

## 4

### **A iniciativa popular de leis no processo constituinte de 1987-1988**

Conforme verificado no capítulo anterior, as emendas populares representaram um fenômeno de participação popular até então nunca experimentado no plexo constitucional brasileiro. Isso fica ainda mais evidente quando se leva em conta que as 122 proposições populares apresentadas à Comissão de Sistematização reuniram mais de 12 milhões de subscrições em aproximadamente três meses de mobilizações.

A experiência positiva de utilização do mecanismo no processo constituinte de 1987-1988 serviria de base para a adoção, na própria Constituição, de instituto análogo ao previsto no RIANC. Assim, o presente capítulo trata da reconstrução dos debates sobre a inclusão da iniciativa popular de leis no texto final da Constituição da República de 1988, no âmbito das subcomissões e comissões temáticas, da Comissão de Sistematização e no plenário da ANC. Valendo-se da mesma perspectiva utilizada no capítulo anterior, a pesquisa parte das premissas institucionalistas, de modo a permitir uma melhor intelecção dos processos decisórios em análise.

De acordo com o artigo 13 do RIANC, oito comissões seriam incumbidas de elaborar o Projeto de Constituição, onde cada uma seria integrada por três subcomissões, 63 constituintes titulares e igual número de suplentes. O § 1º do dispositivo estabelecia que a Comissão de Sistematização seria formada por 49 titulares e 49 suplentes, tendo a sua composição complementada com os relatores e presidentes das comissões e os relatores das subcomissões.

Entre abril e maio de 1987, as vinte e quatro subcomissões dedicaram-se à discussão de seus respectivos temas, em meio à realização de audiências públicas e à apresentação de sugestões. De acordo com o artigo 17 do RIANC, os relatores deveriam elaborar os anteprojetos, que seriam discutidos e receberiam emendas a

serem votadas nas subcomissões para, então, remetê-los às respectivas comissões temáticas.<sup>1</sup>

Nas oito comissões temáticas, instaladas em 01 de abril de 1987, a discussão e votação dos anteprojetos enviados pelas subcomissões ocorreram entre maio de junho de 1987. O artigo 18 do RIANC estabelecia que as comissões deveriam examinar os anteprojetos das subcomissões, para então convertê-los em um único documento a ser enviado à Comissão de Sistematização, que por sua vez produziria um anteprojeto a ser discutido e votado pelo plenário da ANC. De acordo com os artigos 19 e 20 do RIANC, a Comissão de Sistematização deveria compatibilizar as matérias aprovadas nas comissões temáticas. O relator deveria elaborar um anteprojeto, que receberia emendas e seria discutido pelos constituintes, para então emitir seu parecer e concluir por um Anteprojeto de Constituição, que seria votado.

Conforme será observado a seguir, a possibilidade de inclusão da iniciativa popular de leis no texto final da Constituição da República de 1988 foi levantada em quase todos os foros decisórios da Constituinte, especialmente em oito subcomissões, vinculadas a cinco comissões temáticas. Por outro lado, os debates na Comissão de Sistematização e em plenário seriam marcados pelo consenso, de modo a possibilitar a implementação do mecanismo, mediante concessões que resultariam na redução de suas possibilidades e na majoração dos requisitos exigidos para a sua propositura.

## **4.1**

### **A fase de descentralização**

#### **4.1.1**

##### **Comissão I**

Na reunião de instalação da Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher, ocorrida em 01 de abril de 1987, Mário Assad (PFL) é eleito presidente, nomeando José Paulo Bisol como relator (PMDB).<sup>2</sup> Em

---

<sup>1</sup> De acordo com Adriano Pilatti, “*Os relatores, porém, laboravam nos respectivos gabinetes e as articulações em torno dos relatores ocorriam mais nos bastidores que nas reuniões públicas, ocupadas pelos embates retóricos.*” PILATTI, Adriano., op. cit., p. 77.

<sup>2</sup> Assembléia Nacional Constituinte. Atas das Comissões. Comissão da Soberania e dos Direitos do Homem e da Mulher. Ata da 1ª Reunião (01/04/87). Diário da Assembléia Nacional Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, abril de 1987.

maior ou menor medida, o mecanismo da iniciativa popular de leis integrou os debates das três subcomissões temáticas<sup>3</sup> vinculadas à Comissão I, no que denota a importância do assunto entre os constituintes integrantes daqueles foros decisórios.

Quando da instalação da Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais, Roberto D'Ávila (PDT) é eleito presidente, indicando João Herrmann Netto (PMDB) como relator.<sup>4</sup> O tema da iniciativa popular de leis praticamente não foi discutido na subcomissão, sendo levantado apenas em uma oportunidade, na audiência pública realizada em 30 de abril de 1987, quando o então professor da PUC-RJ, Carlos Roberto Siqueira Castro<sup>5</sup>, apresentou, de forma articulada, suas sugestões quanto ao tema da soberania interna. Ao clássico princípio de que “todo poder emana do povo e em seu nome é exercido”, o professor ponderou que o exercício da soberania nacional não pode ser atribuído a “nenhum indivíduo, grupo, órgão ou instituição”, senão ao povo brasileiro, sugerindo, dentre outros mecanismos de democracia participativa, a adoção da iniciativa popular de leis, valendo o registro de trecho do seu pronunciamento:

Proponho, também, a iniciativa popular das leis, como faz o Projeto Afonso Arinos e a maioria das Constituições européias. É natural que se adote este expediente de democracia semidireta em que a sociedade civil, que deve exercer uma grande participação nos assuntos do Estado, possa chamar a atenção dos Congressistas para determinadas questões e submetê-las por via de propostas, que terão curso

<sup>3</sup> I-A) Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais; I-B) Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias e I-C) Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais.

<sup>4</sup> Assembléia Nacional Constituinte. Atas das Comissões. Comissão da Soberania e dos Direitos do Homem e da Mulher. Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais. Ata da Reunião de Instalação (07/04/87). Diário da Assembléia Nacional Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, abril de 1987.

<sup>5</sup> Carlos Roberto Siqueira Castro foi assessor do Senador Afonso Arinos durante os trabalhos da Comissão de Estudos Constitucionais e, posteriormente, durante a ANC, das lideranças do PDT. Segundo Gisele Cittadino, Carlos Roberto Siqueira Castro é considerado um dos representantes do constitucionalismo “comunitário”. De acordo com a autora, essa linha teórica se contrapõe “à idéia de que a tarefa primordial da constituição é a defesa da autonomia dos indivíduos (e da sociedade) contra um poder público inimigo, através da criação de um sistema fechado de garantias da vida privada”, uma vez que “os direitos fundamentais possuem hoje uma dimensão objetiva em função da integração dos indivíduos no processo político comunitário e da ampliação do chamado espaço público.” CITTADINO, Gisele. *Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva: Elementos da Filosofia Constitucional Contemporânea*. 4ª Edição. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2009, p. 14, 16

forçado nas Comissões Parlamentares, a fim de que eventualmente possam transformar-se em normas jurídicas.<sup>6</sup>

Na reunião do dia 11 de maio de 1987, João Herrmann Netto (PMDB) apresentou seu relatório e anteprojeto. Ao justificar os artigos 1º ao 5º<sup>7</sup>, lamentou não ter incluído em seu texto o princípio de que “todo poder emana do povo e em seu nome será exercido”, alegando o que chamou de “dificuldade redacional”, para concluir que “a máxima ainda é muito vinculada à idéia de democracia representativa, que, ao que parece, será mitigada no futuro Brasil pela democracia semidireta”. Quanto à iniciativa popular de leis, o documento apenas previa, de forma genérica, que os poderes do Estado seriam exercidos pelo povo, através de representantes eleitos ou diretamente, “pelos meios previstos nesta Constituição”.<sup>8</sup> Aprovado por unanimidade em 22 de maio de 1987, o anteprojeto enviado à Comissão da Soberania e dos Direitos do Homem e da Mulher praticamente manteve os dispositivos do documento elaborado pelo relator, com poucas alterações.

Na Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias, Maurílio Ferreira Lima (PMDB) foi eleito presidente, designando Lysâneas Maciel (PDT) como relator.<sup>9</sup> Na sessão do dia 14 de abril de 1987, ao destacar a importância das audiências públicas na ANC, Lysâneas Maciel, não fez um bom prognóstico sobre o tratamento dispensado pelos constituintes à participação

<sup>6</sup> Assembléia Nacional Constituinte. Atas das Comissões. Comissão da Soberania e dos Direitos do Homem e da Mulher. Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais. Ata da 5ª Reunião e 4ª Reunião de Audiência Pública (30/04/87). Diário da Assembléia Nacional Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, novembro de 1987, p. 37-40.

<sup>7</sup> Anteprojeto de Constituição: Artigo 1º: “O Brasil é uma República democrática, representativa, constituída pela vontade popular numa Federação indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.”; Artigo 2º: “A soberania pertence ao povo e dele emanam os poderes do Estado.”; Artigo 3º: “O legislativo, o Executivo e o Judiciário, harmônicos e independentes, são poderes do Estado e órgãos da soberania popular.”; Artigo 4º: “Os poderes do Estado são exercidos pelo povo através de representantes ou diretamente, pelos meios previstos nesta Constituição.”; Artigo 5º: “Cumpra ao Estado promover de fato a liberdade e a igualdade dos cidadãos, removendo os obstáculos de ordem política, econômica, social e cultural, viabilizando a efetiva participação popular na Administração Pública e no controle da atividade de seus órgãos”. Assembléia Nacional Constituinte. Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher. Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais. Anteprojeto de Constituição. Volume 70. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, maio de 1987, p. 5.

<sup>8</sup> Ibid., Volume 73; Ver também: Assembléia Nacional Constituinte. Atas das Comissões. Comissão da Soberania e dos Direitos do Homem e da Mulher. Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais, Ata da 11ª Reunião (11/05/87). Diário da Assembléia Nacional Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, maio de 1987.

