

A DINÂMICA DO PROCESSO LEGISLATIVO: ESTUDO SOBRE A ELABORAÇÃO DAS EMENDAS À CONSTITUIÇÃO DE 1988

THE DYNAMICS OF THE LEGISLATIVE PROCESS: STUDY ON THE PREPARATION OF AMENDMENTS TO THE 1988 CONSTITUTION

*Sérgio Antônio Ferreira Victor*¹
Centro Universitário de Brasília

*Fábio Liberal Ferreira de Santana*²
Câmara dos Deputados

Resumo:

Este estudo pretende analisar a dinâmica do processo de elaboração das Emendas à Constituição, entendida como a capacidade de surgimento de soluções não previstas nas regras constitucionais e regimentais, em seu estrito cumprimento. A análise da aplicação repetida dessas soluções possibilita detectar tendências e considerá-las verdadeiras normas não escritas no processo. Neste estudo, analisou-se o entendimento, que se consolidou pela prática parlamentar e pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, de que um trecho de uma proposta de emenda à Constituição aprovado por uma das Casas do Congresso Nacional e suprimido, por meio de destaque, pela outra, não impede a promulgação do texto remanescente, se este é aprovado pelas duas Casas e tem sentido independente do trecho suprimido. O estudo da dinâmica do processo apresenta a evolução desse entendimento, desde o momento em que o texto destacado era rejeitado e arquivado, até os entendimentos recentes, em que se permitiu mantê-lo tramitando.

Palavras-chave:

Processo Legislativo. Emendas à Constituição.

Abstract: This paper aims to understand the dynamic of the legislative process in the drafting of amendments to the Constitution, specifically the capacity to provide solutions that are not provided for in the Constitution. The analyses of the repeated application of these solutions makes it possible to detect trends and consider them to be unwritten norms. In this paper, it was analysed the understanding that an excerpt from a proposed amendment to the Constitutional approved by one of the houses of Congress and suppressed by the other one does not prevent the promulgation of the remaining drafting, if it is approved by both houses and has meaning independent of the delayed section.

Keywords:

Legislative process. Amendments to the Constitution.

¹ Pós-doutor em Teoria do Direito pela Goethe Universität em Frankfurt Am Main. Doutor em Direito do Estado (USP). Mestre em Direito e Políticas Públicas (UniCeub). Pós-graduado em Direito Público pelo Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP. Graduado em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (UniCeub - 2003). Professor do curso de Mestrado em Direito da Uninove. Professor dos cursos de graduação e de pós-graduação do Centro Universitário de Brasília - UniCeub e do Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP, membro do Conselho Editorial do Observatório da Jurisdição Constitucional e da Revista de Informação Legislativa. Advogado.

² Bacharel em Letras pela Universidade de Brasília, Especialista em Direito Legislativo pela Unilegis/UFMS (2004) e Mestre em Poder Legislativo pelo Cefor/CD. Técnico Legislativo do Senado Federal com exercício na Secretaria-Geral da Mesa.

INTRODUÇÃO

O presente estudo tem por objetivo analisar, sob o ponto de vista da Constituição e dos Regimentos das Casas do Congresso Nacional, o processo de elaboração das modificações perpetradas ao texto constitucional no cotidiano da atividade legislativa.

A Constituição de 1988 foi alterada por 42 Emendas Constitucionais e seis Emendas Constitucionais de Revisão. O itinerário percorrido pelas propostas que originaram essas emendas nem sempre foi pacífico e desenredado, rendendo copiosos debates e questionamentos da parte dos parlamentares, responsáveis por sua produção, assim como dos mais vários setores da sociedade, com a apelação, em algumas oportunidades, ao Supremo Tribunal Federal (STF), com vistas ao controle preventivo de constitucionalidade das normas em elaboração.

As regras que orientam a feitura das alterações ao texto constitucional estão compreendidas na própria Constituição e nos Regimentos Internos das Casas do Congresso Nacional. Essas normas, entretanto, nem sempre compreendem as interpretações necessárias para resolver os eventuais impasses com os quais se depara o modificador da Carta.

A aprovação de uma emenda à Constituição, tendo em vista o complexo e coeso arcabouço de defesa e proteção da Lei Máxima, requer uma confluência de vontades e interesses nem sempre fácil de ser granjeada. Para atingir a rematação do processo, não raro é necessário buscar nas disposições regimentais soluções criativas que atendam demandas e reflitam o cumprimento de acordos necessários para que se atinja apoio suficiente para consubstanciar a alteração constitucional.

O itinerário percorrido por uma proposição no Poder Legislativo até que se aperfeiçoe a norma é minucioso e compassado. O sistema bicameral exige a apreciação da matéria por ambas as Casas legislativas, que têm a competência para propor as mudanças que considerar pertinentes, submetendo as alterações sugeridas ao crivo da outra Câmara. Esse vagar, inerente ao processo, diverge, por vezes, necessidades de celeridade porque reclamam determinadas mudanças. É comum, então, o ajustamento dos procedimentos de elaboração a acordos que garantam a presteza do trâmite, sem riscos de laceração dos preceitos constitucionais e regimentais que o norteiam.

O presente estudo acompanhará a conformação e consolidação de entendimentos surgidos em circunstâncias para as quais foi necessário recorrer a soluções regimentais infrequentes – e até inovadoras –, configurando, elas mesmas, verdadeiras normas não escritas de procedimentos, referendados por um costume *secundum constitutionem* e respaldados por julgados precedentes judiciais (CANOTILHO, 1991).

Para tanto, o foco do estudo estará centrado no sistema bicameral brasileiro de apreciação das propostas de emenda à Constituição, que impõe seja o texto examinado por ambas as Casas do Congresso Nacional.

Uma vez que boa parte das propostas de emenda à Constituição é de iniciativa do Poder Executivo, tendo a tramitação iniciada, por tradição, na Câmara dos Deputados³, coube ao Senado Federal resolver diversos impasses, decorrentes, por um lado, da necessidade de celeridade que propugnava a não alteração do texto, evitando seu regresso à Câmara, e, por outro, da intenção de seus membros em fazer valer suas prerrogativas de coautores da pretensa emenda constitucional.

Por conta disso, à custa de questionamentos e exercícios de criatividade na interpretação e aplicação regimental, estabilizou-se, no Senado Federal, o entendimento de que, no caso de rejeição de dispositivos destacados da proposta original por uma das Casas, estarão esses dispositivos definitivamente suprimidos do texto da proposta de emenda, sem a necessidade de apreciação da recusa pela outra Câmara.

Depois de aplicado em mais de uma oportunidade, o destaque, com conseqüente supressão de texto, foi questionado judicialmente. O Supremo Tribunal Federal restringiu o referido entendimento, esclarecendo que somente poderiam ser suprimidas, sem o aval da outra Câmara, as disposições excluídas que tivessem autonomia com relação ao texto remanescente. Se houvesse relação de dependência, a exclusão teria que, forçosamente, ser submetida à outra Casa legislativa.

Em decorrência dessa posição, surgiu a tendência de separar os dispositivos da proposição original, ao invés de rejeitá-los definitivamente, para que prossigam em tramitação, procedendo ao que ficou conhecido como “fatiamento”.

Nas páginas que se seguem, objetiva-se esclarecer e documentar o surgimento e a evolução desses entendimentos, sua fundamentação legal e as circunstâncias em que se desenvolveram.

