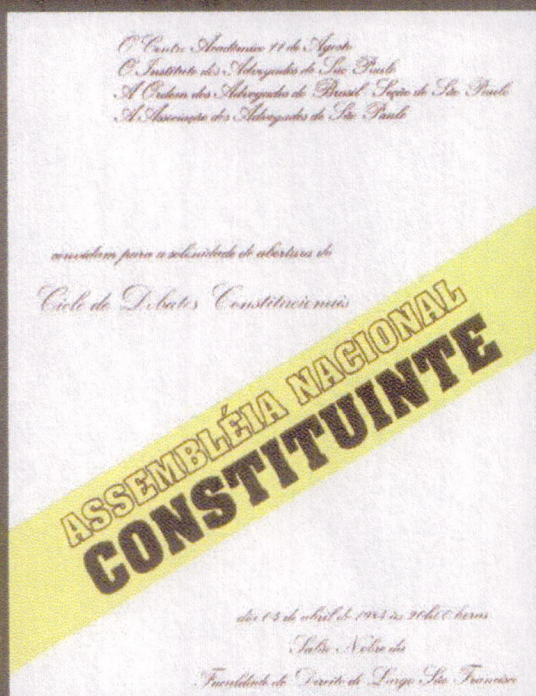




A Redemocratização e o Processo Constituinte

HISTÓRIA DO IASP



Em fins de 1982, o deputado Dante de Oliveira, do PMDB de Mato Grosso, apresentou aos membros da Câmara dos Deputados um projeto de emenda constitucional restabelecendo as eleições diretas para presidente da República, prática que havia sido extinta em outubro de 1965 pelo Ato Institucional nº 2. A emenda Dante de Oliveira, como ficou conhecida, mobilizou a opinião pública, as lideranças de oposição e inclusive alguns membros do então partido governista, o PDS, que passaram a se comprometer com a retomada da democracia política e de pleito direto. A enorme pressão popular que a emenda fosse aprovada transformou-se num dos maiores movimentos político-sociais da história do Brasil, com participação aproximada de 30 milhões de brasileiros. Estamos tratando do movimento que recebeu o nome de *Diretas Já*.

O IASP não ficou de fora dessa vultosa mobilização popular, participando de diversas manifestações, dentro e fora do estado de São Paulo, em prol das eleições diretas. Em 28 de março de 1984, o Instituto foi a Porto Alegre participar do "Encontro de Presidentes de Institutos Pró Eleições Diretas", organizado pelo Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul. O Presidente Cássio Martins da Costa Carvalho representou o IASP no evento, manifestando com veemência o apoio da entidade à emenda Dante de Oliveira.

O conservadorismo ainda predominava entre os deputados situacionistas, muitos dos quais – cento e treze, para ser mais preciso – sequer compareceram ao plenário para votar, resultando na ausência de *quórum* mínimo (dois terços dos membros do plenário) para a votação da emenda constitucional. Com rejeição da emenda, a eleição para presidente da República em novembro de 1984 foi indireta, e o Congresso Nacional elegeu Tancredo Neves para a presidência da República.

LETRADO IASP 106 • 2013

mas Tancredo, como se sabe, não chegou a tomar posse do cargo e faleceu em 21 de abril de 1985.

Com a campanha das *Diretas Já* e o advento da Nova República, tornou-se manifesta a necessidade de se estabelecer um novo pacto político nacional, erguido sobre bases democráticas. O processo Constituinte que se desenvolveu ao longo de quase dois anos, entre 1º de fevereiro de 1987 e 5 de outubro de 1988, para a elaboração da sétima Constituição do Brasil, foi o momento para o qual convergiram os diversos movimentos e reivindicações das décadas de 1970 e 1980, agora reunidos para a conversão de suas demandas em direitos.

O encaminhamento para a realização de uma Constituinte ocorreu por meio de uma Proposta de Emenda à Constituição em vigor (PEC nº 43, de 1985), de autoria do Presidente da República, José Sarney, atribuindo competência de alterações constitucionais ao Congresso que seria eleito em 1986. Em vários aspectos, porém, a PEC divergia da expectativa dos movimentos sociais, que desejavam, em primeiro lugar, o estabelecimento de uma Assembleia Constituinte livre, soberana e exclusiva ou originária, isto é, dotada de plenos poderes para a instituição de uma nova ordem no país e eleita especificamente para a elaboração da nova Constituição. Além disso, desejavam que a nova Carta fosse realizada por uma assembleia de iguais, sem diferenciar seus membros pela condição de deputado ou senador.