<sup>9</sup> Assembléia Nacional Constituinte. Atas das Comissões. Comissão da Soberania e dos Direitos do Homem e da Mulher. Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias. Ata da Reunião de Instalação (07/04/87). Diário da Assembléia Nacional Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, abril de 1987.

popular. De acordo com o relator, os constituintes tendiam fazer “leis maiores e leis menores sem ouvir o povo, sem participação popular.”, e que a realização de audiências públicas deveria ser uma prioridade das subcomissões, para “oferecer ao povo – o grande ausente do processo legislativo brasileiro – uma oportunidade de expressar-se sobre suas prerrogativas”.<sup>10</sup>

A partir de 22 de abril de 1987, o tema da iniciativa popular de leis começava a ganhar mais espaço nas discussões. Maurílio Ferreira Lima (PMDB) colocou primeiramente o assunto em discussão, defendendo a possibilidade de utilização do mecanismo (com tramitação prioritária no Congresso Nacional) mediante a exigência de um número mínimo de subscrições não superior ao necessário para a criação de um partido político.<sup>11</sup>

O constituinte Samir Achôa (PMDB) reagiu imediatamente ao pronunciamento de Maurílio Ferreira Lima, se dizendo “contrário a qualquer tipo de arranhão à representação popular legitimamente constituída.”, sendo digna de nota a sua indignação à implementação do mecanismo da iniciativa popular de leis:

Quanto à iniciativa dada à população, acho que constitui um desrespeito ao próprio Parlamento, porque ninguém há de negar que, se qualquer cidadão aqui chegar e me apresentar um projeto, posso não concordar com ele, mas o encaminhado. Portanto não há necessidade de criarmos instrumentos que dificultem essa apresentação. Todos nós recebemos, diariamente, sugestões até na rua. E as apresentamos ou não. Mas se eu não as apresentar, eles as apresentam. Não acho que seja razoável diminuirmos a representação popular. Eu era vereador, em São Paulo, quando quase votaram uma lei que permitia uma tribuna livre ao povo. Acho isso um absurdo. Se somos advogados constituídos do povo, ou somos bons advogados ou não somos. Passarmos a nós mesmos um atestado de incompetência e incapacidade é um absurdo. Creio ainda que exigirmos um número de assinaturas – 20 mil, 30 mil, 50 mil, – que correspondem aos votos que recebemos aqui para representarmos esse mesmo povo, seria a mesma questão de o cliente passar à frente do advogado e discutir com o Juiz.<sup>12</sup>

De outro flanco, os constituintes Uldurico Pinto (PMDB) e João Paulo (PT) saíram em defesa da iniciativa popular de leis, rebatendo as afirmações de Samir Achôa (PMDB). Ao argumentar que o mecanismo não prejudicaria o Poder Legislativo, e sim o fortaleceria, Uldurico Pinto salientou que “ao se permitir que

<sup>10</sup> Ibid., Ata da 2ª Reunião ordinária (14/04/87), p. 3.

<sup>11</sup> Ibid., Ata da 3ª Reunião Ordinária (22/04/87), p. 13.

<sup>12</sup> O pensamento de Samir Achôa foi referendado por Gonzaga Patriota (PMDB), Ibid, p. 13-14.

o cidadão apresente emenda, não se estará depreciando o Legislativo, principalmente ao nível do que está agora, mas, pelo contrário, valorizando-o”.<sup>13</sup>

De todo modo, o anteprojeto apresentado por Lysâneas Maciel acabou contemplando a iniciativa popular de leis no artigo 21, mediante proposta apresentada por 15.000 eleitores. Da mesma forma, garantia ainda a proposição popular para emendar a Constituição, através de projeto apresentado por 30.000 eleitores, dando caráter prioritário à tramitação das propostas oriundas dessas iniciativas.<sup>14</sup>

Ao apresentar o seu relatório, Lysâneas Maciel sugeriu, para além da iniciativa popular de leis, a adoção do voto destituente ou revocatório, como mecanismo de controle dos representantes eleitos, nos moldes das emendas apresentadas por Cristina Tavares (PMDB), Domingos Leonelli (PMDB) e pelo próprio relator.<sup>15</sup>

O artigo 21 do anteprojeto do relator é objeto de emenda supressiva do constituinte João Menezes (PFL), que é veementemente contra a iniciativa popular de leis, valendo registrar parte de seu inflamado pronunciamento:

Ora, emenda proposta por eleitor! Temos de ser sinceros. Imagine eu chegar lá no Xingu para pegar assinaturas de eleitores! Às vezes eles nem sabem do que se trata. A culpa não é deles, mas do Estado, que não educa os eleitores. Temos de lutar para dar-lhes instrução. A realidade é essa. Onde é que se vai arrumar trinta mil assinaturas, título de eleitor, etc., para trazer para cá? Isso é um absurdo! É uma coisa que me parece impossível.<sup>16</sup>

Em 23 de maio de 1987, quando sua emenda supressiva é encaminhada para votação, João Menezes acusa as dificuldades regimentais para modificar o anteprojeto apresentado pelo relator e conclui, defendendo a exclusão do dispositivo sobre a iniciativa popular de leis, de onde se extrai:

Onde vamos fazer isso, Srs. Constituintes? Vamos sair daqui de papel, lápis e bloco na mão, tomando assinatura de eleitor que não sabe nem do que se está

<sup>13</sup> Na mesma linha, João Paulo (PT) declarou: “Devemos motivar essa participação, tantas vezes quantas ocorrerem, e motivar o surgimento de outras iniciativas. Acho que isso vitaliza esta Casa, é importantíssimo para nós.” Assembléia Nacional Constituinte. Atas das Comissões. Comissão da Soberania e dos Direitos do Homem e da Mulher. Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias. Ata da 3ª Reunião Ordinária (22/04/87). Diário da Assembléia Nacional Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, abril de 1987, p. 15-17.

<sup>14</sup> Ibid., Ata da 13ª Reunião Ordinária (14/05/87), p. 73-75.

<sup>15</sup> Idem.

<sup>16</sup> Ibid., Ata da 14ª Reunião Ordinária (19/05/87), p. 92.

tratando? Esta é que é a verdade. Vamos colocar a nossa luta em torno da educação, da saúde. Aí sim. Só quando esse povo melhorar a educação e a saúde poderemos ter medidas maiores. Mas na situação em que está, isto é motivo de riso, porque aqui realmente tudo é povo, popular, etc., mas o povo não vai cheirar nada, não vai ganhar nada. Esta é que é a grande realidade. (...) Faço essa emenda restritiva, apenas porque acho que isso que está aí são emendas irrealizáveis, feitas com subterfúgios para enganar a opinião pública. Sou contra esse engano da opinião pública. Não há nada contra o Relator, não há nada contra a subcomissão, este é apenas um ponto de vista. Reservo-me o direito de defendê-lo em todas as circunstâncias. E o continuarei defendendo, porque toda a vez em que eu sentir que o povo está sendo enganado vou ser contra. Sou contra a inverdade. Que se dê a verdade ao povo, que se dê a ele o que ele precisa, o que lhe é realmente necessário, mas não através de providências esdrúxulas, que não encontram, absolutamente, aplicação na prática ou na vida do País. Sr. Presidente, desculpe-me a veemência na defesa deste ponto de vista, porque, no fundo, esse artigo não vai influir muito no contexto geral. Refiro-me apenas ao fato. O que não é real. E quando o fato não é real, engana o povo, sou contra.<sup>17</sup>

Uldurico Pinto encaminha voto contrário ao destaque, argumentando que a expressão “popular”, tão duramente pronunciada por João Menezes, “é linda, é bonita.”. Mesmo não sendo permitidos apartes, João Menezes imediatamente retruca: “Beleza, quando é real”. A votação é concluída, verificando-se 9 votos favoráveis à manutenção do dispositivo da iniciativa popular de leis e 2 votos contrários, restando derrotada a emenda supressiva.<sup>18</sup>

No dia 25 de maio de 1987 o anteprojeto final da Subcomissão I-B foi enviado à Comissão I, prevendo a iniciativa popular de leis e emendas à Constituição nos exatos termos propostos por Lysâneas Maciel. O documento estabelecia ainda a consagração da soberania popular como princípio fundamental do Estado brasileiro que deveria, dentre suas tarefas fundamentais, assegurar a participação organizada do povo na formulação das decisões nacionais (artigos 1º, §§ 4º e 5º, e art. 2º).<sup>19</sup>

Para além da iniciativa popular de leis e emendas à Constituição, constavam ainda do texto (artigos 19, 21 e 32) várias outras formas institucionalizadas de participação popular, como as eleições diretas, o voto destituente ou revocatório, a ação popular, o Tribunal de Garantias Constitucionais, a Defensoria do Povo, o plebiscito e o referendo.<sup>20</sup>

<sup>17</sup> Ibid., Ata da 16ª Reunião Extraordinária (23/05/87), p. 116.

<sup>18</sup> Ibid., p. 116 e 117.

<sup>19</sup> Assembléia Nacional Constituinte. Comissão da Soberania e dos Direitos do Homem e da Mulher. Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias. Anteprojeto de Constituição. Volume 77. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, junho de 1987.

<sup>20</sup> Idem.

Alguns dispositivos do anteprojeto chamaram a atenção e merecem registro, como forma de demonstrar a intensidade com que a Subcomissão I-B prestigiou os mecanismos da participação popular direta no processo legislativo e nas decisões políticas. Os artigos 41, “g” e 48, criavam a figura do “Defensor do Povo”, que poderia deflagrar o processo legislativo, propor referendos e, ainda, ações de inconstitucionalidade de leis em tese. O artigo 41, “f”, permitia que cinco mil cidadãos também pudessem propor ações de inconstitucionalidade. O artigo 31 garantia, por sua vez, a disponibilização de informações adequadas ao cidadão, para melhor aproveitamento da participação popular.<sup>21</sup> A presença maciça de instrumentos de democracia participativa no anteprojeto da Subcomissão I-B deve ser tributada, em grande parte, por sua composição, presidida e relatada por constituintes do bloco progressista.<sup>22</sup>

Na Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais, presidida por Antônio Mariz (PMDB) e relatada por Darcy Pozza (PDS), o tema da iniciativa popular de leis foi abordado em apenas uma oportunidade, na audiência pública realizada em 30 de abril de 1987, quando José Geraldo de Souza Júnior (vice-presidente da Comissão de Justiça e Paz da CNBB do Distrito Federal) discorreu sobre o tema “Instruções de participação direta e de iniciativas populares como garantia da cidadania”. Dentre as sugestões do conferencista estava a adoção da iniciativa popular na produção legislativa ordinária e constitucional, sem prejuízo da possibilidade de utilização do mecanismo também para revogar leis “através de petição de eleitores e de pessoas jurídicas, partidos e associações de grande base, de representação de massa”.<sup>23</sup>

Aprovado em 23 de maio de 1987, o anteprojeto da Subcomissão I-C, elaborado por Darcy Pozza, não tratou da iniciativa popular de leis e tampouco recebeu emendas prevendo a instituição do mecanismo. O documento enviado à Comissão I limitava-se a assegurar genericamente o direito de participação nas

---

<sup>21</sup> Idem.

<sup>22</sup> De acordo com Adriano Pilatti, o presidente Maurílio Ferreira Lima (PMDB) e o relator Lysâneas Maciel (PDT) compunham o bloco progressista. PILATTI, Adriano., op. cit., p. 317.