2 NORMAS REGULADORAS DA REFORMA CONSTITUCIONAL

2.1 Preceitos para a reforma constitucional

Uma Constituição é concebida com a intenção de ter duração indefinida. Não se espera, no entanto, que seu texto não seja passível de mudanças, visto que a sociedade mesma cuja

³ Diferentemente dos projetos de lei, que deverão, por força constitucional, iniciar na Câmara dos Deputados, se de iniciativa do presidente da República, a Carta não estabelece Casa iniciadora para as propostas de emenda à Constituição elaboradas pelo Executivo.

organização político-jurídica está por ela regulada é dinâmica e sofre permanente mutação. Com essa consciência, o próprio texto constitucional costuma estabelecer regras para sua alteração, definindo os limites, os sujeitos e os procedimentos que garantirão a legitimidade das eventuais mudanças, cujo tratamento, por isso mesmo, não deve ser de caráter ordinário.

O constituinte, ao instituir o poder de alterar a Constituição dentro dos padrões por ela determinados, opera a criação de um poder constituinte específico, chamado a atuar dentro dos esquemas políticos normais, quando necessária a alteração do texto da Carta de forma a modernizá-la ou adequá-la a novas circunstâncias. Canotilho (1991, p. 99-100), ao analisá-lo, ressalta que esse “poder de revisão só em sentido impróprio se poderá considerar constituinte; será, quando muito, ‘uma paródia do poder constituinte verdadeiro’”. Não obstante o aspecto doutrinário, o resultado de seu exercício, quando levado a termo, é um texto tão constitucional quanto aquele elaborado pelo poder constituinte originário, visto que será integrado à Constituição com o mesmo estatuto jurídico do texto primeiro.

A primariedade da Constituição como norma sobre a produção normativa, conforme Canotilho (1991, p. 817-818), se dá sob “um duplo ponto de vista: sob o ponto de vista genético-funcional, porque regula os processos através dos quais as normas do sistema jurídico podem ser criadas e modificadas; sob um ponto de vista hierárquico, porque a Constituição se situa no topo da pirâmide normativa”. Ao prever sua própria revisão, mantém-se o ponto de vista genético-funcional, embora se confunda o ponto de vista hierárquico, uma vez que a norma criada integrará o *corpus* constitucional.

Além do estabelecimento de um poder de revisão, a Constituição disciplina ainda os procedimentos que nortearão a elaboração do texto modificador. Uma Carta que almeja a maior estabilidade e perenidade possível estatui condições e métodos de alteração tais que certifiquem que se procederá não mais que às mudanças necessárias e bastantes, assegurando a legitimidade e efetividade a seu processo. Ademais, as regras são estabelecidas de forma diversa daquelas que orientam a elaboração da matéria infraconstitucional. Desse estabelecimento redonda o grau de rigidez de um texto constitucional.

Aspectos como as limitações específicas para a tramitação das propostas – temporais, circunstanciais, materiais –, bem como as exigências procedimentais – relativas à iniciativa, forma de apreciação, *quorum* qualificado para aprovação – são instituídos pela Constituição e especificados pelos Regimentos Internos das duas Casas do Congresso Nacional.

2.2 Breves ponderações sobre a revisão constitucional de 1993

A Constituição da República prevê dois mecanismos para alteração de seu texto: a emenda à Constituição, prevista no inciso I do artigo 59 e regulada no artigo 60, e a revisão constitucional, prevista no artigo 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que, assim, estabelece: “A revisão constitucional será realizada após cinco anos, contados da promulgação da Constituição, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral”.

Cercada de intensos debates jurídicos sobre sua viabilidade, oportunidade e abrangência, a revisão constitucional teve suas atividades iniciadas após o quinto ano de vigência da Constituição, a 7 de outubro de 1993. As características mais notáveis do processo de elaboração de alterações do texto constitucional diziam respeito à simplificação em sua tramitação – em sessão unicameral, diferentemente do procedimento ordinário que, como se verá, se dá separadamente nas duas Câmaras do Parlamento – e à redução do *quorum* exigido para aprovação – que cai de três quintos para a maioria absoluta dos membros das Casas.

Malgrado essas facilidades proporcionadas pelo sistema de apreciação das propostas, os trabalhos da revisão constitucional ensejaram a promulgação, em 1º de março e 7 de junho de 1994, de apenas seis Emendas Constitucionais de Revisão. Encerrados seus trabalhos, esgotou-se a vigência da disposição transitória que os convocou. A partir de então, restaram como única possibilidade prevista para alterações na Carta as emendas à Constituição.

2.3 Normas reguladoras da elaboração de emendas à Constituição

O artigo 59 da Constituição abre a seção referente ao processo legislativo, constante do capítulo que regula o Poder Legislativo. Nele estão arroladas as matérias cuja elaboração será objeto do processo legislativo, quais sejam: (i) emendas à Constituição; (ii) leis complementares; (iii) leis ordinárias; (iv) leis delegadas; (v) medidas provisórias; (vi) decretos legislativos; (vii) resoluções.

A inclusão da emenda à Constituição como objeto do processo legislativo surgiu pela primeira vez em nossa história constitucional no texto de 1967, cujo artigo 46 tinha redação e estrutura semelhantes à do atual artigo 59. Na Constituição de 1946, o capítulo referente ao Poder Legislativo somente regulava a elaboração das leis. A possibilidade de alteração da Carta estava prevista à parte, no título final, “Das Disposições Gerais”, cujo artigo 217 estabelecia

que “a Constituição poderá ser emendada” e relacionava as regras para o emendamento. Tampouco os textos anteriores deram tratamento conjunto à elaboração da Lei Fundamental e das demais normas infraconstitucionais.

A Constituição vigente põe lado a lado, pois, tanto a elaboração legislativa ordinária, de que está incumbido o membro legislativo, quanto o exercício do poder constituinte dito derivado, instituído precisamente para proceder às alterações em seu texto (HORTA, 1995, p. 540). Ver-se-ão, mais adiante, algumas conseqüências dessa unificação de processo legislativo ordinário e “processo legislativo” constituinte.

As normas constitucionais específicas para a apreciação das emendas no Congresso Nacional constam do § 2º do artigo 60, que dispõe que “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”.

O dispositivo estabelece o *quorum* de votação, bem como a quantidade de turnos de deliberação – por turno entende-se a etapa da deliberação que abrange a discussão da matéria em Plenário e sua votação. Ambas as exigências se diferenciam das requeridas para as demais proposições, na expectativa de garantir que o texto constitucional somente será alterado se tiver sido objeto de amplos debates e se obtiver a anuência de parcela significativa dos representantes da população. Fica também definida a necessidade de apreciação bicameral da proposta.

2.4 Normas reguladoras da elaboração de leis

Para efeito de comparação, observe-se que as regras para apreciação de projetos de lei ordinária estabelecem um único turno de discussão e votação e *quorum* de maioria simples, ou seja, a maioria dos votos dos presentes, se estiver presente à votação a maioria dos membros da Casa. Essas regras são as constantes dos artigos 65 – que estabelece o turno único – e 47 – que determina o *quorum* genérico da maioria simples.

O cotejo dos termos do artigo 65 com os do § 2º do artigo 60 é fundamental, ainda, para a compreensão dos entendimentos que se deseja analisar. De fato, além do *quorum* e da quantidade de turnos exigidos para a aprovação, está contida nesses dispositivos a regra que diz respeito ao processo bicameral de elaboração das normas.