Na famosa *Carta dos Brasileiros ao Presidente da República e ao Congresso Nacional*, o jurista Goffredo da Silva Telles Jr. sintetiza as aspirações das inúmeras entidades e movimentos que reivindicavam a instauração de uma Assembleia Constituinte exclusiva:

"Começamos pelo que é principal. Partimos da afirmação de que o Poder Constituinte não é Poder Legislativo. Em consequência, sustentamos que o Poder Legislativo não pode ser promovido a Poder Constituinte. Em outras palavras: não pode o Congresso Nacional ser convertido em Assembleia Nacional Constituinte. O ato que o fizer é arbitrário e ilegítimo. (...) Denunciamos,

como espúria, a Assembleia Constituinte composta de órgãos já constituídos. É espúria a Constituinte formada pela Câmara dos Deputados e pelo Senado. Por sua própria natureza, uma Constituinte legítima não pode resultar da reunião dessas duas Câmaras, uma vez que a própria existência e composição destas Câmaras resultam do que foi decidido pela Constituinte. (...) Ao povo, e ao povo somente, compete dizer quais são os representantes a que ele confere o poder soberano de fazer a Constituição. Proclamamos que o Poder Constituinte Originário, exercido pela Assembleia Nacional Constituinte, reside primordialmente no povo. Para nós, convocar a Constituinte é convocar o povo, convocar o eleitorado para a eleição dos deputados constituintes (...)"

Desde o ano de 1984, o IASP já vinha realizando debates e estudos para a propositura de uma nova Constituição, iniciados por um "Ciclo de Debates Constitucionais" promovida em parceria com a OAB/SP, a AASP e o Centro Acadêmico XI de Agosto, que ocorreu no Salão Nobre da Faculdade de Direito do Largo São Francisco no dia 4 de abril de 1984. Mesmo antes deste evento, o presidente Cássio Martins da Costa Carvalho já havia externado, no encontro realizado em Porto Alegre, o entendimento do Instituto de ser indispensável a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte exclusiva. Alguns meses depois, já no final de janeiro de 1985, a OAB/SP, a AASP, o Centro Acadêmico XI de Agosto e o IASP lançaram publicamente, no pátio das Arcadas da Faculdade de Direito do Largo São Francisco, uma campanha em prol da Constituinte.

Todavia, apesar da mobilização e pressão popular durante a tramitação da PEC, com a criação de plenários, movimentos e comitês pró-participação popular na Constituinte, a aprovação da Emenda Constitucional nº 26, em novembro de 1985, que convocava a Assembleia Nacional Constituinte, manteve o entendimento do Executivo, decidindo pela participação dos deputados e senadores na elaboração da nova Carta. Ao convocar instituições constituídas, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, não se convocou uma Assembleia Nacional Constituinte,

mas sim um Congresso Constituinte.

Em novembro de 1986, ocorreram as eleições para os deputados federais e senadores (coincidindo com as eleições para governador), que passariam a compor o Congresso Nacional que teria, como principal função, a elaboração da Constituição. Esta foi a solução encontrada para o impasse da exclusividade: os membros eleitos acumulariam as duas funções, de constituinte e de legisladores, priorizando as tarefas relacionadas à primeira. O congresso continuou funcionando para projetos de lei urgentes, comissões parlamentares e outras atividades excepcionais, suspendendo-se o funcionamento ordinário das sessões.

Diante da impossibilidade de convocação de uma Assembleia Constituinte Exclusiva, a necessidade de conquistar maior espaço junto aos procedimentos de discussão a provação de projetos era premente. Os esforços dos movimentos populares passaram, assim, a se concentrar, de um lado, na formulação de propostas aos Constituintes e, de outro, nas tentativas de obter algumas brechas no regimento interno, com vistas à abertura de um mecanismo para a participação da sociedade civil.