<sup>23</sup> Assembléia Nacional Constituinte. Atas das Comissões. Comissão da Soberania e dos Direitos do Homem e da Mulher. Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais. Ata da 12ª Reunião, 6ª Audiência Pública (30/04/87). Diário da Assembléia Nacional Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, abril de 1987, p. 112-121.

decisões do Estado, com vistas a “contribuir para o contínuo aperfeiçoamento das instituições e do regime democrático”.<sup>24</sup>

Entre os meses de maio e junho de 1987, a Comissão I deveria analisar os anteprojetos das três subcomissões temáticas, para então convertê-los em um único documento a ser enviado à Comissão de Sistematização. Em 26 de maio de 1987, ao expor a conclusão dos trabalhos realizados sob a sua relatoria na Subcomissão I-B, Lysâneas Maciel (PDT) sugeriu à Comissão I a adoção da iniciativa popular para leis ordinárias e emendas à Constituição, o voto destituente ou revocatório e eleições diretas para Presidente da República.<sup>25</sup>

Quando da apresentação de emendas aos anteprojetos das subcomissões, as propostas de José Ignácio Ferreira (PMDB) e Antônio Mariz (PMDB) chamaram a atenção. Enquanto a primeira previa a implementação do veto popular, a segunda propunha a supressão do voto revocatório ou destituente. Quanto a esta proposta, Antônio Mariz protestou por um “basta de cassações”, salientando que “O país já foi suficientemente traumatizado pelas cassações decorrentes dos atos institucionais e promovidas pelo regime militar, para aceitar agora a “desconstituição” de mandados, seja ainda por iniciativa popular”.<sup>26</sup>

O relator apresentou substitutivo mantendo, ainda que de forma genérica, todos os mecanismos de participação popular aprovadas nas subcomissões temáticas, inclusive a iniciativa popular e partidária “na elaboração da Constituição e das leis”, o defensor do povo e o voto destituente ou revocatório. Antônio Mariz novamente apresenta proposta para eliminar o voto destituente. Gerson Camata (PMDB) e Délio Braz (PMDB) também apresentam emendas supressivas, desta vez para excluir a iniciativa constitucional e legislativa dos partidos políticos. Os mecanismos de democracia participativa são mantidos nos exatos moldes do documento anterior.

---

<sup>24</sup> Assembléia Nacional Constituinte. Comissão da Soberania e dos Direitos do Homem e da Mulher. Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais. Anteprojeto da Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais. Volume 81. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, maio de 1987.

<sup>25</sup> Assembléia Nacional Constituinte. Atas das Comissões. Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher. Ata da 3ª Reunião (26/05/87). Diário da Assembléia Nacional Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, maio de 1987, p. 10.

<sup>26</sup> Assembléia Nacional Constituinte. Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher. Emendas oferecidas à I-A) Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais; I-B) Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias; I-C) Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais. Volume 65. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, junho de 1987.

Enviado à Comissão de Sistematização em 15 de junho de 1987, o anteprojeto da Comissão I garantia a todos o direito de participação popular no exercício da soberania, que poderia ser exercida “pelo direito de iniciativa na elaboração da Constituição e das leis;” sem, contudo, detalhar os requisitos necessários para sua propositura, que ficaria pendente de regulamentação.<sup>27</sup>

#### **4.1.2 Comissão II**

Quando da instalação da Comissão da Organização do Estado, José Thomas Nonô (PFL) é eleito presidente, nomeando José Richa (PMDB) como relator.<sup>28</sup> No âmbito da Comissão II, o tema da iniciativa popular de leis foi abordado apenas na Subcomissão II-B, presidida por Chagas Rodrigues (PMDB) e relatada por Siqueira Campos (PDC). Em seu anteprojeto, aprovado em 23 de maio de 1987, o artigo 16 previa que as constituições estaduais deveriam dispor sobre a iniciativa popular de leis e o referendo no âmbito estadual e municipal.<sup>29</sup>

Myriam Portella (PDS) apresenta emenda para incluir, no anteprojeto da Subcomissão II-C, dispositivo determinando à Câmara Municipal a regulamentação da iniciativa popular de leis em sua esfera de atuação, inclusive para assegurar o direito de defesa de tais proposições através de um dos seus signatários. A emenda não foi acolhida pelo relator.<sup>30</sup> Aprovado na reunião de 12 de junho de 1987, o anteprojeto da Comissão da Organização do Estado estabeleceu, no artigo 12, que a Constituição Estadual deveria dispor sobre a iniciativa popular legislativa e o referendo no Estado e no Município.

---

<sup>27</sup> Artigos 3º, III, “b” e 15, III. Assembléia Nacional Constituinte. Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher. Anteprojeto da Comissão. Volume 69. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, junho de 1987.

<sup>28</sup> Integravam a Comissão II as seguintes subcomissões: II-A) Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios; II-B) Subcomissão dos Estados e II-C) Subcomissão dos Municípios e Regiões.

<sup>29</sup> Assembléia Nacional Constituinte. Comissão da Organização do Estado. Subcomissão dos Estados. Anteprojeto da Subcomissão. Volume 94. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, maio de 1987.

<sup>30</sup> Assembléia Nacional Constituinte. Comissão da Organização do Estado. Parecer e Substitutivo (nova redação). Volume 85. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, junho de 1987.

### 4.1.3 Comissão III

A Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo foi presidida por Oscar Corrêa (PFL) e relatada por Egídio Ferreira Lima (PMDB).<sup>31</sup> No âmbito da Comissão III, apenas a Subcomissão III-A será abordada, por ter sido a única a tratar da temática da iniciativa popular legislativa.

Quando da instalação da Subcomissão III-A, Bocayuva Cunha (PDT) foi eleito presidente, designando José Jorge (PFL) como relator.<sup>32</sup> No dia 28 de abril de 1987, Jorge Hage (PMDB) sugere a colocação, para discussão, da temática da iniciativa popular de leis, pois teria sugestões a apresentar sobre o assunto, solicitadas pelo relator José Jorge. Verificadas algumas dificuldades de agenda, o presidente Bocayuva Cunha se prontificou a estudar com o relator a possibilidade de realizar algumas sessões noturnas para tanto.<sup>33</sup>

Na audiência pública realizada no dia seguinte, Jorge Hage questiona a opinião do então ministro do Supremo Tribunal Federal, Célio Borja, sobre a iniciativa popular de leis. Mesmo reconhecendo ser uma ideia vitoriosa, o convidado advertiu que o mecanismo poderia decepcionar os seus pleiteantes, pois o Congresso Nacional já estava sobrecarregado e, portanto, “nem sempre terá condições de processar regularmente a enxurrada de iniciativas populares que virá”.<sup>34</sup>

O ex-deputado Nelson Marchezan, também convidado para a audiência pública, ratificou o posicionamento de Célio Borja, aduzindo em tom alegórico:

Imaginemos que o sindicato de minha cidade, Santa Maria, resolva criar uma lei: faz um esforço, reúne assinaturas, despense recursos, faz comissões, vem para cá – e existem outros projetos – o projeto não anda por inadequação, por qualquer coisa. Que frustração. Entendo que a liberdade há de existir, mas deveríamos ter essa preocupação, porque os deputados, nessa matéria, já são frustrados de um modo geral.<sup>35</sup>

<sup>31</sup> Integravam a Comissão III as seguintes subcomissões: III-A) Subcomissão do Poder Legislativo; III-B) Subcomissão do Poder Executivo e III-C) Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público.

<sup>32</sup> Assembléia Nacional Constituinte. Atas das Comissões. Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo. Subcomissão do Poder Legislativo. Ata da Reunião de Instalação (07/04/87). Diário da Assembléia Nacional Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal.

<sup>33</sup> Ibid., Ata da 3ª Reunião Extraordinária (28/04/87), p. 78.

<sup>34</sup> Ibid., Ata da 4ª Reunião Extraordinária (29/04/87), p. 96-98.

<sup>35</sup> Ibid., p. 98.

Os constituintes Lúcio Alcântara e Jorge Hage (PFL) apresentaram propostas voltadas para a participação popular, uma permitindo a iniciativa popular de leis mediante a subscrição de mais de 50.000 eleitores e outra autorizando a apresentação de proposições por entidades sindicais e demais entidades representativas da sociedade civil, de âmbito nacional. A proposta ainda imprimia caráter prioritário à tramitação dessas iniciativas, que deveriam ser discutidas e votadas no prazo máximo de 180 dias.<sup>36</sup>

Dignas de nota são as opiniões de alguns jornalistas na audiência pública realizada no dia 06 de maio de 1987, veementemente contrários à iniciativa popular legislativa. Naquela oportunidade, João Emílio Falcão foi enfático:

Sou contra essa tese, hoje, da iniciativa popular. (...) Esse negócio de encher o Congresso de ônibus de direita, de esquerda, de esquerda-volver para pressionar, causar medo no Deputado, para agarrá-lo na saída, para colocar garimpeiro jogando papel em cima de mesa de Deputado, não é comigo. A característica da representação popular é o voto. Uma vez que os Deputados foram votados, que os grupos procurem seus representantes, converse,, (sic) apresentem suas propostas e os façam endossá-las. (...) Dirão outros que é uma opinião reacionária, mas sou muito mais a favor do reconhecimento do mandato legislativo de que os ônibus alugados, fretados, com pessoas que podem ser pagas ou não.<sup>37</sup>

Endossando tal pronunciamento, Ary Ribeiro salientou não haver razão para permitir-se que trinta ou quarenta mil pessoas apresentem projeto de lei, e questionou: “como vão ser conferidas essas assinaturas? Não há condições. A iniciativa de lei é do representante do povo. Não estamos numa democracia direta”.<sup>38</sup>

Discordando dos seus colegas, Rubem de Azevedo Lima sustentou que o “Congressista não é onisciente. Por mais que o queira ser, nem sempre o consegue, a fim de obter as informações que alguns setores da sociedade têm e que escapam ao Congresso”.<sup>39</sup>

---

<sup>36</sup> Ibid., Ata da 7ª Reunião Ordinária (05/05/87), p. 127; Ata da 7ª Reunião Extraordinária (06/05/87), p. 144.

<sup>37</sup> Ibid., Ata da 7ª Reunião Extraordinária (06/05/87), p. 144. João Emílio Falcão era presidente do Comitê de Imprensa, Rádio e Televisão do Senado Federal e analista político do “Correio Brasiliense”.

<sup>38</sup> Ibid., p. 144-145. Ary Ribeiro era presidente do Comitê de Imprensa da Câmara dos Deputados e redator do “O Estado de São Paulo”, “Jornal da Tarde” e “Rádio Eldorado”.

