



LEGISLAÇÃO, AUTORITARISMO E PROCESSO LEGISLATIVO DEMOCRÁTICO: ANÁLISE DAS ESPÉCIES NORMATIVAS EXTINTAS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO (1937-1988)

LEGISLATION, AUTHORITARIANISM AND THE DEMOCRATIC LEGISLATIVE PROCESS: AN ANALYSIS OF THE EXTINCT NORMATIVE SPECIES IN THE BRAZILIAN LEGAL SYSTEM (1937-1988)

ROBERTA SIMÕES NASCIMENTO* | LUCAS HENDRICUS ANDRADE VAN DEN BOOMEN**

RESUMO

Quais tipos de leis existiram no passado autoritário brasileiro, mas não foram previstas na constituição atual? Quais eram os contornos de criação e utilização dessas normas? O presente artigo, ao tempo em que responde essas perguntas, analisa as espécies normativas que foram extintas no ordenamento jurídico brasileiro e que já não mais se coadunariam com a ideia de um processo legislativo democrático. Adota-se o recorte temporal de dois períodos autoritários: a Ditadura do Estado Novo (1937-1945) e a Ditadura Civil-Militar (1964-1985). Apresentam-se os seguintes tipos de normas: os decretos-leis, as leis constitucionais, os atos institucionais e os atos complementares. A pesquisa se valeu da revisão bibliográfica e levantamento documental. Para isso, foram utilizados os textos constitucionais a respeito de cada uma das espécies normativas, como fontes primárias, bem como referências da historiografia e da literatura sobre o tema, como fontes secundárias, o que permitiu a reconstrução de como a legislação era produzida no passado autoritário, por meio das quatro espécies legislativas listadas. O artigo conclui que, independentemente da denominação dada à espécie normativa, em um Estado Constitucional, a função legislativa somente será democrática se atribuída aos parlamentos, nos moldes descritos no texto.

Palavras-chave: Espécies normativas extintas; Decretos-leis; Leis constitucionais; Atos institucionais; Atos complementares.

ABSTRACT

What types of laws existed in Brazil's authoritarian past, but were not provided for in the current constitution? How were these rules created and used? This article answers these questions, and analyzes the types of legislation that were extinguished in the Brazilian legal system and which no longer fit in with the idea of a democratic legislative process. It focuses on two authoritarian periods: the Estado Novo Dictatorship (1937-1945) and the Civil-Military Dictatorship (1964-1985). The following types of norms are presented: decree-laws, constitutional laws, institutional acts and complementary acts. The research used a literature review and a documentary survey. To this end, constitutional texts on each of the types of legislation were used as primary sources, as well as references from historiography and literature on the subject as secondary sources, which allowed for the reconstruction of how legislation was produced in the authoritarian past, through the four types of legislation listed. The article concludes that, regardless of the name given to the type of legislation, in a constitutional state, the legislative function will only be democratic if it is assigned to parliaments in the manner described in the text.

Keywords: Extinct normative species; Decree-laws, Constitutional laws, Institutional acts; Complementary acts.

* Doutora *cum laude* em Direito pela Universidad de Alicante (Espanha). Doutora e mestre em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Master in Global Rule of Law and Constitutional Democracy pela Università degli Studi di Genova (Itália). Máster en Argumentación Jurídica pela Universidad de Alicante (Espanha). Professora Adjunta da UnB. Advogada do Senado Federal desde 2009.

bertasimoes@hotmail.com

** Mestrando em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

Advogado e Consultor Previdenciário. Assessor Jurídico da Procuradoria-Geral do Município de Contagem.

lucas.vandenboomen@hotmail.com

Recebido em 5-2-2025 | Aprovado em 18-3-2025



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO; 1 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE OS TIPOS DE NORMAS JURÍDICAS À LUZ DA TEORIA DO DIREITO, A DOGMÁTICA DAS FONTES DO DIREITO E SOBRE AS FORMAS DEMOCRÁTICAS DE APROVAÇÃO DA LEGISLAÇÃO; 2 FORMAS AUTORITÁRIAS DE MANIFESTAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO NO PASSADO BRASILEIRO (1937-1988); 2.1 DECRETOS-LEIS; 2.2 LEIS CONSTITUCIONAIS; 2.3 ATOS INSTITUCIONAIS; 2.4 ATOS COMPLEMENTARES; 3 ANÁLISE DOS CONTORNOS AUTORITÁRIOS DA LEGISLAÇÃO E LÓGICA DAS LEIS NO ESTADO DE DIREITO DEMOCRÁTICO; CONCLUSÃO; REFERÊNCIAS.

■ INTRODUÇÃO

Conforme o art. 59 da Constituição de 1988, o processo legislativo compreende a elaboração de sete tipos de normas primárias, assim entendidas as espécies legislativas que retiram seu fundamento de validade do próprio texto constitucional. São elas: emendas à Constituição; leis complementares; leis ordinárias; leis delegadas; medidas provisórias; decretos legislativos; e resoluções. Tratam-se dos tipos de normas em relação aos quais a própria Constituição fixou os princípios que orientam a respectiva elaboração. Tradicionalmente, dessas espécies normativas se exigem os atributos de generalidade, impessoalidade e abstração. São atos que, invariavelmente, inovam no ordenamento jurídico, e têm capacidade para criar, modificar e extinguir direitos e obrigações.

Por seu turno, as chamadas normas secundárias não teriam tal poder. À luz da Constituição de 1988, os decretos e regulamentos são frutos da função executiva ou regulamentar que possuem os Chefes do Executivo (Federal, Estadual, Distrital ou Municipal) e são expedidos exclusivamente para a fiel execução das leis (normas primárias), sendo hierarquicamente inferiores e dependentes destas últimas e devendo respeitar os princípios da estrita legalidade ou reserva absoluta de lei, quando aplicáveis. Ainda existem outras normas infralegais, como portarias, circulares, provimentos, resoluções, ordens de serviço e instruções normativas, emanadas por outras autoridades da administração pública. A rigor, em razão da dependência em relação às leis, tais normas não podem conter disposições *ultra legem* ou, obviamente, *contra legem*. Por força da hierarquia, eventual contradição se resolve pelo princípio *lex superior derogat legi inferior*.

Um *tertium genus* de normas seriam os decretos autônomos, espécie inserida pela Emenda Constitucional (EC) nº 32/2001. A despeito do nome, são normas primárias que possuem o condão de inovar no ordenamento jurídico. Previsto no art. 84, inciso VI, o decreto autônomo pode ser expedido pelo presidente da República para dispor sobre a organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; ou sobre a extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos.

Todas essas espécies normativas são fontes formais do Direito, ou seja, constituem meios pelos quais o ordenamento jurídico positiva suas normas jurídicas. São formas de expressão do Direito positivo^{1, p. 32} ou, simplesmente, legislação em sentido amplo.

Em um Estado de Direito democrático, a atividade de elaborar leis é atribuída aos parlamentos, mediante prévio debate público. Em um Estado Constitucional, espera-se que os processos legislativos que culminam na produção dessas normas sejam preponderantemente democráticos, isto é, realizados por órgãos democraticamente eleitos, aderentes ao princípio da separação dos poderes, compatíveis com o Estado de Direito e os direitos humanos, abertos, transparentes, acessíveis, não discriminatórios, inclusivos, representativos, participativos e sensíveis às necessidades de diversos grupos da sociedade². De modo geral, tais princípios estão contemplados na Constituição de 1988 e nas práticas legislativas.

Entretanto, nem sempre foi assim. No passado, já houve diversas formas arbitrárias de manifestação da *potestas legislativa* dos reis, antes mesmo do constitucionalismo, das revoluções e dos processos de independência nas colônias por todo o mundo. No caso da Coroa Portuguesa e seus domínios, Coelho^{3, p. 40} historia que o alvará constituiu a principal forma de legislação “para dar vazão à torrente de novas normas jurídicas emanadas pelo poder político” e que a figura “não possuía uma definição restritiva e tradicionalmente poderia tratar de qualquer coisa de interesse do governo abaixo da lei”.

Também no Brasil são encontrados exemplos de formas de legislação que ficaram no passado. De acordo com Francisco:

Na Carta Constitucional do Império de 1824, o Imperador, no exercício do Poder Moderador, tinha competência para sancionar atos normativos da Assembleia Geral com força de lei (art. 101, III), e, no papel de Chefe do Poder Executivo que também acumulava, tinha atribuições para expedir decretos, instruções, e regulamentos adequados à boa execução das leis (art. 102, XII), mas a centralização de poderes no Monarca permitiu-lhe elástica função normativa^{4, p. 2303}.

Logo, em diferentes momentos da história colonial e imperial, existiram instrumentos normativos que não subsistiram no período republicano (o que não significa que algumas dessas normas não tenham sido recepcionadas posteriormente): os alvarás, as ordenações (por

¹ FRANÇA, Rubens Limongi. *Formas e aplicação do direito positivo*. São Paulo: RT, 1969.

² OSCE. Organization for Security and Co-operation in Europe. Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). *Guidelines on Democratic Lawmaking for Better Laws*. 2023. Disponível em: https://www.osce.org/files/f/documents/a/3/558321_3.pdf. Acesso em: 28 jan. 2025.

³ COELHO, Fernando Nagib Marcos. *Tipos normativos e separação dos poderes: a função política do aviso ministerial durante a regência (1831-1840)*. 2016. 251 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

⁴ FRANCISCO, José Carlos. Art. 84, IV. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lênio Luiz (orgs). *Comentários à Constituição do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 1212-1225.

exemplo, as clássicas ordenações afonsinas, manuelinas e filipinas, valendo registrar que muitos dispositivos desta última continuaram em vigência até o advento do Código Civil de 1916), as cartas régias e os avisos ministeriais, por exemplo⁵.

Neste artigo, pretende-se analisar as espécies normativas extintas no ordenamento jurídico brasileiro, notadamente as identificadas com os períodos autoritários, em que o Congresso Nacional não funcionou. Com esse corte metodológico, ficam de fora as formas que a legislação adotou durante o Império (1822-1889), a Primeira República (1889-1930), o Governo Provisório (1930-1934) e a Ordem Constitucional de 1934 (1934-1937), para concentrar atenções nas espécies normativas de dois períodos de governos ditatoriais no Brasil: o Estado Novo (1937-1945) e a Ditadura Civil-Militar (1964-1985). Os anos de 1946 e de 1985 a 1988 também estarão compreendidos na análise, pois as espécies normativas estudadas tiveram sobrevida nesses períodos de redemocratização.

A pesquisa se volta para responder às seguintes perguntas: Quais tipos de leis existiram no passado autoritário brasileiro, mas não foram previstas na constituição atual? Quais eram os contornos de criação e utilização dessas normas? Com isso, objetiva-se especialmente analisar as espécies normativas dentro de seus respectivos contextos históricos, considerando também as evoluções e as involuções. Uma análise de tal natureza demanda uma verificação dos contornos normativos de cada uma das espécies normativas, conforme os textos constitucionais então vigentes (fontes primárias), bem como a revisão da literatura em geral, discursos parlamentares, artigos de jornal e entrevistas (fontes secundárias) para embasar a análise histórica e jurídica. Com a introdução do elemento da passagem do tempo, a análise histórica “é capaz de demonstrar a precariedade ou a provisoriedade das soluções jurídicas contemporâneas tidas como estáveis ou, até mesmo, pretensamente eternas”⁶, p. 6.