A elaboração de normas em processo bicameral é uma técnica constante no nosso ordenamento, distinguindo-se, historicamente, pela variedade em suas manifestações, tendo percorrido

trajetória que, nascendo sob o signo da complexidade, alcançou mais tarde considerável simplificação no processo decisório, como evidenciam duas medidas simplificadoras de largo alcance: a redução dos movimentos alternados da revisão legislativa e a introdução da atividade legislativa nas sessões conjuntas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (HORTA, 1995, p. 532).

Assim, a tomar-se, por comparação, o início do período republicano, a Constituição de 1891, em seus artigos 37 e 39, estabelecia uma revisão complexa, impondo que, no caso de a Casa revisora aprovar emendas, a matéria retornasse à Casa iniciadora para apreciar as alterações, com *quorum* qualificado. Se estas fossem aprovadas, ouvia-se novamente a Casa revisora, que ainda poderia rejeitá-las pela mesma maioria

O texto constitucional de 1946 já trazia as simplificações presentes até a atualidade, sendo ainda mais preciso que o atual:

Art. 68. O projeto de lei adotado numa das Câmaras será revisto pela outra, que, aprovando-o, o enviará à sanção ou à promulgação.

Parágrafo único. A revisão será discutida e votada num só turno.

Art. 69. Se o projeto de uma Câmara for emendado na outra, volverá à primeira para que se pronuncie acerca da modificação, aprovando-a ou não.

Parágrafo único. Nos termos da votação final, será o projeto enviado à sanção.

Depreende-se que, no caso de emendamento pela Câmara revisora, a primeira Câmara é a responsável pela “votação final” a que se refere o parágrafo único do artigo 69, cabendo a esta estabelecer por definitivo o texto a ser encaminhado à sanção. A Casa iniciadora tem, assim, os poderes privilegiados de decidir se aceita ou não as sugestões de alteração porventura formuladas pela Casa revisora. Esta, por sua vez, vê-se em posição secundária, porquanto suas emendas serão objeto de apreciação irrecorrível pela outra Câmara.

É de se esperar que, nesse contexto de desigualdade de poderes, surjam, eventualmente, embates entre as Casas. Vale lembrar que a Constituição atual simplificou o texto de 1946, deixando-o menos claro, embora o entendimento continue sendo o de que a Casa iniciadora dá a palavra final sobre as emendas apresentadas pela revisora.

2.5 Especificidade da elaboração de emendas à Constituição

Como se viu, a Constituição de 1988 dá tratamento de processo legislativo tanto à elaboração de emendas à Constituição quanto à de leis. Os procedimentos, no entanto, são diversos. Enquanto para estas há a mencionada regra que sobrepõe a Casa iniciadora à revisora, para aquelas não há referência sequer a essa diferença entre as Câmaras. O § 2º do artigo 60 determina que a proposta de emenda à Constituição “será discutida e votada em cada Casa do

Congresso Nacional”, configurando, assim, o processo bicameral de elaboração do texto. Acrescenta, ainda, que a proposta será considerada “aprovada se obtiver, em ambos [os turnos], três quintos dos votos dos (...) membros [de cada Casa]”.

Diferentemente dos projetos de lei, portanto, o texto de uma proposta de emenda à Constituição só poderá se converter efetivamente em Emenda Constitucional se obtiver aprovação em dois turnos, nas duas Casas do Congresso Nacional. Tautologicamente, se não houver aprovação de alguma das Câmaras, em algum dos turnos, o texto não poderá converter-se em uma Emenda Constitucional. De fato, essa é a interpretação exhaustivamente reiterada, a exemplo do que expôs o Ministro do Supremo Tribunal Federal Sepúlveda Pertence, quando do julgamento liminar da ação direta de inconstitucionalidade n. 2031/DF contra a Emenda Constitucional n° 21, de 1999:

(...) 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 aprovar uma e rejeitar a outra, sugerida pelo texto do Senado.

A concepção de que não há hierarquia entre as Casas é a origem e a razão das discussões e conseqüentes interpretações que estão por ser analisadas. Sua primeira manifestação se deu quando da elaboração da Emenda Constitucional n° 3, de 17 de março de 1993, antes ainda dos trabalhos revisionais daquele mesmo ano.

3 O DESTAQUE PARA VOTAÇÃO EM SEPARADO

3.1 A Emenda Constitucional n° 3, de 1993 – A correlação de matérias

A Proposta de Emenda à Constituição n° 2, de 1993 (n° 48, de 1991, na Câmara dos Deputados), dizia respeito a alterações no sistema tributário com vistas a proceder a um ajuste fiscal, cujo ponto de grande discussão à época foi a criação do imposto sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira (IPMF). Seriam criados, ainda, os institutos processuais da ação declaratória de constitucionalidade e a ação direta de interpretação do Direito Federal.

Aprovada em dois turnos na Câmara dos Deputados, a tramitação da proposta foi objeto de questão de ordem suscitada pelo senador José Paulo Bisol⁴, que solicitou da Presidência a divisão da proposição, em virtude de não haver correlação entre as matérias, fundamentando-se no artigo 371 do Regimento Interno, que veda “a apresentação de proposta que objetive alterar dispositivos sem correlação direta entre si”.

A Presidência indeferiu a questão de ordem, alegando que a apresentação da matéria havia ocorrido na Câmara dos Deputados, não cabendo ao Senado Federal dispor sobre o assunto. Dentre os argumentos mencionados pelo senador Bisol estava o fato de que a Câmara dos Deputados já procedera à divisão de outra proposta que tratava de dispositivos não correlatos.

De fato, em 1991, o presidente da República enviara à apreciação do Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição n° 51, de 1991, que se tornou conhecida, por sua abrangência, como “Emendão”. A proposta foi encaminhada à Comissão de Constituição, Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados, que decidiu, com base no inciso III do artigo 57 do Regimento Interno daquela Casa, “promover [seu] desmembramento (...) em cinco distintas propostas de emendas constitucionais” Açambarcadas para análise no processo da revisão constitucional, essas propostas foram dadas por prejudicadas, afora as que foram retiradas pelo autor.

Submetido a votação, o recurso do senador José Paulo Bisol foi vencido, prevalecendo a decisão da Presidência. Esse caso é o primeiro a sugerir que o entendimento da possibilidade de desmembramento de proposta de emenda à Constituição poderia ser retomado no futuro.

3.2 A Emenda Constitucional n° 3, de 1993 – Supressão de dispositivos destacados

Outra questão relevante com respeito à tramitação dessa proposta de emenda à Constituição diz respeito a sua deliberação em segundo turno. Na ocasião, foram aprovados cinco requerimentos de destaque para votação de dispositivos ou expressões em separado, nos termos do inciso II⁵ do artigo 312 do Regimento Interno, que estabelece que: “O destaque de partes de qualquer proposição, bem como de emenda do grupo a que pertencer, pode ser

⁴ Cf. *Diário do Congresso Nacional – Seção II*. 9 de fevereiro de 1993, p. 1119-1124; 10 de fevereiro de 1993, p. 1149-1153; 11 de fevereiro de 1993, p. 1236-1246.

