

2 – PANORAMA DO FUNCIONAMENTO DA ANC

No processo de redemocratização da vida política nacional, o Presidente José Sarney encaminhou mensagem ao Congresso Nacional, em 28 de junho de 1985, com a proposta de convocação de uma assembléia nacional constituinte. Aprovada, dela resultou a Emenda Constitucional n.º 26, de 27 de novembro de 1985.

Assim, os parlamentares eleitos no pleito de 15 de novembro de 1986 – 487 Deputados Federais e 49 Senadores – e mais 23 dos 25 Senadores eleitos em 1982, num total de 559, deram início ao trabalho constituinte na modalidade congressional, em 1º de fevereiro de 1987, data da instalação da ANC, tendo-o concluído em 5 de outubro de 1988, quando o Presidente da Assembléia Nacional Constituinte, em sessão solene, promulgou a Constituição Federal.

O Deputado Federal Ulysses Guimarães, do PMDB de São Paulo, foi eleito seu Presidente, na 2ª sessão da ANC, em 2 de fevereiro de 1987, por 425 contra 69 votos dados a Lysâneas Maciel, do PDT-RJ. Contabilizam-se 28 votos em branco.

O trabalho constituinte desenvolveu-se em 7 etapas, as quais, por sua vez, desdobram-se em 25 fases distintas, conforme se resume no quadro a seguir:

Etapas	Fases
1. Preliminar	- Definição: do Regimento Interno da ANC - Sugestões: Cidadãos, Constituinte e Entidades
2. Subcomissões Temáticas	A: Anteprojeto do Relator B: Emenda ao Anteprojeto do Relator C: Anteprojeto da Subcomissão
3. Comissões Temáticas	E: Emenda ao Anteprojeto da Subcomissão, na Comissão F: Substitutivo do Relator G: Emenda ao Substitutivo H: Anteprojeto da Comissão
4. Comissão de Sistematização	I: Anteprojeto de Constituição J: Emenda Mérito (CS) ao Anteprojeto K: Emenda Adequação (CS) ao Anteprojeto L: Projeto de Constituição M: Emenda (1P) de Plenário e Populares N: Substitutivo 1 do Relator O: Emenda (ES) ao Substitutivo 1 P: Substitutivo 2 do Relator
5. Plenário	Q: Projeto A (início 1º turno) R: Ato das Disposições Transitórias S: Emenda (2P) de Plenário T: Projeto B (fim 1º, início 2º turno) U: Emenda (2T) ao Projeto B V: Projeto C (fim 2º turno)
6. Comissão de Redação	W: Proposta exclusivamente de redação X: Projeto D – redação final
7. Epílogo	Y: Promulgação

NOTA: “Etapas” propostas pelo autor; “fases” da base APEM. A fase D não existe.

Duas características metodológicas marcaram a Constituinte: o funcionamento concomitante com os trabalhos rotineiros do Congresso Nacional e o início do processo em 24 diferentes subcomissões temáticas sem nenhum texto básico preliminar, a despeito de, anteriormente à sua instalação, terem sido dadas a conhecer inúmeras sugestões de anteprojetos de constituição, como foram o Anteprojeto Constitucional (da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, Decreto 91.450/85), o de Fábio Konder Comparato, o de Henry Macksoud, entre outros.

A partir da instalação da ANC, em 1º-2-87, decorreu um período inicial dedicado à elaboração e votação do Regimento Interno (Resolução da Assembléia Nacional Constituinte n.º 2, de 1987) e ao recebimento de sugestões, tendo sido instaladas, em 1º de abril de 1987, as 8 comissões temáticas: a 7 de

abril, suas 24 subcomissões (3 subcomissões por comissão); e a 9 de abril, a Comissão de Sistematização. Para as duas primeiras, as datas para encerramento dos trabalhos foram previstas para 6 de junho e 5 de maio, respectivamente.

