



Pedro Braga Moniz

**O CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE
REALIZADO PELA CCJ SOBRE PROPOSTAS DE EMENDA À
CONSTITUIÇÃO: os casos de Reforma na Administração
Pública**

**Monografia apresentada à
Escola de Formação Pública
da Sociedade Brasileira de
Direito Público - SBDP, sob a
orientação de Ana Luiza
Arruda.**

**SÃO PAULO
2020**

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
Art. – Artigo
CCJ ou CCJC – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CCJR – Comissão de Constituição, Justiça e Redação
CD – Câmara dos Deputados
CF ou CF/88 – Constituição Federal de 1988
CN – Congresso Nacional
DF – Distrito Federal
EC – Emenda Constitucional
IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPMF – Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras
Min. – Ministro
MS – Mandado de Segurança
n. ou nº - Número
NRF – Novo Regime Fiscal
PEC – Proposta de Emenda à Constituição
PIB – Produto Interno Bruto
PL – Projeto de Lei
PR – Presidente da República
RE – Recurso Extraordinário
RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados
RISF – Regimento Interno do Senado Federal
RGPS – Regime Geral da Previdência Social
RPPS – Regime Próprio da Previdência Social
SF – Senado Federal
STF – Supremo Tribunal Federal
STJ – Superior Tribunal de Justiça
TJ – Tribunal de Justiça

RESUMO E PALAVRAS-CHAVE

Resumo: A presente monografia possui como objeto de estudo o controle preventivo de constitucionalidade realizado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados, especificamente sobre Propostas de Emenda à Constituição que tratem do tema de reformas na Administração Pública. Para isso, foram analisados de forma quantitativa e qualitativa a fundamentação presente nos pareceres, votos em separado e declarações de voto proferidos pelos deputados da CCJ referentes a admissibilidade das PECs de n. 175/1995, n. 40/2003, n. 227/2004 e n. 241/2016. Ao final do trabalho, em suma, pôde-se constar que: (I) os pareceres, proferidos pelos relatores, são, em sua maioria, frequentemente bem fundamentados – utilizando-se frequentemente de argumentos jurídicos com base constitucional –, enquanto as manifestações dos outros deputados se mostraram mais inconsistentes, com muitos problemas de clareza; (II) a maioria dos deputados demonstraram diferenciar o juízo de admissibilidade do juízo de mérito determinados regimentalmente, mas ainda foram observados muitas incertezas e pontos controvertidos na aplicação deles. Quanto a este último ponto, foram propostas algumas sugestões para sanear tais problemas.

Palavras-chave: Controle preventivo de constitucionalidade; Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania; Proposta de Emenda à Constituição; Reformas; Administração Pública.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer aos meus pais, José Antônio e Márcia, que me apoiaram na escolha de me dedicar à área acadêmica por um ano e por serem portos seguros tão importantes durante a confecção deste trabalho.

Quero também fazer aqui um duplo agradecimento à Ana Luiza Arruda. Primeiro, pelo o seu trabalho como minha orientadora, que se mostrou exemplar: sempre muito paciente, crítica e atenciosa com o andamento da pesquisa, dando conselhos e lições que levarei para a vida. Segundo, claro, pelo seu papel como uma excelente monitora da turma da Escola de Formação.

Essencial eu também fazer um duplo agradecimento ao Pedro Mazer e ao Matheus Oliveira. Por serem os melhores tutores que eu poderia ter, dando ótimas sugestões de como eu poderia melhor lapidar o projeto desta pesquisa, mas, acima de tudo, por serem os grandes amigos que são. Ambos se mostraram suportes emocionais insubstituíveis na produção deste trabalho, sempre me incentivando a ver o valor em tudo o que eu faço. São duas figuras de grande inspiração para mim, amigos que quero legitimamente levar para a vida toda.

Dedico também um agradecimento à minha professora de Direito Constitucional, Adriana Ancona de Faria. Suas aulas me foram muito inspiradoras a sempre buscar ter uma visão crítica do Direito e de suas instituições, mas procurando melhorá-las no processo.

Tenho também profunda gratidão pelo trabalho realizado pela Mari, Yasser e (novamente) Ana com a Escola de Formação deste ano de 2020. Em um ano com momentos tão tortuosos e estressantes, as aulas eram alguns dos melhores momentos da minha semana. Agradeço também ao Guilherme Balbi, arguidor da banca de apresentação desta monografia, o qual contribuiu e muito por meio de valiosas sugestões para o aprimoramento deste trabalho.

Por fim, meu profundo agradecimento aos amigos e amigas da EF que tive a felicidade de conhecer em um ano tão complicado como este. Obrigado!

SUMÁRIO

1. Noções introdutórias acerca da CCJ.....	7
2. CCJ e o Controle Preventivo de Constitucionalidade	10
3. Por que estudar o controle realizado pela CCJ?.....	15
4. Metodologia de Pesquisa.....	18
4.1. Caminho metodológico percorrido: recortes de pesquisa e seleção dos casos.....	18
4.2. Pergunta e subperguntas de pesquisa.....	26
4.3. Métodos para a análise dos casos.....	27
4.4. Hipótese.....	29
5. Funcionamento e prerrogativas da CCJ.....	31
5.1. Funcionamento da CCJ como Comissão Permanente.....	31
5.2. Prerrogativas e competências da CCJ.....	37
6. Perfis dos documentos e panorama geral.....	40
7. Análise das fundamentações.....	62
7.1. Caso PEC 173/1995 (Reforma Administrativa 1998).....	63
7.1.1. Breve contextualização da PEC 173/1995.....	63
7.1.2. Análise das manifestações.....	64
7.1.3. Parecer da comissão.....	112
7.2. Caso PEC 40/2003 (Reforma da Previdência 2003).....	112
7.2.1. Breve contextualização da PEC 40/2003.....	112
7.2.2. Análise das manifestações.....	113
7.2.3. Parecer da comissão.....	138
7.3. Caso PEC 227/2004 (Reforma da Previdência 2005).....	139
7.3.1. Breve contextualização da PEC 227/2004.....	139
7.3.2. Análise das manifestações.....	140
7.3.3. Parecer da comissão.....	145
7.4. Caso PEC 241/2016 (Teto de Gastos ou Novo Regime Fiscal).....	146
7.4.1. Breve contextualização da PEC 241/2016.....	146
7.4.2. Análise das manifestações.....	148

7.4.3. Parecer da comissão.....	157
8. Considerações Finais.....	159
9. Referências Bibliográficas.....	166
10. Anexos.....	168
10.1. Tabela com dados das manifestações.....	168
10.2. Perguntas norteadoras utilizadas para redação da monografia.....	168

ÍNDICE DE FIGURAS

Gráfico 1.....	42
Gráfico 2.....	45
Gráfico 3.....	48
Gráfico 4.....	50
Gráfico 5.....	52
Gráfico 6.....	54
Gráfico 7.....	55
Gráfico 8.....	57
Gráfico 9.....	58
Figura 1 – Quadro PEC 241/2016.....	147

1. NOÇÕES INTRODUTÓRIAS ACERCA DA CCJ

Introdutoriamente, busco esclarecer que este trabalho abordará o órgão conhecido como Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, popularmente mais conhecido como CCJ (ou CCJC), e o controle de constitucionalidade exercido por ele. Antes de tratar especificamente do tema relacionado, mostra-se conveniente tratar de alguns pontos mais gerais relacionados a sua definição e importância.

Assim, define-se a CCJ como uma comissão parlamentar, mais especificamente, uma comissão parlamentar permanente. Essa forma de comissão permanente, nota-se, vem da promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88). É o que coloca, nesse sentido, o *caput* do seu artigo 58 desse diploma, o qual estipula, *in verbis*:

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação¹.

Conforme o próprio dispositivo constitucional mencionado pontua, grande parte da constituição da CCJ, bem como suas atribuições e competências, estão dispostas nos Regimentos Internos do Senado Federal (RISF) e da Câmara dos Deputados (RICD). Com relação a esse último, destaca-se o artigo 32, IV e alíneas, as quais elencam os campos temáticos e áreas de atividade específicos da CCJ, além do artigo 139, II, alínea "c", que estipula, *in verbis*:

*Art. 139. **A distribuição de matéria às Comissões será feita por despacho do Presidente**, dentro em duas sessões depois de recebida na Mesa, observadas as seguintes normas:*

(...)

*II - excetuadas as hipóteses contidas no art. 34, **a proposição será distribuída:***

(...)

¹ BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil.

c) obrigatoriamente à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para o exame dos aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa, e, juntamente com as Comissões técnicas, para pronunciar-se sobre o seu mérito, quando for o caso.
(...)
(Grifou-se)

Em termos gerais, sua atividade e importância consiste na verificação de constitucionalidade das proposições legislativas, se estão ou não de acordo com a CF/88 e demais normas jurídicas, por meio da produção de pareceres tidos como técnicos. Isso ocorre durante o processo legislativo, notadamente antes da fase de *votação* em Plenário.

Ou seja, há uma necessidade da manifestação do órgão como condição para posterior apreciação pelo Plenário da casa. Nisso, existe a possibilidade de a CCJ opinar pelo arquivamento da proposta legislativa, em caso de inconstitucionalidade total, ou de apresentar as chamadas Emendas Saneadoras de Inconstitucionalidade² - sendo essas entendidas como as emendas que podem ser apresentadas pelo relator ou pelos deputados da comissão com o objetivo de corrigir o vício de inconstitucionalidade presente na proposição analisada³.

Ademais, observada a importância da CCJ como uma peça relevante para o processo legislativo pelos Regimentos Internos, nota-se também que no ambiente dessa comissão são travados importantes debates de natureza política-jurídica entre os congressistas. Ali, são tratados sobre os mais diversos e importantes temas aos eleitores e à sociedade. Nesse sentido, na mídia é frequentemente noticiado o trâmite de propostas legislativas no Congresso Nacional, sendo a CCJ uma etapa sempre muito ressaltada, conforme ocorreu

² DIMOULIS, Dimitri, LUNARDI, Soraya. *Curso de processo constitucional: controle de constitucionalidade e remédios constitucionais*. São Paulo: Atlas, 2016. 4 ed. P. 336.

³ Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo. *Decifrando o processo legislativo no Congresso Nacional: conceitos e estratégias regimentais*. CNC, Sesc e Senac / Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo. – Brasília: CNC, 2014. P. 14.

nos casos das propostas referentes à Reforma do Teto de Gastos⁴ e à Reforma da Previdência⁵ - justamente por tal etapa evidenciar de maneira clara o intenso debate que ocorre entre os parlamentares.

Diante dessas percepções iniciais, esclareço previamente que esta pesquisa se dará seguinte maneira:

- No capítulo 2 serão realizadas algumas considerações mais aprofundadas acerca do tema deste trabalho - o controle preventivo de constitucionalidade e a CCJ, com vista ao controle específico de PECs;
- No capítulo 3 será tratada da relevância daquilo que se pretende pesquisar;
- No capítulo 4 serão pontuadas as considerações de natureza metodológica desta monografia, especificando quais os recortes realizados (entre eles o recorte temático de reformas na administração pública), a seleção de casos, os métodos que serão adotados para a análise desses e a hipótese de pesquisa;
- No capítulo 5 demonstrar-se-á o funcionamento da CCJ no geral como uma comissão permanente, além de suas prerrogativas e competências específicas;
- No capítulo 6 procura-se fazer alguns apontamentos de natureza mais quantitativa com relação aos dados coletados dos documentos selecionados, construindo então um perfil geral das manifestações;
- No capítulo 7 ocorrerá a análise específica dos documentos propriamente ditos, sendo realizadas considerações de natureza qualitativa;
- No capítulo 8 serão realizadas as considerações finais com vista ao que foi encontrado e relatado na confecção desta pesquisa.

⁴ *Admissibilidade da PEC do teto de gastos é aprovada na CCJ da Câmara.* Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/08/ccj-da-camara-aprova-admissibilidade-da-pec-do-teto-de-gastos.html>

⁵ *CCJ aprova reforma da Previdência e texto segue para o plenário do Senado.* Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,ccj-aprova-reforma-da-previdencia-e-texto-segue-para-o-plenario-do-senado,70003032784>

2. CCJ E O CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE

O tema da pesquisa tem como objeto o controle de constitucionalidade preventivo, aquele efetuado anteriormente à promulgação da norma, especificamente realizado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados. Nisso, busco analisar como os relatores designados, para cada uma das PECs analisadas (que serão apresentadas nos próximos capítulos), fundamentam os pareceres⁶ que tratam da *constitucionalidade* ou *inconstitucionalidade* de propostas legislativas presentes no Congresso Nacional – além de outras manifestações como os votos em separado e as declarações de voto proferidas pelos outros parlamentares no âmbito da comissão. A seguir, serão levantadas algumas considerações acerca de tal tema.

Primeiramente, aborda-se o ponto do controle de constitucionalidade. Nesse sentido, assinala-se que esse conceito consiste na análise de compatibilidade de uma lei ou ato normativo com as normas dispostas na Constituição, seja em forma de regra ou em forma de princípios. Tal análise deve passar pela apreciação dos *aspectos formais e materiais* de uma determinada norma⁷: aqueles decorrem de um juízo quanto ao respeito às normas procedimentais constitucionais, as quais tratam dos ritos processuais normativos; já estes têm relação com o juízo referente à conformidade substancial do objeto com as garantias, regras e princípios consagrados na Constituição⁸.

São diversas as classificações referentes às diferentes manifestações do controle de constitucionalidade, que podem se dar quanto à natureza do órgão controlador, quanto ao sistema de verificação adotado, quanto ao modo processual em que se tramita, entre outras. Para este trabalho, no entanto, a

⁶ Conforme será esclarecido na seção de Metodologia de Pesquisa, também serão abordados outros documentos importantes que são produzidos pela CCJ além dos pareceres dos relatores, como os votos em separado e declarações de realizados pelos parlamentares, por exemplo.

⁷ DIMOULIS, Dimitri, LUNARDI, Soraya. *Curso de processo constitucional: controle de constitucionalidade e remédios constitucionais*. São Paulo: Atlas, 2016. 4 ed. P. 105.

⁸ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 39ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016. P. 49.

classificação relevante de ser comentada é aquela que categoriza o controle tendo em vista o seu *momento de proposição*: esse controle de constitucionalidade com relação ao momento de proposição pode ocorrer de forma *preventiva* ou *repressiva*.

O controle *repressivo* é aquele cuja verificação de constitucionalidade ocorre após a promulgação de norma ou ato. Ou seja, em linhas gerais, trata-se do controle que se dá *após* o final do processo legislativo, do qual surge norma ou ato considerado eficaz no ordenamento jurídico. *Em regra*, é um controle exercido por órgãos do Poder Judiciário, em que, constatando-se a inconstitucionalidade, a respectiva decisão judicial invalida ou reinterpreta a norma ou ato inconstitucional.

Já o controle *preventivo* de constitucionalidade é aquele consistente na verificação de constitucionalidade *em momento anterior à promulgação* de atos ou normas. Ou seja, ocorre justamente *durante* a fase do processo legislativo. Nota-se, portanto, que o objetivo é reformar ou invalidar normas ou atos inconstitucionais antes que se tornem parte do ordenamento jurídico⁹. *Em regra*, é exercido pelo Poder Executivo, como no caso de sanção e veto do Presidente da República presente na CF/88¹⁰, *bem como* pelo Poder Legislativo, que exerce o referido controle sobre sua própria produção normativa.

Nesse último caso, a discussão acerca da constitucionalidade pode ocorrer através dos próprios parlamentares ao longo das fases do processo legislativo ou por meio do exame realizado pela CCJ, dedicada especificamente à fiscalização de constitucionalidade de projetos ou propostas legislativas¹¹.

⁹ DIMOULIS, Dimitri, LUNARDI, Soraya. *Curso de processo constitucional: controle de constitucionalidade e remédios constitucionais*. São Paulo: Atlas, 2016. 4 ed. P. 92.

¹⁰ Art. 84. *Compete privativamente ao Presidente da República:*

(...)

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

V - vetar projetos de lei, total ou parcialmente;

(...)

¹¹ DIMOULIS, Dimitri, LUNARDI, Soraya. *Curso de processo constitucional: controle de constitucionalidade e remédios constitucionais*. São Paulo: Atlas, 2016. 4 ed. P. 336.

É sobre esse último tipo de controle de constitucionalidade, aquele tido como preventivo e realizado pelo Poder Legislativo através da CCJ, que esta pesquisa pretende se debruçar.

Nesses termos, destaco a relevância de um efetivo controle preventivo de constitucionalidade. Isso porque se trata do primeiro mecanismo de controle capaz de agir em momento anterior à promulgação da norma ou ato, ou seja, durante o processo legislativo. Com tal controle sendo exercido de maneira eficaz e bem fundamentada, a *presunção de constitucionalidade*¹² das normas produzidas passa a não ser encarada somente como um dogma jurídico do sistema, mas também como o resultado de um processo legislativo completo e efetivo, o qual se concretiza pela etapa de análise técnica de constitucionalidade¹³ - no caso, etapa essa realizada principalmente pela CCJ.

Abordando mais especificamente o exercício de tal controle pelas mãos do Poder Legislativo, em especial pela CCJ em sua atribuição de comissão técnica, destaca-se o seguinte comentário pertinente de Oscar Vilhena Vieira:

Não se pode desprezar o fato de que, ainda que não se faça um bom juízo da capacidade técnica do Congresso Nacional, para que uma lei seja ali aprovada ela passa por um longo processo de depuração, em ambas as casas do Congresso, em que muitos dos vícios originais são detectados, antes da aprovação. O trabalho das Comissões é fundamental no aperfeiçoamento dos projetos, assim como o próprio poder de veto do Presidente da República, muitas vezes detecta violações à Constituição que são previamente controladas. Assim, as diversas etapas procedimentais pelas quais passa o projeto de lei, somadas ao confronto dos diversos

¹² Nos termos colocados por Dimitri Dimoulis e Soraya Lunardi em "Curso de processo constitucional: controle de constitucionalidade e remédios constitucionais" (2016, p. 142), a *presunção de constitucionalidade das leis e atos normativos é uma das bases do ordenamento jurídico em geral, dando-se em duas acepções: "A presunção de constitucionalidade significa duas coisas. Primeiro, o ato normativo não depende da confirmação de sua constitucionalidade, mas vigora direta e imediatamente até decisão contrária. Segundo, na presença de várias interpretações da norma infraconstitucional, deve ser preferida aquela que compatibiliza com a Constituição. Para tanto devemos partir do pressuposto que os atos normativos, na dúvida, devem ser tidos como constitucionais".*

¹³ DALLARI, Paulo Massi. *Aspectos políticos e jurídicos da prática no controle preventivo de constitucionalidade no Brasil*. 2007. 64f. Trabalho de Conclusão de Curso de Direito na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2007. P. 26.

partidos presentes na etapa de discussão e deliberação, tende a corrigir erros e reduzir inconstitucionalidades. Afinal, há no parlamento uma representação democrática pluralista.¹⁴

(Grifou-se)

Nota-se, portanto, que o processo de criação de Leis (e, por conseguinte, também a mencionada fiscalização de constitucionalidade que ocorre em tal processamento) prossegue conforme o imperativo de deliberação democrática plural¹⁵, através da atuação dos diversos quadros de congressistas e partidos políticos presentes nas duas casas do Congresso Nacional.

Ainda quanto à CCJ, há de se salientar que não só se trata de comissão existente em ambas as casas do Congresso Nacional¹⁶ competente em analisar os projetos legislativos quanto à constitucionalidade e juridicidade. Ela também possui o condão de barrar a tramitação de matérias quando é apontado no parecer produzido vício de inconstitucionalidade.

Com isso, não se mostra necessária a passagem do projeto apontado como inconstitucional no Plenário da respectiva Casa do Congresso Nacional – com exceção nos casos de interposição de recurso por parte de 1/10 dos membros desta, o que por sua vez provoca a atuação do Plenário¹⁷. É o denominado *poder terminativo*¹⁸ da comissão, relacionado à capacidade de *rejeição* de propostas inteiras ou de algumas de suas proposições, de maneira a não serem submetidas à votação do Plenário (no caso de não ocorrer a exceção logo antes mencionada).

¹⁴ VIEIRA, Oscar Vilhena. *Supremo Tribunal Federal – jurisprudência política*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001. P. 219

¹⁵ DIMOULIS, Dimitri, LUNARDI, Soraya. *Curso de processo constitucional: controle de constitucionalidade e remédios constitucionais*. São Paulo: Atlas, 2016. 4 ed. P. 336.

¹⁶ Nesse sentido, é importante destacar que para cada Casa do Congresso Nacional, existe uma CCJ. Ou seja, há tanto uma CCJ no âmbito do Senado Federal quanto uma outra CCJ no âmbito da Câmara dos Deputados.

¹⁷ Existem outras duas possibilidades de obrigatoriedade de tramitação no Congresso: quando a matéria tramita no chamado regime de urgência; ou quando as comissões pelas quais tramitou-se a referida matéria emitiram pareceres divergentes com relação a sua aprovação.

¹⁸ Ressalva-se que definições mais específicas e concretas acerca do poder terminativo serão realizadas no capítulo 5 desta monografia.

Assim, somente pelo fato de a CCJ ser uma das poucas comissões a possuir tal poder¹⁹, compreende-se a importância atribuída pelo ordenamento interno ao referido órgão.

Ademais, ressalta-se também a importância do fato de quando o controle da CCJ é realizado sobre PECs, haja em vista que tal comissão possui (ao menos no âmbito da Câmara dos Deputados) competência para se pronunciar especificamente sobre a sua *admissibilidade* – ou seja, se a PEC em questão é admissível em termos de respeito à constitucionalidade (com relação ao respeito às cláusulas pétreas presentes no art. 60, §4º da CF/88). Tal tipo de proposição legislativa também se demonstra especialmente relevante no ordenamento jurídico, tendo em vista que a própria Constituição reserva às PECs um processamento legislativo consideravelmente mais rígido (presente no art. 60 e §§ da CF/88) se comparado com os processamentos de Projetos de Lei (PL) ou Projetos de Lei Complementar (PLP).

¹⁹ Do RICD:

“Art. 54. Será terminativo o parecer:

I - da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, quanto à constitucionalidade ou juridicidade da matéria;

II - da Comissão de Finanças e Tributação, sobre a adequação financeira ou orçamentária da proposição;

III - da Comissão Especial referida no art. 34, II, acerca de ambas as preliminares.”

3. POR QUE ESTUDAR O CONTROLE REALIZADO PELA CCJ?

Trato, aqui, da relevância do que se pretende pesquisar empiricamente. Primeiro, coloca-se que nos sistemas legislativos que adotam a estrutura de divisão das casas em comissões, o objetivo dessa medida é a de descentralizar o processo legislativo, de maneira a fazê-lo o mais racional, eficiente e dinâmico. No caso do Brasil, as comissões possuem como *tarefa principal* (há outras, como, por exemplo, a de fiscalizar projetos e programas do Executivo em fase de aplicação) deliberar sobre as matérias que tramitam nas duas casas do Congresso Nacional, emitindo pareceres técnicos sobre as propostas, antes que sejam votados em Plenário²⁰.

Nessa lógica, um olhar predominantemente jurídico (que é o que se pretende aqui) sobre o controle de constitucionalidade preventivo realizado pela CCJ mostra-se relevante no sentido de verificar se essa hipotética tecnicidade está de fato presente nos pareceres produzidos por tal comissão. Não se trata de rejeitar, importante dizer, o aspecto político relacionado ao processo e aos conflitos²¹ presentes nessa atuação, que é natural do Poder Legislativo – mas sim de adotar um foco mais jurídico para averiguar se tal aspecto técnico presumidamente existente na fundamentação das manifestações procede ou não.

Quanto a este último ponto, importante esclarecer que ao longo da pesquisa foi considerado como “fundamentada” aquela manifestação que ao menos buscou motivar o porquê de ter votado pela admissibilidade ou inadmissibilidade, justificando com o uso mínimo (justamente por serem em essência agentes políticos, não juristas com conhecimento específico) de algum argumento jurídico com base constitucional. Como, por exemplo, invocação de artigos ou princípios; citação de doutrina ou jurisprudência; ou simplesmente

²⁰ VENTURELLI, Gustavo. *Expertise como critério para a composição da comissão de constituição, justiça e cidadania da câmara dos deputados (2011-2015)*. 2017, 106 f. Mestrado em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2017. P. 65.

²¹ FIGUEIREDO, Argelina Cheibub, LIMONGI, Fernando. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. P. 109.

uma argumentação baseada em lógica jurídica que buscasse demonstrar o porquê de determinada PEC ser constitucional ou não.

Com isso, a pesquisa em questão contribuirá academicamente com o estudo do controle preventivo por parte do Poder Legislativo, mais especificamente, observando e analisando concretamente como esse é realizado pela CCJ da Câmara dos Deputados (o recorte do escopo da pesquisa com relação à CCJ especificamente da CD será mais bem esclarecido no capítulo seguinte). Controle este que, conforme exposto anteriormente, é essencial à garantia de um processo legislativo de qualidade e à coerência e eficácia do sistema jurídico como um todo.

Ademais, com relação ao recorte temático de reformas na administração pública, conforme será ainda mais destacado, na atual situação da política do Brasil, são diversos os momentos em que a atenção de grande parte da sociedade é voltada para os debates relativos a reformas da administração pública. É extremamente recente, por exemplo, o debate sobre a necessidade de ser realizada mais uma reforma administrativa²² ou sobre a necessidade da revisão do Teto de Gastos²³ (com a sua respectiva PEC sendo um dos objetivos a serem analisados na pesquisa). Com relação àquela reforma, é importante ressaltar que durante a produção desta pesquisa o atual governo que ocupa o Poder Executivo, sendo o Presidente da República Jair Messias Bolsonaro (atualmente sem partido), apresentou ao Congresso Nacional no dia 03/09/2020 uma PEC de reforma administrativa, chamada de “PEC da Nova Administração Pública”²⁴.

O que se sabe é que esses debates de ideias e de projetos sempre são levados ao Legislativo. Nisso, a CCJ tem se mostrado não só uma importante

²² *Deputados e senadores lançam frente para debater reforma administrativa*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/672174-deputados-e-senadores-lancam-frente-para-debater-reforma-administrativa/>

²³ *Risco de 'apagão' do governo provoca debate: teto de gastos deve ser revisto?*. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-49698809>

²⁴ *Governo apresenta PEC da Nova Administração Pública*. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/setembro/governo-apresenta-pec-da-nova-administracao-publica-1>

etapa do processo legislativo de tais proposições, mas também como um órgão atuante de forma ativa na efetivação (ou não) dos mencionados tipos de reforma. Os frutos de pesquisa deste trabalho, portanto, podem contribuir presente e futuramente no sentido de se compreender melhor como esse agente e seus membros atuam e atuarão no cenário de discussão dessas reformas sensíveis.

4. METODOLOGIA DE PESQUISA

Neste capítulo, inicialmente, será tratado e descrito brevemente o caminho metodológico percorrido até a seleção e coleta dos materiais a serem analisados na pesquisa, além dos recortes realizados de maneira a melhor delimitar o que será pesquisado, de fato. Nesse sentido, também serão brevemente abordadas as dificuldades metodológicas que se mostraram presentes durante a confecção da monografia.

Em seguida, será apresentada a pergunta de pesquisa, acompanhada de algumas subperguntas.

Na subseção seguinte, serão pontuados os métodos a serem utilizados para a análise dos casos durante a escrita do trabalho como um todo.

Assim, ao final deste capítulo de metodologia, será apresentada a hipótese da pesquisa.

4.1. Caminho metodológico percorrido: recortes de pesquisa e seleção dos casos

De início, estabeleço que o objetivo da minha pesquisa sempre foi o de estudar o controle de constitucionalidade preventivo realizado pela CCJ. Porém, como ainda se tratava de um assunto muito amplo, decidi por realizar alguns recortes para especificar ainda mais o escopo do trabalho, tendo em vista, também, que se trata de uma monografia de curto fôlego.

Os primeiros recortes realizados foram justamente sobre qual das CCJs seria escolhida como órgão a ser estudado – a do Senado Federal ou a da Câmara dos Deputados –, bem como qual tipo de proposição legislativa seria o objeto da pesquisa – PL ou PEC.

Assim, primeiramente, a Casa do Congresso Nacional escolhida foi a Câmara dos Deputados. Isso porque é a Casa em que há o maior número de congressistas, havendo uma maior representação e diversidade da população

brasileira como um todo, com um total de 513 deputados, em número proporcional à população de cada Estado²⁵.

Em seguida, o tipo de proposição legislativa elegido foi o de Proposta de Emenda à Constituição (PEC). Um dos motivos é de ordem mais prática e pessoal, já que se trata de um tipo de proposição que, por sua própria natureza, representa uma mudança mais profunda no ordenamento jurídico brasileiro e que deve ser visto com cautela. Como já pontuado anteriormente, isso é algo que já é refletido em seu próprio processamento legislativo constitucional, mais rígido, conforme se nota do que é disposto no artigo 60 da CF/88 e seus respectivos §§.

Além disso, é importante ressaltar que um dos pontos de interesse dessas duas escolhas em conjunto (ou seja, a escolha de se analisar PECs no âmbito da CCJ da CD) é o fato de que a CCJ da Câmara dos Deputados, nos termos do artigo 32, IV, "b", do RICD, realiza um *juízo de admissibilidade* das PECs apresentadas. Ou seja, além-se, teoricamente, somente aos critérios constitucionais formais e materiais estabelecidos nos §§ do já mencionado art. 60 da CF/88. O juízo de mérito das PECs, portanto, recairia para as Comissões Especiais, nos termos do §2º do art. 202 do RICD²⁶. É importante ressaltar que essa divisão regimental entre um juízo de admissibilidade realizado pela CCJ e um juízo de mérito realizado pela Comissão Especial na análise de PECs é um dos pontos que mais me interessam desse tipo de controle, o qual será objeto de questionamento mais à frente.

Estabelecidos esses pontos, segui ao *website* da Câmara dos Deputados (<https://www.camara.leg.br/>) para me familiarizar com o portal como um todo.

²⁵ Nos termos do art.45, §1º, da CF/88: "Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal. § 1º O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados. (...)".

²⁶ "Art. 202. A proposta de emenda à Constituição será despachada pelo Presidente da Câmara à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que se pronunciará sobre sua admissibilidade, no prazo de cinco sessões, devolvendo-a à Mesa com o respectivo parecer. (...) §2º Admitida a proposta, o Presidente designará Comissão Especial para o exame do mérito da proposição, a qual terá o prazo de quarenta sessões, a partir de sua constituição para proferir parecer. (...)".

Assim, na página de “Pesquisa Avançada”, estão disponíveis diversos filtros para buscar um resultado de proposições mais preciso e específico, com a possibilidade de serem realizadas diversas combinações diferentes para tal objetivo. Primeiramente, ressalta-se dois filtros: o de “Situação”²⁷ e o de “Tramitação”²⁸, que despertaram a minha atenção para a possibilidade de ainda mais dois recortes possíveis com relação à circunstância da proposição.

Quanto à “situação” das PECs para a coleta da pesquisa, decidi pesquisar aquelas que não estivessem em tramitação no Congresso Nacional e que já estivessem sido transformadas em normas jurídicas (ou seja, em Emendas Constitucionais). Desse modo, haveria uma maior segurança na análise de algo que já foi decidido e que já esteja positivado, além do interesse em identificar as razões apresentadas pela CCJ ao legitimar certas proposições que se mostraram relevantes o suficiente, no momento de sua tramitação, para se tornarem normas constitucionais. Há também um interesse em investigar as nuances desses processos de aprovação e análise.

Conseqüentemente, quanto à “tramitação” das PECs pesquisadas, elas necessariamente terão de ter tramitado de forma completa pela CCJ, tendo o parecer produzido pelo relator sido pautado, votado e aprovado pela Comissão (que pode ser pela admissibilidade, admissibilidade parcial ou inadmissibilidade da PEC). Com isso, ressalta-se, a pesquisa poderá ir além dos pareceres, abordando também os votos em separado e as declarações de voto.

Estabelecido esses pontos, ao utilizar esse último filtro, me deparei com a primeira dificuldade metodológica da seleção de casos: a necessidade de serem utilizadas expressões textuais que indiquem um resultado confiável do número de propostas que tenham tramitado de fato pela CCJ da maneira como antes estabelecido.

Diante disso, preenchi os filtros da seguinte maneira:

²⁷ Para mais informações de como funciona o filtro, vide: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/projetos-de-lei-e-outras-proposicoes/ajuda-na-pesquisa-de-proposicoes/pesquisa-avancada-situacao>

²⁸ Para mais informações de como funciona o filtro, vide: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/projetos-de-lei-e-outras-proposicoes/ajuda-na-pesquisa-de-proposicoes/pesquisa-avancada-tramitacao>

- *Identificação:*
 - Tipo da Proposição: **PEC – Proposta de Emenda à Constituição**
- *Situação:*
 - Em Tramitação: **Não**
 - Situação Atual: **Transformado em Norma Jurídica**
- **RESULTADO: 109 PROPOSIÇÕES**²⁹

Dessas 109 proposições, busquei manualmente checar quais que eram as expressões utilizadas nas Fichas de Tramitação de cada PEC que indicassem que aquela proposta tenha tramitado, em seu todo, pela CCJ. Após esse processo, as expressões encontradas foram as seguintes: "*aprovado por unanimidade o parecer*"; "*aprovação do parecer*"; "*aprovação unanime do parecer*"; e "*aprovado unanimemente o parecer*".

O número de casos, porém, ainda se demonstrava em demasiado grande. Assim, foram pensados em mais dois tipos de recortes. O primeiro consiste em um recorte temporal do universo de casos a serem selecionados: no caso, a necessidade de tratar-se das legislaturas pós CF/88 *já concluídas*. Ou seja, desde o início da 49ª legislatura (01/02/1991) até o final da 55ª legislatura (31/01/2019), a mais recente.

Já o segundo recorte foi de natureza temática. O tema delimitador escolhido de minha parte foi "*reformas administrativas*", ou melhor dizendo, "*reformas na administração pública*".

Para essa pesquisa, compreendo que esses termos tratam de proposições que de alguma forma pretendam modificar determinados aspectos gerais da organização dos poderes e do Estado (Administração Pública) – ou seja, o aparelho estatal ou o aparelho do Estado. Esse último, então, pode ser compreendido como "*(...) a administração em sentido amplo, ou seja, a estrutura organizacional do Estado, em seus três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e três níveis (União, Estados-membros e Municípios)*"³⁰ (grifou-se).

²⁹ Busca realizada no dia 27/06/2020, às 05h01.

³⁰ CARDOSO, Fernando Henrique. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, Imprensa Nacional, 1995, p. 16. Disponível em:

Trata-se de um tipo de projeto e proposição muito recorrente no cenário político brasileiro³¹. Vale lembrar que, nesse aspecto, conforme já pontuado na introdução desta monografia, a CCJ constantemente tem se mostrado um espaço importante para a discussão de tais tipos de propostas³², muitas vezes se mostrando como um palco de intensas discussões e controvérsias entre membros do governo e parlamentares³³, bem como entre os próprios deputados e senadores em suas respectivas casas do Congresso Nacional.

Assim, pode-se dizer que o recorte da pesquisa abrangerá de forma mais específica aquelas proposições que busquem modificar de maneira estrutural a organização político-administrativa do Estado, de seus órgãos e da situação dos servidores públicos no geral. Nesse sentido, não foram incluídas as proposições que propunham reformas muito pontuais e pequenas ou específicas ou que não possuam alguma relação *direta* com esses elementos organizacionais – como é o caso de reformas no sistema de tributação, por exemplo.

Diante disso, estabelecidos mais esses pontos, após outros testes, realizei mais uma vez a busca por proposições na ferramenta de “Pesquisa Avançada”, completando as áreas disponíveis com os seguintes termos:

- *Identificação:*
 - Tipo da Proposição: **PEC – Proposta de Emenda à Constituição**
 - Data de Apresentação: Data Inicial – **01/02/1991**; Data Final – **31/01/2019**
- *Assunto:*

[h.ttp://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf](http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf).

³¹ Como exemplo, no ano passado foi apresentada e aprovada a PEC 06/2019 (a qual não adentrou no universo desta pesquisa por conta do recorte temporal pensado), a da Reforma da Previdência, que posteriormente se tornou a EC 103/2019. Nota-se que são pontos sempre muito relacionados com medidas específicas, como ajustamento fiscal, mudanças no sistema de previdência social e alterações no aparato estatal para que este se torne mais eficiente na implantação de polícias públicas.

³² Relevante também evocar o que preceitua a alínea “d”, IV do art. 32 do RICD: “Art. 32. São as seguintes as Comissões Permanentes e respectivos campos temáticos ou áreas de atividade: (...) IV – Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania: (...) d) assuntos atinentes aos direitos e garantias fundamentais, **à organização do Estado**, à organização dos Poderes e às funções essenciais da Justiça” (grifou-se).

³³ Paulo Guedes protagoniza bate-boca com deputados de oposição na CCJ da Câmara. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/04/03/paulo-guedes-protagoniza-bate-boca-com-deputados-de-oposicao-na-ccj-da-camara.ghtml>.

- Todas as Palavras: **"reform*" "administração* pública*"**
- Qualquer palavra: **"reform* administrativa*" "reform* na administração*" "administração* pública*" "sistema* administrativo*" "regime* administrativo*" "processo* administrativo*" "estrutura* administrativa*"**
- Onde procurar: **Ementa; Indexação; Inteiro Teor**
- **Situação:**
 - Em Tramitação: **Não**
 - Situação Atual: **Transformado em Norma Jurídica**
- **Tramitação:**
 - Expressão Textual: **"aprovad* o parecer*" or "aprovad* por unanimidade* o parecer*" or "aprovação* do parecer*" or "aprovação* unanime* do parecer*" or "aprovad* unanimemente o parecer*"**
 - No órgão: **"CCJC – COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA"**
- **RESULTADO: 7 PROPOSIÇÕES**³⁴

Antes de tratar das proposições resultantes, é importante pontuar alguns breves comentários das palavras chaves utilizadas na seção "Assunto" da busca realizada.

Nesse sentido, preenchi o campo "Todas as Palavras" (ferramenta que retorna os registros que contenham todas as palavras ou expressões digitadas) com os termos "reform*" e "administração* pública*" porque são as duas expressões centrais ao recorte temático de "reformas na administração pública", ambas necessárias e devendo estar concomitantemente presentes nas proposições resultantes. Não me utilizei de expressões como "reforma administrativa" ou "reforma na administração pública" tendo em vista que são termos compostos mais rígidos e específicos, o que poderia gerar um resultado mais limitado.

Com isso, escolhi por utilizar locuções desse tipo no campo "Qualquer Palavra" (ferramenta que retorna os registros que contenham qualquer uma das palavras ou expressões digitadas), de maneira a não limitar o escopo do campo "Todas as Palavras" e abrir a possibilidade de encontrar uma porção mais variada

³⁴ Busca realizada no dia 27/07/2020, às 14h56.

de resultados. Relevante também colocar que as expressões utilizadas no campo “Qualquer Palavra” são todas sinônimos e variáveis de termos como “reforma administrativa” ou estão intimamente ligadas ao recorte temático proposto.

Assim, foram as seguintes as proposições encontradas³⁵: PEC 173/1995 (“Reforma Administrativa”); PEC 40/2003 (“Reforma Previdenciária de 2003”), PEC 227/2004 (“Reforma Previdenciária de 2005”); PEC 241/2016 (“Teto de Gastos” ou Novo Regime Fiscal); PEC 270/2008 (“Aposentadoria por invalidez de servidores”); PEC 199/2016 e PEC 111/2011 (ambas tratam do assunto de reintegração de servidores de ex-territórios do Amapá e de Roraima).

Como um último filtro, excluí as duas últimas PECs mencionadas, a 199/2016 e a 111/2011. Isso porque, basicamente, ambas tratam de forma específica de um determinado grupo de servidores que anteriormente estavam em condições muito particulares de exercício do cargo em certos locais. Envolvem-se nesses casos, também, algumas das consequências jurídicas geradas pelo ato de criar e extinguir os territórios federais do Brasil, pontos que não são muito relevantes para o escopo proposto de “reformas na administração pública”.

Ademais, por motivos semelhantes mencionados acima, decidiu-se por excluir a PEC 270/2008 (“Aposentadoria por invalidez de servidores”). Isso porque, após conferir o material disponível, notou-se que também trata de uma situação específica e peculiar de aposentadoria, além de consistir em uma

³⁵ É necessário fazer aqui uma nota de ressalva como pesquisador com relação à PEC 33/1995, a qual resultou na EC 20/1998. Trata-se de PEC que modifica o sistema de Previdência Social (mudanças abrangem mais o RGPS) não resultou em nenhum dos testes (com relatórios gerados pelo portal da CD) realizados com os critérios e palavras chaves mencionadas, mesmo dispondo-as de diferentes maneiras. Tal PEC só foi possível de identificar tempos depois, no momento em que se estava analisando qualitativamente as menções (mais especificamente, as da PEC 40/2003, em que algumas das manifestações fazem referência à votação da PEC 33/95 ou à EC 20/98). Com isso, buscou-se checar novamente o registro dos testes nos relatórios gerados para averiguar se tal PEC não tinha passado por despercebida, mas não era o caso. Tentou-se novamente utilizar os filtros da busca avançada, preenchendo-os com as mesmas palavras chaves utilizadas, mas nos resultados novamente a PEC 33/95 não apareceu. Assim, decidiu-se que a PEC não seria incluída no trabalho, por ter sido identificada posteriormente e pelo fato de esta monografia tratar de uma pesquisa de curto fôlego – ainda mais por já estarem no universo da pesquisa 4 PECs diferentes, gerando um alto volume de manifestações com conteúdo extenso.

reforma muito pontual e pequena tendo em vista o recorte estipulado, gerando pouco material relevante.

Enfim, de maneira mais elaborada, são os seguintes os casos selecionados e suas respectivas manifestações para a análise futura, resultando em **um total de 36 manifestações³⁶ da CCJ a serem trabalhadas³⁷**:

³⁶ Foram selecionados para a análise proposta desta pesquisa os documentos designados como "Parecer", "Voto em Separado" e "Declarações de Voto", sendo essas manifestações formais por parte dos deputados e que em regra contêm o desenvolvimento de argumentos e raciocínios completos, sendo passíveis para o trabalho em questão. Nota-se que no caso da PEC 173/1995 também foi identificado uma "complementação de parecer", realizada após a votação do parecer e a manifestação dos outros deputados membros da comissão. No entanto, trata-se de documento meramente complementar e procedimental, não contendo, de fato, conteúdo argumentativo a ser analisado – por isso, tal "complementação de parecer" não foi incluída entre as manifestações a serem trabalhadas.

³⁷ Importante esclarecer que os documentos produzidos pela CCJ ao analisarem as proposições podem ser obtidos na própria ficha de tramitação da respectiva proposição – mais especificamente, na seção de "Documentos Anexos e Referenciados", clicando-se na aba de "Histórico de Pareceres, Substitutivos e Votos".