As noções de “Sincronia” e a “Diacronia”⁷ ajudam a compreender o tipo de análise aqui realizada. O estudo de um instituto jurídico do ponto de vista sincrônico se volta para o seu estado no momento histórico que lhe é contemporâneo – por exemplo, o caso de uma pesquisa referente às espécies legislativas do art. 59 da atual Constituição de 1988. O aspecto sincrônico se refere “às relações entre coisas coexistentes, de onde toda intervenção do tempo se exclui”⁸, p. 95. Já a análise diacrônica considera a história e a trajetória dos institutos, de forma dinâmica. Na perspectiva diacrônica, a passagem do tempo é considerada, e tem-se uma visão enriquecida da tipologia normativa do passado e do presente, pois existem “estados, do ponto de vista sincrônico, e suas alterações ao longo do eixo diacrônico”⁹, p. 114.

Os decretos-leis, as leis constitucionais, os atos institucionais e os atos complementares foram fontes formais do Direito passageiras no ordenamento jurídico brasileiro. Contar a história dessas espécies normativas é papel do historiador do Direito. O presente trabalho privi-

⁵ COELHO, Fernando Nagib Marcos. *Tipos normativos e separação dos poderes: a função política do aviso ministerial durante a regência (1831-1840)*. 2016. 251 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

⁶ VAN DEN BOOMEN, Lucas Hendricus Andrade. Sincronia e diacronia no Direito: dualidades de tempo e espaço. *Revista do CAAP*, Belo Horizonte, v. 28. n. 1, p. 1-17, 2023. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/caap/article/view/47520>. Acesso em: 15 jan. 2025.

⁷ SAUSSURE, Ferdinand de. *Curso de linguística geral*. 27. ed. São Paulo: Editora Cultrix, 2006.

⁸ *Ibid.*

⁹ KOSELLECK, Reinhart. *Futuro passado: contribuição à semântica dos tempos históricos*. Rio de Janeiro: Contraponto: Ed. PUC-Rio, 2006.

legia os aspectos formais do processo legislativo do passado autoritário, com foco na configuração legal e na técnica constitucional dos quatro tipos normativos. A reconstrução histórica integral de todos os processos legislativos autoritários na experiência brasileira demandaria outro formato de pesquisa, incluindo diversos elementos como a iniciativa, as intenções dos atores envolvidos, as articulações, as discussões públicas e secretas, os procedimentos, as etapas de tramitação etc. Seria um trabalho para outra oportunidade, fugindo do escopo desta investigação.

A pretensão aqui é mais modesta, mas não menos formativa para o jurista do presente. As formas do processo legislativo do passado autoritário brasileiro é um capítulo da história constitucional do período e seu estudo revela as estratégias formais de positivação usadas nas ditaduras. Como ficará evidenciado no texto, as ditaduras brasileiras sempre buscaram se resguardar no próprio Direito para atuarem^{10, p. 388}. Compreender como isso foi feito permite visualizar as conexões entre a legislação e o autoritarismo. Assim, mesmo com a delimitação metodológica (voltada para descrição das espécies legislativas utilizadas em tempos ditatoriais), o tema é de interesse para a história constitucional, pois contribui para assimilar a dimensão formal do Estado democrático de Direito, a estruturação das instituições políticas brasileiras, bem como a (des)valorização da formalidade constitucional.

Para alcançar seu objetivo, o artigo está dividido da seguinte forma: na seção 2 retomam-se brevemente os aspectos gerais da teoria das fontes formais do Direito, situando os princípios que orientam as formas democráticas de elaboração das leis. Na seção 3 são apresentadas quatro espécies normativas que ficaram para trás no ordenamento jurídico brasileiro: os decretos-leis, as leis constitucionais, os atos institucionais e os atos complementares. Na seção 4 discutem-se os contornos autoritários da tipologia normativa examinada, com base nos parâmetros da literatura e em contraste com as balizas do processo legislativo na atualidade. Ao final, a conclusão retoma os principais pontos da investigação realizada.

1 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE OS TIPOS DE NORMAS JURÍDICAS À LUZ DA TEORIA DO DIREITO, A DOGMÁTICA DAS FONTES DO DIREITO E SOBRE AS FORMAS DEMOCRÁTICAS DE APROVAÇÃO DA LEGISLAÇÃO

O exercício do poder normativo por parte do Estado, mediante diversas instituições, enseja o aparecimento contínuo e plural de normas de comportamento. Esse contexto demanda uma teoria das fontes do Direito, que proporcione uma série de regras estruturantes sobre o funcionamento do ordenamento jurídico^{11, p. 193} e permita identificar se uma determinada norma é válida, se pertence ao sistema, se é jurídica. Pela dogmática das fontes, entendem-se os modos de formação das normas jurídicas, isto é, sua entrada no ordenamento jurídico: “o direito emana de certos procedimentos específicos como a água emana de sua fonte”^{12, p.}

¹⁰ RICHTER, Daniela; FARIAS, Thieser da Silva. Ditadura Militar no Brasil: dos instrumentos jurídicos ditatoriais para a democracia outorgada. *Passagens: Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica*, v. 11, n. 3, p. 381-405, 2019.

¹¹ FERRAZ JR., Tercio Sampaio. *Introdução ao Estudo do Direito: técnica, decisão e dominação*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

¹² FERRAZ JR., Tercio Sampaio. *Introdução ao Estudo do Direito: técnica, decisão e dominação*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

¹⁹⁴. Assim, neste estudo sobre as espécies legislativas extintas se insere como objeto de interesse também da dogmática das fontes do Direito, que propõe diversas classificações das fontes formais.

Por exemplo, quanto à relevância ou importância, as normas jurídicas podem ser classificadas em normas primárias e normas secundárias^{13, p. 97}. De orientação kelseniana, essa classificação considera primárias as normas que estabelecem uma ação, ao passo que secundárias são as normas que prescrevem uma sanção a um comportamento. Kelsen^{14, p. 48} concebe o Direito como uma ordem normativa de coação estabelecida pela autoridade constituída, o que exprime a ideia de Estado Legal. Já Hart^{15, p. 91} se refere ao Direito como união de normas primárias e secundárias; as primeiras impõem deveres, ao passo que as segundas, parasitárias em relação às primárias, atribuem poderes, públicos ou privados. As normas secundárias se subdividem em normas de reconhecimento, de modificação e de julgamento. Hart¹⁶ agrega elementos que tornam o Direito mais complexo do que um conjunto de normas, agregando a noção de que o Direito também emerge das práticas consolidadas no âmbito da própria comunidade.

Diniz¹⁷ classifica a legislação, tanto primária quanto a secundária, como fontes formais estatais do direito, ao lado das fontes jurisprudenciais (sentenças, acórdãos, súmulas etc.). Por seu turno, as fontes não estatais abrangem “o direito consuetudinário (costume jurídico), o direito científico (doutrina) e as convenções em geral ou negócios jurídicos”¹⁸. A metáfora das fontes é praticamente universal. Para García Máñez^{19, p. 51}, as fontes formais são os canais por onde se manifestam as fontes materiais, essas sim contenedoras das normas jurídicas. Nos Estados Constitucionais, a legislação é tradicionalmente a principal fonte do Direito.

No sentido amplíssimo, a lei ou legislação compreende toda norma de conduta cuja observância seja imposta pelo Estado^{20, p. 294}. No sentido amplo, designa as normas jurídicas escritas, sejam as leis propriamente ditas, oriundas do Poder Legislativo, sejam as baixadas pelo Poder Executivo. Aqui, a legislação compreende todos os atos de autoridade cuja missão consiste em editar normas. No sentido estrito, a lei indica tão-somente a norma jurídica elaborada pelo Legislativo. Na presente pesquisa, trabalha-se com o sentido amplo de lei ou legislação (aqui usados como sinônimos) e, conseqüentemente, com a ideia de que o processo legislativo representa o conjunto das fases constitucionalmente estabelecidas para a aprovação das espécies normativas, e não só as que advém do Legislativo.

Nada obstante, como indicado na introdução, com o advento do Estado Constitucional, as formas como são produzidas das fontes do Direito importam. Não basta que a legislação esteja em conformidade formal e material com as normas de nível superior. O que caracteriza

¹³ *Ibid.*

¹⁴ KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

¹⁵ HART, Herbert L. A. *O conceito de direito*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 2011.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ DINIZ, Maria Helena. Fontes do direito. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONGAZA, Álvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coords.). *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. p. 1-8. (Tomo: Teoria Geral e Filosofia do Direito). Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/157/edicao-1/fontes-do-direito>. Acesso em: 11 jan. 2025.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ MÁÑEZ, Eduardo García. *Introducción al estudio del Derecho*. México: Porrúa, 1972.

²⁰ RÃO, Vicente. *O direito e a vida dos direitos*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

um Estado de Direito democrático é a sua base no princípio da soberania popular, que exige ativa e efetiva participação do povo na formação da vontade estatal²¹, p. 18-19.

Interessa registrar que, à luz dos ideais democráticos, as leis devem emanar preferencialmente de órgãos democraticamente eleitos, cujos procedimentos formais e materiais (isto é, o conteúdo das proposições) devem respeitar os princípios democráticos – notadamente a separação de poderes e os mecanismos de freios e contrapesos necessários ao equilíbrio entre as instituições –, promovendo a abertura, a transparência, a inclusão e a responsabilização no processo legislativo²². Desde os momentos iniciais da sua preparação, a legislação precisa ser debatida publicamente.

Por essa lógica, as leis não devem delegar ou permitir a delegação de poderes legislativos ilimitados ao Poder Executivo. Quando essa delegação é necessária, deve ser mínima e só admissível em circunstâncias determinadas, as quais devem ser definidas de forma explícita e precisa na Constituição ou na decisão de delegação do Legislativo. A utilização rotineira de poderes legislativos “excepcionais” pelo Poder Executivo deve ser evitada ou suprimida nos casos em que tal prática exista ou, pelo menos, circunscrita por mecanismos de controle parlamentar eficaz²³. Inclusive, essa é a característica do processo legislativo autoritário ou do Estado de Exceção: a confusão entre atos do Poder Executivo e atos do Poder Legislativo²⁴, p. 60. A marca do autoritarismo é a cumulação de funções executivas e legislativas em um só poder. Para evitar essa desdiferenciação, convém analisar os contornos normativos para a produção das espécies legislativas em cada ordenamento jurídico.

É na legislação que a democracia adquire todo seu sentido. “De todas as funções políticas da democracia, nenhuma é mais importante que a legislação”²⁵, p. 229. Em teoria, não faz muito tempo, as mudanças legislativas podiam ser impostas submetendo-as à aprovação de poucas pessoas, geralmente as mais ricas ou poderosas do país²⁶, p. 230. Nas primeiras monarquias, era assim que as leis eram decididas: por um legislativo afastado das preocupações da sociedade. Entretanto, as sociedades modernas consideram que certos tipos de projetos legislativos ou mudanças de certa magnitude devem emanar de um tipo específico de poder legislativo: uma grande assembleia com centenas de representantes, provavelmente organizados em partidos políticos, com homens de todas as classes sociais²⁷, p. 230.

As novas leis precisam ser elaboradas e debatidas livremente, de forma pública e em detalhes, nessa grande assembleia, que poderá apresentar emendas e modificar a proposta no decorrer dos debates. Hoje há necessidade de deliberação. A legislação moderna exige que os prós e contras das propostas sejam considerados em um procedimento discursivo que está

²¹ SILVA, José Afonso da. O estado democrático de direito. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 173, p. 15-24, jul./set. 1988.

²² OSCE. Organization for Security and Co-operation in Europe. Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). *Guidelines on Democratic Lawmaking for Better Laws*. 2023. Disponível em: https://www.osce.org/files/f/documents/a/3/558321_3.pdf. Acesso em: 28 jan. 2025.