⁵ À época, o dispositivo mencionado era a alínea “b” do artigo 312. Em virtude de adequações às Leis Complementares n° 95, de 1998, e 107, de 2001, as edições mais recentes do Regimento Interno do Senado Federal alteraram a classificação desse dispositivo para inciso II, que utilizaremos.

concedido, mediante deliberação do Plenário, a requerimento de qualquer Senador, para: II – votação em separado”.

O destaque para votação em separado é expediente que antecede a votação de uma proposição. A aprovação do requerimento que o solicita implica a divisão do texto, separando-se a parte destacada – que pode ser uma expressão, um dispositivo ou grupo de dispositivos – para apreciação imediatamente posterior à da matéria principal, que, conseqüentemente, é votada sem que dela constem os trechos destacados. São necessárias, então, tantas votações quantos forem os requerimentos aprovados, além da votação preliminar da matéria principal, com a ressalva dos destaques.

Foi então votada e aprovada a proposta, sem as cinco partes destacadas em decorrência da aprovação dos requerimentos mencionados. Quatro escrutínios garantiram os três quintos de votos necessários – 49 senadores – para fazer as matérias respectivas retornarem ao texto da proposição. Em uma das votações, no entanto, o painel acusou 45 votos “sim”, 25 votos “não”, e nenhuma abstenção. Não tendo atingido o *quorum* vindicado para aprovação, os dispositivos destacados – que diziam respeito à criação da ação direta de interpretação do Direito Federal – foram dados como rejeitados e suprimidos definitivamente do texto da proposta.

O texto remanescente, por sua vez, restava aprovado regularmente pelo *quorum* qualificado, em dois turnos, pelas duas Casas. Perfazia, portanto, as exigências constitucionais. A Presidência convocou, então, sessão solene conjunta do Congresso Nacional destinada à promulgação do texto aprovado.

Vale lembrar que a promulgação de Emenda Constitucional, de acordo com o § 3º do artigo 60 da Constituição, é prerrogativa das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Na oportunidade, não se registraram contestações à eliminação de dispositivos aprovados em dois turnos pela Câmara e em um turno pelo Senado, que os rejeitara em segundo turno.

3.3 A reforma da previdência – A Emenda Constitucional nº 20, de 1998

Situação semelhante ocorreu quando da tramitação da Proposta de Emenda à Constituição nº 33, de 1996 (nº 33, de 1995, na Câmara dos Deputados), que deu origem à Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, a reforma da previdência promovida pelo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Alvo de profusos e acirrados debates, pela primeira vez uma proposta de emenda à Constituição de 1988 seria apreciada duas vezes pela mesma Casa, uma vez que o Senado Federal, após a análise da matéria pela Câmara dos

Deputados, promovera diversas modificações em seu texto, consignando-as na espécie de emenda global denominada substitutivo.

Uma vez aprovado em primeiro turno no Senado, o substitutivo ainda precisaria ser aprovado sem alterações, em segundo turno, pelos senadores. Para que a proposta fosse aprovada em definitivo pela Câmara, os deputados teriam, então, que manter o substitutivo do Senado em dois turnos.

No exame em segundo turno no Senado, no entanto, a apresentação, entre outros, do Requerimento n° 835, de 1997, do senador Antonio Carlos Magalhães, suscitou amplo debate (BRASIL, 1997, p. 21313-21397). Solicitava o requerimento o destaque, para votação em separado, da expressão “no que couber”, constante do inciso VI do artigo 93, na forma dada pelo artigo 1° do texto aprovado em primeiro turno, cuja redação era: “a aposentadoria dos magistrados e a pensão de seus dependentes observarão o disposto no art. 40, no que couber.”

A retirada da expressão excluiria a possibilidade de tratar-se com diferenciação a aposentadoria dos magistrados e a pensão de seus dependentes – e, por remissão do § 4° do artigo 129, dos membros do Ministério Público –, com relação à dos demais servidores. Também se destacava, por correlação, a mesma expressão, constante do § 2° do artigo 8° da proposta, relativo à aposentadoria dos membros do Tribunal de Contas.

À leitura do requerimento, seguiu-se a suscitação, pelo Senador Ronaldo Cunha Lima, de questão de ordem contra sua admissibilidade, lavrada nos seguintes termos:

Se a Constituição estabelece a exigência de dois turnos e a aprovação, em dois turnos, da matéria para a sua validade, resta evidente que a discussão em segundo turno, modificando o que foi votado no primeiro, invalida o dispositivo constitucional, porque diz “aprovação em dois turnos”. Estamos modificando, no segundo, o que foi aprovado no primeiro. (BRASIL, 1997, p. 21343)

Em sua contestação, o senador Antonio Carlos Magalhães fez longa exposição de argumentos que merece nossa mais detida atenção, uma vez que servem de sustentação para o entendimento que se vai firmando sobre o tema. O arrazoado do senador fundamentou-se em dois pilares: a distinção entre destaque e emenda e a enumeração de precedentes históricos.

3.4 A distinção entre destaque e emenda

Para esclarecer a individuação entre destaque e emenda, o senador Antonio Carlos Magalhães (BRASIL, 1997) expõe sua diferença tanto sob o aspecto da hierarquia das normas

jurídicas quanto de sua natureza. Com relação à primeira, lembra serem as emendas instrumentos originários do texto constitucional, enquanto os destaques são mecanismos regimentais. Quanto à natureza, distingue-se a emenda por constituir-se em uma proposição, consoante o inciso VI do artigo 211 do Regimento Interno, enquanto o destaque “é um simples instrumento processual acessório de uma proposição, inclusive de uma emenda” (BRASIL, 1997, p. 21346).

Outras disjunções aludidas dizem respeito à posição desses mecanismos no trâmite processual. A emenda é instrumento associado à fase instrutória, devendo ser apresentada no início de cada etapa de tramitação e apreciada por comissão antes de sua submissão ao Plenário, enquanto o destaque é ferramenta vinculada à fase de votação, antes da qual deverá ser requerido.

Tecidas essas considerações, constata o senador que “evidencia-se, assim, seu caráter [do destaque] de recurso derradeiro, extremo, à disposição do parlamentar para tentar modificar uma proposição que está prestes a ser votada” (BRASIL, 1997, p. 21347). Isto posto, junge ainda a menção ao artigo 363, *in fine*, do Regimento Interno, que determina que, no segundo turno de apreciação de proposta de emenda à Constituição, somente “poderão ser oferecidas emendas que não envolvam o mérito” (*idem*), ao passo que

o destaque (...) pode ser formulado no segundo turno porque não gera, ao contrário da emenda, o problema que acabo de descrever. Isso porque, como a parte destacada já foi aprovada no primeiro turno, se for novamente aprovada no segundo, estará atendido o requisito constitucional da aprovação nos dois turnos. Por outro lado, se a parte destacada for rejeitada no segundo turno, resultará excluída do texto final, pois não terá obtido a aprovação dos dois turnos. (BRASIL, 1997, p. 21347))

A exposição remete, ainda, ao Regimento Interno da Assembléia Nacional Constituinte de 1987-1988, que admitia, para o segundo turno, não somente os destaques, mas também as emendas supressivas, conforme disposto em seu art. 29. O arazoado conclui que, se o texto destacado não alcançar em um dos turnos a aprovação por meio dos votos favoráveis de três quintos dos membros da Casa em que se encontrar a proposta, estará definitivamente rejeitado.