A organização e a mobilização popular construídas nos períodos anteriores, das *Diretas Já* à implantação da Constituinte, bem como a atenção das forças conservadoras principalmente focada nas demais controvérsias sobre o processo, permitiram a aprovação de um Regimento Interno ousado e inovador, com a previsão de uma série de mecanismos participativos, como o recebimento de sugestões, a realização de audiências públicas e, sobretudo, a apresentação de emendas populares. Além disso, o fato de não ter sido adotado, como ponto de partida, um anteprojeto, foi importante para que as propostas e anseios populares fossem considerados. Com efeito, havia uma forte resistência, disseminada por todas as tendências políticas, contra a ideia de se partir de um anteprojeto já elaborado.

Apesar de nenhum anteprojeto ter sido oficialmente adotado, vários estudos e esboços da futura Constituição foram produzidos. Convém registrar que o

espírito participativo que passou a permeiar todo o processo não foi ocupado apenas pelos movimentos populares. Pelo contrário: um dos aspectos mais marcantes da Constituinte foi o encontro e o embate de demandas, anseios e propostas muito diversas, apresentadas por praticamente todos os setores da sociedade organizada, de sindicatos a multinacionais, de servidores públicos a juizes e militares, de "sem-terra a membros da UDR, passando pelas mobilizações de negros, índios, mulheres e ambientalistas. O caráter diversificado e muitas vezes antagônico das reivindicações fez com que o processo fosse marcado por uma intensa pressão social, com manifestações populares em várias partes do Brasil e no Congresso Nacional, organização de caravanas a Brasília, grupos de pressão e *lobby* e inúmeras tentativas de negociação.

O mecanismo das *sugestões*, previsto pelo Regimento, permitia à qualquer entidade associativa, ao lado de instituições como Câmaras de Vereadores, Assembleia Legislativas e Tribunais, bem como os próprios constituintes, apresentar sugestões iniciais a serem encaminhadas à subcomissão do assunto tratado. Apesar do prazo curto para serem apresentadas, até o relator de cada subcomissão realizar o seu trabalho, foram registradas 11.989 sugestões oriundas da sociedade e de constituintes, encaminhadas a todas as subcomissões temáticas.

O IASP participou ativamente desse processo, num primeiro momento realizando estudos e debates sobre temas constitucionais e, numa segunda etapa, oferecendo sugestões propriamente ditas ao texto constitucional que se esboçava no âmbito do Congresso Nacional. Em agosto de 1985, o Instituto promoveu, em parceria com a Ordem dos Economistas de São Paulo, um "Ciclo de Debates sobre a Ordem Econômica e a Constituinte", que seria de extrema importância para o desenvolvimento de trabalhos futuros da instituição sobre o tema. Da parceria entre o IASP e a Associação Brasileira de Direito Financeiro (ABDF), surgiu um anteprojeto sobre o sistema tributário para a futura Constituição, elaborado pelos Professores Alcides Jorge Costa, Carlos Alberto Longo, Carlos da Rocha Guimarães, Geraldo Ataliba, Gilberto de Ulhôa Comte, Gustavo Miguez de Mello, Hamilton Dias de Souza, Ives Gandra da Silva Martins, Mairo Caldeira de Andrade, Marco Aurélio Greco e Ruy Barbosa Nogueira, que foi enviado em meados de 1986 à Comissão Pluripartidária que na Câmara dos Deputados recolhia sugestões para uma

futura Constituição. Sob a coordenação do vice-presidente de Elaboração Legislativa do Instituto, Hamilton Dias de Souza, diversas sugestões foram entregues ao Congresso Nacional sobre a matéria referente a Ordem Econômica e ao Sistema Tributário na Constituição em elaboração.

Em 1985, foram ainda lançados os sete volumes do "Modelo Político Brasileiro", curso elaborado por advogados de IASP e publicado com o apoio do Programa Nacional de Desburocratização, órgão do governo Sarney dirigido por Paulo de Tarso Lustosa da Costa no período. O curso deslindava o quadro constitucional e institucional do país de modo a servir de referência para simplificar e tornar mais transparente o funcionamento da administração pública, tendo gerado grande repercussão e conferindo prestígio ao Instituto, que inclusive foi parabenizado pelo presidente da República e diversos ministros de Estado.