²³ OSCE. Organization for Security and Co-operation in Europe. Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). *Guidelines on Democratic Lawmaking for Better Laws*. 2023. Disponível em: https://www.osce.org/files/f/documents/a/3/558321_3.pdf. Acesso em: 28 jan. 2025.

²⁴ AGAMBEN, Giorgio. *Estado de Exceção*. São Paulo: Boitempo, 2004.

²⁵ WALDRON, Jeremy. A legislação. In: DARNTON, Robert; DUHAMEL, Olivier (orgs.). *Democracia*. Rio de Janeiro: Record, 2001, p. 229-237.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

necessariamente aberto à recepção de argumentos que são aceitos como melhores, argumentos que não foram considerados, a aceitação de erros de raciocínio, tudo com base na troca de razões. Em suma, as leis deixam de ser um produto do poder, pura e simplesmente.

Rousseau²⁸ já dizia em sua época que os cidadãos estão sob ameaça sempre que as leis são feitas por pequenos grupos ou impostas a outros. A única maneira de preservar vidas e liberdades é ter leis feitas pelo povo e direcionadas ao povo. Somente assim cada indivíduo estará sujeito a uma soberania legislativa da qual ele próprio é um elemento indispensável: com essas instituições coletivas que hoje chamamos de parlamentos. Portanto, a legislação dos antigos se tornou algo do passado em comparação com a dos modernos.

Modernamente, continua-se considerando a legislação como expressão da vontade geral, como na época da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, cujo artigo 6º prevê:

A Lei é a expressão da vontade geral. Todos os cidadãos têm o direito de concorrer, pessoalmente ou através dos seus representantes, para a sua formação. Ela deve ser a mesma para todos, quer se destine a proteger quer a punir. Todos os cidadãos são iguais a seus olhos, são igualmente admissíveis a todas as dignidades, lugares e empregos públicos, segundo a sua capacidade, e sem outra distinção que não seja a das suas virtudes e dos seus talentos²⁹.

A ideia de que a lei é a expressão da vontade geral é um componente importante da teoria da legislação, do processo legislativo democrático e das fontes do Direito; esse ainda é o espírito que orienta e influencia a maneira como se imagina a elaboração de leis e os representantes são eleitos. A legitimidade das leis advém dessa íntima relação entre democracia e legislação. A ideia de uma legislação aprovada pelo parlamento envolve a noção de representatividade, de debate público anterior à sua aprovação como lei, reforçando que a democracia não se esgota no momento eleitoral, na votação nas urnas.

Outra função da lei consiste na fixação dos limites à liberdade, como previsto no artigo 4º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789:

A liberdade consiste em poder fazer tudo aquilo que não prejudique outrem; assim, o exercício dos direitos naturais de cada homem não tem por limites senão os que asseguram aos outros membros da sociedade o gozo dos mesmos direitos. Esses limites apenas podem ser determinados pela Lei³⁰.

Sob essa ótica, a lei é o meio por excelência de restrição das liberdades. No Estado Legal, diferentemente, esse papel da lei é amesquinhado e reduzido a mero instrumento de governo. Perde-se a noção de um processo legislativo e prepondera a ideia de um processo de governo.

²⁸ ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social ou Princípios do direito político*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

²⁹ DECLARAÇÃO dos Direitos do Homem e do Cidadão, 1789.

³⁰ *Ibid.*

Vistos os contornos teóricos do processo legislativo democrático, passa-se à análise histórica das espécies normativas extintas.

2 FORMAS AUTORITÁRIAS DE MANIFESTAÇÃO DO PODER DE LEGIFERANTE NO PASSADO BRASILEIRO (1937-1988)

2.1 DECRETOS-LEIS

Os decretos-leis foram uma espécie normativa introduzida na Constituição de 1937, a “Polaca”, redigida pelo então Ministro da Justiça, Francisco Campos (1891-1968). Inspirados nos *decreti-legge* da Itália de Benito Mussolini, os decretos-leis eram uma fórmula normativa que carregava uma contradição inerente, pois decreto “(...) é ato próprio do Executivo, deixando certo, portanto, que quem edita o decreto-lei é o chefe do Executivo; no entanto, vem-lhe agregada a palavra “lei”, por aí significando que o dito decreto não tem força de sua própria natureza, mas sim própria da lei”^{31, p. 100}, ou seja, aquela emanada de um parlamento após um processo legislativo regular.

Na sistemática dos decretos-leis da Constituição de 1937, a participação do poder executivo no processo legislativo não se limitava ao poder de sanção e veto. Na verdade, essa espécie normativa transformava o executivo em um lócus de emanção de *normas primárias*, de observação obrigatória por toda a sociedade, ao contrário dos tradicionais decretos e regulamentos, atos que se limitavam a minudenciar o mandamento abstrato da lei, sem contrariá-lo, extrapolá-lo ou suprimi-lo.

Francisco Campos, em artigo publicado na Revista Forense em janeiro de 1938, destinado a defender o novo regime, afirmou o seguinte:

(...) A incapacidade do Poder Legislativo para legislar é hoje um dado definitivamente adquirido não só pela ciência política como pela experiência das instituições representativas, em quase todos os países do mundo, inclusive nos de tradição parlamentar. Ora, a legislação é uma das funções essenciais do governo. Se o órgão incumbido de legislar se demitira da sua função, cumpria substituí-lo urgentemente por outro processo capaz e adequado de legislação^{32, p. 17}.

Esse pretense “processo capaz e adequado de legislação” foi materializado nos decretos-leis, que foram disciplinados pelos arts. 12, 13 e 14 da Constituição de 1937. A competência para a expedição dos decretos-leis foi reservada privativamente ao Presidente da República, mediante autorização pelo parlamento. Todavia, nos termos do art. 180 da Constituição de 1937, enquanto não se reunisse o parlamento nacional, o Presidente da República teria o poder de expedir decretos-leis sobre todas as matérias da competência legislativa da União.

³¹ BASTOS, Celso Ribeiro. *Dicionário de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1994.

³² CAMPOS, Francisco. Diretrizes Constitucionais do novo Estado brasileiro. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 73, p. 5–22, 229-249, jan./mar. 1938.

À época, não faltaram autores endossando a técnica constitucional. Araújo Castro, em obra contemporânea aos fatos aqui relatados, explicava que, ao expedir decretos-leis, o presidente da República “(...) age com ampla liberdade de ação, isto é, como se fora o próprio poder legislativo, salvo em se tratando de decretos-leis expedidos em virtude de autorização legislativa, caso em que terá de observar as condições e limites nela estabelecidos”³³, p. 197. Também Francisco Campos, em apologia ao regime, chegou a afirmar que

A nenhum membro do parlamento é lícito tomar uma iniciativa individual de legislação. A delegação de poderes não só foi permitida, como se tornou regra, pois a Constituição prescreve que os projetos de iniciativa do Parlamento devem cingir-se a regular a matéria de modo geral ou nos seus princípios, deixando ao governo a tarefa de desenvolver os princípios e de regular os detalhes³⁴, p. 22.

E ainda emendou afirmando que “A nova Constituição é profundamente democrática”³⁵, p. 22. Em abril de 1938, Pontes de Miranda publicou no número seguinte da Revista Forense, um texto intitulado “As delegações legislativas ao Presidente da República na Constituição de 10 de novembro de 1937”, em que também abordou a amplitude da competência presidencial para expedir decretos-leis sobre todas as matérias da alçada legislativa da União, enquanto não se reunisse o parlamento.

À época, o presidente Getúlio Vargas havia fechado o Congresso em 10 de novembro de 1937, no mesmo dia do golpe de Estado e da outorga da Constituição. O parlamento só voltaria a se reunir em 1946. Qualquer tipo de delegação foi inviabilizado, portanto. Assim, o ditador do Estado Novo, ao lado de seus ministros, pôde usar livremente a nova espécie legislativa, fazendo uso dos plenos poderes que lhe foram conferidos pelo art. 180 da Constituição de 1937.

A partir de 1942 uma certa ambiguidade política “passou a dominar o clima do Estado Novo”. Essa ambiguidade é entendida “como o esforço de abrir mão de um regime autoritário, sem abrir mão das posições de poder então detidas por seus membros”³⁶, p. 186. No final de 1944, na tentativa de salvaguardar o regime que se encontrava em franco declínio, o então ministro do Trabalho, Marcondes Filho, passou a defender em seus discursos a feição político-partidária que restava adormecida no texto da Constituição de 1937, como os institutos da “representação política via parlamento” e os “pleitos eleitorais”, mesmo após quase uma década ininterrupta de utilização do expediente dos decretos-leis sem apreciação parlamentar *a priori* ou *a posteriori*.

Após o fim do Estado Novo, a Constituição de 1946 aboliu os decretos-leis do ordenamento jurídico brasileiro, não tendo trazido esse instituto em seu texto.

A Constituição de 1946 trazia em seu corpo uma norma que proibia a delegação de poderes (art. 36, § 2º: “Art. 36. São Poderes da União o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si. (...) § 2º É vedado a qualquer dos

³³ ARAÚJO, Castro. *A Constituição de 1937*. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1941.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ ARAÚJO, Castro. *A Constituição de 1937*. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1941.

³⁶ GOMES, Ângela de Castro. *A invenção do trabalhismo*. 3 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

Poderes delegar atribuições.”), o que naturalmente incluía o exercício do poder legislativo delegado. Na prática, para citar apenas o que se relaciona ao processo legislativo, tal dispositivo impedia que os Poderes Legislativo e Executivo somassem esforços conjuntamente na adoção de soluções legais voltadas ao atendimento das necessidades dos cidadãos. Como sabido, em tempos nos quais governar é essencialmente legislar, vê-se que a Constituição de 1946 conduziu o processo legislativo a uma crise^{37, p. 188}.

Alguns anos mais tarde, ainda sob a égide da Constituição de 1946, os militares responsáveis pelo “golpe de Estado” de 31 de março de 1964 editaram o Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965 (AI-2), que trouxe novamente a figura dos decretos-leis, duas décadas após sua abolição no país. O AI-2 foi editado em um momento de crise generalizada e representou um aprofundamento decisivo do regime autoritário^{38, p. 70}, conferindo amplos poderes ao Executivo em detrimento dos demais poderes, especialmente do Congresso Nacional.

A redação do AI-2 envolveu diversos juristas, incluindo Vicente Rao, Carlos Medeiros Silva, e Nehemias Gueiros, com coordenação do então ministro da Justiça, Juracy Magalhães, e participação de ministros militares como Costa e Silva e Golbery do Couto e Silva, tendo recebido sugestões também de Francisco Campos^{39, p. 79}.

O AI-2 previu em seu art. 30: “O Presidente da República poderá baixar atos complementares do presente, bem como decretos-leis sobre matéria de segurança nacional”. Por seu turno, o parágrafo único do art. 31 trazia: “Decretado o recesso parlamentar, o Poder Executivo correspondente, fica autorizado a legislar mediante decretos-leis em todas as matérias previstas na Constituição e na Lei Orgânica”⁴⁰. O AI-2 ainda chegou a modificar a tramitação prevista na Constituição de 1946 para os projetos de leis do Executivo. Em seu art. 5º, fixou em 45 dias o prazo máximo de tramitação em cada Casa Legislativa. Esgotado o prazo, com ou sem deliberação, o projeto de lei de iniciativa do presidente da República seria considerado aprovado tal como encaminhado pela Câmara dos Deputados ou, se não houve a deliberação desta, como veio do próprio Executivo. Entretanto, o Congresso Nacional foi fechado no ano seguinte ao AI-2.

