



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO**

ISAAC PEREIRA SIMAS

**EMENDAS SUPRESSIVAS EM PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO:
UM CONTRASSENÇO EM RELAÇÃO À LEGIFERAÇÃO
INFRACONSTITUCIONAL**

**Brasília
2020**

Universidade de Brasília
Faculdade de Direito

Isaac Pereira Simas

EMENDAS SUPRESSIVAS EM PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO:
UM CONTRASSENSE EM RELAÇÃO À LEGIFERAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL

Monografia apresentada como requisito parcial
à obtenção de grau de Bacharel em Direito pela
Faculdade de Direito da Universidade de
Brasília – UnB.

Orientador: Prof. Dr. Pablo Holmes Chaves

Brasília
2020

ISAAC PEREIRA SIMAS

EMENDAS SUPRESSIVAS EM PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO:
UM CONTRASSENTO EM RELAÇÃO À LEGIFERAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em
Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília – UnB.

Aprovada em 16 / 12 / 2020

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Pablo Holmes Chaves
Orientador

Prof. Me. Osvaldo Leandro Gabiati
Examinador

Prof. Nauê Bernardo Pinheiro de Azevedo
Examinador

*Dedico este trabalho à Maura Lúcia, uma das
pessoas que mais amo e que me abrigou durante a
confeção deste trabalho.*

AGRADECIMENTOS

Eu sempre imaginei em deixar essa parte em branco ou escrever algo tosco. Todavia, os meandros da vida nos fazem se tornar agradecidos por determinados acontecimentos pelos quais passamos e mesmo por determinadas pessoas que, em seus respectivos períodos de tempo, nos acompanham e nos ajudam a trilhar esse tortuoso caminho chamado graduação.

Inicialmente, um agradecimento especial ao Prof. Pablo, que conseguiu me auxiliar neste trabalho, mesmo com os percalços de uma pandemia, e ao Prof. Leandro, que, além de ter sido um ótimo chefe, ainda aceitou participar da banca deste extenso trabalho.

Ademais, agradecimentos aos quadrilheiros¹: Nauê Bernardo — que tem me guiado no mundo jurídico e político desde que ainda me encontrava no ensino médio —; Guilherme Souto — que me ensinou valores morais e de convivência social inestimáveis —; Vitor Damasio — que me mostrou que ser ranzinza não impede uma verdadeira amizade —; e Lucas Cruvinel — que é o que me atura a mais tempo e, apesar de às vezes distante, faz-se encontrar sempre por perto.

Cito também um agradecimento especial à Fellipe Areias, que me concedeu asilo político junto aos membros do curso de economia durante a faculdade e se tornou um grande companheiro.

À Duda, que após muitas desavenças se tornou a verdadeira amizade que o Direito me proporcionou e sempre terá espaço em meu coração.

Ao eterno Vítinho, apesar de sua considerável altura, e Tarik, a dupla que me concedeu, e ainda concede, inúmeras histórias, sorrisos e perrengues. Acho que sem os períodos de fuga da rotina com eles esse caminho seria consideravelmente mais complicado.

Um agradecimento inominado à todas pessoas do curso de direito e da UnB que de alguma forma passaram por minha vida nesses 6 anos; algumas deixam saudades, outras, sentimentos bem antagônicos disso, contudo, participaram desse processo e contribuíram para o que sou hoje.

¹ Segundo Diogo Garcia, em “História Política e Administrativa do Brasil”, “a palavra quadrilheiro [...] em outro tempo designava uma pessoa grave, de confiança e muito privilegiada, [...] tinha à sua conta a moralidade e o sossêgo públicos”.

Acho que acima de tudo e de todos os supracitados, um agradecimento a duas instituições, as quais fizeram eu me apaixonar por parte do direito e foram o objeto do presente estudo; que, apesar de seus defeitos, ainda me fazem acreditar na Democracia e na República; e, que se não fosse por elas, com certeza já teria largado a muito o mundo das Leis: a Câmara dos Deputados e o Senado Federal.

“Fazer a Lei é prescrever as normas, os preceitos que devem reger os homens e as coisas, as autoridades e a sociedade em todas as suas relações; é exercer a alta faculdade de regular todas as forças sociais, seu desenvolvimento, os destinos públicos, de fazer a prosperidade ou a desgraça do País, pois que a sorte do Estado depende mais que muito de sua legislação.”

*José Antônio Pimenta Bueno,
Marques de São Vicente.*

RESUMO

Este trabalho busca explicar a evolução do entendimento legislativo que atualmente possibilita a aprovação de emendas supressivas em Propostas de Emenda à Constituição, durante o processo de revisão, sem a necessidade de seu retorno para a Casa Legislativa iniciadora, com o consecutivo envio direto à promulgação. Há a elucidação dos princípios que regem o Poder Constituinte Originário, o qual possibilitou o procedimento de reforma constitucional, e o Poder Constituinte Derivado, que efetivamente a consuma, bem como os procedimentos de emenda à constituição no âmbito de nossas Casas Legislativas. Ainda, há a descrição dos acontecimentos do Senado Federal, no ano de 1993, durante a tramitação da PEC do IMPF, da Câmara dos Deputados, em 1997 e 1998, durante a tramitação das Reformas Administrativa e Previdenciária do Governo FHC, e do Supremo Tribunal Federal, durante o julgamento de constitucionalidade da Emenda Constitucional 21/1999, que culminaram nas atuais regras de tramitação das Propostas de Emenda à Constituição. Ainda, há uma análise do procedimento de supressão utilizando uma proposta recente como parâmetro, a Reforma Previdenciária do Governo Bolsonaro. Ao final, há a explicação dos efeitos que essas decisões ocasionaram no processo legislativo brasileiro e a discrepância hoje existente no procedimento de revisão de PEC em comparação com o de legislação infraconstitucional.

Palavras-chave: Processo Legislativo. Proposta de Emenda à Constituição. Emendas Supressivas. Alteração Constitucional. Revisão de proposta legislativa.

ABSTRACT

This paper seeks to explain the evolution of the legislative understanding that allows the approval of suppressive amendments in Constitution Amendment bills during the revision process, without the need to return to the initiating Legislative House, with the consecutive processing and publication. There is an elucidation of the principles that govern the Constituent Power, which made possible the amendment of constitution, and the Constituted Power, whom, effectively, do it, as well as the procedures for amendment within the scope of the Houses of Congress. There is, also, a description of the events occurred in Federal Senate, in 1993, during the legislative procedure of IMPF amendment, in Chamber of Deputies, in 1997 and 1998, during the legislative procedure of FHC Government's Administrative and Social Security Reforms, and in Supreme Federal Court, during the trial of the constitutional amendment 21/1999, that culminated in the current rules of Constitution Amendment bills. Also, there is an analysis of the suppression procedure, using a recent amendment as parameter, the Bolsonaro Government's Social Security Reform. In the end, there is the explanation of this decision's effects in Brazilian legislative procedure and the unconformity between the constitutional amendment procedure and the infraconstitutional legislation procedure.

Keywords: Legislative Process. Amendment to the Constitution. Suppressive Amendments. Constitutional Amendment. Revision of the legislative proposal.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro I – Comparativo entre a Constituição e a PEC 48/1991 (PEC do IMPF)	26
Quadro II – Comparativo entre a Constituição e a EC 20/1998 (Reforma Previdenciária do Governo FHC)	35
Quadro III – Comparativo entre a PEC 637/1999 e a EC 21/1999 (Prorrogação da CPMF)	49
Quadro IV – Comparativo entre a PEC 6/2019 e a EC 103/2019 (Reforma Previdenciária do Governo Bolsonaro)	61

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
- ADC – Ação Declaratória de Constitucionalidade
- ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
- ADIDF – Ação Direta de Interpretação do Direito Federal
- AMB – Associação dos Magistrados Brasileiros
- ANC – Assembleia Nacional Constituinte
- CF/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
- CCJ – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal
- CCJC – Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados
- CD – Câmara dos Deputados
- CDIR – Comissão Diretora do Senado Federal
- CESP – Comissão Especial para análise de PEC na Câmara dos Deputados
- CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e de Direitos de Natureza Financeira
- CUT – Central Única dos Trabalhadores
- Dep. – Deputado Federal
- DCD – Diário da Câmara dos Deputados
- DCN – Diário do Congresso Nacional
- DSF – Diário do Senado Federal
- DVS – Destaque para Votação em Separado
- EC – Emenda Constitucional
- FHC – Fernando Henrique Cardoso
- IOF – Imposto sobre Operações Financeiras
- IPMF – Imposto sobre Movimentação ou transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira
- MDB – Movimento Democrático Brasileiro
- min. – Ministro
- PEC – Proposta de Emenda à Constituição
- PL – Projeto de Lei
- PLP – Projeto de Lei Complementar

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PPB – Partido Progressista Brasileiro

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSL – Partido Social Liberal

PT – Partido dos Trabalhadores

QO – Questão de Ordem

RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados

RISF – Regimento Interno do Senado Federal

Sen. – Senador

SF – Senado Federal

STF – Supremo Tribunal Federal

TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	13
2.	O “DEVER SER”: O PROCEDIMENTO PARA EMENDAR A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	15
2.1.	O Poder Constituinte	15
2.2.	Procedimentos Constitucionais de Emenda à Constituição	18
2.3.	Reforma Constitucional na Câmara dos Deputados	21
2.4.	Reforma Constitucional no Senado Federal	22
3.	O “SER”: INTERPRETAÇÕES ACERCA DAS EMENDAS SUPRESSIVAS EM PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO	24
3.1.	Aspectos gerais	24
3.2.	Interpretação do Senado Federal na Emenda Constitucional do IMPF ...	26
3.3.	A interpretação da Câmara dos Deputados	34
3.3.1.	<i>As Reformas Administrativa e da Previdência do Governo FHC</i>	34
3.3.2.	<i>A prejudicialidade do § 3º, do art. 73, e do inciso VI, do art. 93, da CF/88, da Reforma Administrativa no Senado Federal</i>	39
3.3.3.	<i>A Questão de Ordem 10.130/1998 e o término do sistema “ping-pong”</i>	42
3.4.	A aquiescência do STF às Emendas Supressivas	48
3.4.1.	<i>A ADI 2.031-5</i>	48
3.4.2.	<i>Demais ações que tratam sobre o tema no Supremo Tribunal Federal</i>	56
4.	O MODUS OPERANDI ATUAL DAS SUPRESSÕES UTILIZANDO A REFORMA PREVIDENCIÁRIA DE 2019 COMO PARADIGMA	58
5.	CONCLUSÃO	73
5.1.	A discrepância entre a tramitação de PEC e a tramitação ordinária	73
5.2.	O entendimento difuso sobre a possibilidade de supressão em PEC	76
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	79
	APÊNDICE A – TRAMITAÇÃO DAS REFORMAS CONSTITUCIONAIS DO GOVERNO FHC	87

1. INTRODUÇÃO

O objeto de trabalho do Congresso Nacional do Brasil, realizado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, é, precipuamente, analisar propostas de alteração da legislação brasileira para arquivá-las, quando contrárias à vontade de seus partícipes e da população, ou aprová-las para integrarem o ordenamento jurídico brasileiro, quando há uma convergência favorável ao seu conteúdo.

Para que uma proposta atinja essa finalidade, de se tornar uma norma válida, revestida de legitimidade da soberania popular e adquira coercitividade, é preciso que ela percorra todo um caminho de discussão e análise de seu conteúdo e que seja aprovada nesses dois órgãos legislativos (Câmara e Senado). Esse procedimento de transformação de um projeto em lei é denominado processo legislativo.

No decorrer do processo legislativo é normal haver modificações ao conteúdo das propostas por meio de emendas, que podem ser aditivas, modificativas, supressivas, ou substitutivas, com o objetivo de que o texto se adapte às vontades da sociedade e dos parlamentares, facilitando, assim, sua aprovação.

Na tramitação de projetos de lei e outras proposições ordinárias — projetos de lei complementar e medidas provisórias —, a regra é que, quando essas alterações ocorrem na segunda análise da proposta, ou seja, na Casa Revisora, as mesmas voltem à Casa em que se iniciou o processo legislativo para uma deliberação final sobre o conteúdo modificado. Há apenas a regra de que as emendas de redação — que não realizam modificação de mérito — prescindem desse retorno.

Em vista dessa regra, presume-se que a alteração constitucional, por meio de Proposta de Emenda à Constituição (PEC), que possui um requisito mais rígido de tramitação, também se subordinasse a essa regra.

Entretanto, durante uma tramitação de PEC na Casa Revisora, caso busque-se um parlamentar para que ele apresente uma emenda ao texto, o mesmo provavelmente alertá-lo-á que, independentemente do mérito, apresentará apenas emendas de redação ou supressivas, para que a matéria não retorne à Casa Iniciadora e vá direto à promulgação.

O que se estranha neste momento é a alegação de que a aprovação de emendas supressivas — teoricamente de mérito — teria o mesmo efeito das emendas de redação e não impediram, caso aprovadas, a promulgação da Emenda Constitucional (EC), mesmo sem o retorno do texto à outra Casa Legislativa.

Com as regras de tramitação das proposições ordinárias em mente, que obrigam uma nova análise quando da aprovação de emendas supressivas, se o indivíduo proceder em perguntar qual o motivo da desnecessidade de envio à outra Casa das supressões aprovadas, a resposta que provavelmente irá ouvir será que “é o procedimento adotado” ou “pode promulgar sem nova análise” sem a indicação de uma regra constitucional, legal ou regulamentar que embase este fato.

O relato dos últimos parágrafos foi o que ocorreu com este autor durante sua atuação na PEC 6/2019 (Reforma da Previdência do governo Bolsonaro) no Senado Federal, quando Senadores me informaram que só apresentariam emendas de redação ou supressivas para a proposta.

Ao buscar uma motivação normativa ou estudo que explicitava o tema, não encontrei nada compilado ou explicativo que demonstrasse a base jurídica para tal procedimento.

À luz destes acontecimentos, o presente trabalho tem por objetivo principal analisar a sequência de acontecimentos que resultaram na atual interpretação sobre o processo legislativo de Propostas de Emenda à Constituição. Através deste, a hipótese aqui elencada é que a desnecessidade de revisão das emendas supressivas aprovadas em PEC causa um descompasso de seu procedimento em comparação às propostas de legislação infraconstitucional.

Neste prisma, a primeira parte desta monografia analisará a teoria do poder constituinte originário e derivado, os quais, criam e modificam a constituição, respectivamente. Será explicada, também, as regras regimentais concernentes ao procedimento de alteração constitucional no âmbito do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

Em seguida, na segunda parte, serão explicitadas todas as decisões que influenciaram na interpretação aqui descrita, bem como seu contexto legislativo ou jurídico. Dessa forma, será respondido o questionamento sobre a origem do trâmite que desobriga a revisão de emendas supressivas. Neste momento será narrado o que motivou e a justificativa do Senado e da Câmara para possibilitar a promulgação de propostas após modificações supressivas, bem como a decisão do Supremo Tribunal Federal que chancelou a interpretação desse procedimento.

Haja vista que as decisões e interpretações constantes da segunda parte do trabalho ocorreram na década de 1990 é necessário um exemplo mais atual do procedimento de emenda à constituição, portanto, a parte três irá analisar o processo

legislativo na Casa Revisora da PEC 6/2019, atual Emenda Constitucional 103/2019, também denominada de Reforma Previdenciária, com as supressões que ocorreram no Senado Federal.

Finalmente, a conclusão, irá explicar a consequência prática atual dessa regra procedimental com uma comparação entre a tramitação de legislação ordinária e a de reforma constitucional, no momento de revisão das alterações dessas propostas, que findaram por não serem similares, bem como a problemática existente no fato de não haver uma unicidade no entendimento que gerou todo esse estudo.

2. O “DEVER SER”: O PROCEDIMENTO PARA EMENDAR A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

2.1. O Poder Constituinte

Conforme demonstrado no capítulo anterior, o Processo Legislativo serve como uma forma de imprimir legitimidade às mudanças normativas de um país, todavia, ele não se restringe apenas às normas legais, como as leis de determinada Nação. O procedimento também é utilizado para modificar mesmo as estruturas mais basilares de um Estado, como a Constituição.

Antes de explicar como ocorre a alteração constitucional brasileira, por meio do Poder Constituinte Derivado, ou de reforma — um poder constituído —, deve-se entender o procedimento que conferiu ao Congresso Nacional essa prerrogativa e que criou nosso sistema jurídico constitucional atual.

Enquanto o Poder Constituinte Derivado é algo criado e recebe a prerrogativa de realizar as alterações constitucionais, aquilo que lhe confere essa capacidade é o chamado Poder Constituinte Originário, momento de demonstração real da soberania popular de uma nação. “Sua autoridade delegar essa prerrogativa ocorre, pois, a nação existe antes de tudo, ela é a origem de tudo. Sua vontade sempre legal, é a própria lei. Antes dela e acima dela só existe o direito natural” (SIEYÈS, 1789, p. 30).

Em outras palavras, a soberania do poder constituinte estaria localizada em uma zona cinza entre o estado natural e o político (KALYVAS apud LAWSON e LOCKE, 2005) e, dessa forma, poderia determinar “the constitutional form, the juridical and political identity, and the governmental structure of a community in its entirety” (KALYVAS, 2005, p. 226).

As regras que podem criadas neste momento único de uma Nação são, segundo Sieyès (1789), leis constitucionais fundamentais, que se dividem em duas partes: umas regulam a organização e as funções do corpo legislativo; as outras determinam a organização e as funções dos diferentes corpos ativos.

Essas leis são chamadas de fundamentais, não no sentido de que possam tornar-se independentes da vontade nacional, mas porque os corpos que existem e agem por elas não podem tocá-las. Em cada parte, a Constituição não é obra do poder constituído, mas do poder constituinte. Nenhuma espécie de poder delegado pode mudar nada nas condições de sua delegação. É neste sentido que as leis constitucionais são fundamentais. As primeiras, as que estabelecem a legislatura, são fundadas pela vontade nacional antes de qualquer constituição; formam seu primeiro grau. As segundas devem ser estabelecidas por uma vontade representativa especial. Desse modo, todas as partes do governo dependem em última análise da nação. (SIEYÈS, 1789, p. 30 e 31)

Segundo pode-se depreender dos ensinamentos de Sieyès, este momento de demonstração do poder popular inaugura as normas mais essenciais de um País, que seriam o próprio estabelecimento daquele corpo como nação e as regras de seu funcionamento — é o início de uma nova ordem jurídica constitucional.

Por consequência lógica, essa criação deve-se originar de um estado ou direito natural em que não há uma ordem jurídica, ou com a expurgação de regras constituintes antecedentes. Como os seres humanos já se encontram socialmente organizados há um bom tempo, normalmente o Poder Constituinte Originário se enquadra na segunda possibilidade, em que tem de revogar uma organização pretérita para poder imprimir sua vontade, o que gera uma outra característica deste momento na atualidade — a de que ocorre em um momento de ruptura institucional.

A ideia, envolta neste momento em que é possível visualizar o Poder Constituinte, é sintetizada por Kalyvas (2005) no trecho abaixo de seu texto “Popular sovereignty, democracy and the constituent power”.

This formulation [momento de visualização do poder constituinte], which stresses the instance of the exception as legal discontinuity, in the form of a gap, is a reminder that while the old system is abrogated, the new one is not yet in place. From the perspective of the constituent power, sovereignty becomes visible only during exceptional circumstances, when a constitution is destroyed and another is not yet born. During the moment of original constitutional making, there is a rupture, a dislocation, which makes possible the re-activation of the constituent power. (KALYVAS, 2005, p. 228)

Essa ruptura pode ocorrer de diversas formas, seja por meio de uma revolução, como foi a francesa em 1789, contexto no qual Emmanuel Sieyès escreveu seu texto “O que é o Terceiro Estado?” supracitado; de uma guerra de independência, no caso

dos Estados Unidos da América, em 1776; em um golpe de estado, como o Militar que ocorreu no Brasil em 1964; e até mesmo em uma transição negociada de regimes, como ocorreu novamente no Brasil em 1988, do governo militar para o civil.

O momento de transição de uma ordem constitucional pretérita para uma nova é feito por uma Assembleia Nacional Constituinte (ANC), formada por um grupo específico de representantes da Nação para criar o novo texto basilar de organização estatal, a nova Constituição.

No Brasil esse órgão vigorou entre 1987 e 1988 e foi o ponto final da ditadura militar que perdurou por 21 anos, entre 1964 e 1985 — data em que foi aprovada a Emenda Constitucional nº 26, de 1985, que convocou o órgão. Como resultado, foi promulgada, em 05 de outubro de 1988, a Constituição da República Federativa do Brasil (CF/88), que conjugou os anseios da nação em uma carta política de 245 artigos em seu corpo permanente e outros 70 em seu corpo transitório, ali estabeleceu-se os parâmetros que nossa sociedade deveria seguir nos anos seguintes.

Se a Assembleia Nacional é a exalação do poder constituinte, logo, o seu resultado — a Constituição propriamente dita — é o poder constituído, é a materialização da soberania popular. Da mesma forma, as demais normas criadas posteriormente também são resultado dessa delegação inicial, e não se confundem com as regras criadas durante a ANC. Nesse sentido,

Os Poderes Constituídos são o resultado da criação, são os estabelecidos pela Constituição. Poder Constituinte é o criador; Poder Constituído é a criatura. Reconhece-se, assim, a diferenciação hierárquica entre as normas constitucionais, supremas e fruto do poder constituinte, e as normas infraconstitucionais, produzidas ordinariamente pelos Poderes Constituídos, de status inferior. (FERRAZ, 2007, p. 141)

Dentre os poderes constituídos, encontra-se o Poder Constituinte Derivado, que é a possibilidade de alteração do texto instituído pela ANC. Ora, a própria Constituição foi concebida no seio de uma ruptura institucional, de uma convulsão social, em que a ordem constitucional anterior já não tinha compatibilidade com os anseios sociais do momento, isso ocorre porque

A realidade social é uma construção dinâmica, hermenêutica, histórica, social, da qual o Direito faz parte. O Direito não está pairando estaticamente sobre uma sociedade estática. E, como tal, deve lidar, inclusive, com o risco próprio a ele mesmo ser descumprido a todo e qualquer momento. (OLIVEIRA, 2016, p. 96)

Dessa forma, o direito deve se adaptar às alterações da sociedade para que permaneça atual e convergente com aquilo que os Cidadãos desejam e acreditam. Com o Poder Constituinte não deve ser diferente, “como toda Constituição se pretende eterna, mas não imutável, seu texto originário prevê os mecanismos de alteração legítima de seu conteúdo” (FERRAZ, 2007, p.144).

Um texto constitucional estático e rígido tem mais chances de se romper perante às mudanças de ânimos populares e uma certa maleabilidade se faz necessária para aumentar sua longevidade. Assim, é normal que a Carta da república traga mecanismos que possibilitem sua alteração, como forma de que o direito constitucional, da mesma forma que o infraconstitucional, possa acompanhar o dinamismo social e evitar uma nova ruptura institucional.

Com esse sentimento de possibilidade mudança, a Assembleia Nacional Constituinte de 1988 estabeleceu no art. 60 de nossa Constituição Federal as regras mínimas a serem seguidas para emendar seu texto. Estipulou também, no art. 3º do Ato das Disposições Transitórias (ADCT), a previsão de uma revisão constitucional após cinco anos de sua promulgação, para adequar o texto a alguma necessidade de alteração que tenha sido visualizada nos primeiros anos de vigência.

O próprio presidente da Assembleia, Deputado Ulysses Guimarães, no discurso de promulgação da carta, deixou a possibilidade de mudança do texto constitucional clara ao afirmar que “a Constituição certamente não é perfeita. Ela própria o confessa, ao admitir a reforma. Quanto a ela, discordar, sim. Divergir, sim. Descumprir, jamais. Afrontá-la, nunca. Traidor da Constituição é traidor da Pátria.” (GUIMARÃES, 1988).

E como profetizado, definitivamente ocorreram, e ainda ocorrem diversas divergências quanto ao texto constitucional. Desde sua promulgação, em 1988, já foram promulgadas cento e oito Emendas Constitucionais. Isso sem citar o grande número de Propostas de Emenda Constitucional apresentadas todos os anos, o que demonstram uma vontade popular e parlamentar de constante mudança.

2.2. Procedimentos Constitucionais de Emenda à Constituição

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu apenas regras gerais sobre a possibilidade de sua reforma, em apenas um artigo com 5 parágrafos, que podem ser conferidos abaixo:

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

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

§ 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.