<sup>39</sup> Ibid., p. 145. Rubem de Azevedo Lima era repórter e analista político da “Folha de São Paulo”.

Colocado o tema em discussão, parte-se do anteprojeto elaborado pelo relator, que prevê, no artigo 22, a iniciativa popular de leis e emendas à Constituição (inclusive sobre matéria orçamentária), reservando a sua aplicação à lei complementar.<sup>40</sup> Iniciados os debates sobre a matéria, Vivaldo Barbosa (PDT) apresenta o primeiro destaque, para permitir a iniciativa popular de leis e de emendas à Constituição, mediante proposta assinada por eleitores em número “não inferior ao quociente necessário para eleição de um parlamentar do último pleito realizado para a Câmara dos Deputados”.<sup>41</sup>

O destaque de Jorge Hage (PMDB) era mais detalhado, descrevendo o número de subscrições necessárias e, ainda, dando caráter prioritário à tramitação dos projetos originários de iniciativas populares:

I) – Os projetos de lei ou emendas à Constituição de iniciativa popular terão que ser subscritos por mais de 50.000 eleitores ou apresentados por entidades sindicais e outras representativas da sociedade civil de âmbito nacional, com bases legalmente constituídas em todos os Estados brasileiros. II) – A discussão e votação dos projetos referidos no inciso anterior serão concluídas no prazo máximo de 180 dias contados da sua apresentação à Mesa, interrompida a contagem no recesso parlamentar. Decorrido esse prazo, o projeto constará obrigatoriamente da ordem do dia da primeira sessão ordinária, para votação sem discussão.<sup>42</sup>

Nesse meio tempo, Victor Faccioni (PDS) apresenta emenda para incluir as câmaras de vereadores entre os legitimados a proporem projetos de leis. Segundo o constituinte, não haveria razão para excluir as câmaras municipais, uma vez que entidades da sociedade civil, e até mesmo “um simples cidadão”,

<sup>40</sup> Art. 22: "A iniciativa de projetos de emendas á Constituição, de leis complementares e ordinárias, inclusive sobre matéria orçamentária, pelas Assembléias Legislativas Estaduais, pelos partidos políticos, pelos cidadãos e por entidades da sociedade civil, far-se-á na forma estabelecida em lei complementar". Assembléia Nacional Constituinte. Comissão da Organização dos Poderes e Sistemas de Governo. Subcomissão do Poder Legislativo. Relatório-Anteprojeto da Subcomissão do Poder Legislativo. Volume 106. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, maio de 1987.

<sup>41</sup> Emenda Substitutiva n. 3A0092-8: "Dá-se ao artigo 22 a seguinte redação: Fica assegurada a iniciativa de projeto de emenda à Constituição, leis complementares e de leis ordinárias, às Assembléias Legislativas Estaduais, às Câmaras de Vereadores, aos cidadãos e às entidades da sociedade civil, sempre mediante proposta articulada e justificada. Parágrafo único. Quando a iniciativa couber: III) – Aos cidadãos em número não inferior ao quociente necessário para eleição de um parlamentar do último pleito realizado para a Câmara dos Deputados. IV) – Às entidades da sociedade civil desde que de âmbito nacional e reconhecidas por lei.". Assembléia Nacional Constituinte. Atas das Comissões. Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo. Subcomissão do Poder Legislativo. Ata da 9ª Reunião Extraordinária (22/05/87). Diário da Assembléia Nacional Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, p. 211.

<sup>42</sup> Idem.

podiam apresentar projetos de leis.<sup>43</sup> O presidente Bocayuva Cunha (PDT) sugeriu uma fusão das três emendas, entendendo serem as propostas muito parecidas, no que não obteve êxito. Como não houve consenso entre seus propositores, as emendas são votadas separadamente e rejeitadas.<sup>44</sup> Jorge Hage (PMDB) apresenta outro destaque para incluir a possibilidade de participação popular nas questões orçamentárias, valendo-se dos mesmos requisitos numéricos exigidos na emenda que tratava da iniciativa popular de leis. A proposta também é rejeitada, por oito votos a sete.<sup>45</sup>

Aprovado no dia 22 de maio de 1987, o anteprojeto final da Subcomissão III-A adotou, no artigo 22, a iniciativa popular de leis e emendas à Constituição, que deveria ser regulamentada por lei complementar, nos exatos moldes do anteprojeto original do relator José Jorge (PFL).<sup>46</sup>

Recebidos os anteprojeto das três subcomissões temáticas pela Comissão III, passava-se à fase de discussão e apresentação de emendas<sup>47</sup>, que culminaria com a apresentação de um substitutivo. Em 09 de junho de 1987, Jorge Hage (PMDB) questiona ao relator, Egídio Ferreira Lima (PMDB), sobre a ausência de dispositivo sobre a iniciativa popular de leis e de emendas constitucionais no

---

<sup>43</sup> Vale transcrever trecho de seu pronunciamento: “entendi que não era possível que elas ficassem excluídas, quando estão incluídas entidades da sociedade civil. Quer dizer, um clube qualquer teria mais representatividade para propor uma emenda ou um projeto de lei do que a Câmara Municipal de Vereadores. Não há como suprimi-la. Estamos dando possibilidade a um simples cidadão, a entidades da sociedade civil.”. *Ibid.*, p. 211-212.

<sup>44</sup> A emenda de Vivaldo Barbosa foi rejeitada por unanimidade, a de Jorge Hage por 11 votos a 4, e a de Victor Faccioni por 8 votos a 7. *Idem.*

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 215.

<sup>46</sup> Assembléia Nacional Constituinte. Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo. Subcomissão do Poder Legislativo. Anteprojeto. Volume 108 e 109. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, maio de 1987.

<sup>47</sup> Não obstante várias emendas sobre a iniciativa popular de leis terem sido apresentadas, estas não foram acatadas pelo relator, que não incluiu o mecanismo em seu substitutivo. Dentre elas, destacam-se as emendas n. 300163-6 e n. 300199-7, de Oswaldo Lima Filho (PMDB), permitindo a iniciativa das leis e de emendas à constituição mediante a apresentação de projeto articulado, formulado por cinquenta mil eleitores, no mínimo; a emenda n. 300756-1 de Vivaldo Barbosa (PDT), permitindo às entidades da sociedade civil e aos cidadãos a iniciativa das leis ordinárias, leis complementares e de emendas à Constituição mediante a apresentação de projeto articulado. A iniciativa dos cidadãos deveria ser formulada por um número de eleitores não inferior ao quociente necessário para a eleição de um parlamentar no último pleito realizado para a Câmara dos Deputados; a emenda n. 300859-2, de Vasco Alves (PMDB), garantindo a iniciativa popular na elaboração de emendas à Constituição, leis complementares ou ordinárias, na forma que a lei estabelecer; a emenda n. 300966-1, de Maurício Fruet (PMDB), prevendo que a iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe também aos cidadãos, por proposta popular, subscrita por 30.000 (trinta mil) eleitores. Os Estados e Municípios, no âmbito de sua competência legislativa, deveriam fixar o número de eleitores necessários para a iniciativa de proposta popular. Assembléia Nacional Constituinte. Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo. Subcomissão do Poder Legislativo. Emendas ao Anteprojeto do Relator da Subcomissão. Volume 107. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, maio de 1987.

substitutivo apresentado, o que considerou um grave retrocesso. O relator esclareceu a Jorge Hage que a ausência se deu em razão de um “lapso” e que já tinha, inclusive, a intenção de adotar o esquema italiano para o mecanismo, para concluir: “confesso-lhe que ontem fiquei profundamente frustrado porque ela não tinha sido incluída. Peço ao Constituinte Jorge Hage que repare meu equívoco e limpe meu pecado”.<sup>48</sup>

Jorge Hage apresenta, então, emenda aditiva, para incluir no anteprojeto da Comissão III a iniciativa popular de projeto de leis e emendas à Constituição, desde que subscritos por 50.000 eleitores ou apresentados por entidades sindicais e outras representativas da sociedade civil, de âmbito nacional. A emenda de Jorge Hage ainda atribuía caráter prioritário à tramitação do mecanismo, cuja discussão e votação deveriam ser concluídas no prazo máximo de 180 dias.<sup>49</sup>

Nesse meio tempo Jorge Hage (PMDB) é informado que Mário Covas (PMDB) tinha apresentado uma emenda também tratando da iniciativa popular de leis<sup>50</sup>, e que a referida proposição havia sido acolhida por Egídio Ferreira Lima (PMDB) em seu anteprojeto. Tentando o consenso, Jorge Hage requer então a fusão das duas emendas, com a qual concordaram o relator e Mário Covas. Uma vez acordada a realização da fusão das propostas, Jorge Hage retira sua emenda.<sup>51</sup>

Outra emenda tratando da iniciativa popular de leis é apresentada por Henrique Córdova (PDS), que tem o mesmo destino: seria incorporada pelo relator às propostas de Mário Covas e Jorge Hage. O constituinte Enoc Vieira

<sup>48</sup> Assembléia Nacional Constituinte. Atas das Comissões. Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo. Ata da 5ª Reunião Ordinária (09/06/87). Diário da Assembléia Nacional Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, p. 78.

<sup>49</sup> Emenda 3S0999-1: “Art.... – Será admitida a iniciativa popular de Emendas à Constituição e de Leis Complementares e Ordinárias, na forma estabelecida em Lei Complementar, obedecidos os seguintes princípios: I – Subscrição por mais de 50.000 (cinquenta mil) eleitores ou por Entidades Sindicais e outras representativas da Sociedade Civil, desde que, em qualquer dos casos, tenham jurisdição Nacional e bases legalmente constituídas em pelo menos 15 (quinze) Estados brasileiros; II – Discussão e votação dos projetos dentro do prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias contados da sua apresentação, interrompida contagem no recesso”. Assembléia Nacional Constituinte. Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo. Emendas Oferecidas ao Substitutivo. Volume 102. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, junho de 1987.

<sup>50</sup> Emenda 3S0218-0: “Fica assegurado o direito de iniciativa legislativa dos cidadãos nos termos previstos nessa Constituição. Parágrafo único – A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação, à Câmara dos Deputados, de projeto de lei devidamente articulado e subscrito por, no mínimo, 0,3% do eleitorado nacional, distribuídos em pelo menos cinco Estados, com não menos de 0,1% dos eleitores de cada um deles”. Idem.

<sup>51</sup> Mesmo com a retirada da proposta, o constituinte Erico Pegoraro (PFL) insiste para que fique registrado o seu voto contrário à emenda apresentada por Jorge Hage. Assembléia Nacional Constituinte. Atas das Comissões. Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo. Ata da 7ª Reunião Ordinária (12/06/87). Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, p. 136-137.

