

## DOCTRINA

### NATUREZA, CONTEÚDO E IMPLICAÇÕES DO ATO INSTITUCIONAL N.º 5

HELY LOPES MEIRELLES  
Secretário da Segurança Pública do  
Estado de São Paulo

#### PREÂMBULO

O Ato Institucional n.º 5 equivale a Emenda Constitucional transitória, editada em caráter e forma excepcionais, em razão de fatos comprometedores da segurança nacional e contrários aos objetivos da Revolução de março de 1964. Ele modifica a Constituição do Brasil, as Constituições dos Estados, as Leis Orgânicas dos Municípios e demais normas legais no que colidirem com os seus dispositivos. É ato revolucionário, que se legitima a si mesmo, e investe o Presidente da República de poderes extraordinários para governar o País e manter à ordem instituída. Como se trata de Ato de vigência transitória, as Constituições e as normas por ele alteradas se restabelecerão em sua plenitude quando ocorrer a sua renovação, mas os seus efeitos subsistirão como atos jurídicos perfeitos. Os Atos Complementares terão o caráter de norma constitucional, e os Decretos-leis e Decretos, baixados com base no Ato Institucional n.º 5, terão o caráter de legislação ordinária permanente, e só perderão a vigência se vierem a ser revogados por norma de categoria igual ou superior.

#### NATUREZA JURÍDICA

Art. 1.º — Indica a natureza do Ato e o seu caráter de Emenda Constitucional transitória e excepcional.

— Modifica a legislação nos termos e limites dos arts. 2.º a 11, desde o dia 13 de dezembro de 1968.

## CONTEÚDO E IMPLICAÇÕES

### *Recesso parlamentar*

Art. 2.º — Permite ao Presidente da República decretar o recesso de tôdas as Casas Legislativas (Congresso Nacional, Assembleias Legislativas, Câmaras de Vereadores), sem qualquer restrição, prazo ou condição. Este recesso já foi decretado para o Congresso Nacional, pelo Ato Complementar n.º 38, de 13 de dezembro de 1968.

— Decretado o recesso, o Legislativo só voltará a funcionar, quando fôr convocado pelo Presidente da República.

— Constituição do Brasil: não autorizava a decretação do recesso parlamentar. Admitia, apenas, as férias legislativas de 1.º de dezembro a 1.º de março, e de 1.º a 31 de julho.

— Lei Orgânica dos Municípios de São Paulo: é omissa a respeito, quanto às Câmaras de Vereadores.

§ 1.º — Autoriza o Poder Executivo a legislar, durante o recesso decretado, sobre tôdas as matérias de competência do respectivo órgão legislativo.

— Constituição do Brasil: autorizava o Presidente da República a expedir decretos-leis somente sobre matéria de segurança nacional e finanças públicas, em casos de urgência e de interesse relevante, desde que não resultasse aumento de despesa (art. 58). O decreto-lei nesse caso deveria ser submetido à apreciação do Congresso Nacional. Essa regra está agora derogada, pois com o recesso do Congresso, o Presidente pode baixar decretos-leis sobre qualquer matéria, sem qualquer limitação, objetiva ou subjetiva.

— Constituição do Estado de São Paulo: sem alteração neste ponto, porque não autoriza o Governador a expedir decretos-leis.

— Lei Orgânica dos Municípios: sem alteração neste ponto, porque não autoriza o Prefeito a expedir decretos-leis.

§ 2.º — Suspende, durante o recesso parlamentar decretado, a parte variável dos subsídios.

— Constituição do Brasil: durante o recesso constitucional, em rigor também deveria ser assim, mas a Constituição, ao determinar que o subsídio, dividido em parte fixa e variável, e a ajuda de custo serão estabelecidos no fim de cada legislatura para a subsequente (art. 35), abriu a possibilidade da percepção da parte variável, também no período do recesso.

— Constituição do Estado de São Paulo: em rigor, não permite percepção da parte variável durante o recesso parlamentar constitucional, pois ela tem natureza de diária, paga em função do comparecimento às sessões; ora, não havendo sessão nesse período, também não se poderia pagar a parte dos subsídios que lhe corresponde.

— Municípios: a Lei Complementar n.º 2 também determina que a remuneração dos Vereadores, nos casos autorizados pelo art. 16, § 2.º, da Constituição do Brasil seja dividida em duas partes: uma fixa e outra por sessões a que o Vereador comparecer. No período de recesso normal, também não é permitido receber a parte variável.