Na sequência, o art. 58 da Constituição de 1967, regulou o instituto do decreto-lei limitando seu uso a casos de urgência ou de interesse público relevante, sob a condição de não aumentar despesa, e tão-somente para versar sobre matérias de segurança nacional e finanças públicas. Restou prevista a participação do Congresso Nacional para aprovar ou rejeitar o decreto-lei no prazo de 60 dias. Entretanto, se não houvesse deliberação nesse prazo, o texto seria tido como aprovado. Ao contrário da lei, o decreto-lei, embora imediatamente vigente,

³⁷ NASCIMENTO, Roberta Simões. *Teoria da legislação e argumentação legislativa: Brasil e Espanha em perspectiva comparada*. Curitiba: Alteridade, 2019.

³⁸ BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *História constitucional brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.

³⁹ BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *História constitucional brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.

⁴⁰ BRASIL. *Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965*. Mantem a Constituição Federal de 1946, as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as alterações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da Revolução de 31.03.1964, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [2025]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-02-65.htm. Acesso em: 01 jan. 2025.

não tinha eficácia imediata, dependendo da aprovação do Congresso Nacional ou do decurso do prazo *in albis*.

Para Ataliba^{41, p. 16}, o decreto-lei da Constituição de 1967 nada tinha a ver com o decreto-lei da Constituição de 1937 ou com o instrumento identicamente denominado nos AI-2 e AI-4. Explica o autor que o decreto-lei da Constituição de 1937 foi sucedâneo universal e completo da lei; por seu turno, o decreto-lei dos atos institucionais tinham tratamento mais amplo e diferente do consagrado na Constituição de 1967, em que se utilizou o decreto-lei como designação genérica dada a leis materiais feitas pelo Executivo^{42, p. 69}. De fato, como visto, na Constituição de 1937 havia a previsão de autorização pelo parlamento para o presidente da República poder expedir decretos-leis. Entretanto, como indicado, o parlamento nunca chegou a se reunir e jamais houve eleições na vigência da Constituição de 1937.

Nicolau⁴³ esquematizou as diferenças entre os diversos decretos-leis:

Quadro 1

Evolução dos Decretos-Leis (1937-1988)

| Ano | Pressupostos | Âmbito Material | Aprovação tácita | Emendas do Congresso | Possibilidade de reedições |
|------|--|--|--|---|--|
| 1937 | Livre arbítrio do Presidente da República | Ilimitado | Não havia Congresso. Entrava em vigor desde a edição. | Não havia Congresso. Entrava em vigor desde a edição. | Não havia necessidade, pois já nasciam leis |
| 1946 | Não houve previsão de decreto-lei na Constituição de 1946. | | | | |
| 1967 | Urgência ou interesse público relevante. | Segurança Nacional e Finanças Públicas | Após 60 dias de seu envio. | Impossibilidade | Impossibilidade na mesma sessão, quando a rejeição fosse expressa. |
| 1969 | Urgência ou interesse público relevante, desde que não aumentasse despesa. | Segurança Nacional; Finanças Públicas; Normas tributárias; Criação de cargos públicos; Fixação de vencimentos. | Após 60 dias de seu envio + 10 sessões subsequentes em regime de urgência. | Impossibilidade | Impossibilidade na mesma sessão, quando a rejeição fosse expressa. |

Fonte: Nicolau (2009)⁴⁴.

Walter Marques, já em tempos de redemocratização, deu notícias dos números relativos à produção de decretos-leis pelos governos militares em matéria veiculada no jornal *Gazeta Mercantil*:

⁴¹ ATALIBA, Geraldo. *O decreto-lei na Constituição de 1967*. São Paulo: RT, 1967.

⁴² *Ibid.*

⁴³ NICOLAU, Gustavo Rene. *Medidas provisórias: o executivo que legisla - evolução histórica no constitucionalismo brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2009.

⁴⁴ NICOLAU, Gustavo Rene. *Medidas provisórias: o executivo que legisla - evolução histórica no constitucionalismo brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2009.

O ex-presidente general João Figueiredo enviou ao Congresso Nacional nada menos do que 593 decretos-leis, quebrando assim todos os recordes. O primeiro presidente da República que fez uso dessa faculdade, sempre denunciada pela oposição como autoritária, nos últimos vinte anos, foi o marechal Castello Branco, que baixou 318 decretos-leis. O marechal Arthur da Costa e Silva baixou 486, a Junta Militar que assumiu o poder em 1969, baixou 264, o general Emílio Médici, 254, e o general Ernesto Geisel legislou por decreto-lei 357 vezes⁴⁵.

A atual Constituição de 1988 aboliu a figura dos decretos-leis, pela última vez. Tal espécie foi substituída pela figura das medidas provisórias, inspiradas nas *Provvedimenti provvisori con forza di legge* do art. 77 da Constituição da Itália de 1947. Para parte da literatura, entretanto, haveria diferenças entre as duas figuras^{46, p. 28}. O art. 25 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) regulamentou o procedimento relativo aos decretos-leis que ainda estavam em tramitação no Congresso Nacional e não haviam sido apreciados até a data da promulgação da Constituição de 1988.

2.2 LEIS CONSTITUCIONAIS

Como se acaba de ver, o art. 180 da Constituição de 1937 permitiu ao presidente da República expedir decretos-leis sobre todas as matérias da competência legislativa da União, enquanto não se reunisse o parlamento nacional. Entretanto, os já mencionados arts. 12 a 14 impunham mais condicionamentos: nos períodos de funcionamento do parlamento, este precisaria autorizar o presidente a expedir decretos-leis; já nos períodos de recesso do parlamento ou de dissolução da Câmara dos Deputados, o presidente da República somente poderia expedir decretos-leis sobre as matérias de competência legislativa da União desde que o exigissem as necessidades do Estado. Entretanto, foram fixadas exceções à expedição de decretos-leis nesses casos, entre as quais estavam os decretos-leis que modificassem a Constituição.

Assim, como o presidente Getúlio Vargas não tinha o poder de emendar o texto constitucional por decretos-leis, tratava-se de uma limitação explícita. Mas, na prática, criou-se uma espécie normativa com o nome de “lei constitucional” que sequer foi regulada expressamente pela Constituição de 1937, pois somente foi prevista iniciativa do presidente para propor projeto de emenda (art. 174). Pela ausência de regulação, esse tipo de lei não teve especificados os seus pressupostos de edição, procedimento, possíveis vedações e limitações e nem o seu âmbito de aplicação. A Lei Constitucional nº 1, de 16 de Maio de 1938 foi a primeira dessa nova espécie. Essa foi também a primeira vez que o presidente precisou emendar a Constituição redigida por Francisco Campos, apenas seis meses após o golpe do Estado Novo.

Vale registrar que o preâmbulo da Lei Constitucional nº 1, de 16 de Maio de 1938 registrou que o presidente da República “estava usando da atribuição que lhe confere o art. 180

⁴⁵ MARQUES, Walter. *Sarney decide dispensar uso do decreto-lei enquanto governar*. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 16 abr. 1985.

⁴⁶ Por exemplo: ÁVILA, Humberto Bergman. *Medida provisória da Constituição de 1988*. Porto Alegre: SAFE, 1997.

da Constituição”⁴⁷. Entretanto, o já mencionado art. 180 trazia apenas a possibilidade de se expedir decretos-leis, sem nenhuma menção a qualquer outra espécie normativa, muito menos àquela recém-nomeada Lei Constitucional. Esse foi um caso de ampliação da interpretação de dispositivos constitucionais, feita conforme as necessidades do poder central, como característico nos regimes autoritários.

O que explica a adoção da figura foi uma tentativa de golpe fracassada em 11 de maio de 1938 (a chamada Intentona Integralista): um grupo ingressou no Palácio da Guanabara, então residência presidencial, e tentou matar Vargas e sua família como estratégia para tomar o poder. O episódio culminou no fuzilamento de oito dos assaltantes nos jardins do palácio⁴⁸, p. 70. A edição da Lei Constitucional nº 1, de 16 de Maio de 1938 veio para inibir novas tentativas semelhantes, mediante a alteração do art. 122, item 13, da Constituição de 1937 para incluir novas hipóteses de aplicação da pena de morte, além da já existentes, para os casos de: insurreição armada contra os Poderes do Estado, assim considerada ainda que as armas se encontrem em depósito; prática de atos destinados a provocar a guerra civil, se esta sobrevém em virtude deles; atentado contra a segurança do Estado praticando devastação, saque, incêndio, depredação ou quaisquer atos destinados a suscitar terror; e atentado contra a vida, a incolumidade ou a liberdade do Presidente da República.

A Lei Constitucional nº 5, de 10 de março de 1942, foi editada após a declaração de guerra à Alemanha, Itália e Japão, para permitir ao presidente da República declarar estado de emergência, em todo o território nacional ou em parte dele particularmente ameaçada, ou o estado de guerra, independentemente de autorização do parlamento nacional, e sem que este pudesse suspender o estado de emergência ou o estado de guerra. De acordo com a nova redação dada ao § 2º do art. 166 da Constituição de 1937:

Declarado o estado de emergência em todo o país, poderá o Presidente da República, no intuito de salvaguardar os interesses materiais e morais do Estado ou de seus nacionais, decretar, com prévia aquiescência do Poder Legislativo, a suspensão das garantias constitucionais atribuídas à propriedade e à liberdade de pessoas físicas ou jurídicas, súditos de Estado estrangeiro, que, por qualquer forma, tenham praticado atos de agressão de que resultem prejuízos para os bens e direitos do Estado brasileiro, ou para a vida, os bens e os direitos das pessoas físicas ou jurídicas brasileiras, domiciliadas ou residentes no País⁴⁹.

Havia, nas palavras de Villa⁵⁰, p. 73, uma “ditadura constitucional”. Pela Constituição de 1937, art. 171, no estado de guerra, o presidente da República tinha poderes para suspender trechos da Constituição; e, pelo art. 170, durante o estado de emergência ou o estado de guerra, os atos praticados em virtude deles eram insuscetíveis de controle judicial. Esses dispositivos são a medida do caráter autoritário do processo legislativo da época.

⁴⁷ BRASIL. *Lei Constitucional nº 1, de 16 de maio de 1938*. Emenda ao art. 122, n. 13 da Constituição. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicon/1930-1939/leiconstitucional-1-16-maio-1938-373574-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 18 mar. 2025.

⁴⁸ VILLA, Marco Antonio. *A história das Constituições brasileiras*. São Paulo: Leya, 2011.

⁴⁹ BRASIL. *Lei Constitucional nº 5, de 10 de março de 1942*. Emenda os arts. 122, 166 e 168 da Constituição. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lct/lct005.htm. Acesso em: 18 mar. 2025.

⁵⁰ VILLA, Marco Antonio. *A história das Constituições brasileiras*. São Paulo: Leya, 2011.

Tanto assim que a penúltima lei constitucional expedida por Vargas e assinada por todos os seus ministros (nº 9) promoveu uma reforma da Constituição de 1937 alterando diversos dispositivos (arts. 7º, 9º e parágrafo, 14, 30, 32 e parágrafo, 33, 39 e parágrafos, 46, 48, 50 e parágrafo, 51, 53, 55, 59 e parágrafos, 61, 62, 64 e parágrafos, 65 e parágrafo, 73, 74, 76, 77, 78 e parágrafos, 79, 80, 81, 82 e parágrafo, 83, 114 e parágrafo, 117 e parágrafo, 121, 140, 174 e parágrafos, 175, 176 e parágrafo, 179)⁵¹. De 1938 a 1945, foram expedidas dez leis constitucionais.

