

**Rodrigo Mendes Cardoso**

**A iniciativa popular legislativa da  
Assembleia Nacional Constituinte  
ao regime da Constituição de 1988:  
um balanço**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

**DEPARTAMENTO DE DIREITO**

**Programa de Pós-Graduação em Direito**

Rio de Janeiro

Setembro de 2010



**Rodrigo Mendes Cardoso**

**A iniciativa popular legislativa da  
Assembleia Nacional Constituinte  
ao regime da Constituição de  
1988: um balanço**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Direito do Departamento de Direito da PUC-Rio.

Orientador: Prof. Adriano Pilatti

Rio de Janeiro

Novembro de 2010



**Rodrigo Mendes Cardoso**

**A iniciativa popular legislativa da  
Assembleia Nacional Constituinte ao  
regime da Constituição de 1988: um  
balanço**

Dissertação apresentada como requisito parcial  
para obtenção do título de Mestre pelo Programa  
de Pós-graduação em Direito do Departamento de  
Direito da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão  
Examinadora abaixo assinada.

**Prof. Adriano Pilatti**

Orientador

Departamento de Direito – PUC-Rio

**Prof. Francisco de Guimaraens**

Co-orientador

Departamento de Direito – PUC-Rio

**Prof. Fábio Carvalho Leite**

Departamento de Direito – PUC-Rio

**Prof<sup>a</sup>. Mônica Herz**

Vice-Decana de Pós-Graduação do Centro de  
Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 12 de novembro de 2010

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, da autora e do orientador.

## **Rodrigo Mendes Cardoso**

Graduou-se em Direito na Faculdade de Direito do Vale do Rio Doce (FADIVALE), em 1997. Fez pós-graduação lato sensu em Direito Civil e Processo Civil pela Faculdade de Direito do Vale do Rio Doce (FADIVALE), em 2000. É professor de Direito Constitucional e Direito Civil das Faculdades Doctum desde o ano de 2006.

### Ficha Catalográfica

Cardoso, Rodrigo Mendes

A iniciativa popular legislativa da Assembleia Nacional Constituinte ao regime da Constituição de 1988: um balanço. / Rodrigo Mendes Cardoso; orientador: Adriano Pilatti. – PUC, Departamento de Direito, 2010.

162 fls. 29,7 cm

1. Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Direito.

Inclui referências bibliográficas

1. Direito – teses. 2. Democracia participativa. 3. Assembléia Nacional Constituinte. 4. emendas populares. 5. constituição. 6. iniciativa popular legislativa. I. Pilatti, Adriano. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Direito. III. Título.

CDD: 340

## Agradecimentos

À minha família, especialmente meus pais Sebastião Loures Cardoso e Lenice Mendes Cardoso, pelo apoio incondicional desde os meus primeiros passos, transmitindo os princípios necessários a todas as minhas conquistas. À Roberta, pelo amor, tolerância e companheirismo de sempre. Obrigado por terem compreendido o meu silêncio, a minha ausência, e a importância desta etapa em minha vida.

Ao Professor Adriano Pilatti, a quem sou eternamente grato pela valiosa orientação, sempre incentivadora e paciente - devo registrar que nossas conversas na PUC eram tão prazerosas que a distância nunca foi um empecilho para encontrá-lo. Ao Professor Francisco de Guimaraens, a quem tenho profunda admiração - obrigado pelo estimulante apoio intelectual.

Aos amigos do mestrado: Alexandre Duque, Ivana Leitão, Iana Pena, Leandro, Márcio Penido, Márcio Villela, Matheus Bevilacqua, Oscar Alexandre e Wagner Campos, pelos momentos compartilhados durante esses anos.

Aos professores: Adrian Sgarbi, Fábio Carvalho Leite, Gisele Cittadino, Márcia Nina Bernardes, João Ricardo Dornelles, José Maria Gomez, Noel Struchiner e Bethânia Assy, que fizeram parte da minha formação acadêmica no programa de mestrado da PUC-Rio. Ao Anderson e à Carmem, dedicados funcionários do Programa de Pós-Graduação da PUC-Rio, pela ajuda de sempre.

À Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, ao Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados (CEDI) e às faculdades DOCTUM/FIC, especialmente aos professores Cláudio Cezar Azevedo de Almeida Leitão, Pedro Cláudio Coutinho Leitão e Dário José Soares Júnior.

A todos vocês, minha gratidão.

## Resumo

Cardoso. Rodrigo Mendes, Pilatti, Adriano. **A iniciativa popular legislativa da Assembleia Nacional Constituinte ao regime da Constituição de 1988: um balanço.** Rio de Janeiro, 2010. 162p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Esta dissertação analisa as dinâmicas da iniciativa popular legislativa no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte e da Constituição da República de 1988. Para tanto, o trabalho parte do estudo das principais bases teóricas do plexo democrático, situando o mecanismo no contexto da democracia participativa. Após a fundamentação teórica, a pesquisa é pautada na investigação das emendas populares no processo constituinte de 1987-1988, inaugurando a temática com uma breve reflexão sobre a fase pré-constituente, passando pela reconstrução dos debates e decisões legislativas que permitiram a utilização do mecanismo, até chegar à análise das proposições populares apresentadas à Comissão de Sistematização da ANC. Em seguida, o trabalho trata da investigação dos debates constituintes que possibilitaram a inclusão da iniciativa popular de leis no texto final da Constituição. Por conseguinte, a dissertação cataloga e analisa as experiências de iniciativa popular legislativa apresentadas à Câmara dos Deputados e trata do inventário de suas ocorrências nas assembleias legislativas dos Estados de Minas Gerais, São Paulo, Paraná, Espírito Santo e na Câmara Legislativa do Distrito Federal. Por fim, o trabalho analisa, brevemente, as propostas de emendas à Constituição tendentes a reduzir as exigências para a propositura de projetos de leis de iniciativa popular e, de forma mais ampla, o desempenho da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados.

## Palavras-chave

Democracia participativa; Assembleia Nacional Constituinte; emendas populares; constituição; iniciativa popular legislativa.

## Abstract

Cardoso. Rodrigo Mendes. Pilatti, Adriano (Advisor). **The popular initiative in the legislative process of the National Constituent Assembly to the 1988 Constitution regimen: an analysis.** Rio de Janeiro, 2010. 162p. MSc. Dissertation – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This dissertation analyses the dynamics of the popular initiative in the legislative process at the 1988 National Constituent Assembly and in the 1988 Republic Constitution. In order to achieve that goal, this work starts from the main theoretical bases of the democratic field, placing the popular initiative in the legislative process in the context of participatory democracy. After the theoretical exposition, the research is based on the investigation of the popular amendments in the constituent process from 1987 - 1988, presenting the theme with a brief reflection about the pre-constituent phase, passing through the reconstruction of the debates and legislative decisions which enabled the usage of the popular initiative in the legislative process, until reaching the analysis of the popular proposals presented to the National Constituent Assembly's Systematizing Commission. Next, this paper discusses the investigation of the constituent debates that enabled the inclusion of the popular initiative in the legislative process in the Constitution's final text. Hence, this dissertation catalogues and analyses the experiences of popular initiative in the legislative process presented to the Deputies' Chamber and deals with the inventory of its occurrences at the legislative assemblies in the states of Minas Gerais, São Paulo, Paraná, Espírito Santo and at the Legislative Chamber of the Federal District. Finally, this dissertation will, briefly, analyze the amendment proposals to the Constitution tending to reduce the demands for the proposal of legislation projects originated from popular initiative and, in a wider manner, the performance of the Commission for Participative Legislation of the Deputies' Chamber.

## Keywords

Participatory democracy; National Constituent Assembly; popular amendments; Constitution; popular initiative in the legislative process.