O Regimento Interno da Assembleia Constituinte também previa como obrigatórias as *audiências públicas* nas subcomissões, que deveriam realizar de cinco a oito reuniões, com a presença de entidades representativas de segmentos da sociedade, envolvendo tanto especialistas e autoridades, como entidades associativas diversas.

Ives Gandra da Silva Martins teve importante atuação nessas audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte, instalada em 1º de fevereiro de 1987. Foi sabatinado diversas vezes pela Comissão de Tributos, o que permitiu que algumas ideias que defendia terminassem por fazer parte do contexto constitucional. Foi assim que o "Centrão", grupo majoritário que influenciou decisivamente na regulamentação dos trabalhos da Constituinte e no resultado das votações importantes, adotou a tese defendida por Ives Gandra das cinco espécies tributárias. Além disso, foi aceita a tese de que o texto constitucional não deveria prever taxativamente matérias objeto de lei complementar. Por fim, prevaleceu também a tese do então presidente do IASP em relação ao princípio da anterioridade para os empréstimos compulsórios para investimento público relevante.

O Instituto teve, por esses anos, um desempenho marcante também na seara da política econômica, em razão do perfil e formação de suas lideranças da época. Em março de 1986, Saulo Ramos, membro recém admitido no IASP e então Procurador Geral da República, solicitou aos membros

do Instituto que oferecessem críticas e sugestões ao "Pacote Econômico" instituído pelos Decretos-Leis nº 2.283 e 2.284. A conclusão não poderia ser mais negativa do que foi: o IASP desde o início preconizou o fracasso do pacote, sobretudo na política de congelamento de preços do ministro Dilson Funaro. A oposição ao Governo Sarney também foi acirrada em relação à política fiscal que pretendia aumentar a carga tributária no país. O IASP, em parceria com o *Jornal da Tarde* e a Associação Comercial de São Paulo, então presidida por Guilherme Afif Domingos, lançou uma campanha chamada "Diga não ao leão", que, dada a sua popularidade, terminou por promover um recuo no governo federal nessa seara.

No início de 1993, sob a gestão de Rubens Approbato Machado, o IASP ainda iria oferecer contribuição doutrinária para o processo de revisão constitucional autorizado pelo artigo 3º do "Ato das Disposições Constitucionais Transitórias", e que deveria ser implementado cinco anos após a promulgação da Carta Constitucional. O IASP, na ocasião, assumiu posição diferente da adotada pela OAB, que se manifestou contrariamente à revisão constitucional. A OAB e outros segmentos da sociedade, apoiada na opinião de juristas, entendeu que a revisão só estaria autorizada se o plebiscito realizado em 7 de setembro de 1993 tivesse resultado em alguma mudança na forma (república ou monarquia constitucional) e no sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo). Este, no entanto, não foi o entendimento do IASP. A comissão designada pelo presidente Rubens Approbato Machado e presidida pelo Professor Marco Aurélio Greco aceitou o desafio de formular propostas sem se posicionar quanto à questão da amplitude a ser dada à revisão constitucional, ou seja, se esta poderia alterar as bases da constituição promulgada, ou se só estaria autorizada a aperfeiçoar instrumentos de efetivação de direitos e normas determinados pelo poder constituinte originário. Os trabalhos da Comissão foram publicados pela Imprensa Oficial do Estado e distribuídos aos membros do IASP e do Congresso Nacional. O trabalho contou com a colaboração de onze relatores das mais diversas áreas de especialização do direito, aos quais foi dada total liberdade

para realizar seus estudos, tanto quanto a extensão e profundidade das alterações sugeridas; quanto à metodologia de trabalho. Várias sugestões foram apresentadas, tais como as relativas ao pluralismo sindical mudança no perfil institucional do Senado Federal, disciplina da edição de medidas provisórias, controle do Poder Judiciário, sistema tributário, autonomia do Banco Central e controle ético dos meios de comunicação, dentre outras.

Fonte: "Memórias do IASP e da advocacia – de 1874 aos nossos dias / Diego Rafael Ambrosini, Natasha Schmitt Caccia Salinas – Campinas, SP: Millennium Editora, 2006. p. 329-334