Na etapa 2 devem ser destacados os acontecimentos tumultuários ocorridos durante a votação do substitutivo do Relator da Subcomissão de Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária(VI-c), ocasião em que o texto final ficou reduzido a apenas dois artigos. Já na etapa 3, a Comissão VIII, da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação, não conseguiu concluir seus trabalhos, ficando a tarefa a cargo do Relator da Comissão de Sistematização, que o apresentou juntamente com o Anteprojeto de Constituição (fase I).

Recebidos os textos definitivos de 7 das 8 comissões temáticas em 15 de junho, a Relatoria da ANC apresentou em 29 de junho o Anteprojeto de Constituição, com 501 artigos, corrigindo apenas as repetições e as inconsistências mais grosseiras, fruto do trabalho até então realizado de forma estanque. Somente em 18 de novembro, portanto 5 meses e 3 dias depois, a Comissão de Sistematização encerrou sua votação final, apresentando o Projeto “A” logo a seguir, no dia 24. Durante esse período estiveram em jogo, nesta ordem, um anteprojeto de Constituição (com 501 artigos), um projeto (com 496 artigos), dois substitutivos do Relator (com, respectivamente, 374 e 336 artigos) e as emendas CS (de mérito e de adequação) 1P, PE, ES.

No decorrer dos trabalhos da Comissão de Sistematização, foram se consolidando manifestações político-ideológicas divergentes de grande vulto, as quais trouxeram transtornos à condução dos trabalhos nos prazos previstos inicialmente, que tinha o 15 de novembro de 1987 reservado para a promulgação do texto. Diante das evidências, tentou-se encontrar soluções emergenciais como a de reduzir de dois para um turno no Plenário a votação final e, ainda, a de fazer funcionarem, simultaneamente, os trabalhos da Sistematização e do Plenário, tudo sem sucesso. A dança das datas estipuladas para o fim dos trabalhos na Comissão de Sistematização (foram pelo menos 5 delas: primeiramente 17-9, adiada para 28-10 e 30-11, depois recuada para 17-11 e, por fim, para 18-11) e a faculdade de apresentação de emendas para todos os constituintes, e não só para os membros da Comissão, e a apresentação de um segundo substitutivo, inicialmente não previsto, são indicadores das tentativas de acomodação dos problemas.

A principal conseqüência desses conflitos foi a emenda ao Regimento da ANC, apresentada pelo Centrão, em 11-11-87, que, votada e aprovada, em globo, em 3 de dezembro, mudou o Regimento, até então em vigor, em dois pontos: tornou possível, para a maioria absoluta (metade da soma de 487 e 72, mais um = 280), apresentar emendas modificativas, substitutivas e supressivas para títulos, capítulos e seções; e inverter a necessidade da maioria: os antes exigidos 280 votos para mudar o que viesse da Sistematização passaram a ser necessários para incluir, modificar ou manter qualquer parte do projeto. Assim, todo e qualquer dispositivo passou a demandar maioria absoluta.

Depois do longo período consumido pela Comissão de Sistematização para, dos anteprojetos de comissões, chegar a aprontar o que ficou conhecido como Projeto “A”, ocorreu o 1º turno, cujas fases transcorreram entre 24 de novembro de 1987 e 30 de junho de 1988, igualmente longo (em torno de 7 meses), com intensa participação dos constituintes. Ainda durante o transcurso do 1º turno, a Comissão de Redação, formada por 19 membros, veio a ser instalada, na data de 21 de abril.

Já o 2º turno teve duração inferior a 2 meses, tendo como data inicial o dia 5 de julho – o da entrega do projeto “B”, pelo Relator ao Presidente da ANC – e data final o 2 de setembro, quando terminou a votação do Projeto “B”, transformado agora em Projeto “C”.

Vencida a quinta etapa, o Projeto “C” foi à Comissão de Redação, que gastou 19 dias para apresentar a redação final do Projeto “D”, o qual foi submetido a deliberação do Plenário da Assembléia Nacional Constituinte em 22 de setembro, ocasião em que foi aprovada, em turno único, a redação final da nova Constituição, restando, tão-somente, sua promulgação festiva, pelo Presidente da Assembléia, em 5 de outubro de 1988, com um atraso de 325 dias da previsão inicial e a exatos 584 dias de sua instalação.