Foi assim que “exagerando em seu discricionarismo, Getúlio Vargas, por dez vezes, por meio de “Leis Constitucionais”, alterou o texto da Constituição de 1937, entendendo, assim, reter o Poder Constituinte originário, cada reforma correspondendo, para seus críticos, a uma nova outorga, a “um golpe de Estado complementar”⁵², p. 21-22. Isto porque o art. 187 da Constituição previa a realização de um plebiscito nacional para aprovação do texto constitucional. Assim como muitas outras disposições nele contidas, o plebiscito jamais aconteceu. Idêntica previsão havia em relação ao emendamento da Constituição. Na teoria, a Constituição poderia ser emendada, modificada ou reformada por iniciativa do Presidente da República ou da Câmara dos Deputados (art. 174). O projeto de emenda só se transformaria em texto constitucional caso o plebiscito lhe fosse favorável. Mas tais plebiscitos nunca foram realizados.

Na prática, todas as iniciativas de emenda partiram de Vargas e deixaram de ser *iniciativas* para imediatamente se tornarem emendas concretas na forma de leis constitucionais, sob a benção implícita do já referido art. 180. É por essa razão que os então professores da Faculdade Nacional de Direito (FND), entre eles Benjamim Moraes Filho, San Tiago Dantas, Joaquim Pimenta, José Carlos de Matos Peixoto, Sampaio de Lacerda e Haroldo Valadão, em parecer publicado pelo Correio da Manhã, em 3 de março de 1945, afirmaram que toda reforma realizada pelo governo na constituição outorgada era mera norma de fato, ato complementar da outorga⁵³. Eis um trecho do parecer: “Desaparece o contraste do qual emerge o exercício do voto sancionatório popular, e a Constituição fica à mercê do presidente, moldável nas suas mãos como cera, e sendo por ele perpetuamente criada e recriada, sem outra medida que a sua prudência e a sua vontade”⁵⁴, p. 40.

Mesmo depois de Vargas ter sido “defenestrado” do Palácio do Catete, em 29 de outubro de 1945, essa espécie normativa continuou sendo utilizada. José Linhares governou o país de 29 de outubro de 1945 a 31 de janeiro de 1946 e também reaproveitou o instrumento das leis constitucionais para alterar a “Polaca”, dessa vez, para definir os termos pelos quais se realizaria a nova Assembleia Constituinte. Em 26 de novembro de 1945, expediu a Lei Constitucional nº 15, que dispôs sobre os poderes da Assembleia Constituinte e do Presidente da República. De 30 de outubro de 1945, dia posterior à queda de Vargas, até 23 de janeiro de 1946, foram publicadas mais onze leis constitucionais, indo da nº 11 até a nº 21.

⁵¹ BRASIL. *Lei Constitucional nº 9, de 28 de fevereiro de 1945*. Dá nova redação a artigos da Constituição. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicon/1940-1949/leiconstitucional-9-28-fevereiro-1945-365005-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 18 mar. 2025.

⁵² PORTO, Walter Costa. *1937. Constituições brasileiras*. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. v. 4.

⁵³ PORTO, Walter Costa. *1937. Constituições brasileiras*. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. v. 4.

⁵⁴ CUNHA, Oscar Francisco da *et al.* Manifestam-se, coletivamente, os professores da Faculdade Nacional de Direito. *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, 03 mar. 1945, *apud* PORTO, Walter Costa. *1937*. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. v. 4.

2.3 ATOS INSTITUCIONAIS

Os atos institucionais – carregados pela popularidade do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968 (AI-5) – já foram estudados sobre diferentes enfoques, jurídicos e historiográficos. Todavia, cumpre analisar a trajetória dessa espécie, seus contornos normativos e como serviu de instrumento de legislação. “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”⁵⁵, p. 274.

O Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964 (AI-1), baixado com vigor imediato pelo autodenominado Comando Supremo da Revolução – formado pelo general Costa e Silva, pelo vice-almirante Augusto Hademaker e pelo brigadeiro Francisco de Mello –, manteve a Constituição de 1946 com as modificações constantes em seu texto, bem como previu o alargamento dos poderes do presidente da república sob o argumento de que esteve último precisava “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”⁵⁶.

Convém reproduzir o preâmbulo do desse AI-1:

À NAÇÃO

É indispensável fixar o conceito do movimento civil e militar que acaba de abrir ao Brasil uma nova perspectiva sobre o seu futuro. O que houve e continuará a haver neste momento, não só no espírito e no comportamento das classes armadas, como na opinião pública nacional, é uma autêntica revolução.

A revolução 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 Constituinte. Este se manifesta pela eleição popular ou pela revolução. Esta é a forma mais expressiva e mais radical do Poder Constituinte. Assim, a revolução vitoriosa, como Poder Constituinte, se legitima por si mesma. Ela destitui o governo anterior e tem a capacidade de constituir o novo governo. Nela se contém a força normativa, inerente ao Poder Constituinte. Ela edita normas jurídicas sem que nisto seja limitada pela normatividade anterior à sua vitória. Os Chefes da revolução vitoriosa, graças à ação das Forças Armadas e ao apoio inequívoco da Nação, representam o Povo e em seu nome exercem o Poder Constituinte, de que o Povo é o único titular. 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, se destina a assegurar ao novo governo a ser instituído, os meios indispensáveis à obra de reconstrução econômica, financeira, política e moral do Brasil, de maneira a

⁵⁵ CÂMARA, Heloisa Fernandes. Genealogia do Ato Institucional – entre legalidade, exceção e legalidade excepcional. *História do Direito*, v. 2, n. 3, p. 272-299, 2022. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/historiadodireito/article/view/82954>. Acesso em: 14 jan. 2025.

⁵⁶ BRASIL. *Ato Institucional nº 1, de 09 de abril de 1964*. Dispõe sobre a manutenção da Constituição Federal de 1946 e as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as modificações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da revolução Vitoriosa. Brasília, DF: Presidência da República [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-01-64.htm. Acesso em: 01 jan. 2025.

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. A revolução vitoriosa necessita de se institucionalizar e se apressa pela sua institucionalização a limitar os plenos poderes de que efetivamente dispõe.

O presente Ato institucional só poderia ser editado pela revolução vitoriosa, representada pelos Comandos em Chefe das três Armas que respondem, no momento, pela realização dos objetivos revolucionários, cuja frustração estão decididas a impedir. Os processos constitucionais não funcionaram para destituir o governo, que deliberadamente se dispunha a bolchevizar o País. Destituído pela revolução, só a esta cabe ditar as normas e os processos de constituição do novo governo e atribuir-lhe os poderes ou os instrumentos jurídicos que lhe assegurem o exercício do Poder no exclusivo interesse do País. 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, 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. 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 seus 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.

Em nome da revolução vitoriosa, e no intuito de consolidar a sua vitória, de maneira a assegurar a realização dos seus objetivos e garantir ao País um governo capaz de atender aos anseios do povo brasileiro, o Comando Supremo da Revolução, representado pelos Comandantes-em-Chefe do Exército, da Marinha e da Aeronáutica resolve editar o seguinte⁵⁷.

Esse preâmbulo foi escrito por Francisco Campos, o conhecido autor da Constituição de 1937, diploma da ditadura do Estado Novo. Campos era o homem que havia importado os decretos-leis para o Brasil naquele mesmo ano de 1937, um jurista adaptável⁵⁸ disposto a “auxiliar” o autoritarismo. Para Campos, as formas democráticas e as Constituições liberais tornavam impossível o governo⁵⁹, p. 65. Desde o dia 7 de abril de 1964, “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”⁶⁰, p. 282.

⁵⁷ BRASIL. *Ato Institucional nº 1, de 09 de abril de 1964*. Dispõe sobre a manutenção da Constituição Federal de 1946 e as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as modificações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da revolução Vitoriosa. Brasília, DF: Presidência da República [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-01-64.htm. Acesso em: 01 jan. 2025.

⁵⁸ SEELAENDER, Airton Cerqueira-Leite; CASTRO, Alexander Rodrigues de. Um jurista adaptável – Francisco Campos (1891-1968). In: MOTA, Carlos Guilherme; SALINAS, Natasha S.C. (orgs.). *Os juristas na formação do Estado-Nação brasileiro – 1930-dias atuais*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 255-291.

⁵⁹ VILLA, Marco Antonio. *A história das Constituições brasileiras*. São Paulo: Leya, 2011.

⁶⁰ CÂMARA, Heloisa Fernandes. Genealogia do Ato Institucional – entre legalidade, exceção e legalidade excepcional. *História do Direito*, v. 2, n. 3, p. 272-299, 2022. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/historiadodireito/article/view/82954>. Acesso em: 15 jan. 2025.

Nesse contexto, o Ato Institucional n. 1, de 9 de abril de 1964, suspendeu a vigência de diversos preceitos da Constituição de 1946, inclusive este a que se faz menção sobre a delegação de poderes [trata-se do art. 36, § 2º: “É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições”]. Embora não tenha instituído a delegação legislativa, o Ato Institucional em comento concedeu ao Presidente da República a iniciativa para emendas constitucionais, sujeitas a *quorum* especial e a prazos limitados (art. 3º), e para propor projetos de lei ordinária, sem qualquer limitação temática, tendo estabelecido para tais “projetos” oriundos do Executivo uma “tramitação automática”: passados trinta dias de seu recebimento na Câmara dos Deputados, e de igual prazo no Senado Federal, seriam tidos como aprovados (art. 4º). Se o Presidente da República julgasse urgente a medida, poderia solicitar a aprovação em sessão conjunta do Congresso Nacional, no prazo único de trinta dias, após o que também o projeto também seria tido como aprovado, independentemente de ter havido discussão ou deliberação (parágrafo único)^{61, p. 189}.

Explica Nascimento^{62, p. 189} que o AI-1 “conferiu verdadeiros poderes legislativos ao Presidente da República, com uma simples espécie de “*vacatio legis* obrigatória” de trinta dias, passados os quais a lei entrava em vigor”. Com isso, restou institucionalizada a aprovação automática da legislação, sem qualquer discussão e votação no Parlamento, por simples decurso de prazo. À época, esse foi o instrumento jurídico para “restabelecer a ordem na administração do país e fomentar o seu progresso em clima de paz e segurança”⁶³. Embora formalmente prevista a possibilidade de impugnar a proposição pelo Congresso Nacional, não havia o ambiente democrático para a atividade legislativa^{64, p. 190}.

Segundo Paixão:

Uma das características mais evidentes do regime militar brasileiro foi a sua capacidade de transformar atos de força em figuras do direito. O regime procurou produzir uma certa aparência de legalidade, o que se pode constatar pela existência de atos institucionais dotados de elaboradas exposições de motivos, pela promulgação de emendas constitucionais, pela manutenção da atividade dos poderes legislativo e judiciário (com muitos expurgos, punições e cassações) e pela aprovação de leis ordinárias. Essa tendência deve ser compreendida como parte de um esforço, que o regime empreendeu desde seus primeiros dias, de controle da narrativa. Ao designar um golpe de estado como uma “revolução”, ao invocar um “poder constituinte” que permitia a revogação de garantias do Estado de Direito, ao realizar processos eleito-

⁶¹ NASCIMENTO, Roberta Simões. *Teoria da legislação e argumentação legislativa*: Brasil e Espanha em perspectiva comparada. Curitiba: Alteridade, 2019.

NASCIMENTO, Roberta Simões. *Teoria da legislação e argumentação legislativa*: Brasil e Espanha em perspectiva comparada. Curitiba: Alteridade, 2019.