(PFL) suscita questão de ordem, afirmando que os constituintes não se manifestaram sobre as emendas e que o fato delas serem absorvidas não invalida a manifestação do plenário. O presidente Oscar Corrêa (PFL) decidiu que a matéria estava vencida e que não havia mais nada a discutir, na medida em que houve desistência dos destaques.<sup>52</sup>

O anteprojeto da Comissão III, enviado à Comissão de Sistematização, contemplava o referendo, a realização de audiências públicas com entidades da sociedade civil no âmbito das comissões do Congresso Nacional e a iniciativa popular legislativa e constitucional nos exatos termos da emenda apresentado por Mário Covas: mediante a apresentação de projeto articulado de lei ou de emenda à Constituição, subscrito por, no mínimo, 0,3% do eleitorado nacional, distribuídos em pelo menos cinco Estados, com não menos de 0,1% dos eleitores de cada um deles.<sup>53</sup>

Conforme se demonstrará, essa configuração da iniciativa popular de leis e emendas à Constituição foi incorporada em todos os substitutivos apresentados na Comissão de Sistematização. A emenda idealizada por Mário Covas permaneceria inarredável até o Projeto de Constituição (A), originário do primeiro turno de votação em plenário.

#### **4.1.4 Comissão IV**

No âmbito da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições<sup>54</sup>, presidida por Jarbas Passarinho (PDS) e relatada por Prisco Viana (PMDB), o tema da iniciativa popular de leis foi objeto de discussão na Subcomissão IV-C e, em menor medida, na Subcomissão IV-A.

A Subcomissão IV-A, presidida por Israel Pinheiro Filho (PMDB) e relatada por Francisco Rossi (PTB), abordou timidamente a iniciativa popular em seus trabalhos. O mecanismo foi levantado em apenas uma oportunidade, em 29 de abril de 1987, quando da realização de uma audiência pública. Nesse dia, o ex-

---

<sup>52</sup> Ibid., p. 138.

<sup>53</sup> Anteprojeto de Constituição: Artigos 5º, X; 17, II e 33, parágrafo único. Assembléia Nacional Constituinte. Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo. Anteprojeto. Volume 104. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, junho de 1987.

<sup>54</sup> A Comissão IV abrangeu os seguintes foros decisórios: IV-A) Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos; IV-B) Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança e IV-C) Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas.

constituente (1946) João Amazonas, então presidente do PC do B, afirmou sua intenção de ver incluído no texto final Constituição a iniciativa popular de leis.<sup>55</sup> Nenhuma emenda foi apresentada nesse sentido, e o anteprojeto da Subcomissão IV-A acabou não incorporando a iniciativa popular de leis entre os seus dispositivos.<sup>56</sup>

Com a Subcomissão IV-C foi diferente. Presidida por Fausto Fernandes (PMDB) e Nelton Friedrich (PMDB), a Subcomissão IV-C abordou intensamente o tema da iniciativa popular de leis em seus trabalhos. Na audiência pública realizada em 05 de maio de 1987, o então ministro da justiça Paulo Brossard salientou que a iniciativa popular “é mais sedutora como idéia do que como um instrumento eficaz”.<sup>57</sup>

Em outra oportunidade, José Paulo Sepúlveda Pertence, então Procurador-Geral da República, manifestou-se favorável à introdução da iniciativa popular de leis no Anteprojeto de Constituição. Ao reconhecer as dificuldades práticas do mecanismo, salientou a sua importância didática enquanto instrumento de promoção da cidadania.<sup>58</sup>

Na 10ª Reunião, Dom Cândido Padim, coordenador da Comissão de Acompanhamento da Constituição da CNBB, defendeu a possibilidade de

---

<sup>55</sup> Assembléia Nacional Constituinte. Atas das Comissões. Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições. Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos. Ata da 6ª Reunião Ordinária (29/04/87). Diário da Assembléia Nacional Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, p. 34.

<sup>56</sup> Assembléia Nacional Constituinte. Comissão da Organização Eleitoral, Partidárias e Garantias das Instituições. Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos. Anteprojeto da Subcomissão. Volume 131. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 25 de maio de 1987.

<sup>57</sup> Paulo Brossard ainda conclui: “No nosso Rio Grande do Sul, tradicionalmente, foi admitida a iniciativa popular, das Câmaras Municipais e de cidadãos, e não me recorro de uma iniciativa neste sentido. Até tem uma explicação: um Deputado, percebendo que há um movimento popular, em determinado sentido, vai perder a ocasião de apresentar um bom projeto popular e vai esperar que 5 ou 10 mil eleitores assinem? Ele toma a iniciativa. Teoricamente é incensurável, mas na prática não funciona. Assembléia Nacional Constituinte. Atas das Comissões. Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições. Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas. Ata da 6ª Reunião Ordinária (05/05/87). Diário da Assembléia Nacional Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, p. 40.

<sup>58</sup> Vale transcrever, na íntegra, o pronunciamento de Sepúlveda Pertence: “É claro que em termos práticos a iniciativa popular tem, no mundo moderno, uma importância bem menor do que uma visão romântica lhe daria, na medida em que nenhuma aspiração de um segmento significativo da sociedade deixará de encontrar o canal da iniciativa parlamentar. Mas eu vejo na iniciativa popular o seu fator quase didático de levar segmentos sociais expressivos à mobilização. Sou, de há muito convencido que a democracia moderna, sobretudo a estabilidade do regime democrático moderno, passa como condição absolutamente imprescindível pela organização, pelo estímulo à organização da sociedade civil. (...) E a iniciativa popular representa esse papel de pretexto para a organização, para a discussão de assuntos políticos, de assuntos de Estado com setores da sociedade. É este o papel que, eu creio, a iniciativa popular pode desempenhar, e por isso sou a favor de mecanismos que a introduzam.” Ibid., Ata da 9ª Reunião Ordinária (07/05/87), p. 66.

apresentação de projetos de leis e emendas à Constituição, sugerindo a exigência de 50.000 assinaturas para que as referidas proposições pudessem ser recebidas e processadas.<sup>59</sup>

Sobre o anteprojeto elaborado pelo relator, Euclides Scalco (PMDB) ressaltou aos constituintes que, se acaso for exigido um número muito baixo de subscrições para a propositura das iniciativas populares legislativas “perdemos a necessidade inclusive de estarmos aqui.”. Segundo o constituinte, apenas 10% das sugestões populares recebidas na ANC podem ser aproveitadas, o restante não passa de “absurdos”, uma vez que “o homem do povo não tem a sensibilidade do que pode ser apresentado”.<sup>60</sup> O próprio relator ponderou a necessidade de se exigir um número significativo de assinaturas para a apresentação de projetos de iniciativa popular de leis, que “não pode ser tão pequeno para impossibilitar, que o Congresso passe a funcionar em cima de propostas que não têm o mínimo de sentido”.<sup>61</sup>

O anteprojeto da Subcomissão IV-C, aprovado em 25 de maio de 1987, dispunha sobre a iniciativa popular de leis nos artigos 28 e 30, no espaço reservado às “sugestões complementares”, prevendo o mecanismo para qualquer matéria, desde que apresentado por três décimos por cento dos eleitores de um quinto das unidades da Federação.

A Comissão IV concluiu seu anteprojeto em 14 de junho de 1987, não prevendo a iniciativa popular de leis entre os seus dispositivos. Não obstante, para além dos seus 46 dispositivos, constavam do documento algumas “sugestões” (não numeradas) à Comissão de Sistematização, dentre as quais, a adoção da iniciativa popular mediante a apresentação de projeto de lei devidamente articulado e subscrito por, no mínimo, 0,3% do eleitorado nacional, distribuídos em pelo menos cinco Estados, com não menos de 0,1% do eleitorado de cada um deles. Essa configuração do mecanismo se aproximava do texto aprovado na Comissão III, exceto quanto à possibilidade de os cidadãos apresentarem projetos de emendas à Constituição, suprimida do anteprojeto da Comissão IV.

---

<sup>59</sup> Ibid., Ata da 10ª Reunião Ordinária (08/05/87), p. 70.

<sup>60</sup> Ibid., Ata da 13ª Reunião Ordinária (20/05/87), p. 88.

<sup>61</sup> Idem.

#### 4.1.5 Comissão VI

No âmbito da Comissão da Ordem Econômica<sup>62</sup>, presidida por José Lins (PFL) e relatada por Severo Gomes (PMDB), a iniciativa popular legislativa foi levantada apenas na Subcomissão VI-B<sup>63</sup>. Apesar da inexistência de embates envolvendo a iniciativa popular legislativa nesse foro decisório, o resultado de suas deliberações seria levado em conta na última fase da ANC.

Em 06 de maio de 1987, representando a Federação das Associações de moradores do Rio de Janeiro, Raimundo Sérgio Borges de Almeida Andréa salientou a necessidade da iniciativa popular para alterar a legislação municipal.<sup>64</sup> A proposta acabou sendo acatada no artigo 15 do anteprojeto apresentado à Comissão VI, deferindo-se à população local, mediante a manifestação de pelo menos 5% do seu eleitorado, a iniciativa de projetos de lei de interesse específico do município, do bairro ou da região a que pertençam, aguardando-se lei complementar para a sua regulamentação.<sup>65</sup> Entretanto, o dispositivo não foi absorvido pela Comissão da Ordem Econômica, não constando do anteprojeto enviado à Comissão de Sistematização.<sup>66</sup>

Prestes a iniciar a fase de concentração máxima da ANC, os resultados alcançados nesses foros decisórios forneciam bons prognósticos sobre a possibilidade de adoção da iniciativa popular de leis e emendas à Constituição. A configuração do mecanismo que mais se adequava aos interesses do bloco progressista foi aquela adotada no anteprojeto da Comissão III, originária da emenda de Mário Covas. Na Comissão de Sistematização, esse perfil do

---

<sup>62</sup> A Comissão VI englobava as seguintes subcomissões: VI-A) Subcomissão dos Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e Atividade Econômica; VI-B) Subcomissão da Questão Urbana e Transporte e VI-C) Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária.

<sup>63</sup> Quando da instalação da Subcomissão VI-B, Dirceu Carneiro (PMDB) é eleito presidente, nomeando José Ulisses de Oliveira (PMDB) como relator. Assembléia Nacional Constituinte. Atas das Comissões. Comissão da Ordem Econômica. Subcomissão da Questão Urbana e Transporte. Ata da Reunião de Instalação (07/04/87). Diário da Assembléia Nacional Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, abril de 1987.

<sup>64</sup> *Ibid.*, Ata da 15ª Reunião Ordinária (06/05/87), p. 193.