Uma ressalva a ser colocada, no entanto, é com relação às proposições anteriores ao ano de 2001. Pelo fato do sistema eletrônico da Câmara dos Deputados ter sido implantado de fato somente no ano de 2001, a ficha de tramitação de algumas dessas proposições pré-2001 podem estar incompletas. É o caso da PEC 173/1995 selecionada, em que na sua ficha de tramitação, a aba de "Históricos de Pareceres, Substitutivos e Votos" está vazia: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=169506>.

Entretanto, foi possível localizar os documentos produzidos pela CCJ com relação a essa proposição especificamente no histórico de Tramitação ao final - mais especificamente, clicando-se no *hyperlink* "Inteiro Teor" referente ao dia 22/11/1995. Será aberta uma página com um *pdf* passível de *download* do Diário da Câmara dos Deputados referente ao dia 07/02/1997, e a partir da página 17 do arquivo, até a 79, podem ser localizadas as manifestações da CCJ referente à análise de admissibilidade da PEC 173/1995. Há de se notar, ainda, que pelo fato de tal Diário ser documento antigo, a sua legibilidade não é de muita qualidade. Diante disso, notei que na mesma área de "Documentos Anexos e Referenciados" da Ficha de Tramitação da PEC 173/95, há a opção de "Dossiê Digitalizado". Vi que o Dossiê Digitalizado consiste em arquivo que é enviado pela própria Câmara dos Deputados (sendo necessária solicitação formal), contento a tramitação daquela PEC na Casa Legislativa em questão, consistindo em diversos arquivos PDFs (os volumes da tramitação) de uma qualidade melhor do que o Diário da Câmara dos Deputados mencionado. Assim, no dia 28/06/2020, decidi por realizar uma solicitação (nº de protocolo 200628-000013) na sessão "Fale Conosco" do *site* da CD para justamente pedir o Dossiê Digitalizado da PEC 173/95, de maneira a poder ler e analisar os documentos mais legivelmente. A solicitação foi atendida no dia 08/07/2020. Feito o *download* do Dossiê, pude notar que todas as manifestações da CCJ acerca daquela PEC estavam contidas no primeiro PDF, de "volume 1" da tramitação da PEC 173/95, sendo elas lidas e analisadas nesse formato do Dossiê Digitalizado (o que não foi o caso das outras PECs, em que as manifestações da CCJ estavam separadas e presentes na aba de "Históricos de Pareceres, Substitutivos e Votos" da respectiva Ficha de Tramitação da PEC).

CASO	PEC - CÂMARA DOS DEPUTADOS	EC RESULTANTE	DOCUMENTOS DA CCJ A SEREM ANALISADOS
Reforma Administrativa (1998)	PEC 173/1995 ³⁸	EC 19/1998	1 Parecer (relator) 11 Votos em Separado 7 Declarações de Voto
Reforma da Previdência (2003)	PEC 40/2003 ³⁹	EC 41/2003	1 Parecer (Relator) 8 Votos em Separado 2 Declarações de Voto
Reforma da Previdência (2005)	PEC 227/2004 ⁴⁰	EC 47/2005	1 Parecer (relator) 1 Voto em Separado
Teto de Gastos ou Novo Regime Fiscal	PEC 241/2016 ⁴¹	EC 95/2016	1 Parecer (relator) 3 Votos em Separado

4.2. Pergunta e subperguntas de pesquisa

A pergunta de pesquisa a ser respondida é: *como são fundamentadas as manifestações da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) da Câmara dos Deputados quanto à admissibilidade de Propostas de Emendas à*

³⁸ Ficha de Tramitação da PEC 173/1995: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=169506>

³⁹ Ficha de Tramitação da PEC 40/2003: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=113716>

⁴⁰ Ficha de Tramitação da PEC 227/2004: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=150399>

⁴¹ Ficha de Tramitação da PEC 241/2016: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088351>

Constituição (PECs) que tratem do tema de "reformas na administração pública"?

A partir desta pergunta central, derivam-se algumas subperguntas e questionamentos também relevantes de serem endereçados⁴²:

- Como a questão do juízo de admissibilidade é concretamente tratada nas manifestações, em contraste com o juízo de mérito?
- Como são abordados os aspectos formais e aspectos materiais de constitucionalidade nas manifestações?
- Como são fundamentados os votos em separado e as declarações de voto, em contraste com o parecer realizado pelo relator?
- Como se dá a presença do poder terminativo, tanto em relação às possibilidades de inadmissibilidades de matérias quanto de realização de emendas (em especial as saneadoras de inconstitucionalidade)?

4.3. Métodos para a análise dos casos

De maneira a responder à pergunta de pesquisa e suas respectivas subperguntas de forma satisfatória, o método principal utilizado na análise dos casos e documentos coletados foi o de natureza *qualitativa*. Entretanto, não se descartou a possibilidade da utilização pontual de alguns dados de natureza quantitativa para fins de apoio a algumas sustentações de caráter mais amplas possíveis de serem pinceladas, como será observado no capítulo 6 desta pesquisa.

De início, foi realizada uma leitura detalhada dos documentos selecionados. Em seguida, a partir disso e de algumas anotações preliminares da leitura, foi realizada a etapa de sistematização e compilação de cunho mais

⁴² Nota-se também que, ao longo da pesquisa, foram pensadas em algumas perguntas norteadoras para me guiar ao longo da escrita da monografia. Não se trata de questões que são totalmente respondidas ao longo da pesquisa, mas é preciso pontuar que se mostraram relevantes como guia para a escrita de alguns pontos, especialmente em algumas partes do capítulo 6 (já que algumas dessas perguntas possuem um caráter mais quantitativo). Essas perguntas norteadoras estão presentes nos Anexos (10.2).

prático e objetivo das informações lidas dos referidos documentos, por meio da produção de tabela no programa *Microsoft Excel*.

Assim, para essa etapa metodológica, os dados serão organizados com base nas classificações criadas para o tabelamento de PECs pelo grupo de pesquisadores do Núcleo de Direito e Democracia do Centro Brasileiro de Análises e Planejamento (NDD/Cebrap) na edição de nº 31/2010 da publicação "Série Pensando o Direito", com o tema de "Processo Legislativo e Controle de Constitucionalidade"⁴³. Com isso, as categorias pensadas, inicialmente, foram as seguintes: (I) *tipo de proposição*; (II) *número da proposição*; (III) *tipo de documento*; (IV) *autor do documento*; (V) *partido do autor*; (VI) *tema/caso*; (VII) *admissibilidade* (admissibilidade, inadmissibilidade ou admissibilidade parcial); (VIII) *dispositivos legais mencionados* (quais?); (IX) *princípios* (quais?); (X) *doutrina* (uso ou não uso, e se sim, quais); (XI) *jurisprudência* (uso ou não uso, e se sim, quais); (XII) *argumentos externos ao direito* (uso ou não uso, breve descrição do argumento).

Uma observação a ser feita é que, no andamento da pesquisa, foram adicionadas mais 5 categorias próprias como colunas na tabela, seja por algumas das categorias anteriores não encaixarem exatamente com alguns dos argumentos encontrados, seja para esclarecer alguns dos pontos colocados nas colunas anteriores. São elas: (XIII) "*Menções a questões de regimentalidade, a manifestações da CCJ ou do CN como um todo*"; (XIV) "*Observações – Admissibilidade*"; (XV) "*Observações – Dispositivos Legais mencionados*"; (XVI) "*Observações – Princípios mencionados*"; (XVII) "*Observações – Argumentos Externos ao Direito*".

Enfim, dispondo-se da sistematização de caráter mais objetivo mencionada, passa-se a uma segunda etapa metodológica, mais voltada, então, para uma abordagem que busca *dar sentido aos dados da CCJ*, a partir de uma análise crítica do que foi encontrado. Com isso, mostra-se possível traçar

⁴³ NÚCLEO DE DIREITO E DEMOCRACIA DO CENTRO BRASILEIRO DE ANÁLISES E PLANEJAMENTO (NDD/ Cebrap). (Distrito Federal). Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (sal). *PROCESSO LEGISLATIVO E CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE: AS FRONTEIRAS ENTRE DIREITO E POLÍTICA. Serie Pensando O Direito*, Brasília., v. 31, 02 jun. 2010. P. 37.

paralelos, influências e relações entre a(s) atitude(s) da referida Comissão, de maneira a melhor responder as indagações anteriormente propostas na subseção 4.2. Para isso, foram realizados resumos de todas as 36 manifestações, observando as subperguntas de pesquisa.

Ademais, ao longo da produção do capítulo 7 desta monografia, com o objetivo de tornar a exposição dos argumentos mais didática, decidi confeccionar tabelas-resumo de cada uma das proposições das PECs que tenham sido abordadas expressamente no texto⁴⁴.

Assim, as tabelas consistem na proposição abordada, artigo(s) da PEC em que está contida e uma breve descrição dos argumentos organizados da seguinte forma: “argumentos pela admissibilidade”; “argumentos pela inadmissibilidade”; e (quando houver) “argumentos pela admissibilidade parcial”.

4.4. Hipótese

Após todos esses pontos colocados, uma hipótese de pesquisa possível de se levantar é a de que a maioria dos pareceres produzidos pelos relatores não são bem fundamentados juridicamente – ou seja, minimamente se utilizando de argumentos jurídicos com base na CF/88, seja por meio do próprio texto legal, princípios, doutrina etc. –, sendo observadas também muitas repetições de justificativas entre os documentos realizados dentro de uma mesma proposta.

Nesse sentido, os votos em separado e as declarações de voto no geral se apresentariam de forma mais bem elaborada, mas tanto esses últimos quanto os pareceres frequentemente profeririam um juízo de mérito, que, em tese, não cabe aos membros da CCJ proferirem, não demonstrando diferenciar tal juízo do juízo de admissibilidade. Os temas de “reformas da administração pública”, controversos como geralmente são, evidenciariam isso ainda mais, em especial

⁴⁴ No caso, tal estrutura somente foi utilizada na análise das PECs 173/1995 e 40/2003. Portanto, informa-se não foram produzidas tabelas-resumos para as manifestações referentes às PECs 227/2004 e 241/2016, já que essas discutiram as PECs como um todo, não adentrando especificamente em cada uma de suas proposições.

nos casos que envolvem modificações no sistema previdenciário, sendo o requisito material de constitucionalidade mais colocado nesse sentido aquele referente a direitos e garantias individuais (inciso IV do §4º do art. 60 da CF/88).

Portanto, por um lado, apesar dos temas relacionados a mudanças no aparato da administração pública de fato fazerem com que os membros da CCJ se manifestem em maior quantidade, por outro, a hipótese final é a de que haja ainda mais a falta do caráter técnico que a Comissão deveria possuir na fundamentação de seus pareceres a partir de um juízo de admissibilidade quanto à constitucionalidade ou inconstitucionalidade.

5. FUNCIONAMENTO E PRERROGATIVAS DA CCJ

5.1. Funcionamento da CCJ como Comissão Permanente

Tendo em mente que a CCJ consiste em uma comissão parlamentar permanente, procurarei apresentar, neste primeiro subcapítulo, a estrutura de funcionamento de tal tipo de comissão como um todo, buscando realizar um panorama sobre sua organização, estrutura, regras e prazos no geral. Em seguida, no subcapítulo 5.2, serão expostas as prerrogativas e competências específicas da CCJ, destacando, para isso, certos dispositivos do RICD.

Antes de tudo, é preciso lembrar que toda e qualquer matéria de proposta legislativa, tramite de forma conclusiva ou não, deve obrigatoriamente transitar e ser apreciada pela CCJ, a qual se pronunciará sobre a respectiva constitucionalidade e juridicidade. É o que se confirma se observado o seguinte dispositivo do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD):

Art. 139. A distribuição de matéria às Comissões será feita por despacho do Presidente, dentro em duas sessões depois de recebida na Mesa, observadas as seguintes normas:

(...)

*II - excetuadas as hipóteses contidas no art. 34, a **proposição será distribuída:***

(...)

*c) **obrigatoriamente à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para o exame dos aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa, e, juntamente com as Comissões técnicas, para pronunciar-se sobre o seu mérito, quando for o caso.***

(...)

(Grifou-se)

Assim, com relação à composição dos membros das comissões permanentes⁴⁵, sua quantidade é decidida pela Mesa Diretora, no início de cada

⁴⁵ Do RIDC: Art. 25. O número de membros efetivos das Comissões Permanentes será fixado por ato da Mesa, ouvido o Colégio de Líderes, no início dos trabalhos de cada legislatura.

Legislatura. A distribuição de vagas entre os congressistas dos diversos partidos deve ser realizada com base no princípio da proporcionalidade (§1º do art. 58 da CF/88). Em regra, cada deputado tem direito a atuar em ao menos uma comissão, e não poderá ser membro *titular* de mais de uma comissão por vez.

Após a divisão numérica dos cargos por partidos, os líderes possuem o prazo de cinco sessões para apresentar a lista de membros dos seus respectivos partidos que irão integrar as comissões permanentes. Logo em seguida, o presidente da Câmara deverá convocar eleições em até cinco sessões para formar a direção das comissões, que, por sua vez, os membros dessas realizam eleições para eleger um presidente e três vice-presidentes, com mandatos de 1 ano, sem possibilidade de reeleição.

Cada comissão permanente possui sua respectiva secretaria, a qual detém responsabilidade de, por exemplo, redigir atas, resumir matérias, fornecer dados sobre o andamento da matéria ao presidente da comissão, entregar processos aos relatores designados, acompanhar o trâmite das matérias e de seus prazos, entre outras tarefas.

Existe, também, o assessoramento técnico-legislativo ⁴⁶ para as comissões. Cada uma conta com os devidos especialistas de acordo com a especificidade da matéria. Os especialistas têm como função produzir informações técnicas sobre as matérias quando requisitados por demanda dos deputados, a fim de melhor qualificar a discussão em torno da matéria, bem como o parecer do próprio relator. Porém, não há uma vinculação necessária por parte dos congressistas aos trabalhos realizados pela assessoria.

§ 1º A fixação levará em conta a composição da Casa em face do número de Comissões, de modo a permitir a observância, tanto quanto possível, do princípio da proporcionalidade partidária e demais critérios e normas para a representação das bancadas.

§ 2º Nenhuma Comissão terá mais de treze centésimos nem menos de três e meio centésimos do total de Deputados, desprezando-se a fração.

§ 3º O número total de vagas nas Comissões não excederá o da composição da Câmara, não computados os membros da Mesa.

⁴⁶ Do RICD: Art. 64. *As Comissões contarão, para o desempenho das suas atribuições, com assessoramento e consultoria técnico-legislativa e especializada em suas áreas de competência, a cargo do órgão de assessoramento institucional da Câmara, nos termos de resolução específica e do que prevê o § 1º do art. 278.*

São várias as atribuições do presidente da comissão permanente que constam nos regimentos internos da Câmara e do Senado, sendo suficiente o destaque de algumas delas: convocar e presidir todas as reuniões; escolher os relatores e relatores substitutos e distribuir a eles as matérias que deverão analisar (e o autor de uma matéria não pode ser também relator dessa); submeter à votação questões a serem deliberadas e divulgar o resultado consequente; enviar à Mesa Diretora as matérias que devem ser lidas em plenário e serem publicadas; solicitar ao órgão de assessoramento institucional a prestação de assessoria técnica durante as reuniões da comissão; entre outras.

Quanto à ordem dos trabalhos, há a possibilidade de se realizar uma reunião conjunta com um único relator quando diferentes comissões recebem uma mesma matéria. Por exemplo, no caso de uma matéria aprovada que tenha sido emendada por mais de uma comissão, há a necessidade de harmonizar o texto final – sendo que a reunião conjunta ocorre quando a CCJ realiza a convocação para tal⁴⁷.

Os prazos referentes à emissão dos pareceres por parte das comissões variam de acordo com a classificação que é dada à proposição em questão: para aquela que tramita com pedido de urgência, o prazo é de cinco sessões; para a que tramita de forma prioritária, o prazo é de dez sessões; para a proposição que tramita normalmente, o prazo de análise podem durar até quarenta sessões. Com relação à tarefa dos relatores, estes possuem a metade do prazo para emitir o primeiro parecer – que será analisado, emendado ou não, e validado ou não pelos membros no interior da comissão. Entretanto, na situação de não oferecimento de parecer dentro do prazo estabelecido por parte do relator, o presidente da comissão procederá à designação de outro relator, para que este faça aquela tarefa na mesma reunião ou na seguinte.

Cabe, aqui, ressaltar novamente a questão do poder terminativo que a CCJ detém quando se analisa constitucionalidade e juridicidade, conceituando-o

⁴⁷ Isso porque uma das atribuições da CCJ, nos termos da alínea "q", IV, do art. 32 do RICD, é realizar a "redação do vencido em Plenário e redação final das proposições em geral".

de maneira mais sólida e diferenciando-o do chamado *poder conclusivo* das comissões⁴⁸.

Esse último refere-se àquilo que é disposto no inciso II art. 24 do RICD⁴⁹, que trata das comissões permanentes e das demais no que for aplicável. Assim, convencionou-se chamar os pareceres dessas referidas comissões, que analisam o mérito do projeto, subtraindo-se a deliberação pelo Plenário, de *pareceres conclusivos*⁵⁰.

Já o poder terminativo, referenciado no art. 54 do RICD, apesar de algumas controvérsias com relação à definição exata do termo, pode ser conceituado da seguinte maneira:

O que é parecer terminativo?

*Parecer terminativo é o tipo de parecer emitido pelas Comissões de Constituição e Justiça e de Redação, e de Finanças e Tributação (ou, se for o caso, pela comissão especial referida na questão 59, parte final) quando se pronunciam, respectivamente, **sobre os aspectos de constitucionalidade**, juridicidade e técnica legislativa e redação, ou de adequação financeira e orçamentária das proposições. **Diz-se que são terminativos porque, uma vez emitidos, se não forem objeto de recurso específico, não mais podem ser contestados, não se submetendo à votação pelo Plenário**⁵¹.*

(Grifou-se)

Em suma, o parecer conclusivo tem maior relação com o mérito da matéria em específico, com o conteúdo no sentido de aprovar ou rejeitar essa.

⁴⁸ Aqui, cabe a ressalva de que essa diferenciação está mais presente no âmbito da organização da Câmara dos Deputados, haja em vista que no Regimento Interno do Senado Federal (RISF) não há a menção do termo "poder conclusivo".

⁴⁹ **Art. 24. Às Comissões Permanentes, em razão da matéria de sua competência, e às demais Comissões, no que lhes for aplicável, cabe:**

(...)

II - discutir e votar projetos de lei, dispensada a competência do Plenário, salvo o disposto no § 2º do art. 132 e excetuados os projetos:

(...)

(Grifou-se)

⁵⁰ ANCHIETA, Taísa Maria Viana. *Controle legislativo de constitucionalidade de proposições: recurso contra pareceres da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados*. 2003, 51 f. Monografia de conclusão de Curso de Especialização em Gestão Legislativa de convênio entre Câmara dos Deputados e Universidade de Brasília. Brasília - DF, 2003. P. 24.

⁵¹ PACHECO, Luciana Botelho, MENDES, Paula Ramos. *Questões sobre processo legislativo e regimento interno*. Câmara dos Deputados. 1998. P. 37/38.

O parecer terminativo diz respeito a pontos preliminares: se for favorável, prosseguirá a proposição; se for desfavorável, determinar-se-á o arquivamento sem ir ao Plenário (caso, no prazo de 5 sessões, não seja interposto recurso de no mínimo 1/10 dos membros da Câmara).

Após a elaboração do parecer por parte do relator, há a submissão deste para deliberação e votos dos membros que compõem a comissão. Em caso de divergência, há o chamado *voto em separado*⁵², sendo este um voto divergente do parecer do relator registrado separadamente, em que se apontam as razões e fundamentações da divergência⁵³. Ressalta-se que o voto pode ser favorável ao resultado do parecer – constitucional ou inconstitucional –, porém com uma fundamentação diferente deste.

Assim, na possibilidade de o posicionamento do relator ser vencido, designar-se-á, por parte do presidente da comissão, o autor do voto separado vencedor para a elaboração do novo parecer. Caso tal situação não ocorra, terá o voto em separado a função de somente registrar a postura do congressista com relação à matéria em questão.

No momento de aprovação de uma matéria, esta é assinada pelo presidente da comissão, pelo respectivo relator e pelo autor, além dos membros que votaram de forma contrária, havendo então o Parecer da Comissão, com a possibilidade de constar observações. No final de cada parecer constam os nomes dos votantes e seus posicionamentos. No caso de apresentarem-se alterações no parecer do relator, ele terá até a sessão seguinte para formalizá-las.

Enfim, no momento em que se encerra a deliberação de uma matéria, o Parecer da Comissão quanto a esta é enviado até a sessão seguinte à Mesa Diretora, para que possa compor a Ordem do Dia. Não apresentado recurso de

⁵² Durante a pesquisa, identificou-se que algumas das manifestações dos deputados eram chamadas de “declarações de voto”. Não se encontra nenhuma disposição específica desse nome no RICD, porém informa-se que não foram observadas grandes diferenças no conteúdo dos votos em separado e das declarações de voto.

⁵³ Importante ressaltar que para aquele que votam *contrariamente* a um parecer (ou seja, difere no resultado final), é necessária a presença de justificativa – caso contrário, um voto contrário sem a justificativa do porquê ser assim, será computado como favorável.

1/10 da casa em até 5 sessões no caso de parecer pela inconstitucionalidade, a matéria é arquivada. No caso de parecer pela constitucionalidade, a matéria é enviada para a redação final, e, na possibilidade de aprovação por parte da comissão temática competente⁵⁴, volta-se à Mesa para ser encaminhada ao Senado/Câmara dos Deputados (dependendo se a proposta foi apresentada inicialmente em uma Casa ou outra) ou à Presidência da República (após a tramitação nas duas casas, realizando a sanção com vetos ou sem vetos).

Neste tópico, ainda, uma última observação a ser feita é com relação ao procedimento específico de PEC e suas peculiaridades na Câmara e no Senado, conforme se segue:

*Do outro lado, encontra-se a análise de propostas de emenda à Constituição, **as quais devem ser avaliadas, na Câmara dos Deputados, apenas quanto a "admissibilidade"** (v. art. 32, IV, b do RICD), **já que deve ser constituída Comissão Especial para dar parecer sobre as PECs** e também para elaborar sua redação final (art. 34, I e art. 197 do RICD). A avaliação da admissibilidade e basicamente a verificação do respeito aos requisitos do art. 60 da Constituição Federal na propositura da emenda. **No Senado Federal, no entanto, não há essa peculiaridade. O art. 101, I, de seu Regimento Interno determina de maneira genérica que as matérias devem ser avaliadas quanto a "constitucionalidade, juridicidade e regimental idade" e não se prevê Comissão Especial para discussão de PEC** (cuja tramitação vem prevista nos art. 356 e ss. do RISF)⁵⁵
(Grifou-se)*

⁵⁴ No caso de tramitação de projeto de lei ordinária (PL), a análise de mérito da comissão temática se dá em momento anterior à análise da CCJ quanto à constitucionalidade. Já em caso de tramitação de PEC, a análise de mérito (realizada pela Comissão Especial formada) se dá posteriormente aos trabalhos da CCJ. Vide: <https://www.camara.leg.br/entenda-o-processo-legislativo/>.

⁵⁵ NÚCLEO DE DIREITO E DEMOCRACIA DO CENTRO BRASILEIRO DE ANÁLISES E PLANEJAMENTO (NDD/ Cebrap). (Distrito Federal). Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (sal). *PROCESSO LEGISLATIVO E CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE: AS FRONTEIRAS ENTRE DIREITO E POLÍTICA*. Serie Pensando O Direito, Brasília., v. 31, 02 jun. 2010, p. 34-35.

Esclarecido o funcionamento, estrutura, organização, regras e prazos das comissões permanentes (sendo a CCJ uma das mais relevantes), passa-se aos comentários referentes aos dispositivos que tratem de competências especificamente designadas à CCJ.

5.2. Prerrogativas e competências da CCJ

Quanto às atribuições e competências específicas da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, parte-se primeiro do texto constitucional para, posteriormente, ater-se às disposições específicas no RICD.

Na Constituição Federal de 1988, apesar de não haver uma referência expressa à CCJ, há dispositivo que trata das comissões como um todo, incluindo suas constituições de membros e o estabelecimento de suas competências – qual seja, o artigo 58, com especial enfoque aos §§1º e 2º:

*Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão **comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento** ou no ato de que resultar sua criação.*

§ 1º Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.

*§ 2º **Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:***

*I - **discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário**, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa;*

II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;

III - convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições;

IV - receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;

V - solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;

VI - apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer.

(...)

(Grifou-se)

Observa-se que no próprio texto do *caput* do dispositivo antes mencionado há a menção de que as atribuições específicas de cada comissão serão definidas através de regimentos. Esses são referentes às duas Casas do Congresso Nacional: a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. Assim, com vista ao recorte desta pesquisa, destaca-se somente do RICD o artigo 32 quanto aos campos atuantes da CCJ, sendo esses bem extensos, como se observa, *in verbis*:

Art. 32. São as seguintes as Comissões Permanentes e respectivos campos temáticos ou áreas de atividade:

(...)

IV - Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania:

a) aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa de projetos, emendas ou substitutivos sujeitos à apreciação da Câmara ou de suas Comissões;

b) admissibilidade de proposta de emenda à Constituição;

c) assunto de natureza jurídica ou constitucional que lhe seja submetido, em consulta, pelo Presidente da Câmara, pelo Plenário ou por outra Comissão, ou em razão de recurso previsto neste Regimento;

d) assuntos atinentes aos direitos e garantias fundamentais, à organização do Estado, à organização dos Poderes e às funções essenciais da Justiça;

(...)

(Grifou-se)

Além do referido artigo 32, ainda no RICD, há de se destacar dois dispositivos essenciais quanto a admissibilidade e apreciação das matérias pelas comissões, os artigos 53, III e 54, I (este último relacionado ao poder terminativo), os quais estipulam, *in verbis*:

Art. 53. Antes da deliberação do Plenário, ou quando esta for dispensada, as proposições, exceto os requerimentos, serão apreciadas:

(...)

III - pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para o exame dos aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa, e, juntamente com as comissões técnicas, para pronunciar-se sobre o seu mérito, quando for o caso;

(...)

Art. 54. **Será terminativo o parecer:**

I - da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, quanto à constitucionalidade ou juridicidade da matéria;

(...)

(Grifou-se)

Por fim, especificamente com relação ao processo de apreciação de PECs, nota-se a importância das atividades da CCJ, conforme coloca o artigo 202 e alguns de seus §§:

Art. 202. A proposta de emenda à Constituição será despachada pelo Presidente da Câmara à **Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que se pronunciará sobre sua admissibilidade**, no prazo de cinco sessões, devolvendo-a à Mesa com o respectivo parecer.

§ 1º Se inadmitida a proposta, poderá o Autor, com o apoio de Líderes que representem, no mínimo, um terço dos Deputados, requerer a apreciação preliminar em Plenário.

§ 2º Admitida a proposta, o Presidente **designará Comissão Especial para o exame do mérito da proposição**, a qual terá o prazo de quarenta sessões, a partir de sua constituição para proferir parecer.

§ 3º Somente perante a Comissão Especial poderão ser apresentadas emendas, com o mesmo quórum mínimo de assinaturas de Deputados e nas condições referidas no inciso II do artigo anterior, nas primeiras dez sessões do prazo que lhe está destinado para emitir parecer.

§ 4º O Relator ou a Comissão, em seu parecer, só poderá oferecer emenda ou substitutivo à proposta nas mesmas condições estabelecidas no inciso II do artigo precedente.

(...)

(Grifou-se)

6. PERFIS DOS DOCUMENTOS E PANORAMA GERAL

Neste capítulo, buscarei apresentar um panorama geral dos documentos que contêm as manifestações referentes às PECs selecionadas. Nesse sentido, inicialmente, e de maneira objetiva, serão apresentados alguns de seus dados que foram coletados e sistematizados a partir do tabelamento com as categorias mencionadas no subcapítulo 4.3⁵⁶.

A partir disso, farei algumas considerações acerca dos dados apresentados, com vista a responder algumas das subperguntas antes estabelecidas, além das perguntas norteadoras derivadas dessas, que podem ser conferidas nos anexos (10.2).

Os dados que apresentarei nesse capítulo são referentes aos partidos políticos dos deputados que se manifestaram; ao número de admissibilidades, inadmissibilidades e admissibilidades parciais; aos incisos do §4º do art. 60 da CF/88 mencionados nas manifestações; às emendas sugeridas pelos parlamentares; à doutrina mencionada pelos deputados; e à jurisprudência mencionada.

Por fim, serão realizados alguns apontamentos e comentários quanto à categoria sobre "*Menções a questões de regimentalidade, a manifestações da CCJ ou a manifestações do CN como um todo*". Isso porque tal categoria, por si só, já representa um achado interessante quanto à valorização de declarações proferidas anteriormente no âmbito interno do Poder Legislativo.

Os dados relacionados às categorias de "*dispositivos mencionados*", "*princípios mencionados*" e "*argumentos externos ao direito mencionados*" serão abordados de maneira mais minuciosa no próximo capítulo. Trata-se de dados mais articulados ao conteúdo interno e às argumentações das manifestações selecionadas, sendo assim mais propício abordá-los em uma seção voltada a um exame qualitativo daqueles dados. De qualquer forma, esses estão

⁵⁶ Um *link* para acesso à tabela está disponibilizado nos Anexos (10.1).

sistematizados e organizados para a leitura na tabela anteriormente referida, cujo *link* de acesso está disponível na subseção 10.1 dos Anexos.

Realizados esses esclarecimentos iniciais, parte-se para a apresentação quantitativa dos aludidos dados extraídos das manifestações (pareceres, votos em separado e declarações de voto) dos diferentes membros da CCJ⁵⁷ acerca da PEC 173/1995, PEC 40/2003, PEC 227/2004 e PEC 241/2016.

Partidos Políticos

Ao total, observou-se que foram onze o número de partidos dos deputados que faziam parte da CCJ durante o período de trâmite das PECs selecionadas que *também se manifestaram formalmente* quanto a sua admissibilidade - por meio de pareceres (no caso daqueles elegidos como relatores), votos em separado ou declarações de voto.

Os partidos são: Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB); Partido Comunista do Brasil (PCdoB); Partido dos Trabalhadores (PT); Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB ou, atualmente, MDB); Partido da Frente Liberal (PFL ou, atualmente, Democratas); Partido Democrático Trabalhista (PDT); Partido Progressista Reformador (PPR, ou, atualmente, Progressistas); Partido Socialista Brasileiro (PSB); Partido Trabalhista Brasileiro (PTB); Partido da Mobilização Nacional (PMN); e Partido Socialismo e Liberdade (PSOL)⁵⁸.

Nos períodos em que as PECs trabalhadas passaram pela CCJ, é importante dizer, havia a presença de 3 governos diferentes que ocupavam o Poder Executivo Federal. Durante a PEC 173/1995, ocupava o cargo de PR

⁵⁷ Importante ressaltar que, pelo fato de estarem abrangidas, ao todo, 3 legislaturas da CD, a composição dos membros da CCJ também se modifica. Assim, pontua-se que a PEC 173/1995 foi proposta durante a 50ª Legislatura (01/02/1995 a 31/01/1999); as PECs 40/2003 e 227/2004 foram pautadas na 52ª Legislatura (01/02/2003 a 31/01/2007); a PEC 241/2016 foi pautada no decorrer da 55ª Legislatura (01/02/2015 a 31/01/2019).

⁵⁸ Nota-se que o PSOL foi fundado no dia 06 de junho de 2004. Portanto, logicamente, não poderia ser possível qualquer manifestação de deputados do partido sobre as PECs 173/1995, 40/2003 e 227/2004. Todos os outros partidos mencionados tiveram sua data de fundação *anterior* a qualquer dos períodos que as referidas PECs tramitaram no CN.

Fernando Henrique Cardoso ("FHC"), filiado ao PSDB, sendo o autor de tal PEC o próprio Poder Executivo. Enquanto tramitavam as PECs 40/2003 e 227/2004, quem ocupava o cargo máximo do Executivo era Luiz Inácio Lula da Silva, filiado ao PT, tendo a PEC 40/2003 a autoria do mesmo Poder Executivo. Quanto à PEC 241/2016, à época, mais especificamente no dia 12/05/2016, já havia empossado interinamente o cargo de Presidência da República Michel Temer, filiado ao PMDB, sendo o autor da PEC do Teto de Gastos esse mesmo Poder Executivo. Diante de tais informações, buscou-se montar o seguinte gráfico, que trata do *número de manifestações (dos deputados) por partido*:

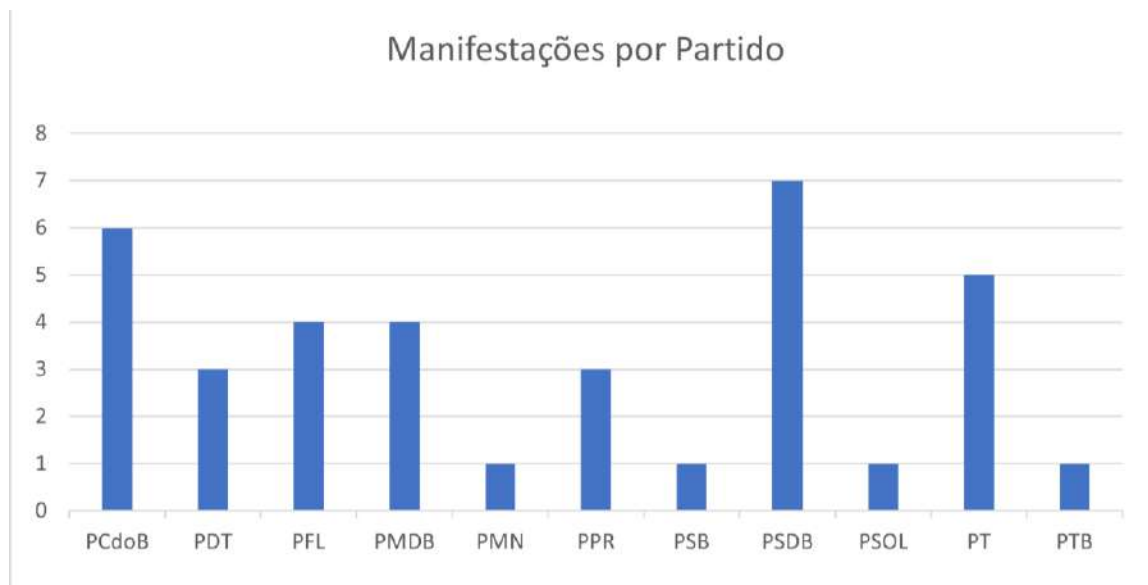


Gráfico 1 – Fonte: elaboração própria

É possível observar que os três partidos com o maior número de manifestações⁵⁹ são, em ordem decrescente, o PSDB, o PCdoB e o PT. Já se esperava que o PSDB e o PT se mostrariam como alguns dos partidos em que

⁵⁹ Lembra-se que aqui considera-se por "manifestações" os documentos *formais* disponibilizados na página da respectiva PEC do portal da Câmara dos Deputados – ou seja: arquivos de pareceres, votos em separado e declarações de voto. Durante os debates e votações de Comissões no geral é possível que o voto em separado ou a declaração de voto seja proferido oralmente, ou que simplesmente os deputados opinem pela contrariedade ou não à admissibilidade da PEC sem formularem uma manifestação propriamente dita.

seus deputados mais procurariam se manifestar, tendo em vista que ambos constituíram no período de três das quatro PECs selecionadas o governo do Poder Executivo Federal. Nesse sentido, porém, a atividade do PCdoB mostrou-se surpreendente, tendo inclusive um número maior de manifestações do que o PT. Indica-se também que, apesar do PSDB ser o partido com o maior número de manifestações por meio de votos em separado e declarações de voto, somente se mostrou presente nas discussões referentes às PECs 173/1995 (3 manifestações) e 40/2003 (4 manifestações).

Já o PCdoB e o PT, o segundo e o terceiro partido, respectivamente, em número de manifestações, mostraram-se ativos nas discussões da CCJ sobre *todas* as PECs selecionadas – o que *pode* indicar uma possível preocupação constante de participação ativa dos deputados desses dois partidos nas votações da CCJ acerca de tais tipos de PECs.

Na PEC da Reforma Administrativa de 1998, o PCdoB teve duas manifestações, o PT, uma (voto conjunto de autoria de três deputados); na PEC da Reforma da Previdência de 2003, foram duas as manifestações do PCdoB, sendo o mesmo número para o PT (aqui, uma foi o parecer do relator); das 2 manifestações que tiveram na PEC da Reforma da Previdência de 2005, cada uma delas foi do PCdoB e do PT (deste, foi parecer do relator); e das 4 manifestações ocorridas na votação da PEC do Teto de Gastos, uma delas foi do PCdoB e outra foi do PT.

Ademais, é interessante comparar a situação de quando o PSDB constituía o Poder executivo enquanto o PT constituía oposição, e vice-versa – nesse caso, nas votações da PEC 173/1995 e PEC 40/2003. Esperava-se que, quando um constituía oposição ao outro, *todas manifestações do partido de oposição* seriam opostas quanto à admissibilidade da respectiva PEC. Ou seja, se o PSDB era o “governo”, era esperado que todas as manifestações do PT, oposição, fossem pela *inadmissibilidade*.

Entretanto, essa hipótese não foi confirmada. No caso da PEC 173/1995, em que o governo executivo era ocupado pelo PSDB, a declaração de voto dos deputados do PT Marcelo Déda, Milton Mendes e Milton Temer foi pela

admissibilidade parcial. Já na PEC 40/2003, sendo o PT o partido do governo executivo, de todas as manifestações dos deputados do PSDB, duas delas foram pela *admissibilidade* e somente uma votou pela inadmissibilidade da PEC referida. Isso não significa que no conteúdo das manifestações de um partido de oposição, mesmo que pela admissibilidade, não haja nenhuma crítica presente à PEC proposta pelo governo executivo (pelo contrário, as críticas são várias), mas era presumido que essas condições conjunturais fossem *determinantes* na votação entre admissibilidade e inadmissibilidade das manifestações.

Admissibilidade

Dos 36 documentos selecionados que opinam quanto à admissibilidade das PECs 173/1995, 40/2003, 227/2004 e 241/2016, foi possível extrair 4 tipos de votos finais ou conclusões: (I) admissibilidade; (II) inadmissibilidade; (III) admissibilidade parcial; (IV) abstenção de voto.

Importa pontuar, como ressalva, que em 2 dos 36 documentos não foi possível identificar se o voto final era pela admissibilidade ou não: o voto em separado do deputado Haroldo Lima (PCdoB) na PEC 173/1995 e o voto em separado do deputado Carlos Sampaio (PSDB) na PEC 40/2003. No primeiro caso, a identificação não resultou possível pelo fato do documento estar visivelmente incompleto em seu conteúdo, e não foi possível, também, obter acesso ao voto completo do deputado Haroldo Lima⁶⁰. Já no segundo caso, não consta no voto nenhum trecho que indique a sua declaração quanto à admissibilidade ou inadmissibilidade da PEC 40/2003 como um todo, mesmo que de forma mais implícita – assim, não seria razoável presumir o voto final pela admissibilidade ou não quando basicamente não estão presentes evidências ou

⁶⁰ Informa-se que foi realizado solicitação (nº de protocolo 200910-000219) na página “Fale Conosco” do portal da Câmara dos Deputados no dia 10/09/2020, pedindo a possibilidade de acesso integral ao conteúdo do voto. Entretanto, com relação a isso, destaca-se da resposta da solicitação o seguinte trecho: “*Infelizmente não temos como reconstituir o que aconteceu à época e afirmar se realmente deveriam existir outras informações no parecer*”.

indícios com relação a isso. Ressalvadas essas questões, apresento o gráfico com a frequência de cada um dos tipos:

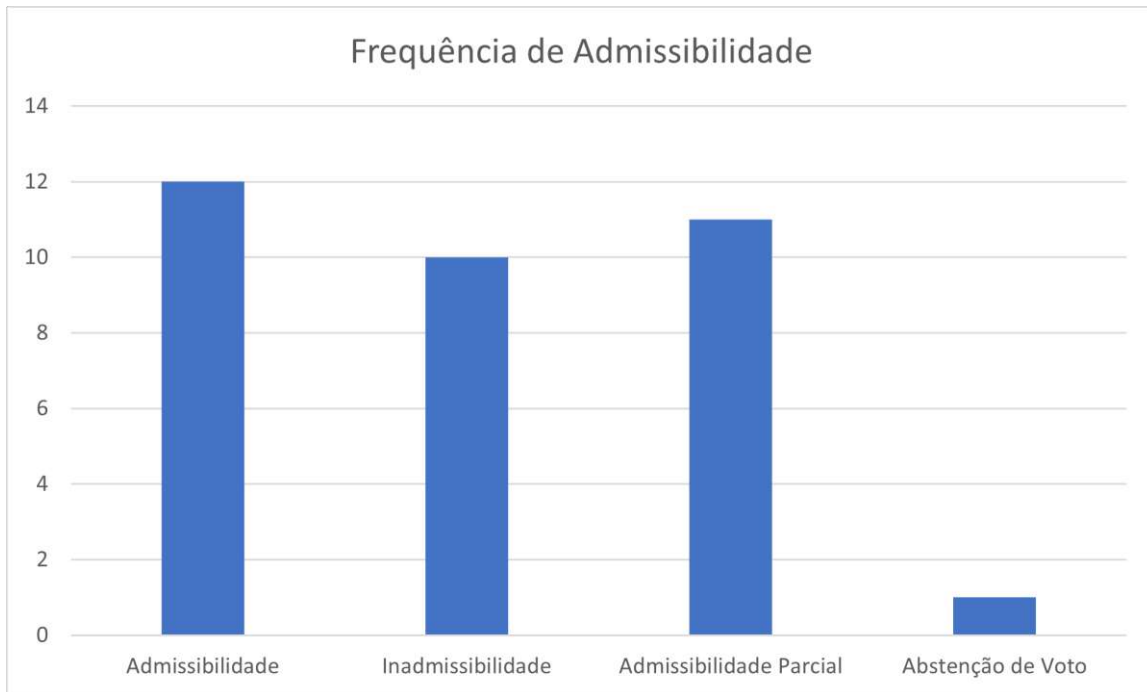


Gráfico 2 – Fonte: elaboração própria

Diante dessa disposição dos dados, é possível observar que, no geral, houve uma variedade considerável de conclusões ou votos finais, com os números dos três tipos principais (admissibilidade, inadmissibilidade e admissibilidade parcial) sendo praticamente equiparáveis. Nesse sentido, apesar de se tratarem de manifestações referentes a PECs que de alguma forma foram aprovadas em seu trâmite legislativo (inclusive pela CCJ), tornando-se posteriormente ECs, o apoio a tal aprovação não se demonstrou uníssono entre os deputados, existindo controvérsias importantes de serem consideradas. Algo que poderia se esperar, tendo em vista que consistem em PECs cujos temas são considerados sensíveis.