3.5 Os precedentes – O projeto das inelegibilidades

A tese defendida nessa ocasião teve uma série de precedentes que merecem menção, por configurarem uma tendência do que, como estamos a detectar, acabou por se tornar regra no atual processo de elaboração das emendas constitucionais. Além do já referido caso relativo à Emenda Constitucional nº 3, de 1993, outras três situações são dignas de nota.

Já em 1965, a Presidência do Senado Federal firmara entendimento sobre o assunto, quando da tramitação do Projeto de Lei da Câmara nº 144, de 1965 (nº 2.956, de 1965, na Casa de origem), que estabelecia novos casos de inelegibilidades, com fundamento no art. 2º da Emenda Constitucional nº 14, de 1965 (BRASIL, 1965, p. 248-2455). Essa emenda instituía casos de inelegibilidades, remetendo a lei especial o estabelecimento de outras situações, propósito da proposição em questão.

O projeto fora aprovado pela Câmara dos Deputados e, quando de sua apreciação pelo Senado Federal, foi objeto de destaque para votação em separado⁶ a expressão “ou de Diretor de Autarquia”, constante de seu artigo 6º, cujo texto integral era:

Art. 6º. São inelegíveis até 31 de dezembro de 1965 os que estavam ocupando cargo de Secretário de Estado ou de Diretor de Autarquia nos últimos 12 (doze) meses do exercício de Governadores suspensos ou impedidos em decorrência do Ato Institucional ou por decisão da respectiva Assembleia Legislativa.

A expressão foi rejeitada pelo Plenário e, conseqüentemente, retirada do texto final. Quando da votação da redação final, o senador Aloysio de Carvalho pediu a palavra para argumentar que o projeto deveria retornar à Câmara dos Deputados, uma vez que a rejeição da expressão equivaleria à aprovação de uma emenda supressiva. O pronunciamento do senador foi tomado pelo presidente Auro Moura Andrade como uma questão de ordem e sofreu contestação do senador Daniel Krieger. A contestação tomou por base a especialidade da matéria, visto que o projeto fora apresentado sob a égide do parágrafo único do art. 2º da Emenda Constitucional nº 14, de 1965, segundo o qual:

Parágrafo único. O Projeto que disponha sobre a matéria desse artigo, para transformar-se em lei, dependerá da aprovação, por maioria absoluta, pelo sistema nominal, em cada uma das Câmaras do Congresso Nacional. (BRASIL, 1986, p. 323)

Vê-se que há uma sensível distinção entre as exigências para aprovação de projetos com tramitação baseada nesse dispositivo e os projetos comuns. Enquanto para estes a Constituição exigia apenas o encaminhamento da matéria da Casa iniciadora à Casa revisora e, no caso de emendamento, seu retorno à primeira, para aqueles a exigência reside na necessidade de aprovação do texto pelas duas Câmaras, em maioria absoluta.

À parte do *quorum* necessário, a diferença que interessa aqui consiste na necessidade de aprovação de um mesmo texto por ambas as Casas. Essa exigência não consta das normas estabelecidas para as leis ordinárias. De fato, se a Casa revisora aprovar emenda ao texto a ela

⁶ Na verdade, o requerimento apresentado solicitava destaque para rejeição, que é uma modalidade de destaque em que, ao se votar o requerimento, automaticamente vota-se também a matéria à qual ele se refere. Essa modalidade, ainda presente no Regimento Interno do Senado Federal, caiu em desuso.

submetido e, quando de sua reapreciação pela Casa iniciadora, essa emenda for rejeitada, o texto definitivo será o que esta última aprovou, a despeito de guardar mudanças com relação àquele aprovado pela outra Câmara.

No caso do projeto em questão, regido pelo dispositivo constitucional citado, a exigência para sua transformação em lei não é meramente a deliberação pelas duas Casas, mas sua aprovação por ambas, ou seja, o mesmo texto deve ser aprovado por uma e outra Câmara. Esse raciocínio é o mesmo que norteia a apreciação de propostas de emenda à Constituição, visto que as normas que regeram a aprovação desse projeto são semelhantes, na espécie, àquelas constantes do § 2º do artigo 60 da Constituição da República.

Dessa forma, entendeu a Presidência que a expressão destacada, rejeitada pelo Plenário do Senado Federal, não poderia constar do texto da lei a ser encaminhada à sanção. Tampouco deveria ser encaminhada à Câmara dos Deputados, visto que, ainda que essa Casa reiterasse sua posição favorável, a expressão não poderia retornar ao texto, uma vez que não fora aprovada pelo Senado Federal, descumprindo a exigência constitucional de aprovação em ambas as Casas. Na fundamentação de sua decisão, o senador Auro Moura Andrade arazoou:

Apenas para exemplificar: quando estamos em reunião do Congresso Nacional, conjunta, para deliberar a respeito de projetos de lei ou de emendas à Constituição, a Câmara vota em primeiro lugar; em seguida é submetida ao Senado a matéria que ela, Câmara, aprovou e não a que recusou. Assim, se o Senado votar em primeiro lugar, é submetida à Câmara a matéria que o Senado aprovou e nunca também a matéria que o Senado rejeitou.

No caso específico, a Emenda Constitucional ao art. 124, que estabeleceu condições de elegibilidade e inelegibilidade, no parágrafo único, do art. 2º determina que a matéria, para transformar-se em lei, dependerá da aprovação por maioria absoluta, em cada uma das Casas do Congresso Nacional. A matéria destacada não teve aprovação no Senado Federal. O processo legislativo está, portanto, encerrado. A Câmara não tem que se pronunciar sobre a recusa dada pelo Senado a esses dispositivos. (BRASIL, 1965).

O projeto foi encaminhado à sanção presidencial sem a expressão rejeitada e converteu-se na Lei nº 4.738, de 15 de julho de 1965.

3.6 Os precedentes – A lei complementar do parlamentarismo

A Emenda à Constituição de 1946 nº 4, de 2 de setembro de 1961, também conhecida como Ato Adicional, foi editada quando da renúncia do presidente Jânio Quadros e instituiu o sistema parlamentar de governo, permitindo que o então vice-presidente João Goulart tomasse posse. Sua tramitação ocorreu em tempo exíguo, mas não ensejou debates regimentais significativos para nosso estudo. Na verdade, a matéria à qual o senador Moura Andrade se

referiu em seu pronunciamento foi o Projeto de Lei da Câmara nº 2, de 1962 (nº 3.606, de 1961, na Casa de origem), que complementava a organização do sistema parlamentar de governo.

Esse projeto, como aquele das inelegibilidades, foi apresentado com base em dispositivo constitucional específico que determinava a aprovação do texto pelas duas Casas. O artigo 22 do Ato Adicional estabelecia: “Poder-se-á complementar a organização do sistema parlamentar de governo ora instituído, mediante leis votadas, nas duas Casas do Congresso Nacional, pela maioria absoluta dos seus membros”.

Também o texto desse projeto foi objeto de rejeição de diversas disposições destacadas para votação em separado, além de outras alterações que forçariam seu retorno à Câmara dos Deputados. Conforme lembrou o presidente Moura Andrade, na ocasião, a Comissão de Redação apresentou parecer em que alegava, antecipando os argumentos que nortearam a decisão tomada posteriormente:

Se aceita a condição de que a lei complementar do Ato Adicional há de ser aprovada, em ambas as Casas do Congresso Nacional, por maioria absoluta dos respectivos membros, os dispositivos rejeitados pelo Senado, nos projetos dessa natureza, que tenham sido iniciados na Câmara dos Deputados, não mais poderão ser objeto de apreciação na Casa de origem, uma vez que não mais poderão ser restabelecidos. (BRASIL, 1962^a, p. 182-183).