<sup>65</sup> Assembléia Nacional Constituinte. Comissão da Ordem Econômica. Subcomissão da Questão Urbana e Transporte. Anteprojeto da Subcomissão. Volume 176. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, avulso sem data.

<sup>66</sup> Assembléia Nacional Constituinte. Comissão da Ordem Econômica. Anteprojeto da Comissão. Volume 164. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, junho de 1987.

mecanismo, indesejado pelo bloco conservador, seria adotado e permaneceria inarredável até o primeiro turno de votações em plenário.

## 4.2 A fase de concentração

Em 09 de abril de 1987, na reunião de instalação da Comissão de Sistematização, Afonso Arinos (PFL) é eleito presidente, designando Bernardo Cabral (PMDB) para o cargo de relator. Em seu primeiro pronunciamento como presidente, Afonso Arinos defende a elevação da participação popular ao mesmo nível da “representação democrática”.<sup>67</sup>

De acordo com Adriano Pilatti, a Comissão de Sistematização não seria efetivamente um foro de discussão e negociação, pois as decisões importantes foram articuladas nos bastidores. As suas votações viriam a ser marcadas pelo descompasso com o RIANC (informalmente reformado), por mobilizações variadas em torno de temas polêmicos e, ao mesmo tempo, por negociações que buscavam um consenso para superar os impasses. A redução da atuação parlamentar do baixo clero na comissão (e paralisada fora dela) iria deflagrar o “motim conservador” que resultaria na reforma formal das regras regimentais.<sup>68</sup>

Finalizado em 26 de junho de 1987<sup>69</sup>, o Anteprojeto de Constituição apresentado por Bernardo Cabral na Comissão de Sistematização teve como base as decisões legislativas das oito comissões temáticas<sup>70</sup> e contava com 501 artigos.

<sup>67</sup> Trecho de seu pronunciamento: “*O dever da Comissão de Sistematização é fazer com que a representação englobe a participação, dando não apenas as linhas próprias, incluindo no texto da Constituição aqueles aspectos de democracia direta que nos pareçam irrefragáveis, impossíveis de serem afastados. O que precisamos é tomar a iniciativa de fazer com que a nossa representação se transforme em participação. Temos de sentir tudo aquilo por que o povo está clamando, tudo aquilo que o povo está esperando, tudo aquilo contra o que o povo está protestando. Esta Comissão tem o destino terrível de desafiar a esperança. É muito perigoso desafiar a esperança de um povo. E quando isso cabe a um grupo de homens e mulheres que fazem parte desta Comissão, eu digo: é uma responsabilidade histórica da qual não poderemos fugir*”. Assembléia Nacional Constituinte. Atas das Comissões. Comissão de Sistematização. Ata da Reunião de Instalação (09/04/87). Diário da Assembléia Nacional Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, abril de 1987, p. 1-8.

<sup>68</sup> PILATTI, Adriano., op. cit., p. 157 e 166.

<sup>69</sup> Conforme visto no capítulo anterior, as emendas populares foram apresentadas após a conclusão do Anteprojeto de Constituição, causando apreensão e descontentamento entre os plenários, comitês e movimentos pró-participação popular na Constituinte quanto à sorte das emendas populares. Era óbvio, ante o descompasso temporal entre a apresentação do documento e as emendas populares, que as últimas não alteraram o primeiro.

<sup>70</sup> À exceção do anteprojeto da Comissão VIII (não apresentado), que foi, segundo Afonso Arinos e Bernardo Cabral, “*devidamente elaborado pelo relator e com a consulta aos líderes do PMDB na Assembléia Nacional Constituinte, no Senado e na Câmara e do líder do Governo, assim como*

Segundo Pilatti, o tamanho, a diversidade temática e o conteúdo polêmico do documento despertaram inúmeras críticas no flanco conservador, amplamente veiculadas na imprensa, chegando a receber o apelido de *Frankenstein*.<sup>71</sup>

De todo modo, quanto aos conteúdos relativos à iniciativa popular, o anteprojeto reproduziu o texto aprovado na Comissão III, prevendo que o povo exerceria a soberania pelo direito de iniciativa das leis e emendas à Constituição, mediante a subscrição de, no mínimo, 0,3% do eleitorado nacional, distribuídos em pelo menos cinco Estados, com não menos de 0,1% dos eleitores de cada um deles.<sup>72</sup>

Ao anteprojeto foram apresentadas 5624 emendas.<sup>73</sup> Em 09 de julho, Bernardo Cabral apresenta parecer sobre as emendas de mérito apresentadas pelos constituintes ao anteprojeto, simplesmente ignorando-as. Ao se isentar de responsabilidade quanto à desconsideração das proposições, o relator alegou dificuldades regimentais e negou, inclusive, a autoria do documento. Ao comentar o parecer e o anteprojeto apresentado por Cabral, Adriano Pilatti perceberia ali o surgimento do *Centrão*.<sup>74</sup>

---

*da valiosa assistência dessa Presidência*". Assembléia Nacional Constituinte. Comissão de Sistematização. Anteprojeto de Constituição. Volume 219. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, junho de 1987, p. 2.

<sup>71</sup> PILATTI, Adriano., op. cit., p. 151.

<sup>72</sup> Anteprojeto de Constituição: "Art. 26 – O povo exerce a soberania: III – pelo direito de iniciativa na elaboração da Constituição e das leis; Art. 54 – A Constituição Estadual disporá sobre a iniciativa legislativa popular e o referendo às leis, no Estado e no Município; Art. 117 – A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: IV – de iniciativa popular nos termos previstos nesta Constituição; Art. 120 – Fica assegurado o direito de iniciativa legislativa aos cidadãos nos termos previstos nesta Constituição. Parágrafo único – A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação, à Câmara dos Deputados, de projeto de lei ou proposta de Emenda à Constituição devidamente articulado e subscrito por, no mínimo, três décimos por cento do eleitorado nacional, distribuídos em pelo menos cinco Estados, com não menos de um décimo por cento dos eleitores de cada um deles". Assembléia Nacional Constituinte. Comissão de Sistematização. Anteprojeto de Constituição. Volume 219. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, junho de 1987, p. 2.

<sup>73</sup> Segundo Adriano Pilatti, "Ulysses comunicou ao Plenário da ANC que, após entendimento com os líderes partidários, com Arinos e Cabral, decidiria que haveria não um, mas dois substitutivos elaborados pelo relator. Ao primeiro substitutivo, os constituintes poderiam apresentar emendas durante seis dias, triplicando-se, assim, o prazo. Ulysses nada disse sobre a abrangência dessas emendas. A partir daí, Cabral elaboraria um segundo substitutivo, que seria votado pela Comissão de Sistematização. Mais uma vez, presidentes, líderes e relator afastavam o RIANC e alteraram o rito decisório." PILATTI, Adriano., op. cit., p. 159.

<sup>74</sup> Segundo Adriano Pilatti, "Sua divulgação foi precedida pelas primeiras notícias de mobilização da bancada conservadora do PMDB, autodenominada Centro Democrático e embrião do que seria o futuro Centrão, com vistas à alteração do RIANC, para permitir a apresentação de um novo texto." Ibid., p. 152/153.

O anteprojeto que acompanhava o parecer, desta vez apelidado de “Bebê de Rosemary”<sup>75</sup>, continha 496 dispositivos. Os artigos 25, III e 121, parágrafo único do documento mantinham o mecanismo da iniciativa popular constitucional e legislativa nos exatos moldes do anteprojeto anterior.

Em 26 de agosto, o relator divulgou o 1º substitutivo, que ficou conhecido como Cabral 1, contendo 474 artigos. Quanto à iniciativa popular constitucional e legislativa, o substitutivo também não inovava em conteúdo, mantendo os mesmos requisitos para o mecanismo nos artigos 92, IV e 93, § 2º. Nesse meio tempo, restava claro que a maioria dos constituintes estava excluída do processo decisório, uma vez que as decisões mais importantes estavam sendo vertidas em acordos celebrados nos gabinetes, principalmente no da presidência. Para modificar os textos do relator era necessário que a emenda aditiva, supressiva ou modificativa fosse aprovada por maioria absoluta, o que dificultada em muito as alterações dos anteprojetos apresentados.

Na 15ª Reunião Ordinária, realizada em 01 de setembro de 1987, Dalmo de Abreu Dallari defende a emenda popular n.º PE00021-1, argumentando a necessidade de incorporação da iniciativa popular em todo o processo legislativo do Brasil. Na mesma reunião, José Paulo Bisol (PMDB) defende a emenda popular n.º PE00022-9 e José Gomes Pimenta a n.º PE00056-3, ambas também tratando da iniciativa popular legislativa.<sup>76</sup>

Em 18 de setembro, o relator apresentou o 2º Substitutivo, que ficou conhecido como Cabral 2, com 336 artigos. Mais uma vez os requisitos para a apresentação de projetos de iniciativa popular de leis e emendas à Constituição (artigos 70, IV e 71, § 2º) não sofreram nenhuma alteração.

Com o projeto final da Comissão de Sistematização, Projeto de Constituição (A), não foi diferente, restando contemplada a iniciativa popular de leis e emendas à Constituição nos exatos termos dos substitutivos antecedentes

---

<sup>75</sup> Segundo Adriano Pilatti, este anteprojeto era dado, desde então, como “*natimorto, destinado apenas a cumprir uma exigência regimental que permitiria o verdadeiro início da nova fase do jogo. O próprio relator já explicitara tanto seu descompromisso com o conteúdo oriundo das Comissões Temáticas como o propósito de oferecer substitutivo após a apresentação das emendas de mérito em Plenário, de modo que pouco interesse havia em alterá-lo naquele momento. Por isso, sua aprovação foi célere na reunião da Comissão de Sistematização para isso destinada, que se realizou em 11 de julho e durou pouco mais de três horas.*”. Ibid., p. 155.

<sup>76</sup> Conforme demonstrado no capítulo anterior, essas emendas não foram acatadas na Comissão de Sistematização. Assembléia Nacional Constituinte. Atas das Comissões. Comissão de Sistematização. Ata da 15ª Reunião Ordinária (01/09/87). Diário da Assembléia Nacional Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, setembro de 1987, p. 429-430.

(artigos 74, IV e 75, § 2º).<sup>77</sup> Se a exclusão do mecanismo já era sentida como pouco provável pelo o bloco conservador, a redução de suas possibilidades e o recrudescimento das exigências constitucionais para a sua propositura poderia ser negociada.