§ 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa. (BRASIL, 1988)

Os demais regramentos para o procedimento de reforma são os constantes nos Regimentos Internos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, muitos dos quais são os mesmos que os utilizados em Projetos de Lei Ordinária. Por conta disso, a referência de singularidade desse procedimento especial, nos estudos mais superficiais sobre processo legislativo, circunscreve-se a distinção de que as Propostas de Emenda à Constituição devem ser aprovadas pelo quórum de 3/5 dos membros de cada uma das Casas do Congresso Nacional, bem como a necessidade de votação em dois turnos distintos.

Mas o que seria a Emenda Constitucional em nosso direito? Não se trata de mero procedimento legislativo ou mesmo do próprio Poder Legislativo. Quando o Congresso Nacional encontra-se debatendo e deliberando sobre Propostas de Emenda à Constituição, verdadeiramente ele retira a capa de Poder Legislativo e veste a toga solene de Poder Constituinte Derivado.

Quando se trata de emenda constitucional, nada mais é que uma correção, revisão e evidentemente uma verdadeira reforma constitucional, mesmo que parcial. Tanto é que Ferreira Filho (2012, p. 312), em seu capítulo sobre o “Processo de Modificação da Constituição”, deixou claro que não haveria diferenciação no uso dos termos “emenda”, “reforma” e “revisão” na tradição do Direito Constitucional.

O procedimento ordinário para a alteração constitucional se dá por meio de uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC), que, conforme o texto constitucional, tem que atender a certos requisitos para ser apresentada.

Inicialmente, só pode ser apresentada por parlamentares após a subscrição de, no mínimo, um terço dos membros da Câmara dos Deputados — 171 deputados — ou do Senado Federal — 27 senadores — (art. 60, inciso I, CF/88); ou pelo Presidente da República (art. 60, inciso II, CF/88); ou, ainda, por iniciativa de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros. (art. 60, inciso III, CF/88).

Ainda há as limitações circunstanciais anteriores à apresentação propriamente dita, constantes no art. 60, § 1º, que impede o poder de emenda durante a vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

Os requisitos procedimentais são três e foram regulados pelo § 2º do art. 60: i) dois turnos de votação em cada Casa do Congresso Nacional; ii) a aprovação da proposta em ambas as Casas do Congresso Nacional; e iii) o quórum mínimo de aprovação de três quintos dos votos dos membros de cada Casa.

Posteriormente, no § 3º do art. 60, há necessidade de promulgação pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, o que dispensa a sanção e veto presidencial, pelo fato já apontado de que se considera ser a emenda obra do Poder Constituinte derivado (FERREIRA FILHO, 2012).

Há, ainda, as vedações materiais explícitas, constantes no § 4º, do art. 60, que impedem a alteração da Federação; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; os direitos e garantias individuais. Não se permite nem mesmo deliberação sobre proposta de emenda tendente a aboli-las (TEMER, 2005).

Não obstante o rol insculpido no § 4º, o mesmo não é taxativo, pois a doutrina reconhece outras vedações materiais, implícitas agora, ao poder de emenda

A natureza do poder constituinte de reforma impõe-lhe restrições de conteúdo. É usual, nesse aspecto, a referência aos exemplos concebidos por Nélson de Souza Sampaio, que arrola como intangíveis à ação do revisor constitucional: a) as normas concernentes ao titular do poder constituinte, porque este se acha em posição transcendente à Constituição, além de a soberania popular ser inalienável; b) as normas referentes ao titular do poder reformador, porque não pode ele mesmo fazer a delegação dos poderes que recebeu, sem cláusula expressa que o autorize; e c) as normas que disciplinam o próprio procedimento de emenda, já que o poder delegado não pode alterar as condições da delegação que recebeu. (MENDES; BRANCO, 2020, p. 132)

Por último, no § 5º do art. 60, temos o princípio absoluto da irrepetibilidade, que impede a matéria que foi rejeitada ou havida por prejudicada ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

Além dessas regras insculpidas no art. 60 de nossa Carta da República, as demais normas procedimentais são reguladas pelos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

2.3. Reforma Constitucional na Câmara dos Deputados

Na Câmara dos Deputados, o procedimento é regulado pelo título VI (das matérias sujeitas a procedimentos especiais), capítulo I (da Proposta de Emenda à Constituição), artigos 201 a 203, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), que, em termos gerais, estabelece seu despacho para a Comissão de Constituição Justiça e Cidadania (CCJC), que deliberará por admissibilidade constitucional, ou seja, se seu conteúdo obedece às regras constitucionais ou as afrontam.

Caso seja admitida por maioria simples na Comissão, é criada uma Comissão Especial exclusiva para deliberar sobre seu mérito, onde poderá sofrer alterações por meio de emendas — também necessitam da assinatura de 1/3 dos membros da Casa, da mesma forma que a proposta inicial — que só podem ser apresentadas nas primeiras 10 sessões da Comissão Especial. Neste órgão, o relator da matéria apresentará seu parecer de mérito, o qual será votado e aprovado novamente com quórum de maioria simples. Se o parecer aprovado for favorável à PEC, esta é encaminhada ao Plenário da Câmara dos Deputados.

No órgão de deliberação máxima da Casa do Povo, os requisitos para a aprovação da PEC — que até o momento foram similares ao de proposições ordinárias — se tornam mais rígidos. Conforme os §§ 6º e 7º do art. 202 do RICD, “a proposta será submetida a dois turnos de discussão e votação, com interstício de cinco sessões” e “será aprovada a proposta que obtiver, em ambos os turnos, três quintos dos votos dos membros da Câmara dos Deputados, em votação nominal” (CÂMARA, 1989).

Esses dois dispositivos, que nada mais são do que uma paráfrase do texto constitucional, efetivamente rompem as semelhanças das PECs para com os PLs e demais tipos de proposições. Na eventualidade de uma aprovação nesses termos, a proposta é encaminhada para o Senado deliberar sobre seu conteúdo.

Ressalta-se que o RICD, no § 8º do art. 202², estabelece expressamente que as disposições regimentais relativas a projetos de lei são utilizadas em PEC quando não colidirem com o conteúdo do artigo 202. Também vale a indicação de que o art. 203 estabelece o mesmo procedimento às PECs recebidas do Senado Federal, bem como as emendas do Senado à PEC oriunda da Câmara, ou seja, mesmo que sejam somente emendas, deverão passar pela admissibilidade da CCJC e por comissão especial específica na tramitação da Câmara.

2.4. Reforma Constitucional no Senado Federal

Como já demonstrado, as disposições constantes na Constituição para a tramitação de PEC não fazem distinção entre as Casas Legislativas. Todavia, as peculiaridades procedimentais divergem nos Regimentos Internos.

No Senado, os dispositivos que regem a tramitação de PEC são mais descritivos que no RICD e estão constantes no título IX (Das proposições sujeitas a disposições especiais), capítulo I (Da proposta de emenda à constituição), arts. 354 a 373 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

A principal diferença é a junção do juízo de admissibilidade com o de mérito, enquanto na Câmara são feitos por comissões distintas, no Senado Federal ambos ocorrem na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), nos termos do art. 101, I, c/c o art. 356. Outro aspecto importante é a possibilidade de apresentação de emendas à PEC — sem ser o relator, que tem a prerrogativa de apresentar em seu relatório, seja na admissibilidade, mérito ou plenário —, enquanto na Câmara só podem ser feitas na Comissão Especial e somente nas 10 primeiras sessões, no Senado essa possibilidade é dilatada, pois podem ser apresentadas emendas na CCJ (parágrafo único do art. 356) e no Plenário (art. 358, § 2º), enquanto durar a discussão da Proposta de Emenda à Constituição. Somente com o término da discussão e início da deliberação que a possibilidade de apresentação das emendas é encerrada.

Outro procedimento que destoa o Senado da Câmara, na esteira da possibilidade de apresentação de emendas até o término da discussão, é a necessidade de envio das emendas apresentadas em plenário à CCJ para que a Comissão as examine e ofereça parecer sobre elas (art. 359).

² Art. 202. [...]

§ 8º Aplicam-se à proposta de emenda à Constituição, no que não colidir com o estatuído neste artigo, as disposições regimentais relativas ao trâmite e apreciação dos projetos de lei.

O regimento ainda apresenta disposições sobre o envio direto da proposta para o plenário, no caso de a CCJ não oferecer parecer sobre a proposta (art. 358, *caput*) ou sobre as emendas (art. 361, *caput*) dentro do prazo de 30 dias — disposição que não é usualmente utilizada até pela dificuldade de se emitir parecer em apenas um mês para todas as propostas que chegam na comissão.

No plenário, a PEC será discutida por cinco sessões deliberativas em primeiro turno (art. 358) e em três no segundo turno de votação (art. 363) com um interstício de no mínimo cinco dias úteis entre cada turno (art. 362).

Mesmo no segundo turno de votação poderão ser apresentadas emendas, desde que não envolvam o mérito da proposta (art. 363), que serão novamente objeto de parecer pela CCJ (art. 364) — desta vez em prazo de apenas cinco dias improrrogáveis.

O RISF ainda apresenta regramento sobre: a redação final de PEC (arts. 365 e 366); a determinação de substitutivos da Câmara à propostas do Senado sejam considerados nova proposta (art. 367); a subordinação dessas regras regimentais específicas à análise de PEC oriunda da Câmara (art. 368); a comunicação à Câmara de término de tramitação de PEC e convocação de sessão para promulgação (art. 369); a vedação na apresentação de proposta que objetive alterar dispositivos constitucionais sem correlação direta entre si (art. 371); e sobre a subordinação da tramitação PEC às normas estabelecidas no Regimento para as demais proposições (art. 372). Ao final do capítulo, no art. 373, o RISF ainda reproduz o artigo constitucional do princípio absoluto da irrepetibilidade, constante no art. 60, § 5º.

O que podemos depreender da explicação desta parte do estudo é que a Constituição estabeleceu poucas regras específicas para a tramitação de Propostas de Emenda à Constituição. Da mesma forma, tanto o RICD, quanto o RISF, dedicaram sucintas normas à essa alteração jurídica tão impactante na República Federativa do Brasil.

Mesmo o RISF, que esmiuçou melhor a tramitação dessa proposta na Casa, e trouxe dispositivos referentes à temas não abarcados pelo RICD, como a redação final e a comunicação à Câmara dos Deputados de que a votação da PEC foi ultimada pelo Senado, não tem dispositivos sobre como proceder quando a proposta é alterada por emendas que não sejam a substitutiva. Os três documentos são silentes sobre esse aspecto.

Conforme será elucidado no decorrer deste trabalho, a falta de uma norma simples como essa, e que consta no regramento referente à Projetos de Lei, foi crucial para o desenrolar dos fatos aqui descritos.

3. O “SER”: INTERPRETAÇÕES ACERCA DAS EMENDAS SUPRESSIVAS EM PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

3.1. Aspectos gerais

Após as explicações acerca do processo legislativo e no que concerne à tramitação das Propostas de Emenda à Constituição, percebe-se que a base procedimental é muito semelhante a que os Projetos de Lei sofrem. Não é por menos que, ao senso comum e em explicações menos aprofundadas sobre o tema, a principal característica que diferencia essa proposição legislativa é a exigência de quórum qualificado de três quintos, ou 60% para aprovação e os dois turnos de votação em cada Casa.

Ferreira Filho (2012, p. 311) já salientava a semelhança e mescla entre o Poder Legislativo e o Poder Constituinte Derivado no Brasil, quando justifica a inserção de emenda constitucional entre os atos que compreendem o processo legislativo, por ser a mudança constitucional estruturalmente equivalente ao procedimento de lei ordinária.

Para os estudiosos ou conhecedores do processo legislativo sabe-se que existem diversas discrepâncias, a começar por seu rito especial em ambas as Casas, o qual difere a tramitação de PEC do processo ordinário de um projeto de lei. Vale ressaltar que à generalidade essa configuração díspar é disposta a conferir maior solenidade e dificuldade para se aprovar uma revisão constitucional. Não seria por menos, haja vista que não se trata de mera regra legal, mas sim de uma mudança nos preceitos mais fundamentais da Nação que capitaneiam o direito pátrio.

Em contraponto a toda essa sistemática de maior rigidez para alterações constitucionais, há um procedimento que destoa dos demais, seja por ter um caráter quase desleixado de tolerância às regras que regem o aludido procedimento, seja pelo fato de que até mesmo para a tramitação ordinária de projetos de lei, caso ocorra o mesmo fenômeno legislativo, há um procedimento mais complexo a ser feito.

Trata-se, conforme o próprio nome dessa monografia externaliza e foi explicitado na introdução, das Emendas Supressivas em Propostas de Emenda à Constituição.

Este capítulo busca explicar a evolução de acontecimentos que possibilitaram a supressão de dispositivos em uma PEC sem a necessidade de retorno à outra Casa Legislativa. Para tanto, analisar-se-á a interpretação do tema sobre a ótica de três órgãos de nossa República, os quais moldaram a atual tramitação de alteração constitucional.

De maneira cronológica, o Senado Federal deliberou sobre o assunto na tramitação da Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março de 1993 (PEC 48/1991 na CD e PEC 2/1993 no SF³), que permitiu a União instituir o Imposto sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira — também conhecido como Imposto sobre Movimentação Financeira (IPMF) — e criou a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC).

Posteriormente, a Câmara dos Deputados tratou dessa questão na tramitação de duas reformas do Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-1998): a Reforma Administrativa, promulgada como Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998 (PEC 173/1995 na CD e PEC 41/1997 no SF) e a Reforma da Previdência, promulgada como Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998 (PEC 33/1995 na CD e PEC 33/1996 no SF).

Por último, sobreveio a decisão do Supremo Tribunal Federal sobre o tema na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.031-5, referente à Emenda Constitucional nº 21, de 18 de março de 1999 (PEC 34/1998 no SF e PEC 637/1999 na CD), que prorrogou a Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e de Direitos de Natureza Financeira (CPMF).

Todos esses momentos marcantes no histórico do Processo Legislativo brasileiro serão destrinchados a seguir para que se possa compreender as motivações que levaram a essa atual prática em nosso país.

³ Antes de 2019, as proposições tinham números distintos em cada Casa Legislativa, portanto, quando mencionadas por sua numeração, essa será referente a Casa Legislativa em que se encontra no momento da narrativa.

3.2. Interpretação do Senado Federal na Emenda Constitucional do IMPF

A EC 3/1993 iniciou sua tramitação na Câmara dos Deputados sob a numeração de PEC 48/1991, com outras três propostas apensadas (PEC 49/1991, PEC 100/1992 e PEC 111/1992), todas relacionadas com a alteração de disposições constitucionais sobre impostos e, especificamente, a PEC 48/1991 e a PEC 111/1992 tendo como objetivo promover um “ajuste fiscal”⁴.

Na Comissão Especial (CESP) instituída para tratar de seu mérito, seus conteúdos foram congregados em um único texto e sofreram adições de dispositivos importantes, como a criação da Ação Declaratória de Constitucionalidade de Lei ou ato normativo federal (ADC) a ser julgada pelo STF e da Ação Direta de Interpretação do Direito Federal (ADIDF), que seria julgada pelo Superior Tribunal de Justiça, ambas com efeito vinculante para suas instâncias inferiores. Essa inclusão tinha como finalidade dar “mais segurança ao direito, impedindo o tumulto causado pelas decisões divergentes nas instâncias inferiores em causas de grande importância para o FISCO e para os contribuintes” (CÂMARA, 1991a).

No quadro abaixo, pode-se conferir a redação da Constituição Federal vigente à época e a comparação com os dispositivos da PEC 48/1991 que instituíam as referidas ações⁵.

Quadro I - Comparativo entre a Constituição e a PEC 48/1991 (PEC do IMPF)

Redação original da CF/88	Redação da PEC 48/1991
Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I - processar e julgar, originariamente: a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual;	Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I - processar e julgar, originariamente: a) A ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal; § 2º As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações declaratórias de

⁴ Ementa da PEC 48/91 e PEC 111/92, respectivamente: “Alterando o artigo 146, o artigo 149, o artigo 150, o artigo 153, o artigo 155, o artigo 158, o artigo 159 e o artigo 161 da Constituição Federal de 1988, que tratam de tributação, com o objetivo de promover o ajuste fiscal” (CÂMARA, 1991b) ; e “Promovendo o ajuste fiscal, definindo quais impostos serão cobrados pela União Federal, Estado e Municípios, alterando o artigo 159, artigo 161, da Constituição Federal de 1988 e o artigo 34 das disposições transitórias” (CÂMARA, 1992b).

⁵ Todos os quadros seguem o mesmo padrão: compara-se a coluna à esquerda — texto inicial — com a coluna à direita — texto modificado. Na coluna da esquerda, as palavras, trechos, ou dispositivos em vermelho foram retirados/suprimidos, enquanto na coluna da direita, as palavras, trechos, ou dispositivos em negrito foram adicionados.

	constitucionalidade de lei ou ato normativo federal, produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e ao Poder Executivo.
<p>Art. 103. Podem propor a ação de inconstitucionalidade:</p> <p>.....</p> <p>§ 3º Quando o Supremo Tribunal Federal apreciar a inconstitucionalidade, em tese, de norma legal ou ato normativo, citará, previamente, o Advogado-Geral da União, que defenderá o ato ou texto impugnado.</p>	<p>Art. 103. Podem propor a ação de inconstitucionalidade:</p> <p>.....</p> <p>§ 3º Quando o Supremo Tribunal Federal apreciar a inconstitucionalidade, em tese, de norma legal ou ato normativo, citará, previamente, o Advogado-Geral da União, que defenderá o ato ou texto impugnado.</p> <p>§ 4º A ação declaratória de constitucionalidade poderá ser proposta pelo Presidente da República, pela Mesa do Senado Federal, pela Mesa da Câmara dos Deputados ou pelo Procurador-Geral da República.</p>
<p>Art. 105. Compete ao Superior Tribunal de Justiça:</p> <p>I - processar e julgar, originariamente:</p> <p>.....</p> <p>h) o mandado de injunção, quando a elaboração da norma regulamentadora for atribuição de órgão, entidade ou autoridade federal, da administração direta ou indireta, excetuados os casos de competência do Supremo Tribunal Federal e dos órgãos da Justiça Militar, da Justiça Eleitoral, da Justiça do Trabalho e da Justiça Federal;</p> <p>Parágrafo único. Funcionará junto ao Superior Tribunal de Justiça o Conselho da Justiça Federal, cabendo-lhe, na forma da lei, exercer a supervisão administrativa e orçamentária da Justiça Federal de primeiro e segundo graus.</p>	<p>Art. 105. Compete ao Superior Tribunal de Justiça:</p> <p>I - processar e julgar, originariamente:</p> <p>.....</p> <p>h) o mandado de injunção, quando a elaboração da norma regulamentadora for atribuição de órgão, entidade ou autoridade federal, da administração direta ou indireta, excetuados os casos de competência do Supremo Tribunal Federal e dos órgãos da Justiça Militar, da Justiça Eleitoral, da Justiça do Trabalho e da Justiça Federal;</p> <p>i) a ação direta de interpretação do Direito Federal, cujas decisões serão tomadas pela maioria absoluta dos seus membros e terão eficácia contra todos e efeito vinculante, inclusive para as instâncias inferiores.</p> <p>Parágrafo único. Funcionará junto ao Superior Tribunal de Justiça o Conselho da Justiça Federal, cabendo-lhe, na forma da lei, exercer a supervisão administrativa e orçamentária da Justiça Federal de primeiro e segundo graus.</p> <p>§ 2º Podem propor a ação da alínea i do inciso I deste artigo o Presidente da República, a Mesa do Senado Federal, a Mesa da Câmara dos Deputados ou o Procurador-Geral da República.</p> <p>§ 3º O Procurador-Geral da República será previamente ouvido nas ações diretas de interpretação do Direito Federal, bem assim o Advogado-Geral da União, quando a ação não for proposta pelo Presidente da República.</p>

Fontes: Brasil (1988) e Câmara (1991b).

Ademais, durante sua tramitação na Câmara, entre 1991 e 1993, foi adicionado um dispositivo que permitia a União instituir, por meio de lei complementar, o Imposto sobre Movimentação ou transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (IPMF), que teria validade até 31 de dezembro de 1994. Apesar de não ser previsto no texto de nenhuma das PECs da árvore de apensados, esse último dispositivo adicionado na comissão especial seria o verdadeiro cerne da proposta e tratado como seu mérito (LUCENA, 1993a, p. 1756).

Com as inclusões da CESP, a PEC 48/1991 foi aprovada no plenário da Câmara dos Deputados, em segundo turno⁶, no dia 02 de fevereiro de 1993, com 350 votos favoráveis, 76 votos contrários e 6 abstenções⁷. Em seguida, a proposta foi encaminhada ao Senado, onde foi recebida e despachada no dia 04 de fevereiro à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), já sob a numeração PEC 2/1993. No mesmo dia, a comissão aprova, no mérito e quanto à constitucionalidade, relatório favorável à matéria.

Na semana seguinte, no dia 08 de fevereiro, o Sen. José Paulo Bisol (PSB/RS), ex-Desembargador do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, apresentou Questão de Ordem (QO) ao plenário do Senado Federal questionando a quantidade de temas diversos na PEC do IMPF. Para o ex-magistrado

todo parlamentar sempre apresentou o seu projeto de emenda, tanto na Câmara quanto no Senado, fixado em apenas um dispositivo, ou, no máximo, em dois ou três relacionados ao principal.

[...]

Para que uma emenda constitucional possa tratar de mais de um dispositivo, é indispensável que ocorra uma correlação lógica entre a variável da modificação produzida no dispositivo, principal objeto da emenda, e a variável do restante do texto. (BISOL, 1993, p. 1120 e 1121)

Para ele, no caso da PEC 2/1993, não haveria uma proposta de emenda, mas sim, cinco emendas de temas diferentes: “O que quero levantar, muito objetiva e explicitamente, é que essa emenda do ajuste fiscal não é uma emenda apenas: são cinco emendas constitucionais” (BISOL, 1993, p. 1120).

⁶ Ressalta-se que todas as referências sobre aprovação em primeiro ou segundo turno no plenário, seja da Câmara, seja do Senado, são consoantes ao texto-base das propostas. Não raro, os turnos de votação delongam mais de um dia, pois vota-se o texto-base inicialmente — que é a matéria principal — e posteriormente passa-se à votação de proposições acessórias, como destaques e emendas de plenário, as quais podem ser muito numerosas, ocasionando na necessidade de várias sessões para sua apreciação total.

⁷ As datas de votação, bem como seus resultados, e das movimentações podem ser encontrados nas páginas de tramitação das propostas, constantes das referências bibliográficas no final deste estudo.

Dessa forma, segundo o art. 230, inciso III, do RISF⁸ — neste momento, na construção de seu raciocínio, o Senador considerou PEC como uma proposição de emenda feita à uma proposição principal —, a PEC não seria admitida, haja vista que o dispositivo proíbe emendas “que digam respeito a mais de um dispositivo, a não ser que se trate de modificações correlatas, de sorte que a aprovação, relativamente a um dispositivo, envolva a necessidade de se alterarem outros” (BISOL, 1993, p. 1121).

Entre os temas constantes na PEC 2/1993, o que Bisol mais se prostrou contra foram as duas Ações (ADC e ADIDF), sob o argumento de que seriam os dispositivos que mais se distanciavam do tema de ajuste fiscal — o cerne da PEC.

Se existe correlação entre algumas, não existe qualquer correlação logicamente necessária entre a criação da ação declaratória de constitucionalidade e a criação da ação direta de interpretação do Direito Federal e demais dispositivos. Por quê? Os senhores já prestaram atenção? Não é só para os temas tratados no ajuste fiscal que essas ações são criadas. A primeira é criada para todas as iniciativas do Poder Executivo em matéria legislativa e a segunda, para todas as ações que envolvam a União como parte. (BISOL, 1993, p. 1120)

O Senador ainda alegou, como motivação para essa cisão dos temas em apreciação, a falta de debate e análise das duas propostas na tramitação.

Como podem passar essas duas ações, se elas nem sequer foram discutidas? A imprensa só discutiu o imposto. O Ministro Haddad esteve na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e só discutiu o imposto, só discutiu os aspectos financeiros dessa emenda. Ninguém abriu a boca sobre essas duas brutalidades jurídicas em termos de constitucionalidade. Ninguém sabe o que está escrito aqui e o que significa. A maior parte dos Srs. Senadores ignora que tipo de consequências essas duas ações terão. (BISOL, 1993, p. 1119 e 1120)

Por fim, seu pedido foi para que a Mesa do Senado Federal cindisse a proposta em seus diversos temas para que o colegiado decidisse sobre cada um em especial.