Nesse sentido, a Comissão de Redação apresentou duas propostas de redação final, seguindo critérios diversos: “um (...), como vem sendo apresentada nos processos comuns e outro (...), obedecidas as peculiaridades do projeto em apreço”. A decisão sobre qual das duas formas seria utilizada coube à Comissão de Constituição e Justiça, cujo parecer (BRASIL, 1962b, p. 214-2015) referendou a argumentação da Comissão de Redação, optando pela segunda proposta de redação final.

O projeto foi encaminhado à Câmara consignando-se os “dispositivos a que o Senado propõe alterações e os dispositivos cujo acréscimo o Senado propõe”, para que fossem apreciados por aquela Casa, e, à parte, os “dispositivos rejeitados pelo Senado (art. 22 da Emenda Constitucional nº 4, de 2 de setembro de 1961)” (BRASIL, 1962c, p. 219-223).

A Câmara dos Deputados, no entanto, não adotou o mesmo entendimento, e considerou os dispositivos rejeitados como emendas supressivas, apreciando-as e rejeitando algumas, reinserindo os respectivos dispositivos no texto do projeto que encaminhou à sanção, a despeito de esses não haverem sido aprovados, a rigor, nas duas Casas. Sancionado, converteu-se na Lei Complementar nº 1 de 17 de julho de 1962.

3.7 Os precedentes – O projeto Canale

No terceiro precedente, foi a Câmara dos Deputados que rejeitou dispositivo de um projeto e encaminhou o texto que restou aprovado à sanção. Trata-se do Projeto de Lei do Senado n° 92, de 1979 (n° 957, de 1979, naquela Casa).

Conhecido como projeto senador Mendes Canale, seu texto prorrogava a realização de convenções partidárias, ao tempo em que mantinha na direção dos partidos seus então titulares. Essa última disposição constava do artigo 2° do projeto, aprovado pelo Senado Federal, nos seguintes termos: “As atuais Comissões Executivas responderão pela direção dos respectivos partidos até a eleição dos novos dirigentes partidários, prevista nas convenções a que se refere o art. 28 da Lei n° 5.682, de 21 de julho de 1971”.

Esse dispositivo foi destacado e rejeitado pela Câmara dos Deputados, que decidiu por remeter o texto restante à sanção presidencial. A decisão foi objeto de questão de ordem apresentada pelo senador Itamar Franco em 8 de junho de 1979 (BRASIL, 1979, p. 2564-2565). O presidente Luiz Viana, após ouvir amplo debate sobre o tema, resolveu enviar ofício ao presidente da Câmara dos Deputados, deputado Flávio Marcílio, solicitando fosse esclarecida a remessa à sanção, acrescentando que “uma vez que, tendo sofrido alteração, mesmo de caráter supressivo, no entendimento desta Presidência deveria ser a referida alteração apreciada pelo Senado”.

A resposta do deputado Flávio Marcílio mencionou a referida decisão do presidente Moura Andrade quando da apreciação do projeto sobre inelegibilidades. Acrescentou, ainda, novo argumento, esclarecendo que o dispositivo fora retirado do texto em virtude de sua rejeição após ter sido destacado para votação em separado:

Na espécie: primeiro, não houve emendas; segundo, não houve votação de destaque; terceiro, houve votação da matéria destacada. Assim, não sendo o destaque tecnicamente emenda, não havia como formalizar emenda supressiva ao artigo rejeitado. (BRASIL, 1979b, s/n)

Ressalte-se que o deputado utilizou do mesmo raciocínio defendido posteriormente com relação à distinção entre o destaque e a emenda supressiva.

O projeto foi remetido à sanção pelo presidente da Câmara dos Deputados, expurgado do dispositivo rejeitado, e converteu-se na Lei n° 6.658, de 7 de junho de 1979.

3.8 Ainda a Emenda Constitucional n° 20, de 1998

Com a exposição desses precedentes históricos, aqui revisitados, o senador Antonio Carlos Magalhães defendeu que a proposta de emenda à Constituição da reforma da previdência poderia ter expressões destacadas da forma por ele proposta, sem afetar o restante da matéria. As discussões que então se seguiram, a exemplo do que ocorreu nas ocasiões aludidas, contaram com as sólidas análises do senador Josaphat Marinho, que, mesmo contrário ao mérito do destaque, afirmou: “vejo sobretudo o Regimento como um instrumento em favor das minorias para evitar a tirania das Mesas dirigentes. Por isso, em matéria como o destaque, eu o admito sempre para discussão”.

Após os debates, a Presidência decidiu pelo não acolhimento da questão de ordem. Impetrado recurso ao Plenário, foi referendada a decisão por 55 votos favoráveis, 11 contrários e uma abstenção. A votação da matéria culminou com a rejeição da parte destacada e a consagração do entendimento de que tal destaque poderia ser admitido em segundo turno. A proposta foi à Câmara dos Deputados, que a aprovou nos dois turnos, também destacando, rejeitando e suprimindo disposições aprovadas pelo Senado. Promulgado em 15 de dezembro de 1998, o texto remanescente integra a Carta na forma da Emenda Constitucional n° 20.

3.9 A Emenda Constitucional n° 21, de 1999, e a decisão do Supremo Tribunal Federal

A consolidação do entendimento de que a rejeição de matéria destacada não obriga a apreciação do texto suprimido pela outra Casa legislativa foi reforçada pelo Supremo Tribunal Federal quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 2.031/DF, oposta à Emenda Constitucional n° 21, de 18 de março de 1999. A referida Emenda prorrogou a contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira (CPMF) até março de 2002. A ação questionava, entre outras alegações, a supressão de duas expressões que tinham sido aprovadas pelo Senado Federal e, rejeitadas pela Câmara dos Deputados, não constaram do texto promulgado.

De fato, a Proposta de Emenda à Constituição n° 34, de 1998 (n° 637, de 1999, na Câmara dos Deputados), que originou a Emenda n° 21, de 1999, foi aprovada pelo Senado Federal e teve duas expressões destacadas e rejeitadas pela Câmara dos Deputados. O texto acrescentava artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, propondo a seguinte redação para os parágrafos, cujas expressões grifadas foram as suprimidas pela Câmara:

§ 1º Observado o disposto no § 6º do art. 195 da Constituição Federal, a alíquota da contribuição será de trinta e cinco 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.

§ 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.**

O julgamento da ação pelo Supremo concluiu diferentemente com relação a cada uma das partes suprimidas. Concordou o Tribunal com a retirada da expressão ou restabelecê-la do § 1º, argumentando que: “a possibilidade de restabelecimento da alíquota original tinha caráter autônomo em relação à possibilidade de sua redução, não tendo a supressão daquela importado em modificação substancial do sentido da norma aprovada e promulgada” (BRASIL, 2002).

A respeito da alteração promovida no § 3º da proposta, baseando-se em argumentação do voto do Ministro Nelson Jobim ainda quando do julgamento liminar, entendera o Supremo que a expressão retirada não tinha autonomia em relação à primeira parte do dispositivo. A decisão final do Supremo foi de julgar parcialmente procedente o pedido dos impetrantes, declarando a inconstitucionalidade do mencionado § 3º.