Apesar disso, pode-se identificar que a maioria das manifestações contadas são, de alguma forma, pela admissibilidade (23 das 34 manifestações contadas: cerca de 67%). Ou seja, não consideram os conteúdos de tais PECs

inconstitucionais a ponto de serem insanáveis e que devam ser rejeitadas para que não ocorra o seu prosseguimento nas etapas seguintes do processo legislativo.

Também é importante ressaltar alguns dados que demonstraram conter uma certa carga de anormalidade.

Primeiramente, sobre o dado de *uma única* manifestação que declarou a abstenção do voto: trata-se de declaração de voto do deputado Roberto Magalhães (PFL)⁶¹ proferida na discussão de admissibilidade da PEC 173/1995 na CCJ. Não era esperada a possibilidade de qualquer manifestação declarar sua abstenção da votação, pela admissibilidade ou inadmissibilidade. O conteúdo de sua declaração se demonstrou absolutamente excepcional.

Ainda nesses termos, uma outra questão a ser endereçada é quanto ao tipo de voto final que se declara pela “admissibilidade parcial”⁶² de uma respectiva PEC. Isso porque apesar de ter tido uma frequência considerável (maior do que a frequência de inadmissibilidade, de acordo com o Gráfico 2), tal tipo de conclusão de voto final *somente se mostrou presente na votação da PEC 173/1995*, não tendo aparecido na votação das outras três PECs posteriores

⁶¹ À época, o deputado era presidente da CCJR (antiga denominação da CCJ).

⁶² Ressalta-se que para o tabelamento e para a confecção do gráfico, foi considerado “admissibilidade parcial” aquela manifestação que *conclui pela admissibilidade parcial* (ou ao menos indica isso com outras palavras) da PEC discutida. Por exemplo, uma determinada manifestação, em seu conteúdo, pode ter apresentado diversas críticas e julgamentos quanto à inconstitucionalidade de algumas das proposições que compõem uma PEC, enquanto pode ter julgado outras justas e constitucionais. Mas, se ao final, conclui o seu voto utilizando-se somente a expressão “admissibilidade” (ou “admissível” e derivados) para se referir à totalidade da PEC (sendo que poderia usar a expressão “admissibilidade parcial”), considerou-se que o voto foi pela “admissibilidade” da PEC em seu todo, apesar do conteúdo ter apresentado nuances (que serão exploradas no capítulo 7 desta monografia). Isso ocorreu em diversos dos votos em separados referentes à admissibilidade da PEC 40/2003, havendo a sugestão de emendas por parte de alguns deputados para lidarem com essas nuances.

Nesse sentido, é preciso realizar alguns apontamentos acerca das declarações de voto proferidas pelos deputados Jair Siqueira (PFL) e Udson Bandeira (PMDB), que foram considerados pela admissibilidade parcial da PEC 173/1995. São dois votos que não concluem de forma *expressa* quanto à admissibilidade da referida PEC, porém ambos elogiam e concordam com grande parte do parecer do relator Prisco Viana (que expressamente votou pela admissibilidade parcial da PEC), apresentando algumas poucas observações que divergem do relator, em especial com relação a um número pequeno das várias emendas sugeridas por esse. Se de fato divergissem do relator *em suas conclusões* (ou seja, o voto pela *admissibilidade parcial*), fariam isso de maneira incisiva e expressa, como fizeram, por exemplo, os deputados Vicente Arruda (PSDB) e Nestor Duarte (PMDB). Por isso, foram contabilizados e tabelados as suas manifestações como “admissibilidade parcial”.

selecionadas. Não se buscará, aqui, os porquês da ocorrência disso, mas mostra-se relevante e necessário registrar tal achado.

Incisos do §4º do art. 60 da CF/88

Nesse momento, passo a observar quais as cláusulas pétreas mais frequentemente mencionadas⁶³ pelo deputados em suas manifestações quanto à admissibilidade das PECs questionadas. Tais cláusulas se encontram nos quatro incisos do §4º do art. 60 da CF/88, quais sejam, *in verbis*:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

[...]

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

(Grifou-se)

Antes de expor os dados ilustrativamente, importa mencionar que também foram sistematizadas as menções genéricas ao §4º do art. 60 da CF. Isso porque algumas das manifestações buscavam fazer referências às cláusulas pétreas somente citando o §4º, porém não especificando quais dos incisos em específico estavam sendo atingidos⁶⁴. Estabelecido isso, veja-se:

⁶³ Foram contadas como "menções" para a tabela (referindo-se aí à categoria "dispositivos mencionados") aqueles dispositivos que foram mencionados dentro da argumentação geral do deputado em seu voto quanto à admissibilidade das PECs em questão. As menções meramente procedimentais, grande parte dessas estando presente na seção de "relatório" das manifestações dos deputados, não foram contabilizadas ou tabeladas.

⁶⁴ Veja-se, por exemplo, trecho do voto em separado do deputado Nilson Gibson (PMN) sobre a PEC 173/1995: "VENIA CONCESSA, voto assim pela inadmissibilidade da Proposta de Emenda Constitucional nº 173/95, **visto afrontar a referida proposta, em diversas passagens, o preceito enunciado no art. 60, §4º, da Lei Maior, padecendo assim de vício insanável de inconstitucionalidade**" (grifou-se).

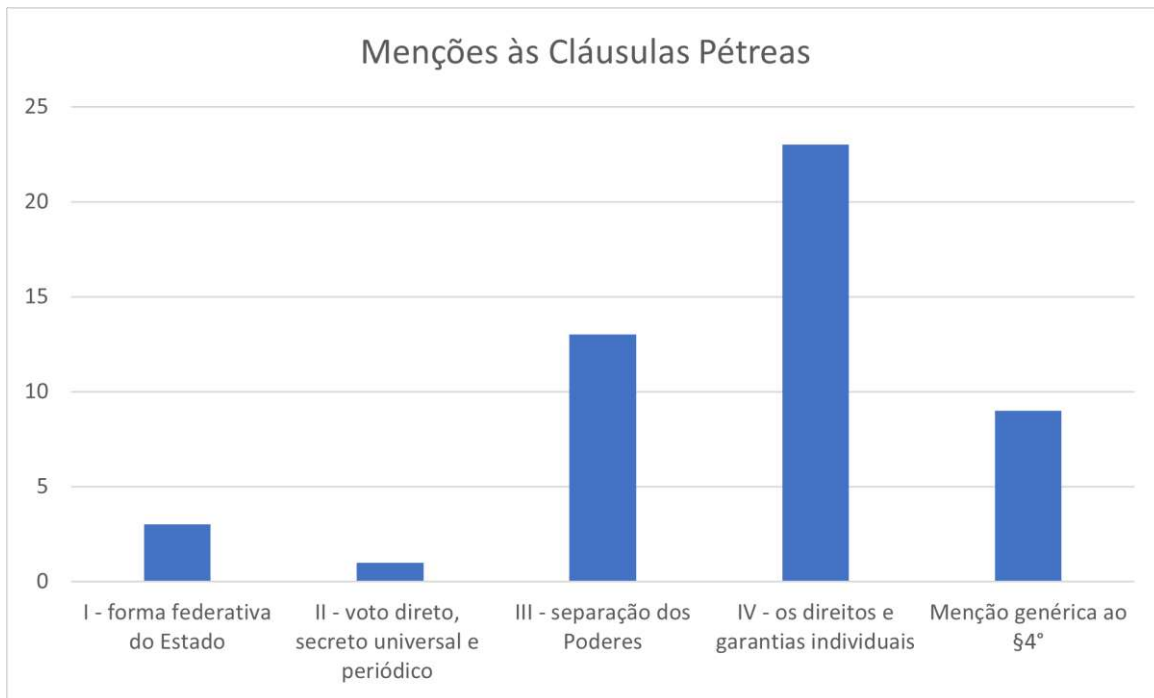


Gráfico 3 – Fonte: elaboração própria

Conforme fora pontuado na hipótese desta pesquisa, a expectativa era a de que haveria uma maior presença do inciso IV do §4º do art. 60 da CF, cláusula referente aos direitos e garantias individuais. Assim, diante do demonstrado, pode-se dizer que, de fato, ao menos em termos numéricos, essa foi a cláusula pétrea mais mencionada e colocada em pauta nas manifestações dos deputados com relação às PECs trabalhadas, o que pode indicar uma confirmação daquela hipótese.

Considerando os números dessas menções especificamente para cada PEC, novamente defronta-se com o predomínio da cláusula pétrea referente aos direitos e garantias individuais, sendo essa sempre a mais mencionada. Em alguns casos, inclusive, *somente* o inciso IV do §4º do art. 60 da CF/88 é pontuado, como ocorre nas manifestações referentes à PEC da Reforma da Previdência de 2005 e à PEC do Teto de Gastos ou Novo Regime Fiscal. Nota-se, portanto, como a proteção aos direitos e garantias individuais é uma preocupação cara e sensível aos deputados que se manifestaram como um todo

– elaborações sobre *como* tal cláusula é trazida e articulada na argumentação dos parlamentares, além de quais que seriam os direitos ou garantias que estariam sido feridos, serão realizadas no capítulo seguinte desta monografia.

No entanto, é interessante analisar os números referentes às menções às cláusulas pétreas que foram identificados nas manifestações referentes à PEC 40/2003 (Reforma da Previdência 2003). Como já foi dito, o maior número de menções é, de fato, o do inciso IV referido (8 menções), mas a PEC 40/2003 se mostrou a única em que o número de menções ao inciso III do §4º do art. 60, o qual trata da separação dos Poderes, é praticamente equiparável àquele (7 menções). Não que controvérsias acerca da cláusula pétrea da separação dos poderes não tenham sido levantadas em outras PECs (em especial considerando a PEC 173/1995), mas os dados encontrados indicam que somente nas manifestações referentes à PEC 40/2003 houve algo próximo de um equilíbrio entre essas duas cláusulas pétreas.

Sugestão de Emenda à PEC⁶⁵

Aqui, serão apresentados dois gráficos diferentes. O primeiro em relação às manifestações que sugeriram e as manifestações que não sugeriram emendas, enquanto o outro consiste em dispor os tipos de emendas mais sugeridas. Esclarece-se, com isso, que se objetiva demonstrar um panorama geral sobre: (I) a quantidade dos deputados que buscaram modificar ou não o texto original das PECs (independentemente do tipo de emenda); (II) a natureza predominante das modificações sugeridas por meio de emendas (separando os tipos de emenda⁶⁶). Assim, observa-se:

⁶⁵ Definição de emenda, segundo o *caput* do art. 118 do RICD: “Art. 118. Emenda é a proposição apresentada como acessória de outra, sendo a principal qualquer uma dentre as referidas nas alíneas ‘a’ a ‘e’ do inciso I do art. 138”.

⁶⁶ Importante ressaltar que para a confecção do gráfico não se buscou colocar os tipos de emendas como “aditivas”, “supressivas”, “substitutivas”, “aglutinativas” etc. Basicamente buscou-se diferenciar as emendas que buscam alterar o texto de alguma forma (seja suprimindo, modificando, adicionando trechos das PECs) para sanar vício de inconstitucionalidade (emendas saneadoras de constitucionalidade) e as emendas que buscam alteração do texto por razões que não por presença de inconstitucionalidade (como melhoria de redação, técnica legislativa etc.)

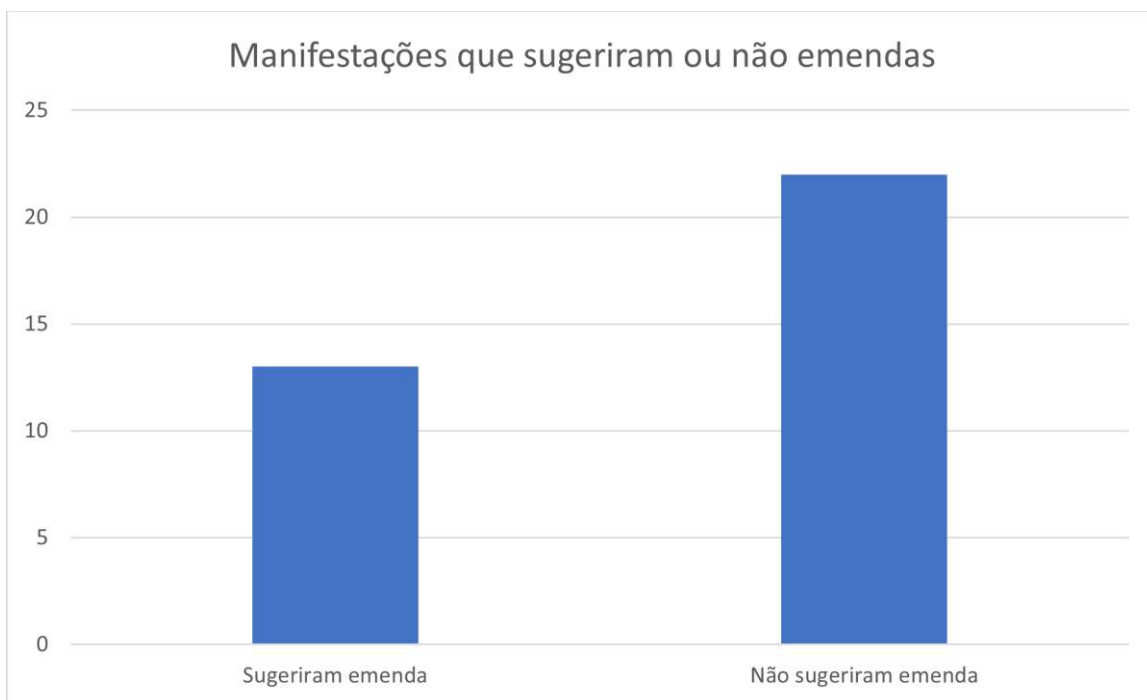


Gráfico 4 – Fonte: elaboração própria

Diante disso, é possível notar que, tendo em vista o Gráfico 4, a maioria dos deputados votou pela admissibilidade integral ou pela inadmissibilidade integral do texto original da PEC sem buscar sugerir por eles mesmos modificações por meio de emendas.

É preciso lembrar, também, que nessa maioria que não buscou sugerir emenda, muitas das manifestações buscaram se pautar nas considerações do parecer do relator (seja para aprová-las ou rejeitá-las). Importante ressaltar, nesse sentido, que nos pareceres dos relatores das PECs 173/1995 e 40/2003 constaram a sugestão de emendas para alterar os textos originais das PECs de alguma forma. Assim, muitas dessas manifestações, apesar não terem sugerido emendas próprias, trataram de pontuar considerações quanto à aprovação ou rejeição das emendas sugeridas pelo relator da respectiva PEC.

Assim, apesar do demonstrado no gráfico 4, o número total de emendas sugeridas⁶⁷ não demonstrou ser baixo: um total de 55 extraídas de 35 documentos⁶⁸, nesse caso (cerca de 1,5 emenda por manifestação). Desse total, 39 consistem em emendas advindas das manifestações referentes à PEC 173/1995 (cerca de 70% do total) e 16 vêm dos documentos relacionados à PEC 40/2003 – nenhuma emenda foi sugerida nos pareceres e votos em separado das PECs 227/2004 e 241/2016.

Pode-se observar, então, que a PEC 173/1995 (Reforma Administrativa) foi aquela em que mais foram sugeridas (e efetivadas) modificações. Um exemplo que ilustra essa atitude por parte dos deputados que se manifestaram acerca da PEC 173/95 é a do relator Prisco Viana (PPR), que em seu parecer foram sugeridas pelo deputado um total de *16 emendas* que alteravam o texto original da PEC.

⁶⁷ Ressalva-se que foi contabilizado como emenda para os fins aqui propostos *tanto* aquelas manifestações que diziam que anexavam junto aos seus votos as emendas formalizadas que gostaria de realizar (porém, notou-se que em várias das manifestações que diziam estar anexa as emendas essas, na verdade, não estavam – ao menos nos arquivos disponibilizados dos documentos selecionados) *quanto* aqueles votos em que algum trecho mencionam "*sugerir emenda ao relator*" ou "*propor modificação do texto*" (e expressões semelhantes). Diante disso, assim como na aferição dos dados relacionados à admissibilidade, notou-se uma falta de clareza considerável de diversas manifestações quanto à certeza se *de fato* foram sugeridas emendas ou não.

⁶⁸ Informa-se que, aqui, novamente não se contou o voto em separado do deputado Haroldo Lima (PCdoB) da PEC 173/1995, pelas razões já antes mencionadas quanto a sua incompletude.

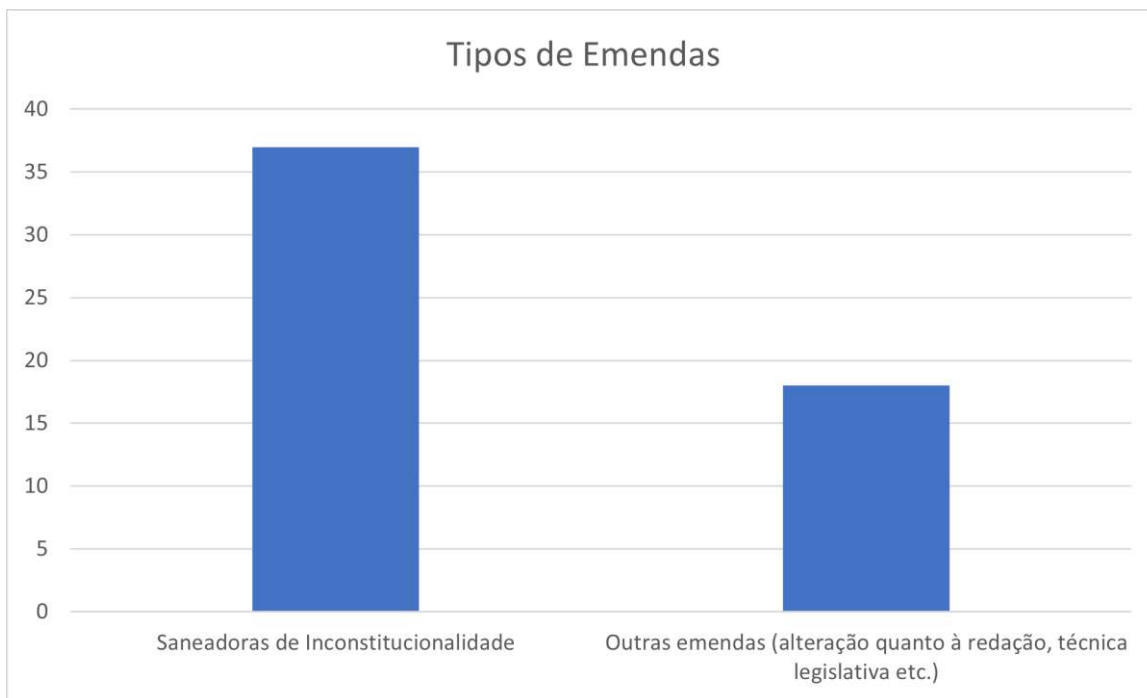


Gráfico 5 – Fonte: elaboração própria

A partir das informações constantes do Gráfico 5, é possível inferir que a natureza das modificações propostas por meio de emenda é predominantemente saneadora de inconstitucionalidades, tendo um menor número de emendas de outra natureza, como as que alteram o texto por motivos de melhoria de redação ou melhor técnica legislativa. Assim, nas PECs selecionadas que foram analisadas pela CCJ, quando algum deputado sugere emenda em sua manifestação, essa tende a ser emenda saneadora de inconstitucionalidade, ou seja, que altera um trecho supostamente inconstitucional da PEC. Tal predominância foi observada nos casos da PEC 173/95 e da PEC 40/2003, em que foram sugeridas 25 e 12 emendas saneadoras de inconstitucionalidade, respectivamente.

Todavia, é preciso notar que a concretização dessas emendas (ou seja, a transformação dessas em emendas da Comissão ⁶⁹), sua efetivação, é

⁶⁹ Nota-se o que dispõe o §2º do art. 119 do RICD: "§ 2º A emenda somente será tida como da Comissão, para efeitos posteriores, se versar sobre matéria de seu campo temático ou área de atividade e for por ela aprovada".

relativamente baixa com vista aos casos observados. Destaca-se que isso foi observado com intensidade no caso de emendas sugeridas pelos deputados que proferiram votos em separado ou declarações de voto, já que pelo o que consta do parecer da comissão das PECs 173/95 e 40/03, não há informações de que qualquer das emendas sugeridas por alguns dos votos em separados ou declarações de voto foram acolhidas⁷⁰.

Já com relação às emendas sugeridas pelos relatores em seus pareceres quanto às PECs 173/1995 e 40/2003, há uma situação melhor em termos de concretização ou efetivação das emendas recomendadas. No caso das 16 emendas sugeridas pelo deputado relator Prisco Viana (PPR) à PEC 173/1995, oito delas foram aprovadas e adotadas como emendas da Comissão (quatro dessas consistem em emendas saneadoras de inconstitucionalidade). Quanto às duas emendas saneadoras de inconstitucionalidade sugeridas pelo deputado relator Maurício Rands (PT) em seu parecer da PEC 40/2003, ambas foram aprovadas e conseqüentemente adotadas como emendas da Comissão.

Mesmo assim, o ponto de que a efetivação do número total de emendas sugeridas (considerando aí tanto as emendas sugeridas pelos relatores em seus pareceres quanto as emendas sugeridas pelos deputados nos votos em separado e nas declarações de voto) é baixo continua: do total de 55 emendas sugeridas às PECs 173/1995 e 40/2003, pelo o que se pôde aferir, somente 10 delas foram aprovadas (6 dessas últimas constituem emendas saneadoras de inconstitucionalidade).

Doutrina mencionada

Com relação aos dados tabelados de menção à doutrina nas manifestações, serão demonstrados dois gráficos. O primeiro exporá as

⁷⁰ Nisso, destaca-se o seguinte trecho de "Decifrando o Processo Legislativo no Congresso Nacional" (2014, p. 17): "*Quando ninguém apresenta emenda ao Projeto, diz-se que o parecer é favorável em sua íntegra. Entretanto, **se são apresentadas emendas, o relator pode acolhê-las ou não. Neste último caso, diz-se que são 'emendas não acolhidas', e não 'rejeitadas', pois não houve votação, apenas uma decisão unilateral do relator***" (grifou-se).

manifestações que mencionaram doutrina e as manifestações que não mencionaram doutrina, enquanto o segundo mostrará os autores mais mencionados.

Com isso, mostra-se possível entender: (I) o quão predominante (e relevante) é a doutrina como um todo na fundamentação da argumentação dos deputados em suas manifestações acerca das PECs em questão; (II) por meio da identificação dos autores mais mencionados, quais as linhas doutrinárias com relação às áreas do Direito são mais predominantes entre os deputados (como, por exemplo, menção a autores de doutrina mais estritamente constitucional, administrativa, tributária, penal, etc.). Diante disso, veja-se:

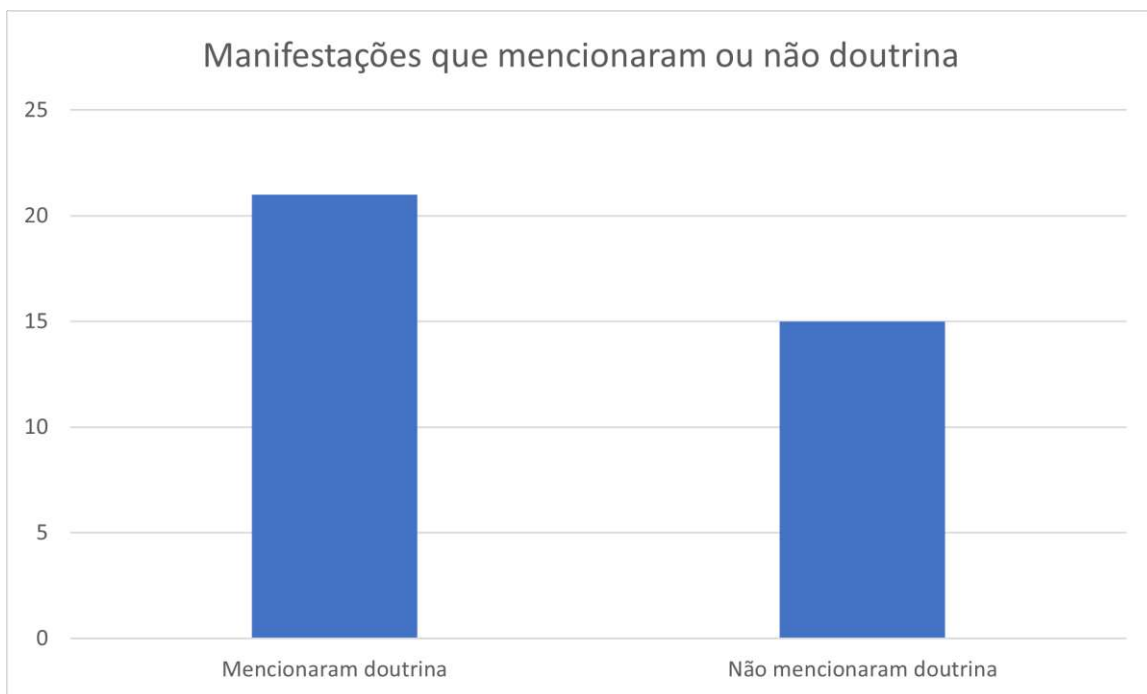


Gráfico 6 – Fonte: elaboração própria

Conforme se observa daquilo que é disposto no Gráfico 6, nota-se que a maioria dos pareceres, votos em separado e declarações de voto proferidos pelos deputados acerca das PECs selecionadas se utilizam, sim, de menções e citações doutrinárias para melhor embasar a sua argumentação.

Tal predominância foi possível de se observar na PEC 173/1995, em que 12 das 19 manifestações realizaram menção doutrinária, bem como na PEC 227/2004, com as duas manifestações mencionando doutrina. No caso da PEC 241/2016, observou-se que das quatro manifestações, duas realizaram a menção em questão e outras duas não a fizeram.

Já as manifestações referentes à PEC 40/2003 foram as que tiveram um maior número de manifestações que não citaram doutrina comparativamente àquelas que mencionaram doutrina (6 e 5 manifestações, respectivamente). Isso indica que, apesar que *no todo* a maioria de fato realiza tal tipo de menção, não se pode ignorar a presença do grupo de manifestações que não pontuaram citações doutrinárias – coisa que o Gráfico 6 também demonstra.

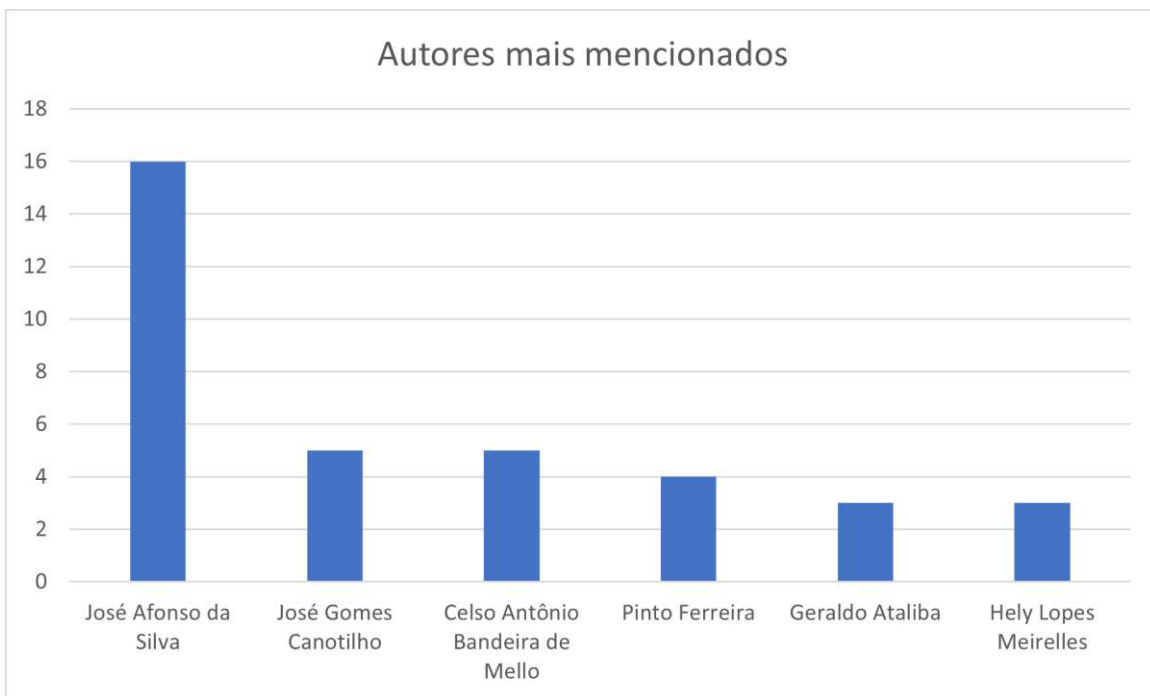


Gráfico 7 – Fonte: elaboração própria

Com relação aos dados demonstrados no Gráfico 7⁷¹, pode-se afirmar que o autor mais mencionado é, com diferença considerável, José Afonso da Silva, um dos principais constitucionalistas brasileiros em termos doutrinários (destacando-se, principalmente, a obra “Curso de Direito Constitucional Positivo”). Isso poderia indicar que, nos casos das PECs selecionadas, os deputados buscaram traçar uma argumentação que se fundamenta por uma linha doutrinária predominantemente *constitucional* (o que faz sentido, tendo em vista o tipo de controle que a CCJ realiza), ficando em segundo plano as menções a doutrinas de autores considerados administrativistas (Celso Antônio Bandeira de Mello e Hely Lopes Meirelles) ou tributaristas (Geraldo Ataliba).

Tal presença do referido constitucionalista foi de fato observada nas manifestações considerando cada uma das PECs selecionadas, com maior ênfase na PEC 173/1995, em que fora mencionado 13 vezes. A única PEC que se excepciona nesse sentido é a 241/2016, sendo nela o doutrinador mais mencionado José Gomes Canotilho.

Relevante registrar que um número considerável das menções aos referidos autores por parte dos deputados em suas manifestações eram realizadas de maneira genérica – ou seja, somente citando o nome do autor, sem haver especificação de qual era a obra do autor referenciada, o ano de publicação, a edição, a página em que consta o conteúdo utilizado, etc.

Jurisprudência mencionada

Relativamente aos dados referentes à menção de jurisprudência extraídos das manifestações que tratam das PECs selecionadas, novamente serão apresentados 2 gráficos, de maneira semelhante ao que foi colocado quando se abordou os dados referentes à doutrina. Um deles demonstrará as manifestações que realizaram e que não realizaram menção à jurisprudência,

⁷¹ Outros autores que merecem ser destacados, os quais contiveram duas menções: Paulo Bonavides, Tércio Sampaio Ferraz Júnior, Michel Temer, Sacha Calmon Navarro Coelho, Uadi Lammego Bulos, Ministro Carlos Velloso, Palhares Moreira Reis, Diógenes Gasparini.

enquanto o outro buscará expor quais que foram as jurisprudências mais mencionadas. Ademais, no segundo gráfico também foram sistematizados dados referentes às menções genéricas feitas, por algumas manifestações, à jurisprudência – em muitos casos, observou-se somente a menção ao tribunal, mas sem nenhuma especificação quanto à ação, numeração, data de julgamento, ementa, partes, entre outros elementos.

Dessa maneira, expõe-se: (I) o quão predominante é a jurisprudência como um todo na fundamentação da argumentação dos deputados em suas manifestações acerca das PECs em questão; (II) a identificação das jurisprudências mais mencionadas (e de qual tribunal essas advêm) e de seus temas, a possível linha de raciocínio jurídico que grande parte dos deputados que se manifestarem podem tomar.

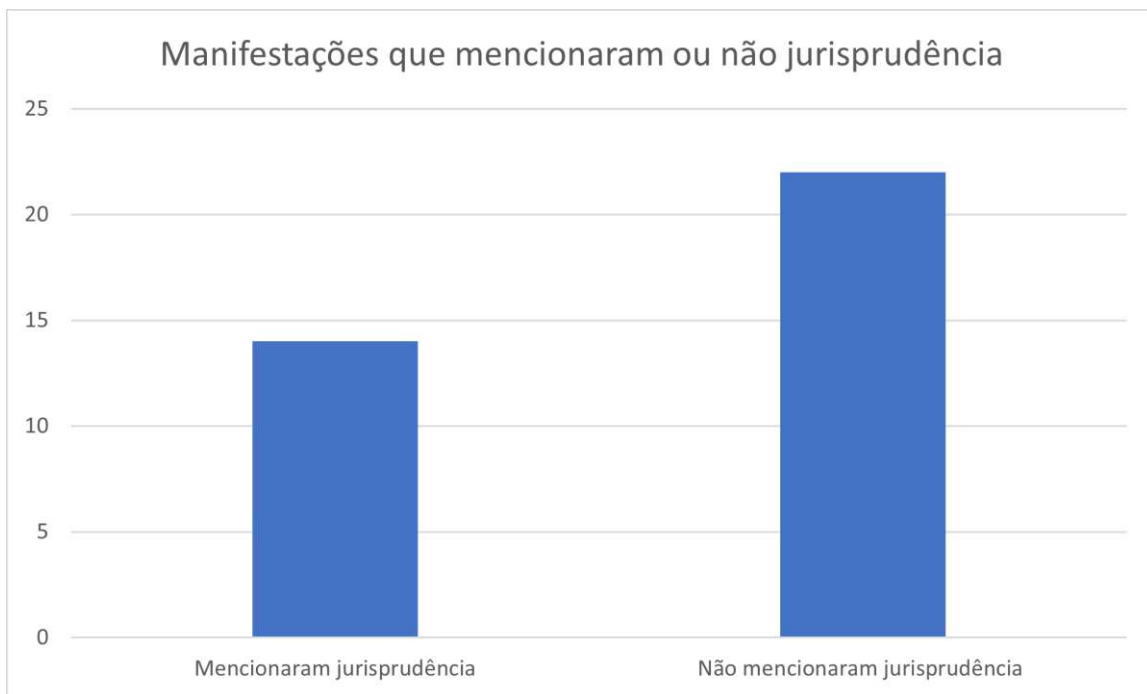


Gráfico 8 – Fonte: elaboração própria

Nota-se, então, a partir do indicado no gráfico 8, que das 36 manifestações contabilizadas, 22 não mencionaram jurisprudência em sua argumentação como um todo. Tal informação mostrou-se surpreendente, pois

era esperado que houvesse uma predominância de citações jurisprudenciais, em especial ao se contrastar com os dados relacionados à menção de doutrina anteriormente demonstrados. Essa predominância de não citação de jurisprudência se observou nas manifestações referentes às PECs 173/1995 e 40/2003, apesar de isso ser bem mais notável no caso da primeira (das 19 manifestações, somente 6 delas fizeram menção à jurisprudência). Nas PECs 227/2004 e 241/2016, com bem menos documentos selecionados, demonstraram um equilíbrio naquelas manifestações que citaram e que não citaram jurisprudência.

É possível identificar também que somente foram mencionadas jurisprudências do STF. Mesmo as menções genéricas à jurisprudência, todas basicamente faziam referência à determinada "jurisprudência do STF", ou colocavam que "O STF já decidiu" sobre um determinado tema.

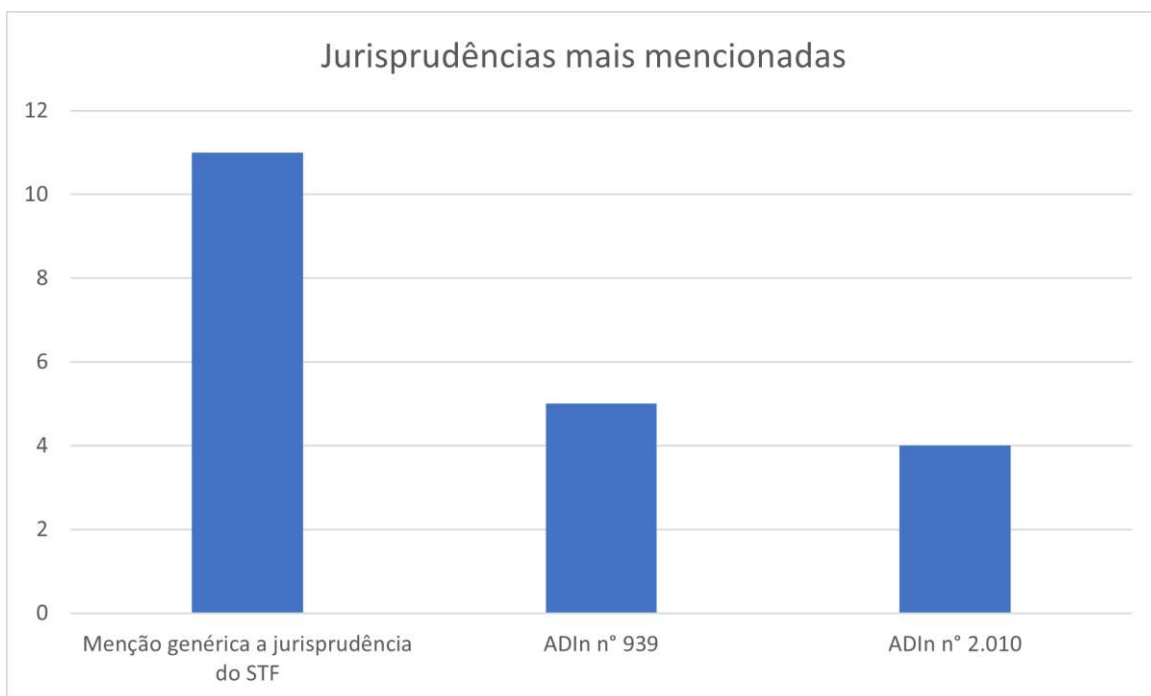


Gráfico 9 – Fonte: elaboração própria

Assim, com relação ao segundo gráfico, o de número 9, é importante ressaltar que só estão demonstradas nele as jurisprudências que foram mencionadas mais de uma vez, buscando identificar repetições entre as manifestações nesse sentido. Porém, como se pode observar, somente duas foram repetidamente citadas: a ADI nº 939 e ADI nº 2.010.

Com relação aos temas de cada uma das ADIs, são temas que de fato se refletem nas PECs em questão, em especial nas PECs 175/1995⁷² e 40/2003⁷³, já que tais ações não foram mencionadas nas PECs 227/2004⁷⁴ e 241/2016⁷⁵. Isso, porém, será articulado em maiores detalhes quando se partir para a análise qualitativa das manifestações como um todo, no capítulo seguinte.

No caso da ADI nº 939, trata-se de ação que foi impetrada buscando a impugnação do art. 2º da EC nº 03/1993, em que se reconhecia a possibilidade da União em instituir o Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF), pois tal artigo, em seu §2º, violaria o aquilo que é disposto no art. 150, III (lesão ao princípio da anterioridade tributária), da CF/88, ao excepcionar o tributo do aplicado no art. 150, III, "b" e IV da CF. O STF, posteriormente, declarou a inconstitucionalidade da expressão contida no mencionado parágrafo do artigo da EC 03/93. Foi uma ADI mencionada tanto nas manifestações referentes à PEC 173/1995 (2 vezes) quanto nas que tratam da PEC 40/2003 (três vezes).

Já a ADI nº 2.010 consiste em ação que foi impetrada visando a impugnação da Lei nº 9.783/99, a qual instituía a tributação dos servidores públicos inativos e pensionistas da União. O STF, posteriormente, declarou a inconstitucionalidade de tal tributação, com vista, basicamente, ao argumento

⁷² Outras jurisprudências mencionadas nas manifestações referentes à PEC 173/1995: RE n. 157.538; RE n. 92.638; RE n. 94.414; RE n. 99.522; RE n. 35.491; ADIn n. 14-4; Representação n. 895.

⁷³ Outras jurisprudências mencionadas nas manifestações referentes à PEC 40/2003: RE n. 185.966; RE n. 226.473; RE 211.325; ADIn n. 1441; ADIn 790-4; Súmula 359 do STF: "*Ressalvada a revisão prevista em lei, os proventos da inatividade regulam-se pela lei vigente ao tempo em que o militar, ou o servidor civil, reuniu os requisitos necessários*" (alterada).

⁷⁴ Única jurisprudência mencionada nas manifestações referentes à PEC 227/2004: MS 22.503

⁷⁵ Jurisprudências mencionadas nas manifestações referentes à PEC 241/2016: RE n. 271.286; ARE n. 639.337 AgR (agravo regimental no RE com agravo); STA-175-AgR (agravo regimental na suspensão de tutela antecipada); Acórdão n. 39/84 do Tribunal Constitucional Português.

de que a matriz constitucional da CF/88, à época, não estabelecia as condições para que uma lei ordinária pudesse instituir uma tributação desse tipo. Tal ação somente foi mencionada (4 vezes) nas manifestações referentes à PEC 40/2003 (o que faz bastante sentido, tendo em vista que, como se verá posteriormente, trata-se de conteúdo semelhante a uma das proposições de tal PEC).

"Menções a questões de regimentalidade, a manifestações da CCJ ou CN como um todo"

Enfim, parte-se agora para algumas breves considerações sobre a categoria da tabela mencionada, *"Menções a questões de regimentalidade, a manifestações da CCJ ou CN como um todo"*.

Trata-se de classificação que foi criada ao longo do tabelamento das informações presentes nas manifestações, ao observar que alguns dos dados que eram eventualmente encontrados não condiziam de fato às categorias anteriores presentes na tabela. A partir disso, notou-se que essas informações, que muitas vezes complementavam de forma importante a argumentação de diversos deputados em suas manifestações, tinham em comum o fato de se tratar de menções a questões internas ou decisões internas do Poder Legislativo como um todo. Assim, de maneira a poder embarcar tais dados no tabelamento de maneira mais coerente, criou-se a categoria em questão.

Dessa maneira, pode-se dizer que ela, por si só, já representa um achado de pesquisa interessante. Isso porque muitos dos dados coletados em tal categoria indicam uma espécie de uso de "precedentes" de decisões internas do Poder Legislativo por parte dos deputados que se manifestaram quanto às PECs selecionadas para a pesquisa. Revelam, de certa forma, uma valorização por parte de alguns dos deputados de declarações proferidas anteriormente no âmbito interno do Poder Legislativo. Nesse sentido, não são somente os precedentes jurídicos (no caso, jurisprudência) que são utilizados como argumento, as questões internas e as decisões proferidas pelo CN e pela própria CCJ em situações anteriores também são levadas em conta consideravelmente.

Os principais dados a serem destacados são aqueles referentes a “precedentes” da CCJ – ou seja, situação em que o deputado se utiliza de menções ou trechos de decisões passadas da Comissão com relação à aprovação ou rejeição de uma PEC anterior àquela que está sendo julgada. Funciona de maneira semelhante às menções ou citações de jurisprudências de Tribunais no geral.

