uma *contestação* ilegítima e violenta contra a democracia. (FERREIRA FILHO, 1972, p. 70-71)

A tradicional legalidade de exceção (Estado de sítio) fora concebida para conter a *guerra interna* e não a *guerra revolucionária*, esta última, subversiva, universal e permanente.³²

³⁰ Esta concepção de guerra revolucionária foi recepcionada e divulgada no Brasil por meio da Escola Superior de Guerra (ESG). Segundo a doutrina da ESG, após a 1ª Guerra Mundial, os soviéticos criaram o Movimento Comunista Internacional (MCI) visando levar ao mundo a revolução socialista teorizada por Lênin, Marx e Engels. Dessa forma, surgia no mundo uma nova modalidade de guerra, com inéditos meios ideológicos e militares. Essa guerra revolucionária, segundo a doutrina da ESG, teria dois objetivos: destruir a ordem vigente e construir uma nova ordem. As características de novo movimento político poderiam variar em cada país, mas existiam aspectos comuns: (a) subversiva: destruir princípios e valores morais que não fossem úteis ao comunismo, provocar a indisciplina e a quebra da hierarquia; (b) universal: espalhar-se em países não comunistas e manter-se nos países “conquistados”; (c) permanente: “[...] a revolução socialista é permanente até atingir o comunismo.” (Trotsky); (d) psicológica: por basear-se nas massas, procura conquistar a mente das pessoas usando de inúmeras técnicas, entre elas, os meios de comunicação e a infiltração em escolas e fabricas; (d) total: conquistar o sujeito em todos os âmbitos na vida, espiritualmente, materialmente e até fisicamente. (*In*. Escola Superior de Guerra. **Complementos da Doutrina**, 1981, p. 148;151-153)

³¹ Impende deixar registrado que em nenhum momento estamos levantando qualquer relação entre o jurista Manoel Gonçalves Ferreira Filho e o famigerado Ato institucional n.º 5. Inclusive, a proposta de legalidade especial de Ferreira Filho possuía instrumentos garantistas que o AI-5 expressamente proibia (apreciação judicial).

³² Note que as características da guerra revolucionária são antagônicas às características do Estado de sítio, pois este deve ser limitado no tempo e no espaço.

No entanto, na prática, diz o autor que alguns governos, para conter a guerra revolucionária, ante a inadequação do estado de sítio, optavam por medidas ilegais. Assim, o Estado passava a se tornar, também, um “fora da lei”, paradoxalmente, para manter a lei. Tal comportamento estatal, segundo o autor, seria inconcebível em um Estado de Direito.

Outros governos insistiam na legalidade do Estado de sítio, restringindo os direitos individuais de todos. Tal estratégia seria injusta e inadequada. *Injusta* porque a guerra revolucionária era produto de uma minoria. *Inadequada* pois cerceava a maioria, isso poderia fazer com que ela fosse cooptada pela minoria revolucionária, causando hostilidade pelo governo e simpatia pelos revolucionários, justificando a violência pela violência. (FERREIRA FILHO, 1972, p. 74)

Diante desse impasse e para manter o espírito do Estado de Direito, Ferreira Filho propunha uma legalidade especial para os casos de anormalidade política, ou seja, para os suspeitos de guerra revolucionária *estatuto de combate à subversão*. Um sistema jurídico especial, que derogasse o sistema geral ao caso concreto, absorvendo apenas “aqueles que fossem fundada e razoavelmente suspeitos de atividade revolucionária, onde quer que estivessem.” (FERREIRA FILHO, 1972, p. 75)

Para o autor, a decisão sobre o suspeito recairia em altas autoridades, responsáveis em caso de abuso. Denota-se que a decisão consistia em um *ato administrativo*.³³ Essas autoridades deveriam justificar perante o judiciário a