O julgamento da ação direta de inconstitucionalidade vigorizou, consolidando-o, o entendimento que já se fazia consagrado na tradição *interna corporis* de ambas as Casas do Congresso Nacional. Estipulou, em acréscimo, o critério da autonomia das normas como definidor da possibilidade de supressão, sem que a outra Câmara se manifestasse sobre a alteração.

Comprovando a validade dessa interpretação, a proposta que originou a Emenda Constitucional nº 37, de 12 de junho de 2002 – nova prorrogação da CPMF –, teve disposições suprimidas à luz desse entendimento e não consta ter havido contestação.

4 O FATIAMENTO

Consoante demonstrado, fixou-se como regra não escrita, ainda que aceita, por constitucional e regimental, que a supressão, por uma Casa, de dispositivos ou expressões destacadas para votação em separado não precisa ser submetida ao crivo da outra Câmara. Essa regra origina-se diretamente do interesse em reduzir o período de tramitação da proposta, evitando uma nova apreciação em dois turnos, que poderia ensejar, inclusive, novas alterações.

A idéia do fatiamento começou a ser aventada quando da tramitação da já mencionada proposta de reforma da previdência, que ocorreu à mesma época em que tramitava a proposta de reforma administrativa. Extensas e enredadas, as propostas percorreram longos percursos em virtude da natureza polêmica de alguns de seus dispositivos. Outras matérias nelas contidas, no entanto, tinham o apoio necessário para aprovação.

A solução de destacar parte das proposições para rejeitá-las, mesmo que, como se viu, tenha sido utilizada, não parecia ser a mais adequada, visto que ainda havia interesse de levar adiante a discussão sobre os aspectos não consensuais, evitando-lhes a rejeição. Vale lembrar que a rejeição de matéria contida em proposta de emenda à Constituição impede sua reapresentação até a sessão legislativa seguinte.

Para exemplificar, tome-se, novamente, a proposta de reforma da previdência. Como se viu, aprovado o substitutivo no Senado Federal em dois turnos – ainda que com a supressão de dispositivos – a proposição teria que passar por mais dois turnos na Câmara dos Deputados, sem alteração, para que pudesse ser promulgada sem retornar à análise dos senadores. Os deputados, que discordavam de alguns pontos do substitutivo do Senado, lançaram mão do recurso do destaque para rejeitar, entre outros, os dispositivos referentes à associação do critério do limite mínimo de idade ao de tempo mínimo de contribuição para aposentadoria no regime geral de previdência social – o critério somente foi aprovado para os servidores públicos – e o redutor de até trinta por cento nos proventos de aposentadoria dos servidores públicos.

Essas duas matérias eram consideradas aspectos centrais da reforma da previdência. Rejeitadas pelos deputados, estava vedada, por força constitucional, nova apreciação sobre elas naquela sessão legislativa. Os dispositivos restantes, aprovados, conformaram a Emenda Constitucional, que pôde ser promulgada sem que a proposta voltasse à apreciação do Senado.

Ocorre então, a partir de situações como a relatada, considerar-se a possibilidade de, ao invés de rejeitar os dispositivos destacados, mantê-los em tramitação para aprofundamento dos debates, angariação de apoios e estabelecimento de novos acordos, separando o texto restante, de caráter pacífico, para que se lhe ultimem os procedimentos. Assim, dividida em fatias, poder-se-iam acomodar os diversos interesses sem que se maculassem os ditames constitucionais e regimentais. A idéia foi, a partir de então, aventada em reiteradas situações, até que fosse, como se verá, efetivada.

4.1 A reforma administrativa – A Emenda Constitucional n° 19, de 1998

Para compreender as discussões relacionadas a nosso tema que envolveram a apreciação da Proposta de Emenda à Constituição n° 41, de 1997 (n° 173, de 1995, na Câmara dos Deputados), que originou a Emenda Constitucional n° 19, de 4 de junho de 1998, conhecida como reforma administrativa, é necessário lembrar que sua tramitação no Congresso Nacional se deu à mesma época em que foi analisada a reforma da previdência. As duas propostas continham matérias comuns, eventualmente complementares, e mesmo discordantes uma da outra.

Os debates da proposta de reforma da previdência sobre a aposentadoria dos magistrados e a decisão do Plenário do Senado Federal em rejeitar a expressão que a diferenciava da dos demais servidores ocorreram em 8 de outubro de 1997, data em que foi a matéria encaminhada à Câmara. Na oportunidade, a proposta de reforma administrativa tinha sido votada em primeiro turno na Câmara dos Deputados, tendo restado pendente a votação da redação para o segundo turno.

Após aprovada pelos deputados, a proposta de reforma administrativa foi lida no Senado Federal em 1° de dezembro de 1997. Em seu texto, como se disse, havia matérias também reguladas pela reforma da previdência. A Mesa do Senado Federal preparou um estudo para relacionar essas matérias e averiguar as conseqüências da aprovação de ambas as propostas. O referido estudo encontrou dois casos de *sobreposição e contradição* entre o texto aprovado pelo Senado e o da Câmara. A Tabela I compara os textos, com grifos ressaltando as diferenças:

Tabela I

Texto da Constituição	Texto aprovado pela Câmara dos Deputados na PEC da reforma administrativa	Texto aprovado pelo Senado Federal na PEC da reforma da previdência
Art. 73, § 3° 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.	Art. 73, § 3° Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos e subsídio 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.	Art. 73, § 3° 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.

Texto da Constituição	Texto aprovado pela Câmara dos Deputados na PEC da reforma administrativa	Texto aprovado pelo Senado Federal na PEC da reforma da previdência
Art. 93, 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;	Art. 93, VI - a aposentadoria com proventos integrais é compulsória por invalidez ou aos setenta anos de idade, e facultativa aos trinta e cinco anos de serviço, após dez anos de serviço público, sendo no mínimo cinco anos de exercício efetivo na judicatura;	Art. 93, VI - a aposentadoria dos magistrados e a pensão de seus dependentes observarão o disposto no art. 40;

(Fonte: Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal)

As contradições diziam respeito não somente ao já citado inciso VI do artigo 93 da Constituição, que trata da aposentadoria dos magistrados e a pensão de seus dependentes, como também ao § 3º do artigo 73, que regula as aposentadorias dos Ministros do Tribunal de Contas da União. O Senado Federal, conforme analisado, havia rejeitado a diferenciação dos benefícios destes com relação aos demais servidores, enquanto a Câmara mantivera as vantagens.

A situação requeria solução obrigatória, visto ser impensável a ocorrência esdrúxula de inserirem-se na Constituição normas antagônicas. Configurava-se uma divergência de posição entre as duas Casas, de resolução não regulada pelas normas constitucionais e regimentais. De acordo com a Mesa do Senado Federal:

embora no atual contexto histórico seja absolutamente indispensável que se alcance a “superação da divergência”, as regras constitucionais e regimentais (de ambas as Casas do Congresso) sobre processo legislativo apresentam-se como um fator a mais de dificuldade. Isso porque – nos moldes atuais de funcionamento do Sistema Bicameral Brasileiro – cada Casa pode alterar o texto aprovado pela outra Casa Legislativa, e, se assim o fizer, a matéria a esta retornará, sem que esteja prescrita uma fórmula de conclusão do trâmite de uma proposta de emenda à Constituição, quando objeto de divergência. Não há, na Constituição ou no Regimento Comum do Congresso Nacional, a previsão de qualquer mecanismo institucional conciliatório para superar impasses como esse. (BRASIL, 1997).