Solicito e, se for necessário, formularei por escrito o pedido que a Mesa divida, como o Regimento impõe, essa "emenda" nas cinco emendas que estão inseridas nela, para que possamos discutir e votar cada uma na sua singularidade, na sua especificidade e para que não sejamos, ingenuamente, empurrados a, em nome de uma delas, decidir as outras quatro. Fato que já está ocorrendo. (BISOL, 1993, p. 1123)

⁸ Art. 230. Não se admitirá emenda: [...]

III - que diga respeito a mais de um dispositivo, a não ser que se trate de modificações correlatas, de sorte que a aprovação, relativamente a um dispositivo, envolva a necessidade de se alterarem outros;

Esse acontecimento, apesar de, *a priori*, parecer não ter congruência com o objeto do estudo aqui apresentado, foi o início dos acontecimentos que culminaram na interpretação do Senado Federal sobre emendas supressivas.

No dia seguinte, 09 de fevereiro, a Questão de Ordem foi respondida pelo presidente do Senado à época, Sen. Humberto Lucena (PMDB/PB)⁹. No entendimento da presidência da Casa (LUCENA, 1993b, p. 1149 a 1152), inicialmente, o dispositivo utilizado pelo Senador Bisol — art. 230 do RISF — foi equivocadamente, pois se refere a emendas, proposições acessórias a uma principal. O correto seria aquele no capítulo específico das Propostas de Emenda à Constituição do regimento, no caso, o art. 371¹⁰. De toda forma, a QO também não prosperaria neste dispositivo regimental. A interpretação da Mesa é que esse dispositivo restritivo diz respeito somente às proposições apresentadas pelos Senadores, não vinculando o Poder Executivo, muito menos a Câmara dos Deputados.

A norma do art. 371, por sua vez, dispõe sobre a apresentação e não sobre votação de proposta que tenha por objetivo alterar a Constituição. Ela obrigaria a Câmara dos Deputados? Evidentemente que não. Essa Casa tem seus próprios dispositivos regimentais. Ela obrigaria o Senhor Presidente da República? Igualmente, não. A Constituição prescreve limites e condições para a apresentação de proposta de emenda pelo Senhor Presidente da República, e nela não há essa restrição. Portanto, a norma regimental, salvo melhor juízo, diz respeito apenas à iniciativa de Senador, sem criar qualquer obrigação à Câmara ou ao Presidente da República. (LUCENA, 1993b, p. 1149)

Sob esse preceito, não haveria óbice ao Senado votar uma PEC com variados temas, desde que esse texto heterogêneo fosse proveniente da Câmara ou da Presidência da República.

Após a negativa da separação da PEC 2/1993 em cinco, e por sugestão do próprio Sen. Lucena em sua resposta, o Sen. Bisol, conjuntamente aos Senadores Josaphat Marinho (PFL/BA), Eduardo Suplicy (PT/SP) e Eptácio Cafeteira (PDC/MA), que se juntaram à causa, trabalharam para suprimir os dispositivos que estabeleciam a ADC e a ADIDF.

Para tanto, apresentaram diversas emendas na sessão de votação da proposta em primeiro turno (SENADO, 1993b): Emenda nº 1, do Sen. Bisol, que suprimia a

⁹ As referências à Partido e Estado dos parlamentares são todas de acordo com o ano do qual o texto se refere, mesmo que, posteriormente, o parlamentar mude de agremiação ou o partido mude de nome.

¹⁰ Art. 371. É vedada a apresentação de proposta que objetive alterar dispositivos sem correlação direta entre si.

criação da ADC; Emenda nº 2, do Sen. Bisol, e Emenda nº 19, do Sen. Marinho, que suprimiam a criação da ADIDF. Destaques: Requerimento nº 167/1993, do Sen. Suplicy, de destaque para votação em separado (DVS), do § 2º do artigo 102 e Requerimento nº 168/1993, também do Sen. Suplicy, de DVS da alínea “a” do art. 102, ambos na redação dada pelo artigo 1º da PEC 2/93, com vistas a suprimir a ADC; e os Requerimentos nº 170/1993 e 171/1993, dos Senadores Cafeteira e Suplicy, respectivamente, de DVS do art. 105 em seu inciso I, alínea “i” e seus parágrafos 2º e 3º, o primeiro, e o art. 105 em seu inciso I, apenas a alínea “i”, o segundo, ambos com vistas a suprimir a ADIDF.

Além dessas emendas, o Sen. Marinho também leu “notas” — segundo seu próprio discurso (SENADO, 1993b, p. 1728 e 1729) — enviadas pelo então presidente do STF, min. Sydney Sanches, em que pretendia colaborar com o tema se posicionando contrariamente à criação da ADIDF.

Na sessão do dia 18 de fevereiro, o texto-base da PEC foi aprovado em primeiro turno, com 66 votos favoráveis e 8 contrários. Consecutivamente, na votação dos destaques e emendas, a proposta permaneceu inalterada. Ressalta-se que nessa primeira votação, os dispositivos destacados relacionados à ADIDF foram aprovados com apenas 60 votos favoráveis (o número necessário para aprovação de PEC é 59 votos “sim”) e isso somente após três Senadores declararem que o painel não registrou seus votos favoráveis à matéria — já se via que a movimentação dos Senadores supracitados surtiu algum efeito em seus pares pela diminuição dos votos favoráveis à matéria quase ao seu limite mínimo de aprovação.

Nessa sessão da aprovação em primeiro turno foram externalizados dois posicionamentos sobre a supressão de dispositivos em uma PEC. Em um momento anterior à aprovação do texto-base da PEC 2/1993, o relator das emendas oferecidas em plenário, Sen. José Fogaça (PMDB/RS), apresentou o Parecer-CCJ nº 34, de 1993 (CCJ, 1993), em que votou pela rejeição de todas as emendas apresentadas à proposta. Ao final de seu discurso no plenário do Senado, o parlamentar emitiu sua opinião sobre as emendas supressivas apresentadas.

Há muitas emendas que são de caráter supressivo — a própria Emenda nº 1 assim o é — e, ao serem de caráter supressivo tão-somente e como suprimem blocos independentes de texto, são perfeitamente viáveis, do ponto de vista técnico-regimental. Em outras palavras, a supressão dessa parte do texto não acarretaria o retorno do projeto à Câmara.

No entanto, quanto ao mérito político do texto, preferimos a sua manutenção, que é a ação declaratória de constitucionalidade, que a Emenda nº 1 pretende suprimir.

Há algumas emendas de caráter supressivo que alteram a Constituição. De modo que o Senado, ao suprimir, isoladamente, parcelas do texto, não faz uma supressão independente, autônoma; faz uma supressão modificativa, ou seja, o Senado sozinho se encarrega de introduzir modificações na Constituição, sem aprovação da Câmara. Portanto, supressões modificativas não são regimentais. Daí o nosso parecer contrário. (CCJ, 1993. p. 1705)

Ou seja, para o Sen. Fogaça, a mera supressão de dispositivo da PEC não enseja seu retorno à Câmara dos Deputados, desde que esse seja uma nova redação à Constituição Federal — supressão autônoma. Assim, haveria o retorno à outra Casa apenas se, no decorrer da tramitação no Senado, fosse aprovada a supressão direta de dispositivo já existente na CF/88 — supressão modificativa ao texto em vigor. Nessa interpretação, o ponto de referência para avaliar a supressão não seria a Proposta de Emenda à Constituição em análise, e sim, a própria Carta Maior.

Infelizmente, durante a leitura de seu parecer, o Senador apenas se referiu a essas emendas supressivas como regimentais, sem indicar o artigo do RISF que embasaria sua posição.

Posteriormente, durante a votação das emendas de plenário à PEC 2/1993, o presidente do Senado, Sen. Humberto Lucena, foi interpelado pelo Sen. Bello Parga (PFL/MA) sobre a possibilidade do retorno da PEC à Câmara, no caso de aprovação de emendas supressivas naquele momento — mesma situação da descrita pelo parecerista das emendas.

A resposta do presidente foi simplória

Aprovada uma emenda supressiva que não tenha correlação com a matéria da proposta, evidentemente esta não retornará à Câmara dos Deputados. Só retornará à Câmara dos Deputados se houver emenda aditiva ou modificativa. (LUCENA, 1993a, p. 1756)

Interrompido novamente pelo Sen. Parga sobre o assunto, em vista a sua explicação não devidamente fundamentada, o Sen. Fogaça interveio no assunto e colocou novamente sua posição sobre o tema explicando a diferença entre as “supressões autônomas” e “supressões modificativas” já descritas acima.

Em seguida o presidente da Casa reformulou sua resposta com uma explicação mais aprofundada sobre o assunto

A Presidência, para esclarecer melhor, lembra, por exemplo, que, se por acaso a inclusão de uma das emendas destacadas para votação em separado, ao projeto que diz respeito àquelas duas ações (ADC e ADIDF), não tivesse sido aprovada, a matéria não voltaria à Câmara dos Deputados,

porque não tem correlação com o resto da matéria, que diz respeito à possibilidade de criação do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira. Entretanto, se fosse aprovada qualquer matéria destacada para votação em separado ou uma emenda que implicasse modificação da estrutura da disciplina que consta da proposta relativa ao IPMF, a matéria voltaria à Câmara dos Deputados. (LUCENA, 1993a. p. 1756)

Essa resposta do Sen. Humberto Lucena evidencia a discrepância entre sua interpretação do que voltaria à Câmara dos Deputados e a conferida pelo Sen. Fogaça. Inicialmente, há de se destacar a correlação desta resposta com a oferecida ao Sen. Bisol, quando questionado sobre o desmembramento da PEC 2/1993, por sua multiplicidade de temas, anteriormente descrita neste capítulo.

Nunca saberemos se o Sen. Lucena concordou com o argumento de Bisol, de que essa PEC tratava de vários assuntos diferentes e que não seria aceita dessa forma se apresentada por um Senador, ou se apenas utilizou dessa premissa para embasar o não retorno da matéria à Câmara.

Diferentemente de Fogaça, em sua interpretação sobre o assunto, o presidente do Senado utilizou, como parâmetro para estabelecer o retorno da matéria à Câmara, o seu tema principal. Isto é, em uma proposta cujo tema principal é a possibilidade de instituição do IMPF, temas acessórios como a criação de uma ação que visaria otimizar a resolução de conflitos tributários no Judiciário poderiam ser suprimidos, ou até mesmo modificados — há uma lacuna na resposta que admite essa possibilidade —, sem o retorno à outra Casa. Todavia, qualquer alteração no tema principal, qual seja, o IMPF, ensejaria volta da PEC à Câmara.

Na votação em segundo turno (SENADO, 1993c) foram novamente apresentados destaques para votação em separado dos dispositivos que criavam a ADC e a ADIDF: Requerimento nº 225, de 1993, e Requerimento nº 227, de 1993, ambos do Sen. Amir Lando (PMDB/RO), de DVS do art. 102, inciso I, alínea "a", e do art. 103, § 4º, constantes do art. 1º da PEC 2/1993, que objetivavam suprimir a ADC; e Requerimento nº 228, de 1993, do Sen. Josaphat Marinho (PFL/BA), de DVS da alínea "r", inciso I, do art. 105 e seus parágrafos, constante do art. 1º da PEC 2/1993, que objetivava a supressão da ADIDF.

O texto-base da PEC foi aprovado em segundo turno com 65 votos favoráveis e 11 votos contrários. Posteriormente passou-se à votação dos destaques apresentados. O destaque proveniente do Requerimento 225/1993, que objetivava votar em separado parte dos dispositivos da ADC, foi aprovado com 49 votos favoráveis e 21 votos contrários, já o Requerimento 227/1993, que objetivava a

votação dos demais dispositivos da Ação, foi aprovado com 62 votos favoráveis, 7 contrários e 2 abstenções.

Na sequência, votaram o Requerimento 228/1993, que objetivava a votação em separado dos dispositivos da ADIDF. No encaminhamento pelo autor, o Sen. Josaphat Marinho (PFL/BA) afirmou que havia um acordo entre líderes para rejeitar a matéria destacada no segundo turno. O resultado confirmou o acordo, e os Senadores rejeitaram a Ação Direta de Interpretação de Direito Federal com 45 favoráveis à matéria e 25 votos contrários, não atingindo o quórum mínimo de 49 votos “sim”.

Com esse resultado, o Senado Federal sacramentou a primeira supressão em Proposta de Emenda à Constituição sem seu retorno à Câmara dos Deputados para análise do trecho suprimido, iniciando essa prática questionável em nosso meio Legislativo. A PEC 2/1993 foi promulgada na semana seguinte, no dia 17 de março de 1993, sob a numeração Emenda Constitucional nº 3/1993, e foi publicada no Diário Oficial da União no dia seguinte, 18 de março.

3.3. A interpretação da Câmara dos Deputados

3.3.1. As Reformas Administrativa e da Previdência do Governo FHC

Após a promulgação da Emenda Constitucional nº 3, de 1993, as alterações constitucionais posteriores não sofreram modificações supressivas em sua tramitação na segunda Casa Legislativa, apenas pequenas alterações redacionais, as quais não são objeto deste estudo.

Esse hiato só encerrar-se-ia alguns anos depois e, dessa vez, a Câmara dos Deputados seria a protagonista sobre o tema durante a tramitação de reformas de suma importância para o primeiro Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-1998): a Reforma da Previdência, promulgada como Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, que tramitou sob as numerações PEC 33/1995 na CD e PEC 33/1996 no SF; e a Reforma Administrativa, promulgada como Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, que tramitou sob as numerações PEC 173/1995 na CD e PEC 41/1997 no SF¹¹.

¹¹ Como forma de facilitar o entendimento sobre este capítulo, o Apêndice A, constante ao final do trabalho, contém um quadro com os principais acontecimentos na tramitação dessas duas Propostas de Emenda à Constituição, bem como a Casa Legislativa em que se encontrava — sendo em verde acontecimentos na Câmara dos Deputados e em azul os do Senado Federal.

Para facilitar o entendimento sobre as mudanças do texto constitucional que foram aventadas no Congresso Nacional entre os anos de 1995 — apresentação das PECs — e 1998 — promulgação das ECs resultantes — devemos nos atentar a dois dispositivos da Constituição Federal que foram o cerne de toda a discussão a seguir, o § 3º do art. 73 e o inciso VI do art. 93, ambos do corpo permanente da CF/88, que tratam da aposentadoria de ministros do Tribunal de Contas da União e de magistrados, respectivamente.

Abaixo há um quadro comparativo com a redação original da Constituição, em 1988, e a atual, conferida pela EC 20/98:

Quadro II - Comparativo entre a Constituição e a EC 20/1998 (Reforma Previdenciária do Governo FHC)

Redação original de 1988	Redação conferida pela EC 20/98
<p>Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.</p> <p>.....</p> <p>§ 3º Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça e somente poderão aposentar-se com as vantagens do cargo quando o tiverem exercido efetivamente por mais de cinco anos.</p> <p>.....</p>	<p>Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.</p> <p>.....</p> <p>§ 3º Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, aplicando-se-lhes, quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 40.</p> <p>.....</p>
<p>Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios:</p> <p>.....</p> <p>VI - a aposentadoria com proventos integrais é compulsória por invalidez ou aos setenta anos de idade, e facultativa aos trinta anos de serviço, após cinco anos de exercício efetivo na judicatura;</p> <p>.....</p>	<p>Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios:</p> <p>.....</p> <p>VI - a aposentadoria dos magistrados e a pensão de seus dependentes observarão o disposto no art. 40;</p> <p>.....</p>

Fonte: Brasil (1988 e 1998b)

As modificações nesses dispositivos que, durante sua tramitação na Câmara dos Deputados e Senado Federal, ensejaram a rediscussão sobre o tema na Câmara dos Deputados e cuja explicação será conferida a seguir.

No ano de 1995, o primeiro do mandato de FHC, a Presidência da República protocolou na Câmara dos Deputados, em 28 de março, a PEC 33/1995 — Reforma da Previdência — e, meses depois, em 23 de agosto, a PEC 173/1995 — Reforma Administrativa, como parte das reformas constitucionais no capítulo econômico da

CF/88. Esse projeto político-econômico de Fernando Henrique buscava realizar aquilo o que a Revisão Constitucional não fizera nos anos anteriores (ABRANCHES, 2018, p. 180).

O texto original da Reforma Previdenciária (PEC 33/1995) realizava uma mudança no § 3º do art. 73 e retirava sua parte final, a qual estabelecia que os Ministros do Superior Tribunal de Justiça “somente poderão aposentar-se com as vantagens do cargo quando o tiverem exercido efetivamente por mais de cinco anos” (CÂMARA, 1995a). Nessa versão apresentada pelo Poder Executivo não havia nenhuma alteração ao inciso que tratava da aposentadoria de magistrados. Por sua vez, a Reforma Administrativa (PEC 173/1995) não fazia qualquer alteração nestes dois dispositivos.

A proposta que teve a tramitação mais célere, em um primeiro momento, foi a PEC 33/1995, aprovada no Plenário da Câmara dos Deputados, em segundo turno, no dia 17 de julho de 1996, com 318 votos favoráveis, 136 votos contrários, 7 abstenções e 461 votos totais, sendo enviada ao Senado Federal em seguida. Nela, não houve modificações aos dispositivos em análise, em relação ao texto original.

A PEC 173/1995, de outro modo, chegou ao Plenário da Câmara, e em primeiro turno, somente em 09 de abril de 1997, meses após o envio da Reforma da Previdência ao Senado Federal. Nessa data, foi aprovado o Substitutivo à proposta apresentado pela CCJC, que promoveu diversas modificações ao texto inicial, dentre elas, instituiu o pagamento à magistrados por meio de subsídio no lugar de vencimentos e salários.

Para adequar o texto constitucional a essa mudança, modificou-se o § 3º do art. 73, com a substituição dos termos “vencimentos e vantagens” dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça pelo termo “subsídios”.

No inciso VI do art. 93 foram feitas outras modificações de mérito, como o aumento do tempo de serviço para a aposentadoria de magistrados, de 30 para 35 anos, e a instituição da obrigatoriedade do cumprimento de 10 anos de serviço público para obter aposentadoria. Apesar da aprovação em primeiro turno em abril, a Câmara só conseguiria terminar a votação de segundo turno da Reforma Administrativa em novembro de 1997; neste período, a Reforma da Previdência avançou no Senado Federal e as modificações ao seu texto foram cruciais para o deslinde da situação.

Como explicitado anteriormente, a mudança no art. 73 da CF/88 promovida pela PEC 33/1995 não teve alteração entre o texto inicial e o enviado ao Senado

Federal em julho de 1996. Em verdade, foram poucas as mudanças efetuadas pela Câmara, esse fato, todavia, não se deve a um texto amplamente aceito pelos Deputados, e sim por uma falta de consenso entre as forças políticas que culminaram na rejeição do Substitutivo apresentado por seu relator, Dep. Euler Ribeiro (PFL/AM). Esse episódio foi bem descrito por Sérgio Abranches, em seu livro, “Presidencialismo de Coalizão”.

Em janeiro de 1996, apostava-se no acordo fechado entre governo, centrais sindicais e Legislativo para a reforma da Previdência. Mas os partidos da coalizão, especialmente o PMDB, reclamavam do descaso dos ministros com suas demandas e dos cortes de verbas para os ministérios sob seu controle. O acordo com as centrais sindicais esgarçou a relação entre PT e CUT. As concessões feitas à CUT, a maior das centrais, incomodaram a Força Sindical. Essas contrariedades adiaram a votação da emenda da reforma previdenciária e provocaram idas e vindas no processo de decisão. Nenhum acordo fora do plenário seria suficiente para garantir o resultado das votações no Congresso. Os desencontros implodiram a comissão especial que deveria examinar a emenda da Previdência, e o presidente da Câmara, Luís Eduardo Magalhães (PFL-BA), decidiu enviar a discussão diretamente ao plenário.

[...]

No dia 6 de março, o plenário da Câmara rejeitou o relatório de Euler Ribeiro [relator da PEC em plenário] e o substitutivo por ele apresentado. [...] Foram 294 votos a 190. Faltaram catorze votos para a maioria necessária de 308. Restava ao governo tentar votar o projeto original, que sofria muita objeção.

[...]

A derrubada do substitutivo criava uma considerável dificuldade regimental para votar a emenda original, sem parecer. O presidente da Câmara, Luís Eduardo Magalhães, retomou, quinze dias depois, a votação da emenda. Após um intrincado debate regimental, pôs em votação a “emenda aglutinativa substitutiva n. 6”. “Como a emenda é substitutiva e se assenta sobre o conjunto da matéria neste momento de votação, antes de passar à sua votação”, explicou, teve que designar “para relatá-la em plenário o sr. deputado Michel Temer, em substituição à comissão especial”. [...] A emenda tinha todas as marcas do improvisado e do afogadilho, inclusive trechos escritos à mão, redigidos de última hora. O parecer foi votado e aprovado por uma margem expressiva, 351 votos a 139. (ABRANCHES, 2018, p. 185 a 187)

O relato de Abranches demonstra a fragilidade e a falta de consenso ao texto aprovado na Câmara à PEC 33/1995 e, conseqüentemente, a tendência de sua modificação posterior. Foi o que ocorreu em 17 de julho de 1997, com a aprovação do substitutivo da CCJ à PEC 33/1996 do Senado Federal, feito inédito nos quase 10 anos de história da CF/88, no que se pode inferir da fala do presidente da Câmara dos Deputados à época, Dep. Michel Temer (PMDB/SP), quando de sua decisão às questões de ordem 10403/1997 e 10314/1997, cuja a resposta encontra-se abaixo.

Os Deputados Nilson Gibson e Arnaldo Faria de Sá, nas sessões dos dias 20 de maio e 7 de agosto, respectivamente, formularam questões de ordem acerca do tratamento regimental a ser conferido à Proposta de Emenda à Constituição nº 33, de 1995, que retorna a esta Casa após ter sido apreciada e amplamente modificada pelo Senado Federal.

Com efeito, a Constituição em vigor inovou em relação às regras concernentes à sua reforma, fato que, **associado às substanciais alterações que vêm sendo propostas ao texto constitucional, tem provocado situações inéditas em termos de tramitação no âmbito do Congresso Nacional.**

Especialmente, discute-se o caminho constitucional e regimental que deve seguir uma proposta de emenda à Constituição que, após ter sido aprovada na Câmara dos Deputados, venha a sofrer modificações no Senado Federal. [...] (TEMER, 1997, p. 33497, grifo nosso)

Como se depreende do trecho grifado, até o momento, pelo menos a Câmara, ainda não havia apreciado uma PEC com substitutivo aprovado no Senado ou mesmo com alterações pontuais, o que torna a tramitação da PEC 33/1995 um marco sob a égide da “nova” Constituição Federal.

Feita essa digressão em torno das motivações de aprovação do substitutivo à Reforma da Previdência aprovado no Senado, voltar-nos-emos às mudanças efetuadas por aquela Casa ao texto.

Conforme exposto anteriormente, a Reforma da Previdência permaneceu inalterada nos dispositivos em análise por esse capítulo durante sua tramitação na Câmara dos Deputados. Todavia, a redação final do substitutivo do Senado, aprovada em 08 de outubro de 1997, realizou mudanças significativas em ambos artigos constitucionais.

A alteração introduzida pelo Senado foi a subordinação da aposentadoria de magistrados e ministros do TCU às regras gerais dos demais servidores públicos. Para tanto, modificou-se o texto original para o que se encontra atualmente na CF/88.

Igualmente, modificou-se o art. 93, inciso VI, com a supressão das regras próprias para a aposentadoria de magistrados e sua subordinação às regras gerais do funcionalismo público insculpidas no art. 40 da Constituição, da forma em que se encontra o dispositivo atualmente. Para uma visualização mais exemplificativa, o Quadro II, no início deste capítulo, demonstra exatamente a modificação efetuada por este texto do Senado Federal a ambos os dispositivos.

Lembramos que toda a tramitação, durante o ano de 1997, da PEC 33/1996 no Senado se deu entre a aprovação da Reforma Administrativa em primeiro turno, ocorrida em 09 de abril de 1997, e sua aprovação em segundo turno, no dia 19 de novembro de 1997, na Câmara dos Deputados. Esse dado é importante para perceber que o Senado aprovou uma modificação substancial em dois dispositivos da CF/88 no âmbito de uma PEC — Reforma Previdenciária —, reformulando-os completamente, enquanto a Câmara encontrava-se em processo de votação no plenário de uma PEC

com conteúdo totalmente discrepante — qual seja a Reforma Administrativa — e que alterava pontualmente os mesmos dispositivos só que em relação à sua redação original.

De toda forma, a PEC 33/1996 — Reforma da Previdência — foi enviada novamente à Câmara na forma de seu substitutivo em 16 de outubro de 1997, onde voltou a tramitar sob a numeração PEC 33/1995. No mês seguinte, em novembro de 1997, a PEC 173/1995 — Reforma Administrativa — foi aprovada em segundo turno no Plenário da Câmara dos Deputados, na sessão do dia 19, e foi recebida no Senado Federal em 1º de dezembro de 1997, sob a numeração PEC 41/1997.