§ 3.º — No caso de recesso decretado da Câmara Municipal, a fiscalização financeira e orçamentária do Município, que não tiver Tribunal de Contas próprio, será feita pelo Tribunal de Contas do respectivo Estado.

— No Estado de São Paulo, pouca modificação se trouxe ao direito anterior, pois as contas do Prefeito e da Mesa da Câmara, inexistindo Tribunal de Contas próprio, já devem ser submetidas à Seção Municipal do Tribunal de Contas do Estado (Constituição do Estado, art. 90, II, e art. 115, § 2.º). Mas o Ato Institucional n.º 5 foi mais rigoroso, mandando estender a ação do Tribunal de Contas estadual às funções de auditoria, julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos, enquanto, nos termos da Constituição paulista, o Tribunal de Contas estadual simplesmente emite parecer sobre as contas.

### *Intervenção nos Estados e Municípios*

Art. 3.º — Permite a intervenção federal nos Estados e Municípios sem limitação alguma. Seu pressuposto é o interesse nacional, segundo o julgamento subjetivo do Presidente da República.

— Constituição do Brasil: a intervenção federal nos Estados só era admitida *ad referendum* do Congresso Nacional (arts. 12, 47, IV, e 83, XV). Seus pressupostos são enumerados no art. 10, I a VII, da Constituição, atendidos os requisitos dos arts. 11 e 12.

— Não havia intervenção federal nos Municípios. Só o Estado podia fazê-lo, nos casos previstos no art. 16, § 3.º, da Constituição do Brasil.

— Agora, nos termos do art. 3.º do Ato Institucional n.º 5, o Presidente da República pode decretar a intervenção direta, tanto nos Estados, como nos Municípios.

Parágrafo único — O interventor será nomeado pelo Presidente da República. Exercerá tôdas as funções e atribuições que caibam ao Governador ou ao Prefeito, conforme a intervenção seja no Estado ou no Município. Gozará de tôdas as prerrogativas, vencimentos e vantagens fixados em lei, em favor da autoridade substituída.

— Constituição do Brasil: o interventor era de nomeação do Presidente da República, no mesmo decreto de intervenção (art. 12, II). Mas é certo que sua ação estava limitada à amplitude, duração e condições da intervenção, estabelecidas no decreto. Suas prerrogativas, vencimentos e vantagens não eram previstas. Poderiam ser diversas, dependendo dos limites da intervenção, ou do que ficasse estabelecido no decreto ou em outro ato do Presidente.

#### *Suspensão de direitos políticos e cassação de mandatos eletivos*

Art. 4.º — Permite ao Presidente da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, suspender direitos políticos de qualquer cidadão pelo prazo de dez anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, sem as limitações previstas na Constituição do Brasil.

— Constituição do Brasil: em seu art. 151, só permitia a suspensão dos direitos individuais previstos nos §§ 8.º, 23, 27 e 28 do art. 150 e dos direitos políticos (arts. 142 a 148), por prazo de dois a dez anos. Essa suspensão só poderia ser decretada pelo Supremo Tribunal Federal, mediante representação do Procurador-Geral da República, se o paciente abusasse daqueles direitos para atentar contra a ordem democrática ou praticasse a corrupção. Se se tratasse de titular de mandato eletivo federal, o processo dependeria de licença da respectiva Câmara.

— A Constituição do Brasil não falava propriamente em cassação de mandatos, mas o mandato do deputado federal e do senador ficaria simplesmente suspenso, no caso de suspensão dos direitos políticos (art. 144, § 1.º).

— No sistema da Constituição do Brasil, a cassação de mandato só poderia ser imposta pelo órgão legislativo a que pertencesse o parlamentar, nos restritos casos previstos no art. 37.

Parágrafo único — Veda a substituição do parlamentar cassado.

— No direito anterior, era obrigatória a convocação do suplente (substituto).

#### *Conseqüências da suspensão dos direitos políticos*

Art. 5.º — Estabelece sanções acessórias da suspensão dos direitos políticos decretada com base no Ato Institucional n.º 5: 1) perda de fôro especial; 2) suspensão do direito de votar e ser votado em eleições sindicais; 3) proibição de atividades e manifestações sobre assuntos de natureza política; 4) aplicação das seguintes medidas de segurança, quando necessárias: I — liberdade vigiada; II — proibição de frequentar determinados lugares; III — domicílio determinado.