Ao Projeto de Constituição (A), originário do primeiro turno de discussão e votação no Plenário da ANC, foram apresentadas 2.045 emendas. Dentre essas propostas, estava a emenda coletiva do Centrão, assinada por um grupo de 286 constituintes conservadores. Apresentado em 13 de janeiro de 1988, o Projeto do Centrão representava uma séria ameaça a uma das mais importantes vitórias progressistas até então conquistada, uma vez que eliminava a iniciativa popular de leis e emendas à Constituição.<sup>78</sup> Como justificativa para a exclusão desses mecanismos, a emenda substitutiva embasava-se no “princípio da representatividade expresso no texto”.

João Herrmann Neto (PMDB) também apresenta emenda ao Projeto de Constituição (A), visando alterar a redação do § 2º do artigo 75, para permitir o exercício da iniciativa popular mediante a apresentação, à Câmara dos Deputados, de projeto de lei ou proposta de emenda à Constituição devidamente articulados e subscritos por, no mínimo, 1% (um por cento) do eleitorado nacional, distribuídos pelo menos em cinco Estados, com não menos de zero vírgula três por cento dos eleitores de cada um deles. Em sua justificativa, asseverou que esse percentual não seria exagerado (naquela época correspondente a 600.000 subscrições), ainda

<sup>77</sup> Projeto de Constituição (A): “Art. 74. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: IV - de iniciativa popular, nos termos previstos nesta Constituição. Art. 75. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, ao Presidente da República, ao Primeiro-Ministro, aos Tribunais Superiores e aos cidadãos, na forma prevista nesta Constituição. § 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação, à Câmara dos Deputados, de projeto de lei ou proposta de emenda à Constituição devidamente articulados e subscritos por, no mínimo, zero vírgula três por cento do eleitorado nacional, distribuídos em pelo menos cinco Estados, com não menos de zero vírgula um por cento dos eleitores de cada um deles”. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão de Sistematização. Projeto de Constituição (A). Volume 251-253. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, novembro de 1987.

<sup>78</sup> Emenda n. 2P02040-2: “Art. 72. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: I – de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal. II – do Presidente da República. III – de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros. Art. 73. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, ao Presidente da República, ao Primeiro-Ministro, aos Tribunais Superiores, na forma prevista nesta Constituição”. Assembleia Nacional Constituinte. Projeto de Constituição (A). Emendas Oferecidas em Plenário – Volume II – Emendas nº 2P00949-2 A 2P02045-8. Volume 255. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, janeiro de 1987.

mais quando comparado com as 500.000 assinaturas exigidas pela Constituição Espanhola e com o número de subscrições auferidas em algumas emendas populares apresentadas à Constituinte.

Ao comentar sobre os mecanismos de democracia participativa previstos no documento da Comissão de Sistematização, Vilson Souza (PMDB) enaltece a ruptura do “monopólio político da representação parlamentar”.<sup>79</sup> José Santana de Vasconcellos (PFL), ao defender o estabelecimento de um “consenso” entre os constituintes sobre a iniciativa popular de leis, argumenta que o mecanismo irá conferir à sociedade “maior capacidade de influir na condução dos destinos do País, ao mesmo tempo em que acarretará sensível elevação do interesse e da conscientização política”.<sup>80</sup>

Lavoisier Maia (PDS) requer destaque para sua emenda, modificativa do artigo 16, para prevalecer a seguinte redação: “Art. 16. O sufrágio é universal, o voto direto e secreto, com igual valor para todos. A soberania popular será exercitada pelo plebiscito, pela iniciativa popular, pelo veto popular e pelo referendo, conforme dispuser a lei.” Bernardo Cabral questiona Lavoisier Maia sobre a possibilidade de se retirar o termo “veto popular”, e que havia um acordo entre as lideranças para a aprovação da emenda se assim fosse procedido. Oscar Corrêa (PFL) questiona a impossibilidade de supressão naquele momento. Mário Covas, em nome do PMDB, vota favorável e se compromete a apresentar emenda supressiva da expressão no segundo turno de votação. Inocêncio de Oliveira, pelo PFL, vota contrário. Como líder do PDS, Amaral Neto vota pela aprovação. A emenda (Emenda Substitutiva n. 935) é aprovada por 360 votos a 89, verificando-se 12 abstenções.<sup>81</sup>

Wilma Maia (PDS) apresenta emenda, com parecer favorável do relator, para aditar ao artigo 29 do Projeto de Constituição o seguinte dispositivo: “§4º - A lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual.”. A emenda (Emenda Substitutiva n. 993) é aprovada por 320 votos, 106 contrários e 21 abstenções.<sup>82</sup>

---

<sup>79</sup> Assembléia Nacional Constituinte. Diário da Assembléia Nacional Constituinte. Ata da 187ª Sessão (26/01/88). Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, p. 338.

<sup>80</sup> Ibid., Ata da 188ª Sessão (27/01/88), p. 366.

<sup>81</sup> Ibid., Ata da 214ª Sessão (02/03/88), p. 80-81.

<sup>82</sup> Ibid., Ata da 220ª Sessão (08/03/88), p. 349-350.

Os constituintes Vasco Alves (PMDB), Hermes Zanetti (PMDB), Nelson Sabrá, Geraldo Alkimim (PMDB), e Vitor Buaiz (PT) apresentam a fusão de suas emendas, resultando no seguinte texto: “Art. 32, V – participação das organizações comunitárias no planejamento municipal e na fiscalização financeira e orçamentária nos termos da lei; VI – iniciativa popular no processo legislativo”. Colocada em votação, a fusão recebe contundentes críticas de Gerson Peres (PDS):

Eu perguntaria que organizações comunitárias são essas, que pretendem tirar as atribuições do poder legítimo, que é o Poder Legislativo. (Palmas.) Que organizações são essas, senão espúrias, paralelas, que se vêm infiltrar na vida administrativa dos municípios e dos Estados? É uma tentativa de o socialismo de Estado querer tirar a autonomia dos Poderes.<sup>83</sup>

Mário Covas levanta acordo anteriormente celebrado nos bastidores para a aprovação da emenda. Bernardo Cabral concede parecer favorável pela aprovação. Após colocar em dúvida os termos do acordo, Bonifácio de Andrada (PDS) vota a favor da aprovação da emenda, ressaltando ser contra a democracia direta no âmbito estadual e federal. Não obstante as mobilizações de Mário Covas, o texto da fusão é rejeitado, apurando-se 245 votos favoráveis, 109 contrários e 23 abstenções.<sup>84</sup>

Na sessão do dia 15 de março de 1988, o Projeto do Centrão é aprovado, com 359 votos contra 81, observando-se 6 abstenções.<sup>85</sup> Conforme relatado anteriormente, o documento não contemplava, entre os seus dispositivos, a iniciativa popular de leis e emendas à Constituição. Pela primeira vez o bloco progressista experimentava uma derrota significativa quanto ao seu projeto de incluir o mecanismo no texto final da Constituição. A partir de então, o consenso seria buscado mais do que nunca, e as concessões ao bloco conservador se dariam como forma de garantir a manutenção do instrumento de democracia participativa privilegiado nessa pesquisa. O que até então era dado como inarredável, iria sofrer profundas modificações em seu conteúdo. Essa era a sua condição de sobrevivência.

---

<sup>83</sup> Ibid., p. 366-367.

<sup>84</sup> Ibid., p. 367.

<sup>85</sup> Ibid., Ata da 225ª Sessão (15/03/88), p. 87.

Nelton Friedrich (PMDB), Myriam Portella (PDS) e Ronaldo Cezar Coelho (PMDB) apresentam, em coautoria, emenda para inclusão da expressão “e aos cidadãos” ao caput do artigo 75 do Projeto de Constituição (A), bem como ao artigo 73 do Projeto do Centrão.<sup>86</sup> Inocêncio de Oliveira (PFL) sugere à sua bancada votar contra a aprovação da emenda por considerá-la “um grande desprestígio” ao Poder Legislativo. O parecer do relator é favorável à aprovação. Procedida a votação, verificou-se 124 votos favoráveis, 66 contrários e 9 abstenções. A votação foi adiada por ausência de quorum.<sup>87</sup>

Vicente Bogo (PMDB) defende a inclusão da iniciativa popular no Projeto de Constituição, entendendo que a proposta deve cingir-se por um grupo de eleitores por Estado, em um número mínimo igual ao necessário para eleger um representante para o Congresso Nacional: “se num Estado pequeno, 10 mil eleitores elegeram um representante para o Congresso Nacional, 10 mil eleitores terão o direito de iniciativa legislativa popular”.<sup>88</sup>

Quando a votação da emenda de Nelton Friedrich (PMDB), Myriam Portella (PDS) e Ronaldo Cezar Coelho (PMDB) é retomada, Mário Covas levanta questão de ordem para que seja cumprido acordo anteriormente celebrando no gabinete da presidência, para que a matéria seja votada ao final, após a votação de todas as emendas referentes ao capítulo do Poder Legislativo. A estratégia de Covas era clara: postergar a votação da emenda para o momento oportuno, quando houvesse quorum necessário para a sua aprovação. Ulysses reconhece o acordo e coloca as demais emendas com parecer favorável e contrário para votação.<sup>89</sup>

Votadas todas as demais matérias referentes ao Poder Legislativo, a emenda sobre a iniciativa popular de leis é novamente colocada em votação. Antes que os votos fossem pronunciados, Plínio Arruda Sampaio (PT) constata a baixa presença de constituintes no plenário e levanta questão de ordem para apelar aos membros do Partido dos Trabalhadores para se retirarem do recinto. Inocêncio de Oliveira (PFL) e Amaral Neto (PDS) insistem para que a matéria seja

---

<sup>86</sup> Fusão das emendas D.991, D.1.214 e D.1.914: “Art. 75. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, ao Presidente da República, ao Primeiro-Ministro, aos Tribunais Superiores e aos cidadãos, na forma prevista nesta Constituição”. Ibid., Ata da 227ª Sessão (17/03/88), p. 255.

<sup>87</sup> Ibid., p. 255-256.

<sup>88</sup> Ibid., Ata da 229ª Sessão (21/03/88), p. 295.

<sup>89</sup> Ibid., p. 317.

imediatamente votada e sugere à sua bancada que vote contra a emenda. Haroldo Lima (PC do B) afirma que seu partido não dará quorum à votação e orienta aos constituintes de seu partido que abandonem o plenário, considerando que a emenda seria derrotada acaso votada naquela oportunidade. Theodoro Mendes (PMDB) e Inocêncio de Oliveira (PFL) alegam que a emenda teria sido prejudicada, uma vez que seus propositores deixaram o plenário, o que não é acatado por Ulysses. Mais uma vez a votação é adiada por ausência de *quorum*.<sup>90</sup>

No dia 22 de março de 1988, ocorre a votação da fusão das emendas apresentada por Nelton Friedrich, Myrian Portella e Ronaldo Cezar Coelho, que é aprovada em apertada votação, onde se verificou 286 votos favoráveis, 128 contra e 18 abstenções.<sup>91</sup> Imediatamente em seguida, a fusão das emendas apresentadas por Nelson Aguiar, João Herrmann Netto, José Carlos Sabóia, Ronaldo Cezar Coelho e Plínio Arruda Sampaio é colocada em discussão.