3.3.2. A prejudicialidade do § 3º, do art. 73, e do inciso VI, do art. 93, da CF/88, da Reforma Administrativa no Senado Federal

O ano de 1998 — ano eleitoral — começou com trabalhos acelerados no Congresso Nacional, haja vista a necessidade de se terminar temas importantes antes do período de campanha para as eleições gerais, as quais dificultam o funcionamento efetivo do legislativo brasileiro. Dessa forma, em janeiro, o Senado já prosseguia na tramitação da PEC 41/1997.

Em 15 de janeiro de 1998, a CCJ aprovou o Parecer-CCJ nº 24, de 1998, relatado pelo Sen. Romero Jucá (PFL/RR), com complementação de voto, o qual pugnava pela aprovação integral do texto da Reforma Administrativa com apenas uma ressalva — a declaração de prejudicialidade das alterações propostas ao § 3º, do art. 73, e o inciso VI, do art. 93, da Constituição Federal, cuja a motivação pode ser conferida no sucinto voto do Senador.

Foi aprovada pelo Senado Federal, em segundo turno, na sessão de 8 de outubro de 1997, a Proposta de Emenda à Constituição nº 33, de 1996, que *“modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e da outras providências”*, sendo remetida à Câmara dos Deputados, onde se encontra tramitando.

Um dos principais objetivos perseguidos pelo Relator daquela PEC, o ilustre Senador BENI VERAS, e pelos demais Senadores, quando de sua tramitação nesta Casa, foi a eliminação de todos os privilégios existentes nas aposentadorias de diversas categorias.

Neste sentido, a PEC nº 33, de 1996, propõe alterações no § 3º do art. 73 e no inciso VI do art. 93 da Lei Maior, no sentido de igualar a aposentadoria dos magistrados e membros dos Tribunais de Contas a dos servidores públicos. Ocorre, no entanto, que a presente Proposta de Emenda à Constituição nº 41, de 1997, recebida pelo Senado Federal da Câmara dos Deputados em 1º de dezembro de 1997, trata das mesmas matérias de forma diversa.

Registre-se, inclusive, que, mesmo porque a PEC nº 41, de 1997, foi aprovada, em primeiro turno, na Câmara dos Deputados, em 9 de julho de 1997, isto é, anteriormente à deliberação do Senado Federal sobre a PEC nº 33, de 1996, ela manteve os privilégios da aposentadoria dos magistrados e

membros dos Tribunais de Contas, contrariando a decisão tomada pelo Plenário desta Câmara Alta.

Assim, manifestamo-nos pela da prejudicialidade das alterações promovidas pelos arts. 13 e 14 da PEC nº 41, de 1997, ao § 3º do art. 73 e ao inciso VI do art. 93 da Constituição, em virtude de seu prejulgamento pelo Plenário em outra deliberação. (CCJ, 1998b, p. 718, grifos do autor)

Apesar de o parecer ser omissivo quanto ao dispositivo regimental que permitiria essa situação fática, a prejudicialidade dos aludidos dispositivos, arguida na reunião da CCJ do dia 15 de janeiro de 1998 pelo Sen. Jucá e também pelo Sen. José Eduardo Dutra (PT/SE), foi baseada nos arts. 334, inciso II¹², e 373¹³ do Regimento Interno do Senado Federal. Para o Sen. Jucá:

Por intermédio da alínea b do art. 334 do Regimento Interno do Senado, estamos solicitando à Presidência da Casa que declare prejudicado o § 3º do art. 73, inciso VI, exatamente por já ter sido votado na reforma da Previdência. Isso é o que diz o Regimento. (CCJ, 1998a, p. 46)

Entendimento que foi complementado pelo Sen. Dutra:

Gostaria que a Comissão se manifestasse sobre este assunto também com base no art. 373 do Regimento, que trata de tramitação de proposta de emenda à Constituição. Na verdade, o art. 373 é cópia de um dos artigos da Constituição, de cujo número não estou bem certo.

'A matéria constante de emenda à Constituição rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa'. Esta convocação extraordinária ainda é a mesma sessão legislativa do ano passado, e o inciso VI do art. 93 já teve deliberação em contrário pelo Plenário da Casa. (SENADO, 1998a, p. 47)

A prejudicialidade é, sob o ponto de vista material, restringir a Casa Legislativa de apreciar uma alteração de dispositivo, o qual teve alteração em sentido diverso aprovada recentemente.

O Senado, naquele momento, havia recém aprovado uma nova redação aos dispositivos em questão, no âmbito do substitutivo à PEC 33/1996, subordinando as aposentadorias dos magistrados e ministros do TCU ao disposto no art. 40 — previdência dos servidores públicos em geral. Assim, no âmbito dessa Casa Legislativa, a lógica de aposentadoria diferenciada para as aludidas autoridades foi rejeitada.

¹² Art. 334. O Presidente, de ofício ou mediante consulta de qualquer Senador, declarará prejudicada matéria dependente de deliberação do Senado:

II - em virtude de seu prejulgamento pelo Plenário em outra deliberação.

¹³ Art. 373. A matéria constante de proposta de emenda à Constituição rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa (Const., art. 60, § 5º).

A Reforma Administrativa, no texto recebido pelo Senado, alterava uma norma nesses dispositivos utilizando como base a redação em vigor da Constituição, a qual, conforme o parágrafo anterior, havia sido recentemente alterada e sua lógica rejeitada. Apreciar novamente uma alteração no § 3º, do art. 73, e no inciso VI, do art. 93, da Constituição Federal, ofenderia o princípio absoluto da irrepetibilidade (art. 60, § 5º, CF/88), portanto, nem sequer os dispositivos foram avaliados em seu mérito — situação explicitada pelo então presidente do Senado, Antônio Carlos Magalhães (PFL/BA), durante a sessão plenária do dia 27 de janeiro de 1998.

Submeto, preliminarmente, à deliberação do Plenário, a conclusão constante da complementação do parecer da Comissão [CCJ], esclarecendo que a concordância com o mesmo resultará no entendimento de que o Senado Federal não conheceu, em definitivo, daquelas disposições do texto da Proposta de Emenda à Constituição nº 41, de 1997, [as alterações ao § 3º, do art. 73, e ao inciso VI, do art. 93] **não sendo as mesmas submetidas à discussão e votação por esta Casa**". (MAGALHÃES, 1998, p. 1355, grifos nossos)

Deve-se deixar claro que ambas as ações — da Câmara em ignorar a redação dos dispositivos aprovada na Reforma Previdenciária no Senado, em sua apreciação da Reforma Administrativa e, posteriormente, o Senado declarar prejudicados os dispositivos da Reforma Administrativa —, sob esse prisma interpretativo, estão regimentalmente e juridicamente corretas no âmbito de cada Casa Legislativa.

Apesar do empenho e vontade do Executivo Federal e dos Parlamentares em aprovar ambas as reformas (ABRANCHES, 2018), ao tempo a Reforma Previdenciária não era norma jurídica, não era um texto constitucional — inclusive foi promulgada meses após a Reforma Administrativa — e inexistia um sentido, mesmo político, de realizar, por exemplo, uma adequação ao texto que estava em tramitação na outra Casa Legislativa.

Sob o princípio da eventualidade, caso a Câmara dos Deputados modificasse o texto da Reforma Administrativa para adequá-lo à Reforma Previdenciária que estava em tramitação e, posteriormente, esta nem sequer fosse aprovada, ter-se-ia um dispositivo que altera toda a previdência de atores políticos influentes subordinando-a a uma regra que já estava ultrapassada — o art. 40 da Constituição em sua redação anterior à EC 20/1998.

Para todos os efeitos, a preliminar de prejudicialidade foi aprovada na CCJ no dia 15 de janeiro, com votos contrários apenas dos Senadores Josaphat Marinho

(PFL/BA) e Ramez Tebet (PMDB/MS) e, posteriormente, em 27 de janeiro, foi ratificada pelo plenário do Senado Federal.

3.3.3. *A Questão de Ordem 10.130/1998 e o término do sistema “ping-pong”*

A aprovação da preliminar de prejudicialidade pelo Senado Federal no dia 27 de janeiro de 1998 gerou uma nova situação na tramitação de Propostas de Emenda à Constituição no Congresso Nacional. Na última vez em que o Senado realizou uma supressão de mérito em uma PEC — naquela que viria a ser a Emenda Constitucional nº 3, de 1993 —, não houve questionamentos na Câmara dos Deputados sobre essa supressão, nem sequer questões de ordem no sentido de questionar a volta da proposição à Casa¹⁴. Em verdade, após uma semana de sua redação final ter sido aprovada no Senado, a norma foi promulgada pelo Congresso Nacional, em sessão solene conjunta, no dia 17 de março de 1993.

Ou seja, a Câmara ainda não havia se manifestado sobre o retorno de matérias de revisão constitucional após a aprovação de supressões ao texto. Com a declaração de prejudicialidade dos dispositivos da Reforma Administrativa, o questionamento sobre o assunto ocorre no mesmo dia — 27 de janeiro de 1998.

Enquanto o Senado Federal aprovava a prejudicialidade do § 3º, do art. 73, e do inciso VI, do art. 93, constantes em sua PEC 41/1997, a Câmara dos Deputados realizava a 16ª Sessão do Plenário, da 6ª Sessão Legislativa Extraordinária. Durante a ordem do dia, o Dep. Arnaldo Faria de Sá (PPB/SP) suscitou Questão de Ordem¹⁵ à Mesa da Câmara no sentido de questionar sobre o retorno da Reforma da Administrativa, para a Casa deliberar sobre a prejudicialidade dos dispositivos, nos seguintes termos:

Sr. Presidente, o Senado da república votou hoje recurso que altera a reforma administrativa por supressão. Segundo entendimento daquela casa, essa supressão não ocasionará o retorno da reforma administrativa a esta câmara federal.

Estou extremamente preocupado porque houve alteração, por supressão ou acréscimo. Sem entrar no mérito do ocorrido, o que me preocupa é o fato de ter informado o senado da república que a matéria não voltaria a esta casa.

Diz § 7º do art. 202:

§ 7º - Será aprovada a proposta que obtiver, em ambos os turnos, três quintos dos votos dos membros da Câmara dos Deputados, em votação nominal.

Ora, a matéria votada originalmente por esta Casa foi alterada pelo Senado.

O § 8º do art. 202 diz:

¹⁴ Resultado de análise própria dos Diários da Câmara dos Deputados entre os dias 11 e 18 de março de 1993.

¹⁵ QO 10.130/1998.

§ 8º - Aplicam-se à proposta de emenda à Constituição Federal, no que não colidir com o estatuído neste artigo, as disposições regimentais relativas ao trâmite e apreciação dos projetos de lei.

Se num projeto de lei ocorrer supressão no Senado, ele tem de voltar a esta Casa ou para ser aceita a supressão feita ou para ser reincluída a supressão que ocorreu. Essa é minha preocupação.

É para preservar o direito da Câmara dos Deputados que levanto esta questão de ordem, pois, em caso análogo da reforma administrativa, como o Senado gerou outro substitutivo, ao retornar a esta casa, podemos aceitar a matéria original ou a do Senado.

Já que V.Exa., em questão de ordem, decidiu que é matéria nova, a tramitação começou do zero na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação.

Minha preocupação é que o Senado Federal diz que, após a votação do segundo turno, irá promulgar essa emenda. E a Câmara dos Deputados estaria prejudicada em poder manifestar-se quanto à supressão já ocorrida em requerimento votado no Senado Federal na tarde de hoje. (SA, 1998, p. 2102 e 2103)

Na visão do Deputado, as Propostas de Emenda à Constituição naturalmente se subordinariam aos dispositivos específicos do RICD que tratam sobre essa proposição, que é sujeita a disposições especiais — Título VI, Capítulo I, arts. 201 a 203, do Regimento. Pelo teor de sua questão de ordem e pela invocação do § 8º, do art. 202, pode-se dizer que o parlamentar também concorda que, naquilo em que essas disposições forem omissas, as PECs são subordinadas ao regramento geral de tramitação de Projetos de Lei Ordinários.

Sob a ótica dessas duas premissas, ao espelho do que ocorre com PLs, qualquer alteração ao texto das PECs — aditiva, modificativa, supressiva ou substitutiva — que ocorra no Senado Federal ensejaria sua volta à Câmara dos Deputados para que esta Casa possa se manifestar sobre.

Apesar dessa interpretação constante na Questão de Ordem 10.130/1998 se assemelhar consideravelmente ao que está insculpido no *caput* art. 203 do RICD¹⁶, o fato de o Senado não ter aprovado uma emenda supressiva à Reforma Administrativa e sim uma prejudicialidade aos dispositivos, impede a imediata subordinação do evento à norma supracitada.

De toda forma, o Dep. Faria de Sá fez uma QO que instava o presidente da Câmara dos Deputados à época, Dep. Michel Temer (PMDB/SP), a tomar uma posição perante ao que havia acontecido no Senado Federal. Temer poderia aquiescer com o entendimento de que a prejudicialidade não alterava o mérito da

¹⁶ Art. 203. A proposta de emenda à Constituição recebida do Senado Federal, bem como as emendas do Senado à proposta de emenda à Constituição oriunda da Câmara, terá a mesma tramitação estabelecida no artigo precedente.

proposta e proceder à convocação da sessão solene do Congresso Nacional para a promulgação da PEC — o que ocorreu — ou poderia se opor a essa situação e dialogar com o Senado para que a Câmara deliberasse sobre a supressão dos dois dispositivos.

Na semana seguinte ao questionamento do Dep. Arnaldo Faria de Sá (PPB/SP), na sessão do dia 03 de fevereiro de 1998, o presidente da Câmara dos Deputados procedeu em responder à Questão de Ordem 10.130/1998, com a seguinte argumentação:

[...] Em questão de ordem o Deputado Arnaldo Faria de Sá indaga da Presidência se a PEC da reforma administrativa, ora em tramitação no senado federal, deve ou não retornar à câmara federal, em face de prejudicialidade declarada, naquela casa, de dispositivo que fora aprovado na câmara.

[...]

Vamos, em primeiro lugar, à interpretação literal. O preceito determina claramente que a matéria há de ser discutida, votada e aprovada em dois turnos pela maioria de três quintos em cada casa do congresso nacional. **Se há modificação de um preceito de emenda à constituição, seja por supressão, seja por substituição, seja por adição, a matéria há de ser submetida a nova apreciação da outra casa legislativa, para que seja "discutida, votada e aprovada" em dois turnos de votação.**

In claris, cessat interpretatio - diante da clareza do texto, cessaria qualquer hipótese de interpretação.

[...]

Ora, se até projeto de lei comum deve retornar à Casa iniciadora, o que dizer de uma proposta de emenda à Constituição? Como admitir a hipótese do não retorno, se a PEC é alterada na outra casa? Aliás, no caso da reforma administrativa, o projeto tramitou uma única vez pela Câmara. Se quiséssemos, portanto, adotar o critério constitucional mínimo da tramitação da lei ordinária, já diríamos da indispensabilidade do retorno. Mas o caso é de emenda à Constituição, com rito previsto na lei máxima, determinando aprovação em dois turnos. Ou seja, toda e qualquer modificação do mérito há de contar com duas manifestações aprovadoras de ambas as casas.

E, ainda na interpretação sistêmica da Constituição, não poderia ser de outra forma. **O constituinte entendeu, como é curial, que a intocabilidade da Constituição é fundamental. Por isso dificulta a sua alteração.** Por isso estabelece maiorias qualificadas, seja para deflagrar o processo de formação da emenda, seja para aprová-la. Um terço de deputados ou senadores para propô-la: dois turnos de votação em cada casa, maioria aprovadora de três quintos de votos em cada qual são instrumentos que se compatibilizam com a idéia da dificuldade. **É preciso que haja manifestação inequívoca da maioria qualificada, em dois instantes, para que a vontade constituinte originária seja modificada. Impõe-se que a vontade política seja de tal ordem e dimensão que, em dado momento, essa maioria seja capaz de unir-se para ditar a aprovação da matéria. Não deve impressionar, portanto, a hipótese do chamado "pingue-pongue". Se ele não cessa, é porque não se fez a maioria política sobre o tema. Não se quer, portanto, a modificação.**

A interpretação sistemática confirma, assim, a literal. Convém deixar claro que, no caso do projeto de lei ordinário, a manifestação final se dá na Casa iniciadora. No caso de PEC, o reenvio subsiste enquanto houver divergência

opinativa entre as duas Casas. Indago agora: **o que deve ser apreciado pela outra casa se numa delas houve declaração de prejudicialidade ou emenda alteradora? Respondo: somente a parte considerada prejudicada ou alterada, salvo se uma das casas produzir um substitutivo.** Foi, aliás, o que aconteceu com a proposta de emenda à constituição relativa à reforma previdenciária. O senado federal produziu substitutivo. Na definição regimental, "substitutivo" é a alteração formal ou substancial do conjunto da emenda original.

[...]

A proposta de emenda à constituição que trata da reforma previdenciária fora substancialmente alterada pelo senado federal. Daí o substitutivo. E daí a determinação de que houvesse nova e inaugural tramitação da proposta, ora substitutivo, na câmara federal.

Não é o caso, contudo, quando se trata de alteração de um ou alguns dispositivos, sem a formulação de um substitutivo. O restante da matéria, porque inalterada, obteve a aprovação das duas casas do congresso nacional em dois turnos de votação.

Assim, o que deve ser examinado pela câmara, quando houver alteração no senado, é a parte emendada ou prejudicada. Não o todo, salvo, repita-se, "substitutivo".

[...]

Portanto, a alteração empreendida pelo Senado Federal no tocante à prejudicialidade do § 3º do art. 73 e do inciso VI do art. 93 da Proposta de Emenda à Constituição nº 41 (nº 173/95 na Câmara dos Deputados), deverá ser necessariamente apreciada pela Câmara Federal, assim como outras modificações que venham a ser feitas por aquela casa.

Não há, portanto, como promulgar essa parte do projeto de emenda à Constituição sem nova apreciação pela câmara dos deputados.

O mesmo, aliás, deverá ocorrer quando em proposta de emenda à Constituição a Câmara alterar ou decretar a prejudicialidade de algum preceito. Essa deverá ser a parte a ser reapreciada pelo Senado Federal, a fim de que se manifeste a aprovação de ambas as casas em dois turnos de votação sobre a matéria controvertida.

Enfrento, nesse passo, o tormentoso tema do chamado "pingue-pongue" entre as duas Casas do Congresso Nacional. **O que fazer quando parte do projeto de emenda à Constituição foi aprovado pela maioria de três quintos de cada Casa em dois turnos de votação? Poderão as instituições e o país ficar paralisadas quando, necessitando de uma reforma constitucional, na sua maior parte aprovada, remanescerem alguns trechos pendentes de apreciação?**

Evidentemente, não!

A solução é dada, mais uma vez, invocando-se o exame de todo o sistema constitucional e servindo-nos da analogia, um dos critérios utilizáveis na interpretação do texto legal.

Repita-se que estamos examinando a hipótese de projeto de emenda à Constituição Federal cuja maior parte já foi aprovada por ambas as Casas do Congresso Nacional.

[...]

No caso de emenda à Constituição, a interpretação, por analogia, determina que a parte aprovada, nos termos constitucionais, seja promulgada pelas duas Mesas do Congresso Nacional; aquela pendente de aprovação continuará a ser discutida enquanto subsistir o reenvio de

uma a outra Casa. Quando aprovada pela vontade política qualificada tantas vezes aludida, será essa proposta remetida à promulgação. Essa é a interpretação que não leva ao absurdo. "O absurdo é incompatível com o direito", é a frase mencionada repetidamente pelos exegetas da lei. **A interpretação que acima se fez é a que evita o absurdo de o "pingue-pongue" paralisar por completo a aprovação de uma emenda à Constituição.**

Assim, tanto a emenda à Constituição da reforma administrativa quanto a da previdenciária não de ser promulgadas nas partes incontroversas que já cumpriram as exigências constitucionais. O mais aguardará aprovação para posterior promulgação.

Em conclusão:

a) qualquer alteração feita pelo Senado Federal em proposta oriunda da Câmara dos Deputados, seja por supressão, prejudicialidade, adição, seja por modificação, que guarde correlação com o mérito da matéria aprovada nesta Casa, deverá ser objeto de nova apreciação por parte da Câmara dos Deputados;

b) confirmando entendimento dado à tramitação da PEC nº 33/95 (reforma da previdência), se as alterações feitas pelo Senado Federal vierem na forma de substitutivo integral, a proposta será recebida como se fosse proposta nova, seguindo todo o rito aplicado a uma proposta em início de tramitação;

c) quando as alterações forem parciais na forma de emendas supressivas, referidas emendas irão diretamente ao plenário, em dois turnos de discussão e votação, dispensando-se a tramitação no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça e da Comissão Especial, por se tratar de matéria para a qual já fora dado parecer de admissibilidade e de mérito;

d) quando as alterações forem parciais, porém na forma de emendas modificativas e aditivas, referidas emendas somente serão submetidas a plenário após cumprida a tramitação prevista no art. 202 do regimento interno - Comissão de Constituição e Justiça e Comissão Especial;

e) ainda na hipótese de alterações parciais — emendas do Senado Federal à proposta — caberá à Câmara dos Deputados somente aprová-las ou rejeitá-las, não cabendo o oferecimento de emendas;

f) o restante da proposta (parte não alterada pelo Senado Federal) irá à promulgação, ainda que as alterações estejam pendentes de apreciação pela Câmara dos Deputados;

g) de igual forma, entende a presidência da Câmara dos Deputados que a PEC oriunda do Senado Federal, a exemplo da PEC nº 33 (reforma da previdência), se alterada pela Câmara dos Deputados na forma de substitutivo, deverá retornar ao Senado Federal para apreciação na sua íntegra. Se alterada parcialmente, as emendas serão remetidas ao Senado Federal para apreciação, não obstante a promulgação imediata da parte que não tenha sofrido alteração.

[...]

Esta é a resposta à questão de ordem formulada pelo nobre deputado Arnaldo Faria de Sá. (TEMER, 1998, p. 2942 a 2945, grifos nossos)

A resposta do constitucionalista e atual ex-presidente da República, como pode ser lida, foi exaustiva e abordou toda a complexidade do tema questionado pelo seu

conterrâneo paulista. Praticamente, Temer estabelece um rito completo de tramitação das emendas do Senado à PECs enviadas pela Câmara, completando a lacuna regimental existente — lembrando que o regimento é em parte omissivo quanto ao tema, pois estabelece o rito de forma generalizada em seu art. 203¹⁷.

É difícil levantar objeções a determinadas conclusões de Michel Temer nesta resposta à QO 10.130/1998. Com efeito, sua proposta para a tramitação de emendas supressivas em PEC é muito mais racional e prática de ser implementada do que a precariamente descrita no art. 203 do RICD. Quando o Senado suprime dispositivos de uma PEC enviada pela Câmara, retira dispositivos que já sofreram todo o alongado processo de tramitação na outra Casa, como bem delineado no final da conclusão “c” da resposta. Seria de um contrassenso uma emenda supressiva ter a admissibilidade novamente discutida na CCJC, por exemplo. Todavia, poderia ser importante uma nova passagem pela CESP para uma análise sobre a verdadeira necessidade do dispositivo suprimido pelo Senado Federal, até porque naquela Casa o juízo sobre sua necessidade foi negativo.

De toda forma, o cerne do que o ex-presidente decidiu foi a permissão da promulgação parcial de uma Proposta de Emenda à Constituição. Ou seja, mesmo havendo emendas — supressivas, modificativas ou aditivas —, a Câmara separá-las-iam do restante do texto já aprovado em ambas as Casas que seguiria à promulgação e posteriormente faria uma análise dessas alterações, que, ao final, poderiam integrar o novo texto constitucional, ou não.

Essa decisão da Mesa da Câmara dos Deputados, sem embargo de sua boa-vontade para com a apreciação das alterações em PEC, foi interpretada pelos parlamentares de ambas as Casas como um aceno de que modificações, principalmente supressivas, não obstariam a promulgação de Emenda Constitucional. Dessa forma, em dispositivos controversos, em vez de uma delongada discussão, seria mais fácil apenas realizar sua supressão e a promulgação do texto restante, pois, dessa forma, somente após a norma e demais dispositivos principais estarem em vigor que haveria a efetiva deliberação sobre o dispositivo com dissenso.

¹⁷ Art. 203. A proposta de emenda à Constituição recebida do Senado Federal, bem como as emendas do Senado à proposta de emenda à Constituição oriunda da Câmara, terá a mesma tramitação estabelecida no artigo precedente.