— A Constituição do Brasil não continha normas idênticas, mas a jurisprudência vinha-se firmando no sentido da vigência das regras do Ato Institucional n.º 2, quanto ao confinamento (domicílio determinado).

§ 1.º — Autoriza a fixação, pelo ato que decretar a suspensão dos direitos políticos, de restrições ou proibições relativamente ao exercício de quaisquer outros direitos públicos ou privados.

— Os Atos Institucionais e Complementares anteriores não continham essa autorização.

§ 2.º — Dá competência ao Ministro da Justiça para aplicar as medidas de segurança de que trata o item 4 do art. 5.º.

#### *Suspensão de garantias constitucionais e legais: vitaliciedade, inamovibilidade, estabilidade e o exercício de funções por prazo certo*

Art. 6.º — Suspende as garantias e o exercício de funções enumerados na epígrafe.

— Atinge os magistrados e ministros de Tribunais de Contas, os professôres catedráticos, os titulares de ofícios de Justiça, os funcionários públicos e os dirigentes de autarquias, sociedades de economia mista e emprêsas públicas, bem como seus empregados, com mandatos ou contratos por prazo fixo.

— Constituição do Brasil: só confere vitaliciedade aos magistrados e ministros de Tribunais de Contas (art. 98). Mas assegurou vitaliciedade aos professôres catedráticos e titulares de ofícios de Justiça nomeados até 15-3-1967 (art. 177).

— A Constituição declara também que ninguém adquirirá efetividade, nem estabilidade, se não prestar concurso público (art. 99, § 1.º). Mas resguardou a situação daqueles que já eram estáveis de acôrdo com a legislação anterior e deu estabilidade aos que contassem cinco anos de serviço público à data da promulgação da Constituição (art. 177 e seu § 2.º).

— Essas garantias estão agora suspensas, na mesma forma que determinou o art. 14 do Ato Institucional n.º 2.

§ 1.º — Autoriza o Presidente da República, mediante decreto, a demitir, remover, aposentar ou pôr em disponibilidade os titulares das garantias ou do exercício de funções por prazo certo, previstos no art. 6.º.

— Assegura, no caso de aposentadoria, reserva ou reforma, vencimentos e vantagens proporcionais ao tempo de serviço.

— Constituição do Brasil: não admitia tais medidas, salvo os casos de demissão e remoção de servidores públicos previstas no Estatuto dos Funcionários Cíveis da União, ou a exclusão, expulsão e remoções previstas nos regulamentos militares das Forças Armadas. A demissão só era possível mediante processo administrativo, que assegurasse ampla defesa. Agora, pelo Ato Complementar n.º 39, é suficiente a investigação sumária, com oportunidade de defesa.

§ 2.º — Manda aplicar o disposto no art. 6.º e seu § 1.º também nos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios.

— O direito anterior não dava essa possibilidade. Os Atos Institucionais n.º 1 (art. 7.º) e n.º 2 (art. 14) tampouco davam autoridade ao Presidente da República para aplicar aquelas sanções aos servidores dos Estados, Municípios e Distrito Federal. Tal poder era dado aos Governadores dos Estados (A. I. n.º 1, art. 7.º, § 2.º, e A. I. n.º 2; cf. tb. A. C. n.º 2, art. 1.º).

#### *Estado de sítio*

Art. 7.º — Permite ao Presidente da República decretar o estado de sítio, bem como prorrogá-lo, fixando o respectivo prazo, em quaisquer dos casos previstos na Constituição.

— Não houve inovação no direito anterior. A Constituição do Brasil já o permitia (arts. 152 e 153).

Parágrafo único — Dispensa o Presidente da República de submeter o decreto de estado de sítio ao Congresso, se éste estiver em recesso.

— A Constituição do Brasil, em seu art. 153, § 1.º, exigia que, em cinco dias, o Presidente submetesse seu ato ao Congresso, acompanhado de justificação. O § 2.º do mesmo artigo dispõe que, se o Congresso não estiver reunido, o Presidente do Senado Federal o convocará. Só êsses dois dispositivos sofreram modificação, assim mesmo parcial. Simplesmente não se aplicarão, se o Congresso estiver em recesso. Não foram revogados.