A proposta previa a substituição do § 2º do artigo 75 e parágrafo aditivo do artigo 73, do Substitutivo, para estabelecer a iniciativa popular de leis mediante a apresentação, à Câmara dos Deputados, de projeto de leis subscrito por, no mínimo, 1% (um por cento) do eleitorado nacional, distribuídos pelo menos em 5 (cinco) Estados, com não menos de 0,3% (zero vírgula três por cento) dos eleitores de cada um deles.<sup>92</sup> Aqui estavam as concessões do bloco progressista, resultado de um consenso entre os constituintes para permitir a adoção do mecanismo no texto final da Constituição da República de 1988: A possibilidade dos cidadãos apresentarem projetos populares de emendas à Constituição foi suprimida e o número de assinaturas exigidas para as propostas foram majoradas consideravelmente.

Del Bosco Amaral (PMDB-SP) vota contra a emenda, argumentando: “A iniciativa popular foi a eleição dos Srs. Constituintes, Deputados Federais e Senadores.”. O relator manifesta-se favoravelmente à aprovação. Os líderes do PDS e do PFL encaminham voto contrário à proposição. Os líderes do PT e do PDT encaminharam voto favorável. O texto resultante da fusão é aprovado com 391 votos contra 98, observando-se 24 abstenções.<sup>93</sup>

---

<sup>90</sup> Ibid., p. 323-324.

<sup>91</sup> Ibid., Ata da 230ª Sessão (22/03/88), p. 340-342.

<sup>92</sup> Ibid., p. 342.

<sup>93</sup> Ibid., p. 342-343.

Muito embora tenham sido votadas no mesmo dia e sessão, o resultado da votação das duas fusões foi muito díspare e merece ser salientado. A primeira fusão (apresentada por Nelton Friedrich, Myrian Portella, Ronaldo Cezar Coelho), que tratava da inclusão dos cidadãos no rol de legitimados a apresentar projetos de leis obteve 286 votos favoráveis e 128 contrários. Já a segunda (apresentada por Nelson Aguiar, João Herrmann Netto, José Carlos Sabóia, Ronaldo Cezar Coelho e Plínio Arruda Sampaio), excluindo a iniciativa popular para emendas a Constituição e, ainda, aumentando o número de subscrições para a propositura do mecanismo, obteve 391 votos favoráveis e 98 contrários. Esses resultados denotam que os conservadores somente aceitaram aprovar a iniciativa popular legislativa se o seu alcance fosse reduzido e se o número de subscrições necessárias para a sua apresentação fosse aumentado.

Assim, o Projeto de Constituição (B), originário do segundo turno de votação do Plenário da ANC, contemplou a iniciativa popular de leis sem, contudo, permitir a utilização do mecanismo para emendar a Constituição. Por outro lado, majorou o número de subscrições necessárias para a sua propositura, que passou de 0,3% (zero vírgula três por cento) para 1% (um por cento) do eleitorado nacional. Se antes esse percentual deveria ser distribuído em cinco Estados com não menos de 0,1% (zero vírgula um por cento) de assinaturas em cada um deles, o texto aprovado elevou a exigência para 0,3% (zero vírgula três por cento).<sup>94</sup>

A partir de então, a iniciativa popular de leis não sofreria nenhuma alteração<sup>95</sup>, nem mesmo na Comissão de Redação<sup>96</sup>. Com a promulgação da Constituição da República em 05 de outubro de 1988, a iniciativa popular de leis restou prevista nos seus artigos 14, III, 27, § 4º, 29, XI e 61, § 2º.

---

<sup>94</sup> Assembléia Nacional Constituinte. Projeto de Constituição (B) Segundo Turno. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, junho de 1988.

<sup>95</sup> Projeto de Constituição (B): art. 14, III e 63, § 2º. Idem; Em 11 de julho de 1988, José Queiroz (PFL) apresentou a emenda n. 2100585-7, para suprimir do § 2º, do artigo 63, a expressão “distribuído pelo menos em cinco Estados, com não menos de zero vírgula três por cento dos eleitores de cada um deles”. A emenda acabou sendo rejeitada pelo relator. Assembléia Nacional Constituinte. Projeto de Constituição (B). Emendas Oferecidas em Plenário. Volume 301. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, julho de 1988, P. 74.

<sup>96</sup> Assembléia Nacional Constituinte. Comissão de Redação. Projeto de Constituição (C). Redação Final. Volume 314. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, setembro de 1988.

### 4.3

#### O processo, o resultado e algumas breves reflexões

Alguns aspectos sobre o saldo das decisões legislativas tomadas nos foros decisórios em análise merecem destaque. Em primeiro lugar, importante registrar que os progressistas obtiveram êxito em suas propostas de incluir a temática da iniciativa popular legislativa (e constitucional) nos debates constituintes de oito subcomissões vinculadas a cinco comissões temáticas, evidenciando o grande poder de agenda do bloco progressista nessa fase de descentralização.

No que diz respeito às matérias aprovadas, o resultado também foi positivo. A iniciativa popular de leis foi incluída nos anteprojetos de sete subcomissões, quatro comissões temáticas<sup>97</sup>. Nesses foros decisórios, o bloco progressista conseguiu vetar as propostas do bloco conservador, que não obtiveram êxito em eliminar a iniciativa popular legislativa. Ao avaliar o desenvolvimento geral da fase de descentralização da ANC, Adriano Pilatti já havia constatado que, não obstante o bloco conservador contar “com maioria de dois terços, nem sempre dispunha de força propositiva que os números pareciam lhe garantir para aprovar suas propostas”.<sup>98</sup>

Ademais, a presença maciça de instrumentos de democracia participativa nos anteprojetos das comissões e subcomissões temáticas analisadas deve ser tributada, em grande parte, às suas composições, uma vez que a grande maioria foi presidida e relatada por constituintes do bloco progressista.<sup>99</sup>

O anteprojeto que mais se destacou, contemplando conteúdos mais próximos dos ideais progressistas, foi o elaborado na Comissão III, que adotou o texto da emenda idealizada por Mário Covas, para permitir a apresentação de

---

<sup>97</sup> Para se chegar a esse resultado levou-se em consideração aqueles anteprojetos que adotaram o mecanismo mesmo de forma genérica (Comissão I, Subcomissões I-A, I-C e III-A); aqueles que adotaram o mecanismo apenas no âmbito estadual ou municipal (Comissão II e Subcomissão II-B e VI-B); bem como um anteprojeto que previa o mecanismo dentre as suas sugestões para a Comissão de Sistematização sem, contudo, tê-lo incorporado entre os seus dispositivos (Comissão IV).

<sup>98</sup> PILATTI, Adriano., op. cit., p. 144.

<sup>99</sup> De acordo com Adriano Pilatti, quanto aos presidentes e relatores das comissões e subcomissões temáticas analisadas, podemos considerar como pertencentes ao bloco progressista os constituintes: Comissão I) Relator: José Paulo Bisol (PMDB); Subcomissão I-A) Presidente: Roberto D’Ávila (PDT) e Relator: João Herrmann Netto (PMDB); Subcomissão I-B) Presidente: Maurílio Ferreira Lima (PMDB) e Relator: Lysâneas Maciel (PDT); Subcomissão I-C) Presidente: Antônio Mariz (PMDB); Subcomissão II-B) Presidente: Chagas Rodrigues (PMDB); Comissão III) Relator: Egídio Ferreira Lima (PMDB); Subcomissão III-A) Presidente: Bocayuva Cunha (PDT); Subcomissão IV-C) Relator: Nelton Friedrich (PMDB); Comissão VI) Relator: Severo Gomes (PMDB); Subcomissão VI-B) Presidente: Dirceu Carneiro (PMDB). Ibid., p. 317.

projeto articulado de lei ou de emenda à Constituição, subscrito por, no mínimo, 0,3% do eleitorado nacional, distribuídos em pelo menos cinco Estados, com não menos de 0,1% dos eleitores de cada um deles.

Essa configuração do mecanismo foi contemplada em todos os substitutivos apresentados na Comissão de Sistematização, permanecendo intocável até o Projeto de Constituição (A), originário do primeiro turno de votação em plenário.<sup>100</sup> Nesse ambiente de concentração máxima, a então aparente vantagem do bloco conservador não lhe garantiu a maioria absoluta necessária para aprovar as matérias de seu interesse e tampouco rejeitar aquelas a que era contrário.<sup>101</sup>

A partir do surgimento do Centrão, e seu anteprojeto eliminando a iniciativa popular de leis e emendas à Constituição, o consenso pela manutenção do mecanismo resultou na aprovação de emendas que o modificaram, reduzindo as suas possibilidades e majorando os seus requisitos.<sup>102</sup> Para que a iniciativa popular de leis pudesse ser aprovada, a democracia pagou um preço altíssimo. Modificado sensivelmente na última fase do processo constituinte, o mecanismo teve suas possibilidades reduzidas e as exigências para a sua propositura ampliadas.

Conforme será demonstrado a seguir, a complexa configuração da iniciativa popular de leis, adotada há mais de vinte anos na Constituição da República de 1988, inibe a utilização do mecanismo. Desde então, apenas cinco projetos de leis de iniciativa popular foram apresentados à Câmara dos Deputados e, conforme se demonstrará no capítulo seguinte, nenhum deles conseguiu efetivamente comprovar o preenchimento dos requisitos constitucionais exigidos.

---

<sup>100</sup> No que denota a importância de Mário Covas na inclusão da iniciativa popular de leis no texto final da Constituição, anunciada desde a primeira fase, quando da aprovação da emenda de sua autoria, para incluir no RIANC a possibilidade de apresentação de emendas populares ao Projeto de Constituição.

<sup>101</sup> PILATTI, Adriano., op. cit., p. 144 e 168.

<sup>102</sup> Em entrevista concedida ao autor desta dissertação, o constituinte Vivaldo Barbosa (PDT) confirmou ter havido um acordo entre os constituintes, que levava em conta a permissão da iniciativa popular de leis, no texto final da Constituição, mediante a majoração dos requisitos exigidos para a sua propositura. Ver: Anexo 4 – BARBOSA, Vivaldo. Entrevista-conversa concedida a Rodrigo Mendes Cardoso. Rio de Janeiro, 15 jul. 2010, p. 153.