Obviamente esse procedimento seria — e foi — questionado judicialmente, pois apesar de ser uma interpretação válida, afronta a outra interpretação ao art. 60, §2º da CF/88, de que a Proposta de Emenda Constitucional é uma proposta una e só pode ser promulgada quando sua íntegra for aprovada na Câmara e Senado, sem qualquer modificação¹⁸.

Logo após a promulgação da Emenda Constitucional seguinte às Reformas Administrativa e Previdenciária aqui examinadas, a EC 21/1999, essa questão foi levada ao Supremo Tribunal Federal, como veremos a seguir.

3.4. A aquiescência do STF às Emendas Supressivas

3.4.1. A ADI 2.031-5

Após a promulgação das Emendas Constitucionais 19/1998 (Reforma Administrativa) e 20/1998 (Reforma Previdenciária), já havia a concordância entre as Casas Legislativas, cada uma a seu modo, conforme explicado, que a grande maioria das emendas supressivas aprovadas em PECs não necessitariam ser apreciadas pela outra Casa — entendimento da Câmara —, ou mesmo sequer apreciadas — entendimento do Senado —, antes da promulgação da nova norma Constitucional.

Portanto, essa se tornou a praxe no Congresso Nacional e, invariavelmente, seria contestada no Supremo Tribunal Federal devido às múltiplas interpretações que podem ser conferidas ao § 2º do art. 60 da Constituição Federal. Apenas uma digressão, no sentido de uma possível motivação para esse questionamento não ter ocorrido nas duas oportunidades anteriormente explicadas; na EC 3/1993, o principal tema era o IMPF, dispositivo o qual teve sua constitucionalidade contestada por meio da ADI 939-7, e foi o foco da ação julgada, na qual não houve qualquer questionamento quanto à tramitação das ações judiciais discutidas em seu bojo.

Posteriormente, os dispositivos julgados prejudicados pelo Senado na Reforma Administrativa também eram um tema secundário na PEC 41/1997, bem como, com a aprovação de ambas as reformas, não houve incongruência no texto final que foi agregado à CF/88.

Até mesmo na ADI 2.031-5, que será objeto de escrutínio neste tópico, o texto suprimido não era o ponto principal da Emenda Constitucional impugnada (EC 21/1999) e nem sequer era a argumentação principal do pedido de

¹⁸ Entendimento do Partido dos Trabalhadores na ADI 2.031-5.

inconstitucionalidade da norma, mas, pela emenda ter tamanho reduzido, as alterações ficaram sob maior evidência neste caso em específico.

Com essa breve introdução passamos à análise da Emenda Constitucional nº 21/1999 e sua impugnação perante o Supremo Tribunal Federal.

A reforma constitucional promovida pela EC 21/1999 adicionou um novo artigo ao ADCT (art. 75), que estabelecia a prorrogação e modificação da alíquota da Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira, também conhecida como Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF)¹⁹.

Perante essa nova norma foi proposta Ação Direta de Inconstitucionalidade, pelo Partido dos Trabalhadores, em julho de 1999. Em sua inicial, o PT argumentou fatores formais e materiais genéricos para sustentar seu pedido de inconstitucionalidade da emenda.

Um dos fatores formais foi a afronta ao art. 60, § 2º, da CF/88. Segundo seus autores, essa ofensa decorreu de duas supressões ocorridas à proposta quando de sua tramitação na Câmara dos Deputados (nessa Casa estava sob a numeração de PEC 637/1999 e no Senado, PEC 34/1998) ao texto aprovado no Senado Federal anteriormente. Após a aprovação na Câmara, o texto foi enviado diretamente à Promulgação.

As supressões feitas à PEC 637/1999 podem ser conferidas no quadro comparativo abaixo.

Quadro III - Comparativo entre a PEC 637/1999 e a EC 21/1999 (Prorrogação da CPMF)

Texto da PEC 637/1999 na redação recebida pela Câmara dos Deputados	Texto da EC 21/1999 promulgado após tramitação na Câmara dos Deputados
---------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------

¹⁹ O IPMF que teve sua instituição possibilitada na EC 3/1993 ficou vigente até o final de 1994. “Dois anos depois, o governo voltou a discutir o assunto, argumentando que o dinheiro arrecadado seria direcionado à área da saúde. Criou-se então a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), que passou a vigorar em 1997 [por meio da EC 12/1996] com alíquota de 0,2%. A previsão era durar por dois anos, até 1998.

Depois da maxi-desvalorização cambial de 1999, nova emenda constitucional prorrogou por mais três anos a CPMF (até 2002), agora com alíquota global de 0,38% no primeiro ano e 0,3% nos dois anos seguintes [EC 21/1999, que será estudada neste capítulo]. Segundo o texto constitucional, este aumento de arrecadação (dos 0,2% para 0,38% ou 0,3%) deveria ser destinado ao custeio da Previdência Social”.

Fonte: Saiba como foi a história de criação da CPMF. Agência Câmara de Notícias. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/106622-saiba-como-foi-a-historia-de-criacao-da-cpmf/>. Acesso em: 09 set. 2020.

Art. 1º É incluído o art. 75 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com a seguinte redação:	Art. 1º Fica incluído o art. 75 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com a seguinte redação:
Art. 75. É prorrogada, por trinta e seis meses, a cobrança da contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira de que trata o art. 74, instituída pela Lei nº 9.311, de 24 de outubro de 1996, modificada pela Lei nº 9.539, de 12 de dezembro de 1997, cuja vigência é também prorrogada por idêntico prazo.	Art. 75. É prorrogada, por trinta e seis meses, a cobrança da contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira de que trata o art. 74, instituída pela Lei nº 9.311, de 24 de outubro de 1996, modificada pela Lei nº 9.539, de 12 de dezembro de 1997, cuja vigência é também prorrogada por idêntico prazo.
§ 1º Observado o disposto no § 6º do art. 195 da Constituição Federal, a alíquota da contribuição será de trinta e oito centésimos por cento, nos primeiros doze meses, e de trinta centésimos, nos meses subseqüentes, facultado ao Poder Executivo reduzi-la ou restabelecê-la, total ou parcialmente, nos limites aqui definidos.	§ 1º Observado o disposto no § 6º do art. 195 da Constituição Federal, a alíquota da contribuição será de trinta e oito centésimos por cento, nos primeiros doze meses, e de trinta centésimos, nos meses subseqüentes, facultado ao Poder Executivo reduzi-la total ou parcialmente, nos limites aqui definidos.
§ 3º É a União autorizada a emitir títulos da dívida pública interna, cujos recursos serão destinados ao custeio da saúde e da previdência social, em montante equivalente ao produto da arrecadação da contribuição, prevista e não realizada em 1999, hipótese em que o resultado da arrecadação verificado no exercício financeiro de 2002 será integralmente destinado ao resgate da dívida pública federal.	§ 3º É a União autorizada a emitir títulos da dívida pública interna, cujos recursos serão destinados ao custeio da saúde e da previdência social, em montante equivalente ao produto da arrecadação da contribuição, prevista e não realizada em 1999.

Fonte: Brasil (1999) e Câmara (1999)

Conforme pode ser visualizado no quadro acima, ocorreram duas modificações no texto e, segundo a ADI proposta, neste caso, não foi cumprido o dispositivo constitucional de igualdade dos textos, pois “não se teve o mesmo texto aprovado nas duas Casas, sendo ilegítima a alteração daí produzida, uma vez que não foi ratificada pela Casa de origem” (STF, 1999c, p. 4).

Além da frase acima, a argumentação do PT foi no sentido de que só poderia ser promulgado o texto aprovado nas duas casas com idêntico teor, ressalvadas as emendas de redação, que os regimentos internos e a doutrina do processo legislativo

reconhecem como mudanças desnecessárias de retorno a Casa de origem (STF, 1999c). Como exemplo a inicial aventou a seguinte hipótese:

Assim, por exemplo, não será o mesmo texto aprovado nas duas Casas se, numa delas, determinado artigo, prevendo regra geral de restrição ao gozo de direito, excepciona em um parágrafo cidadãos em determinada situação. É de se supor que o texto aprovado em uma das Casas o tenha sido em sua íntegra, ou seja, com a exceção prevista no parágrafo. Caso, na tramitação da casa seguinte, seja suprimido tal parágrafo, por óbvio se conclui que não se trata da mesma proposta de emenda, mas de outra, diferente, onde a regra restritiva é mais ampla do que aquela aprovada inicialmente. (STF, 1999c, p. 4)

Situação que se amoldaria ao ocorrido na EC 21/1999. Além desse argumento, que não foi o principal, ainda no aspecto formal, o PT alegou que a emenda feria o princípio da legalidade por aumentar tributo sem que lei o estabelecesse, contrariando o art. 150, inciso I, da CF/88.

Segundo o partido, em apertada síntese, as Leis nº 9.311/1996 e 9.539/1997, regramentos temporários que instituíram a CPMF, prorrogadas pela EC 21/1999, já se encontravam ineficazes quando da promulgação da norma constitucional. Dessa forma, não poderiam ser prorrogadas, pois somente poderia ser aumentado o prazo ainda não encerrado.

Em verdade, se trataria de uma verdadeira “prorrogação do nada”. Para a efetiva aplicabilidade do tributo em questão dever-se-ia aprovar nova Lei regulamentando-o, pois não se poderia inovar no campo tributário por meio de Emenda à Constituição.

Quanto aos aspectos meritórios, a ADI 2.031 alegou que a CPMF era um confisco ao trabalhador que percebia o salário mediante sistema bancário e, por diferenciar de maneira fiscal aos que recebiam o depósito daqueles que o faziam em dinheiro — método em que não se incidia o tributo —, incorria em ferir o princípio da isonomia. Alegava-se ainda que a CPMF seria uma hipótese de bitributação em relação ao Imposto de Renda e ao Imposto sobre Operações Financeiras (IOF).

Na ação, o Partido dos Trabalhadores ainda pediu a concessão de medida liminar sob o fundamento de que a incidência da CPMF nas contas bancárias teria difícil reparação caso a ação seja procedente e o *fumus boni iuris* era estabelecido pelos fundamentos de mérito.

Ao final, o autor requereu a declaração da inconstitucionalidade da EC 21/98 e da exigência da CPMF, alternativamente, requereu a sustação de sua eficácia até que seja editada nova lei regulamentando e reinstituindo o tributo.

Ressalte-se aqui também o posicionamento do Congresso Nacional, por meio de manifestação da Advocacia-Geral do Senado Federal, que alegou que as alterações na proposta decorreram de destaques de votação em separado requeridos por bancadas, ambos de modalidade supressiva, sem caráter inovador, capaz de ensejar o retorno da proposição à Casa de Origem (Senado Federal). (STF, 1999b).

O julgamento da Medida Cautelar teve como relator o min. Octavio Gallotti. Em seu voto, o Ministro utilizou a seguinte argumentação para validar a supressão dos trechos pela Câmara dos Deputados

Foram, porém, destaques meramente supressivos, que não comprometem a aprovação solenemente promulgado em sessão conjunta das duas casas do Congresso. Essa a tradição do processo legislativo, que remonta à própria gênese do regime político em vigor, como se depreende do texto do art. 29 do Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/8, que vedou a apresentação de emendas, em segundo turno de votação, “salvo as supressivas”, claramente a indicar que não invalida, a aprovação destas, a subsistência do texto aprovado em primeiro turno²⁰.

É certo não se deve elevar ao extremo a dimensão da faculdade da rejeição por **emenda ou destaque supressivo, que jamais se podem revelar de molde a atingir a finalidade ou a razão de ser do texto prevalecente na Casa de origem, nem a subverter ou transformar o seu sentido. Mister se faz que remanesça um texto compreensível e suficiente, subsistindo a lógica de seu conteúdo, ao fato da separação.**

²⁰ Aqui é necessário mais uma digressão para elucidar um dos argumentos utilizados erroneamente pelo Ministro. Em seu voto, foi alegado que os destaques meramente supressivos não ensejariam o retorno à Casa de Origem e fez um paralelo com a Assembleia Nacional Constituinte de 1997/1998, pois seu regimento interno, no art. 29, “vedou a apresentação de emendas, em segundo turno de votação, ‘salvo as supressivas’, claramente a indicar que não invalida, a aprovação destas, a subsistência do texto aprovado e primeiro turno” (STF, 1999b, p. 443). Vejamos o aludido artigo em sua íntegra:

Art. 29. Recebido o parecer da Comissão, este será publicado no Diário da Assembleia Nacional Constituinte e em avulsos, sendo a matéria, dentro de 48 (quarenta e oito) horas, incluída em Ordem do Dia, para discussão em segundo turno, nela podendo permanecer até 15 (quinze) dias, vedada a apresentação de novas emendas, salvo as supressivas e as destinadas a sanar omissões, erros ou contradições, ou de redação para linguagem. (ANC, 1987)

Inicialmente, cumpre dizer que a ANC era um órgão unicameral, conforme se depreende do art. 1º, da Emenda Constitucional nº 26/1985 (Os Membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal reunir-se-ão, unicameralmente, em Assembléia Nacional Constituinte, livre e soberana, no dia 1º de fevereiro de 1987, na sede do Congresso Nacional.), que a convocou, portanto, não havia um outro órgão revisor do texto aprovado por ela, como ocorre com a Câmara dos Deputados e o Senado Federal.

É uma lógica diversa do bicameralismo existente em nosso Congresso Nacional, onde o texto é enviado à ambas as Casas, em momentos distintos, para ser aprovado pela totalidade dos representantes do povo. Na ANC, uma votação já conferia essa aquiescência geral. Dessa forma, não se pode fazer esse paralelo com dois sistemas legislativos completamente diferentes para alegar que uma prática em um deles é uma “tradição legislativa” automaticamente válida para o outro.

São regras, essas, semelhantes as unanimemente recomendadas pela doutrina nas hipóteses de veto parcial e de declaração de inconstitucionalidade, sob pena de arvorarem-se em legisladores positivos o Presidente da República e o Supremo Tribunal, o que também não pode, unilateralmente, caber a uma só das Casas do Congresso.

Nessa restrição, não incide, entretanto, a espécie dos autos, onde **restou preservada a identidade da proposta aprovada pelo Senado Federal, simplesmente com a limitação, no § 2º, da faculdade de alterar, o Executivo, a qualquer momento, a alíquota da contribuição, e com a eliminação, no § 3º, da possibilidade de utilização do produto da contribuição em resgate de dívida pública, não vinculado à finalidade precípua da contribuição, que é a saúde da população.** (STF, 1999b, p. 443 e 444, grifos nossos)

Os pontos levantados pelo Ministro Gallotti se aproximam — apesar de não serem os mesmos — da interpretação do Senado à matéria, em 1993, por seu presidente, Sen. Humberto Lucena (PMDB/PB), que defendeu a promulgação do texto constitucional sem o retorno à Câmara dos Deputados quando a supressão fosse de trecho ou dispositivo não tivesse correlação com o resto da matéria, em outras palavras, quando não alterasse o mérito central da PEC (LUCENA, 1993). Gallotti tinha o mesmo entendimento, poderia haver a supressão, se não “atingir a finalidade ou a razão de ser do texto prevacente na Casa de origem, nem a subverter transformar o seu sentido” (STF, 1999b, p. 444), como as alterações, segundo ele, não foram vinculadas “à finalidade precípua da contribuição, que é a saúde da população” (STF, 1999b, p. 444), poderiam ter ocorrido.

Ademais, o ministro também fez um paralelo com o poder de veto parcial e de declaração de inconstitucionalidade, pois ambos sofrem a mesma restrição — o trecho vetado ou declarado inconstitucional não pode subverter ou transformar o sentido da norma, “sob pena de arvorarem-se em legisladores positivos o Presidente da República e o Supremo Tribunal” (STF, 1999b, p. 444).

Neste caso, a supressão se amoldaria mais à declaração de inconstitucionalidade, por poder ser imposta a trechos de dispositivos²¹, enquanto o veto parcial do presidente só pode ser imposto ao dispositivo inteiro, conforme o texto constitucional, no art. 60, § 2º.

Apesar de a interpretação do min. Gallotti ter sido aceita por seus pares no tribunal, o min. Nelson Jobim — ex-Deputado Federal na 48ª e 49ª legislaturas, entre

²¹ Conforme a ADI 5.348, em que foi julgado procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade do art. 1º-F da Lei nº 9.494/1997, alterado pela Lei nº 11.960/2009, na parte em que se estabelece a aplicação dos índices da caderneta de poupança como critério de atualização monetária nas condenações da Fazenda Pública, ou seja, apenas parte do art. 1º-F foi declarado inconstitucional, enquanto o restante segue em vigor.

1987 e 1995 —, seguido pelo min. Sepúlveda Pertence, discordou quanto à normalidade da supressão da segunda parte do § 3º do art. 75 do ADCT. Para o ministro, no § 1º, a possibilidade de reduzir ou reestabelecer a alíquota da CPMF são duas normas autônomas (STF, 1999b, p. 452) e, portanto, poderia haver a supressão de uma delas sem interferência no sentido da proposta, concordando com o Relator.

O texto do artigo 1º, votado em dois turnos no Senado e na Câmara, dava faculdade ao Poder Executivo de reduzi-la ou restabelecê-la.
 A expressão “a faculdade de reduzi-la” foi votada em dois turnos.
 A expressão a “faculdade de restabelecê-la”, foi votada em dois turnos no Senado e não foi aprovada na Câmara.
 Não houve alteração quanto ao “reduzi-la”.
 O “reduzi-la” foi aprovado.
 Na verdade são duas normas autônomas.
 Tem absoluta razão o eminente Relator porque não houve alteração. (STF, 1999b, p. 452)

Todavia, no § 3º, o trecho suprimido pela Câmara dos Deputados, ao seu julgamento, era uma norma condicionante da primeira parte do dispositivo e, dessa forma, não poderia ser suprimido individualmente.

Entendo que a segunda parte do § 3º do art. 75 do ADCT integrava a vontade manifestada nos dois turnos do Senado.
 É autolimitação.
 Aqui é uma expressão tipicamente condicional: suprimiu-se o condicional e manteve-se o conseqüente, ou seja, condicionou a emissão de títulos à destinação dos resultados de 2002 ao resgate da dívida pública.
 Na regra condicional do Senado, a Câmara suprimiu o antecedente lógico — o condicionante — e manteve o conseqüente — o condicionado.
 Condicionante e condicionado não tem autonomia na norma condicional.
 Ela se integra de ambos.
 A Câmara fez desaparecer a condição de norma condicional votada no Senado. (STF, 1999b, p. 458)

Esse entendimento do min. Jobim foi seguido pelo min. Sepúlveda Pertence, que ainda expôs uma explicação resumida da interpretação conferida ao art. 60, § 2º da Constituição Federal — ressalta-se o início do voto do ministro em que é dito que essa discussão é inédita na Corte, mesmo que, como já demonstrado neste estudo, a mesma situação de supressão já tenha ocorrido outras vezes no parlamento brasileiro.

Resta o problema, **que é interessante, novo na jurisprudência do Tribunal, sobre a supressão na Câmara dos Deputados de partes de dispositivos do texto aprovado pelo Senado Federal**, onde se iniciou a tramitação da proposta de emenda.
 O eminente Relator colocou com precisão o principia a observar, dada a necessidade da aprovação em dois turnos da emenda por ambas as Casas do Congresso. **A supressão em princípio é possível, desde que recaia sobre uma norma autônoma** (norma eu disse e não dispositivo, que pode conter várias normas): esse o caso típico do § 2º da questionada Emenda Constitucional 21, ora impugnada: ali se prescrevia segundo o texto do

Senado, que o Presidente da República poderia reduzir ou restabelecer alíquotas. Nessa alternativa havia duas normas jurídicas diversas: uma, autoriza a redução da alíquota por ato do Executivo; outra, autoriza o restabelecimento da alíquota maior, antes reduzida também por ato do Executivo. **Das duas normas autônomas, a segunda não foi aprovada pela Câmara. E não há retorno no processo, de elaboração da emenda constitucional, porque não incide a regra do processo legislativo ordinário, que é a da prevalência da Câmara de origem, que delibera sobre todas as alterações introduzidas na Câmara revisora e impõe o seu voto.**

Na emenda constitucional o que há é a necessidade de absoluta consonância na aprovação de todas as normas constantes da proposta pelas duas Casas, em dois turnos de votação de cada uma. Se a norma é autônoma, pode a Câmara aprova e rejeitar a outra, sugerida pelo texto do Senado. (STF, 1999b, p. 475 e 476, grifos nossos)

O min. Pertence teve posicionamento convergente com o do min. Jobim, ambos com similitude ao exarado pelo Senado Federal. Todavia, o Supremo o deixou mais específico quanto às possibilidades de supressão. Enquanto para o Senado poderia haver a supressão de dispositivos independentes ao tema principal da proposta, o STF possibilitou a supressão de qualquer norma — unidade jurídica menor que o dispositivo, segundo o voto do min. Pertence — independente ou autônoma na Proposta de Emenda à Constituição, pelo que se depreende de seus votos vencedores.

Ao final do julgamento da Medida Cautelar na ADI 2.031 (em 29 de setembro de 1999), a maioria dos ministros — Carlos Velloso, Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Maurício Corrêa e Nelson Jobim — defendeu a impugnação do § 3º, do art. 75, do ADCT, por inconstitucionalidade formal de violação do devido processo legislativo constitucional. Restaram vencidos, o relator, min. Octavio Gallotti, que havia votado pela improcedência total da ação, por considerar legal a supressão da norma; o min. Ilmar Galvão, que deferia a ação por ser contrário ao imposto; e o min. Marco Aurélio, que também deferia a ação, mas por discordar formal e materialmente da legalidade da EC 21/1999.

O mérito dessa ação só foi julgado no ano de 2002²², com a confirmação do decidido de que normas subordinadas entre si não podem ser suprimidas, como ficou definido na ementa do julgado

Inexistência de ofensa ao art. 60, § 2º da Constituição Federal no tocante à alteração implementada no § 1º do art. 75 do ADCT, que não importou em mudança substancial do sentido daquilo que foi aprovado no Senado Federal.

²² Julgado em 03 out. 2002. Publicado no Diário de Justiça em 17 out. 2003.

Ofensa existente quanto ao § 3º do novo art. 75 do ADCT, tendo em vista que a expressão suprimida pela Câmara dos Deputados não tinha autonomia em relação à primeira parte do dispositivo, motivo pelo qual a supressão implementada pela Câmara dos Deputados deveria ter dado azo ao retorno da proposta ao Senado Federal, para nova apreciação, visando ao cumprimento do disposto no § 2º do art. 60 da Carta Política. (STF, 2002a, p. 82)

No julgamento de mérito da ADI, a relatoria foi transferida à min. Ellen Gracie, indicada no lugar do relator anterior, min. Octavio Gallotti, que aposentou em 28/10/2000²³, a qual votou pela inconstitucionalidade do § 3º do art. 75 do ADCT. Acompanhada pelos ministros Moreira Alves, Sydney Sanches, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Maurício Corrêa e Nelson Jobim. Ilmar Galvão foi novamente vencido por julgar procedente a ADI em sua integralidade e o min. Marco Aurélio encontrava-se ausente, justificadamente (STF, 2002a).

3.4.2. Demais ações que tratam sobre o tema no Supremo Tribunal Federal

A questão ainda foi revisitada pelo Supremo em pelo menos outras três oportunidades, com o assentamento daquilo que foi decidido no julgamento da ADI 2.031: i) na ADI nº 2.666-6, de autoria do PSL, que impugnava parte da Emenda Constitucional nº 37/2002 (vedação de expedição precatório complementar ou suplementar de valor pago e repasse dos valores da aferidos pela CPMF para o Fundo Nacional da Saúde, Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza e custeio da previdência social); ii) na ADC nº 3, de autoria do então Procurador-Geral da República à época, prof. Geraldo Brindeiro, que pugnava pela Constitucionalidade do art. 15, caput, §§ 1º e 3º, da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que dispõe sobre a contribuição social do salário-educação; e iii) na ADI nº 3.367-1, de autoria da AMB, que impugnava parte da Emenda Constitucional nº 45/2004 (Reforma do Judiciário).

Apesar de existirem todas essas decisões e atualmente elas serem utilizadas como jurisprudência para justificar a aprovação de emendas supressivas²⁴, não é objeto do presente estudo analisar a construção dessas ações e seus respectivos julgamentos, portanto, será feita apenas uma alígera passagem pelas ementas desses julgados para evidenciar a sedimentação do entendimento.

²³ Decreto de 31 de outubro de 2000, publicado no DOU, seção 2, nº 211-E, em 1º de novembro de 2000. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/biblioteca/PastasMinistros/OctavioGallotti/DadosDatas/010.pdf>. Acesso em 15 set. 2020.