#### *Confisco de bens por enriquecimento ilícito*

Art. 8.º — Permite ao Presidente da República decretar, após investigação, o confisco de bens de todos quantos tenham enriquecido ilícitamente no exercício de cargos ou funções públicas, inclusive de autarquias, emprêsas públicas e sociedades de economia mista, sem prejuízo das sanções penais cabíveis.

— A Constituição do Brasil manteve princípio semelhante no art. 150, § 11.

— Existe legislação (Lei n.º 3.502, de 21-12-1958), definindo o crime e regulando o processo de sua apuração.

— Agora, o art. 8.º do Ato Institucional n.º 5 ampliou a figura delituosa, e permite o confisco por simples investigação sumária (Decreto-lei de 16-12-1968) e mediante decreto do Presidente da República. No sistema da legislação anterior, que aliás permanece vigente no que não colidir com o Ato Institucional n.º 5, o perdimento dos bens dependia de decisão judicial.

Parágrafo único — Impõe a restituição dos bens confiscados, se o indiciado provar a legitimidade de sua aquisição.

#### *Atos Complementares*

Art. 9.º — Dá poderes ao Presidente da República para baixar Atos Complementares do Ato Institucional n.º 5.

#### *Suspensão da garantia do habeas-corpus*

Art. 10 — Suspende a garantia do *habeas-corpus* nos casos de crimes políticos contra: 1) a segurança nacional; 2) a ordem econômica; 3) a economia popular. Os crimes comuns admitem *habeas-corpus*.

— A garantia do *habeas-corporis* foi sempre da tradição do direito brasileiro. Sempre constou de nossas Constituições. Podia ser suspensa só nos casos de estado de sítio.

*Exclusão de apreciação judicial*

Art. 11 — Exclui de qualquer apreciação judicial todos os atos praticados com base no Ato Institucional n.º 5 e seus Atos Complementares, bem como seus efeitos.

— Os Atos Institucionais anteriores continham regras idênticas, sem falar, porém, nos efeitos.

— Com relação aos atos praticados com base nos Atos Institucionais e Complementares anteriores, a Constituição do Brasil, em seu art. 173, manteve a exclusão de apreciação judicial, nos casos que enumera.

— A jurisdição é uma garantia constitucional prevista no art. 150, §§ 4.º e 12, que ficam derogados, quando se tratar de atos praticados com base no Ato Institucional n.º 5, assim como no que toca aos seus efeitos.

*Vigência e revogação das disposições em contrário*

Art. 12 — Estabelece a data da vigência do Ato Institucional n.º 5 (nesta data, isto é, 13-12-1968), e revoga as disposições em contrário.

## DA UNIDADE INSTITUCIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

JOÃO LYRA FILHO  
Ministro do Tribunal de Contas  
do Estado da Guanabara

A anterior Constituição Federal, a de 1946, só se fixou, explicitamente, quanto à fiscalização da administração financeira e orçamentária, na existência de um Tribunal de Contas: o Tribunal de Contas da União. Quanto à referida fiscalização, nos Estados-membros e nos Municípios, a invocada Constituição liberou às respectivas Constituições Estaduais a forma de organizar-se ou, textualmente: “A administração financeira, especialmente a execução do orçamento, será fiscalizada na União pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas, e nos Estados e Municípios pela forma que fôr estabelecida nas Constituições Estaduais” (art. 22).

Nenhuma norma de aplicação obrigatória foi prevista em relação à forma a prevalecer na fiscalização da administração financeira e orçamentária dos Estados e dos Municípios, ressalvado, quanto à prestação de contas, o princípio de caráter obrigatório contido no art. 7.º, item VII, alínea *f*, da anterior Constituição. Quanto ao orçamento, também, dado haver ela imposto aos Estados e aos Municípios, não só à União, a observância dos mandamentos estabelecidos nos arts. 73 a 75 (art. 22, parágrafo único). Embora esta preliminar, que nos parece de conclusão pacífica, não escapou à doutrina farta contribuição de autores fiéis ao seguinte pressuposto: o Estado-membro não está obrigado à adoção do modelo de controle financeiro prescrito à União pela Constituição de 1946; mas, se o aplicar, instituindo um Tribunal de Contas, este terá que ser organizado conforme o padrão previsto na referida Constitui-