³³ Segundo Hely Lopes Meirelles, o “Ato administrativo é toda manifestação de vontade da Administração Pública, que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria”. Os atos administrativos se diferenciam dos atos civis privados tendo em vista sua inerente finalidade pública. Um dos pontos de maior relevância dos atos administrativos concerne ao mérito administrativo. “O conceito de mérito administrativo é de difícil fixação, mas poderá ser assinalada a sua presença toda vez que a Administração tiver a faculdade de decidir e atuar por considerações de ordem política, desvinculada de critérios jurídicos. [...] se substancia, portanto, na valoração dos motivos e na escolha do objeto do ato, feitas pela Administração incumbida de sua prática, quando autorizada a decidir sobre a conveniência, oportunidade e justiça do ato a realizar”. O mérito administrativo é um elemento presente apenas nos chamados atos administrativos discricionários. Segundo o autor, em tais atos “[...] desde que a lei confia à Administração a escolha e valoração dos motivos e do objeto, não cabe ao judiciário rever os critérios adotados pelo administrador, porque não há padrões de legalidade para aferir essa atuação.” (1966, p. 154; 160-161) Os atos administrativos, ao contrário dos atos privados,

“razoabilidade da aplicação do estatuto de combate à subversão, em casa caso, sofrendo, se abusiva a aplicação, a punição merecida.” (FERREIRA FILHO, 1972, p. 75)

Visando garantir o Estado de Direito, o autor propunha um dispositivo de controle judicial do ato administrativo que determinava a aplicação do “*estatuto de combate à subversão*”.³⁴ No caso de suspeitos (prisão provisória), a prisão deveria ser comunicada ao juiz para apreciar a legalidade. A eventual manutenção da prisão, com o aval do judiciário, só poderia ocorrer se demonstrada com provas mais concretas a atividade subversiva (FERREIRA FILHO, 1972, p. 75-76).

Ao contrário do teorizado por Ferreira Filho, é importante mencionar que o AI-5 expressamente afastava a apreciação judicial (art. 11) e impedia a impetração de *habeas corpus* em face de prisões com fundamento naquele ato institucional. Sob a égide do AI-5, a prisão do inimigo era uma prisão de natureza policial, sem apreciação judicial.

Do ponto de vista jurídico, o AI-5 – como todo ato institucional tinha uma estatura normativa de natureza constitucional originária – vige como uma

possuem os atributos de presunção de legitimidade, auto-executoriedade e imperatividade tendo em vista a presença do interesse público.

³⁴ Convém traçar algumas breves considerações sobre o controle judicial do ato administrativo discricionário. Como visto, o ato de enquadramento do suspeito ao “estatuto da subversão” poderia consistir em um ato administrativo preponderantemente discricionário tendo em vista a valoração dos *motivos* e a escolha do *objeto*, ou seja, a avaliação dos dados que levariam a suspeita de que determinado cidadão era um “subversivo” e o conseqüente ato que seria sua prisão especial. Portanto, o controle judicial, tendo em vista ampla doutrina e jurisprudência administrativista à época, avaliaria os elementos competência, forma e finalidade. No que tange aos motivos e objeto, a análise judicial se restringiria apenas à verificação da adequação legal, não podendo o juiz analisar o *mérito administrativo*. Nesse sentido: “[...] não vemos como possa o Judiciário substituir a Administração no juízo político da conveniência, oportunidade e razoabilidade da medida administrativa, para graduar penas e reduzir multas impostas pelo Executivo dentro dos limites legais. [...] O que não se concebe, no direito público, é que o Judiciário as considere ‘injustas’, ‘desarrazoadas’ ou ‘excessivas’, e por critérios meramente pessoais e subjetivos se permita a reduzi-las discricionariamente ao que lhe parece ‘justo’, ‘razoável’ ou ‘normal’ [...]” (MEIRELLES, 1966, p. 224). Os atos administrativos discricionários são equiparados aos atos políticos, ou atos com fundamentos políticos. Esses fundamentos são entendidos como “*considerações hauridas na conjuntura econômica, financeira, social, partidária, militar, ocorrentes no momento*”, sendo assim, não seria permitido ao Judiciário adentrar nesses “fundamentos políticos” informadores do ato administrativo. (MEIRELLES, 1966, p. 152)

Constituição paralela à Carta de 1967. Juridicamente, o AI-5 figurava como uma *norma constitucional especial*, derogando a Constituição de 1967 em determinadas circunstâncias. O AI-5 representava uma Carta voltada à anormalidade – e os direitos individuais não se compatibilizam com o anormal – um canal jurídico aberto para absorver o “inimigo”.³⁵ Simbolicamente, funcionava como uma “espada de Dâmocles” sob a cabeça dos cidadãos.