Nesse sentido, de maneira a ficar claro, destaca-se o seguinte exemplo de trecho do voto em separado do deputado Wilson Santos (PSDB) quanto à PEC 40/2003:

“É importante recordar que, durante a votação a PEC nº 33, de 1995, esta Comissão rejeitou, nos termos do voto do então Relator, Deputado Rodrigues Palma, a vedação a invocação de direito adquirido contra aquela Proposta de Emenda, nos termos da Emenda nº 2 (DCN, Seção I, p. 18350) em que se concluía que [...]”⁷⁶

Além disso, constam também informações referentes a menções a audiências públicas que a CCJ pode realizar (que ocorreu no caso da PEC 40/2003) e menções a Exposições de Motivos Interministerial que alguns deputados fazem (documento que acompanha a PEC quando esta é apresentada ao CN, normalmente assinada pelos ministros de Estado que a confeccionaram).

Quanto a questões de regimentalidade (no caso, do RICD), os dados tabelados foram principalmente a falas que mencionavam a competência da CCJ em realizar o juízo de admissibilidade de PECs, enquanto o juízo de mérito da proposta é reservado à Comissão Especial (relação com os arts. 32, IV, “b” e 202, *caput* e §2º do RICD). Todavia, as considerações mais elaboradas sobre essa questão serão devidamente endereçadas no capítulo seguinte.

⁷⁶ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Diário da Câmara. 07 jun. 03.

7. ANÁLISE DAS FUNDAMENTAÇÕES

Neste capítulo serão apresentadas as considerações de natureza mais qualitativa com relação ao conteúdo presente nas manifestações selecionadas, buscando-se indicar os principais argumentos e fundamentações com vista à pergunta e às subperguntas de pesquisa. Para este capítulo de análise qualitativa, parto de um olhar individualizado de cada uma das PECs e suas respectivas manifestações.

Apresentarei cada uma das PECs em ordem cronológica, quais sejam: PEC 173/1995 (Reforma Administrativa 1998); PEC 40/2003 (Reforma da Previdência 2003); PEC 227/2004 (Reforma da Previdência 2005); e PEC 241/2016 (Teto de Gastos ou Novo Regime Fiscal).

Diante disso, esclareço também que cada seção de PEC será dividida em outras três subseções: uma breve contextualização da PEC examinada na seção; a análise dos principais argumentos e fundamentações apresentados pelos deputados em suas manifestações relacionada à PEC; e a apresentação do Parecer da Comissão.

As considerações que farei na “análise de manifestações” serão organizadas pautando-se de maneira mais detalhada no parecer proferido pelo relator para a respectiva PEC, já que esse é muitas vezes referenciado ou diretamente respondido e analisado por alguns dos votos em separados e declarações de voto dos outros deputados. Ademais, como se verá mais adiante, todos os pareceres selecionados como materiais de análise foram aprovados como Parecer da Comissão⁷⁷, sendo então relevante observá-los de maneira mais aproximada.

⁷⁷ Ressalva-se que existe a possibilidade, no âmbito das Comissões, de o parecer do relator não ser adotado pela Comissão. Nesse sentido, veja-se o que coloca o art. 57, XII e XIII do RICD: “Art. 57. No desenvolvimento dos seus trabalhos, as Comissões observarão as seguintes normas: (...) XII - se o voto do Relator não for adotado pela Comissão, a redação do parecer vencedor será feita até a reunião ordinária seguinte pelo Relator substituto, salvo se vencido ou ausente este, caso em que o Presidente designará outro Deputado para fazê-lo; XIII - na hipótese de a Comissão aceitar parecer diverso do voto do Relator, o deste constituirá voto em separado”.

Em seguida, ainda dentro da parte de “análise das manifestações”, após a exposição relativa ao parecer do relator, com relação às PECs 173/1995 e 40/2003, serão pontuados os comentários acerca das manifestações dos deputados nos votos em separado e declarações de voto a partir das proposições mais questionadas e discutidas da respectiva PEC. Faz-se isso porque nessas duas primeiras PECs em específico são muitas as manifestações selecionadas (dezenove no caso da PEC 173/1995 e onze no caso da PEC 40/2003), não sendo possível comentá-las uma por uma.

Ademais, ao estruturar os comentários das manifestações a partir das proposições mais questionadas de cada uma das PECs, expõe-se de maneira mais clara quais que foram os pontos e temas mais problemáticos na opinião dos deputados da CCJ. Relembro também que, ao final de cada comentário com relação ao que foi dito sobre as proposições, será apresentada uma tabela-resumo dos argumentos pela admissibilidade ou inadmissibilidade colocados pelos deputados quanto àquela proposição em específica. Assim, após pontuar as apreciações referentes ao parecer e às manifestações dos outros deputados, serão endereçadas algumas observações de como a questão do juízo de admissibilidade e do juízo de mérito foi abordada nos documentos selecionados.

No caso das PECs 227/2004 e 241/2016, tendo em vista que o número de manifestações é consideravelmente menor (duas no caso da PEC 227/2004 e quatro no caso da PEC 241/2016), serão feitos os comentários a cada um dos votos em separado, além, claro, dos pareceres, conforme colocado no parágrafo anterior.

7.1. Caso PEC 173/1995 (Reforma Administrativa 1998)

7.1.1. Breve contextualização da PEC 173/1995

A Proposta de Emenda à Constituição nº 173⁷⁸ foi apresentada no dia 23 de agosto de 1995, com autoria do Poder Executivo, ocupado pelo PR Fernando Henrique Cardoso (PSDB), acompanhada da Exposição de Motivos Interministerial nº 49 assinada por seis ministros de Estado. Entre esses, destaca-se Luiz Carlos Bresser Pereira, à época ministro de Estado da Administração Federal e Reforma do Estado.

A PEC foi despachada à CCJR (nome à época) no dia 25/08/1995, tendo sido sua análise de admissibilidade realizada pela comissão finalizada no dia 31/10/1995, data em que foi proferido o Parecer da Comissão. Posteriormente, após o trâmite integral nas fases seguintes do processo legislativo, a PEC foi transformada na Emenda Constitucional nº 19⁷⁹ no dia 04/06/1998.

Com relação ao conteúdo presente na PEC, válido citar aqui a sua Ementa: *"MODIFICA O CAPITULO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, ACRESCENTA NORMAS AS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS GERAIS E ESTABELECE NORMAS DE TRANSIÇÃO"* (sic). Trata-se de PEC que institui uma "Reforma Administrativa", tratando de disposições que regem a administração pública, o regime jurídico e a disciplina da estabilidade dos servidores públicos. Basicamente, buscava-se rever procedimentos acerca da admissão de pessoal, da política remuneratória, do regime de estabilidade e da descentralização de funções e serviços para Estados e Municípios.

7.1.2. Análise das manifestações

Inicialmente, trato do parecer proferido pelo deputado Prisco Viana (PPR), designado como relator. O seu parecer foi pela admissibilidade parcial da PEC 173/1995, com a apresentação de 16 emendas no total.

De maneira geral, foram nove o número de questões trazidas pelo relator que gerassem algum questionamento quanto à constitucionalidade de

⁷⁸ Link para a visualização do texto original da PEC 173/1995 (páginas 25 e 26 do arquivo): <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD18AGO1995.pdf#page=25>

⁷⁹ Link para a visualização da EC 19/1998: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm

dispositivos ou proposições da PEC. A primeira questão tratada foi a possibilidade de admissão de estrangeiros a cargos, empregos e funções públicas (nos casos a serem definidos em lei), a qual seria adicionada ao inciso I do art. 37 da CF/88 por meio do art. 1º PEC. A discussão colocada pelo relator quanto à constitucionalidade de tal proposição possui relação com a disposição constitucional dos direitos políticos.

Nesse sentido, argumentou o relator que o direito à admissão aos cargos públicos como um todo é considerado um dos direitos políticos, que, por sua vez, são direitos que advêm da expressão da cidadania. Logo, segundo o raciocínio exposto, os não nacionais (estrangeiros), por não pertencerem à comunidade política brasileira (não detêm cidadania brasileira), não podem exercer o direito político de admissão aos cargos públicos. Menciona que a CF/88 veda expressamente os direitos políticos aos estrangeiros pelo disposto nos arts. 14, §§2º e 3º, I e 15, I, bem como que a perda da nacionalidade acarreta a perda dos direitos políticos, segundo o art. 12, §4º, I e II. Portanto, sugere emenda saneadora nº 1 para a supressão de tal proposição, haja em vista sua inconstitucionalidade por atentar contra os direitos políticos dos brasileiros, esses protegidos pelo art. 60, §4º, IV da CF/88.

Em seguida, tratou o relator da proposição da PEC (art. 3º da PEC, adicionando inciso XXII ao art. 37 da CF) que estabelecia a reserva de uma parcela de 20% das vagas em concursos e processos seletivos públicos aos servidores ocupantes de cargos efetivos ou de empregos no serviço público. Haveria ofensa à isonomia constitucional.

O deputado articulou que o direito de acessibilidade aos cargos públicos é resultante do princípio da igualdade de todos perante a lei, exigindo-se aí uma igualdade política em igualdade de oportunidades. Com a reserva de percentual de vagas nesse contexto haveria a caracterização de um sistema desigual de acesso ao serviço público ao privilegiar o ocupante de cargo ou emprego público, desfigurando a exigência de tratamento isonômico dos concorrentes. Observa que não é possível comparar essa situação com a do art. 37, VIII da CF/88, pois este último pressupõe tratamento desigual para situações intrinsecamente

desiguais. Há, então, a sugestão de emenda (nº 2) de supressão de tal dispositivo, por violar o princípio constitucional da isonomia (art. 5º, *caput*, CF/88), saneando-se a inconstitucionalidade.

O próximo ponto abordado que constava na PEC (também em seu art. 3º, adicionando inciso XXIII ao art. 37 da CF) foi o de obrigação de aprovação, por meio de projeto de lei específico, de qualquer modalidade de reajuste, aumento ou concessão de vantagens aos servidores, ativos ou inativos, da administração direta, das autarquias e das fundações públicas. A inconstitucionalidade foi tratada da perspectiva da separação dos Poderes.

Argumenta o então relator que a proposição alcança indistintamente os três Poderes, atentando de forma mais específica contra a independência do Poder Legislativo, por conta do exercício do poder de sanção e veto do Executivo sobre questões remuneratórias de pessoal do Legislativo. Fere, assim, a cláusula pétrea da separação dos poderes (art. 60, §4º, III da CF/88). Menciona que também existe ofensa ao artigo 37, X da CF/88, ao possibilitar revisões parciais e não concomitantes das remunerações dos servidores públicos. Recomenda, dessa forma, emenda supressiva (nº 3) de tal ponto da PEC, por inconstitucionalidade ao ferir o art. 60, §4º, III da CF/88, buscando-se sanear tal vício de inconstitucionalidade.

Agora, serão aqui abordados 2 diferentes pontos da PEC de maneira conjunta, já que nesses o relator realiza a mesma argumentação quanto à questão de constitucionalidade posta. São as situações seguintes: (I) admissão de diversidade de regimes jurídicos no lugar do Regime Jurídico único aos servidores públicos (mudança no *caput* do art. 39 da CF, por meio do art. 4º da PEC) e (II) flexibilização de estabilidade dos servidores públicos (hipóteses de dispensa do servidor, aumento de período de estágio probatória, entre outros pontos adicionados ao art. 41 da CF, por meio do art. 8º da PEC).

Conforme mencionado, em todas essas duas situações o relator controla a mesma problemática de constitucionalidade: o impedimento do alcance de tais proposições aos servidores ativos ou em estágio probatório (I e II) . Isso porque

haveria gravames quanto aos direitos e garantias individuais adquiridos, protegidos pelo art. 60, §4º, IV da CF/88. Ressalta-se que no caso de (II) o relator especificou de maneira expressa que direitos condicionados não se confundem com expectativas de direito.

Diante disso, sugere o relator uma mesma emenda (nº 4) saneadora de inconstitucionalidade para as duas situações⁸⁰, adicionando dispositivo que ressalva que as proposições tratadas só se aplicarão aos servidores, aos aposentados e pensionistas constituídos após a promulgação da Emenda.

Em relação à adoção de requisitos de idade para admissão de novos servidores ao serviço pública (expressão adicionada pelo art. 6º da PEC ao §2º do art. 39 da CF que ressalva a vedação ao estabelecimento de critérios por motivos de admissão de idade), novamente o olhar do relator voltou-se à isonomia. O estabelecimento de critérios por idade se mostraria discriminatoriamente inconstitucional, pois o princípio isonômico estipula a vedação às discriminações por idade. Com isso, tal sistema discriminatório violaria a cláusula pertinente ao art. 60, §4º, IV da CF/88. Por isso, para tal ponto da PEC, recomendou-se emenda supressiva de inconstitucionalidade (nº 6).

O próximo dispositivo da PEC a ser tratado é o que consiste na eliminação de exigência de aprovação legislativa para criação de empresas estatais (decorrente de cisão, fusão ou incorporação no âmbito do Plano Nacional de Desestatização) e de subsidiárias daquelas (arts. 248 e 249 a serem adicionados pelo art. 9º da PEC). A análise de constitucionalidade proferida pelo relator pautou-se pelo princípio da separação dos Poderes. Alega o deputado que a exceção a tal exigência significa retirar a necessidade de controle prévio de alçada do Poder Legislativo, o que acaba por ferir o princípio da separação dos poderes. Aconselha, dessa maneira, emenda de supressão de

⁸⁰ Ressalva-se que nessa emenda de nº 4 o relator inclui outros pontos da PEC, porém de todos esses pontos os que mais são constantemente questionados pelas outras manifestações são aqueles referentes ao art. 4º e art. 8º da PEC 173/1995.

inconstitucionalidade (nº 11) pelo dispositivo ferir a cláusula disposta no art. 60, §4º, III da CF/88.

Em seguida, discorre-se sobre a questão da PEC relacionada ao estabelecimento de remuneração do Presidente da República como teto ou limite retributivo para servidores ativos e inativos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, da administração direta e indireta de qualquer dos três Poderes (art. 250 a ser adicionado pelo art. 9º da PEC). Aqui, o relator abordou a questão a partir de dois prismas: o da separação dos poderes e o do princípio federativo.

Assim, argumenta primeiro o relator que a proposição em tela afronta a forma federativa do Estado ao sujeitar o teto retributivo a partir da remuneração do Presidente da República a todos os servidores públicos de qualquer ente federativo – colidindo, então, com a autonomia de gestão dos entes federados. Depois, menciona o relator que também há ofensa ao princípio da separação do Poderes, ao subordinar teto previsto ao titular do Poder Executivo para os demais titulares de outros Poderes – nisso, coloca que há vulneração aos atributos privativos do CN previstos no art. 49, VII e VIII da CF/88. Sugeriu o relator uma emenda supressiva de inconstitucionalidade (nº 12), pelo fato do dispositivo da PEC ferir as cláusulas constantes do art. 60, §4º, I e III da CF/88.

A última situação pontuada pela PEC a ser exposta é aquela referente à previsão de que os processos seletivos públicos poderão ser de provas, de títulos ou de provas e títulos, até a promulgação de lei própria (adição do art. 74 do ADCT pelo art. 10º da PEC⁸¹). Aqui, argumenta o relator que somente a abertura excepcional de processos à exclusividade de títulos é inconstitucional por violar os princípios da impessoalidade e moralidade administrativa, consagrados no *caput* do art. 37 da CF/88. Por isso, sugere emenda saneadora de inconstitucionalidade (nº 13) para somente retirar a expressão do dispositivo que faz referência específica ao processo seletivo de títulos.

⁸¹ Nota-se a relação desse dispositivo com o inserido no inciso II do art. 37 da CF, sugerido pelo art. 2º da PEC.

Enfim, relevante também pontuar outras breves considerações importantes sobre o parecer:

(1) No início de sua manifestação, antes de adentrar nos pontos da PEC propriamente dito, o relator traça breves considerações acerca da incidência das chamadas cláusulas pétreas (focando nos incisos I, III e IV do §4º do art. 60 da CF/88) e dos limites do Poder Constituinte Derivado;

(2) Nota-se que em diversos momentos o relator menciona o papel da CCJ de se pronunciar sobre a admissibilidade da PEC em sua constitucionalidade, também mencionando o papel da Comissão Especial e a competência dessa quanto ao exame de mérito. Porém, são diversas as situações em que o relator detalha de forma específica quais são as emendas que a Comissão Especial deverá elaborar, havendo aí até sugestão para esta última de dispositivos a serem adicionados à PEC;

(3) Das 16 emendas sugeridas, 10 tratam de técnica legislativa e 8 tratam de problemas inconstitucionalidades, as chamadas saneadoras de inconstitucionalidade (2 dessas simultaneamente são de técnica legislativa e saneadoras de inconstitucionalidade, por isso contou-se duas emendas a mais do número total de 16 emendas). Dessas últimas, 5 são emendas supressivas e 3 são emendas modificativas.

Passa-se, agora, à etapa relativa à análise das outras manifestações, que, relembra-se, será estruturada a partir das proposições da PEC da Reforma Administrativa de 1998 mais questionada pelos deputados da CCJ à época. Ao todo, foram documentadas outras 18 manifestações além do parecer, sendo 11 delas voto em separado e 7 delas declarações de voto.

Antes, porém, necessária realizar uma breve consideração sobre como os aspectos formais de constitucionalidade foram abordados como um todo nas manifestações referentes à PEC 173/1995 (ou seja, os outros dispositivos do art. 60 da CF além do §4º e seus incisos). Foi possível observar que não foram muitas as menções quanto a esses aspectos, como se esperava – e essas menções

foram realizadas de maneira mais procedimental, simplesmente afirmando que o autor da PEC era legitimado (PR), que o país não se encontrava em estado de sítio, estado de defesa ou intervenção federal etc. Ficou claro que as manifestações, no geral, de uma maneira ou de outra, buscaram focar-se mais nos aspectos materiais de constitucionalidade.

Proposição: admissão do acesso de estrangeiros a cargos, empregos e funções públicas, nos casos a serem definidos em lei (art. 1º da PEC 173/1995⁸²)

Entre aquelas manifestações também favoráveis à opção do relator pela inadmissibilidade da proposição, destaca-se a declaração de voto de deputados da bancada do PT: Marcelo Déda, Milton Mendes e Milton Temer.

Na manifestação, os deputados opinam pela inconstitucionalidade da referida proposta da PEC 173/95 por haver contrariedade à CF com relação aos *direitos decorrentes da nacionalidade*: partem do exemplo do art. 12, §3º da CF/88, em que se enumera os cargos privativos de brasileiros natos. Nesse sentido, também pontuam que o art. 37, I da CF reserva a admissão em cargos públicos em geral para aqueles considerados como nacionais, tal exclusividade se integra ao patrimônio jurídico de cada brasileiro.

Interessante pontuar um argumento trazido e possível de ser classificado como "externo ao direito": mencionam os deputados do PT que tal impossibilidade de investidura do estrangeiro a cargo público é tradição constitucional desde 1891, pelo fato de que o desempenho em cargos públicos pressupõe fidelidade ao Estado nacional, o que não se poderia pressupor do estrangeiro por sua própria natureza. Em sentido semelhante, ainda pontuam como é comum que em outros países (a exemplo da França) a exigência de

⁸² Art. 1º. *É acrescentada, no inciso I do art. 37, da Constituição Federal, após a palavra "lei", a expressão "assim como aos estrangeiros na hipótese de autorização legal específica", passando o dispositivo a vigorar com a seguinte redação:*

"Art. 37....."

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros na hipótese de autorização legal específica;"

nacionalidade é requisito necessário para a admissão em cargos públicos no geral.

Alternativamente, há as manifestações que votaram em sentido contrário às conclusões do relator, argumentando pela constitucionalidade do dispositivo proposto e, portanto, por sua admissibilidade.

Ressalto a declaração de voto do deputado Almino Affonso (PSDB). O deputado se coloca de maneira contrária às considerações do relator, argumentando, de início, que há a necessidade de se distinguir os agentes políticos dos agentes administrativos. Os últimos realizam o simples exercício de cargo ou função pública de natureza administrativa (empregados administrativos comuns), e exercem direito público, e não direito político (direitos políticos possuem como núcleo fundamental o direito eleitoral de votar e ser votado). Afirma que é o caso da permissão colocada pela PEC em seu art. 1º, o que leva ao deputado rejeitar a emenda supressiva nº1 do relator, pois não observa violação aos direitos políticos dos brasileiros.

Outra manifestação a se destacar que opina pela admissibilidade da proposição é a declaração de voto proferida pelo deputado Régis de Oliveira (PFL). Nela, reconhece o deputado que para os cargos políticos é possível a restrição de estrangeiros, porém, diz que na forma como está redigido o dispositivo do inciso I do art. 37 da CF proposto pela proposição da PEC, a admissão somente ocorreria por meio de "autorização legal específica", o que torna a disposição em questão, ao seu ver, constitucional. Em sentido semelhante argumenta o deputado Vicente Arruda (PSDB): considera o dispositivo da PEC como norma de eficácia contida. No seu entender, normas de eficácia contida não podem violar cláusulas pétreas, porque o conteúdo que é passível de infringir cláusula pétrea está contido na norma infraconstitucional.

Enfim, finalizando os comentários acerca da proposição contida no art. 1º da PEC 173/95, interessante destacar as considerações realizadas pelo deputado Jair Siqueira (PFL), tendo em vista que se coloca de maneira parcial à admissibilidade do dispositivo, sugerindo mudança. Nesse sentido, diz ele que suprimir a proposta como um todo não é razoável: seria necessária a adoção de

emenda saneadora para retirar do texto somente a passagem que se refere a ocupação de cargos públicos, mantendo a possibilidade de acesso dos estrangeiros aos empregos públicos, não havendo qualquer vício nesses termos.

PROPOSIÇÃO: admissão do acesso de estrangeiros a cargos públicos no geral, nos casos definidos em lei (art. 1º da PEC 173/95)		
ARGUMENTOS PELA ADMISSIBILIDADE	ARGUMENTOS PELA ADMISSÃO PARCIAL	ARGUMENTOS PELA INADMISSIBILIDADE
<p>→ Os cargos em questão são para os agentes administrativos, que exercem direito público, e não direito político;</p> <p>→ Sendo norma de eficácia contida, não há como se falar de violação de cláusula pétrea;</p> <p>→ Não há relação natural entre a condição de nacional e a reserva de acesso aos cargos públicos.</p>	<p>→ Manter somente a possibilidade de acesso dos estrangeiros a empregos públicos.</p>	<p>→ Violação dos direitos políticos dos brasileiros (fere cláusula pétrea dos direitos e garantias individuais);</p> <p>→ CF busca diferenciar os brasileiros natos dos naturalizados (art. 12, §3º da CF) – logo, com maior razão, a diferenciação deve se aplicar ao estrangeiro;</p> <p>→ Restrição é tradição constitucional desde 1891 – desempenho em cargos públicos pressupõe fidelidade ao Estado Nacional, o que naturalmente não se presume do estrangeiro.</p>

Proposição: reserva de parcela de vagas (até 20%) nos concursos e processos seletivos públicos aos servidores ocupantes de cargos efetivos ou de empregos no serviço público (art. 3º da PEC 173/1995⁸³)

⁸³ Art. 3º . São acrescentados ao art. 37, da Constituição Federal, após o inciso XXI , dois incisos, com a seguinte redação:

"Art. 37

Quanto à proposta em questão, relembra-se que o relator argumentou pela sua inconstitucionalidade por achar que viola o princípio constitucional da isonomia (art. 5º, *caput* da CF) – e por consequência a cláusula pétrea dos direitos e garantias individuais.

Diante disso, entre aquelas manifestações que se colocaram no mesmo sentido do parecer do relator, destaca-se, primeiramente, o voto em separado do deputado Jarbas Lima (PPR). O deputado buscou argumentar que, além do já mencionado ponto com relação à isonomia constitucional, há também ofensa aos princípios da moralidade e impessoalidade (art. 37, *caput*, da CF/88). Adiciona também que possíveis meios de estímulo aos servidores públicos e às suas qualidades devem ser realizados por meio de planos de carreira, e não com mudanças por via de emenda constitucional.

Nesse sentido, interessante também trazer à tona a declaração de voto do deputado Régis de Oliveira (PFL), que sugere checar se o critério de discriminação é legítimo ou não – se o critério elegido possui compatibilidade com o que se pretende discriminar. Com isso, baseando-se em doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello, afirma o deputado que o critério consistir na condição de o candidato já ser ocupante de cargo efetivo ou emprego público não é meio legítimo para o que se pretende diferenciar, tratando-se assim de uma restrição odiosa, frente ao art. 5º da CF.

Há, assim, de se pontuar agora algumas considerações acerca daquelas declarações contrárias às conclusões do relator, ou seja, que não veem problemas de constitucionalidade na reserva de vagas discutida e votam pela admissibilidade da proposição.

Ressalta-se, então, o voto em separado do deputado Almino Affonso (PSDB), o qual argumenta pela não ofensa à isonomia, pois a reserva prevista na proposição (devendo ser estabelecida e regulada pelo Poder Legislativo por

XXII – lei complementar poderá permitir, nos concursos e processos seletivos públicos, a reserva de até vinte por cento das vagas para preenchimento, na mesma seleção, por ocupantes de cargos efetivos ou empregos no serviço público; (...)”

meio de lei complementar) deve ser preenchida “na mesma seleção”, no mesmo certame. Ou seja, não se fere o princípio isonômico, porque se sujeita o servidor interessado às mesmas provas e afeições que os demais candidatos, sem proteção ou privilégio de provas meramente internas.

Por fim, outra manifestação relevante é a da deputada Zulaiê Cobra (PSDB), que adiciona que a reserva não é obrigatória, sendo uma faculdade ao administrador. A norma a ser adicionada pela PEC não fere o princípio da isonomia pois possui seus contornos e limites fixados na CF – citando doutrina de Pontes de Miranda⁸⁴ - e não cabe invocar isonomia onde a própria CF, de forma explícita ou implícita, permite a desigualdade. Ademais, como argumento externo ao direito, menciona que tal proposta visa oferecer mecanismos de promoção e desenvolvimento profissional do servidor.

PROPOSIÇÃO: reserva de parcelas de vagas nos concursos e processos seletivos públicos aos servidores ocupantes de cargos efetivos ou empregos públicos (art. 3º da PEC 173/1995)	
ARGUMENTOS PELA ADMISSIBILIDADE	ARGUMENTOS PELA INADMISSIBILIDADE
<p>→ Não há ofensa à isonomia, já que a reserva prevista deve ser preenchida “na mesma seleção”, sujeitando-se os servidores às mesmas provas que os outros candidatos;</p> <p>→ A reserva não é obrigatória – trata-se de faculdade dada ao administrador;</p> <p>→ Não há ofensa à isonomia, pois não tem como alegar essa quando a própria</p>	<p>→ Há ofensa à isonomia constitucional (art.5º, <i>caput</i> da CF), por não se tratar de critério legítimo de discriminação (doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello) – é restrição odiosa;</p> <p>→ Ofende os princípios da moralidade e impessoalidade administrativa (art. 37, <i>caput</i> da CF)</p>

⁸⁴ Trecho citado pela deputada: “Temos, assim, que o princípio da **igualdade perante a lei** é de respeitar-se, como regra jurídica geral; **não cabe invocar-se tal princípio onde a Constituição mesma, explícita ou implicitamente, permite a desigualdade**. Por vezes, em lugar de permitir, ela ordena que sejam favorecidos os Brasileiros, ou os Brasileiros natos, ou que se protejam certas pessoas” (**Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda n. 1 de 1969**, Tomo IV, Forense, Rio de Janeiro, 1987, p. 701) (Grifos presentes no documento original).

<p>CF delinea seus contornos e limites para permitir uma determinada desigualdade;</p> <p>→ Proposta visa oferecer mecanismos de promoção e desenvolvimento profissional ao servidor.</p>	<p>→ Estímulos aos servidores públicos deve ser realizado com planos de carreira, não ECs.</p>
---	--

Proposição: necessidade de lei específica para concessão de qualquer modalidade de aumento ou reajuste aos ocupantes de cargo, emprego ou função da administração direta, das autarquias e das fundações públicas (art. 3º da PEC 173/1995⁸⁵)

O posicionamento do relator pela inadmissibilidade em seu parecer dispunha que a proposta da PEC ofenderia a cláusula pétrea da separação dos Poderes, em especial, a independência do Poder Legislativo.

Dos votos que seguem na mesma direção do parecer do relator quanto à inadmissibilidade, pode-se destacar o do deputado Bonifácio de Andrada (PTB). Além de pontuar a ofensa à cláusula pétrea da separação dos Poderes por retirar a atribuição de autogestão do Legislativo, afirma que o mesmo ocorre para o Judiciário. A competência para estabelecer a política remuneratória dos próprios servidores é parte inalienável da referida competência de autogestão ou autoadministração mencionada.

O voto em separado do deputado Aldo Arantes (PCdoB) comenta que a proposição da PEC, ao não conferir ao Legislativo a legitimidade da iniciativa de lei, ofende o princípio da irredutibilidade de salário, sendo ele protegido pela cláusula pétrea do art. 60, §4º, III da CF. Também afirma que a proposta ofende

⁸⁵ Art. 3º . São acrescentados ao art. 37, da Constituição Federal, após o inciso XXI , dois incisos, com a seguinte redação:

"Art. 37
 (...)

XXIII - somente mediante lei específica poderá ser elevada ou reajustada a remuneração, o vencimento, o soldo, o provento, a pensão, as gratificações ou quaisquer vantagens pecuniárias percebidas por ocupantes de cargos, empregos ou funções da administração direta, das autarquias e das fundações públicas"

o princípio disposto no inciso XV do art. 37 - tal dispositivo elencaria o "princípio da Administração Pública", mas não há maiores detalhamentos sobre esse suposto princípio.

De maneira contrária ao que fora exposto até agora, tem-se os votos que defendem a admissibilidade da proposição. Nesse sentido, a declaração de voto do deputado Almino Affonso (PSDB) se notabiliza ao colocar que a proposição, na verdade, consiste em procedimento que contribui para o aperfeiçoamento do sistema de freios e contrapesos (ideia também presente na noção de separação e harmonia entre os Poderes). O núcleo funcional dos Poderes não restaria afetado, já que o CN continuaria sendo a última instância de aferição de tal tema, pois há a possibilidade de aquele ente derrubar eventuais vetos do PR.

Outra manifestação interessante de trazer à tona é o voto em separado proferido pelo deputado Vicente Arruda (PSDB), por especificar mais alguns pontos sobre o benefício da proposta da PEC quanto à isonomia. Coloca que no final das contas trata-se de uma questão de justiça e isonomia constitucional, já que para que não haja tratamento desigual é necessária a instituição de um padrão uniforme para a remuneração dos servidores dos três Poderes - seria, portanto, um instrumento que concretizaria a isonomia de remuneração, consagrada nos arts. 37, XII e 39, §1º da CF.

Por último, mas não menos importante, remarca-se a presença da manifestação dos deputados Marcelo Déda, Milton Mendes e Milton Temer, todo filiados ao PT, por seus pontos voltados à admissibilidade parcial da proposição. Diante disso, observou-se por parte dos deputados uma discordância quanto à linha de raciocínio do relator: não acham que há aí inconstitucionalidade com relação à separação dos poderes, já que a própria CF determina sujeição dos reajustes dos servidores do executivo e do judiciário à reserva legal, apresentando-se, então, como medida do sistema de freios e contrapesos, ao estimular controle recíproco.

Contudo, ainda criticam a proposta pois suas restrições já estão presentes para aqueles que detêm empregos públicos (seja na administração direta, autárquica ou fundacional), que estão regidos pelo regime celetista, em que está

presente o princípio da reserva legal. Assim, o referido inciso XXIII do art. 37, ao adicionar essa outra limitação incorre em discriminação injustificável, apresentando inconstitucionalidade com vista ao princípio da isonomia e aos direitos sociais presentes nos arts. 7º, 8º e 114. Portanto, diante dessas considerações, propõem os deputados emenda saneadora que corrige o inciso proposto pela PEC 173/95 para que tal limitação se aplique somente àqueles que são ocupantes de cargos públicos, não abrangendo os ocupantes de emprego público ou função pública.

<p>PROPOSIÇÃO: necessidade de lei específica para concessão de qualquer modalidade de aumento ou reajuste aos ocupantes de cargo, emprego ou função da administração direta, das autarquias e das fundações públicas (art. 3º da PEC 173/1995)</p>		
<p>ARGUMENTOS PELA ADMISSIBILIDADE</p>	<p>ARGUMENTOS PELA ADMISSÃO PARCIAL</p>	<p>ARGUMENTOS PELA INADMISSIBILIDADE</p>
<p>→ Não há ofensa à separação dos Poderes, pois se trata de instrumento que aperfeiçoa o sistema de freios e contrapesos;</p> <p>→ Núcleo funcional dos Poderes não é afetado, já que o CN ainda pode derrubar vetos do PR;</p> <p>→ Medida reforça isonomia – para prevenir tratamento desigual é preciso de um padrão uniforme para a remuneração dos Poderes (isonomia de remuneração – arts. 37, XII e 39, §1º da CF/88).</p>	<p>→ Não há problemas quanto à separação dos Poderes, pois é medida de controle recíproco;</p> <p>→ Há problema quando se inclui na proposta os <i>empregos públicos</i> (regidos pela CLT), em que há o princípio da reserva legal. Tal inclusão representaria discriminação injusta, ferindo a isonomia e direitos sociais;</p> <p>→ Proposição deve se aplicar somente aos ocupantes de cargos públicos, não abrangendo os ocupantes de empregos ou funções públicas.</p>	<p>→ Ofensa à separação dos Poderes, pois retira a atribuição de autogestão de política remuneratória do Legislativo e Executivo;</p> <p>→ Ofende o princípio da irredutibilidade de salário, ao não conferir ao Legislativo a legitimidade de iniciativa de lei;</p> <p>→ Fere o disposto no art. 37, XV da CF/88.</p>

Proposição: possibilidade de adoção pela União, Estados, DF e Municípios de diversidade de regime jurídicos para os seus servidores públicos (art. 4º da PEC 173/1995⁸⁶)

O relator propôs mudança que ressalva a aplicação de diversos dos dispositivos da PEC somente para aqueles servidores que sejam constituídos após a promulgação da Emenda – sendo um desses dispositivos as mudanças da proposta em questão. Como se vê:

Acrescente-se o seguinte art. 14 à PEC 173/95, renumerando-se o atual:

*"Art. 14. As alterações introduzidas nos **arts. 39, "caput", 41, "caput", seus incisos e parágrafos, 206, inciso V, e 250 da Constituição Federal somente se aplicam aos servidores admitidos a partir da promulgação desta Emenda**; as decorrentes do aditado art. 75 ao ADCT, somente se aplicam às aposentadorias e pensões cujo direito se venha a constituir após a promulgação desta Emenda."⁸⁷
(Grifou-se)*

Nota-se, assim, que o objetivo do relator ao propor tal emenda não é o de inadmitir totalmente as alterações introduzidas pelos dispositivos em questão da PEC, mas sim o de ressaltar a situação dos atuais servidores (e aposentados e pensionistas) para sanear o vício que poderia ensejar um gravame aos direitos e garantias individuais adquiridos, protegidos pelos dispositivos constitucionais referentes ao art. 5º, XXXVI e art. 60, §4º, IV. Dessa perspectiva, pode-se dizer,

⁸⁶ Art. 4º. É substituído, no "caput" do art. 39, da Constituição Federal, o vocábulo "instituirão" pela expressão "poderão adotar", assim como a expressão "regime jurídico único" pela expressão "regimes jurídicos diferenciados para os seus servidores", e é acrescentado, após esta última expressão, o vocábulo "instituirão", passando o dispositivo a ter a seguinte redação: "Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão adotar, no âmbito de sua competência, regimes jurídicos diferenciados para os seus servidores e instituirão planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas."

⁸⁷ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Diário da Câmara. 07 fev. 97

então, que seria uma posição pela admissibilidade parcial de tais dispositivos ressaltados na Emenda.

Com vista especificamente à proposição de possibilidade de adoção de diversidade de regimes jurídicos (mudança proposta no *caput* do art. 39 da CF), não havendo mais a exclusividade do chamado Regime Jurídico Único, especifica o deputado em seu parecer que o objetivo é resguardar a opção de vínculo dos atuais servidores, e não que esses necessariamente têm de continuar vinculados ao Regime Jurídico Único⁸⁸. Nesses termos, coloca:

(...) a mudança de regime jurídico somente poderá incidir, compulsivamente, em relação aos servidores admitidos a partir da promulgação da Emenda Constitucional, apenas facultando-se aos atuais a opção por outra situação de trabalho, sobretudo quando estoutro regime declaradamente se volta para instabilizar sua relação ou vínculo com o Estado.⁸⁹
(Grifos presentes no documento)

Contextualizadas brevemente as considerações do relator, passa-se, agora, para aquelas manifestações que argumentaram pela *inadmissibilidade* da proposição.

Destaca-se, primeiramente, a declaração de voto dos deputados da bancada do PT: Marcelo Déda, Milton Mendes e Milton Temer. Os deputados argumentam pela inadmissibilidade da proposição da PEC não pela ótica da proteção aos direitos adquiridos, mas sim pela ótica do princípio constitucional da isonomia. Pontuam que a proposta ofende a isonomia no momento em que se permite a adoção de regimes jurídicos diferenciados para os servidores públicos do quadro de pessoal de pessoas jurídicas de direito público semelhantes, nas esferas da União, Estados, DF ou Municípios. Seria o exemplo de que em entidades autárquicas semelhantes (como duas universidades), duas

⁸⁸ Na verdade, há trechos em que o relator critica a imposição do Regime Jurídico Único realizada pela CF/88, como, por exemplo, o seguinte: "Na realidade, a imposição do Regime Jurídico Único pela Carta de 1988, de forma indiscriminada, abolindo a coexistência do regime estatutário com o celetista, traduziu uma invasão de competência e da autonomia dos entes federados, em desprestígio do princípio federativo".

⁸⁹ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Diário da Câmara. 07 fev. 97

atividades iguais seriam regidas por regimes diferentes (um de cargo e outro de emprego, por exemplo).

Também pela inadmissibilidade, pode-se ressaltar o voto em separado de autoria dos deputados Matheus Schmidt e Enio Bacci (ambos PDT). Formulam considerações acerca dos direitos adquiridos envolvidos em diversas proposições da PEC, entre eles aqueles relativos à proposição em questão: afirmam, dessa maneira, que esses direitos (no caso, direito ao Regime Jurídico Único) não podem ser suprimidos pelo fato de terem se incorporado ao patrimônio dos servidores, de maneira a serem protegidos pelo art. 5º, XXXVI da CF – para reforçar o argumento, ainda citam José Afonso da Silva⁹⁰. Afirmam também (i) que a proposição em questão da PEC da Reforma Administrativa viabiliza o retorno de uma situação pré-CF/88, em que coexistiam inúmeras tabelas especiais, de maneira a tornar inadministrável a política de recursos humanos e (ii) que a defesa de tais direitos (adquiridos) não consiste na defesa de vantagens e regalias corporativas – mas sim na defesa de mecanismos que buscam assegurar à sociedade a impessoalidade e moralidade da Administração Pública.

Em sentido semelhante a este último tipo de argumento pontuado, tem-se o voto em separado do deputado Coriolano Sales (PDT)⁹¹, importante ressaltar, de caráter genérico – ao não destacar nenhum argumento jurídico pautado na CF. O deputado coloca o Regime Jurídico Único (junto com a estabilidade e o princípio da isonomia) como uma conquista extraordinária para o servidor público e para a profissionalização da Administração como um todo. Nisso, especifica que o Regime Jurídico Único propicia estabilidade à máquina

⁹⁰ Trecho citado: “... **Não é rara a afirmativa de que não há direito adquirido em face de lei de ordem pública ou de Direito Público. A generalização não é correta nestes termos. O que se diz com boa razão é que não corre direito adquirido contra interesse coletivo, porque aquele é a manifestação do interesse particular que não pode prevalecer sobre o interesse geral...**” (Grifos presentes no documento).

⁹¹ Importante ressaltar que se trata de manifestação que está *literalmente* manuscrita, em formato de letra cursiva. Por isso, houve dificuldade de assimilar totalmente o que alguns trechos queriam dizer, apesar de ser compreensível a argumentação geral do deputado.

estatal, de maneira a impedir que o fisiologismo, o apadrinhamento e o nepotismo dominem a Administração Pública.

Contrariamente a essas últimas manifestações colocadas, tem-se aquelas que votam pela admissibilidade da proposição em questão, não observando nenhum óbice quanto a sua constitucionalidade.

Nessa seara, a declaração de voto do deputado Almino Affonso (PSDB) destaca que o direito adquirido é instituto a ser utilizado para impedir a derrogação advinda de lei infraconstitucional nova frente a situações jurídicas garantidas a certo e determinado grupo de indivíduos⁹² – o que, por conseguinte, leva à conclusão de que a proposição em questão não viola direitos e garantias individuais protegidos por cláusula pétrea.

É interessante evidenciar, ainda, o conjunto sólido de jurisprudências que o deputado traz⁹³ para melhor basear o seu raciocínio de que não há direito adquirido contra a Constituição:

*Isso tudo, ressalte-se, no pertinente às normas legais ordinárias, pois, **como já decidiu o Supremo Tribunal Federal, "não há direito adquirido contra a Constituição"** (R.E. nº 157.538-7, do Rio de Janeiro - Relator: Ministro Moreira Alves - Decisão unânime da 1ª Turma, em 22/06/93). **No mesmo acórdão, destaca o magistrado a eficácia imediata da Lei Maior, "alcançando efeitos futuros de fatos passados, sem óbice de alegação de direito adquirido"**.*

Em sentido idêntico são os acórdãos do STF, nos R.Es. nºs. 99.522 (RDA 153/110-113), 92.638 (RDA 145/56-61),

⁹² Válido destacar trecho de sua manifestação em que esclarece o que entende por "direito adquirido": "O direito adquirido, por conseguinte, ao contrário do que equivocadamente sustenta o nobre Relator, não é garantia dirigida ao poder constituinte, originário ou reformador. É garantia do cidadão frente ao legislador infraconstitucional, utilizável para impedir a eficácia derogatória da lei nova em face de situações jurídicas garantidas a certo e determinado grupo de indivíduos. Não é, conseqüentemente, garantia individual utilizável para impedir a modificação abstrata de institutos jurídicos, mas instrumento apto tão somente a barrar, bloquear ou refrear a aplicação da regra nova, no presente e para o futuro em relação a fatos, situações ou atos cobertos por disposições normativas anteriores mais favoráveis" (sic).

⁹³ Além disso, é interessante pontuar também que o deputado busca definir direito adquirido a partir da definição disposta no §2º do art. 6º da LINDB (à época, ainda chamada de Lei de Introdução ao Código Civil), *in verbis*: "§ 2º Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por êle, possa exercer, como aqueles cujo comêço do exercício tenha termo pré-fixo, ou condição pré-estabelecida inalterável, a arbítrio de outrem" (sic).

94.414 (RDA 160/144-151), todos também relatados pelo Ministro Moreira Alves; na Representação nº 895 (RTJ 67/327), relatado pelo Ministro Djaci Falcão e em muitos outros acórdãos publicados nas RDA 24/57, 34/205, 38/259, 54/215 e 108/65, na RF 134/423 e na RTJ 68/9-15, referidos recentemente no M.S. nº 22.332-0F (DJU nº 147, de 02/08/95).