²⁴ Vide Parecer-CCJ nº 113, de 2019, de autoria do Sen. Tasso Jereissati na relatoria da PEC 6/2019.

Na ADI 2.666, julgada em 03/10/2002²⁵ — mesmo dia do julgamento de mérito da já analisada ADI 2.031 e também de relatoria da min. Ellen Gracie —, o Supremo apenas fez menção a outro julgado sobre o tema: “Inexistência de ofensa ao art. 60, § 2º da Constituição Federal no tocante à supressão, no Senado Federal, da expressão ‘observado o disposto no § 6º do art. 195 da Constituição’, que constava do texto aprovado pela Câmara dos Deputados em 2 (dois) turnos de votação, tendo em vista que essa alteração não importou em mudança substancial do sentido do texto (Precedente: ADC nº 3, rel. Min. Nelson Jobim)” (STF, 2002b, p. 177).

O precedente mencionado na ADI 2.666, a ADC 3, foi julgada em 01/12/1999²⁶ — posteriormente à medida cautelar na ADI 2.031 —, sob relatoria do min. Nelson Jobim, e não tratava da tramitação de PEC, mas de Lei Complementar. Contudo, grande parte do voto do ministro cingiu-se às emendas de redação aprovadas no Senado Federal, sem o retorno do texto à Câmara dos Deputados, o que adequa parte do voto do min. Jobim às discussões sobre as supressões em PEC.

O retorno do projeto emendado à Casa iniciadora não decorre do fato de ter sido simplesmente emendado.
Só retornará se, e somente se, a emenda tenha produzido modificação de sentido na proposição jurídica.
Ou seja, se a emenda produzir proposição jurídica diversa da proposição emendada. (STF, 1999a, p. 44)

Apesar de o ministro estar se referindo a emendas de redação na tramitação de Projetos de Lei Complementares, esse trecho destacado pode ser utilizado em conformidade a decisão da ADI 2.031 e as demais que tratam sobre o tema, como o foi na ADI 2.666.

Por último, na ADI 3.367, julgada em 13/04/2005²⁷, na relatoria do min. Cezar Peluso, o STF reafirmou a desnecessidade de reapreciação da proposta após supressão, quando subsistente o sentido normativo do texto residual aprovado e promulgado: “Não precisa ser reapreciada pela Câmara dos Deputados expressão suprimida pelo Senado Federal em texto de projeto que, na redação remanescente, aprovada de ambas as Casas do Congresso, não perdeu sentido normativo” (STF, 2005, p.197).

Com esses julgados, o Supremo Tribunal Federal consolidou o entendimento iniciado em 1993, no Senado Federal, sobre as emendas supressivas conferidas a

²⁵ Publicado no Diário de Justiça em 06 dez. 2002.

²⁶ Publicado no Diário de Justiça em 09 mai. 2003.

²⁷ Publicado no Diário de Justiça em 17 mar. 2006.

Propostas de Emenda à Constituição. E assim, concedeu o aval definitivo aos parlamentares utilizarem desse artifício durante os processos de reforma constitucional.

4. O *MODUS OPERANDI* ATUAL DAS SUPRESSÕES UTILIZANDO A REFORMA PREVIDENCIÁRIA DE 2019 COMO PARADIGMA

Conforme vimos no decorrer do capítulo anterior, durante a década de 1990, o Senado Federal, a Câmara dos Deputados e o Supremo Tribunal Federal exararam suas opiniões acerca da supressão de dispositivos e normas em Projetos de Emenda à Constituição e a conseguinte promulgação da Emenda Constitucional sem o retorno à outra Casa Legislativa. Todos aquiesceram sobre essa forma de tramitação das propostas, mesmo que por meio de posicionamentos diversos, e, assim, permitiram seu uso em várias entre as dezenas de Emendas Constitucionais promulgadas desde então.

Agora, demonstrar-se-á como que o parlamento brasileiro trabalha atualmente com esse entendimento. Para tanto, a tramitação escolhida como paradigma foi a última Reforma da Previdência (PEC 6/2019 e posteriormente EC 103/2019) aprovada pelo Poder Legislativo brasileiro no segundo semestre de 2019. Três fatores influenciaram essa escolha: i) a ocorrência de supressão de dispositivos no Senado Federal e posterior promulgação sem seu retorno à Câmara dos Deputados; ii) a existência de uma parte do Relatório da proposta, na CCJ do Senado, dedicada à explicação da possibilidade de supressão de dispositivos; e iii) conforme explicado na introdução, foi durante o acompanhamento dessa proposta pelo autor que surgiu a ideia do presente estudo.

A PEC 6/2019 (Reforma Previdenciária) foi uma proposta enviada pelo Governo Executivo Federal da gestão de Jair Bolsonaro ao Congresso Nacional, em 20/02/2019, com o objetivo de estabelecer uma lógica mais sustentável de previdência social, bem como

garantir, de forma gradual, a sustentabilidade do sistema atual, evitando custos excessivos para as futuras gerações e comprometimento do pagamento dos benefícios dos aposentados e pensionistas, e permitindo a construção de um novo modelo que fortaleça a poupança e o desenvolvimento no futuro. (Câmara, 2019b, p. 42)

A proposta culminou na promulgação da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, como a emenda que mais inovou e modificou nossa Constituição Federal desde sua promulgação em 1988 (CAVALCANTE FILHO, 2020).

Em sua tramitação no Poder Legislativo brasileiro, o momento de interesse é sua passagem pelo Senado Federal, em especial, o Parecer-CCJ nº 113, de 2019, aprovado à PEC 6/2019, da lavra do Sen. Tasso Jereissati (PSDB/CE). No documento, o parlamentar dedicou um tópico de seu relatório a explicar as supressões do Senado no papel de Casa Revisora, como justificativa de algumas alterações na Reforma da Previdência.

O sucinto trecho do voto do Senador sobre o tema pode ser lido abaixo:

O Senado pode, e deve, suprimir dispositivos autônomos da PEC nº 6, de 2019, que considere injustos. Essa supressão não demanda a apresentação em uma PEC Paralela, uma vez que já permite que não sejam esses dispositivos promulgados em eventual emenda constitucional decorrente da aprovação da PEC nº 6, de 2019.

Tampouco regressariam eles à Câmara dos Deputados, conforme pacífico entendimento nas Casas do Congresso Nacional e sólida jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF). Somente iriam àquela Casa os dispositivos da PEC Paralela.

O *leading case* quanto à jurisprudência de nossa Corte Constitucional na matéria é a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.031-5, referente à Emenda Constitucional nº 21, de 18 de março de 1999, da prorrogação da Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e de Direitos de Natureza Financeira (CPMF).

Conforme o voto do relator, Ministro Octavio Gallotti, não se vislumbra no processo legislativo constitucional óbice a meras supressões, que não comprometem a aprovação do remanescente: [...].

Assim, a supressão não poderia fazer do Senado Federal “legislador positivo”, o que não caberia unilateralmente a nenhuma das Casas do Congresso.

Por isso, em nossa análise das emendas e em nosso voto, teremos cautela em propor somente supressões que verdadeiramente não alterem o sentido do texto aprovado.

Também é de interesse a ADI nº 3.367, quanto à Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004 (reforma do Judiciário). O STF entendeu, de forma unânime, que, quando da supressão de dispositivo pelo Senado Federal, é desnecessária a reapreciação pela Câmara, se há subsistência do sentido normativo do texto residual aprovado e promulgado.

E observe-se que essa distinção não é formal. O fundamental é que as normas sejam materialmente autônomas. É irrelevante se constam ou não do mesmo dispositivo.

Ao mesmo sentido, na ADI nº 2.666-6, referente à Emenda Constitucional nº 37, de 12 de junho de 2002, novamente tratando da CPMF [...].

As ADI nº 3²⁸, relatada pelo Ministro Nelson Jobim, e nº 3.472-3, relatada pelo Ministro Sepúlveda Pertence, são outras a respaldar nossa intenção de

²⁸ A referência à ADI 3 contém erro material, pois essa ação teve como relator o min. Moreira Alves, e se trata de decretos anteriores à CF/88, bem como não tem pertinência temática com a tramitação de propostas legislativas. Na verdade, trata-se da ADC 3, já explicada no capítulo anterior, que foi relatada pelo min. Nelson Jobim e trata sobre procedimentos legislativos.

suprimir imperfeições constantes de dispositivos autônomos da PEC nº 6, de 2019.

Para além da jurisprudência da nossa Corte Suprema, várias Emendas Constitucionais em nosso ordenamento passaram por este processo. Foi assim na própria reforma da Previdência do governo Lula, tanto na Emenda de 2003 quanto na de 2005, já citadas acima. Também foi assim na reforma da Previdência do governo Fernando Henrique Cardoso, a Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998.

Isso também ocorreu quando da votação das Propostas de Emenda à Constituição nºs 41, de 1997 (convertida na Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, conhecida como Reforma Administrativa); 29, de 2000 (convertida na Emenda Constitucional nº 45, de 2004, conhecida como Reforma do Judiciário); 67 (convertida na Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, conhecida como Segunda Reforma da Previdência); 74 (convertida na Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003, conhecida como Reforma Tributária); 77-A, de 2003 (convertida na Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005, conhecida como “PEC paralela” da Reforma da Previdência); 43, de 2013 (convertida na Emenda Constitucional nº 76, de 28 de novembro de 2013, conhecida como “PEC do voto aberto”); 61, de 2013 (convertida na Emenda Constitucional nº 78, de 14 de maio de 2014 conhecida como “PEC dos soldados da borracha”); e 113, de 2015 (convertida na Emenda Constitucional nº 91, de 18 de fevereiro de 2016, que instituiu a chamada “janela partidária”), quando o Senado Federal suprimiu partes da proposição aprovada pela Câmara dos Deputados; e 33, de 1996 (convertida na Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, conhecida como Primeira Reforma da Previdência), quando a Câmara dos Deputados suprimiu partes da proposição aprovada pelo Senado Federal. (CCJ, 2019a, p. 24 a 27, grifos nossos)

Desse enxerto do relatório do Sen. Jereissati, pode-se fazer algumas observações sobre o atual posicionamento do Senado sobre supressões em PECs.

O primeiro seria a não prevalência do entendimento que Michel Temer exarou em 1998; o Senador foi expresso ao dizer que os dispositivos suprimidos não seriam “promulgados em eventual emenda constitucional decorrente da aprovação da PEC nº 6, de 2019” (CCJ, 2019a) nem sequer “regressariam eles à Câmara dos Deputados, conforme pacífico entendimento nas Casas do Congresso Nacional e sólida jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF)” (CCJ, 2019a). Dessa forma, tem-se que a possibilidade aventada por Temer do envio das supressões como emendas para a outra Casa não perdurou.

Claro, apesar dessa perspectiva permissiva da regra supressiva, Jereissati faz a ressalva que a regra atinge apenas dispositivos autônomos de PEC e destaca que “em nossa análise das emendas e em nosso voto, teremos cautela em propor somente supressões que verdadeiramente não alterem o sentido do texto aprovado” (CCJ, 2019a). Assim, temos a problemática de, em uma proposta abrangente como uma Reforma Previdenciária, definir que tipo de alteração efetivamente interferiria no

sentido do texto em discussão e o que seria uma alteração de mero dispositivo acessório.

Outro ponto a ser notado desse trecho é quantidade de reformas constitucionais em que ocorreu algum tipo de supressão em uma das Casas sem o seu envio à outra, com nove ECs exemplificadas no voto do Senador. Dessas, a mais antiga é a Reforma Administrativa de 1998, cuja tramitação foi detalhada anteriormente. Logo, é de se inferir que a decisão do STF na ADI 2.031 desinibiu aos parlamentares utilizarem esse artifício sempre que desejassem no procedimento de mudança.

Após a passagem pela CCJ do Senado, a PEC 6/2019 foi ao Plenário da Casa, onde foi aprovada, em primeiro turno, no dia 01 de outubro de 2019, com 56 votos favoráveis e 19 contrários. Posteriormente, em 22 de outubro de 2019, foi aprovada, em segundo turno, com 60 votos favoráveis e 19 votos contrários. Ao final, foi promulgada em 21 de novembro de 2019, como Emenda Constitucional nº 103, de 2019.

No decorrer de sua tramitação no Senado Federal a proposta sofreu alterações, algumas de redação para corrigir algum erro material, ou melhorar a legística de dispositivo, contudo, o texto sofreu diversas supressões. Após análise própria da PEC 6/2019, recebida pelo Senado em 08 de agosto de 2019, em comparação com o texto promulgado em novembro, foram identificadas supressões simples — aquelas em que houve apenas a retirada de texto — de 19 (dezenove) dispositivos, ou trechos de dispositivos, ao longo da PEC 6/2019, que podem ser conferidas abaixo.

Quadro IV - Comparativo entre a PEC 6/2019 e a EC 103/2019 (Reforma Previdenciária do Governo Bolsonaro)

Redação da PEC 6/2019 recebida pelo Senado Federal	Redação da EC 103/2019
Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:	
Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. § 4º-C Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para	Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. § 4º-C. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para

<p>aposentadoria de servidores cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes nocivos químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação destes agentes, vedados a caracterização por categoria profissional ou ocupação e o enquadramento por periculosidade.</p> <p>.....</p> <p>§ 18. (Revogado).</p>	<p>aposentadoria de servidores cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação.</p> <p>.....</p> <p>§ 18. Incidirá contribuição sobre os proventos de aposentadorias e pensões concedidas pelo regime de que trata este artigo que superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos.</p>
<p>Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei, a:</p> <p>.....</p> <p>V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou ao companheiro e aos seus dependentes, observado o disposto no § 2º quando se tratar da única fonte de renda formal auferida pelo dependente.</p> <p>.....</p> <p>§ 1º É vedada a adoção de requisitos ou critérios diferenciados para concessão de benefícios, ressalvada, nos termos de lei complementar, a possibilidade de previsão de idade e tempo de contribuição distintos da regra geral para concessão de aposentadoria exclusivamente em favor dos segurados:</p> <p>.....</p> <p>II - cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes nocivos químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação destes agentes, vedados a caracterização por categoria profissional ou ocupação e o enquadramento por periculosidade.</p> <p>.....</p>	<p>Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei, a:</p> <p>.....</p> <p>§ 1º É vedada a adoção de requisitos ou critérios diferenciados para concessão de benefícios, ressalvada, nos termos de lei complementar, a possibilidade de previsão de idade e tempo de contribuição distintos da regra geral para concessão de aposentadoria exclusivamente em favor dos segurados:</p> <p>.....</p> <p>II - cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação.</p> <p>.....</p>
<p>Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:</p> <p>.....</p> <p>V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de</p>	<p>Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:</p> <p>.....</p> <p>V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de</p>

<p>prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.</p> <p>Parágrafo único. Para os fins do disposto no inciso V do caput, considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a um quarto do salário mínimo, admitida a adoção de critérios de vulnerabilidade social, nos termos da lei.”</p>	<p>prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.</p>
<p>Art. 239. A arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social, criado pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, criado pela Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970, passa, a partir da promulgação desta Constituição, a financiar, nos termos que a lei dispuser, o programa do seguro-desemprego, outras ações da previdência social e o abono de que trata o § 3º deste artigo.</p> <p>.....</p> <p>§ 3º Aos empregados de baixa renda cujos empregadores contribuam para o Programa de Integração Social ou para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, é assegurado o pagamento anual de abono salarial em valor de até um salário mínimo.</p> <p>§ 3º-A O rendimento das contas individuais será computado no valor a que se refere o § 3º para aqueles que já participavam do Programa de Integração Social ou do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público na data de promulgação desta Constituição.</p> <p>.....</p>	<p>Art. 239. A arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social, criado pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, criado pela Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970, passa, a partir da promulgação desta Constituição, a financiar, nos termos que a lei dispuser, o programa do seguro-desemprego, outras ações da previdência social e o abono de que trata o § 3º deste artigo.</p> <p>.....</p>
<p>Art. 2º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com as seguintes alterações:</p>	
<p>Art. 8º. É concedida anistia aos que, no período de 18 de setembro de 1946 até a data da promulgação da Constituição, foram atingidos, em decorrência de motivação exclusivamente política, por atos de exceção, institucionais ou complementares, aos que foram abrangidos pelo Decreto Legislativo nº 18, de 15 de dezembro de 1961 , e aos atingidos pelo Decreto-Lei nº 864, de 12 de setembro de 1969 , asseguradas as promoções, na inatividade, ao cargo, emprego, posto ou graduação a que teriam direito se estivessem em serviço ativo, obedecidos os prazos de permanência em atividade previstos nas leis e regulamentos vigentes, respeitadas as</p>	<p>Art. 8º. É concedida anistia aos que, no período de 18 de setembro de 1946 até a data da promulgação da Constituição, foram atingidos, em decorrência de motivação exclusivamente política, por atos de exceção, institucionais ou complementares, aos que foram abrangidos pelo Decreto Legislativo nº 18, de 15 de dezembro de 1961 , e aos atingidos pelo Decreto-Lei nº 864, de 12 de setembro de 1969 , asseguradas as promoções, na inatividade, ao cargo, emprego, posto ou graduação a que teriam direito se estivessem em serviço ativo, obedecidos os prazos de permanência em atividade previstos nas leis e regulamentos vigentes, respeitadas as</p>

<p>características e peculiaridades das carreiras dos servidores públicos civis e militares e observados os respectivos regimes jurídicos.</p> <p>.....</p> <p>§ 6º O anistiado na forma prevista neste artigo e os seus dependentes contribuirão para a seguridade social por meio da aplicação de alíquota sobre o valor da reparação mensal de natureza econômica a que fizerem jus, na forma estabelecida para a contribuição de aposentado e pensionista do regime próprio de previdência social da União.</p> <p>§ 7º A contribuição social de que trata o § 6º não prejudica a cobrança das demais contribuições sociais exigidas dos segurados obrigatórios da previdência social.</p> <p>§ 8º É vedada a percepção mensal simultânea da reparação mensal com proventos de aposentadoria, hipótese em que o anistiado poderá, nos termos previstos em lei, optar pelo benefício previdenciário ou pela reparação mensal de natureza econômica, respeitados os casos de direito adquirido até o início da vigência desta vedação.</p> <p>§ 9º A concessão e o reajuste da prestação mensal devida aos anistiados não poderão ultrapassar o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social, garantida a irredutibilidade dos benefícios já concedidos.</p>	<p>características e peculiaridades das carreiras dos servidores públicos civis e militares e observados os respectivos regimes jurídicos.</p> <p>.....</p>
<p>Art. 10. Até que entre em vigor lei federal que discipline os benefícios do regime próprio de previdência social dos servidores da União, aplica-se o disposto neste artigo.</p> <p>.....</p> <p>II - o servidor público federal cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes nocivos químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação destes agentes, vedados a caracterização por categoria profissional ou ocupação e o enquadramento por periculosidade, aos sessenta anos de idade, vinte e cinco anos de efetiva exposição e contribuição, dez anos de efetivo exercício de serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que for concedida a aposentadoria;</p>	<p>Art. 10. Até que entre em vigor lei federal que discipline os benefícios do regime próprio de previdência social dos servidores da União, aplica-se o disposto neste artigo.</p> <p>.....</p> <p>II - o servidor público federal cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação, aos 60 (sessenta) anos de idade, com 25 (vinte e cinco) anos de efetiva exposição e contribuição, 10 (dez) anos de efetivo exercício de serviço público e 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que for concedida a aposentadoria;</p>
<p>Art. 19. Até que lei disponha sobre o tempo de contribuição a que se refere o inciso I do § 7º do</p>	<p>Art. 19. Até que lei disponha sobre o tempo de contribuição a que se refere o inciso I do § 7º do</p>

<p>art. 201 da Constituição Federal, o segurado filiado ao Regime Geral de Previdência Social após a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional será aposentado aos sessenta e dois anos de idade, se mulher, sessenta e cinco anos de idade, se homem, quinze anos de tempo de contribuição, se mulher, e vinte anos de tempo de contribuição, se homem.</p> <p>§ 1º Até que lei complementar disponha sobre a redução de idade mínima ou tempo de contribuição prevista nos §§ 1º e 8º do art. 201 da Constituição Federal, será concedida aposentadoria:</p> <p>I - aos segurados que comprovem o exercício de atividades com efetiva exposição a agentes nocivos químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedados a caracterização por categoria profissional ou ocupação e o enquadramento por periculosidade, durante quinze, vinte ou vinte e cinco anos, nos termos do disposto nos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, quando cumpridos:</p>	<p>art. 201 da Constituição Federal, o segurado filiado ao Regime Geral de Previdência Social após a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional será aposentado aos 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, com 15 (quinze) anos de tempo de contribuição, se mulher, e 20 (vinte) anos de tempo de contribuição, se homem.</p> <p>§ 1º Até que lei complementar disponha sobre a redução de idade mínima ou tempo de contribuição prevista nos §§ 1º e 8º do art. 201 da Constituição Federal, será concedida aposentadoria:</p> <p>I - aos segurados que comprovem o exercício de atividades com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação, durante, no mínimo, 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos, nos termos do disposto nos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, quando cumpridos:</p>
<p>Art. 20. O segurado do Regime Geral de Previdência Social e o servidor público federal que tenham se filiado ao Regime Geral de Previdência Social ou ingressado no serviço público em cargo efetivo até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional poderão aposentar-se voluntariamente quando preencherem, cumulativamente, os seguintes requisitos:</p> <p>§ 1º Para o professor que comprovar exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio serão reduzidos, para ambos os sexos, os requisitos de idade e de tempo de contribuição em cinco anos, não se aplicando o disposto no § 5º do art. 40 e no § 8º do art. 201 da Constituição Federal.</p>	<p>Art. 20. O segurado ou o servidor público federal que se tenha filiado ao Regime Geral de Previdência Social ou ingressado no serviço público em cargo efetivo até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional poderá aposentar-se voluntariamente quando preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos:</p> <p>§ 1º Para o professor que comprovar exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio serão reduzidos, para ambos os sexos, os requisitos de idade e de tempo de contribuição em 5 (cinco) anos.</p>
<p>Art. 21. O segurado ou o servidor público federal que tenha se filiado ao Regime Geral de Previdência Social ou ingressado no serviço público em cargo efetivo até a data de entrada em vigor desta Emenda à Constituição, cujas atividades tenham sido exercidas com efetiva exposição a agentes nocivos químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação</p>	<p>Art. 21. O segurado ou o servidor público federal que se tenha filiado ao Regime Geral de Previdência Social ou ingressado no serviço público em cargo efetivo até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional cujas atividades tenham sido exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação</p>

<p>desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação e enquadramento por periculosidade, desde que cumpridos, no caso do servidor, o tempo mínimo de vinte anos de efetivo exercício no serviço público e de cinco anos no cargo efetivo em que for concedida a aposentadoria, na forma dos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, poderá aposentar-se quando o total da soma resultante da sua idade e do tempo de contribuição e o tempo de efetiva exposição forem, respectivamente, de:</p> <p>I - sessenta e seis pontos e quinze anos de efetiva exposição;</p> <p>II - setenta e seis pontos e vinte anos de efetiva exposição; e</p> <p>III - oitenta e seis pontos e vinte e cinco anos de efetiva exposição.</p> <p>§ 1º A partir de 1º de janeiro de 2020, as pontuações a que se referem os incisos I a III do caput serão acrescidas de um ponto a cada ano para o homem e para a mulher, até atingir, respectivamente, oitenta e um pontos, noventa e um pontos e noventa e seis pontos, para ambos os sexos.</p>	<p>desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação, desde que cumpridos, no caso do servidor, o tempo mínimo de 20 (vinte) anos de efetivo exercício no serviço público e de 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que for concedida a aposentadoria, na forma dos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, poderão aposentar-se quando o total da soma resultante da sua idade e do tempo de contribuição e o tempo de efetiva exposição forem, respectivamente, de:</p> <p>I - 66 (sessenta e seis) pontos e 15 (quinze) anos de efetiva exposição;</p> <p>II - 76 (setenta e seis) pontos e 20 (vinte) anos de efetiva exposição; e</p> <p>III - 86 (oitenta e seis) pontos e 25 (vinte e cinco) anos de efetiva exposição.</p>
<p>Art. 23. A pensão por morte concedida a dependente de segurado do Regime Geral de Previdência Social ou de servidor público federal será equivalente a uma cota familiar de cinquenta por cento do valor da aposentadoria recebida pelo segurado ou servidor ou daquela a que teriam direito se fossem aposentados por incapacidade permanente na data do óbito, acrescida de cotas de dez pontos percentuais por dependente, até o máximo de cem por cento.</p> <p>.....</p> <p>§ 7º As regras sobre pensão previstas neste artigo e na legislação vigente na data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional poderão ser alteradas na forma da lei, para o Regime Geral de Previdência Social, e, na forma do § 7º do art. 40 da Constituição Federal, para o regime próprio de previdência social da União.</p>	<p>Art. 23. A pensão por morte concedida a dependente de segurado do Regime Geral de Previdência Social ou de servidor público federal será equivalente a uma cota familiar de 50% (cinquenta por cento) do valor da aposentadoria recebida pelo segurado ou servidor ou daquela a que teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito, acrescida de cotas de 10 (dez) pontos percentuais por dependente, até o máximo de 100% (cem por cento).</p> <p>.....</p> <p>§ 7º As regras sobre pensão previstas neste artigo e na legislação vigente na data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional poderão ser alteradas na forma da lei para o Regime Geral de Previdência Social e para o regime próprio de previdência social da União.</p>
<p>Art. 24. É vedada a acumulação de mais de uma pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro, no âmbito do mesmo regime de previdência social, ressalvadas as pensões do</p>	<p>Art. 24. É vedada a acumulação de mais de uma pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro, no âmbito do mesmo regime de previdência social, ressalvadas as pensões do</p>