⁶² NASCIMENTO, Roberta Simões. *Teoria da legislação e argumentação legislativa*: Brasil e Espanha em perspectiva comparada. Curitiba: Alteridade, 2019.

NASCIMENTO, Roberta Simões. *Teoria da legislação e argumentação legislativa*: Brasil e Espanha em perspectiva comparada. Curitiba: Alteridade, 2019.

⁶³ SILVA, Carlos Medeiros. O ato institucional e a elaboração legislativa. *Revista dos Tribunais*, v. 53, n. 347, p. 7-17, set. 1964.

⁶⁴ NASCIMENTO, Roberta Simões. *Teoria da legislação e argumentação legislativa*: Brasil e Espanha em perspectiva comparada. Curitiba: Alteridade, 2019.

NASCIMENTO, Roberta Simões. *Teoria da legislação e argumentação legislativa*: Brasil e Espanha em perspectiva comparada. Curitiba: Alteridade, 2019.

rais (ainda que indiretos) e permitir uma oposição (mutilada e monitorada), o regime, sempre bem aconselhado por juristas experientes, não se assumia como ditadura⁶⁵, p. 229.

Foi assim que, acreditando estarem imbuídos de um suposto poder constituinte reacionário concedido pelo povo, os militares e os juristas do regime deslocaram o sentido de um “ato que perduraria até que houvesse uma constituinte, para um ato que representa o resultado constituinte, mesmo sem a existência de assembleia constituinte”⁶⁶, p. 297. A contradição não é uma coincidência. Conforme já comentado, o art. 30 do AI-2 acabou ressuscitando a figura dos decretos-leis que haviam sido abolidos em 1946. Ademais, criou uma nova espécie normativa subsidiária: os atos complementares, instrumentos de pormenorização dos atos institucionais.

No início, atos complementares se destinavam à complementação normativa dos atos institucionais, um prolongamento destes últimos, com vistas a delimitar o alcance e o sentido de algumas de suas previsões. Depois, o conteúdo desses atos complementares foi sendo expandido ao bel-prazer do regime, como era de costume. No total, trinta e sete atos complementares foram expedidos sob o AI-2. Os atos complementares são objeto da próxima subseção.

O AI-5, por seu turno, trouxe em seu art. 9º a possibilidade renovada de se baixar atos complementares: “O Presidente da República poderá baixar Atos Complementares para a execução deste Ato Institucional, bem como adotar, se necessário à defesa da Revolução, as medidas previstas nas alíneas “d” e do § 2º do art. 152 da Constituição”⁶⁷. Tais medidas do art. 152 eram a decretação do estado de sítio e a suspensão da liberdade de reunião e de associação.

Voltando à linha cronológica dos atos institucionais, veio em sequência o terceiro, de 05 de fevereiro de 1966 (AI-3), que fixou as eleições indiretas em âmbito estadual. Finalmente, sob o pretexto de que Constituição de 1946 já não mais atendia às “exigências nacionais”, o Ato Institucional nº 4, de 07 de dezembro de 1966 (AI-4), convocou o Congresso Nacional, que havia sido fechado naquele ano, “para se reunir extraordinariamente, de 12 de dezembro de 1966 a 24 de janeiro de 1967, para discussão, votação e promulgação do projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República”⁶⁸. Dessa convocação extraordinária, adveio uma nova Constituição em 24 de janeiro de 1967, que sofreu grande influência da Constituição de 1937.

⁶⁵ PAIXÃO, Cristiano. Entre regra e exceção: normas constitucionais e atos institucionais na ditadura militar brasileira (1964-1985). *História do Direito*, v. 1, n. 1, p. 227–241, 2020.

⁶⁶ CÂMARA, Heloisa Fernandes. Genealogia do Ato Institucional – entre legalidade, exceção e legalidade excepcional. *História do Direito*, v. 2, n. 3, p. 272-299, 2022. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/historiadodireito/article/view/82954>. Acesso em: 15 jan. 2025.

⁶⁷ BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02 jan. 2025.

⁶⁸ BRASIL. *Ato Institucional nº 4, de 07 de dezembro de 1966*. Convoca o Congresso Nacional para se reunir extraordinariamente, de 12 de dezembro de 1966 a 24 de janeiro de 1967, para discussão, votação e promulgação do projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [2025]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-04-66.htm. Acesso em: 01 jan. 2025.

A Constituição de 1967 constitucionalizou as disposições dos atos institucionais e as diretrizes do regime autoritário em seu art. 173. O texto manteve nominalmente a tripartição dos poderes, com o exercício do Poder Legislativo a cargo do Congresso Nacional (art. 29), e o federalismo, contudo, essencialmente mais próximo de um Estado unitário do que de um Estado propriamente federativo. Na prática, os poderes do presidente da República foram ampliados de maneira sem precedentes (vide arts. 50, 54, 55, 57, 58 e 60 da Constituição de 1967). O Poder Executivo se fortaleceu no âmbito federal. A perene ameaça comunista inspirou dispositivos relativos à segurança nacional. A Constituição de 1967 vigorou por cerca de vinte meses.

O recrudescimento do autoritarismo veio com o já mencionado AI-5, que modificou o texto constitucional de 1967 para permitir ao presidente “decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais”⁶⁹, dentre outras providências. Horta⁷⁰ explica que o AI-5 paralisou “o funcionamento da Constituição, [...] [aniquilou] o princípio da independência e da harmonia dos Poderes, tudo submetendo ao arbítrio e à vontade incontrolável do Presidente da República, convertendo o regime presidencial em ditadura presidencial”^{71, p. 35}.

Como era a praxe nos atos institucionais, o AI-5 veio com um preâmbulo longo, com os “considerando”, justificando sua edição no “poder revolucionário”, “continuidade da obra revolucionária”, “preservação da ordem, tranquilidade e segurança”.

Em 1969 foram baixados mais doze atos institucionais (com destaque para o de nº 13 que dispunha “sobre o banimento do território nacional de brasileiro inconveniente, nocivo ou perigoso à segurança nacional”), culminando na Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. José Afonso da Silva é da opinião de que “teórica e tecnicamente, não se tratou de emenda, mas de nova constituição. A emenda só serviu como mecanismo de outorga, uma vez que verdadeiramente se promulgou texto integralmente reformulado”^{72, p. 89}. Nada obstante, restou mantida a ordem anterior, conservando o AI-5 e os atos complementares, nos termos do seu art. 182.

De 9 de abril de 1964 a 14 de outubro de 1969, foram baixados dezessete atos institucionais no total. Essa espécie normativa não foi mais utilizada pelo regime nos próximos quinze anos de ditadura que se seguiram. Já os atos complementares continuaram a ser utilizados de forma esparsa até 1977, sendo que o último dessa espécie, o Ato Complementar nº 104, de 26 de julho de 1977, assegurou o direito de reunião dos partidos políticos, em um momento de enfraquecimento do regime. De 27 de outubro de 1965 a 26 de julho de 1977, foram baixados cento e quatro atos complementares, ou seja, foram mais longevos do que a própria

⁶⁹ BRASIL. *Ato Institucional nº 5, de 13 de Dezembro de 1968*. São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-06-69.htm. Acesso em: 01 jan. 2025.

⁷⁰ HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

⁷¹ *Ibid.*

⁷² SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

espécie normativa que lhes deu origem. Por fim, a EC nº 11, de 13 de outubro de 1978, revogou o AI-5, uma revogação simbólica que já acenava para a chegada de um novo período de redemocratização no horizonte.

2.4 ATOS COMPLEMENTARES

Como indicado na subseção anterior, os atos complementares foram previstos no art. 30 do AI-2, e renovados no art. 9º do AI-5, como instrumentos destinados a fixar regramentos de integração adicionais aos atos institucionais. Conforme Carlos Ayres Britto, eram espécie normativa editadas pelo mesmo poder responsável pela edição dos atos institucionais; portanto, eram peças integrantes do mecanismo institucional: “Suas normas são nutridas da mesma substância que alimenta os atos institucionais, mas numa linha de particularização progressiva, como a que preside as relações entre os diplomas normativos que se escalonam em termos de hierarquia legal”⁷³, p. 9.

Por essa lógica, seria possível mal equiparar a natureza jurídica dos atos complementares aos atuais decretos regulamentadores de leis, pois os atos complementares eram para os atos institucionais o que os decretos são para as leis. O critério só não é perfeito, entretanto, por tudo que vem sendo visto, porque os atos institucionais não tinham origem democrática. Mas importa que havia uma relação de acessoriedade entre as duas espécies de normas. Como normas acessórias, seguiam a sorte da norma principal⁷⁴, p. 12. Entretanto, isso novamente não mostra correto, pois os atos complementares, assim como os atos institucionais, eram normas com força de lei criadas monocraticamente pelo chefe do Executivo, à margem da apreciação do Congresso, embora destinados a regulamentar o disposto no ato institucional⁷⁵, p. 82.

Na qualidade de instrumentos de execução dos atos institucionais, portanto, os atos complementares tinham sua condição ou fundamento de validade nestes últimos. A rigor, somente poderiam conter disposições coerentes com os assuntos e dispositivos que visava a completar, sem possibilidade de desbordamento ou de emenda ao diploma que lhe serviu de base, afinal, eram normas secundárias à principal. Entretanto, por vezes, atos complementares regularam matérias inteiramente estranhas ao ato institucional que lhe era subjacente, inclusive contrariando suas disposições.

Nesse sentido, um dos exemplos citados por Britto⁷⁶ foi o Ato Complementar nº 41, de 22 de janeiro de 1969, que proibiu a nomeação, contratação ou admissão de funcionário ou servidor na Administração Direta e Autarquias dos Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive nas Secretarias e Serviços Auxiliares dos Poderes Legislativo e Judiciário e dos Tribunais de Contas. Trouxe como seu supedâneo o AI-5, entretanto, disciplinou assunto totalmente alheio à execução do AI-5, que nada continha sobre o recrutamento de agentes públicos. O

⁷³ BRITTO, Carlos Ayres. O problema da vigência dos atos complementares posteriores à edição do AI-5. *Revista de Direito da Procuradoria Geral*, n. 32, p. 1-18, 1977.

⁷⁴ BRITTO, Carlos Ayres. O problema da vigência dos atos complementares posteriores à edição do AI-5. *Revista de Direito da Procuradoria Geral*, n. 32, p. 1-18, 1977.

⁷⁵ BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *História constitucional brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.

⁷⁶ BRITTO, Carlos Ayres. O problema da vigência dos atos complementares posteriores à edição do AI-5. *Revista de Direito da Procuradoria Geral*, n. 32, p. 1-18, 1977.

AI-5 simplesmente tratou dos funcionários que já estavam incorporados ao serviço público para: a) suspender-lhes seus direitos e garantias; e b) permitir a desinvestidura como sanção política (art. 6º). Ou seja, como se vê, o Ato Complementar nº 41, de 22 de janeiro de 1969, não funcionou para executar ou detalhar o AI-5.

Na prática, também foram editados atos complementares a decretos-leis e atos complementares modificativos da própria legislação ordinária. Esse foi o caso do Ato Complementar nº 27, de 8 de dezembro de 1966, que alterou o Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966) e chegou a fixar alíquota de tributo, e do Ato Complementar nº 35, de 28 de fevereiro de 1967, que também mexeu na legislação tributária e complementou o Decreto-Lei nº 28, de 14 de novembro de 1966. Tais atos chegaram a delegar poderes legislativos aos governadores de Estados para firmar convênios e majorar o imposto sobre a circulação de mercadorias. Assim, idealizado para ser norma secundária, os atos complementares constantemente assumiram o protagonismo na época.