Como se nota, é firme e antiga a orientação dessa Corte sobre a matéria. Há quase 40 anos atrás, no RE. nº 35.491, relatado pelo saudoso Ministro Luiz Gallotti, em 26 de novembro de 1957, a ementa do acórdão já assim resumia a decisão:

"Não pode haver direito adquirido contra preceito expresso da Constituição."⁹⁴
(ROA, Vol. 54, pág. 215)
(Grifou-se)

Por fim, importante pôr em evidência a declaração de voto proferida pelo deputado Régis de Oliveira (PFL), discordando do relator em dois pontos.

Argumenta que é possível por parte do Estado alterar o vínculo jurídico que se forma entre Estado e servidor. Para isso, parte dos ensinamentos doutrinários de Celso Antônio Bandeira de Mello para dizer que a natureza de tal vínculo não possui caráter contratual, mas sim institucional. Trata-se de uma situação colocada ao servidor de maneira unilateral pelo Estado, e que por isso que tal vínculo é suscetível a diversas mudanças que o Estado pode realizar, sem a possibilidade de oposição por parte do funcionário público - diferentemente daquele que é regido pelo sistema celetista.

Ainda afirma o deputado que não há inconstitucionalidade da mudança proposta em relação ao direito adquirido dos atuais ocupantes de cargos públicos. Baseando-se novamente em doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello, argumenta o deputado que pela possibilidade de alteração unilateral do vínculo, não há constituição em favor do funcionário público o direito adquirido com relação à persistência das condições vigentes à época da investidura do cargo. Ou seja, para o deputado, inexistente direito adquirido quanto à permanência

⁹⁴ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Diário da Câmara. 07 fev. 97

da situação funcional dos agentes públicos, sendo então possível a alteração constitucional proposta pela PEC 173/95.

PROPOSIÇÃO: possibilidade de adoção pela União, Estados, DF e Municípios de diversidade de regime jurídicos para os seus servidores (art. 4º da PEC 173/1995)		
ARGUMENTOS PELA ADMISSIBILIDADE	ARGUMENTOS PELA ADMISSÃO PARCIAL	ARGUMENTOS PELA INADMISSIBILIDADE
<p>→ Direito adquirido é instituto utilizado somente em situações que a lei infraconstitucional derroga situações jurídicas garantidas a certo e determinado grupo de pessoas;</p> <p>→ Jurisprudência do STF já assentou que não há direito adquirido contra a Constituição;</p> <p>→ Possível a alteração do vínculo jurídico entre servidor e Estado, pois tal vínculo possui caráter institucional, não contratual (segundo doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello), sendo possível ao Estado realizar diversas mudanças sem a possibilidade de oposição do servidor;</p> <p>→ Inexiste direito adquirido quanto à permanência da situação funcional dos agentes públicos.</p>	<p>→ Necessidade de ressalvar a situação dos atuais servidores, para sanear vício de inconstitucionalidade quanto aos direitos adquiridos, de maneira a resguardar a opção de vínculo de tais servidores.</p>	<p>→ Proposta ofende a isonomia quando permite a adoção de regimes diferenciados para servidores do quadro de pessoal de pessoas jurídicas de direito público semelhantes;</p> <p>→ Direito ao Regime Jurídico Único já se incorporou ao patrimônio dos servidores, não podendo ser modificado;</p> <p>→ Proposta representa um retorno a uma situação pré CF/88, em que os inúmeros regimes tornavam inadministrável a política de RH;</p> <p>→ Regime Jurídico Único é importante para a profissionalização da Administração como um todo, propiciando estabilidade à máquina estatal e prevenindo apadrinhamentos e nepotismos.</p>

Proposição: possibilidade de adoção de requisitos de idade para admissão ao serviço público em geral (art. 6º da PEC 173/1995⁹⁵)

O relator em seu parecer posicionou-se pela sua inadmissibilidade na forma da emenda de nº 6. Isso porque o princípio da isonomia estipularia a clara vedação às discriminações por idade – assim, com a proposição propondo uma exceção a tal vedação, estaria ferindo a cláusula pétrea referente aos direitos e garantias individuais.

Em sentido semelhante ao colocado pelo relator, destaca-se a manifestação dos deputados do PT Marcelo Déda, Milton Mendes e Temer. Votam pela inadmissibilidade do dispositivo por ferir a cláusula pétrea dos direitos e garantias individuais, sob a ótica de que os direitos atingidos são os direitos sociais presentes no art. 7º da CF. Tais direitos sociais, segundo eles, são essenciais para a melhorar a situação de pessoas que estão em um contexto de desigualdade – no caso, para garantir o acesso igualitário até para aqueles de idade mais avançada.

Outras duas manifestações pela inadmissibilidade da proposta pertinentes de se pontuar, porém de maneira mais breve: a dos deputados Matheus Schmidt e Enio Bacci e a do deputado Régis de Oliveira. A primeira utiliza o art. 3º, IV da CF – objetivo fundamental da República de construir um país sem discriminação - para falar de isonomia. A segunda menciona que a jurisprudência do STF é uníssona quanto à inadmissibilidade de qualquer discriminação por conta da

⁹⁵ Art. 6º. *É acrescentada ao §2º do art. 39, da Constituição Federal, após o vocábulo "servidores", a expressão "titulares de cargos e funções públicas"; é suprimida a remissão ao inciso VI do art. 7º, assim como é acrescentada, na parte final do dispositivo, após a remissão ao inciso XXX do art. 7º, a expressão "ressalvada, neste último, a vedação ao estabelecimento de critérios de admissão por motivo de idade", passando o dispositivo a vigorar com a seguinte redação:*

"Art. 39.
(...)

§2º *Aplica-se aos servidores titulares de cargos e funções públicas o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII, e XXIII e XXX, ressalvada, neste último, a vedação ao estabelecimento de critérios de admissão por motivo de idade"*

idade, apesar de não especificar nenhum julgado ou ação, realizando tal afirmação genericamente.

Algumas manifestações de outros deputados não observam inconstitucionalidade na proposição em questão. Entre elas, tem-se a declaração de voto do deputado Almino Affonso (PSDB), que afirma seguir uma linha jurisprudencial em que se admite a fixação do limite de idade em lei se e quando for necessária frente à natureza da atividade a ser desempenhada. Nisso, considera que a proposição da PEC 173/95 vem justamente para superar tal divergência jurisprudencial, de maneira a rejeitar a emenda nº 6 sugerida pelo relator. O deputado Régis de Oliveira também utilizou argumento jurisprudencial (do STF) para legitimar sua posição, mas ambos também não mencionam nenhuma ação ou julgado em específico para embasar, de fato, suas afirmações.

Enfim, interessante também pontuar considerações acerca da manifestação do deputado Vicente Arruda (PSDB) pela admissibilidade da proposição. Comenta que a própria CF admite critério de idade para acesso a alguns cargos públicos, como por exemplo o faz para os cargos de PR (mínimo de 35 anos) e ministros do STF e STJ (mínimo de 35 anos e máximo de 65 anos, à época).

O deputado utiliza o mesmo argumento quanto ao fato de ser norma constitucional de eficácia contida que expôs anteriormente, não podendo tal tipo de norma ferir cláusula pétrea. Também pontua argumento externo ao direito, no sentido de que existem cargos cujo desempenho depende de aptidão física, a qual naturalmente se enfraquece com o avançar do tempo – assim, para esses tipos de cargos, é possível e razoável o estabelecimento de critério de idade para o seu acesso.

PROPOSIÇÃO: possibilidade de adoção de requisitos de idade para admissão ao serviço público em geral (art. 6º da PEC 173/1995)	
ARGUMENTOS PELA ADMISSIBILIDADE	ARGUMENTOS PELA INADMISSIBILIDADE

<p>→ Proposta resolve divergências de entendimentos jurisprudenciais, assentando que se admite a fixação de limite de idade <i>se e quando for necessária</i> frente à natureza da atividade a ser desempenhada;</p> <p>→ Não há vícios na proposta, tendo em vista que a própria CF/88 admite critério de idade para acesso a alguns cargos públicos (como o é para PR e ministros do STF e STJ);</p> <p>→ Trata-se de norma de eficácia contida, não podendo tal tipo de norma constitucional ferir cláusula pétrea;</p> <p>→ Existem cargos cujo desempenho depende de consistente aptidão física, sendo admissível para esses tipos de cargos o uso de critérios de idade para admissão ao cargo.</p>	<p>→ Proposta ofende a isonomia constitucional, especialmente quando essa estipula clara vedação às discriminações por idade;</p> <p>→ Proposta ofende a cláusula pétrea dos direitos e garantias individuais, pois atinge os direitos sociais presentes no art. 7º da CF ao propor exceção ao inciso XXX deste artigo;</p> <p>→ Proposta ofende o disposto no art. 5º, XIII da CF (livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão);</p> <p>→ Jurisprudência do STF é uníssona quanto à inadmissibilidade de qualquer discriminação por conta da idade.</p>
---	--

Proposição: modificações ao regime de estabilidade dos servidores públicos – “flexibilização da estabilidade do servidor público” (art. 8º da PEC 173/1995⁹⁶)

⁹⁶ Art. 8º. É alterado o art. 41, da Constituição Federal, e nele inseridos novos parágrafos e incisos, passando o artigo a ter a seguinte redação, com as renumerações necessárias:

"Art. 41 São estáveis após cinco anos de efetivo exercício. Os servidores nomeados para cargos de provimento efetivo em virtude de concurso público, só podendo ocorrer a perda de cargo:

I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado;

II - por desídia, improbidade ou qualquer outra falta grave, apurada mediante processo administrativo em que seja assegurado o contraditório e a ampla defesa;

III - por insuficiência de desempenho no exercício de suas funções, apurada mediante processo administrativo específico em que seja assegurado o contraditório e a ampla defesa;

IV - por necessidade da administração pública, visando a redução ou reestruturação de quadros, bem como a adequação destes aos limites fixados com base no art. 169, observados os critérios de desligamento estabelecidos em lei complementar.

§ 1º Ao servidor estável desligado do serviço público por força do disposto nos incisos III e IV será assegurada indenização, na forma e gradação prevista em lei.

§ 2º Quando o desligamento do servidor ocorrer com

fundamento no inciso IV, o cargo respectivo será considerado extinto, ficando vedada a criação de novo cargo para as mesmas funções durante o período de quatro anos.

§ 3º Ao servidor público estável que, em decorrência das atribuições de seu cargo efetivo, desenvolva atividades exclusivas de Estado, definidas em lei complementar, cujo exercício exija garantias especiais contra a perda do cargo, não se aplica o disposto no inciso IV.

É importante frisar, antes de tudo, que a proposição da PEC da Reforma Administrativa de 1998 relativa a mudanças no regime de estabilidade dos servidores públicos foi aquela que os deputados mais se manifestaram sobre, das mais diversas maneiras. Não só por se tratar de um tema caro e delicado aos servidores públicos como um todo, mas também pelo fato de ter sido um dos dispositivos mais extensos da PEC 173/95, no sentido de buscar modificar e adicionar vários dispositivos específicos no art. 41 da CF/88 – o que naturalmente geraria um maior número de considerações sobre e tratando de aspectos diferentes acerca do tema da estabilidade.

Nesse sentido, foi possível observar que das 19 manifestações acerca da PEC 173/95 selecionadas, em torno de 15 dessas endereçaram de alguma forma a proposição em questão. Ademais, há de se pontuar também que a proposição em questão foi a que mais foi discutida por óticas diferentes: seja por uma ótica que busca argumentar predominantemente por meio de questões jurídicas-constitucionais, seja por uma outra ótica que busca articular comentários pautando-se em argumentos externos ao direito, em especial argumentos de natureza política-institucional do regime de estabilidade.

Esclarecidos tais pontos, relembra-se que em seu parecer o relator Prisco Viana (PPR) sugeriu a emenda nº 4 (já antes exposta) para resguardar os direitos adquiridos dos servidores públicos com relação a diversos dispositivos, entre esses, este que trata das modificações no regime de estabilidade. No seu parecer, depois de ter exposto quais seriam as modificações propostas pela

§ 4º É obrigatória, antes de completado o estágio probatório, como condição para a aquisição da estabilidade, a submissão do servidor nomeado para cargo efetivo a avaliação periódica e específica de desempenho por comissão instituída para essa finalidade.

§ 5º Invalidada por sentença judicial a demissão do servidor estável, será ele reintegrado, e o eventual ocupante da vaga reconduzido ao cargo de origem, sem direito a indenização, aproveitado em outro cargo ou posto em disponibilidade, com remuneração proporcional ao tempo de serviço.

§ 6º Extinto o cargo ou declarada sua desnecessidade, e não tendo sido aplicado o disposto no inciso IV, o servidor estável ficará em disponibilidade, até seu adequado aproveitamento em outro cargo, com remuneração proporcional ao tempo de serviço."

proposição da PEC (dando especial destaque aos incisos III e IV do art. 41 propostos), esclarece o relator⁹⁷:

*Deve-se ressaltar, de imediato, que a modificação do regramento da estabilidade não poderá alcançar, na sua aplicação, os atuais servidores públicos estáveis ou em estágio probatório, que ingressaram no serviço público sob a égide de outra normatização, sob pena de lesão a direitos individuais adquiridos ou em vias de aquisição, observando-se que, como tais, os direitos condicionados não se confundem com simples expectativas de direito.⁹⁸
(Grifos presentes nos documentos)*

No geral, foi possível notar duas principais linhas de argumentação pela inconstitucionalidade: (i) a que defende necessidade de reparar o dispositivo da PEC para evitar inconstitucionalidade com relação aos direitos adquiridos e (ii) a que tratou de dispositivos específicos da proposição, opinando também pela necessidade de supressão de algumas dessas medidas – porém, não chegando a afirmar pela total inadmissibilidade do art. 8º da PEC 173/95 em seu todo.

Destaco primeiramente a declaração de voto do deputado Régis de Oliveira (PFL). Apesar de o seu voto no final acompanhar as considerações realizadas pelo relator, ainda realiza diversos comentários críticos com relação à proposta, sendo esses comentários tanto de natureza externa ao direito quanto de natureza jurídica-constitucional. Entendeu o deputado que o princípio da estabilidade por si só é positivo, por se tratar de garantia da manutenção do bom servidor contra a má administração, mas pondera que o instituto foi prejudicado por conta da chamada (por ele) “estabilidade extraordinária”, concedida nos textos constitucionais anteriores, desde 1946⁹⁹. Compreende a

⁹⁷ Importante ressaltar que o relator sugeriu outras emendas modificativas (como as de nº 7 e 9) com relação ao art. 8º da PEC 173/95 e suas modificações ao art. 41 da CF como um todo. Porém, trata-se de emendas voltadas à técnica legislativa e não saneamento de constitucionalidade – não sendo, portanto, emendas relevantes de serem pontuadas no texto como é no caso da emenda de nº 4.

⁹⁸ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Diário da Câmara. 07 fev. 97

⁹⁹ Segundo o deputado, nessa “estabilidade extraordinária”, os nomeados sem concurso, de acordo com os textos constitucionais anteriores, passaram a exercer funções de serviço público, terminando por serem alcançados pela estabilidade excepcional. Afirma que esses “entraram pela

importância da estabilidade na proteção de demissões indiscriminadas com consequentes nomeações políticas e corruptas. Pontuou que são vazias as hipóteses de perda de cargo que a PEC prevê, ao adicionar 4 incisos ao art. 41 da CF, pois já existiam à época formas de demissão do servidor estável (§1º do mesmo art. 41). A legislação da época, segundo o deputado, também já previa o desligamento ou demissão por insuficiência de desempenho.

Em seguida trata da situação daqueles que já adquiriram a estabilidade por passar pelo período de estágio probatório e daqueles que ainda venham a completar tal período (incluindo os que efetivamente estavam nessa fase de aprovação, enquanto a PEC estava sendo discutida). Para os do primeiro grupo, diz o deputado do PFL que a alteração constitucional não pode alcançá-los, pois já constituíram direito adquirido, com proteção garantida pela combinação dos arts. 5º, XXXVI e 60, §4º, IV, ambos da CF. Já os do segundo grupo, o que há é apenas expectativa de direito, não sendo constituído nenhum direito de fato, podendo assim haver a alteração constitucional de regime jurídico ou de formas de aquisição da estabilidade. É interessante pontuar que, mesmo sendo observada aderência ao entendimento do relator nesse sentido, o deputado Régis de Oliveira ainda realiza uma ressalva (fazendo menção à doutrina e jurisprudência) quanto à questão de inexistência de invocação de direito adquirido contra emenda constitucional, dizendo que há aí um labirinto argumentativo, implicando a existência de uma confusão nessa discussão¹⁰⁰.

Em sentido semelhante, Udson Bandeira (PMDB) aborda primeiro o assunto relacionado à salvaguarda dos direitos adquiridos frente às mudanças propostas, afirmando que o argumento de autoridade relacionado à jurisprudência do STF (como o fez anteriormente o deputado Almino Affonso, do PSDB, conforme relatado na seção relacionada à proposta de diversidade de

porta dos fundos do funcionalismo”, e que são eles a razão da má administração pública, não os servidores que adentraram via concurso, sendo esse tido como “a única porta democrática para ingresso no funcionalismo público”.

¹⁰⁰ Coloca o deputado da seguinte maneira: *“Poder-se-ia resumir da seguinte maneira: inexistente invocação de direito adquirido contra emenda constitucional, só que não posso alterar a Constituição naquilo que afrontar o direito adquirido. Não se consegue sair do labirinto ou da lógica da argumentação jurídica”* (CÂMARA DOS DEPUTADOS. Diário da Câmara. 07 fev. 97).

regimes jurídicos) da não possibilidade de invocar direito adquirido contra a Constituição não é válido. Esclarece que a referida jurisprudência não se refere às cláusulas pétreas da CF/88, e também não foi construída sobre a validade do atual texto constitucional. O quadro constitucional era outro, e agora com a CF/88, tendo em vista a proibição de emenda tendente a abolir direito individual (entre esses a proteção contra ofensas a direitos adquiridos), a situação é diversa.

Apesar disso, o próprio deputado se utiliza em seguida argumento com base em jurisprudência, mencionando situação em que o STF declarou a inconstitucionalidade de parte de EC (EC do IPMF – EC n. 03/1993)¹⁰¹ por ela ter violado um direito fundamental que não estava indicado expressamente como tal (princípio da anterioridade). Segundo ele, se esse princípio, que nem se encontrava inscrito de forma expressa no rol de direitos e garantias individuais fora protegido contra EC, por maior razão, o direito adquirido à estabilidade não poderia ser alterado pelo poder constituinte reformador.

Abordando agora as manifestações que opinaram pela admissibilidade e constitucionalidade da proposição em questão, destaca-se, principalmente, o voto em separado da deputada Zulaiê Cobra. Começa afirmando que a PEC não extingue o instituto da estabilidade para os servidores público. O que há é um novo condicionamento e mudanças na disciplina jurídica do instituto, com a introdução de duas novas modalidades de desligamento do servidor estável: por insuficiência de desempenho (art. 41, III) e por excesso de quadros (art. 41, IV). Apesar dessa última modalidade ser polêmica, menciona a deputada que ela vem com o objetivo (além da mera redução ou reestruturação de quadros) de criar um meio para efetivar o objetivo colocado pela Constituição referente ao limite constitucional de gasto com pessoal.

Quanto ao ponto colocado pelo relator de resguardar os direitos adquiridos dos atuais servidores, argumenta a deputada que tal noção é contraditória com a própria ideia de direito adquirido: o direito adquirido não impede a modificação

¹⁰¹ Nota-se que, aqui, faz o deputado uma referência indireta à ADI n. 939.

abstrata de institutos jurídicos, tendo em vista que consiste em garantia de permanência de situação jurídica individualizada e concreta de um certo grupo determinado de pessoas frente à alteração legislativa posterior. Há, então, contradição, pois a noção de direito adquirido supõe a mudança, a alteração normativa, justamente para se alegar o direito de permanência de certa regulação em concreto - ou seja, não há inconstitucionalidade da proposição da PEC por ofensa ao direito adquirido, já que se trata apenas de uma alteração geral e impessoal do regime da estabilidade. Ademais, finaliza fazendo referência à jurisprudência do STF elencada na manifestação do deputado Almino Affonso (PSDB).

Enfim, reserva-se agora os comentários com relação às manifestações que declararam de maneira mais expressa a *inadmissibilidade* do art. 8º da PEC 173/95 (ou seja, que argumentaram pela rejeição total da proposição, mesmo com as modificações sugeridas pelo relator). Foi possível observar que, no geral, esses tiveram uma maior presença entre as manifestações contadas, além do fato de que, nesse grupo, observou-se uma maior presença de votos com uma argumentação predominantemente externa ao direito, muitas vezes sendo mais genérico e não abordando pontos específicos da proposição em questão.

Nesse aspecto, destaca-se o voto em separado do deputado Nilson Gibson (PMN), que faz algumas considerações acerca do assunto da estabilidade do servidor público, sem especificar pontos da PEC, somente comentando sobre ela de maneira geral. Assim, menciona que há na proposta confusão entre a irresponsabilidade e impunidade do servidor com a estabilidade e critica a ideia de que o serviço público e o serviço privado podem ser regidos pelos mesmos princípios. Comenta também que o regime da estabilidade não impede que o mau servidor seja demitido e que o instituto da estabilidade é fundamental para a garantia do bom desempenho do servidor público e da independência. Assim, com a aprovação da PEC, nenhum servidor se sentiria seguro para agir de forma devida, temendo a todo momento desagradar o chefe imediato.

De forma muito semelhante segue o voto em separado do deputado Gerson Peres (PPR), comentando aspectos semelhantes quanto à importância

da estabilidade para o serviço público brasileiro. Destaco o comentário sobre a previsão, na proposição, de comissão que avaliaria demissão de servidor público por insuficiência de desempenho ou por excesso no quadro funcional. Ao seu ver, deve tal ponto ser inadmitido, pois os membros de tal comissão seriam nomeados pelo governo executivo. A organização então se orientaria por questões de ordem político-partidária, levando à demissão de servidores e nomeando aos lugares a serem preenchidos pessoas ligadas a compromissos de campanha eleitoral.

Passando então a votos que buscam argumentar pela inadmissibilidade de uma ótica mais predominantemente jurídica constitucional, pode-se destacar o voto em separado do deputado Jarbas Lima (PPR), que se baseia principalmente, nos princípios da administração pública dispostos no *caput* do art. 37 da CF. Primeiro, menciona que o princípio da impessoalidade seria afetado, pois as medidas propostas pela PEC permitiriam um direcionamento das demissões de determinados funcionários sob o suposto manto de reestruturação da administração. Posteriormente, coloca que a moralidade também restaria ofendida, porque não haveria legitimação dessas mudanças pelas casas legislativas, tidas pelo deputado como os representantes do povo.

Em seguida, tem-se a declaração de voto dos deputados do PT Marcelo Déda, Milton Mendes e Milton Temer, os quais buscam dar maior destaque (I) às novas hipóteses de demissão de servidores que seriam adicionadas (em especial aquela por necessidade da administração pública), (II) à adoção de regras diferenciadas para a manutenção da estabilidade (§3º do art. 41 sugerido) e (III) à previsão relacionada à remuneração do servidor posto em disponibilidade.

Com relação ao ponto (I), argumentam os deputados que as novas hipóteses de demissão extinguem a estabilidade, decorrente do princípio constitucional da moralidade administrativa – que é cláusula pétrea, de acordo com o art. 60, §4º, IV da CF. Quanto à medida (II), argumentam os deputados que, ao prever uma excepcionalidade aos servidores ocupantes de cargos de carreiras “exclusivas de Estado”, há uma diferenciação incompatível com o texto

constitucional, de maneira a ferir o princípio da isonomia. No que concerne ao ponto (III), apontam que os §§5º e 6º ferem o princípio da irredutibilidade salarial, considerado, ao ver dos deputados, cláusula pétrea.

PROPOSIÇÃO: modificações ao regime de estabilidade dos servidores públicos - "flexibilização da estabilidade do servidor público" (art. 8º da PEC 173/1995)		
ARGUMENTOS PELA ADMISSIBILIDADE	ARGUMENTOS PELA ADMISSÃO PARCIAL	ARGUMENTOS PELA INADMISSIBILIDADE
<p>→ Proposta <i>não extingue o instituto da estabilidade</i> – somente são instituídas mudanças em sua disciplina jurídica e de desligamento de servidores;</p> <p>→ Desligamento de servidor por excesso de quadros é um meio de efetivar o objetivo colocado pela CF de respeitar o limite constitucional com gasto de pessoal;</p> <p>→ A garantia do direito adquirido não impede a modificação geral, abstrata e impessoal de institutos jurídicos, pois ela visa a garantia da permanência de certa regulação em concreto e individualizada;</p> <p>→ Jurisprudência do STF já assentou que não há direito adquirido contra a Constituição.</p>	<p>→ Necessidade de ressalvar a situação dos atuais dos servidores, saneando o vício de inconstitucionalidade quanto aos direitos adquiridos do regime de estabilidade – especialmente para os que já completaram o período de estágio probatório anterior;</p> <p>→ Hipóteses de perda de cargo são vazias, pois à época já existiam formas de desligamento do servidor estável;</p> <p>→ A jurisprudência do STF utilizada para defender que não há direito adquirido contra a CF é anterior à CF/88, não se referindo às cláusulas pétreas do atual texto constitucional;</p> <p>→ Na ADI n. 939 o STF declarou inconstitucionalidade de parte da EC n. 03/93 por</p>	<p>→ Estabilidade é importante na prevenção de demissões indiscriminadas com consequentes nomeações políticas e corruptas (algo que ocorreria com a aprovação da PEC) – protege o bom servidor da má administração;</p> <p>→ Regime de estabilidade não impede que o servidor de má qualidade seja demitido;</p> <p>→ Comissão que avaliaria o desempenho do servidor público é inadmissível, pois os membros seriam de nomeação do governo – sendo orientados, assim, por questões político-partidárias;</p> <p>→ As medidas propostas ferem os princípios da impessoalidade e moralidade administrativa (art. 37, <i>caput</i>, CF/88) – sendo a estabilidade (direito e garantia individual) decorrente deste último;</p>

	<p>ofensa a princípio que não estava expresso no art. 5º da CF, sendo então possível invocar o direito adquirido (art. 5º, XXXVI) contra o Poder Constituinte Reformador.</p>	<p>→ Com a previsão de excepcionalidade aos servidores ocupantes de carreiras "exclusivas de Estado", ocorre ofensa à isonomia constitucional;</p> <p>→ Previsão relacionada à remuneração do servidor em disponibilidade atenta contra o princípio da irredutibilidade salarial (cláusula pétrea).</p>
--	---	---

Proposição: eliminação de exigência de aprovação legislativa para criação de empresas estatais (cisão, fusão ou incorporação no âmbito do Plano Nacional de Desestatização) e de suas subsidiárias (art. 9º da PEC 173/1995¹⁰²)

O entendimento do relator é o de que a proposição deve ser considerada inconstitucional e, portanto, inadmissível. Isso porque a eliminação de tal exigência retira o controle prévio que é próprio do Legislativo, de maneira a ferir o princípio da separação dos Poderes.

Daquelas manifestações que seguiram a linha do relator pela inadmissibilidade, trato primeiramente do voto em separado dos deputados do PDT Matheus Schmidt e Enio Bacci. Nele, o raciocínio da inconstitucionalidade quanto à separação dos Poderes (mencionando aqui o art. 2º da CF/88) pontuada pelo relator se repete – porém, interessante destacar o seguinte argumento externo ao direito exposto por parte dos deputados:

¹⁰² Art. 9º. São acrescentados ao Título das Disposições Constitucionais Gerais, após o art. 246, quatro artigos, com a seguinte redação:

"(...)

Art. 248. As exigências previstas nos incisos XIX e XX do art. 37 não se aplicam à criação de empresa pública, sociedade de economia mista e suas subsidiárias, quando decorrentes de processo de cisão, fusão ou incorporação realizada no âmbito do Programa Nacional de Desestatização."

"Art. 249. O inciso XX do art. 37 não se aplica à criação de subsidiária de empresa pública e sociedade de economia mista cuja finalidade seja o desempenho de atividades diretamente relacionadas com as atividades da empresa matriz."

Objetiva o Poder Executivo retomar ao status quo anterior à Constituição de 1988 onde o Congresso Nacional era alijado do processo de criação de subsidiárias das estatais que serviam para acomodar interesses políticos dos detentores do poder e funcionavam como verdadeiros cabides de emprego a custo do equilíbrio econômico das empresas matrizes, do Tesouro Nacional e por consequência, do povo brasileiro.¹⁰³

Outra manifestação que também vota pela inadmissibilidade da proposição em questão interessante de se pontuar é o voto em separado proferido pelo deputado Jarbas Lima (PPR). A sua fundamentação pela inconstitucionalidade da proposta, ao contrário do esperado, não se pauta pelo princípio da separação dos Poderes. Assim, o deputado aponta que haveria violação ao princípio da moralidade, na medida em que não haveria apuração legislativa da conveniência de proliferação de estatais e subsidiárias – segundo ele, prática comum no período ditatorial brasileiro. A inconstitucionalidade também está presente pelo fato de tal proposta representar um alargamento da atuação econômica direta do Estado, sendo que tal tipo de atuação deveria ser exceção, haja em vista o disposto no art. 173 da CF, em que se limita a intervenção direta do Estado na economia.

Alternativamente, há aquelas manifestações que não observam óbices quanto à constitucionalidade do dispositivo, votando por sua admissibilidade.

Primeiramente, destaca-se a declaração de voto do deputado Almino Affonso (PSDB), o qual comenta que não há tentativa de supressão de controle do legislativo e, logo, não há ofensa ao princípio da separação dos Poderes. Nesse sentido, esclarece que os arts. 248 e 249 propostos somente teriam o escopo de dinamizar e agilizar o Programa Nacional de Desestatização (com privatizações já em curso, à época), uma tentativa de agilizar as ações do governo no âmbito empresarial para torná-las mais eficientes em termos de gestão.

¹⁰³ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Diário da Câmara. 07 fev. 97

Nesse mesmo sentido argumenta a deputada Zulaiê Cobra (PSDB) em seu voto em separado. Além de se utilizar de argumento semelhante àquele colocado pelo deputado Almino Affonso, a deputada também adiciona que alterar certos casos de competências de qualquer um dos Poderes não constitui uma violação do princípio da separação dos poderes. Se o for, qualquer alteração nesse sentido, por mais simples que seja, basicamente congela a CF e torna impossível pensar em uma reforma para qualquer um dos três Poderes da República¹⁰⁴, o que é inconcebível e irrazoável.

PROPOSIÇÃO: eliminação de exigência de aprovação legislativa para criação de empresas estatais (no âmbito do Plano Nacional de Desestatização) e de suas subsidiárias (art. 9º da PEC 173/1995)	
ARGUMENTOS PELA ADMISSIBILIDADE	ARGUMENTOS PELA INADMISSIBILIDADE
<p>→ Não há tentativa de supressão do controle do Legislativo – a proposição somente teria o escopo de agilizar o Plano Nacional de Desestatização, gerando benefícios quanto à celeridade e eficiência da gestão;</p> <p>→ Alteração de certos casos de competências de qualquer um dos Poderes não constitui violação à separação dos Poderes – se o for, congela a CF e se torna impossível pensar em qualquer tipo de reforma a qualquer dos três Poderes, o que é inconcebível e irrazoável.</p>	<p>→ A proposta ofende o princípio da separação dos Poderes, pois elimina controle prévio que é próprio do Legislativo;</p> <p>→ Com a aprovação da proposição, retorna-se ao status quo pré CF/88, em que a criação sem controle de estatais servia para acomodar interesses políticos dos governantes;</p> <p>→ Ofende a proposta o princípio da moralidade administrativa;</p> <p>→ Proposta representa um alargamento da atuação econômica <i>direta</i> do Estado,</p>

¹⁰⁴ Articula a deputada que a CCJ precisa agir de cautela de maneira a não travar completamente o poder de reforma, devendo realizar uma aplicação restritiva de regras que são por natureza de exceção – como é o caso das cláusulas pétreas, que encontram expressas como limite ao poder constituinte reformador no §4º do art. 60 da CF (diferentemente do poder constituinte originário, que para ele tudo é possível no âmbito jurídico interno). Nesse sentido, as cláusulas pétreas não podem se dar ou ser aplicadas de maneira incerta ou indefinida, mas sim corresponder apenas ao núcleo essencial da CF. Ao trivializá-las, localizando-as em cada dispositivo e artigo, tem-se como consequência fechar as possibilidades de renovação do texto constitucional frente aos fatos políticos e sociais, cujas situações estão em constante mudança.

	sendo tal tipo de atuação exceção, nos termos do art. 173 da CF/88.
--	---

Proposição: fixação de remuneração do Presidente da República como teto ou limite retributivo para servidores ativos e inativos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, da administração direta e indireta de qualquer dos três Poderes (art. 9º da PEC 173/1995¹⁰⁵)

O relator pontuou que a proposição seria inadmissível porque ofenderia: (I) a forma federativa do Estado, pois fere-se a autonomia de gestão dos entes federados ao instituir teto com base na remuneração do PR a todos os servidores de qualquer ente federativo; (II) a separação dos Poderes, ao obrigar a instituição de teto com base somente em remuneração do chefe do Executivo (PR) a todos os outros Poderes, ferindo inclusive atributos privativos do CN. Por isso, é medida inconstitucional e deve ser inadmitida, sugerindo o relator, então, emenda supressiva (nº 12).

Com isso, entre aquelas manifestações que procuraram traçar considerações específicas sobre a proposição em questão, surpreende o fato de que não houve manifestações que seguiram de maneira expressa o raciocínio do relator pela inadmissibilidade da proposição. Pelo contrário, do grupo de manifestações referenciado, somente foram identificadas declarações que se colocavam contra as conclusões do relator, argumentando que não havia inconstitucionalidade na proposição e que essa deve ser tida como admissível.

¹⁰⁵ Art. 9º. São acrescentados ao Título das Disposições Constitucionais Gerais, após o art. 246, quatro artigos, com a seguinte redação:

"(...)

Art. 250. Os servidores públicos, ativos e inativos, e seus pensionistas, da União, Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta, indireta e fundacional de qualquer dos três Poderes, bem como os seus respectivos membros, não poderão receber dos cofres públicos remuneração, proventos da inatividade ou pensões superiores, a qualquer título, à remuneração fixada em espécie, para o Presidente da República, na forma do inciso VIII do art. 49."

Nesse sentido, destaca-se a declaração de voto proferida pelo deputado Jair Siqueira (PFL). Nela, argumenta o deputado, em primeiro lugar, que não se pode falar em ofensa à forma federativa do Estado no art. 250 proposto pela PEC: trata-se de medida que busca delimitar o exercício da autonomia dos entes federativos, dar novos contornos, e não o abolir. Afirma que, se nem a própria CF, por meio de instrumento legítimo que é a EC, pode expor essas regras de delimitação de autonomia, não se trata mais de uma federação de estados autônomos, mas sim uma confederação de estados soberanos. Tal norma também não teria como ponto principal abolir ou abalar a separação dos poderes. O propósito de tal medida, segundo o deputado, é de apenas corrigir as várias disparidades de vencimentos de servidores públicos dos diferentes Poderes da República, havendo a necessidade prática de se traçar limitações para evitar abusos e distorções.

Também seguindo pela admissibilidade da proposição em questão, estão os votos de Almino Affonso, Vicente Arruda e Zulaiê Cobra, todos filiados ao PSDB. Desses, entretanto, pode-se destacar o voto em separado da deputada Zulaiê Cobra. Em sua manifestação, a referida deputada buscou rebater os argumentos do relator com relação à suposta ofensa à forma federativa do Estado da seguinte maneira¹⁰⁶:

Convém frisar, no entanto, que já em 1992 houve por bem o Congresso Nacional aprovar Emenda que introduziu limites para remuneração de Deputados estaduais e de vereadores (art. 27, parágrafo 2º, art. 29, VI e VII). Referida proposta, que guarda forte semelhança com a proposição ora questionada, colheu aprovação da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação e do próprio Congresso. Vale dizer, o próprio Congresso Nacional já tomou a iniciativa de introduzir disposições no texto constitucional com o objetivo de limitar a remuneração de agentes políticos estaduais e municipais.

Esse argumento parece suficiente para demonstrar que o sistema de limites de remuneração estabelecido originariamente pela Constituição é suscetível de novas

¹⁰⁶ Nota-se que a argumentação da deputada guarda certa ressonância com o que foi dito no capítulo anterior desta monografia, com relação aos achados referentes a "Menções a questões de regimentalidade, a manifestações da CCJ ou CN como um todo".

concretizações com o objetivo de prevenir abusos e distorções.

Resulta claro, igualmente, que a explicitação de limites de remuneração não fere o princípio federativo.¹⁰⁷

Já com relação às alegações de que o art. 250 proposto pela PEC ofenderia o princípio da separação dos Poderes, comenta a deputada que a proposta em questão está em consonância com dispositivo originário da CF, qual seja, o inciso XII do art. 37, cujo conteúdo dispõe sobre a não possibilidade de vencimentos dos cargos do Legislativo e do Judiciário superarem os pagos ao Executivo. Ademais, também coloca a deputada que o PR não é só o Presidente do Poder Executivo: é ele, também, o Chefe do Estado Brasileiro (e por isso seria coerente eleger sua remuneração como limite do teto), não sendo então razoável afirmar (como feito pelo relator) que se trata de subordinação a “simples titular” de cargo do Executivo.

PROPOSIÇÃO: fixação de remuneração do Presidente da República como teto ou limite retributivo para servidores ativos e inativos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, da administração direta e indireta de qualquer dos três Poderes (art. 9º da PEC 173/1995)	
ARGUMENTOS PELA ADMISSIBILIDADE	ARGUMENTOS PELA INADMISSIBILIDADE
<p>→ Não se pode falar de ofensa à forma federativa, pois trata-se de medida que busca delimitar o exercício de autonomia dos entes federativos, e não abolir. Se nem a própria CF pode modificar tais delimitações, consiste tal modelo em um modelo de confederação de Estados Soberanos, e não de Federação;</p> <p>→ Não há ofensa à separação dos poderes, pois a proposta busca apenas corrigir as várias disparidades</p>	<p>→ Proposta ofende a forma federativa do Estado, pois fere a autonomia de gestão dos entes federados ao instituir teto remuneratório a todos os servidores de todos os entes federativos;</p> <p>→ Ofende o princípio da separação dos Poderes no momento em que obriga a instituição do teto com base somente na remuneração do chefe do Executivo, ferindo atributos privativos do CN.</p>

¹⁰⁷ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Diário da Câmara. 07 fev. 97.

retributivas entre os servidores dos três Poderes;

→ Em 1992 foi aprovada EC pela CCJ e pelo CN que introduziu limites para a remuneração de deputados estaduais e vereadores (art. 27, §2º + art. 29, VI e VII da CF), sendo os limites remuneratórios suscetíveis de modificação sem ferir o princípio federativo;

→ Proposta não fere a separação dos Poderes, pois possui consonância com o art. 37, XII da CF/88;

→ Escolha de remuneração do PR como teto é legítima, pois ele não só é Presidente do Poder Executivo, é também Chefe do Estado Brasileiro.

Proposição: previsão de que os processos seletivos públicos poderão ser de provas, de títulos ou de provas e títulos, até promulgação de lei própria (art. 10 da PEC 173/1995¹⁰⁸)

Antes de tudo, é preciso esclarecer a relação que esta proposição possui com outra proposição da PEC da Reforma Administrativa de 1998: o art. 2º dessa PEC¹⁰⁹, o qual dá nova redação ao inciso II do art. 37 da CF/88. Nele, realiza-se

¹⁰⁸ Art. 10. Ficam acrescentados ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, após o art. 73, dois artigos, com a seguinte redação:

"Art. 74. Na ausência de norma legal específica, até que seja promulgada a lei a que se refere o inciso II do art. 37, os processos seletivos públicos poderão ser de provas, de títulos ou de provas e títulos, aplicando-se, no que couber, as regras de procedimento dos concursos públicos."

¹⁰⁹ "Art 2º. É dada nova redação ao inciso 11 do art. 37, da Constituição Federal, nos seguintes termos:

Art. 37
II – a investidura em cargo público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos e a admissão em emprego público depende da aprovação em processo seletivo público, regulado em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração"

mudança de maneira a permitir que haja a introdução do processo seletivo público, a ser regulado em lei, nos casos de admissão em empregos públicos¹¹⁰.

Assim, como o próprio dispositivo coloca, enquanto não é regulada a lei relativa ao processo seletivo público, tal atividade se dá com vista ao art. 74 do ADCT proposto pela PEC. Lembro que o relator entendeu que o art. 74 do ADCT, no momento em que permite a admissão por processo seletivo público só por meio de títulos¹¹¹, viola os princípios da moralidade e impessoalidade administrativa – contendo, então, vício de inconstitucionalidade. Por isso, sugere emenda (nº 13) para sanear tal vício, retirando a referência ao processo seletivo de títulos.

Diante disso, dentre as manifestações que também opinaram pela inadmissibilidade da proposição é interessante destacar a declaração de voto de Marcelo Déda, Milton Mendes e Milton Temer, todos do PT. Isso porque argumentam que a possibilidade de seleção só por títulos atinge direito individual, que, nas palavras dos deputados, "*é o de acesso aos cargos públicos de forma a que sejam atendidos os princípios da legalidade, impessoalidade e publicidade*"¹¹² – ou seja, há uma relação direta entre os princípios presente no *caput* do art. 37 e o direito de acesso aos cargos públicos. O modelo de seleção, por seu alto subjetivismo, prejudicaria a democratização do acesso aos cargos

¹¹⁰ Esclarece-se que não foi uma proposição pautada no texto tendo em vista que (I) não foi um ponto particularmente muito comentado pelo relator, especialmente em termos quanto à discussão de constitucionalidade, em que não se viu óbices; e (II) foi uma proposição poucas vezes questionada ao longo das manifestações, especialmente em comparação com aquelas que estão pautadas no texto de "Análises das manifestações".

¹¹¹ Relevante pontuar que o relator buscou melhor fundamentar suas considerações acerca do concurso só de títulos através de citação doutrinária de Palhares Moreira Reis, sendo este o seguinte ("Direito e Justiça", suplemento do "Correio Braziliense", 01.08.94, p. 06): "*O concurso público preconizado pela Carta Maior poderá ser apenas de provas, ou de provas e títulos. A natureza do processo seletivo público dependerá das necessidades relativas a cada categoria funcional, levando-se em conta as aptidões requeridas ao futuro ocupante do cargo. Hoje, no entanto, não existe mais a figura do concurso público apenas de títulos, ou seja, com base em análise de currículo, cartas de recomendação ou similares. O concurso interno, apenas de títulos, não é porta para admissão de servidor, mas apenas se destina à melhoria funcional pelos procedimentos de investidura derivada. Ou seja, é procedimento interno, reservado apenas aos já servidores, e não pode ser confundido com o concurso público, aberto a tantos quantos preenchem os requisitos estabelecidos no edital e na lei, rigorosamente de acordo com os preceitos das Constituições federal ou estaduais.*" (CÂMARA DOS DEPUTADOS. Diário da Câmara. 07 fev. 97).