<p>mesmo instituidor decorrentes do exercício de cargos acumuláveis na forma do art. 37 da Constituição Federal.</p> <p>.....</p> <p>§ 2º Nas hipóteses das acumulações previstas no § 1º, é assegurada a percepção do valor integral do benefício mais vantajoso e de uma parte de cada um dos demais benefícios, apurada cumulativamente de acordo com as seguintes faixas:</p> <p>I - oitenta por cento do valor igual ou inferior a um salário-mínimo;</p> <p>II - sessenta por cento do valor que exceder um salário-mínimo, até o limite de dois salários mínimos;</p> <p>III - quarenta por cento do valor que exceder dois salários mínimos, até o limite de três salários mínimos;</p> <p>IV - vinte por cento do valor que exceder três salários mínimos, até o limite de quatro salários mínimos; e</p> <p>V - dez por cento do valor que exceder quatro salários mínimos.</p>	<p>mesmo instituidor decorrentes do exercício de cargos acumuláveis na forma do art. 37 da Constituição Federal.</p> <p>.....</p> <p>§ 2º Nas hipóteses das acumulações previstas no § 1º, é assegurada a percepção do valor integral do benefício mais vantajoso e de uma parte de cada um dos demais benefícios, apurada cumulativamente de acordo com as seguintes faixas:</p> <p>I - 60% (sessenta por cento) do valor que exceder 1 (um) salário-mínimo, até o limite de 2 (dois) salários-mínimos;</p> <p>II - 40% (quarenta por cento) do valor que exceder 2 (dois) salários-mínimos, até o limite de 3 (três) salários-mínimos;</p> <p>III - 20% (vinte por cento) do valor que exceder 3 (três) salários-mínimos, até o limite de 4 (quatro) salários-mínimos; e</p> <p>IV - 10% (dez por cento) do valor que exceder 4 (quatro) salários-mínimos.</p>
<p>Art. 27. Até que lei discipline o acesso ao salário-família e ao auxílio-reclusão de que trata o inciso IV do art. 201 da Constituição Federal e o acesso ao abono de que trata o § 3º do art. 239 da Constituição Federal, estes benefícios serão concedidos apenas àqueles que tenham renda bruta mensal igual ou inferior a R\$ 1.364,43 (mil trezentos e sessenta e quatro reais e quarenta e três centavos), que serão corrigidos pelos mesmos índices aplicados aos benefícios do Regime Geral de Previdência Social.</p>	<p>Art. 27. Até que lei discipline o acesso ao salário-família e ao auxílio-reclusão de que trata o inciso IV do art. 201 da Constituição Federal, esses benefícios serão concedidos apenas àqueles que tenham renda bruta mensal igual ou inferior a R\$ 1.364,43 (mil, trezentos e sessenta e quatro reais e quarenta e três centavos), que serão corrigidos pelos mesmos índices aplicados aos benefícios do Regime Geral de Previdência Social.</p>
<p>Art. 35. Ficam revogados:</p> <p>I - os seguintes dispositivos da Constituição Federal:</p> <p>a) os §§ 18 e 21 do art. 40;</p> <p>.....</p>	<p>Art. 35. Revogam-se:</p> <p>I - os seguintes dispositivos da Constituição Federal:</p> <p>a) o § 21 do art. 40;</p> <p>.....</p>

Fonte: Brasil (2019) e Senado (2019b).

Como é perceptível, foram feitas mudanças em um número considerável de artigos; em alguns, foram suprimidas todas as alterações que seriam feitas a determinado tema, como as do art. 8º do ADCT, que tratavam da contribuição para a seguridade social dos anistiados políticos.

Sem entrar no mérito da qualidade ou necessidade dessas supressões para com uma política pública de seguridade social benéfica aos cidadãos, invariavelmente, algumas dessas modificações podem ser classificadas como de mérito no bojo da PEC 6/2019. Todavia, levar-se-ia uma dissertação completa para analisá-las em sua completude e estabelecer um veredito sobre seus impactos na proposta.

Assim, das supressões destacadas em vermelho, serão analisadas apenas duas, cuja exposição poderá evidenciar a leviandade com que supressões em PEC são tratadas em nosso Congresso Nacional atualmente, bem como as profundas alterações de mérito que são feitas.

Deve-se, inicialmente, notar a retirada do termo “nocivos”, referente a aposentadoria especial por trabalhadores cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos ou biológicos, constante nos seguintes dispositivos da Reforma Previdenciária: i) § 4º-C, do art. 40 e inciso II, do § 1º, do art. 201, ambos nos termos do art. 1º; ii) inciso II, do art. 10; iii) inciso I, do § 1º, do art. 19; e iv) caput do art. 21.

Esse termo, constante no texto enviado ao Senado pela Câmara dos Deputados, não é objeto de qualquer alteração pelo Parecer-CCJ nº 113, de 2019, nem sequer de emenda ou destaque para votação em separado no primeiro turno de votação da PEC 6/2019.

Todavia, na redação final para o segundo turno, apresentada pela Comissão Diretora (CDIR) do Senado Federal no dia 2 de outubro de 2019, essa palavra some do texto da proposta (SENADO, 2019a). Há de se ressaltar que a CDIR tem a competência de suprimir expressões ou palavras nos termos regimentais, art. 98, inciso V²⁹, muitas das vezes ao arripio da discussão parlamentar, mas por se tratar apenas de adequações linguísticas ou de redação ao texto, normalmente não há uma

²⁹ Art. 98. À Comissão Diretora compete:

V - elaborar a redação final das proposições de iniciativa do Senado e das emendas e projetos da Câmara dos Deputados aprovados pelo Plenário, escoimando-os dos vícios de linguagem, das impropriedades de expressão, defeitos de técnica legislativa, cláusulas de justificação e palavras desnecessárias.

verdadeira discussão e atenção às mudanças efetuadas neste momento do Processo Legislativo. Entretanto, neste caso específico, houve a deliberação parlamentar sobre esse termo e posteriormente à sua retirada pela Comissão Diretora.

Após a aprovação em primeiro turno e apresentação da redação para segundo turno da PEC 6/2019, foi possibilitada a apresentação de emendas de plenário à proposta, nos termos do art. 363 do RISF³⁰. Neste diapasão, o Sen. Paulo Paim (PT/RS) apresentou a Emenda de Plenário nº 583, que buscava exatamente alterar o trecho da “efetiva exposição a agentes nocivos químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação destes agentes”, com o deslocamento do termo nocivos para um melhor entendimento.

Para o Senador, a redação do trecho deveria ser a seguinte: “efetiva exposição a agentes químicos, físicos ou biológicos, que sejam prejudiciais à saúde, ou a exposição a qualquer associação destes agentes nocivos” (PAIM, 2019). Na visão do Sen. Paim, essa mudança impediria que “qualquer mal entendimento futuro possa vir a causar a negação dos direitos aos trabalhadores que trabalham com agentes de risco. [...] Afinal, podem ser agentes de apenas um tipo de risco, bem como ao prejudicarem a saúde são nocivos por definição. Também, deixa-se clara que a associação desses agentes nocivos pode ser de qualquer forma” (PAIM, 2019).

Ou seja, para o Senador, a redação aprovada em primeiro turno conferia o entendimento de que apenas a exposição à agentes que fossem químicos, físicos e biológicos, conjuntamente, possibilitariam a aposentadoria especial. Também haveria um pleonasma na utilização do termo agentes “nocivos” e da expressão “prejudiciais à saúde”, pois ambos se refeririam aos agentes e são sinônimos³¹. Com a alteração haveria apenas uma mudança de redação para o melhor entendimento sobre a matéria, todavia, o relator não acatou a emenda apresentada.

Na sequência da tramitação regimental de PEC, o relator da CCJ deve oferecer parecer sobre as emendas de plenário para o segundo turno, nos termos do art. 364 do RISF³². No voto aprovado na comissão (CCJ, 2019b), o Sen. Jereissati considerou

³⁰ Art. 363. Incluída a proposta em Ordem do Dia, para o segundo turno, será aberto o prazo de três sessões deliberativas ordinárias para discussão, quando poderão ser oferecidas emendas que não envolvam o mérito.

³¹ Segundo o dicionário Michaelis de Língua Portuguesa, o termo adjetivo “nocivo” é aquele: 1) que causa dano; danoso, daninho, deletério; e 2) que faz mal; **que prejudica**; funesto, nocivo, pernicioso.

³² Art. 364. Encerrada a discussão, em segundo turno, com apresentação de emendas, a matéria voltará à Comissão, para parecer em cinco dias improrrogáveis, após o que será incluída em Ordem do Dia, em fase de votação.

que “a Emenda nº 583 [...] permitiria a concessão da aposentadoria especial mesmo quando houver exposição a agente que não seja prejudicial à saúde. [...] Trata-se, portanto, de alteração de mérito, que não pode ser feita por emenda de redação” (CCJ, 2019b). Conforme o entendimento do parlamentar, essa alteração na expressão “nocivos” seria de mérito, o que não pode ser feito por meio de emenda no segundo turno³³ e rejeitou a emenda.

Note-se que esses dois acontecimentos — a emenda e o parecer da CCJ — foram posteriores à redação de segundo turno apresentada pela CDIR, na qual já havia sido suprimido o termo “nocivos” em todos os dispositivos já citados. Quando da votação da proposta, não foi apresentado nenhum requerimento para votação em separado desse termo.

Assim, a Emenda Constitucional nº 103/2019 foi aprovada no Senado e promulgada em 21 de novembro de 2019 com a rejeição à uma emenda que alterava os critérios de aposentadoria especial por ela ter sido considerada de mérito, ao passo que a CDIR já havia suprimido o principal termo em que o relator se baseou para configurar a emenda de mérito.

Para coroar a desatenção do Senado para com a supressão da CDIR, um dos requerimentos para votação em separado no bojo da PEC 6/2019³⁴ foi referente à expressão “enquadramento por periculosidade” constante nos mesmos dispositivos supracitados referentes aos agentes prejudiciais à saúde. Em sua denominação pela Mesa do Senado e no resultado da votação nominal do DVS, foi utilizado novamente o termo “nocivos”, como se ainda estivesse no texto da Reforma Previdenciária

[DVS da] Expressão "enquadramento por periculosidade" constante dos arts. 1º, 19 e 21 da PEC 6/19, destacada. Aposentadoria especial para o trabalhador em atividades exercidas com efetiva exposição a **agentes nocivos químicos, físicos e biológicos**. (SENADO, 2019c, p.130 a 132, grifo nosso)

Este relato demonstrou um exemplo de supressão efetuada por um órgão técnico do Senado Federal, ignorada por um Senador atuante, que apresentou uma emenda para a retirada do mesmo termo; pelo Relator da matéria, que votou contra a emenda por considerá-la de mérito; pelos demais Senadores, que aquiesceram com

³³ Art. 363. Incluída a proposta em Ordem do Dia, para o segundo turno, será aberto o prazo de três sessões deliberativas ordinárias para discussão, quando **poderão ser oferecidas emendas que não envolvam o mérito**.

³⁴ Requerimento 937/2019, do Sen. Humberto Costa (PT/PE).

o parecer do Relator; e pela Mesa do Senado Federal, que continuou utilizando a expressão ultrapassada para tratar do tema.

Apesar de ser um pequeno exemplo, essa peripécia escancara a falta de atenção, interesse, ou ciência de diversos atores políticos sobre pormenores das reformas realizadas no documento mais importante de nossa República, mesmo que efetuadas ao arrepio das normas regimentais vigentes³⁵.

O outro exemplo a ser analisado é a supressão dos dispositivos adicionados ao art. 8º do ADCT supracitados. Essa norma de nosso corpo transitório constitucional dispõe sobre a anistia conferida a todos os que cometeram crimes políticos entre 18 de setembro de 1946 e 5 de outubro de 1988 — data de promulgação da constituição.

Para regulamentar o disposto no artigo e seus respectivos parágrafos, foi promulgada a Lei nº 10.559, de 13 de novembro de 2002, que estabelece, em seu art. 1º, inciso II, o pagamento de uma reparação econômica, de caráter indenizatório, que pode ser paga de forma mensal e continuada ao anistiado político.

Os novos parágrafos introduzidos ao art. 8º do ADCT estabeleciam, precipuamente, que os preceptores — anistiados ou dependentes — da reparação econômica contribuiriam para a seguridade social por meio de aplicação de alíquota sobre o benefício, bem como vedava a percepção simultânea da reparação com um benefício de aposentadoria. Dessa forma, seria realizada uma inovação jurídica substancial aos anistiados e dependentes com sua subordinação às regras de contribuição da seguridade social.

Essas regras aprovadas na Câmara dos Deputados foram suprimidas já na CCJ, no bojo do Parecer-CCJ nº 113/2019. Nele, o Sen. Jereissati acolheu

a Emenda no 197, supressiva, do Senador ROGÉRIO CARVALHO, na forma de subemenda, ficando prejudicada a Emenda nº 170, do Senador WEVERTON.

Nesta Reforma discutimos o futuro, não o passado.

Dar tratamento previdenciário a indenizações, inclusive exigindo sobre elas tributos, motivaria óbvias ações judiciais contra essa Reforma. O tratamento não nos parece pertinente também no mérito, pois carrega o signo da retaliação.

Não é demais lembrar que o Regime do Anistiado Político data na verdade de 2002, isto é, ainda do governo Fernando Henrique Cardoso. Foi regulamentado pela Lei no 10.559, de 13 de novembro de 2002, sancionada pelo Presidente da Mesa do Congresso Nacional, o ilustre e saudoso Senador RAMEZ TEBET.

³⁵ Mesmo com a competência regimental de a CDIR executar pequenas mudanças, suas decisões não podem se sobrepor as do Plenário do Senado Federal, mesmo que tomadas posteriormente.

O impacto desta alteração, supondo que o texto não fosse afastado pelo Poder Judiciário, é inferior a R\$ 1 bilhão em 10 anos, ou seja, inferior a 0,1% do impacto total.

Portanto, ficam suprimidas as alterações feitas pelo art. 2º da PEC ao art. 8º do ADCT. (CCJ, 2019a. p. 64 e 65)

Como justificativa para a supressão, o Sen. Jereissati invoca dois argumentos: o de que o tratamento previdenciário a reparações de anistiados seria questionado juridicamente e que seu impacto fiscal seria ínfimo.

Nem sequer importa a justificativa empregada pelo Senador para a supressão dos dispositivos no que tange a presente análise, o que interessa é que o Senado Federal retirou da Reforma da Previdência, não mero dispositivo ou regra pontual — o que efetivamente também fez, conforme o Quadro IV atesta —, mas sim toda a nova legislação que seria empregada em determinado tema previdenciário.

Ora, por mais que a PEC 6/2019 tenha sido abrangente, abordado diversos dispositivos constitucionais e tido vários outros próprios de seu texto para regulamentar as novas regras de previdência, pode-se dizer que há alguns temas que seriam o verdadeiro mérito da proposta — se utilizar o entendimento de 1993 feito pelo Senado — e não poderiam ser suprimidos.

A aposentadoria especial para o trabalhador em atividades exercidas com efetiva exposição a agentes nocivos químicos, físicos e biológicos seria um tema que à luz do entendimento do Senado de 1993 não poderia ser suprimido, sob pena do retorno da PEC à Câmara dos Deputados para revisão.

Da mesma forma, e mesmo que o tratamento previdenciário a reparações de anistiados e dependentes estivesse regulamentado em apenas quatro dispositivos de um artigo constitucional — ao contrário das aposentadorias especiais supracitadas que foram abordadas em diversos artigos —, era um tema completo dentro do mérito da Reforma Previdenciária de 2019. Portanto, sua supressão também deveria ensejar o retorno da PEC à Câmara.

Todavia, com o entendimento assentado pelo Supremo Tribunal Federal, a retirada desses dispositivos, tanto da aposentadoria especial, quanto do tratamento previdenciário a reparações de anistiados, não desfigura o restante da proposta a ponto de seu sentido jurídico deixar de existir.

A situação da Reforma Previdenciária de 2019 demonstra como foi alargada a possibilidade de supressão, agora também com os parlamentares podendo realizar verdadeiras supressões no mérito principal das Propostas de Emenda à Constituição,

o que desconfigura o procedimento mais rígido de deveria ocorrer no procedimento de alteração constitucional.

5. CONCLUSÃO

5.1. A discrepância entre a tramitação de PEC e a tramitação ordinária

No decorrer deste estudo analisou-se os acontecimentos que justificam o atual entendimento de que pode haver a aprovação de emendas supressivas em uma Proposta de Emenda Constitucional, com a retirada de diversos trechos do texto, e sua consecutiva promulgação, sem a necessidade de revisão. Busca-se a seguir, aferir o impacto desse procedimento de reforma constitucional no processo legislativo brasileiro, bem como sua motivação.

A justificativa para nossa Constituição Federal ser classificada como rígida é em razão da exigência de procedimento especial, solene, dificultoso, exigente de maiorias parlamentares elevadas, para que seja alterada pelo poder constituinte de reforma (MENDES; BRANCO, 2020, p. 62), tal qual foi esmiuçado no início deste trabalho. Comparada à legiferação ordinária, a reforma constitucional possui seus procedimentos diferenciados, como: a necessidade de instalação de comissão especial na Câmara dos Deputados; a aprovação de sua admissibilidade constitucional; votação em dois turnos; e quórum especial de três quintos dos votos em ambas as Casas Legislativas.

Em contraste às regras mais rígidas de procedimento, com essa nova realidade procedimental, a reforma constitucional pode ser promulgada consecutivamente à modificações supressivas. Se comparar apenas o momento de revisão de uma PEC com a tramitação revisional de Projetos de Lei, Projetos de Lei Complementar e Medidas Provisórias, constata-se que essas proposições possuem um procedimento mais rígido para com modificações ao seu texto.

A revisão na confecção de normas infraconstitucionais é regida pelo art. 65 da Constituição Federal, que assim dispõe.

Art. 65. O projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar.
Parágrafo único. Sendo o projeto emendado, voltará à Casa iniciadora.
(BRASIL, 1988)

O dispositivo é axiomático, as emendas — independente se aditivas, modificativas ou supressivas — aprovadas, com exceção das de redação, deverão retornar à Casa iniciadora. Ou seja, se a Reforma Previdenciária de 2019 realizasse alterações infraconstitucionais, se fosse um PL, por exemplo, dever-se-ia retornar à Câmara para a revisão após todos os trechos que lhe foram retirados, apontados no Quadro IV. Antes de ser remetida à sanção, os Deputados Federais deveriam confirmar ou recusar todas as supressões impostas ao texto pelos Senadores, sob pena de a proposta incorrer em inconstitucionalidade formal por desrespeitar o devido processo legislativo constitucional.

Um exemplo de como ocorre com os Projetos de Lei pode ser visualizado na proposta popularmente conhecida como “10 medidas contra a corrupção”, projeto de iniciativa popular e atualmente em tramitação na Câmara dos Deputados sob o número PL 3.855/2019.

A matéria, já aprovada na Câmara, no início de sua tramitação, em 29 de novembro de 2016, foi ao Senado para revisão e retornou com 31 emendas aprovadas naquela casa. Entre as emendas enviadas à Câmara, há modificativas, aditivas e supressivas, ocorre que, mesmo se somente tivessem sido aprovadas emendas supressivas ao projeto, as “10 medidas contra a corrupção” teriam de retornar à Câmara dos Deputados para que fossem deliberadas essas alterações. O referido PL, encontra-se desde julho de 2019 à espera da instalação da Comissão Especial para deliberar sobre as emendas oriundas do Senado Federal.

Esse projeto de lei, se concluído seu processo legislativo no Congresso Nacional e promulgado, teria uma revisão entre as Casas parlamentares mais rigorosa e rígida que a Emenda Constitucional nº 103/2019, que iniciou sua tramitação na Câmara dos Deputados, foi ao Senado Federal, sofreu supressões, e seguiu diretamente à promulgação.

E aqui reside a disparidade criada por essa construção jurisprudencial conjunta do Congresso Nacional e STF. Mesmo que as Propostas de Emenda à Constituição possuam critérios constitucionais e regimentais mais rígidos para serem aprovadas, os Projetos de Lei — bem como os Projetos de Lei Complementar e as Medidas Provisórias — quando sofrem apenas supressões passam por uma tramitação mais completa para se verificar a necessidade da retirada de dispositivos, tornando-se um verdadeiro contrassenso à rigidez constitucional.

Ora, conforme já explicado anteriormente neste estudo e sempre abordado nas obras de Direito Constitucional (CAVALCANTE FILHO, 2020; FERRAZ, 2007; FERREIRA FILHO, 2007; MENDES, 2020; TEMER, 2005; e SILVA, 2017), o Poder Constituinte Originário estabeleceu uma série de requisitos e limitações para a alteração constitucional, culminando em um procedimento rígido, dificultoso e especial de emenda.

Rememorando de maneira sucinta o art. 60 da CF/88, no magistério de Michel Temer (2005), tem-se três limitações condicionadoras da reforma constitucional: a) procedimental; b) material; e c) circunstancial.

O *procedimento* de elaboração da Emenda à Constituição obedece aos seguintes pressupostos: a) a iniciativa é conferida ao Presidente da República ou a um terço de deputados federais, ou a um terço de senadores e, ainda, por proposta de mais de metade das Assembleias Legislativas estaduais (art. 60); b) a proposta é discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois momentos distintos (chamados turnos de votação); discutida e aprovada em um turno, volta a sê-lo em outro turno de discussão e votação (art. 60, § 2º); c) sua aprovação demanda 3/5 dos membros de cada uma das Casas do Congresso Nacional (art. 60, § 2º); d) não há sanção; há promulgação efetivada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (art. 60, § 3º).

[...]

Obedecido o procedimento, há condicionantes relativas ao conteúdo, à *matéria*.

[...]

São explícitas as que impedem a alteração da Federação; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes, os direitos e garantias individuais. Não se permite nem mesmo deliberação sobre proposta de emenda tendente a aboli-las.

[...]

Portanto, a proibição de discutir tais *matérias* é limitação *explícita* à atividade reformadora.

São *implícitas* as vedações atinentes à supressão do próprio artigo que impõe expressamente aquelas proibições. [...]

Também se veda, *implicitamente*, alteração constitucional que permita a perpetuidade de mandatos, dado que a *temporiedade* daqueles é assento do princípio republicano.

Finalmente, é proibição *implícita* aquela atinente ao procedimento de criação da norma constitucional, em nível derivado. Isto porque o constituinte estabeleceu procedimento rígido para a reforma e em grau determinado. Não pode o órgão a quem se atribuiu a competência reformadora modificar o critério de rigidez estabelecido pelo legislador constituinte.

Cuidemos, agora, das vedações *circunstanciais*.

O § 1º do art. 60 impede Emenda Constitucional na vigência de estado de sítio ou estado de defesa e intervenção Federal.

Significa: nas *circunstâncias* do estado de sítio, ou do estado de defesa ou da intervenção federal, impede-se reforma. (TEMER, 2005, p. 35 e 36. grifo do autor)

Nota-se a profusão de regras para a reforma constitucional, mesmo para possibilitar o início de sua tramitação, que evidenciam o caráter rígido dessa forma de

legiferação. Em face do exposto e à luz de uma análise sistemática das regras constitucionais de reforma, essa disparidade criada entre a legiferação ordinária e a reforma constitucional destoa-se de todas as demais e agride os olhos do teorista desta área do direito por gerar um verdadeiro contrassenso no processo legislativo brasileiro.