Apresentadas as espécies legislativas extintas, convém retomar as considerações sobre o que faz um processo legislativo ser democrático.

3 ANÁLISE DOS CONTORNOS AUTORITÁRIOS DA LEGISLAÇÃO E LÓGICA DAS LEIS NO ESTADO DE DIREITO DEMOCRÁTICO

No espaço de aproximadamente cinquenta anos (1937-1988), foram editadas centenas de normas dos quatro tipos explorados nesta pesquisa: os decretos-leis, as leis constitucionais, os atos institucionais e os atos complementares. Tais tipos normativos têm ao menos três características em comum: a) sua origem no Poder Executivo, embora tivessem força de lei, b) seu momento de edição foi marcado pela supressão democrática, mesmo tendo como destinatários todo o povo, e c) sua utilização como instrumentos de uma legalidade fluida, para usar a expressão de Carvalho⁷⁷, p. 79, tendo sido empregados de forma ambígua para pavimentar juridicamente medidas ditatoriais, e adaptados conforme as circunstâncias e os objetivos do momento, com uma desvalorização da formalidade ou legalidade constitucional⁷⁸.

⁷⁷ CARVALHO, Claudia Paiva. Bacharéis udenistas e a preparação jurídica do golpe contra Vargas. *Revista Jurídica da UFERSA*, Mossoró, v. 7, n. 13, p. 61-82, 2023.

⁷⁸ Para aprofundamento sobre os argumentos e as estratégias jurídicas adotadas durante o período autoritário, confirmam-se: CARVALHO, Claudia Paiva. Bacharéis udenistas e a preparação jurídica do golpe contra Vargas. *Revista Jurídica da UFERSA*, Mossoró, v. 7, n. 13, p. 61-82, 2023; CHUEIRI, Vera Karam de; CÂMARA, Heloísa Fernandes. (Des)ordem constitucional: engrenagens da máquina ditatorial no Brasil pós-64. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 95, p. 259-288, ago. 2015; BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *História constitucional brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012; FICO, Carlos. *Além do golpe: a tomada do poder em 31 de março de 1964 e a ditadura militar*. Rio de Janeiro: Record, 2004; GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. O estado de exceção na experiência constitucional brasileira. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*, v. 8, n. 3, p. 286-302, 15 set. 2016; MARQUES, Raphael Peixoto de Paula. *Repressão política e usos da constituição no governo Vargas (1935-1937): a segurança nacional e o combate ao comunismo*. 2011. 218 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Direito, Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, 2011; RICHTER, Daniela; FARIAS, Thieser da Silva. Ditadura Militar no Brasil: dos instrumentos jurídicos ditatoriais para a democracia outorgada. *Passagens: Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica*, v. 11, n. 3, p. 381-405, 2019.

A partir da descrição da seção anterior, vê-se como as espécies legislativas extintas funcionaram como estratégias jurídicas – ou contorcionismos jurídicos^{79, p. 68} – que na prática instrumentalizaram a legislação para o autoritarismo. As construções sempre contaram com o suporte de juristas, o que também desponta como uma estratégia de legitimação e de articulação jurídica⁸⁰.

Nos períodos analisados, o Poder Executivo, através de seus chefes e ministros, foi o protagonista da atividade legiferante em território nacional, tendo assumido o papel do legislador. Houve não uma delegação formal – em que o Congresso Nacional estabelece padrões para a elaboração das regras, dentro de limites prescritos –, mas verdadeira abdicação, pois na prática não havia quaisquer parâmetros ou controle parlamentar. Certamente, “legislar fora do parlamento, ou mais exatamente deslocar a competência legislativa do parlamento ao governo não é algo inédito, mas possui uma densidade própria em se tratando de regimes autoritários”^{81, p. 156}.

Como visto, esses tipos normativos foram também utilizados nos momentos de transição para a democracia, tanto em 1946, quanto após 1985. A EC nº 26, de 27 de novembro de 1985, convocou a assembleia constituinte que seria instalada em 1º de fevereiro de 1987. Nesse período, os decretos-leis continuaram sendo utilizados. O último baixado por José Sarney foi publicado no Diário Oficial da União em 04 de outubro de 1988, dia anterior à promulgação da Constituição Cidadã.

As quatro espécies legislativas, marcadas pela ausência de debate público prévio, pela falta de apreciação judicial e pela inexistência de controle *a priori* ou *a posteriori* pelo parlamento, não subsistiram à nova ordem constitucional devido à sua incompatibilidade com o paradigma do Estado Democrático de Direito. Ainda assim, parte da literatura^{82, p. 47} entende que os decretos-leis apenas tiveram seu nome alterado e suas disposições adaptadas ao equilíbrio dos poderes e ao contexto democrático. Espiritualmente, sobreviveriam até os dias atuais sob a forma das medidas provisórias, que seriam decretos-leis “disfarçados”.

Por um lado, realmente, as medidas provisórias do art. 62 da Constituição de 1988 são forma de legislação governamental idealmente previstas para situações de urgência. Por outro lado, o abuso na sua edição, que daria causa à crítica em referência, foi eliminado em parte com a EC nº 32/2001, que proibiu suas reedições. Não é o caso de aprofundar nos contornos das medidas provisórias nesse momento, mas apenas de enfatizar que ao menos nessa figura a apreciação do Congresso é imprescindível.

Sob a perspectiva democrática, preocupa o excesso de funções legislativas concentradas no Poder Executivo, em detrimento da atuação parlamentar. O Estado de Direito democrático preza pela participação do povo na criação da legislação, por intermédio de seus representan-

⁷⁹ CARVALHO, Claudia Paiva. Bacharéis udenistas e a preparação jurídica do golpe contra Vargas. *Revista Jurídica da UFERSA*, Mossoró, v. 7, n. 13, p. 61-82, 2023.

⁸⁰ CARVALHO, Claudia Paiva. Bacharéis udenistas e a preparação jurídica do golpe contra Vargas. *Revista Jurídica da UFERSA*, Mossoró, v. 7, n. 13, p. 61-82, 2023.

⁸¹ NUNES, Diego. Processo Legislativo para além do Parlamento em Estados Autoritários: uma análise comparada entre os Códigos Penais Italiano de 1930 e Brasileiro de 1940. *Sequência*, Florianópolis, n. 74, p. 153–180, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2016v37n74p153>. Acesso em: 11 jan. 2025.

⁸² Por exemplo: DANTAS, Ivo. *Aspectos jurídicos das medidas provisórias*. 3. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 1997; e MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Sobrevivência piorada do decreto-lei*. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 11 mai. 1996.

tes eleitos. Só nessa característica, qual seja, a ausência de aprovação ou escrutínio por parlamentos, já se encontra a feição autoritária da legislação produzida durante o Estado Novo (1937-1945) e a Ditadura Civil-Militar (1964-1985). Com isso, observa-se que a tradicional dogmática das fontes – e sua preocupação com o fundamento de validade de uma norma na que lhe é superior – não é suficiente para perquirir sobre a feição democrática ou a legitimidade da legislação.

Além disso, a partir do levantamento, é possível inferir que, para saber se as espécies normativas obedecem ou não a lógica do Estado de Direito democrático, não basta com olhar só seu *nomen iuris*, nem somente o desenho normativo para a respectiva produção. Trata-se de uma questão empírica, de verificação de como o Direito posto foi construído na prática, por exemplo, se houve efetiva abertura e transparência do processo legislativo. É necessário que os documentos e informações relevantes à discussão sejam disponibilizadas ao público, de forma transparente, é dizer, que permitam a compreensão pelos interessados. Adicionalmente, convém saber se houve oportunidades de participação e inclusão, para que os diferentes grupos de afetados pelo projeto de lei possam contribuir de forma significativa para a construção da legislação. Esses são só alguns dos elementos que denotam o caráter democrático da elaboração da legislação.

É bem verdade que não necessariamente é inconstitucional a mera previsão de que normas podem ser produzidas não só pelos legisladores, mas também por agentes políticos do Executivo. Entretanto, a produção normativa desses últimos não pode ser ilimitada. Como visto na seção 2, a delegação de poderes do parlamento deve ser mínima e demarcada a determinadas circunstâncias previstas de forma explícita, seja na Constituição, seja na legislação, e com possibilidade de controle parlamentar efetivo e revisão judicial⁸³. Ao Poder Executivo se devem atribuir de preferência poderes legislativos secundários. A legislação primária deve ficar preponderantemente a cargo do Poder Legislativo, democraticamente eleito, com mandatos periódicos, em que as minorias também estejam representadas.

Entretanto, como se observou da seção 3, o AI-1 fixou em seu preâmbulo que “A revolução vitoriosa se investe no exercício do Poder Constituinte”, que “Ela destitui o governo anterior e tem a capacidade de constituir o novo governo” e que “Nela se contém a força normativa, inerente ao Poder Constituinte. Ela edita normas jurídicas sem que nisto seja limitada pela normatividade anterior à sua vitória”. Ainda de acordo com o preâmbulo, destituído o governo anterior pela revolução, “só a esta cabe ditar as normas e os processos de constituição do novo governo e atribuir-lhe os poderes ou os instrumentos jurídicos que lhe assegurem o exercício do Poder no exclusivo interesse do País”.

Do que se lê, as duas funções da lei vistas na seção 2 – de representar a vontade geral e de servir de limites à liberdade – deixaram de existir entre 1964 e 1985. Por força do art. 173 da Constituição de 1967, toda a legislação produzida pelo Executivo ficou excluída da apreciação judicial.

⁸³ OSCE. Organization for Security and Co-operation in Europe. Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). *Guidelines on Democratic Lawmaking for Better Laws*. 2023. Disponível em: https://www.osce.org/files/f/documents/a/3/558321_3.pdf. Acesso em: 28 jan. 2025.

■ CONCLUSÃO

O presente artigo procedeu a uma análise das espécies normativas que fizeram parte do ordenamento jurídico brasileiro durante dois períodos autoritários da História Constitucional Brasileira: o Estado Novo (1937-1945) e a Ditadura Civil-Militar (1964-1985). O objetivo foi o de jogar luzes sobre a tipologia normativa do passado, a trajetória dos usos e nomes e o ocaso dos institutos jurídicos analisados. A análise histórica permitiu verificar quais foram recepcionados ou constituíram criações originais, bem como se os *nomen iuris* que lhes são dados conformaram o conceito que se pretendiam alterar, manter ou construir e, principalmente, como esses institutos foram utilizados em um dado espaço de tempo, gerando a experiência que poderia ser replicada depois (como se deu com a fórmula dos decretos-leis).

Viu-se o que se esperava obter com a utilização desses institutos (as expectativas dos juristas, dos líderes políticos e da comunidade jurídica nacional) e o que restou dessas espécies na atualidade. Como observado, para parte da literatura, as medidas provisórias constituem a sobrevivência dos decretos-leis dos períodos de ditadura. Entretanto, viu-se que há diferenças substanciais, já que hoje a participação do Congresso Nacional é indispensável em se tratando das medidas provisórias.

Foi possível ver que o processo legislativo democrático é o levado a cabo por órgãos democraticamente eleitos, observando o princípio da separação dos poderes, com debate público prévio, aberto, transparente, acessível, não discriminatório, inclusivo, participativo, sensível às necessidades de diversos grupos da sociedade. Contrapõe-se à ideia do processo legislativo autoritário, típico das ditaduras, em que é o Poder Executivo que mais frequentemente faz a legislação (atos normativos com força de lei), e já não permite fixar a lei como limite à atuação do próprio Estado. No autoritarismo, embora mantidas as formalidades (Estado Legal), a lei se converte em mero instrumento de governo, sem corresponder à ideia produto ou somatório da vontade popular.