6) Conclusão

O singelo objetivo deste trabalho foi trazer à tona um debate que precisa ser inserido na academia jurídica brasileira. A partir do problema levantado, é possível afirmar as hipóteses iniciais.

Os atos institucionais foram concebidos com normas superiores decorrentes do poder constituinte originário revolucionário. Portanto, normas de natureza constitucional.

A Revolução de 1964 passou por uma primeira fase *saneadora-restauradora* (AI-1 e AI-2); uma contra-revolução visando manter a Carta de 1946 e seu modelo democrático que estava em perigo por força do comunismo.

Após, passou por uma nova fase *renovadora-instituidora* (pós 1966, com o AI-4). O objetivo foi além do inicial de 1964. Com o AI-4 é reaberto o processo revolucionário visando à fundação de um novo modelo de democracia e de uma nova burocracia (Dec-Lei 200/67).

Essas diferentes fases inseridas no processo revolucionário demonstram a imprevisibilidade das revoluções, pois condicionadas pelos fatos. A revolução é, por excelência, o movimento que desperta o poder; uma vez desperto, é impossível saber para onde ele seguirá. Daí a máxima de que é possível saber como uma revolução começa, mas jamais como ela termina.³⁶

³⁵ O inimigo era todo aquele que se colocasse como um empecilho à institucionalização dos ideais da “revolução vitoriosa”.

³⁶ “[...] frequentemente, uma revolução é precipitada e conduzida pelos fatos. [...] tudo caminha impulsionado por fatores irresistíveis, os quais condicionam os seus agentes, como atores do seu tempo. Por isso mesmo, no mais das vezes, eles são guiados pelos ventos da história.” (RAMALHETE, 1974, p. 105)

Ante a incapacidade da Carta de 1967 em fundar um governo forte para conter a ameaça à unidade política e à ordem social democrática, ou seja, ante a inépcia da Constituição de 1967 em institucionalizar os ideais de revolução frente aos levantes sociais contra o regime militar, é expedido o AI-5 com toda a sua força autoritária. Com o AI-5 – afirmado pela Emenda de 1969 – foi instituído um paralelismo constitucional, uma Carta voltada à normalidade (Carta de 1967) e outra à anormalidade (AI-5). A Constituição do amigo e a “Constituição” do inimigo.

Referências

AMES, José Luiz. **Maquiavel: A lógica da ação política**. Cascavel: EDUNIOESTE, 2002.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. 4.ed. Brasília: OAB Editora, 2002.

_____. **Ciência política**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1974.

_____; AMARAL, Roberto. **Textos políticos da história do Brasil**. Versão digitalizada. Senado Federal: Brasília, 2009.

CAMPOS, Francisco. **Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 1945.

_____. **O Estado Nacional**. Brasília: Senado Federal, 2001.

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. **Complementos da Doutrina**. Rio de Janeiro: ESG, 1981.

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

_____. **A democracia possível**. São Paulo: Saraiva, 1972.

HESPANHA, António Manuel. **Cultura Jurídica Européia. Síntese de um milênio**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.

LASSALLE, Ferdinand. **O que é uma Constituição**. Trad. Hiltomar Martins Oliveira: Belo Horizonte, Ed. Líder, 2004.

MARINHO, Josaphat. Insubstância dos atos institucionais e complementares em face da Carta de 1967. O exercício dos direitos políticos no novo regime. *In*. **Revista de Direito Público**. Ano II, Vol. 5. jul-set. São Paulo: RT, 1968.

PESSOA, Robertônio Santos. Constitucionalismo, Estado e direito administrativo no Brasil. *In*. **Interesse Público**. ano 11, n.º 53. Jan/fev 2009. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 151-180.

MARX, Karl. ENGELS, Friedrich. **Manifesto do partido comunista**. Porto Alegre: L&PM, 1998.

RAMALHETE, Clóvis. Revolução como fonte de direito. In. **Revista de Direito Público**. Ano VII, Vol. 32. nov-dez. São Paulo: RT, 1974.

SCHMITT, Carl. A ditadura. In. **Revolução, Constituição e Ditadura**. (Org.) Nancy Valadares de Carvalho. São Paulo: Vértice, 1986.

_____. **Teologia Política**. Trad. Elisete Antoniuk. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A constituinte burguesa**. Trad. Norma Azevedo. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997.