# Sumário

1. Introdução	12
2. A Configuração teórica da iniciativa popular de leis no contexto da democracia participativa	17
2.1. Democracia direta versus democracia representativa: uma falsa questão	17
2.1.1. Da democracia representativa para a democracia participativa.	23
2.1.2. O paradoxo de C. B. Macpherson	27
2.2. A democracia participativa e as formas de participação política	29
2.2.1. Os espaços públicos na Constituição da República de 1988.	31
2.3. A configuração jurídica da iniciativa popular no processo de formação de leis.	34
3. As emendas populares na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988	40
3.1. Do processo de transição à convocação da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988.	41
3.1.1. Os plenários, comitês e movimentos pró-participação popular na Constituinte de 1987-1988	46
3.2. A batalha regimental: as emendas populares nas regras do jogo.	47
3.2.1. Os substitutivos	51
3.3. A campanha pelas emendas populares: fenômeno de luta e superação	61
3.4. A Constituição que o povo desejava	65
3.4.1. Heterogeneidade temática	65
3.4.2. Heterogeneidade das entidades	67
3.4.3. As emendas sobre a iniciativa popular de leis	69
3.4.4. A impossibilidade de conferências dos requisitos regimentais	71
3.4.5. A defesa das emendas populares	72
3.5. Balanço final	74
4. A iniciativa popular de leis no processo constituinte de 1987-1988	77



4.1. A fase de descentralização	78
4.1.1. Comissão I	78
4.1.2. Comissão II	86
4.1.3. Comissão III	87
4.1.4. Comissão IV	92
4.1.5. Comissão VI	95
4.2. A fase de concentração	96
4.3. O processo, o resultado e algumas breves reflexões	105
 5. As experiências de iniciativa popular legislativa na vigência da Constituição da República de 1988	 107
5.1. A iniciativa popular legislativa no âmbito federal	108
5.1.1. As experiências de iniciativa popular legislativa em cinco unidades federativas	119
5.2. A Comissão Permanente de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados	122
 6. Considerações finais	 129
 7. Referências Bibliográficas	 135
 8. Anexos	 142
8.1. Anexo 1 – Dispositivos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados que regulamentam a iniciativa popular legislativa	142
8.2. Anexo 2 – COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA. Ofício Sec. Ext. nº 110/2010-CLP ao autor. Brasília, 24 ago. 2010. 3 f.	145
8.3. Anexo 3 – BACKES, Ana Luiza. Consulta. Diretoria Legislativa. Consultoria Legislativa. Iniciativa Popular na Elaboração Legislativa Brasileira. Origem: Deputado Paulo Abi-Ackel, em 07 de abril de 2010	148
8.4. Anexo 4 – BARBOSA, Vivaldo. Entrevista-conversa concedida a Rodrigo Mendes Cardoso. Rio de Janeiro, 15 jul. 2010	154

## **Abreviaturas e Siglas**

ANC – Assembleia Nacional Constituinte

ANDES – Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior

CBJP – Comissão Brasileira Justiça e Paz

CCJC – Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania

CCTCI – Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática

CEAC/UNB – Centro de Estudos e Acompanhamento da Constituinte/Universidade de Brasília

CEC – Comissão de Educação e Cultura

CEDI – Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados

CFT – Comissão de Finanças e Tributação

CLP – Comissão de Legislação Participativa

CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

CNMP – Conselho Nacional de Moradia Popular

CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

CSSF – Comissão de Seguridade Social e Família

CTASP – Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público

CUT – Central Única dos Trabalhadores

CVT – Comissão de Viação e Transportes

DEM – Democratas

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FNMP – Fundo Nacional de Moradia Popular

INC – Indicação

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

MCCE – Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

PCB – Partido Comunista Brasileiro

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PDS – Partido Democrático Social

PDC – Partido da Democracia Cristã

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PFL – Partido da Frente Liberal

PHS – Partido Humanista da Solidariedade

PL – Projeto de Lei

PL – Partido Liberal

PLP – Projeto de Lei Complementar

PPA – Plano Plurianual

PRC – Projeto de Resolução

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PPB – Partido Progressista Brasileiro

PPS – Partido Popular Socialista

PR – Projeto de Resolução

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSL – Partido Social Liberal

PSOL – Partido Socialismo e Liberdade

PST – Partido Social Trabalhista

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PUC-RJ – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

PV – Partido Verde

REQ – Requerimento

RIANC Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte

RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados

SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SESC – Serviço Social do Comércio

SESI – Serviço Social da Indústria

SPEC – Sugestão de Proposta de Emenda à Constituição

SUG – Sugestão

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

UDR – União Democrática Ruralista