5.2. O entendimento difuso sobre a possibilidade de supressão em PEC

Essa discrepância no trâmite revisional legislativo entre uma Proposta de Emenda à Constituição e demais proposições que tratam de matéria infraconstitucional, ou seja, a possibilidade de suprimir dispositivos e normas inseridas em Propostas de Emenda à Constituição, sem a necessidade de sua análise pela outra Casa Legislativa, tornou-se possível porque criou-se um entendimento dos três órgãos que poderiam opinar sobre o processo legislativo — o Senado Federal, a Câmara dos Deputados e o Supremo Tribunal Federal —, conforme foi demonstrado no decorrer desse estudo. Todavia, esse entendimento final foi a conjunção de decisões difusas desses órgãos, cada qual com sua interpretação própria; não houve uma unidade republicana sobre um assunto de suma importância, qual seja, o procedimento de alteração constitucional.

Inicialmente há o Senado Federal, que permitiu a retirada de dispositivos e partes de dispositivos que não tenham relação com o tema principal da PEC e, portando, nessa hipótese, essa supressão não alteraria o mérito da proposta. O que por si só já é uma definição abrangente e subjetiva que não confere uma segurança procedimental aos casos em que se pode realizá-la.

Já a Câmara dos Deputados, no entendimento exarado pela resposta à QO 10.130/1998, nem sequer tratou especificamente da celeuma de análise da outra Casa Legislativa, mas sim da possibilidade de promulgação parcial de uma Emenda Constitucional: “se houver supressão dessa expressão, promulgar-se-á a emenda tal como foi aprovada, voltando ao Senado apenas a expressão ‘ou restabelecê-la’” (TEMER, 1998). Na monografia de Santos (2005): “As questões de ordem na Câmara dos Deputados: estabilidade ou instabilidade hermenêutica?”, que tratam sobre diversas respostas a questões de ordem na Câmara dos Deputados, o autor inclusive utiliza como título na explicação da aludida questão de ordem, a expressão: “PEC: promulgação parcial”.

Para Temer (1998), mesmo com a promulgação da Emenda Constitucional derivada da proposta, os dispositivos e trechos retirados seriam enviados ao Senado como emendas supressivas e aquela Casa prosseguiria como melhor entendesse.

Similarmente ao Senado, o STF adotou um entendimento que permitia a supressão de dispositivos se o texto restante mantivesse sentido jurídico. No entanto, definiu-se melhor os casos em que poderia ocorrer ao estabelecer como parâmetro a possibilidade do veto presidencial e a declaração de inconstitucionalidade de norma. Dessa forma, poder-se-ia suprimir dispositivos ou normas que fossem autônomos juridicamente dos demais, não importando a subjetividade do mérito da proposta, como estabelecido pelo Senado.

No julgamento da ADI 2.031, por exemplo, os ministros do Supremo não se opuseram à supressão de uma norma autônoma dentro do § 1º, do art. 75 do ADCT, que permitia ao presidente aumentar a alíquota da CPMF após sua redução, a qual não se pode negar estar incluída no mérito da proposta. Todavia, foram contra a supressão de parte de um dispositivo que possibilitava a emissão de títulos da dívida pública, contida no § 3º, do art. 75 do ADCT, por ser uma condicionante do texto remanescente da PEC. A partir desses dois casos, pode-se inferir que, se os legisladores tivessem suprimido toda a norma contida no § 3º, a Corte a teria enquadrado na regra de supressão do § 1º e considerado constitucional sua retirada.

Como forma de explicar esse posicionamento do STF, pode-se inclusive utilizar os magistérios de Afonso da Silva sobre o veto parcial presidencial, no regramento anterior à Constituição de 1988, por se encaixar adequadamente à decisão.

Nesta emenda [Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926 que reformava partes da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1891] estão previstos os limites do veto parcial. *In verbis*: “o veto só poderá ser parcial quando a parte vetada e a sancionada não forem mutuamente dependentes e conexas, de maneira que, com sua supressão, a parte sancionada continue a ser um ato inteligível e completo, correspondente, em conjunto, à intenção e propósito do Congresso (CASASANTA apud SILVA, 2017. p. 228)

Vale dizer: o veto parcial não pode atingir senão partes autônomas do projeto, de tal modo que, suprimidas, isso não influa no sentido da parte sancionada. Antes da atual Constituição [CF/88] o veto poderia atingir uma só palavra, uma expressão inteira, um dispositivo, vários dispositivos, etc., desde que respeitasse o princípio acima enunciado. (SILVA, 2017. p. 228).

Caso substitua-se o termo “veto” ou “veto parcial” dos trechos transcritos por “a supressão”, tem-se por completo aquilo que foi definido pelo STF no julgamento de 1999. A regra estabelecida nesse excerto é por demais permissiva para com aquilo

que pode ser suprimido. Ao utilizar o exemplo da EC 21/1999 por último estudada, a única norma que não poderia ser suprimida por uma das Casas Legislativas sem a anuência da outra seria a prorrogação da CPMF em si — o caput do art. 75 do ADCT —, quaisquer outras normas acessórias que sejam independentes — os parágrafos do dispositivo — poderiam ser retirados.

O Tribunal ficou preso à discussão do caso micro: se a supressão de norma constante em parte de dispositivo estava subordinada ao restante do dispositivo; e se a norma constante de um parágrafo era normativamente independente dentro do microsomo do artigo, ou se iria subverter seu sentido. Ao focar a discussão apenas nesse quesito, deixou-se de analisar o caso macro: Qual seria o real impacto no procedimento como um todo com aquela decisão? A supressão, sem revisão, de normas constantes em proposta manteria os ditames do art. 60? Haveria um desvirtuamento do processo legislativo com esse novo entendimento?

Perguntas como essas não foram feitas na discussão plenária da ADI pelos magistrados, o único que se aproximou dessa problemática foi o min. Marco Aurélio Mello, conforme o trecho transcrito abaixo.

O que objetiva a Carta da República ao revelar que se considerará aprovada a proposta de emenda que obtiver, em ambas, o consentimento de três quintos dos votos dos respectivos membros? Visa a esse crivo dobrado em cada Casa. O que se quer é que, nos turnos mencionados, tenha-se o exame da mesma matéria e haja, portanto — é mais um aspecto revelador da rigidez da Constituição Federal — a manifestação sobre o mesmo teor, dos componentes das duas Casas. O projeto de lei emendado volta à Casa de origem. Não voltará uma proposta de emenda constitucional? **Não me impressiona este problema de dizer que vamos ficar num pingue-pongue. O que tem a buscar é, juntamente, a homenagem às dificuldades previstas no artigo 60 — e são obstáculos que revelam, repito, essa adjetivação da Carta, a rigidez da Carta, a observância rigorosa, tal como se contém, nos requisitos, nos pressupostos para emendar-se a Carta, previstos neste artigo 60.** (STF, 1999b, p. 471, grifo nosso).

No julgamento, o Ministro foi o único que enfrentou o verdadeiro problema que deveria ser discutido e, efetivamente, não o foi. Na oportunidade de analisar a constitucionalidade de um procedimento que claramente impacta o processo legislativo, o Supremo se apequenou, se curvou às vontades políticas da época — o IMPF era uma importante medida econômica fiscal, apesar de amplamente contestada — e não enfrentou essa “tecnicidade procedimental”, que, ao final, gerou um impacto significativo do procedimento de reforma constitucional.

Ao final, houve um entendimento difuso sobre como proceder na aludida situação e, naturalmente, um deles acabou por prevalecer. Neste caso, foi o exarado pelo STF, conforme visto na análise da Reforma Previdenciária do Governo Bolsonaro, que conferiu uma determinação mais precisa ao problema, bem como mais permissiva, o que concedeu aos parlamentares maior mobilidade em alterações no trâmite de Propostas de Emenda à Constituição, inclusive com malabarismos Legislativos dos mais variados com o objetivo de facilitar a aprovação das matérias de seu interesse³⁶.

Conclui-se assim, que a falta de unidade interpretativa e o não enfrentamento ao verdadeiro problema procedimental legislativo criou essa excrescência — construída com o entendimento da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal — de que o processo de revisão de uma alteração constitucional tornou-se mais flexível que o de legislação ordinária e que, até o momento, nenhum desses órgãos se manifestou sobre o assunto.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de Coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

BACHA E SILVA, Diogo; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. **Jurisdição constitucional da crise ou crise da jurisdição constitucional? Uma defesa da garantia do devido processo legislativo**. Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD). São Leopoldo: Unisinos, 2016.

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **Processo Legislativo como discurso de justificação do direito: uma investigação sobre a circulação social do poder político na teoria discursiva do direito e da democracia**. 2005. Tese de Mestrado (Direito). Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

BISOL, José Paulo. **Discursos da 33ª Sessão do Plenário do Senado Federal, da 7ª Sessão Legislativa Extraordinária, da 49ª Legislatura, em 8 de fevereiro de 1993**. Diário do Senado Federal, Brasília, DF, 9 fev. 1993.

³⁶ Cito a EC 91/2016, que estabeleceu a possibilidade, excepcional e em período determinado, de desfiliação partidária, sem prejuízo do mandato. Uma emenda que não pertence ao corpo permanente constitucional, nem sequer ao ADCT. Proveniente da PEC 113/2015 (SF), a proposta realizava uma ampla reforma eleitoral e, por não haver consenso sobre os seus temas, apenas aprovaram um dos artigos, o qual era uma medida transitória para conferir efetividade ao restante do texto. Por ser um dispositivo autônomo e que guardava sentido jurídico mesmo sozinho, se amoldava ao que foi definido anteriormente e foi promulgado em 18 de fevereiro de 2016.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte**. Aprovado pela Resolução nº 2, de 1987. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/regimento-interno-da-assembly-nacional/resolucao-2-1987. Acesso em: 2 dez. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer da Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 48-A, de 1991a (Sistema Tributário Nacional)**. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/biblioteca/pec/EmendasConstitucionais/EC3/Camara/EC003_cam_14121992_prcom_pec48c.pdf. Acesso em: 25 set. 2020.

_____. _____. **Projeto de Lei 3.855, de 2019a**. Estabelece medidas contra a corrupção e demais crimes contra o patrimônio público e combate o enriquecimento ilícito de agentes públicos. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2080604&fichaAmigavel=nao>. Acesso em: 15 out. 2020.

_____. _____. **Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 2019b**. Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2192459>. Acesso em: 02 jul. 2020.

_____. _____. **Proposta de Emenda à Constituição nº 33, de 1995a**. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=169284>. Acesso em: 20 ago.2020.

_____. _____. **Proposta de Emenda à Constituição nº 48, de 1991b**. Altera dispositivos da Constituição Federal com o objetivo de promover o ajuste fiscal. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=169319>. Acesso em: 24 set.2020.

_____. _____. **Proposta de Emenda à Constituição nº 49, de 1991c**. Autoriza a União Federal a instituir impostos sobre a distribuição de lubrificantes e combustíveis líquidos ou gasosos, alterando o disposto no artigo 153 da Constituição Federal de 1988. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=169321&fichaAmigavel=nao>. Acesso em: 07 dez.2020.

_____. _____. **Proposta de Emenda à Constituição nº 100, de 1992a**. Dispõe sobre a fixação da alíquota do IPTU de acordo com a política urbana, e através de lei complementar, alterando o parágrafo primeiro e o parágrafo quarto do artigo 156 da constituição federal de 1988. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=169408&fichaAmigavel=nao>. Acesso em: 07 dez.2020.

_____. _____. **Proposta de Emenda à Constituição nº 111, de 1992b.** Promovendo o ajuste fiscal, definindo quais impostos serão cobrados pela União Federal, estado e municípios, alterando o artigo 159, artigo 161, da Constituição Federal de 1988 e o artigo 34 das disposições transitórias. Disponível em:
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=169423&fichaAmigavel=nao>. Acesso em: 07 dez.2020.

_____. _____. **Proposta de Emenda à Constituição nº 173, de 1995b.** Modifica o capítulo da administração pública, acrescenta normas as disposições constitucionais gerais e estabelece normas de transição. Disponível em:
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=169506>. Acesso em: 25 ago.2020.

_____. _____. **Proposta de Emenda à Constituição nº 637, de 1999.** Prorroga, alterando a alíquota, a contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira, a que se refere o art. 74 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em:
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=25011>. Acesso em: 28 set.2020.

_____. _____. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados:** aprovado pela Resolução n. 17 de 1989 e alterado até a Resolução n. 12 de 2019. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2020.

BRASIL. Constituição (1969). **Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 nov. 1985. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc26-85.htm. Acesso em: 01 dez. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988,** compilado até a Emenda Constitucional nº 108/2020. Brasília: Senado Federal, 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março de 1993.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 mar. 1993. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc03.htm. Acesso em: 09 set. 2020.

_____. _____. **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998a.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 jun. 1998. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm. Acesso em: 09 set. 2020.

_____. _____. **Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998b.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 dez. 1998. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm. Acesso em: 09 set. 2020.

_____. _____. **Emenda Constitucional nº 21, de 18 de março de 1999.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 mar. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc21.htm. Acesso em: 09 set. 2020.

_____. _____. **Emenda Constitucional nº 37, de 12 de junho de 2002.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 jun. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc37.htm. Acesso em: 15 set. 2020.

_____. _____. **Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 dez. 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm. Acesso em: 15 set. 2020.

_____. _____. **Emenda Constitucional nº 91, de 18 de fevereiro de 2016.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 fev. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc91.htm. Acesso em: 09 dez. 2020.

_____. _____. **Emenda Constitucional nº 103, de 11 de novembro de 2019.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 nov. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 22 set. 2020.

BRASIL. Senado Federal. Comissão de Constituição Justiça e Cidadania. **Notas Taquigráficas, 6ª reunião da Sessão Legislativa Extraordinária, da 50ª Legislatura, em 15 jan. 1998a.**

_____. _____. Comissão de Constituição Justiça e Cidadania. **Parecer da CCJ nº 24, de 1998b.** Diário do Senado Federal, DF, 16 jan. 1998, p. 0709 a 0720. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/13363?sequencia=91>. Acesso em: 10 ago. 2020.

_____. _____. Comissão de Constituição Justiça e Cidadania. **Parecer da CCJ nº 34, de 1993.** Diário do Senado Federal, DF, 19 fev. 1993, p. 1702 a 1705. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/6532?sequencia=6>. Acesso em: 10 ago. 2020.

_____. _____. Comissão de Constituição Justiça e Cidadania. **Parecer da CCJ nº 113, de 2019a.** Diário do Senado Federal, suplemento único, DF, 5 set. 2019. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8003672&ts=1594003274454&disposition=inline>. Acesso em: 10 ago. 2020.

_____. _____. Comissão de Constituição Justiça e Cidadania. **Parecer da CCJ nº 148, de 2019b.** Diário do Senado Federal, DF, 23 out. 2019. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/102303?sequencia=414>. Acesso em: 22 out. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Parecer de Plenário nº 231, de 2019a**. Diário do Senado Federal, DF, 3 out. 2019. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/102102?sequencia=399>. Acesso em: 10 dez. 2020.

_____. _____. **Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 1993a**. Altera dispositivos da Constituição Federal (Sistema Tributário Nacional). Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/17975>. Acesso em: 24 set. 2020.

_____. _____. **Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 2019b**. Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137999>. Acesso em: 02 jul. 2020.

_____. _____. **Proposta de Emenda à Constituição nº 33, de 1996**. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/18494>. Acesso em: 21 ago. 2020.

_____. _____. **Proposta de Emenda à Constituição nº 34, de 1999**. Prorroga, alterando a alíquota, a cobrança da contribuição a que se refere o artigo 74 do ato das disposições constitucionais transitórias. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/18510>. Acesso em: 23 ago. 2020.

_____. _____. **Proposta de Emenda à Constituição nº 41, de 1997**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas, e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/17975>. Acesso em: 29 out. 2020.

_____. _____. Resolução nº 93, de 1970. **Regimento Interno do Senado Federal**. Diário do Senado Federal, suplemento “E”, DF, 22 dez. 2018. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>. Acesso em: 10 ago. 2020.

_____. _____. **Votação em 1º turno da PEC 2/1993**. 9ª Sessão do Plenário do Senado Federal, da 3ª Sessão Legislativa Extraordinária, da 49ª Legislatura, em 18 de fevereiro de 1993b. Diário do Senado Federal, Brasília, DF, 19 fev. 1993. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/6532?sequencia=31>. Acesso em 10 ago. 2020.

_____. _____. **Votação em 2º turno da PEC 2/1993**. 23ª Sessão do Plenário do Senado Federal, da 3ª Sessão Legislativa Extraordinária, da 49ª Legislatura, em 10 de março de 1993c. Diário do Senado Federal, Brasília, DF, 11

mar. 1993. <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/102262?sequencia=1>. Acesso em 25 out. 2020.

_____. _____. **Votação em 2º turno da PEC 6/2019**. 203ª Sessão Deliberativa Extraordinária do Plenário do Senado Federal, da 1ª Sessão Legislativa Extraordinária, da 56ª Legislatura, em 23 de outubro de 2019c. Diário do Senado Federal, Brasília, DF, 24 out. 2019. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/6543?sequencia=10>. Acesso em 10 ago. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 3**. [...] Relator: Min. Nelson Jobim, 01 de dezembro de 1999a. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=882>. Acesso em 24 set. 2020.

_____. _____. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 939-7**. [...] Relator: Min. Sydney Sanches, 15 de dezembro de 1993. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266590>. Acesso em: 20 set. 2020.

_____. _____. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.031-5**. [...] Relatora: Min. Ellen Gracie, 03 de outubro de 2002a. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=375306>. Acesso em: 20 set. 2020.

_____. _____. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.666-6**. [...] Relatora: Min. Ellen Gracie, 03 de setembro de 2002b. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266881>. Acesso em: 23 set. 2020.

_____. _____. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.367-1**. [...] Relator: Min. Cezar Peluso, 13 de abril de 2005. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363371>. Acesso em: 23 set. 2020.

_____. _____. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.348**. [...] Relatora: Min. Cármen Lúcia, 11 de novembro de 2019. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751490343>. Acesso em: 14 out. 2020.

_____. _____. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.031-5**. [...] Relator: Min. Octavio Gallotti, 29 de setembro de 1999b. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347396>. Acesso em: 20 set. 2020.

_____. _____. **Petição inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.031-5**. [...] Relator: Min. Octavio Gallotti, 14 de julho de 1999c. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=1769086>. Acesso em: 9 dez. 2020.

CARDOSO, Edson Castelo Branco de Oliveira. **Controle de constitucionalidade em propostas de Emenda à Constituição no Estado Democrático de Direito**. Brasília: Instituto Legislativo Brasileiro, 2014. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/509271>. Acesso em: 20 set. 2020.

CARVALHO NETTO, Menelick de. **A sanção no procedimento legislativo**. Belo Horizonte: Del Rey, 1992.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Processo Legislativo Constitucional**. Salvador: JusPodvim, 2020.

FERRAZ, Sérgio Valladão. **Curso de Direito Legislativo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. São Paulo: Saraiva, 2012.

GUIMARÃES, Ulysses. **Discurso de Promulgação da Constituição Federal de 1988**. Brasília, 5 de outubro de 1988. Publicado no Diário da Assembleia Nacional Constituinte, 5 out. 1988, p. 14380 a 14382. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/25-anos-da-constituicao-de-1988/constituente-1987-1988/pdf/Ulysses%20Guimaraes%20-%20DISCURSO%20%20REVISADO.pdf>. Acesso em: 8 dez. 2020.

GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; CINTRA, Antônio Carlos de Araújo. **Teoria Geral do Processo**. São Paulo: Malheiros, 2007.

KALYVAS, Andreas. **Popular Sovereignty, Democracy, and the Constituent Power**. Constellations, Volume 12, Nº 2. Oxford: Blackwell Publishing Ltd. 2005.

LUCENA, Humberto. **Discursos da 9ª Sessão do Plenário do Senado Federal**, da 3ª Sessão Legislativa Ordinária, da 49ª Legislatura, em 18 de fevereiro de 1993. Diário do Senado Federal, Brasília, DF, 19 fev. 1993a. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/6532?sequencia=31>. Acesso em: 10 ago. 2020.

LUCENA, Humberto. **Discurso da 36ª Sessão do Plenário do Senado Federal**, da 7ª Sessão Legislativa Extraordinária, da 49ª Legislatura, em 9 de fevereiro de 1993. Diário do Senado Federal, Brasília, DF, 10 fev. 1993b. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/6525?sequencia=21>. Acesso em: 10 ago. 2020.

MAGALHÃES, Antônio Carlos. **Discurso da 15ª Sessão do Plenário do Senado Federal**, da 6ª Sessão Legislativa Extraordinária, da 50ª Legislatura, em 27 de janeiro de 1998. Diário do Senado Federal, Brasília, DF, 28 jan. 1998. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/13372?sequencia=7>. Acesso em: 17 set. 2020.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2020.

OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. **Devido processo legislativo: Uma justificação do controle jurisdicional de constitucionalidade das leis e do processo legislativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

PAIM, Paulo. **Emenda nº 583-Plen à PEC 6/2019**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8023036&disposition=inline>. Acesso em: 10 out. 2020.

SÁ, Arnaldo Faria de. **Discurso de formulação da Questão de Ordem 10.130, de 1998**. 16ª Sessão do Plenário da Câmara dos Deputados, da 6ª Sessão Legislativa Extraordinária, da 50ª Legislatura, em 27 de janeiro de 1998. Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 28 jan. 1998. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD28JAN1998.pdf#page=>. Acesso em 20 set. 2020.

SANTOS, Lourimar Rabelo dos. **Questões de Ordem na Câmara dos Deputados: estabilidade ou instabilidade hermenêutica?**. 2005. Monografia de Pós-Graduação (Especialização em Gestão Legislativa) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **Considerações Preliminares sobre o que é o Terceiro Estado?**. 1789. Disponível em: <https://www.passeidireto.com/arquivo/17960595/o-que-e-o-terceiro-estado-sieyes-pdf>. Acesso em: 01 dez. 2020.

SILVA, José Afonso da Silva. **Processo Constitucional de Formação das Leis**. São Paulo: Malheiros, 2006.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. **Resposta à Questão de Ordem 10.130, de 1998**. Questiona a decisão do Senado relativa à desnecessidade do retorno à Câmara da PEC 173, de 1995 (Reforma Administrativa), alterada naquela Casa mediante supressão de dispositivos, em flagrante desrespeito às normas regimentais. 21ª Sessão do Plenário da Câmara dos Deputados, da 6ª Sessão Legislativa Extraordinária, da 50ª Legislatura, em 3 de fevereiro de 1998. Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 04 fev. 1998. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD04FEV1998.pdf#page=>. Acesso em 20. set. 2020.

_____. **Resposta às Questões de Ordem 10.403 e 10.314, de 1997**. Indaga sobre qual será o procedimento regimental para tramitação do Substitutivo do Senado à PEC 33, de 1995 (Reforma da Previdência Social), na Câmara. 187ª Sessão do Plenário da Câmara dos Deputados, da 3ª Sessão Legislativa Ordinária, da 50ª Legislatura, em 21 de outubro de 1997. Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 22 out. 1997, p. 33497 a 33500. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD22OUT1997.pdf#page=>. Acesso em: 15 set. 2020.

APÊNDICE A – Tramitação das Reformas Constitucionais do Governo FHC

Reforma Administrativa CD – PEC 173/1995 SF – PEC 41/1997		Reforma Previdenciária CD – PEC 33/1995 SF – PEC 33/1996	
ACONTECIMENTO	ANO E DATA		ACONTECIMENTO
1995			
	28 / 03	_____	Apresentação à Câmara dos Deputados
Apresentação à Câmara dos Deputados	_____	23 / 08	
1996			
	21 / 03	_____	Aprovada em 1º turno
	17 / 07	_____	Aprovada em 2º turno
	18 / 07	_____	Recebida pelo Senado
1997			
Aprovada em 1º turno	_____	09 / 04	
		17 / 07	_____
		23 / 09	_____
		08 / 10	_____
		22 / 10	_____
Aprovada em 2º turno	_____	19 / 11	
Recebida pelo Senado	_____	01 / 12	
1998			
Parecer aprovado na CCJ com prejudicialidade	_____	15 / 01	
Aprovação da prejudicialidade no Plenário do Senado	_____	27 / 01	_____
Aprovada em 1º turno	_____	10 / 02	
		11 / 02	_____
Aprovada em 2º turno	_____	11 / 03	
		03 / 06	_____
			Formulação da Questão de Ordem 10.130/1998
			Aprovada em 1º turno
			Aprovada em 2º turno

Promulgada Emenda Constitucional 19/1998	—	04 / 06	
		15 / 12	—
			Promulgada Emenda Constitucional 20/1998