¹¹² CÂMARA DOS DEPUTADOS. Diário da Câmara. 07 fev. 97.

públicos em geral bem como o compromisso de transparência e igualdade na seleção¹¹³.

No mesmo sentido, tem-se o voto em separado dos deputados do PDT Matheus Schmidt e Enio Bacci. Comentam que essa proposição da PEC infringe o princípio da impessoalidade presente no *caput* do art. 37 da CF. O princípio da impessoalidade seria aquele que "*estabelece que as atuações administrativas se destinam a fins públicos e coletivos e não a beneficiarem pessoas em particular*"¹¹⁴. Assim, pontuam que o concurso público (por provas) é justamente o instrumento que garante a seleção por mérito pessoal – por conseguinte, com sua supressão e com a possibilidade de se realizar a seleção por meio só de títulos constitui-se um claro prejuízo ao princípio da impessoalidade¹¹⁵.

Dos (poucos) votos que, por outro lado, opinaram pela admissibilidade do dispositivo sugerido, destaca-se a declaração em separado do deputado Almino Affonso (PSBD). Ao seu ver, não há ofensa à moralidade e impessoalidade, pois: (I) ingresso em emprego público (regido pela CLT) não se deve operar da mesma maneira que o provimento de cargos efetivos públicos; e (II) seleção só de títulos se revela adequada para o preenchimento de empregos públicos altamente qualificados, em que experiência documentalmente comprovada é fator determinante para a seleção.

PROPOSIÇÃO: previsão de que os processos seletivos públicos poderão ser de provas, de títulos ou de provas e títulos, até promulgação de lei própria (art. 10 da PEC 173/1995)	
ARGUMENTOS PELA ADMISSIBILIDADE	ARGUMENTOS PELA INADMISSIBILIDADE

¹¹³ Ressalva-se que concordam os deputados com a emenda saneadora nº 13 do relator, que altera o art. 74 do ADCT de maneira a colocar que deverão ser adotadas as regras de procedimentos dos concursos públicos. Porém, vão além: ao seu ver, da maneira como está o inciso II do art. 37 da CF sugerido pela PEC, poderia haver dúvida quanto à possibilidade de abertura de processo só por títulos, sugerindo então emenda modificativa para que fique expressa no inciso a possibilidade de seleção somente por provas ou provas e títulos.

¹¹⁴ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Diário da Câmara. 07 fev. 97.

¹¹⁵ Especifica-se que os deputados também criticaram a proposta que modifica o inciso II do art. 37 no mesmo sentido, porém dando mais ênfase àquela relacionada ao art. 74 do ADCT.

<p>→ Não há ofensa à impessoalidade e moralidade, pois o ingresso em emprego público não deve se operar da mesma maneira que se dá o ingresso em cargos públicos;</p> <p>→ Seleção só por títulos é adequada para o preenchimento de empregos públicos altamente qualificados, em que experiência documentalmente comprovada é fator determinante.</p>	<p>→ Processo seletivo só por títulos ofende os princípios da moralidade e impessoalidade administrativa;</p> <p>→ Possibilidade de seleção só por títulos atinge o direito individual de acesso aos cargos públicos de maneira legal, impessoal e pública (ou seja, conforme os princípios dispostos no art. 37, <i>caput</i>, CF);</p> <p>→ Trata-se de modelo com alto subjetivismo, que prejudicaria a democratização de acesso a cargos públicos;</p> <p>→ O concurso público com provas é justamente o instrumento que garante a seleção por mérito impessoal – assim, uma exceção àquele feriria o princípio da impessoalidade administrativa.</p>
--	---

A abordagem acerca do juízo de admissibilidade e do juízo de mérito nas manifestações da PEC 173/1995

Esta seção será dedicada à apresentação de algumas observações de como a questão do juízo de admissibilidade e do juízo de mérito foram abordadas nos documentos selecionados.

Assim, antes de tudo, importante revelar que esse ponto consiste em uma determinação regimental do RICD, mais especificamente, nos arts. 32, IV, “b” e 202, *caput* e §2º, *in verbis*:

Art. 32. São as seguintes as Comissões Permanentes e respectivos campos temáticos ou áreas de atividade:

(...)

IV - Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania:

(...)

b) admissibilidade de proposta de emenda à Constituição;

*Art. 202. A proposta de emenda à Constituição será despachada pelo Presidente da Câmara à **Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que se pronunciará sobre sua admissibilidade**, no prazo de cinco sessões, devolvendo-a à Mesa com o respectivo parecer.*

(...)

*§2º **Admitida a proposta, o Presidente designará Comissão Especial para o exame do mérito da proposição**, a qual terá o prazo de quarenta sessões, a partir de sua constituição para proferir parecer.*

(Grifou-se)

Apesar da presença de tal determinação regimental, não há maiores detalhamentos no RICD sobre o que significa cada um desses tipos de exame, sendo esses dois os dispositivos que normalmente são citados pelos deputados quando procuram fazer menção ao exame de admissibilidade e ao exame de mérito. Algumas declarações e manifestações se mostraram conflitantes com relação a isso.

Notou-se que das 18 manifestações contadas, 12 delas endereçaram tal questão de alguma forma – ainda que superficial ou indicativamente, enquanto as outras 6 não buscaram realizar qualquer espécie de comentário sobre análise de mérito e/ou admissibilidade.

O passo seguinte é analisar como essa questão regimental foi endereçada nas manifestações. É possível organizar os comentários feitos pelos deputados em 3 formas diferentes:

- (I) Comentários que buscam definir, diferenciar ou criticar os juízos de admissibilidade e de mérito;
- (II) Comentários que buscam utilizar tal questão regimental como argumento contra emendas de técnica legislativa sugeridas pelo relator;
- (III) Comentários que buscam utilizar tal questão regimental como argumento contra emendas saneadoras de inconstitucionalidade sugeridas pelo relator.

Com relação à primeira forma (I), pontua-se que foram observadas diversas maneiras de abordagem conceitual de tais juízos. Mostraram-se presentes desde aquelas considerações brevíssimas que ressalvam que a CCJ não deve abordar determinadas matérias, até aquelas mais elaboradas e que especificamente buscam definir os papéis de cada um dos tipos de juízos.

Importante destacar como o deputado relator Prisco Viana (PPR) buscou abordar tal questão, haja em vista que o parecer proferido foi um dos aspectos mais comentados nas manifestações. Assim, conforme fora pontuado no começo deste subcapítulo, é possível notar que em diversos momentos o relator menciona que o papel da CCJ é o de se pronunciar sobre a admissibilidade da PEC em sua constitucionalidade, também mencionando o papel da Comissão Especial e a sua competência. Entretanto, foram observadas algumas situações em que o relator busca elaborar e sugerir de forma específica quais são as problemáticas que serão enfrentadas e as emendas que a Comissão Especial deverá realizar quando a PEC 173/95 chegar a tal etapa do processo legislativo.

Quanto às menções por parte do relator com relação a cada um dos juízos, pode-se observar os seguintes trechos de seu parecer:

*Segundo a disciplina regimental, expressa no Capítulo I do Título VI do RICD, a matéria vem a esta Comissão para pronunciar-se sobre a sua admissibilidade, na qual se compreende o exame, **com eficácia terminativa**, dos aspectos de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa, conforme explicita o inciso III do ar. 53, combinadamente com o inciso I do art. 54, ambos da Lei Interna.*

(...)

Nem é nosso propósito formular juízo sobre a validade ou correção dos pressupostos nos quais se inspiram cada uma das medidas e providências desenhadas para a nova arquitetura estrutural e jurídico-institucional projetada para a Administração Pública brasileira, através da série de alterações pretendidas ao texto da Constituição.

*Também não se expõem ao crivo deste colegiado os resultados que se pretendem alcançar por intermédio das mudanças em pauta (...)¹¹⁶
(Grifo presente no documento)*

Ao mesmo tempo, como foi colocado, também destaca-se os trechos em que o relator busca fazer alguns apontamentos sobre quais problemas a Comissão Especial deverá tratar e a sugestão de como tratá-los:

A tanto, dependendo do que, sobre o tema, deliberar a Comissão Especial, deverá esta oferecer emenda conseqüente, destinada a conciliar os vários preceitos atingidos pelo novo "caput" do art. 39, a fim de que fique explícito o exato alcance da norma em face da diversidade de regimes jurídicos que passariam a coexistir sob seu império.

(...)

*Em suma, a "alavancagem" de seriedade e moralidade buscada através dos dois mecanismos certamente estará condenada a prematuro descrédito. A viabilidade do instituto e a suficiência dos meios em que se apóia, **estarão, no entanto, na ordem de preocupações da Comissão de mérito.***

(...)

***Outra ordem de problemas a ser enfrentada pela Comissão Especial consiste na ressalva feita pelo § 3º do art. 41 , para as carreiras típicas de Estados, que, nos termos propostos, apresenta-se paradoxal (...).¹¹⁷
(Grifou-se)***

É interessante observar esse achado sob duas perspectivas: o relator poderia estar (1) abordando o mérito de forma indireta, tendo em vista que realiza considerações e sugestões de matérias que reconhece como de

¹¹⁶ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Diário da Câmara. 07 fev. 97.

¹¹⁷ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Diário da Câmara. 07 fev. 97.

competência da Comissão Especial; (2) adiantando alguns pontos para facilitar os trabalhos da Comissão Especial, que atua logo após a avaliação da CCJ.¹¹⁸

A deputada Zulaiê Cobra (PSDB) também menciona que o juízo de admissibilidade da CCJ de PECs não deve invadir o mérito, fazer julgamento sobre a necessidade ou conveniências das propostas ou tratar de questões externas daquelas referentes às de constitucionalidade. Em seguida, aprofunda ainda mais suas considerações referente ao juízo de admissibilidade da CCJ, como se pode observar a seguir:

*O exame da **admissibilidade jurídica da proposta deve cercar-se, pois, de cuidados para que não se caia no subjetivismo** e não engesse a Constituição em excesso, transformando a **exceção** da cláusula pétrea em **regra**, retirando da Constituição algo que lhe é fundamental: a sintonia com a sociedade em seu movimento incessante na história. **Nós, membros dessa Comissão, ao afirmarmos a admissibilidade jurídica da proposta, não afirmamos ao mesmo tempo concordância com todas as soluções políticas e administrativas contidas na proposta**, pois nossa missão aqui não é indagar do mérito da medida, nem tampouco se tal ou qual medida deve ser adotada na lei ou na Constituição, **mas apenas saber se a proposta pode continuar a ser discutida nesta Casa Popular, se pode ser admitida à discussão ou se viola com grande evidência os limites materiais do poder de reforma e deve ser liminarmente rejeitada.**¹¹⁹
(Grifou-se)*

Diante de tal manifestação, pode-se em seguida destacar também como na declaração de voto do deputado Régis de Oliveira (PFL) são realizadas

¹¹⁸ Essa mesma prática de sugerir pontos a serem enfrentados ou discutidos pela Comissão Especial também está presente nas outras manifestações dos deputados. Como, por exemplo, ocorre na declaração de voto dos deputados do PT Marcelo Déda, Milton Mendes e Milton Temer: entendem os deputados como admissível a proposição que adiciona o art. 250 à CF, referente ao teto remunerativo com base na remuneração do PR, porém enfatizam de maneira expressa que a verdadeira relevância dessa questão será tratada na Comissão Especial (ou seja, afirmam, de forma implícita, que se trata de juízo de mérito o problema a seguir), a de que o atual limite (da época) não clarifica o suficiente quais as parcelas a serem consideradas para a fixação do limite (o valor de fato), bem como a sua forma de apuração.

¹¹⁹ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Diário da Câmara. 07 fev. 97.

considerações mais práticas sobre a questão regimental posta, mas que guardam ressonância com o trecho do voto da Zulaiê Cobra antes destacado. Mais especificamente com relação à parte em que se afirma que confirmar a admissibilidade da proposta é diferente de concordar com ela – pois está se avaliando a admissibilidade em termos de constitucionalidade, apenas.

No caso da manifestação do deputado, ao seu ver, várias das medidas propostas pela PEC 173/95 são inúteis ou vazias pelo fato do texto constitucional já expressarem elas de uma maneira ou de outra, ou por se tratar de questão de opção política. Entretanto, não as caracteriza como inconstitucionais, e, assim, não vota pela inadmissibilidade delas – isso porque, nas palavras do deputado, esse tipo de apreciação, que envolve mais um juízo de opção e conveniência política, é de competência da Comissão Especial.

Enfim, a última manifestação a ser aqui destacada é o voto em separado proferido pelo deputado Gerson Peres (PPR), a qual se mostrou surpreendente. Não porque este voto buscou definir de alguma maneira especial a questão regimental envolvida – pelo contrário: na conclusão de seu voto, quando o deputado diz que sugerirá emenda que também apresentará na chamada “Comissão de Mérito” (fazendo referência à Comissão Especial), *condena de maneira expressa a determinação regimental de admissibilidade*. Observa-se o seguinte trecho do voto em separado:

*Concluo, Senhor Presidente, acompanhando , em parte, o parecer do eminente colega Prisco Viana , inserindo uma emenda, que apresentarei, também na oportunidade, na Comissão de mérito, **para satisfazer essa esdrúxula determinação regimental da admissibilidade**. Com o conteúdo da mesma, pretendemos flexibilizar a estabilidade com a criação do Fundo de Garantia do Servidor Público , mediante limitações constitucionais que irão nortear a elaboração da lei que regulamentará essa seguridade complementar.¹²⁰
(Grifou-se)*

¹²⁰ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Diário da Câmara. 07 fev. 97.

Com isso, é possível afirmar que essa determinação regimental do RICD relacionada ao exame de admissibilidade da CCJ e ao exame de mérito da Comissão Especial não é vista de forma positiva por todos os deputados.

Em seguida, expõe-se, em relação à forma (II) anteriormente pontuada, os comentários que buscam utilizar tal questão regimental como argumento contra emendas de técnica legislativa sugeridas pelo relator.

Nesse sentido, o principal deputado que se debruçou sobre tal forma foi o deputado Almino Affonso (PSDB) em sua declaração de voto. Quando ele aborda as emendas de técnica legislativa sugeridas pelo relator, argumenta pela rejeição de diversas dessas pelo fato de que o relator teria realizado análise de mérito – apreciação esta que cabe à Comissão Especial, não à CCJ. Ao total, foram 8 emendas de técnica legislativa sugeridas pelo relator: o deputado Almino Affonso concorda com 2 delas e rejeita 6, por ter invadido discussão de mérito.

Poderia haver uma confusão, na prática, entre manifestações quanto à técnica legislativa (algo que cabe à CCJ realizar, nos termos do art. 32, IV, “a” do RICD) e manifestações quanto ao juízo de mérito. O próprio deputado Almino Affonso, em determinada passagem, busca pontuar breves exemplos da fala do relator que seriam de técnica legislativa e exemplos em que haveria juízo de mérito, conforme se observa a seguir:

Mais uma vez, não nos parece uma questão de técnica legislativa, e sim de mérito. Em assuntos sensíveis como esse, recomenda-se o instrumento proposto, ou seja, lei complementar.¹²¹
(Grifou-se)

Outras manifestações em que isso pode ser observado são as do deputado Jair Siqueira (PFL) e a da deputada Zulaiê Cobra. Nas manifestações de ambos se notou uma argumentação semelhante para a rejeição de diversas emendas de técnica legislativa do relator: da maneira como o relator sugeriu essas

¹²¹ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Diário da Câmara. 07 fev. 97.

ocorreu invasão de mérito, tendo em vista que a justificativa dada foi a de desnecessidade de constitucionalizar algumas das medidas da PEC (pois a natureza dessas medidas supostamente seriam infraconstitucionais). Ou seja: ambos associam que rejeitar determinado ponto da PEC por “desnecessidade de constitucionalização” não é sanear problemas de técnica legislativa, mas sim oferecer juízo de mérito.

Quanto a isso, exemplifica-se tal situação a partir de tal trecho da Declaração de Voto do deputado Jair Siqueira:

*Assim, parece-nos que **a opção por incluir determinado preceito ou norma no texto constitucional é, de fato, opção de mérito do legislador constituinte, seja ele originário ou derivado, fugindo à competência desta Comissão de Constituição e Justiça o exame de sua conveniência e oportunidade.***¹²²
(Grifou-se)

Por fim, tem-se os comentários sobre as manifestações na forma (III) inicialmente destacada, em que a questão regimental posta foi utilizada como argumento contra emendas saneadoras de inconstitucionalidade sugeridas pelo relator. Assim, as emendas à PEC que mais foram questionadas por meio de tal argumento foram as de nº 13, nº11 e nº 4, sendo esta última a emenda que mais recebeu críticas nesse sentido.

No caso da emenda de nº 11 (suprime a desnecessidade de aprovação legislativa para criação de estatais e subsidiárias), o questionamento veio do deputado Almino Affonso em sua declaração de voto. Entretanto, o deputado somente acusa o relator de ter invadido o mérito nessas matérias, sem buscar justificar muito por que ou como isso ocorreu.

Já no caso da emenda nº 4 (garantia que a situação dos atuais servidores não seria afetada por uma série de dispositivos da PEC, com maior destaque às mudanças no regime de estabilidade), os questionamentos são de parte dos deputados Jair Siqueira, Vicente Arruda (PSDB) e Zulaiê Cobra. Nota-se que a

¹²² CÂMARA DOS DEPUTADOS. Diário da Câmara. 07 fev. 97.

argumentação dos três para criticar a emenda nº 4 do relator é semelhante: teria o relator realizado exame de mérito com tal emenda pelo fato de que a emenda limitaria o campo de incidência e de eficácia da norma constitucional (especificando o universo de servidores que seriam afetados pela PEC).

A manifestação anômala do deputado Roberto Magalhães

Como fora brevemente pontuado no capítulo passado, a declaração de voto proferida pelo deputado Roberto Magalhães (PFL) se demonstrou anômala e absolutamente excepcional em comparação com todas as outras manifestações: foi o único deputado que decidiu pela abstenção do voto. Trata-se de situação que não era esperada no que concerne à votação quanto admissibilidade ou não da PEC 173/1995.

Por conta de sua anormalidade e tamanho reduzido, reproduz-se, em seguida, trecho da manifestação do deputado em questão: "*Considerando, finalmente, que não cabe nesta CCJR votar-se matéria constitucional sob critérios de mérito, decido abster-me de votar a presente emenda*"¹²³.

Não se trata, aqui, de tentar se buscar os porquês de isso ter acontecido. É importante, entretanto, registrá-lo e expô-lo neste subcapítulo que trata qualitativamente das manifestações acerca da PEC da Reforma Administrativa de 1998.

Apesar disso, ao que parece do que consta da manifestação, entendo que o deputado decidiu por se abster da votação por dois possíveis motivos: (I) a aprovação das emendas sugeridas pelo relator Prisco Viana inviabilizariam a concretização de um acordo que estava sendo realizado pelos deputados nos bastidores do processo (o que demonstra uma possível influência dos acordos entre políticos na CCJ); (II) a votação da PEC 173/1995 seria um voto que se basearia no mérito para analisar a sua constitucionalidade, algo que não está na alçada da CCJ.

¹²³ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Diário da Câmara. 07 fev. 97.

7.1.3. Parecer da Comissão

Após todas essas considerações acerca das manifestações apresentadas pelos deputados com relação à admissibilidade da PEC 173/1995, o Parecer da Comissão com relação à PEC em questão, proferido no dia 31/10/1995, foi pela admissibilidade da PEC, com emendas, nos termos do parecer do relator

De todas as proposições antes discutidas em que o relator sugeriu emenda para sanear suposta inconstitucionalidade presente, a sua argumentação prevaleceu concretamente somente nas seguintes:

- (I) Art. 3º da PEC 173/1995 – proposição referente à reserva de parcela de vagas nos concursos e processos seletivos públicos aos servidores ocupantes de cargos efetivos ou de empregos no serviço público;
- (II) Art. 6º da PEC 173/1995 – proposição referente à possibilidade de adoção de requisitos de idade para admissão ao serviço público em geral;
- (III) Parte do art. 9º da PEC 173/1995 – proposição referente à eliminação de exigência de aprovação legislativa para criação de empresas estatais (cisão, fusão ou incorporação no âmbito do Plano Nacional de Desestatização) e de suas subsidiárias;
- (IV) Art. 10 da PEC 173/1995 – proposição referente à previsão de que os processos seletivos públicos poderão ser de provas, de títulos ou de provas e títulos, até promulgação de lei própria.

7.2. Caso PEC 40/2003 (Reforma da Previdência 2003)

7.2.1. Breve contextualização da PEC 40/2003

A Proposta de Emenda à Constituição nº 40¹²⁴ foi apresentada no dia 30 de abril de 2003, por autoria do Poder executivo, que à época quem ocupava o cargo de Presidente da República era Luiz Inácio Lula da Silva (PT). Acompanha o documento da PEC a Exposição de Motivos Ministerial nº 29, assinadas por dois dos ministros de Estado (o da Previdência Social e o da Casa Civil).

A PEC foi recebida na CCJC no dia 06/05/2003, tendo sua análise de admissibilidade finalizada no dia 05/06/2003, data em que o Parecer da Comissão foi encaminhado à publicação. Posteriormente, após o trâmite integral do processo legislativo, a PEC veio a ser transformada na Emenda Constitucional nº 41¹²⁵ no dia 19/12/2003.

Quanto ao conteúdo presente da PEC, destaca-se o que coloca a sua Ementa: *“Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 142 e 149 da Constituição Federal, o art. 8º da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências”*.

Trata-se de uma Reforma do Sistema de Previdência Social, porém com um foco específico relevante para o recorte da pesquisa: o maior objetivo é buscar promover mudanças no regime previdenciário dos servidores públicos, o chamado RRPS. Não busca modificar de forma significativa as regras referentes ao regime previdenciário dos trabalhadores celetistas como um todo, o chamado RGPS.

7.2.2. Análise das manifestações

Primordialmente, abordo o parecer proferido pelo deputado Maurício Rands (PT), designado como relator da PEC 40/2003, enquanto essa tramitava na CCJ para a sua análise de admissibilidade. O parecer concluiu pela admissibilidade da PEC 40/2003, com a sugestão de duas emendas saneadoras

¹²⁴ *Link* para a visualização do texto original da PEC: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=129815&filename=PEC+40/2003

¹²⁵ Vide: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm

para, segundo o deputado, escoimar de qualquer dúvida quanto à constitucionalidade da proposta legislativa em questão.

O relator divide o seu voto em 8 partes, relacionados aos temas que serão tratados: 1. "*Pressupostos e Limites do Juízo de Admissibilidade*"; 2. "*A Contribuição Social dos Servidores Inativos: art. 5º da PEC*"; 3. "*A Definição do Subsídio do Ministro do Supremo como Limite Máximo da Remuneração no Setor Público*"; 4. "*O Sub-teto e o Argumento do Ofensa à Separação dos Poderes*"; 5. "*A Tributação dos Servidores dos Estados e Municípios*"; 6. "*Admissibilidade dos Demais Dispositivos*"; 7. "*Emendas*"; 8. "*Conclusão*".

Após estabelecer alguns crivos iniciais relacionados ao juízo de admissibilidade (que serão abordados posteriormente), controle de constitucionalidade e à checagem de alguns dos aspectos formais de constitucionalidade da PEC, o relator passa para a análise das proposições da PEC 40/2003 concretamente. Além de comentar sobre a PEC em si, irá expressamente enfrentar os argumentos que questionam sua constitucionalidade.

Aborda, então, o art. 5º da PEC, que estende aos servidores aposentados e pensionistas a obrigação de pagamento de contribuição social para o custeio do regime previdenciário próprio dos servidores públicos. Segundo o relator, muitos criticam a proposta pois haveria violação do direito adquirido dos servidores aposentados, na medida em que o direito à aposentadoria de tais servidores já teria ingressado em seus patrimônios da maneira como era regido anteriormente, sem a previsão de contribuição. Com isso, haveria violação dos direitos e garantias individuais, protegidos no art. 60, §4º, IV da CF, sendo, então, inconstitucional.

O deputado aponta que existem duas correntes quanto à possibilidade ou não de invocação de direito adquirido contra emendas constitucionais. Uma diz que a proteção ao direito adquirido, consagrado no art. 5º, XXXVI da CF, é direito individual e que pode ser invocado tanto contra o legislador infraconstitucional quanto contra o poder constituinte derivado ou reformador – o termo "lei" do dispositivo do art. 5º mencionado teria, então, um sentido lato. A outra corrente

afirma, ao contrário, que emendas constitucionais podem, sim, atingir o direito adquirido de pessoas caso seja necessário, de maneira a refletir a evolução política, social e econômica no texto constitucional por meio do poder de reforma – nisso, o termo “lei” do dispositivo antes mencionado teria um sentido mais estrito, referindo-se ao legislador infraconstitucional somente e não abrangendo o poder constituinte derivado. O relator diz concordar com a segunda corrente, citando inclusive doutrinas nesse sentido. Esclarece que o que é vedado ao poder constituinte derivado é a eliminação mais direta de norma ensejadora de garantia individual fundamental.

Porém, ao seguir com o seu raciocínio, o deputado relator afirma que mesmo assumindo como verdadeira a primeira corrente mencionada, a questão relevante é a de entender se existe um direito adquirido dos servidores aposentados à imunidade da contribuição social. Argumenta que, mesmo admitindo-se que o modelo da CF/88 preveja a imunidade de contribuição dos servidores aposentados, uma emenda constitucional só não poderia mudar isso caso esse regime de imunidade fosse considerado um direito fundamental, uma cláusula pétrea, algo que, segundo o deputado, “(...) *ninguém em sã consciência sustenta*”¹²⁶.

Destacou, segundo ele, o princípio de que inexistente adquirido a regime jurídico, de aplicação consolidada do STF – para fundamentar, citou trechos de votos do Min. Sepúlveda Pertence nos REs nº 185.966-1¹²⁷ e nº 226.473-SC. Ainda quanto ao STF, o relator fez uma ressalva quanto ao julgamento da corte na ADI n. 2.010 - MC/DF: o julgamento foi pela inconstitucionalidade da tributação de servidores inativos pelo fato de o modelo constitucional à época não estabelecer as bases para que tal tipo de lei fosse criada. Porém, afirmou que “*Não deixou de reconhecer o STF naquela ocasião, todavia, que uma nova*

¹²⁶ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Diário da Câmara. 07 jun. 03.

¹²⁷ Trecho mencionado: “*Vencimentos. Reajuste. Direito Adquirido. Inexistência. Segundo a jurisprudência do STF – que reduz a questão à inexistência de direito adquirido a regime jurídico - , as leis ainda quando posteriores à norma constitucional de sua irredutibilidade, que modificam sistemática de reajuste de vencimentos ou proventos, são aplicáveis desde o início de sua vigência. Ressalva do entendimento do relator, expresso no julgado do MS 21.216 (Galloti, RTJ 134.1.111). (RE 185-966-1, Rel. Min. Sepúlveda Pertence)*” (grifos presentes nos documento).

*matriz constitucional pode colocar o problema em novas bases*¹²⁸, justamente porque reconheceu que a contribuição tem natureza tributária.

Em seguida, aborda o art. 1º (parte que modifica o art. 37, XI, da CF) e o art. 10º da PEC 40/03, que estipulam o estabelecimento de um teto remuneratório no Setor Público, sendo tal valor o subsídio¹²⁹ de ministro do STF, e também a possibilidade de subtetos para os servidores dos Estados (e DF) e Municípios, sendo o valor desses, respectivamente, o subsídio do Governador e o do Prefeito.

O relator, apesar de indicar que a proposta poderia servir para concretizar limites previstos na CF, aponta críticas. Mais especificamente com relação aos subtetos para Estados e Municípios: com a limitação de remuneração sendo a remuneração do Chefe do Poder Executivo (seja Governador ou Prefeito), haveria então uma sujeição dos Poderes Judiciário e Legislativo à vontade do Poder Executivo. Ocorreria, então, uma violação à separação dos Poderes, o que por sua vez infringiria cláusula pétrea presente no art. 60, §4º, III da CF. Com o valor de subsídio dos Governadores não sendo o mesmo de um cargo de carreira¹³⁰, haveria mais ilegitimidade ainda.

Diante dessas ressalvas, concorda o relator que tais problemas quanto à separação de Poderes estão presentes na proposta, de maneira a sugerir emenda saneadora de nº 2 para adequação de constitucionalidade do inciso XI do art. 37 e do art. 10º da PEC. Diz que, por meio da emenda, o limite do subteto para Estados e Municípios fica estabelecido para cada um dos três Poderes. Ou seja, para o Executivo, o subsídio do Governador; para o Legislativo, o subsídio do Deputado Estadual; para o Judiciário, o subsídio dos Desembargadores do TJ,

¹²⁸ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Diário da Câmara. 07 jun. 03.

¹²⁹ Importa contextualizar acerca do conceito de "subsídio". Trata-se de conceito introduzido pela EC 19/1998, devendo ser aplicado aos membros de Poder, detentores de mandato eletivo, aos ministros de Estado, aos secretários estaduais e municipais. Trata-se de parcela única de remuneração dos ocupantes desses cargos, sendo vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória.

¹³⁰ Menciona que foi opinião pontuada por Luís Roberto Barroso e Rubens Approbato em audiência pública realizada pela CCJR, à época, no dia 21 de maio de 2003.

este limitado a 75% do subsídio mensal dos Ministros do STF. Afasta-se, assim, possíveis violações quanto à cláusula protetiva da separação dos Poderes.

Após, trata o relator de parte do art. 1º da PEC que busca alterar o §1º do art. 149 da CF, com relação à tributação dos servidores de Estados e Municípios, modificando “poderão” por “instituirão”, ou seja, eliminando a faculdade presente na antiga redação do dispositivo. Menciona o deputado que o objetivo é concretizar o princípio constitucional inserido pela EC 20/98: a previdência própria dos servidores públicos deve ter caráter contributivo capaz de preservar o equilíbrio atuarial e financeiro.

O relator discorda da suposta inconstitucionalidade da proposição por atingir a autonomia dos entes federados (o que, por sua vez, atingiria a cláusula pétrea do art. 60, §4º, I): não ocorre ofensa ao princípio federativo, pois trata-se de mudança em uma norma geral e nacional, a qual estabelece princípios gerais do sistema tributário brasileiro. De tempos em tempos, os entes federados têm seu equilíbrio definido e redefinido pela ordem constitucional de cada período – no caso, simples instituição de norma de custeio dos regimes próprios de previdência dos servidores. A proposta de um novo equilíbrio ou uma rearticulação dessa relação com o passar do tempo é própria de qualquer Estado de Direito contemporâneo, pois não se pode conceber que isso permaneça da exata mesma maneira. O que essa cláusula protege é o núcleo fundamental da organização da República: não à toa, a expressão do §4º do art. 60 da CF consiste em “emenda tendente a *abolir*”, e não algo como “emenda tendente a *afetar*”. Para reforçar este último ponto, menciona o relator jurisprudência do STF, citando trecho do voto do Min. Sepúlveda Pertence na ADI n. 2.024 MC/DF¹³¹.

¹³¹ Trecho mencionado: “A ‘forma federativa de Estado’ – elevado a princípio intangível por todas as Constituições da República – não pode ser conceituada a partir de um modelo ideal e apriorístico de Federação, mas, sim, daquele que o constituinte originário concretamente adotou e, como o adotou, erigiu em limite material imposto às futuras emendas à Constituição; de resto as limitações materiais ao poder constituinte de reforma, que o art. 60, § 4o, da Lei Fundamental enumera, não significam a intangibilidade literal da respectiva disciplina na Constituição originária, mas apenas a proteção do núcleo essencial dos princípios e institutos cuja preservação nelas se protege.” (ADI 2024 MC/DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 01.12.00)

Finaliza o parecer afirmando pela admissibilidade de das outras proposições da PEC, também sugerindo duas emendas saneadoras de inconstitucionalidade, com o objetivo de afastar quaisquer dúvidas nesse sentido. Uma já foi mencionada, adequando os subtetos de Estados e Municípios; a outra seria para modificar o art. 40 sugerido pela PEC de maneira a explicitar que o regime (que cobraria a contribuição dos servidores inativos) possui caráter contributivo e *solidário*. Conclui pela admissibilidade da PEC 40/2003, verificando o atendimento aos dispositivos do art. 60 da CF.

Quanto às outras manifestações além do parecer, comenta-se, de maneira geral, sobre os votos em separados e declarações de voto proferidos pelos deputados com vista àquelas proposições das PEC da Reforma da Previdência de 2003 que mais tenham sido questionadas e discutidas quanto à admissibilidade constitucional. Ao todo, foram documentadas outras dez manifestações além do parecer do relator, sendo oito delas votos em separado e duas declarações de voto.

Antes, porém, comenta-se brevemente sobre como os aspectos formais de constitucionalidade foram tratados no geral nas manifestações. Assim, observou-se que o tratamento não foi muito diferente do que foi comentado com relação à PEC 173/1995, com uma frequência um pouco maior de votos fazendo menção ao fato de que a PEC obedece aos aspectos e requisitos formais de constitucionalidade (alguns especificam como requisitos circunstanciais), com vista ao inciso II e §1º do art. 60 da CF/88.

Nesse toada, apesar de não se tratar de aspecto formal de constitucionalidade estrito com relação ao art. 60, é curioso destacar algumas considerações da deputada Juíza Denise Frossard (PSDB) com relação à forma do instrumento de Emenda Constitucional.

Segundo ela, a PEC em questão sofreria de incoerência formal, pois defende que o instrumento de PEC em si só pode ter uma função instrumental de modificar direta e literalmente o texto já posto da CF – não poderia, assim, a própria EC possuir dispositivos normativos ou outras ECs modificar tais dispositivos. É interessante registrar tal ponto pois nenhum outro comentário

relacionado a aspectos formais de constitucionalidade de outros deputados foi minimamente parecido com esse, revelando-se único, de certa forma.

Proposição: instituição de contribuição previdenciária aos servidores inativos e pensionistas para maior complementação do regime previdenciários dos servidores públicos (art. 5º da PEC 40/2003¹³²)

É preciso ressaltar que essa foi uma das proposições mais discutidas e questionadas entre as manifestações referentes à PEC da Reforma da Previdência de 2003: quase todas as manifestações (10 das 11 selecionadas) endereçam tal questão diretamente, sendo esses endereçamentos elaborados de maneira relativamente extensa.

Em suma, o relator entendeu pela constitucionalidade do dispositivo porque: (I) é possível entender que ECs podem atingir direito adquirido; (II) inexistente direito adquirido a regime jurídico; (III) a contribuição previdenciária possui natureza jurídica de tributo, e, por isso, não se pode alegar direito adquirido contra a exação tributária.

Com relação às outras manifestações que tenham votado no mesmo sentido do relator, surpreende-se o fato de que somente a declaração de voto da bancada do PSB (proferida pelo deputado Eduardo Campos) também não observou problemas de inconstitucionalidade da proposta. Ou seja, pode-se inferir então que se trata de um tema bastante sensível aos deputados, ao menos entre aqueles que tenham se manifestado. A declaração de voto em questão não adiciona nenhuma camada adicional à argumentação já exposta do relator, mas destaca-se o fato de a ADI n. 939 também ter sido utilizada para

¹³² Art. 5º Os servidores inativos e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em gozo de benefícios na data de promulgação desta Emenda, bem como os alcançados pelo disposto no seu art. 3º, contribuirão para o custeio do regime de que trata o art. 40 da Constituição Federal com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos.

Parágrafo único. A contribuição previdenciária a que se refere o caput incidirá apenas sobre a parcela dos proventos que supere o limite de isenção do imposto previsto no art. 153, III, da Constituição Federal.

afirmar que o STF reconheceu a possibilidade de uma nova matriz constitucional dispor acerca do tema sem problemas de inconstitucionalidade, podendo isso ser realizado via emenda constitucional.

Já as manifestações que se mostraram contrárias ao raciocínio do relator se mostraram bem mais presentes, havendo forte rejeição à proposição em questão por parte dos deputados que buscaram se manifestar. Destaco dentre essas manifestações o voto em separado do deputado Sérgio Miranda (PCdoB), que busca responder os pontos colocados pelo relator de forma mais direta.

Dessa forma, o deputado coloca: (I) se é possível haver esse raciocínio pro direito adquirido, logicamente, também o é para a coisa julgada e o ato jurídico perfeito (também presentes no inciso XXXVI do art. 5º), o que seria inconcebível, pois geraria uma situação caótica e insegura juridicamente; (II) filia-se à corrente de que mesmo emenda constitucional não pode afetar direito adquirido, sendo somente possível ao Poder Constituinte Originário realizar tal tipo de ação. Nesse sentido, de maneira a legitimar o seu posicionamento, cita trecho de texto produzido pelo ex-ministro do STF Carlos Velloso intitulado “Funcionário Público – Aposentadoria – Direito Adquirido” (Revista de Direito Público, volume 21, julho/setembro de 1972), que também segue essa linha da possibilidade de direito adquirido ser oponível não só à lei (infraconstitucional), mas também à EC.

Se posiciona de maneira contrária ao argumento do relator de que pelo fato de a contribuição previdenciária possuir natureza de tributo, não é possível alegar direito adquirido para a não-exação tributária. Nesse sentido, segundo o deputado do PCdoB, justamente por se tratar de tributo, a contribuição em questão incide na garantia constitucional do art. 150, II¹³³, da CF: assim, decorreria dela a vedação de instituir tratamento desigual entre os servidores públicos inativos e os demais trabalhadores aposentados, pois a PEC institui a

¹³³ “Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios

[...]

II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;”

cobrança dos primeiros, mas o art. 195, II da CF vedaria para os segundos, havendo então quebra de isonomia.

Esclarece também que as garantias do contribuinte estabelecidas pelo *caput* do art. 150 estão incluídas entre direitos e garantias individuais protegidas por cláusulas pétreas por entendimento do STF, mencionando aí voto do Min. Sydney Sanches na ADI 939¹³⁴, que legitima tal entendimento.

Por fim, outra manifestação interessante de se destacar é o voto em separado do deputado Wilson Santos (PSDB). Ademais dos pontos colocados anteriormente, o deputado alega ofensa ao princípio da irredutibilidade de benefícios contido no art. 194, IV da CF/88. Nisso, coloca também o deputado argumento relevante com base em doutrina: "*Segundo SACHA CALMON NAVARRO COELHO a contribuição social do segurado da previdência 'é sinalagmática, é paga justamente para que o pagante possa aposentar-se. Alcançada a aposentadoria cessa a obrigatoriedade de contribuir.'* (Correio Braziliense, 03/02/99)." ¹³⁵ (grifou-se). Conclui então pela inexigibilidade de tal contribuição, por imposição de contribuição de natureza tributária sem a correspondente contraprestação.

¹³⁴ Trecho mencionado, retirado diretamente do voto do deputado: "8. O constituinte originário, ou melhor, a Constituição Federal de 05.10.1988, no Título II, dedicado aos direitos e garantias fundamentais, destinou o capítulo I aos direitos e deveres individuais e coletivos. Enunciou-os no art. 5º e seus setenta e sete incisos. E no § 2º desse artigo aduziu: '§ 2º - os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados...'

9. Já no Título VI, destinado à tributação e orçamento, e no Capítulo I, dedicado ao sistema tributário nacional, mais precisamente na Seção II, regulou a Constituição 'as limitações ao poder de tributar', estabelecendo, desde logo, no art. 150: 'Art. 150.

Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados e aos municípios; III - cobrar tributos; 'b' - no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou.'

10. Trata-se, pois, de garantia outorgada ao contribuinte, em face do disposto nesse art. 150, III, 'b', em conjugação com o § 2º do art. 5º da Constituição Federal.

11. Ora, ao cuidar do processo legislativo e, mais especificamente, da emenda à Constituição, esta, no § 4º do art. 60, deixa claro: 'Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: IV - os direitos e garantias individuais.' **Entre esses direitos e garantias individuais estão, pela extensão contida no § 2º do art. 5º e pela especificação feita no art. 150, III, 'b', a garantia ao contribuinte de que a União não criará nem cobrará tributos, 'no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou.'** (Serviço de Jurisprudência, DJ 17/12/1993, ementário nº 1730-10 STF) (negritos nossos)." (Grifos presentes no documento original).

¹³⁵ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Diário da Câmara. 07 jun. 03.

PROPOSIÇÃO: instituição de contribuição previdenciária aos servidores inativos e pensionistas para maior complementação do regime previdenciários dos servidores públicos (art. 5º da PEC 40/2003)	
ARGUMENTOS PELA ADMISSIBILIDADE	ARGUMENTOS PELA INADMISSIBILIDADE
<p>→ Emendas Constitucionais podem atingir direito adquirido, valendo este instituto para as leis infraconstitucionais;</p> <p>→ Inexiste direito adquirido a regime jurídico (no caso, o regime de imunidade à contribuição previdenciária);</p> <p>→ A contribuição previdenciária possui natureza jurídica de tributo e, por isso, não se pode alegar direito adquirido contra exação tributária;</p> <p>→ O STF na ADI n. 2.010 reconheceu a possibilidade de cobrança previdenciária dos servidores inativos se realizadas por meio de EC.</p>	<p>→ Tal flexibilização da interpretação do art. 5º, XXXVI da CF/88 geraria uma situação de grande insegurança jurídica;</p> <p>→ EC não pode afetar direito adquirido, sendo possível somente ao poder constituinte originário o fazê-lo;</p> <p>→ Justamente pela contribuição previdenciária se tratar de tributo, há a incidência do art. 150, II da CF/88, em que se veda a instituição de tratamento desigual entre os servidores públicos inativos e os demais trabalhadores aposentados – haveria, então, quebra da isonomia constitucional, além do fato de as garantias do mencionado art. 150 constituírem direitos e garantias individuais;</p> <p>→ Há ofensa ao princípio da irredutibilidade de vencimentos, constante do art. 194, IV da CF/88.</p> <p>→ A contribuição previdenciária é paga justamente para que o pagante possa se aposentar – logo, é lógico e razoável entender que, uma vez aposentado, é cessada a obrigatoriedade de contribuição.</p>

Proposição: estabelecimento de um teto remuneratório no Setor Público, sendo tal valor o subsídio de ministro do STF, e também a possibilidade de subtetos para os servidores dos Estados e Municípios, sendo o valor desses,

respectivamente, o subsídio do Governador e o do Prefeito (art. 1º e 10º da PEC 40/2003¹³⁶)

Trata-se de proposição que dentre aqueles que se manifestaram, não foi identificado nenhuma manifestação que tenha defendido a admissibilidade do texto original da PEC.

O próprio relator, nesse sentido, reconhece que o texto original continha vícios de inconstitucionalidade quanto à separação dos Poderes na parte referente aos subtetos, pois no momento em que se estipulava para Estados e Municípios o subteto com base no subsídio ou remuneração do Chefe do Poder Executivo, haveria uma sujeição por parte dos Poderes Legislativo e Judiciários estaduais ao Executivo estadual. Ao mesmo tempo, o teto da União seria fixado com base no subsídio ou remuneração dos ministros do STF (concretização do inciso XI do art. 37 da CF), o que não foi questionado em nenhum momento.