É bem verdade que a elaboração democrática das leis, além das formalidades procedimentais vistas na seção 2, requer também o atendimento a outras diretrizes voltadas para a racionalidade do seu conteúdo. Aqui, trata-se da legislação *materialmente* democrática. Para isso, é necessário justificar a necessidade da intervenção do Estado via legislação, passando, por exemplo, pelos seguintes elementos: a) a correta identificação do problema ou disfunção social que exige a elaboração de uma lei para a sua solução (antecedentes); b) a definição de objetivos que pretendem ser alcançados com a legislação, de preferência a partir de metas quantificáveis e mensuráveis, e voltados para a realização de direitos humanos; c) a explicação da idoneidade, suficiência e proporcionalidade da medida legislativa proposta, ou seja, de que maneira se espera que as providências contribuirão para alcançar os objetivos; d) o esclarecimento de por que a medida proposta é o melhor meio, ou seja, por que as alternativas descartadas não eram preferíveis no caso; e e) a utilização de evidências em todas as fases de preparação da legislação, especialmente na avaliação de impacto *ex ante* e *ex post*, com a produção de informações que sirvam para a tomada de decisão política.

As considerações sobre o que se espera do processo legislativo em um Estado de Direito democrático servem para constatar que tanto a teoria, quanto as práticas, vêm evoluindo no

Brasil e no mundo. As espécies normativas estudadas, hoje extintas do ordenamento brasileiro, dificilmente voltariam a ter assento. Entretanto, a agenda de pesquisa sobre as formas autoritárias de elaboração legislativa não se encerra com esta visita ao passado.

No presente, a literatura estrangeira⁸⁴ dá conta de manifestações de legalismo autoritário. Tratam-se estratégias sofisticadas pelas quais líderes podem minar as instituições democráticas usando métodos legais e constitucionais. Diferentemente da forma tradicional de autoritarismo, não é preciso recorrer ao fechamento dos parlamentos ou a golpes de estado militares. Entre outros meios, o legalismo autoritário pode ser implementado pela manipulação dos processos legislativos, mediante emendas à Constituição que afetam o equilíbrio entre poderes, reformas nas estruturas burocráticas e via modificações na legislação ordinária que abrem brechas para a consolidação de poder no Executivo na regulamentação via decretos infralegais, *bypassando* o Congresso.

Portanto, para o futuro, será preciso continuar investigando qual é, se existe, o padrão de legislação autoritária na contemporaneidade, para verificar se o legalismo autoritário também vem sendo adotado no Brasil.

REFERÊNCIAS

AGAMBEN, Giorgio. *Estado de Exceção*. São Paulo: Boitempo, 2004.

ARAÚJO, Castro. *A Constituição de 1937*. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1941.

ATALIBA, Geraldo. *O decreto-lei na Constituição de 1967*. São Paulo: RT, 1967.

ÁVILA, Humberto Bergman. *Medida provisória da Constituição de 1988*. Porto Alegre: SAFE, 1997.

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *História constitucional brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Dicionário de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1994.

BRASIL. [Constituição (1937)]. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de Novembro de 1937*. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 01 jan. 2025.

BRASIL. [Constituição (1967)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 02 jan. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02 jun. 2024.

⁸⁴ Por exemplo: SCHEPPELE, Kim Lane. Autocratic legalism. *The University of Chicago Law Review*, v. 85, p. 545-583, 2018; e LANDAU, David. Abusive constitutionalism. *UC Davis Law Review*, v. 47, p. 189-260, 2013.

BRASIL. *Ato Institucional nº 1, de 09 de abril de 1964*. Dispõe sobre a manutenção da Constituição Federal de 1946 e as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as modificações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da revolução Vitoriosa. Brasília, DF: Presidência da República [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-01-64.htm. Acesso em: 01 jan. 2025.

BRASIL. *Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965*. Mantem a Constituição Federal de 1946, as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as alterações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da Revolução de 31.03.1964, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [2025]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-02-65.htm. Acesso em: 01 jan. 2025.

BRASIL. *Ato Institucional nº 4, de 07 de dezembro de 1966*. Convoca o Congresso Nacional para se reunir extraordinariamente, de 12 de dezembro de 1966 a 24 de janeiro de 1967, para discursão, votação e promulgação do projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [2025]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-04-66.htm. Acesso em: 01 jan. 2025.

BRASIL. *Ato Institucional nº 5, de 13 de Dezembro de 1968*. São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-06-69.htm. Acesso em: 01 jan. 2025.

BRASIL. *Lei Constitucional nº 1, de 16 de Maio de 1938*. Emenda ao art. 122, n. 13 da Constituição. DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lct/lct001.htm. Acesso em: 11 jan. 2025.

BRASIL. *Lei Constitucional nº 5, de 10 de março de 1942*. Emenda os arts. 122, 166 e 168 da Constituição. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lct/lct005.htm.

BRASIL. *Lei Constitucional nº 9, de 28 de Fevereiro de 1945*. ALTERA A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1937. DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lct/lct009.htm. Acesso em: 15 jan. 2025.

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

CÂMARA, Heloisa Fernandes. Genealogia do Ato Institucional – entre legalidade, exceção e legalidade excepcional. *História do Direito*, v. 2, n. 3, p. 272-299, mar. 2022. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/historiadodireito/article/view/82954>. Acesso em: 14 jan. 2025.

CAMPOS, Francisco. Diretrizes Constitucionais do novo Estado brasileiro. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 73, p. 5–22, 229-249, jan./mar. 1938.

CARVALHO, Cláudia Paiva. Bacharéis udenistas e a preparação jurídica do golpe contra Vargas. *Revista Jurídica da Ufersa*, Mossoró, v. 7, n. 13, p. 61-82, 2023.

CHUEIRI, Vera Karam de; CÂMARA, Heloísa Fernandes. (Des)ordem constitucional: engrenagens da máquina ditatorial no Brasil pós-64. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 95, p. 259-288, ago. 2015.

COELHO, Fernando Nagib Marcos. *Tipos normativos e separação dos poderes: a função política do aviso ministerial durante a regência (1831-1840)*. 2016. 251 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

CUNHA, Oscar Francisco da *et al.* Manifestam-se, coletivamente, os professores da Faculdade Nacional de Direito. *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, 03 mar. 1945

DANTAS, Ivo. *Aspectos jurídicos das medidas provisórias*. 3. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 1997.

DECLARAÇÃO dos Direitos do Homem e do Cidadão, 1789.

DINIZ, Maria Helena. Fontes do direito. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONGAZA, Álvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coords.). *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. p. 1-8. (Tomo: Teoria Geral e Filosofia do Direito). Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/157/edicao-1/fontes-do-direito>. Acesso em: 11 jan. 2025.

FERRAZ JR., Tercio Sampaio. *Introdução ao Estudo do Direito: técnica, decisão e dominação*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

FICO, Carlos. *Além do golpe: a tomada do poder em 31 de março de 1964 e a ditadura militar*. Rio de Janeiro: Record, 2004.

FRANÇA, Rubens Limongi. *Formas e aplicação do direito positivo*. São Paulo: RT, 1969.

FRANCISCO, José Carlos. Art. 84, IV. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lênio Luiz (orgs). *Comentários à Constituição do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 1212-1225.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. O estado de exceção na experiência constitucional brasileira. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*, v. 8, n. 3, p. 286-302, 15 set. 2016.

GOMES, Ângela de Castro. *A invenção do trabalhismo*. 3 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

HART, Herbert L. A. *O conceito de direito*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 2011.

HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KOSELLECK, Reinhart. *Futuro passado: contribuição à semântica dos tempos históricos*. Rio de Janeiro: Contraponto: Ed. PUC-Rio, 2006.

LANDAU, David. Abusive constitutionalism. *UC Davis Law Review*, v. 47, p. 189-260, 2013.

MARQUES, Raphael Peixoto de Paula. *Repressão política e usos da constituição no governo Vargas (1935-1937): a segurança nacional e o combate ao comunismo*. 2011. 218 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Direito, Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, 2011.

MARQUES, Walter. *Sarney decide dispensar uso do decreto-lei enquanto governar*. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 16 abr. 1985.

MÁYNEZ, Eduardo García. *Introducción al estudio del Derecho*. México: Porrúa, 1972.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Sobrevivência piorada do decreto-lei. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 11 mai. 1996.

NASCIMENTO, Roberta Simões. *Teoria da legislação e argumentação legislativa: Brasil e Espanha em perspectiva comparada*. Curitiba: Alteridade, 2019.

NICOLAU, Gustavo Rene. *Medidas provisórias: o executivo que legisla - evolução histórica no constitucionalismo brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2009.

NUNES, Diego. Processo Legislativo para além do Parlamento em Estados Autoritários: uma análise comparada entre os Códigos Penais Italiano de 1930 e Brasileiro de 1940. *Sequência*, Florianópolis, n. 74, p. 153–180, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2016v37n74p153>. Acesso em: 11 jul. 2024.

OSCE. Organization for Security and Co-operation in Europe. Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). *Guidelines on Democratic Lawmaking for Better Laws*. 2023. Disponível em: https://www.osce.org/files/f/documents/a/3/558321_3.pdf. Acesso em: 28 jan. 2025.

PAIXÃO, Cristiano. Entre regra e exceção: normas constitucionais e atos institucionais na ditadura militar brasileira (1964-1985). *História do Direito*, v. 1, n. 1, p. 227–241, 2020.

PORTO, Walter Costa. *1937. Constituições brasileiras*. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. v. 4.

RÁO, Vicente. *O direito e a vida dos direitos*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

RICHTER, Daniela; FARIAS, Thieser da Silva. Ditadura Militar no Brasil: dos instrumentos jurídicos ditatoriais para a democracia outorgada. *Passagens: Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica*, v. 11, n. 3, p. 381-405, 2019.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social ou Princípios do direito político*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SAUSSURE, Ferdinand de. *Curso de linguística geral*. 27. ed. São Paulo: Editora Cultrix, 2006.

SCHEPPELE, Kim Lane. Autocratic legalism. *The University of Chicago Law Review*, v. 85, p. 545-583, 2018.

SEELAENDER, Airton Cerqueira-Leite; CASTRO, Alexander Rodrigues de. Um juriconsulto adaptável – Francisco Campos (1891-1968). In: MOTA, Carlos Guilherme; SALINAS, Natasha S.C. (orgs.). *Os juristas na formação do Estado-Nação brasileiro – 1930-dias atuais*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 255-291.

SILVA, Carlos Medeiros. O ato institucional e a elaboração legislativa. *Revista dos Tribunais*, v. 53, n. 347, p. 7-17, set. 1964.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

SILVA, José Afonso da. O estado democrático de direito. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 173, p. 15-24, jul./set. 1988.

VAN DEN BOOMEN, Lucas Hendricus Andrade. Sincronia e diacronia no Direito: dualidades de tempo e espaço. *Revista do CAAP*, Belo Horizonte, v. 28. n. 1, p. 1-17, 2023. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/caap/article/view/47520>. Acesso em: 15 jan. 2025.

VILLA, Marco Antonio. *A história das Constituições brasileiras*. São Paulo: Leya, 2011.

WALDRON, Jeremy. A legislação. In: DARNTON, Robert; DUHAMEL, Olivier (orgs.). *Democracia*. Rio de Janeiro: Record, 2001, p. 229-237.