Nesse sentido, interessante trazer à tona o voto em separado do deputado Sérgio Miranda (PCdoB), que aborda o problema dos subtetos pela ótica da participação dos poderes (que deve ser igualitária) para a fixação do referido limite. Haveria uma igualdade de participação no nível federal com relação ao teto nacional – já no caso dos Estados isso não ocorreria. O judiciário ficaria em

¹³⁶ Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações: "Art. 37.

.....
.....
XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador, e, nos Municípios, o do Prefeito, se inferiores;
(...)

Art. 10. Até que seja fixado o valor do subsídio de que trata o inciso XI do art. 37 da Constituição Federal, será considerado, para os fins do limite fixado nesse inciso, o valor da maior remuneração atribuída por lei na data da entrada em vigor desta Emenda a Ministro do Supremo Tribunal Federal, a título de vencimento, de representação mensal e da parcela recebida em razão de tempo de serviço, aplicando-se como limite, nos Estados e no Distrito Federal, a remuneração mensal ou subsídio do Governador, e, nos Municípios, do Prefeito, se inferiores.

posição inferiorizada com relação aos outros dois poderes, o que feriria o princípio da separação dos poderes (art. 60, §4º, III da CF).

Outra manifestação que colocou argumentos interessantes para rejeitar a proposta original da PEC é o voto em separado do deputado Vicente Arruda (PSDB). Ele aborda a situação mais com vista aos problemas advindos da fixação de subsídio (já que o relator teria saneado o problema referente aos subtetos) em conjunto com aquilo que é disposto no §4º do art. 39¹³⁷ da CF. Tais dispositivos não buscaram pontuar a diferença entre remuneração pelo trabalho e existência de recursos necessários à própria execução da função pública (como, por exemplo, ajudas de custos para que os deputados possam se fixar em Brasília e ainda manter o contato com os eleitores de seus respectivos Estados). Diante disso, afirma o deputado a necessidade da previsão do caráter meramente indenizatório desse último tipo de verba (excetuando a aplicação do teto remuneratório), sugerindo emenda que adicione §11 no art. 37 que ressalve tal questão.

O relator indicou a emenda saneadora de inconstitucionalidade nº 2, basicamente modificando a proposta de maneira que o limite do subteto para Estados e Municípios ficasse estabelecido para cada um dos três Poderes. Assim, para o Executivo, fixou-se o subsídio do governador; para o Legislativo, fixou-se o subsídio do Deputado Estadual; para o Judiciário, fixou-se o subsídio dos Desembargadores do TJ, este limitado a 75% do subsídio mensal dos Ministros do STF. Nesse sentido, observou-se mais manifestações argumentando especificamente acerca da admissibilidade ou não de tal emenda nº 2, sendo relevante abordá-las mais especificamente.

Entre aqueles que não viram problemas quanto à admissibilidade da emenda sugerida pelo relator e a elogiaram de forma expressa, destacam-se as

¹³⁷ Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes. (...) § 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.

manifestações dos deputados Antônio Carlos Biscaia (PT) e da Bancada do PSB, com declaração de voto proferida pelo deputado Eduardo Campos (líder da bancada). No entanto, somente comentaram que a emenda de fato saneou os vícios de inconstitucionalidade quanto à ofensa à separação do Poderes, sem elaborar muito nesse aspecto.

Estabelecido isso, a primeira manifestação interessante de se realçar e que seja um pouco mais crítica da emenda sugerida pelo relator é o voto em separado do deputado Carlos Sampaio (PSDB). Nele, apesar do deputado ter elogiado a emenda do relator, afirmando que ela respeitou o princípio da simetria entre os entes federados, não foi ressaltada a situação do Ministério Público, que caberia a emenda explicitar. Caberia à CCJ agir de maneira a incluir no relatório que o Ministério Público se vincula ao subteto dos desembargadores. Ademais, também menciona que o relator invadiu discussão de mérito quando definiu o valor de 75%, porém maiores considerações sobre isso serão realizadas em seção posterior.

Outro voto que se mostrou mais crítico com relação à emenda nº 2 sugerida pelo relator foi o voto em separado proferido pelo deputado Eduardo Paes (PFL). Nele, destacam-se dois pontos: o deputado apontou ser problemático a emenda ter fixado o limite percentual de 75% do subsídio de Ministro do STF como subteto possível de ser aplicado ao Poder Judiciário dos Estados e do DF, pois isso representaria uma retirada de sua autonomia legítima de definirem o valor de seus subtetos (respeitado o teto nacional). Isso violaria o princípio federativo. O outro ponto tem relação com a justificativa utilizada pelo relator para fixar tal valor de 75%. O deputado rebate dizendo que a simetria com o Legislativo (cargos de deputado, art. 27, §2º da CF) feita pelo relator não é possível de ser aplicada ao Poder Judiciário. Isso porque os membros e servidores deste último Poder não exercem mandatos eletivos, diferentemente daqueles pertencentes ao Legislativo no geral. Finalizando tal argumento, coloca o deputado:

Ora, se o valor do subsídio do cargo de Governador, que não é de carreira e pertence a Poder distinto, não pode servir de parâmetro para o sub-teto do Poder Judiciário, muito menos será possível invocar, em nome da simetria, o limite percentual de 75% (setenta e cinco por cento) que existe para os Deputados Estaduais, uma vez que se trata de critério acessório vinculado a cargos que também não são de carreira¹³⁸.

O último voto a se destacar é o do deputado Wilson Santos (PSDB). Esclarece que o valor de 75% não é um valor constitucional¹³⁹, pois representaria uma redutibilidade de subsídios, sendo que a irredutibilidade de subsídios é considerada garantia individual imodificável (art. 60, §4º, IV da CF), havendo aí também a incidência do art. 5º, XXXVI da CF para aqueles que já a incorporaram em seu patrimônio, caracterizando direito adquirido.

PROPOSIÇÃO: estabelecimento de um teto remuneratório no Setor Público, sendo tal valor o subsídio de ministro do STF, e também a possibilidade de subtetos para os servidores dos Estados e Municípios, sendo o valor desses, respectivamente, o subsídio do Governador e o do Prefeito (art. 1º e 10º da PEC 40/2003)	
ARGUMENTOS PELA ADMISSIBILIDADE	ARGUMENTOS PELA INADMISSIBILIDADE
--	<p>→ Com relação aos subtetos, a proposta viola a separação dos poderes no momento em que se estipula como base para tais o subsídio do Chefe do Poder Executivo;</p> <p>→ Haveria uma igualdade de participação dos três Poderes na formulação do teto <i>federal</i> – o que não ocorre no nível <i>estadual</i>, em especial com relação ao</p>

¹³⁸ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Diário da Câmara. 07 jun. 03.

¹³⁹ Aponta o disposto no art. 93, V da CF/88, em que se tem a determinação relacionada à fixação de regras para o escalonamento dos membros da Magistratura Nacional. A remuneração dos Ministros de Tribunais Superiores é de 95% de Ministros do STF. Os demais magistrados, de nível federal e estadual, têm escalonamento de no máximo 10% e de no mínimo 5%, sem poder exceder o valor de 95% de Ministros de Tribunais Superiores. Fazendo as devidas contas e equivalências, coloca o deputado que a remuneração dos Desembargadores não pode ser superior a 90,25% da remuneração dos Ministros do STF, e não pode ser inferior a 85,5% desse valor.

	<p>judiciário, que teria uma menor participação no processo de formulação do subteto estadual;</p> <p>→ Os dispositivos não diferenciaram a remuneração pelo trabalho e a existência de recursos necessários à própria execução da função pública – sendo necessária a previsão de caráter meramente indenizatório desse último tipo de verba.</p>
<p>PROPOSIÇÃO: emenda saneadora nº 2 do relator¹⁴⁰ – cada um dos poderes (estaduais) estabelece o seu subteto: Executivo com base no subsídio do Governador; Legislativo com base no subsídio do Deputado Estadual; Judiciário com base nos Desembargadores do TJ, fixados no valor de 75% do subsídio dos ministros do STF</p>	
<p>ARGUMENTOS PELA ADMISSIBILIDADE</p>	<p>ARGUMENTOS PELA INADMISSIBILIDADE</p>

¹⁴⁰ Foi realizada uma tabela com relação aos argumentos pela admissibilidade ou não da emenda saneadora sugerida pelo relator pelo fato de que nas manifestações, a discussão relacionada ao tema da proposição se deu de maneira mais presente nos questionamentos com relação à emenda – até porque todas as manifestações em questão viam a proposta original da PEC 40/2003 como inadmissível.

<p>→ O valor fixado para o Poder Judiciário estadual é razoável por guardar simetria com o subsídio dado aos cargos de Deputado Federal e Deputado Estadual (art. 27, §2º, CF/88);</p> <p>→ Ao estabelecer subteto para cada um dos Poderes, saneia a emenda o vício de inconstitucionalidade presente na proposição original.</p>	<p>→ Necessidade de explicitar a situação do Ministério Público – este teria de se vincular ao subteto dos Desembargadores do TJ;</p> <p>→ Relator abordou questão de mérito no momento em que definiu o valor de 75% do subsídio dos ministros do STF como fixação do subsídio do Judiciário estadual;</p> <p>→ Fixação do valor de 75% representaria a retirada de autonomia legítima dos Estados em definirem o valor de seus subtetos (respeitando o teto nacional), havendo então ofensa ao princípio federativo;</p> <p>→ Simetria de 75% dos cargos de Deputado não é aplicável ao Poder Judiciário, pois este não possui servidores que exercem mandatos eletivos – se o valor do Governador (também cargo com mandato eletivo e não de carreira) não é aplicável, com maior razão tal simetria com relação aos deputados também não é;</p> <p>→ Valor de 75% do subsídio dos ministros do STF ao Judiciário estadual não é constitucional, pois representaria uma redutibilidade de subsídios, ferindo então o princípio da irredutibilidade de subsídios e o direito adquirido daqueles que já a incorporaram em seu patrimônio.</p>
--	--

Proposição: tributação dos servidores dos Estados e Municípios (art. 1º da PEC 40/2003¹⁴¹)

¹⁴¹ Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações: "(...) Art. 149.
 § 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40, cuja alíquota não será inferior à contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União."

Trata-se da última proposição da PEC que o relator buscou defender expressamente em seu parecer. Basicamente, defendeu o relator que não se trata de medida a abolir a forma federativa do Estado, pois é somente uma mudança em uma norma geral que estabelece princípios gerais, sendo tal tipo de mudança natural em qualquer Estado de Direito contemporâneo. Não se fere, aí, o núcleo fundamental da organização da República, não ensejando, então, ferimento à cláusula pétrea.

No caso da proposição em questão, somente interessa ressaltar o voto em separado do deputado Sérgio Miranda (PCdoB). Nele, argumenta o deputado que o problema do dispositivo está no trecho em que se obriga a adoção de alíquota igual ou superior a das contribuições de cargos da União, definida por lei federal, uma vez que se retiraria a de Estados, DF e Municípios qualquer controle sobre como tal instituição deve ser instituída, em especial com vista às necessidades específicas de cada um para se autogovernar.

Haveria, assim, para o deputado, uma ofensa ao princípio federativo, sugerindo ao relator, então, emenda saneadora que suprima essa parte do dispositivo da PEC. À guisa de melhor legitimar o seu entendimento de que qualquer emenda constitucional que retire (por mínimo que seja) dos entes federados a capacidade de autogestão e autogoverno seria tendente a abolir a forma federativa do Estado (art. 60, §4º, I), cita o deputado o seguinte trecho da obra "Direito Constitucional Positivo" (ed. Malheiros, pág. 59) de José Afonso da Silva:

"A Constituição, como já dissemos antes, ampliou o núcleo explicitamente imodificável na via da emenda, definindo no art. 60, § 4º, que não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; os direitos e garantias individuais.

É claro que o texto não proíbe apenas emendas que expressamente declarem: 'fica abolida a Federação ou a forma federativa de Estado', 'fica abolido o voto direto...', 'passa a vigorar a concentração de Poderes', ou ainda 'fica extinta a liberdade religiosa, ou de comunicação...', ou o habeas corpus, o mandado de segurança...'. A vedação

atinge a pretensão de modificar qualquer elemento conceitual da Federação, ou do voto direto, ou indiretamente restringir a liberdade religiosa, ou de comunicação ou outro direito e garantia individual; basta que a proposta de emenda se encaminhe ainda que remotamente, 'tenda' (emendas tendentes, diz o texto) para a sua abolição.

*Assim, por exemplo, a autonomia dos Estados federados assenta na capacidade de auto-organização, de autogoverno e auto-administração. **Emenda que retire deles parcela dessas capacidades, por mínima que seja, indica tendência a abolir a forma federativa de Estado.** Atribuir a qualquer dos Poderes atribuições que a Constituição só outorga a outro importará tendência a abolir o princípio da separação de Poderes.¹⁴² (Grifos presente no documento)*

PROPOSIÇÃO: tributação dos servidores dos Estados e Municípios (art. 1º da PEC 40/2003)	
ARGUMENTOS PELA ADMISSIBILIDADE	ARGUMENTOS PELA INADMISSIBILIDADE
<p>→ Com a obrigação de instituição de contribuição dos Estados e Municípios a seus servidores, não há de se falar de proposta tendente a abolir a forma federativa do Estado – trata-se de mudança em norma geral que estabelece princípios gerais, não sendo ferido o núcleo fundamental da organização da República;</p> <p>→ Tal tipo de mudança é natural e comum em qualquer Estado de Direito contemporâneo.</p>	<p>→ No trecho em que se obriga a adoção de alíquota igual ou superior a das contribuições de cargos da União, haveria vício quanto ao princípio federativo, pois se retiraria dos Estados e Municípios a opção de como tal alíquota deve ser instituída, com vista às necessidades específicas de auto governança de tais entes;</p> <p>→ Entende-se que qualquer EC que retire (por mínimo que seja) a capacidade de autogestão dos entes federados é emenda tendente a abolir a forma federativa do Estado.</p>

¹⁴² CÂMARA DOS DEPUTADOS. Diário da Câmara. 07 jun. 03.

Proposição: mudanças na forma de cálculo dos proventos de aposentadoria
(arts. 1º, 2º e 8º da PEC 40/2003¹⁴³)

Quanto à proposição em tela, esclarece-se que ela está sendo aqui trata de maneira mais explícita, mesmo que o relator Maurício Rands não tenha realizado considerações muito elaboradas sobre tal – somente entende que é uma proposição admissível e sem vícios de constitucionalidade. Isso porque notou-se que se tratava de uma questão frequentemente presente nas manifestações dos deputados (não no mesmo nível das duas primeiras proposições, que foram as duas que mais tiveram presença por uma margem considerável), sendo então relevante destacá-la de alguma forma.

Assim, primeiramente, pode-se mencionar o voto em separado proferido pelo deputado Sérgio Miranda (PCdoB), em que argumenta de maneira contrária a essas mudanças. Nesse sentido, Considera o deputado a medida irrazoável, “(...) pois implica em que toda a vida laboral do contribuinte será levada em

¹⁴³ Nas manifestações, os deputados falavam de diferentes artigos (ou mesmo eles juntos) quando mencionavam sobre tal proposição de mudanças na forma de cálculo dos proventos de aposentadoria. Assim, notou-se que essa proposta de mudanças se deu na PEC através da alteração de diferentes dispositivos constitucionais, mas todos ainda referentes a essa medida de modificação mencionada. Assim, eis os artigos da PEC 40/2003:

“Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações: ‘(...) Art. 40.

.....
§ 2º Os proventos de aposentadoria e as pensões, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder à remuneração do servidor no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, limitados ao valor máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.

§ 3º Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições recolhidas aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei.

(...)

Art. 2º O art. 8º da Emenda Constitucional no 20, de 15 de dezembro de 1998, passa a vigorar com as seguintes alterações: ‘Art. 8º

.....
§ 1º O servidor de que trata este artigo que optar por antecipar sua aposentadoria na forma do caput, terá os seus proventos de inatividade reduzidos em cinco por cento para cada ano antecipado, em relação aos limites de idade estabelecidos pelo art. 40, § 1º, III, “a”, da Constituição Federal, observado o disposto no § 5º do seu art. 40’.

(...)

Art. 8º Para os servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que ingressaram no serviço público até a data de publicação desta Emenda, os proventos de aposentadorias e pensões, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão.”

conta para cálculo de proventos"¹⁴⁴. Isso causaria insegurança jurídica, quebra de isonomia com demais trabalhadores aposentados (usam os melhores salários-base) e prejudicaria os trabalhadores mais humildes que no futuro buscam uma carreira pública.

Em seguida, o voto em separado do deputado Vicente Arruda (PSDB) também argumenta de maneira contrária à proposta, porém da ótica do direito adquirido. Segundo ele, com a proposta, modificou-se a base de cálculo quanto à concessão de aposentadoria: antes era por tempo de serviço, agora, por tempo de contribuição. Nisso, menciona a discussão relativa à possibilidade de invocação de direito adquirido contra a Constituição, e já estabelece que a maioria dos membros (nesse momento pontua as opiniões de Luis Roberto Barroso e Rubens Approbato Machado, que participaram da audiência pública da PEC) concorda quanto à inviolabilidade do direito adquirido como cláusula pétrea, não sendo possível tal direito ser atingido por emenda constitucional¹⁴⁵.

Partindo disso e comentando sobre a proposição citada de fato, critica o §3º do art. 40 sugerido pela PEC, já que não poderia o dispositivo permitir que lei ordinária pudesse dispor ao contrário quanto ao que já era disposto anteriormente sobre o modo de contagem dos proventos, especialmente com vista ao que dispõe o art. 4º da EC n. 20/98¹⁴⁶. Assim, de maneira a sanar qualquer problema relacionado aos direitos adquiridos, sugere emenda modificativa para acrescentar ao mencionado §3º a expressão "observando o disposto no art. 4º da Emenda Constitucional nº 20".

Enfim, com relação à proposição em questão, somente *uma* das manifestações que a defendeu da maneira como está na PEC: a declaração de voto da Bancada do PSB. A argumentação do voto se baseou na afirmação de que não há em tal proposta qualquer inconstitucionalidade. Diz que, se

¹⁴⁴ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Diário da Câmara. 07 jun. 03.

¹⁴⁵ Inclusive, é curioso comparar como na votação referente à PEC 173/1995 o deputado não advogava pela linha de pensamento de que é possível invocar direito adquirido contra a Constituição – já no caso da PEC 40/2003, o deputado segue por essa linha mencionada.

¹⁴⁶ "Art. 4º - Observado o disposto no art. 40, § 10, da Constituição Federal, o tempo de serviço considerado pela legislação vigente para efeito de aposentadoria, cumprido até que a lei discipline a matéria, será contado como tempo de contribuição".

realmente tivesse, não poderia ter sido implementada a EC 20/1998 (que modificou antigas regras de cálculo de proventos de aposentadoria), por teoricamente atentar contra regime jurídico anterior. Ademais, o voto menciona que existem vários julgados do Supremo que reforçam a afirmação de que não há direito adquirido a regime jurídico frente ao texto constitucional (apesar de não mencionar algum julgado em específico), citando também a súmula nº 359 do STF, que dispõe o seguinte: "*Ressalvada a revisão prevista em lei, os proventos da inatividade regulam-se pela lei vigente ao tempo em que o militar, ou o servidor civil, reuniu os requisitos necessários*"¹⁴⁷.

PROPOSIÇÃO: mudanças na forma de cálculo dos proventos de aposentadoria (arts. 1º, 2º e 8º da PEC 40/2003)	
ARGUMENTOS PELA ADMISSIBILIDADE	ARGUMENTOS PELA INADMISSIBILIDADE
<p>→ Não há de se falar em inconstitucionalidades na proposição, pois caso o contrário as mudanças da EC 20/1998 não poderiam ter sido aprovadas, por teoricamente atentar contra o regime jurídico anterior;</p> <p>→ Jurisprudência do STF reforça o entendimento de que não há direito adquirido a regime jurídico frente à Constituição;</p> <p>→ Súmula nº 359 do STF.</p>	<p>→ A medida é irrazoável, pois causaria insegurança jurídica e haveria quebra de isonomia com os demais trabalhadores aposentados;</p> <p>→ A proposta prejudica os trabalhadores mais humildes que se esforçam para que no futuro possam ter uma carreira pública;</p> <p>→ Dispositivo da proposição não pode permitir que lei ordinária disponha de maneira contrária quanto ao que já era disposto anteriormente sobre o modo de contagem de proventos, pois haveria inconstitucionalidade ao ferir direitos adquiridos;</p> <p>→ A proposta gera efeitos retroativos quanto ao modo de cálculos de proventos, havendo ofensa ao princípio da segurança jurídica.</p>

¹⁴⁷ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Diário da Câmara. 07 jun. 03.

A abordagem acerca do juízo de admissibilidade e do juízo de mérito nas manifestações da PEC 40/2003

Conforme já fora exposto no subcapítulo referente à PEC 173/1995, aqui serão abordadas as considerações feitas nas manifestações dos deputados acerca da questão do juízo de admissibilidade e do juízo de mérito, porém, dessa vez, com vista àquelas referentes à PEC da Reforma da Previdência de 2003.

Assim, de início, pôde-se notar que das 11 manifestações selecionadas, 10 delas endereçaram tal questão de alguma forma (ainda que de maneira superficial ou indicativa), enquanto somente uma não realizou qualquer menções ou comentário sobre isso. Ou seja, em comparação com as manifestações da PEC 173/1995, observa-se uma maior presença dessa questão regimental nas manifestações.

Agora, passa-se ao como essa questão regimental foi endereçada nas manifestações. As mesmas três formas antes utilizadas para organização dos comentários na seção equivalente da PEC 173/95 também foram utilizadas para as manifestações da PEC 40/03, porém, somente duas delas foram observadas, quais sejam:

- (I) Comentários que buscam definir, diferenciar ou criticar os juízos de admissibilidade e de mérito;
- (II) Comentários que buscam utilizar tal questão regimental como argumento contra emendas saneadoras de inconstitucionalidade sugeridas pelo relator.

É preciso dizer também que foram observados bem mais comentários pertencentes à forma (I) do que à forma (II) – até porque, nota-se, o relator da PEC da Reforma da Previdência de 2003 sugeriu bem menos emendas no geral do que o relator da PEC da Reforma Administrativa de 1998.

Assim, pode-se destacar, de início, com relação à primeira forma de comentário, as considerações postas pelo relator da PEC em questão, o deputado Maurício Rands (PT). Relata-se que no início de seu parecer diz que, pelo o que dispõe os arts. 32, III, "b" e 202 do RICD, é de competência da CCJ realizar o juízo de admissibilidade de PEC, equivalendo este a um *controle prévio de constitucionalidade* – devendo este restringir-se ao respeito às cláusulas pétreas dispostas nos incisos do §4º do art. 60 da CF. A partir disso, nota-se que os deputados, em sua grande parte, de fato, equivalem o juízo de admissibilidade da CCJ sobre PECs a um controle preventivo de constitucionalidade.

Fazendo menção a fala do Presidente da CCJ à época, o deputado Luís Eduardo Greenhalgh, buscou o relator definir o juízo de admissibilidade da seguinte maneira:

*Em sessão do dia 13 de maio p.p., respondendo à questão de ordem formulada pelo Deputado Ney Lopes, o sr. Presidente da CCJR, Deputado Luís Eduardo Greenhalgh, pronunciou-se no sentido de que o juízo de admissibilidade envolve a possibilidade de proposição, pelo relator, inclusive acatando sugestões dos demais membros da comissão, de emendas saneadoras de constitucionalidade. **O exame de constitucionalidade, seguindo estes parâmetros, portanto, será desenvolvido sem fazer qualquer juízo quanto ao mérito de cada uma das proposições. A conveniência e a oportunidade relacionadas com o conteúdo serão deixadas para a análise da Comissão Especial a que se refere o §2º do Regimento Interno.**¹⁴⁸
(Grifou-se)*

Nessa mesma toada, realça-se o voto em separado da deputada Juíza Denise Frossard (PSDB), a qual inicia o seu voto fazendo alguns apontamentos rápidos quanto ao papel de controle que realiza a CCJ. Ela também especifica as consequências da realização de tal controle de forma inconsistente – ou seja, indicando, indiretamente, a importância do controle realizada para o bom funcionamento e eficiência do sistema normativo brasileiro como um todo (e

¹⁴⁸ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Diário da Câmara. 07 jun. 03.

como os próprios deputados têm noção da importância de seu papel). Conforme se observa:

*Início por relembrar aos meus Dignos Pares que **aqui agimos nós como o controle interno da Constitucionalidade das leis**, já que o controle externo é exercido pelo Poder Judiciário, seja em ação direta de inconstitucionalidade, através do procurador-geral da República, seja de forma incidental, argüida perante juizes, em casos concretos.*

***Resulta, pois, do descumprimento por nós, da CCJR da nossa missão mais importante – o controle interno da constitucionalidade das leis – a inafastável contribuição para a aflição, a insegurança e a desestabilização social.** Estas, a seu turno, irão desencadear milhares de ações judiciais e nós contribuiremos para tornar ainda mais moroso o Poder Irmão.¹⁴⁹*
(Grifou-se)

Como último voto interessante de se mencionar que também aborda de maneira mais direta a natureza do controle realizado pela CCJ, tem-se o voto em separado do deputado Eduardo Paes (PFL). Nesses termos, com relação ao tipo de julgamento proferido por tal comissão, é interessante observar como o deputado nega o possível caráter político que essa possa apresentar:

*Portanto, **esse é julgamento eminentemente técnico que não nos permite uma avaliação política.** Nem dos Deputados de oposição e muito menos dos Deputados que formam hoje a base do Governo. Essa é a única forma de garantirmos que ontem, hoje e sempre **as tentativas de diversos governos de promover modificações em nossa Carta Magna se dêem sempre dentro de parâmetros que respeitem critérios técnicos.**¹⁵⁰*
(Grifou-se)

Na análise das manifestações referentes à PEC 40/2003, novamente se observou a prática de apontar quais seriam os problemas que a Comissão

¹⁴⁹ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Diário da Câmara. 07 jun. 03.

¹⁵⁰ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Diário da Câmara. 07 jun. 03.

Especial deveriam enfrentar, mesmo isso não sendo de competência dos membros da CCJ.

Nesse sentido, destaca-se o voto em separado do deputado Vicente Arruda (PSDB), que, ao final da manifestação, ressalva que realizou as observações críticas quanto à validade e constitucionalidade de algumas das proposições da PEC 40/2003 não para votar pela inadmissibilidade (reconhecendo que é uma PEC necessária para concretizar reformas iniciadas no governo anterior – FHC -) – mas sim para *alertar a Comissão Especial* quanto a ambiguidades presentes relativas aos direitos adquiridos e ao princípio da isonomia. Ou seja, ao que parece, a prática de adiantar alguns pontos (ou ao menos de alertá-los) para facilitar os trabalhos da Comissão Especial de fato acontecem e são comuns entre os membros da CCJ.

Por fim, a declaração de voto¹⁵¹ da Bancada do PCdoB (importante dizer, partido de base do governo à época), proferida pelo deputado Inácio Arruda (líder de bancada do partido) se demonstrou muito peculiar, pois se trata de uma manifestação de expresso caráter político. Essa dimensão política é admitida pelo próprio deputado em sua manifestação, como se observa a seguir, também pontuando sobre o tipo de debate que ocorre na CCJ:

*Nesse momento, a reforma da Previdência será votada pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), no primeiro passo do rito legislativo da Câmara dos Deputados. Entretanto, **esse debate e essa votação instruem o projeto tão somente sob a vertente jurídico-constitucional.** Nesse momento, a **Comissão Executiva Nacional do PCdoB decidiu votar favoravelmente à admissibilidade da reforma previdenciária, quanto ao seu caráter técnico-jurídico.***

Mas esse voto do PCdoB tem sobretudo uma dimensão política, visando ampliar o debate, em seu

¹⁵¹ Inclusive, é curioso apontar como a única outra “declaração de voto” proferida dentre as manifestações da PEC 40/2003 foi também um voto de bancada, mais especificamente, da Bancada do PSB, proferido pelo deputado Eduardo Campos. Ou seja, nas manifestações selecionadas quanto à PEC 40/2003, o instrumento “declaração de voto” se restringiu *somente aos votos de bancada de partidos* – algo bem diferente do que fora visto entre as manifestações referente à PEC 173/1995, as quais se mostraram mais variadas nesse sentido e não se via uma diferença significativa entre “declaração de voto” e “voto em separado”.

mérito, para que torne mais consistente a relação de unidade e luta no interior da frente de sustentação do governo que nos empenhamos para eleger nos anos de 1989, 1994, 1998 e 2002.¹⁵²
(Grifou-se)

Tal manifestação gera alguns achados interessantes. Ao que parece, ainda é possível que na CCJ sejam proferidas declarações políticas, contanto que tal declaração política não seja a razão principal para determinar o voto pela admissibilidade ou inadmissibilidade – porque o juízo de admissibilidade é eminentemente técnica-jurídico. É o que se observa no voto acima destacado, pois: (1) reconhece que o exame de admissibilidade se versa a partir de uma vertente somente técnica-jurídica – e, assim, não observando nenhum óbice desse ponto de vista (apesar de não ter argumentando aprofundadamente com vista aos pontos específicos da PEC), vota pela admissibilidade da PEC 40/2003; (2) ainda assim, admite que faz uma manifestação política, com o objetivo de adiantar a expansão do debate de mérito que será travado na Comissão Especial, mencionando quais tipos de emendas de mérito realizará no âmbito desta última comissão.

Ou seja, parece ser possível inferir que contanto que a declaração de mérito (juízo político de conveniência e oportunidade) não interfira no voto final pela admissibilidade ou inadmissibilidade, ela normalmente é proferida. Isso indica, também, que a própria CCJ funciona, em partes, como palco para manifestações políticas, de maneira a (novamente) adiantar certas discussões para a próxima etapa do processo legislativo de PECs, a Comissão Especial.

7.2.3. Parecer da Comissão

O Parecer da Comissão ¹⁵³ referente à PEC 40/2003 foi pela admissibilidade da PEC, nos termos do voto do deputado relator, com duas emendas saneadoras. Com isso, pode-se indicar que as considerações do relator

¹⁵² CÂMARA DOS DEPUTADOS. Diário da Câmara. 07 jun. 03.

¹⁵³ Link para acesso: <https://www.camara.leg.br/internet/ordemdodia/integras/138373.htm>

com relação às proposições mais controversas – aquelas relacionadas à cobrança de contribuição previdenciária de inativos e pensionistas e o estabelecimento de teto e subteto remuneratório - prevaleceram.

Entretanto, com vista ao texto do Parecer da Comissão, há de se fazer um apontamento¹⁵⁴: o voto em separado apresentado pelo deputado Wilson Gibson (PSDB) *não opinou contra a PEC quanto a sua admissibilidade*, com indica o Parecer da Comissão – isso, ao menos, do documento de seu voto em separado proferido, disponibilizado na área de “Histórico de Pareceres, Substitutivos e Votos” de sua Ficha de Tramitação no portal da Câmara dos Deputados. Uma hipótese para que no Parecer da Comissão o seu voto possa ter sido demonstrado assim é o de que, com o não acatamento das emendas saneadoras sugeridas pelo deputado, este decidiu por modificar o seu voto para a inadmissibilidade da PEC.

7.3. Caso PEC 227/2004 (Reforma da Previdência 2005)

7.3.1. Breve contextualização da PEC 227/2004

A Proposta de Emenda à Constituição nº 227¹⁵⁵ foi apresentada ao CN no dia 06 de janeiro de 2004, por autoria do Senado Federal - senador Ideli Salvatti – PT/SC. À época, quem ocupava o executivo federal no cargo de PR era Luiz Inácio Lula da Silva (PT), possuindo também ampla base de congressistas no Congresso Nacional¹⁵⁶. Trata-se da única PEC selecionada que não teve autoria do Poder Executivo.

¹⁵⁴ Outro apontamento nesse linha a se fazer é o de que apesar de os votos em separado dos deputados Sérgio Miranda (PCdoB) e Carlos Sampaio (PSDB), estarem disponibilizados na área de “Histórico de Pareceres, Substitutivos e Votos” da Ficha de Tramitação da PEC 40/2003, tais nomes não contam no Parecer da Comissão como deputados que tenham proferido votos em separado. Ao que parece, trata-se de erro de quem escreveu o Parecer da Comissão.

¹⁵⁵ *Link* para acesso: <http://imagem.camara.gov.br/MostraIntegraImagem.asp?strSiglaProp=PEC&intProp=227&intAnoProp=2004&intParteProp=1#/>

¹⁵⁶ Vide: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u56811.shtml>

A PEC foi recebida na CCJC no dia 12/01/2004, tendo sua análise de admissibilidade finalizada no dia 04/02/2004, data em que o Parecer da Comissão foi publicado. Posteriormente, com o trâmite completo no processo legislativo do CN, a PEC se transformou na Emenda Constitucional nº 47, no dia 05 de julho de 2005¹⁵⁷.

Com relação ao conteúdo presente da PEC, ressalta-se o que informa a sua Ementa: *"Altera os artigos 37, 40, 144, 194, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a Previdência Social, e dá outras providências"*. Ademais, válido também trazer o que dispõe os seus Dados Complementares: *"PEC Paralela - Altera a Emenda Constitucional nº 41, de 2003 - Reforma da Previdência ou Previdenciária"*. Ou seja, a partir disso, pode-se dizer que se trata de uma PEC um pouco menor em comparação com as outras aqui selecionadas, funcionando como uma complementação da reforma previdenciária instituída pela PEC 40/2003 na forma da EC 41/2003, buscando amenizar algumas das consequências desta última na transição que fora realizada.

7.3.2. Análise das manifestações

Pelo fato de terem sido proferidas somente duas manifestações em relação a esta PEC, serão abordadas cada manifestação de maneira específica.

Assim, inicia-se pelo parecer proferido pelo deputado Maurício Rands (PT) (também relator da PEC 40/2003), designado como relator da PEC 227/2004 enquanto essa tramitava na CCJ para o seu exame de admissibilidade. O parecer foi pela admissibilidade da PEC em questão. O voto é dividido em 6 partes, quais sejam: 1. *"O Juízo de Admissibilidade"*; 2. *"A Exigência do §5º do art. 60, CF/88"*; 3. *"A Constitucionalidade da Redação Proposta para o §18 do art. 40 da CF/88: Ausência de Violação à Garantia Fundamental do Direito Adquirido"*; 4. *"Admissibilidade dos demais dispositivos"*; 5. *"A Questão dos Limites das Espécies de Remuneração, Proventos e Pensões"*; e 6. *"Conclusão"*.

¹⁵⁷ Vide: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc47.htm

Na primeira parte do parecer, o relator busca fazer breves considerações acerca dos aspectos formais de constitucionalidade (que ele chama de “Requisitos Extrínsecos de Admissibilidade”) e dos aspectos materiais de constitucionalidade (que ele se refere como “Os Requisitos Intrínsecos de Admissibilidade: Limitações Materiais ao Poder de Reforma”).

Coloca que a PEC em sua tramitação obedeceu ao §2º do art. 60 da CF, pois foi aprovada no Senado Federal, além de ter sido proposta por 28 senadores (satisfazendo a exigência colocada no inciso I do art. 60 da CF/88). A PEC também tramitava em uma situação em que o país não passava por estado de sítio, estado de defesa ou intervenção federal, satisfazendo também a exigência posta no §1º do art. 60. Em seguida, pontua que a PEC deverá respeitar as limitações materiais presentes nos incisos do §4º, bem como o quanto colocado no §5º, devendo aí a CCJ agir de acordo com a competência colocada no art. 32, IV, “b”, a de exercer o juízo de admissibilidade de PECs – ou seja, nas palavras do deputado, o de realizar um controle prévio interno de constitucionalidade.

Assim, a segunda parte do parecer do relator¹⁵⁸, com relação à exigência disposta no §5º¹⁵⁹ do art. 60 da CF, mostrou-se interessante pois, de certa forma, se relaciona com a extensão dos efeitos do poder terminativo, na forma de rejeição de emendas e de algumas matérias ou dispositivos. Resume o deputado a problemática posta da seguinte maneira:

¹⁵⁸ No início dessa parte, o relator também buscou contextualizar um pouco mais a situação da PEC 227/2004 e os seus objetivos, como se observa no seguinte trecho: “A presente PEC 227/2004 foi aprovada no Senado Federal com o objetivo de fazer algumas modificações na Emenda Constitucional no. 41/2003, que dispôs sobre a Reforma da Previdência. Como salientado pelo relator naquela Casa, Senador Tião Viana, sua proposição resultou da conjugação de duas vontades políticas. De um lado, a compreensão de que o sistema previdenciário brasileiro, sobretudo o regime dos servidores públicos, reclama aperfeiçoamentos que corrijam desequilíbrios estruturais tanto de ordem financeira quanto de justiça distributiva. De outro, a avaliação de que algumas regras poderiam ser modificadas para atenuar o esforço contributivo de servidores em situações especiais como os da fase de transição ou portadores de doenças incapacitantes, bem como para flexibilizar as regras relacionadas com os tetos remuneratórios previstos no inciso XI do art 37 da CF/88”.

¹⁵⁹ § 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

Parte de seu conteúdo, poder-se-ia argumentar, teria relação de coincidência, ainda que parcial, com algumas das emendas que foram apresentadas à PEC 40/2003 (que resultou na EC-41/2003) e que acabaram sendo rejeitadas ou tidas como prejudicadas. Por isto, a presente PEC 227 versaria sobre matéria que teria sido rejeitada quando do exame da PEC 40. E assim, por força do § 5º do art. 60 da CF/88, não poderia ser objeto de nova proposição na mesma sessão legislativa – a que se encerrou em dezembro de 2003, na qual foi iniciada pelo Senado Federal a presente PEC 227.¹⁶⁰ (Grifou-se)

Assim, contra-argumenta o deputado afirmando que não há ofensa a tal dispositivo constitucional, pelo fato de que este veda a repetição de proposição de matéria referente à PEC como um todo, e não de emenda específica a ela sugerida. No final das contas, tendo a PEC 40/2003 como um todo sido aprovada, a sua matéria não pode ser submetida à limitação constante do §5º do art. 60 da CF. Ademais, de maneira a legitimar ainda mais o seu posicionamento, cita jurisprudência do STF que enfrentou tal situação, o MS n. 22503/DF, em que foi firmado o entendimento nos seguintes termos:

(...) II - Mérito. 1. Não ocorre contrariedade ao § 5º do art. 60 da Constituição na medida em que o Presidente da Câmara dos Deputados, autoridade coatora, aplica dispositivo regimental adequado e declara prejudicada a proposição que tiver substitutivo aprovado, e não rejeitado, ressalvados os destaques (art. 163, V). 2. É de ver-se, pois, que tendo a Câmara dos Deputados apenas rejeitado o substitutivo, e não o projeto que veio por mensagem do Poder Executivo, não se cuida de aplicar a norma do art. 60, § 5º, da Constituição. Por isso mesmo, afastada a rejeição do substitutivo, nada impede que se prossiga na votação do projeto originário. O que não pode ser votado na mesma sessão legislativa é a emenda rejeitada ou havida por prejudicada, e não o substitutivo que é uma subespécie do projeto originariamente proposto. 3. Mandado de segurança conhecido em parte, e nesta parte indeferido. (MS 22503/DF, Relator Min. Maurício

¹⁶⁰ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Diário da Câmara. 07 fev. 04.

*Corrêa, DJ 06-06-1997, pp24872, EMENT VOL-01872-03, pp - 00385 RTJ, Vol-00169-01 PP-00181)¹⁶¹
(Grifos presentes no documento)*

Passando à terceira parte do voto do relator, é interessante observar como ele tenta reviver uma discussão muito controversa na discussão da PEC 40/2003¹⁶², apesar de ela não estar totalmente presente nesta PEC 227/2004: a contribuição previdenciária dos servidores inativos e pensionistas. O relator tenta retomar brevemente essa discussão por meio do §22 proposto pela PEC em questão, que, segundo ele, "(...) ratifica a contribuição do inativo, ainda que para elevar a faixa de isenção dos doentes incapacitados (...)"¹⁶³ – e, por isso, a discussão de suposta inconstitucionalidade de cobrança dos inativos poderia ressurgir de maneira a ir contra o §22 da PEC da Reforma da Previdência de 2005 (e também contra o §18 do art. 40 da CF, que à época já era texto constitucional de fato).

Com isso, relembra que a maioria dos membros da CCJC à época da votação da PEC 40/2003 se pronunciou pela constitucionalidade da matéria, sem haver óbice com relação aos direitos adquiridos na proposição relacionada à instituição de cobrança previdenciária dos servidores inativos e pensionistas. Ademais, o relator também relembra as razões do porquê não podia se cogitar ofensa ao direito adquirido, quais sejam:

Por várias razões: (i) porque inexistente direito adquirido à não incidência de tributo, sendo certo que a natureza jurídica da contribuição previdenciária é a de espécie do gênero tributo; (ii) o regime jurídico da imunidade da contribuição previdenciária dos inativos e pensionistas (ex vi do art. 40, §12, na redação anterior à EC 41/2004, c/c o art. 195, II, da CF/88) não era cláusula pétrea; (iii) inexistente direito adquirido a regime jurídico, in casu, ao regime jurídico de imunidade da contribuição social que vigorava até a EC-

¹⁶¹ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Diário da Câmara. 07 fev. 04.

¹⁶² Nesse sentido, é interessante observar a conversa que ocorre entre dois julgamentos de PEC diferentes na CCJ quando eles possuem o mesmo relator e quando se dão na mesma legislatura (e, nesse caso, na mesma sessão legislativa). Pode-se notar que as referências relacionadas às manifestações da PEC anterior são constantes.

¹⁶³ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Diário da Câmara. 07 fev. 04.

41/2004; e, (iv) a retributividade da espécie tributária, própria do tributo vinculado contribuição social, não é estrita e imediata (como na taxa), mas sim mediata; e, pois, a instituição da contribuição em foco tem causa suficiente: a participação solidária do beneficiário no seu custeio e o interesse em sua sustentabilidade.¹⁶⁴

Em seguida, afirma que também não se observa violação às cláusulas pétreas nos outros dispositivos da PEC 227/2004, que seria admissível. Assim, registra-se que na parte final do parecer, mais especificamente na parte 5 "*A Questão dos Limites das Espécies de Remuneração, Proventos e Pensões*", o relator faz algumas ressalvas relacionadas a algumas ambiguidades presentes na redação sugerida do inciso XI do art. 37 sugerido pelo art. 1º da PEC, sugerindo algumas modificações quanto à redação a serem feitas na Comissão Especial (o relator não sugere emendas de técnica legislativa no âmbito da CCJ), sendo algumas dessas, por exemplo, sugestão de emenda aditiva ou modificativa de redação.

Ressalta-se essa última parte pois novamente se observa a prática de membros da CCJ constantemente adiantar certos pontos de discussão e modificação a serem realizados na etapa de avaliação de mérito, na Comissão Especial.

A única outra manifestação proferida além do parecer do relator foi o voto em separado do deputado Sérgio Miranda (PCdoB), que logo no começo de sua manifestação já ressalva: "*Adotando sem reservas o Relatório do Parecer do ilustre Deputado MAURÍCIO RANDS, passo a proferir diretamente o voto em separado não divergente das conclusões do Relator, a teor do que me faculta o art. 57, XIV. "a", do Regimento Interno desta Casa*"¹⁶⁵. Ou seja, não diverge o deputado das conclusões dadas pelo relator quanto à PEC 227/2004, sendo então o seu voto pela admissibilidade integral da PEC, porém faz questão de contrariar um ponto específico do parecer: a questão de constitucionalidade da instituição de contribuição aos inativos.

¹⁶⁴ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Diário da Câmara. 07 fev. 04.

¹⁶⁵ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Diário da Câmara. 07 fev. 04.

Nesse sentido, especifica-se que o deputado procurou responder (novamente, como já havia feito na votação da PEC 40/2003 e anteriormente exposto no subcapítulo referente à análise da PEC 40/2003) ponto por ponto do que o relator colocou como razão para justificar a não ofensa à direito adquirido em tal instituição de contribuição previdenciária, inclusive ele mesmo citando diversos trechos do voto que havia proferido na Reforma da Previdência de 2003.

Desse debate, o interessante de se destacar aqui é a resposta colocada pelo deputado à justificativa do relatório em relação à retributividade da espécie tributária, dando ênfase aí ao aspecto solidário do pagamento de tal contribuição no interesse de tornar o sistema previdenciário dos servidores públicos sustentável. Isso porque o deputado busca trazer a discussão de volta à PEC 227/2004, utilizando o seu conteúdo como argumento e voltando a reafirmar o seu voto pela admissibilidade dessa:

A própria PEC 227, de que cuidamos agora, retratou-se em parte da violência cometida contra os direitos adquiridos, ao estabelecer que os servidores que tenham ingressado no serviço público até a sua promulgação conservarão o direito à integralidade e à paridade de vencimentos, projetando apenas para o futuro a mudança de regime jurídico pretendida.

(...)

Em que pese isso, achamos que não está em questão, aqui, propriamente, a cobrança dos inativos. Pelo contrário, a PEC que examinamos neste momento traz um regime de transição mais favorável aos servidores cujos direitos e expectativas de direito a EC 41/2003 feriu, amenizando em parte os aspectos mais sensíveis daquela Emenda.¹⁶⁶

7.3.3. Parecer da Comissão

Assim, eis o Parecer da Comissão¹⁶⁷ referente à PEC 227/2004:

A Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, em reunião ordinária realizada hoje, opinou unanimemente

¹⁶⁶ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Diário da Câmara. 07 fev. 04.

¹⁶⁷ Link para acesso: <https://www.camara.leg.br/internet/ordemdodia/integras/197011.htm>

pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 227/2004, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Maurício Rands. O Deputado Sérgio Miranda apresentou voto em separado.

Como se pôde notar, não houve tantas controvérsias com relação à PEC 227/2004 em si, mas sim a volta de uma discussão que foi muito presente na PEC 40/2003, mas que na PEC em questão não se tratava de uma proposição de fato. Interessante notar, também, que o parecer do deputado relator Maurício Rands (PT) na PEC 227/2004 foi o único parecer que foi aprovado com unanimidade pelos membros da CCJ, dentre os pareceres referentes às PECs selecionadas para esta pesquisa.

7.4. Caso PEC 241/2016 (Teto de Gastos ou Novo Regime Fiscal)

7.4.1. Breve contextualização da PEC 241/2016

A Proposta de Emenda à Constituição nº 241¹⁶⁸ foi apresentada ao Congresso Nacional no dia 15 de junho de 2016, por autoria do Poder Executivo. À época, quem ocupava o cargo de Presidente da República era Michel Temer (PMDB). Acompanha o documento da PEC a Exposição de Motivos Ministerial nº 83, assinadas por dois ministros de Estado, entre eles o da Fazenda - ministro Henrique Meirelles.

A PEC em questão foi recebida na CCJC no dia 17/06/2016, tendo sua análise de admissibilidade finalizada no dia 09/08/2016, data em que o Parecer da Comissão foi encaminhado à publicação. Após todo o trâmite do processo legislativo, a PEC veio a ser transformada na Emenda Constitucional nº 95¹⁶⁹, no dia 15/12/2016.

¹⁶⁸ *Link* para acesso: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1468431&filename=PEC+241/2016

¹⁶⁹ Vide: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm

Relativamente ao conteúdo contido na PEC, destaca-se o que informa a sua Ementa: “Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal”.

De acordo com a mencionada Exposição de Motivos Ministerial, trata-se de uma proposta que busca trazer um equilíbrio às contas públicas à médio e longo prazo, prezando pela saúde fiscal do orçamento governamental e visando restabelecer a confiança na sustentabilidade dos gastos e da dívida pública. Mais especificamente, detalha-se que o objetivo da PEC é o de estabilizar o crescimento da despesa primária (o qual apresentou um crescimento demasiadamente acelerado entre os anos de 2008-2015), de maneira a conter a expansão da dívida pública. Para isso, basicamente, propõe-se a criação de um limite (“teto”) para o crescimento das despesas primárias total do governo central, buscando-se alterar o ADCT, adicionando mais 5 artigos.

De maneira a ficar mais clara a maneira de como tal controle de gastos funcionará e a melhor entender o que a PEC institui de fato, observa-se o seguinte quadro:

PEC DO TETO DOS GASTOS



1 OBJETIVO
Criar um teto de gasto para evitar que a despesa cresça mais que a inflação

2 PRAZO
20 anos, sendo que a partir do décimo ano, será possível fazer revisão.

3 ALCANCE
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e para todos os órgãos e Poderes da União

4 LIMITES
Para 2017: despesa primária + restos a pagar corrigidos pelo índice de 7,2%, que é a previsão da inflação para este ano
A partir de 2018: correção pela inflação acumulada até junho do ano anterior

5 SAÚDE E EDUCAÇÃO
Haverá tratamento diferenciado
Em 2017, a saúde terá 15% da Receita Corrente Líquida; e a educação, 18% da arrecadação de tributos
A partir de 2018, seguem a correção da inflação prevista para os demais setores

6 SANÇÕES
Quem não respeitar o teto ficará impedido de, no ano seguinte, dar aumento salarial, contratar pessoal e criar novas despesas

7 EXCEÇÕES
Algumas despesas não vão se sujeitar ao teto, como as transferências constitucionais e gastos para realização de eleições

8 REVISÃO
O critério de correção poder ser revisto a partir do décimo ano de vigência da emenda por meio de projeto de lei complementar

Fonte: Agência Senado

*Figura 1: Quadro PEC 24/2016 – Fonte: portal de notícias da Câmara dos Deputados*¹⁷⁰

7.4.2. Análise das manifestações

Conforme antes pontuado no começo deste capítulo, as considerações referentes às manifestações da PEC 241/2016 serão feitas abordando cada uma das manifestações disponibilizadas, tendo em vista que, no caso da PEC em questão, ao total, foram selecionados 4 documentos: um parecer e três votos em separado.

Assim, de início, aborda-se o parecer proferido pelo deputado Danilo Forte (PMDB), designado como relator da PEC 241/2016 enquanto essa tramitava na CCJ para o seu exame de admissibilidade. O voto do relator foi pela admissibilidade integral da PEC em questão.

Trata-se de um parecer que se demonstrou consideravelmente diferente dos outros que foram comentados em subcapítulos anteriores referentes às outras PECs selecionadas. Isso porque a referida manifestação não buscou se debruçar sobre proposições específicas da PEC que possam ter sido mais questionadas, comentando sobre sua admissibilidade (no sentido de não ferir nenhuma cláusula pétrea). Também não buscou fundamentar de forma mais elaborada o porquê de a PEC não possuir quaisquer inconstitucionalidades, como fez de forma bastante consistente o deputado Maurício Rands (PT), relator da PEC 40/2003, em seu parecer. Pode-se dizer, dessa maneira, que se trata de um voto mais procedimental e enxuto (é por uma margem considerável o menor dos pareceres selecionados – somente cinco páginas, sendo três delas de relatório –, apesar da importância e do impacto da PEC do Teto de Gastos), sem buscar motivar muito o porquê de óbices não estarem presentes.

Nesse sentido, primeiramente, buscou o deputado pontuar sobre como a PEC do Novo Regime Fiscal (NRF) respeitava os aspectos formais de

¹⁷⁰ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/505250-promulgada-emenda-constitucional-do-teto-dos-gastos-publicos/>

constitucionalidade. Quais sejam, os de que o autor da PEC é legítimo (art. 60, II da CF); o país não se encontrar na vigência de estado de sítio, estado de defesa ou intervenção federal (art. 60, §1º, CF); e o fato de que a matéria tratada na proposta não tenha sido rejeitada ou prejudicada na sessão legislativa em questão (art. 60, §5º, CF).

Em seguida, passa o relator ao que chama de “análise substancial da proposta”, apesar de não se aprofundar em nenhum ponto específico da PEC, verificando se há algum óbice na PEC com relação às limitações postas pelas cláusulas pétreas presente no §4º do art. 60 da CF.

Com isso, afirma o relator que a PEC não possui qualquer dispositivo que possa afetar a forma federativa do Estado ou o voto direto, secreto, universal e periódico, esclarecendo que a proposta busca estabelecer um regime fiscal excepcional, objetivando enfrentar a situação deteriorante das contas públicas do país. Nesse sentido, também afirma que a PEC 241/2016 não fere a separação dos Poderes, pois na proposta cada Poder manterá a sua autonomia administrativa, orçamentária e financeira – ou seja, mesmo havendo certas restrições financeiras com o NRF, não se pode dizer que há preponderância de um Poder sobre os demais.

Diz também que não são observados óbices quanto aos direitos e garantias individuais. Aqui, ele endereça de forma mais específica as despesas relacionadas aos serviços de saúde e educação: diz que para esses dois serviços, especificamente, ainda haverá a obrigatoriedade de vinculação de receitas (obrigatoriedade de aplicação mínima de recursos nesses dois setores), só que em outros moldes, de maneira a melhor adaptar a gestão para a situação fiscal crítica do país à época. Nesses termos, coloca o deputado que a PEC não prejudica a prestação dos serviços de educação e saúde, mencionando que “(...) *se a crise econômica persistir (e a crise fiscal é, sem dúvida, o núcleo desta crise econômica), a arrecadação tributária será comprometida, reduzindo as fontes de recursos atualmente existentes*”¹⁷¹.

¹⁷¹ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Diário da Câmara. 11 ago. 16.

No mais, é interessante pontuar que, ao final do parecer, sugere o relator à Comissão Especial uma indicação quanto à técnica legislativa relacionada ao art. 102, §6º, II do ADCT que seria adicionado pelo art. 1º da PEC.

Novamente é possível observar a prática de membros da CCJ adiantarem ou indicarem certos pontos a serem abordados pela Comissão Especial, apesar de, no caso em questão, ter sido uma indicação muito mais comedida, haja em vista o fato de o relator nem detalhar no que consiste tal alteração de técnica legislativa.

Assim, expostas as considerações acerca do parecer do relator, serão abordados os três votos em separado que foram proferidos na votação acerca da admissibilidade da PEC 241/2016 na CCJ.

O primeiro deles é o voto em separado proferido pelos deputados Chico Alencar e Ivan Valente, ambos filiados ao PSOL, que votam pela inadmissibilidade da PEC 241/2016.

Começam os deputados estabelecendo que os direitos e garantias individuais, por força do §2º do art. 5º da CF/88, não estão somente elencados nos incisos deste último artigo, de maneira a citar, nesse sentido, o que a CF dispõe em seu art. 6º (rol de direitos sociais, destacando a saúde e a educação), art. 196 (direito à saúde e dever do Estado na garantia desse) e art. 205 (direito à educação e dever do Estado na garantia desse). A partir disso, afirmam que a Constituição como um todo é clara na defesa e proteção do direito dos indivíduos à prestação de serviços públicos pelo Estado, o que leva aos deputados, em seguida, declararem que a PEC 241/2016, na prática, reduz de maneira drástica os investimentos da prestação desses serviços de saúde e educação à população tida como mais carente¹⁷², incorrendo na ofensa à cláusula pétrea referente ao art. 60, §4º, IV da CF.

Com isso, passam a dizer que se trata de uma política neoliberal que implementaria um Estado Mínimo, porém somente para os mais necessitados.

¹⁷² Explicitam que os limites constitucionais mínimos de investimentos nas áreas de saúde e educação, uma vez que vinculados ao limite do exercício anterior corrigido pelo IPCA, terão uma redução drástica, na prática.

Comentam também que a limitação dos gastos sociais à inflação é um retrocesso histórico, de maneira a desprezar as necessidades urgentes de aumento nos gastos sociais e o avanço populacional, no sentido de demandar por consistentes melhorias na prestação de serviços públicos. Por conta disso, argumentam que não se deve limitar os gastos primários (interpretando aí os deputados como gastos sociais), mas sim os gastos com a dívida pública, que, segundo eles, consomem mais de 40% do orçamento federal.

Nessa toada, mencionam também os deputados que a PEC irá gerar um sucateamento do funcionalismo público (mencionam reportagens que informam as demissões que ocorreriam com a aprovação de tal PEC). O sucateamento se daria devido às sanções impostas¹⁷³ ao ente que desrespeitar o limite de gastos primários (tido como baixos e irrazoáveis aos olhos dos deputados), afetando diretamente os servidores públicos desse ente penalizado. Por conta disso, no final das contas, a qualidade da prestação dos serviços públicos também diminuirá e ficará comprometida, afrontando então o princípio da continuidade da prestação dos serviços públicos.

Por fim, concluem o seu voto trazendo mais um princípio como fundamento da inconstitucionalidade da PEC: o princípio da vedação ao retrocesso em direitos sociais. Assim, argumentam os deputados:

Tal princípio tem como conteúdo, em suma, a proibição do legislador em reduzir, suprimir, diminuir, ainda que parcialmente, o direito social já materializado em âmbito legislativo e na consciência geral. Visto que tal PEC, na prática inviabiliza a prestação universal dos serviços de saúde e educação, tem-se grave violação a este princípio,

¹⁷³ As sanções aí referidas são aquelas elencadas nos incisos art. 103 do ADCT que seria adicionado pelo art. 1º da PEC, que se coloca da seguinte maneira: "Art. 103. No caso de descumprimento do limite de que trata o caput do art. 102 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, aplicam-se, no exercício seguinte, ao Poder ou ao órgão que descumpriu o limite, vedações: I - à concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de servidores públicos, inclusive do previsto no inciso X do caput do art. 37 da Constituição, exceto os derivados de sentença judicial ou de determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor da Emenda Constitucional que instituiu o Novo Regime Fiscal; II - à criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa; III - à alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; IV - à admissão ou à contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos; e V - à realização de concurso público."

*restando incontestemente a inadmissibilidade dessa proposição.*¹⁷⁴

O segundo voto em separado a ser abordado é aquele referente ao do deputado Daniel Almeida (PCdoB). A sua manifestação referente à análise da PEC quanto à admissibilidade é dividida em três partes: A. "*Do retrocesso: a implementação do teto para despesas com serviços e direitos sociais*"; B. "*Da inconstitucionalidade do retrocesso social*"; C. "*Da violação ao art. 60, §4º da Constituição Federal*".

Assim, na primeira parte do voto, pontua como que a PEC na instituição do teto de gastos representa um retrocesso com despesas de serviços e direitos sociais, pois entende que a maneira como o teto é aplicado gera a impossibilidade de aumento real da aplicação de recursos em investimento, custeio e gasto com serviços e direitos. O NRF exigirá um corte muito severo nas políticas de transferência de renda direta aos mais pobres, bem como nos investimentos Estatais pensando mais em infraestrutura (como saneamento e habitação), sendo o período revisional de 10 anos muito mais longo do que deveria tendo em vista a realidade econômica e social do país. Dessa forma, pontua que com essa PEC, o país segue um caminho contrário ao dos países emergentes, que têm aumentando a participação dos gastos públicos ao PIB, de maneira a inviabilizar o Estado de Bem-Estar Social desenhado na CF/88.

Na segunda parte da manifestação, o deputado busca trazer ao voto a questão da proibição do retrocesso. Assim, afirma que o princípio da vedação do retrocesso social tem sido reconhecido como garantia constitucional implícita em diversos julgados do STF. Assim, seria inconstitucional qualquer proposta tendente a retroceder nos níveis de concretização já alcançados dos direitos sociais, impedindo então a desconstituição de avanços já alcançados pelo cidadão. Dessa forma, busca legitimar sua fundamentação citando, além de doutrinadores, as seguintes palavras do Min. Marco Aurélio (importante

¹⁷⁴ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Diário da Câmara. 11 ago. 16.

mencionar que, apesar da citação, não especifica o deputado de qual ação ou julgado ele retirou essa fala do ministro):

Na realidade, a cláusula que proíbe o retrocesso em matéria social traduz, no processo de sua concretização, verdadeira dimensão negativa pertinente aos direitos sociais de natureza prestacional (como o direito à saúde), impedindo, em consequência, que os níveis de concretização dessas prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser reduzidos ou suprimidos, exceto na hipótese – de todo inócua na espécie – em que políticas compensatórias venham a ser implementadas pelas instâncias governamentais.¹⁷⁵

A partir disso, declara, portanto, a inconstitucionalidade da PEC 241/2016, pois afrontaria esse último princípio ao afetar gravemente a prestação de serviços de direitos considerados como essenciais, em especial saúde e educação.

Na terceira e última parte da manifestação, o deputado coloca como a PEC é uma proposta tendente a abolir cláusula pétrea, considerando aqui o deputado como os direitos sociais eleitos pela CF/88 – esses últimos são, no final das contas, de titularidade individual, mesmo que de expressão coletiva, de maneira a serem abrangidos pela proteção das cláusulas pétreas (aqui se referindo indiretamente ao inciso IV do § 4º do art. 60 da CF, apesar de não mencioná-lo expressamente). Ademais, adiciona que os direitos sociais podem ser considerados como autênticos *limites materiais implícitos ao poder de reforma constitucional*. Diante disso tudo, vota o deputado pela inadmissibilidade da PEC 241/2016.

O último voto a ser aqui abordado é o voto em separado proferido pelos deputados do PT: Luiz Couto, Maria do Rosário e Patrus Ananias, que votam pela inadmissibilidade da PEC do NRF ou Teto de Gastos.

Assim, inicia contextualizando sobre a mudança que o NRF faz no geral, especificando quanto à saúde e educação que na prática ocorrerá a supressão das regras que vinculam um percentual mínimo da arrecadação tributária da

¹⁷⁵ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Diário da Câmara. 11 ago. 16.

União para essas duas áreas (18% para educação e 15% para saúde). Trata-se, então, de regra que engessa a política fiscal do Estado por um longo período de tempo, de maneira a gerar consequências com relação à oferta de serviços públicos que garantam tais direitos sociais de forma praticamente permanente.

Em seguida, com tal contexto, passa a abordar pontos mais jurídicos-constitucionais de fato, relacionados às cláusulas pétreas (e sua extensão) e ao princípio constitucional do não retrocesso.

Primeiro, com relação à cláusula pétrea contida no inciso IV do §4º do art 60 da CF, referente aos direitos e garantias individuais, comenta que não se pode compreender como os direitos abrangidos por tal cláusula somente os do art. 5º da CF, inclusive por força do §2º de tal dispositivo. Pontua-se que os direitos sociais, elencados no art. 6º do texto constitucional, também se apresentam como fundamentais: nesse sentido, comentam os deputados como que a interpretação constitucional contemporânea têm buscado realizar uma leitura menos restritiva e literal da referida cláusula pétrea, tendo diversos autores que defendem a ideia de que os direitos sociais são protegidos como cláusulas pétreas implícitas. É o caso de Paulo Bonavides, sendo inclusive citado¹⁷⁶ pelos deputados.

Nessa toada, argumentam que o direito à saúde e o direito à educação se constituem como cláusulas pétreas. Com relação ao primeiro, argumenta-se que "(...) *seria incompreensível garantir-se como cláusulas pétreas a vida e a integridade física do homem e não se garantir a mesma eficácia de cláusula intocável a saúde, que, se destutelada, pode inclusive levar à morte*"¹⁷⁷ – mencionam, também, dois julgados do STF que reafirmam o caráter do direito à saúde como indissociável do direito à vida, quais sejam, o RE 271.286-AgR,

¹⁷⁶ Trecho citado: "*introduzida e positivada em grau máximo de intangibilidade no §4º do art. 60, deve-se entender que a rigidez formal de proteção estabelecida em favor dos conteúdos ali introduzidos, nomeadamente os respeitantes às duas acepções ora examinadas, não abrange apenas o teor material dos direitos da primeira geração, herdados pelo constitucionalismo contemporâneo, senão que se estende por igual aos direitos da segunda dimensão, a saber, os direitos sociais*" ("Curso de Direito Constitucional", 24ª ed., Malheiros Editores, São Paulo, 2009, p 579-590).

¹⁷⁷ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Diário da Câmara. 11 ago. 16.

Relator Min. Celso de Mello, e o Agravo Regimental na Suspensão de Tutela Antecipada 175 (STA 175-AgR), Relator Min. Gilmar Mendes. Relativamente ao caso do direito à educação, o que se argumenta é o fato de que se trata de direito vinculado diretamente à vida, à liberdade e à dignidade, e por isso teria um caráter fundamental. Em termos mais específicos, *"A educação possui um núcleo que se identifica com o chamado mínimo existencial ou mínimo vital, consistente nas prestações materiais necessárias para se usufruir de uma vida digna"*¹⁷⁸.

Enfim, com relação ao princípio constitucional do não retrocesso social, colocam que se trata de princípio implícito da CF/88. Nesse sentido, o explicam da seguinte maneira: no momento em que o Estado cumpre a prestação de uma obrigação positiva (atuação do Estado para garantia do direito), por determinação constitucional passa a também a consistir em uma obrigação negativa (não atuação do Estado para garantia do direito). Ou seja, *"O Estado, que estava obrigado a atuar para dar satisfação ao direito social, **passa a estar obrigado a abster-se de atentar contra a realização dada ao direito social**"*¹⁷⁹ (grifos presentes no documento).

De maneira a legitimar que tal princípio está de fato presente no sistema jurídico brasileiro (e que, portanto, ele incide no caso de análise da PEC 241/2016), trazem os deputados a seguinte jurisprudência do STF:

[...] A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL COMO OBSTÁCULO CONSTITUCIONAL À FRUSTRAÇÃO E AO INADIMPLIMENTO, PELO PODER PÚBLICO, DE DIREITOS PRESTACIONAIS. – O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive. – A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais ou coletivos, obstáculos a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos,

¹⁷⁸ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Diário da Câmara. 11 ago. 16.

¹⁷⁹ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Diário da Câmara. 11 ago. 16.

venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. Doutrina. Em consequência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torna-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstendo-se de frustrar – mediante supressão total ou parcial – os direitos sociais já concretizados. (ARE 639337 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 23/08/2011, DJe-177, DIVULG 14-09-2011 PUBLIC 15-09-2011 EMENT VOL-02587-01 PP-00125)¹⁸⁰

Por tudo isso, votam pela inadmissibilidade da PEC por ferir o inciso IV do §4º do art. 60 da CF/88, bem como o princípio constitucional do não retrocesso social.

Expostas as manifestações acerca da PEC 241/2016, pontuam-se duas últimas breves considerações.

Primeiro, é interessante observar que, assim como nas manifestações de outras propostas, o aspecto material de constitucionalidade mais ressaltado com relação às cláusulas pétreas foi o de direitos e garantias individuais, presente no art. 60, §4º, IV da CF/88, conforme o esperado. Entretanto, os outros dispositivos constitucionais que foram trazidos para justificar ofensa a tal cláusula pétrea foram diferentes: enquanto nas primeiras PECs selecionados eram trazidos os pontos relacionados ao direito adquirido (art. 5º, XXXVI, CF) e à isonomia (art. 5º, *caput*, CF), aqui, no caso da PEC 241/2016, foram trazidas as questões relacionadas aos direitos sociais (em especial saúde e educação) como garantias também protegidas por tal cláusula (art. 5º, §2º, CF + art. 6º, CF) e também uma linha mais principiológica com ênfase no princípio do não retrocesso social.

A outra consideração surge mais no sentido para registrar uma surpresa com relação às manifestações da PEC do NRF ou Teto de Gastos – ou melhor dizendo, da falta delas. Esperava-se que essa seria uma das PECs que mais teria discussões e manifestações sobre entre as selecionadas (ou, ao menos, algo semelhante ao número das PECs 173/1995 e 40/2003), tendo em vista se tratar

¹⁸⁰ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Diário da Câmara. 11 ago. 16.

de uma das medidas de maior impacto na maneira como a administração pública gere os seus recursos, instituindo um regime orçamentário diferente que tem sua duração tida em torno de 20 anos.

Nesse sentido, é curioso lembrar que a PEC 241/2016 foi levada ao STF durante a sua tramitação no processo legislativo (algo consideravelmente raro de ocorrer) por meio do MS 34448¹⁸¹, de autoria de oito deputados do PCdoB e do PT, com o pedido liminar de que ela tivesse a sua tramitação suspensa na Câmara dos Deputados. O relator do caso, Min. Luis Roberto Barroso, entretanto, decidiu por manter a tramitação da PEC na Câmara¹⁸², indicando que cabe ao CN atuar como instância em que é própria a discussão de temas que envolvam a mudança no texto constitucional.

Não se trata aqui de buscar as razões de isso ter ocorrido (sendo tal situação uma possibilidade de expansão de pesquisa muito interessante), porém é importante registrar como alguns deputados, ao que parece, no momento em que veem que o controle preventivo de constitucionalidade realizado pela CCJ não ocorre da maneira como pretendido, levam determinada questão ao Judiciário, mais especificamente o STF – que normalmente não atua como agente que realiza um controle preventivo de constitucionalidade.

7.4.3. Parecer da Comissão

Eis o Parecer da Comissão¹⁸³ referente à PEC 241/2016:

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião extraordinária realizada hoje, opinou pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 241/2016, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Danilo Forte. Os Deputados Chico Alencar e Ivan Valente; Daniel Almeida e Rubens Pereira Júnior; Luiz Couto, Maria do Rosário e Patrus Ananias apresentaram Votos em Separado.

¹⁸¹ Vide: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=326934>

¹⁸² Vide: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=327034>

¹⁸³ Link para acesso: <https://www.camara.leg.br/internet/ordemdodia/integras/1481417.htm>

Diante disso, pode-se dizer que todos os pontos colocados pelo relator em seu parecer foram tidos como corretos pela maioria dos membros da CCJ, de maneira a prevalecer o seu entendimento de que não havia nenhum óbice quanto à constitucionalidade presente na PEC 241/2016.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de tudo o que foi exposto, volto a lembrar que esta pesquisa tinha como norte principal observar como a CCJ busca fundamentar as suas manifestações pela admissibilidade das PECs que tratassem de temas relacionados a casos de reformas na administração pública. Para isso, foram analisados diversos aspectos pertinentes ao controle preventivo de constitucionalidade realizado por tal Comissão no recorte pensado.

Nesse sentido, retomo aqui a minha hipótese, que consistia no seguinte:

*(...) uma hipótese de pesquisa possível de se levantar é a de que **a maioria dos pareceres produzidos pelos relatores não são bem fundamentados juridicamente – ou seja, minimamente se utilizando de argumentos jurídicos com base na CF/88, seja por meio do próprio texto legal, princípios, doutrina etc. –, sendo observadas também muitas repetições de justificativas entre os documentos realizados dentro de uma mesma proposta.***

*Nesse sentido, **os votos em separado e as declarações de voto no geral se apresentariam de forma mais bem elaborada, mas tanto esses últimos quanto os pareceres frequentemente profeririam um juízo de mérito, que, em tese, não cabe aos membros da CCJ proferirem, não demonstrando diferenciar tal juízo do juízo de admissibilidade.** Os temas de "reformas da administração pública", controversos como geralmente são, evidenciariam isso ainda mais, em especial nos casos que envolvem modificações no sistema previdenciário, **sendo o requisito material de constitucionalidade mais colocado nesse sentido aquele referente a direitos e garantias individuais (inciso IV do §4º do art. 60 da CF/88).***

*Portanto, por um lado, apesar dos temas relacionados a mudanças no aparato da administração pública de fato fazerem com que os membros da CCJ se manifestem em maior quantidade, por outro, **a hipótese final é a de que haja ainda mais a falta do caráter técnico que a Comissão deveria possuir na fundamentação de seus pareceres a partir de um juízo de admissibilidade quanto à constitucionalidade ou inconstitucionalidade.***

(Grifou-se)

Com isso, é possível afirmar que, no geral, a minha hipótese não pôde ser comprovada em sua grande parte a partir das análises de cunho quantitativo e qualitativo realizadas ao longo deste trabalho. Nesse sentido, avalio que, de maneira geral, o controle de admissibilidade de PECs realizado pela CCJ nos casos analisados é bem mais variada do que antes eu pressupunha.

Em primeiro lugar, com relação aos pareceres produzidos pelos deputados designados como relatores, observou-se que, na verdade, a maioria deles (três dos quatro pareceres disponibilizados) eram fundamentados¹⁸⁴ de maneira bastante consistente, em termos jurídicos-constitucionais. Em especial, pode-se destacar os pareceres das PECs 173/1995 e 40/2003, proferidos pelos deputados Prisco Viana e Maurício Rands, respectivamente.

Nesse sentido, esperava-se que os pareceres seriam em sua grande parte semelhantes àquele proferido pelo deputado Danilo Forte no caso da PEC 241/2016. Porém, ao contrário das minhas expectativas, este último se mostrou exceção (o que surpreende, tendo em vista o quão impactante e controversa¹⁸⁵ se mostrou a PEC 241/2016 e posteriormente a EC resultante de nº 95). Trata-se, então, de um achado positivo, pois o que se espera dos relatores é que eles profiram manifestações mais bem elaboradas e minuciosas de fato, já que normalmente são esses pareceres que são tidos posteriormente como Pareceres da Comissão.

Com relação aos votos em separado e às declarações de voto, pode-se dizer que, ressalvadas as devidas proporções (já que há uma quantidade maior de votos em separado e declarações de voto), esses se mostraram bem mais

¹⁸⁴ Nesse sentido, é preciso lembrar que foi considerado como “fundamentada” aquela manifestação que ao menos buscou motivar o porquê de ter votado pela admissibilidade ou inadmissibilidade, utilizando-se para isso minimamente de algum argumento jurídico com base constitucional. Como, por exemplo, invocação de artigos ou princípios; citação de doutrina ou jurisprudência; ou simplesmente uma argumentação baseada em lógica jurídica que buscasse demonstrar o porquê de determinada PEC ser constitucional ou não.

¹⁸⁵ Observa-se como tal PEC se mostrou controversa nas notícias referentes a sua discussão e aprovação na Comissão Especial ou no Plenário, como na notícia a seguir, que trata de sua passagem pela Comissão Especial (“*Em sessão tumultuada, comissão aprova a PEC do teto de gastos*”): <http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/10/comissao-da-camara-conclui-votacao-e-aprova-pec-do-teto-de-gastos.html>

inconsistentes do que antes eu esperava. É importante dizer que não se pode generalizar e afirmar categoricamente que essas manifestações são mais mal fundamentadas do que os pareceres, já que foram observadas várias daquelas manifestações que se mostraram equivalentes aos pareceres, como se buscou demonstrar no capítulo 7 referente à análise qualitativa dos documentos selecionados. Entretanto, é preciso registrar que não se pode ignorar que se notou uma quantidade considerável de votos em separado ou declarações de voto que não buscaram motivar o porquê de votarem pela admissibilidade ou inadmissibilidade, ou que muitas vezes não se atinham àquilo que a PEC propunha de fato e se prestavam a realizar declarações genéricas sobre temas muito amplos.

Nessa toada, é necessário relatar também que, ao longo da produção desta monografia, houve uma dificuldade muito presente com relação à falta de clareza presente em alguns votos em separados e declarações de voto. Essa falta de clareza se deu, por um lado, com relação ao instrumento em que estão os documentos. Nesse sentido, como já foi mencionado, no caso da PEC 173/1995, é possível dar o exemplo do voto em separado do deputado Coriolano Sales, que está literalmente manuscrito, e do voto em separado do deputado Haroldo Lima, o qual se mostrou incompleto.

Por outro lado, essa falta de clareza também se deu com vista à redação do resultado das manifestações. Vários foram os casos em que estava muito pouco claro considerações que, para fins de contagem de votos, deveriam estar evidentes – como, por exemplo, se o deputado votava pela admissibilidade da PEC ou não considerando o seu todo, ou se o deputado de fato havia sugerido ou não emendas de modificação ao texto das PECs

Relativamente à questão regimental de juízo de admissibilidade a ser proferido pela CCJ e de juízo de mérito a ser proferido pela Comissão Especial, o que se pode afirmar, primeiramente, é que se trata de um ponto bastante presente nas manifestações como um todo, em especial naquelas relacionadas às PECs 173/1995 e 40/2003. Nisso, coloco que em sua grande parte, os deputados demonstraram saber diferenciar os dois tipos juízos de alguma

maneira, por mínimo que fosse – pontuando que a admissibilidade se refere a apenas um exame de constitucionalidade com vista às cláusulas pétreas, e que o mérito envolve um juízo de conveniência e oportunidade. Por isso, não se pode afirmar categoricamente que há uma confusão entre o exame de admissibilidade e o exame de mérito.

Entretanto, não se trata de questão pacificada entre os deputados: é razoável afirmar que, apesar de ter sido demonstrada uma diferenciação mínima entre os dois exames, esses ainda se mostraram demasiadamente amplos e com limitações pouco concretas (especialmente se considerarmos como disposto no RICD), gerando conflitos e pontos controvertidos entre as manifestações nesse sentido.

Por exemplo, foi observado que essa questão de regimentalidade foi muito trazida à tona nas discussões acerca das emendas sugeridas pelos relatores, sejam elas de técnica legislativa ou saneadoras de inconstitucionalidade. Para muitos, diversas dessas não podiam ser aprovadas pelo fato de que o relator teria invadido o mérito (como delimitar um valor específico de subsídio para teto remuneratório), enquanto para muitos outros, aquelas tinham de ser aprovadas para que a proposta se apresentasse como admissível.

Ou seja, ainda são presentes incertezas que tornam pontos consideráveis das manifestações pouco consensuais com relação àquilo que de fato aborda o mérito ou não. Entre as justificativas apresentadas, aquela que se mostrou a mais consistente e consensual é a de que, no momento em que o relator sugere a supressão de um determinado dispositivo por considerar ele “inútil”, “redundante” ou “desnecessário”, teria aquele adentrado no mérito, proferindo um juízo de conveniência e oportunidade.

Ademais, reforça-se o caráter conflituoso de tal questão, tendo em vista o achado de que não são todos os deputados que encaram essa determinação regimental de maneira positiva. É o caso do voto em separado do deputado Gerson Peres (PPR) na PEC 173/1995, o qual reprovava de maneira explícita tal determinação, chamando-a de “esdrúxula”.

Quanto a isso, com a devida vênia, pensei em duas possíveis que poderiam sanear um pouco tal situação de conflitos e incertezas: (I) buscar especificar mais no que consistem o exame de admissibilidade e o exame de mérito nos dispositivos pertinentes do RICD; ou (II) proceder de maneira semelhante ao que ocorre na CCJ do Senado, em que não há essa divisão de admissibilidade e mérito ao não haver a previsão da formação da Comissão de Especial para discussão de PEC, sendo determinado à CCJ de tal Casa Legislativa que proposições legislativas sejam avaliadas quanto a “constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade”, nos termos do art. 101, I, do RISF¹⁸⁶. É preciso ressaltar que se trata apenas de algumas possibilidades pensadas após todo o estudo ocorrido nesta monografia, não sendo nada definitivo. Até porque, para uma questão tão complexa e específica como essa, não basta se limitar a essas sugestões, sendo necessário um constante trabalho acadêmico e de troca com a Câmara para que tal situação seja mais bem elucidada.

Destaco aqui dois achados que se mostraram interessantes e que não eram esperados. O primeiro deles foi aquele relacionado à categoria “*Menções a questões de regimentalidade, a manifestações da CCJ ou CN como um todo*” adicionada à tabela, pois demonstra a valorização dos próprios deputados quanto a “precedentes” produzidos pelo próprio Congresso Nacional. O segundo é algo que foi encontrado nas análises qualitativas das manifestações referentes às PECs: a prática constante de vários deputados em colocar em pauta alguns pontos ou discussões que sabem não ser relevantes para o juízo proferido pela CCJ, mas que o fazem para, de alguma maneira, ou adiantar determinadas discussões¹⁸⁷ ou facilitar o trabalho daqueles que comporão a Comissão Especial a ser instituída na próxima instância legislativa para o exame de mérito.

¹⁸⁶ Art. 101. À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania compete:
I - opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas por deliberação do Plenário, por despacho da Presidência, por consulta de qualquer comissão, ou quando em virtude desses aspectos houver recurso de decisão terminativa de comissão para o Plenário;
(...)

¹⁸⁷ Importante notar, também, que várias dessas discussões são de caráter político e que envolvem mérito, o que pode indicar que a CCJ funciona, em partes, como palco para

Enfim, realizo aqui também mais alguns apontamentos quanto ao controle realizado pela CCJ como um todo que foram possíveis de abstrair a partir dos dados demonstrados no capítulo 6 desta monografia.

O que realmente se confirmou da minha hipótese de pesquisa é o fato de que o aspecto material de constitucionalidade mais frequentemente pautado era o inciso IV do §4º do art. 60, a cláusula pétrea referente à proteção dos direitos e garantias individuais. Dentre os dispositivos que mais foram articulados juntos dessa cláusula, nota-se dois em especial: o inciso XXXVI do art. 5º da CF/88 (proteção do direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada) e o *caput* desse mesmo art. 5º (especificamente ressaltando a isonomia). Nesse sentido, há de se destacar também que foi considerável o número de manifestações que invocaram os princípios dispostos no *caput* do art. 37 da CF/88, como impessoalidade e moralidade.

Todavia, como já foi relatado no capítulo 6, do total de emendas que são sugeridas, poucas, são, de fato, efetivadas – em especial se forem emendas sugeridas pelos deputados que não são relatores (no caso dessas, há uma maior índice de aprovação). Nisso, é preciso notar que, entre as emendas saneadoras de inconstitucionalidade que foram de fato efetivadas, não se observou a presença de emenda que saneasse ponto que supostamente violaria os direitos adquiridos, sendo mais presentes, dentre aquelas que se tornaram emendas de comissão, as que saneassem ponto relacionado à ofensa à isonomia ou ofensa à separação dos Poderes.

Finalizo esta monografia para reafirmar as várias possibilidades de novas pesquisas que podem ser realizadas no âmbito do controle preventivo de constitucionalidade, em especial com relação à atuação da CCJ no Congresso Nacional. Como já foi exposto anteriormente, o seu rol de competências e prerrogativas é bastante extenso, demonstrando, assim, um número de variáveis muito grande de pesquisas, em especial aquelas de viés empírica, a serem exploradas. Esta pesquisa, tendo em vista o seu recorte e o seu caráter

manifestações políticas. Esse ponto foi abordado ao final da seção 7.2.2, referente à análise das manifestações que trataram da PEC 40/2003.

de curto fôlego, demonstra-se apenas como uma pequena possibilidade de contribuição a um ambiente tão vasto de perspectivas possíveis.

9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANCHIETA, Taísa Maria Viana. **Controle legislativo de constitucionalidade de proposições: recurso contra pareceres da comissão de constituição e justiça e de redação da câmara dos deputados**. 2003, 51 f. Monografia de conclusão de Curso de Especialização em Gestão Legislativa de convênio entre Câmara dos Deputados e Universidade de Brasília. Brasília - DF, 2003.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <https://bit.ly/3bPzgf9>. Acesso em: 30 mar. 2020.

_____. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno, estabelecido pela Resolução n. 17, de 1989**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>. Acesso em: 10 abr. 2020.

_____. Senado Federal. **Regimento Interno, estabelecido pela Resolução n. 93, de 1970**. Disponível em: [https://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno#/.](https://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno#/) Acesso em: 10 abr. 2020.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, Imprensa Nacional, 1995.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE BENS, SERVIÇOS E TURISMO. **Decifrando o processo legislativo no Congresso Nacional: conceitos e estratégias regimentais**. CNC, Sesc e Senac / Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo. – Brasília: CNC, 2014.

DALLARI, Paulo Massi. **Aspectos políticos e jurídicos da prática no controle preventivo de constitucionalidade no Brasil**. 2007. 64f. Trabalho de Conclusão de Curso de Direito na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2007.

DIMOULIS, Dimitri, LUNARDI, Soraya. **Curso de processo constitucional: controle de constitucionalidade e remédios constitucionais**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2016.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub, LIMONGI, Fernando. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

NÚCLEO DE DIREITO E DEMOCRACIA DO CENTRO BRASILEIRO DE ANÁLISES E PLANEJAMENTO (NDD/ Cebrap). (Distrito Federal). Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (sal). **PROCESSO LEGISLATIVO E CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE: AS FRONTEIRAS ENTRE DIREITO E POLÍTICA**. *Serie Pensando O Direito*, Brasília., v. 31, 02 jun. 2010.

PACHECO, Luciana Botelho, MENDES, Paula Ramos. **Questões sobre processo legislativo e regimento interno**. Câmara dos Deputados. 1998.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 39ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

VENTURELLI, Gustavo. **Expertise como critério para a composição da comissão de constituição, justiça e cidadania da câmara dos deputados (2011-2015)**. 2017, 106 f. Mestrado em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2017.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **Supremo Tribunal Federal – jurisprudência política**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

10. ANEXOS

10.1. Tabela com dados das manifestações

Link para acesso da tabela com os dados das manifestações:

- https://drive.google.com/file/d/1fueuqVhNu0Q_m-TXo50r7044oz0Shs8F/view?usp=sharing

10.2. Perguntas norteadoras utilizadas para a redação da monografia

Eis as perguntas norteadoras que foram pensadas e utilizadas, especialmente para a confecção da tabela, dos fichamentos e para guiar na escrita do capítulo 6 desta monografia:

- Nas diferentes manifestações, há de fato uma separação entre esses dois juízos? Se sim, como isso é realizado?
- Pode-se dizer que há uma confusão entre o juízo de admissibilidade e o de mérito? Há diferentes níveis de interação em tal aspecto?
- Quais dos incisos do §4º do artigo 60 são os mais comuns de serem invocados? Há algum padrão presente?
- Ambos os aspectos de constitucionalidade (formal e material) são igualmente pautados e fundamentados? Varia de acordo com os casos?
- Com que frequência são apontadas inadmissibilidades parciais?
- Com que frequência são sugeridas emendas saneadoras de inconstitucionalidades? É comum essas serem aprovadas?
- Com que frequência aparecem os votos em separado que são contrários ao parecer do relator? E aqueles que não são contrários, mas que possuem uma fundamentação diferente?