Com vistas à manutenção de suas posições, o Senado Federal apresentou sua solução para o problema. O Parecer nº 24, de 1998, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, exarado quando da análise da proposta, concluiu por sua aprovação, na forma como remetida pela Câmara dos Deputados, com a seguinte complementação:

Um dos principais objetivos perseguidos pelo Relator daquela PEC [nº 33, de 1996 – reforma da previdência], 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 à dos servidores públicos. Ocorre, no entanto, que a presente Proposta de Emenda à Constituição n° 41, de 1997, recebida pelo Senado Federal da Câmara dos Deputados em 1° de dezembro de 1997, trata das mesmas matérias de forma diversa. Registre-se, inclusive, que, mesmo porque a PEC n° 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 n° 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, manifestamos pela prejudicialidade das alterações promovidas pelos arts. 13 e 14 da PEC n° 41, de 1997, ao § 3° do art. 73 e ao inciso VI do art. 93 da Constituição, em virtude de seu prejulgamento pelo Plenário em outra deliberação (BRASIL, 1998a, p. 00709-00720)

O presidente do Senado Federal, senador Antonio Carlos Magalhães, considerou a manifestação da Comissão uma preliminar e a submeteu ao Plenário durante a discussão, em primeiro turno, da proposta, apresentando os seguintes argumentos:

A Presidência entende, como também entendeu a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, que esta Casa já se manifestou e decidiu quanto à matéria constante dos arts. 13 e 14, que alteram o § 3° do art. 73 e ao inciso VI do art. 93 da Constituição, respectivamente, ao deliberar sobre a proposta da Previdência. O assunto constituiu-se, portanto, matéria vencida, de conformidade com o disposto na alínea “b” do art. 334 do Regimento Interno. Nesse sentido, esta Casa não poderia voltar atrás, desconhecendo o Regimento Interno e frustrando a opinião pública, que aplaudiu o Senado. Daí por que a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania deliberou, preliminarmente, (...) pela prejudicialidade dos dispositivos em questão, que deve ser submetida à decisão soberana do Plenário. (BRASIL, 1998a, p. 01355)

O relator da proposta na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, senador Romero Jucá, assim expôs sua posição:

(...) procuramos um caminho que, de um lado, respeitasse a legislação, mantivesse a linha e a conduta da ordem jurídica, e, de outro, mantivesse a sinalização da Casa [com relação à igualdade de tratamento em respeito à aposentadoria] para toda a sociedade brasileira. (...) Buscamos então no Regimento Interno (...) a saída criativa que entendemos (...) ser viável e factível para resolver a questão. Há, no art. 334 do Capítulo XVIII do Regimento Interno, uma questão cuja decisão política e técnica está a critério da Casa. A letra “b” desse artigo dispõe especificamente que a Casa poderá tornar matéria prejudicada em virtude de seu prejulgamento pelo Plenário em outra deliberação. Apenas isso. (...) O fato de se levantar a possibilidade de a Câmara dos Deputados tomar a mesma decisão em relação à Reforma da Previdência é uma questão que não nos cabe. Se o Regimento Interno daquela Casa assemelhar-se ao nosso (...), será também facultado aos Deputados tornar algum (...) texto prejudicado. Essa é uma questão opcional da Câmara dos Deputados, assim como é optativa (...) para o Senado Federal (BRASIL, 1998a, p. 01362).

Aprovada a preliminar de prejudicialidade, a decisão do Senado Federal, entretanto, não foi recebida pacificamente pelos deputados. No mesmo dia em que ocorreu a aprovação da preliminar de prejudicialidade, o deputado Arnaldo Faria de Sá levantou questão de ordem, indagando se a proposta deveria ou não retornar à Câmara dos Deputados (BRASIL, 1998b, p. 02102-02103). Em sua resposta, o presidente Michel Temer conclui que:

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. (...) Não há, portanto, como promulgar essa parte do projeto de emenda à Constituição sem nova apreciação pela Câmara dos Deputados. (BRASIL, 1998b, p. 02942-02945).

Apesar de externado esse posicionamento, a Mesa da Câmara dos Deputados, juntamente com a do Senado Federal, promulgou a Emenda Constitucional n° 19, de 1998, sem que aquela Casa apreciasse os dispositivos tidos por prejudicados pela Câmara Alta. Note-se, no entanto, não ter havido incoerência com relação à decisão mencionada, uma vez que a matéria prejudicada não foi de fato promulgada, visto que suprimida.

Interessam-nos, outrossim, outras conclusões constantes dessa decisão da Mesa da Câmara. Em suas considerações, o presidente Temer levanta, em tese, a hipótese do fatiamento, defendendo-a, por analogia, a partir do cotejo com as disposições que regem o veto presidencial a projeto de lei:

(...) estamos examinando a hipótese de projeto de emenda à Constituição Federal cuja maior parte já foi aprovada por ambas as Casas do Congresso Nacional. Tomemos o caso do projeto de lei. Aprovado por ambas as Casas, será remetido à sanção do Presidente da República. Este poderá sanciona-lo parcialmente e vetá-lo, por igual, em parte. A parcela sancionada é promulgada; a vetada, com os motivos do veto, retorna à apreciação 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. (BRASIL, 1998b)

Os termos dessa decisão configuram a primeira manifestação, em caráter oficial, favorável ao fatiamento. Não tendo chegado à concretização, nessa oportunidade, a ventilação da possibilidade estatuiu uma clara tendência: o fatiamento era uma solução possível que, quando necessária, seria utilizada. Antes dessa manifestação, recorde-se que já se levantara um embrião dessa possibilidade quando da questão de ordem do senador José Paulo Bisol na apreciação da proposta que originou a Emenda Constitucional n° 3, de 1993, e a remissão ao “Emendão”.

4.2 A segunda reforma da previdência – A Emenda Constitucional n° 41, de 2003. A “PEC paralela”

A segunda reforma dos dispositivos constitucionais referentes à previdência social,

promovida pelo governo do presidente Lula da Silva, consubstanciou a tendência pelo fatiamento de proposta que apresentasse disposições acordes. Sua forma de execução, no entanto, foi marcada por uma série de vaivéns.

Lida no Senado Federal em fins de agosto de 2003, após ter sido aprovada em dois turnos pela Câmara dos Deputados, a Proposta de Emenda à Constituição n° 67, de 2003 (n° 40, de 2003, naquela Casa), recebeu diversas emendas apresentadas pelos senadores. Para garantir sua rejeição – condição necessária para promulgação sem a necessidade de nova apreciação pela Câmara –, firmou-se o compromisso de permitir a continuidade da tramitação de determinados temas, objeto dessas emendas, para apreciação imediatamente posterior. A solução do fatiamento se configurava propícia para a conjuntura.

O Parecer n° 1.486, de 2003, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (BRASIL, 2003, p. 31440-31684) concluiu pela aprovação da proposta conforme encaminhada pela Câmara e, para garantir a seqüência do texto a ser modificado, fundamentou-se nos artigos 133, IV, e 314, VIII, do Regimento Interno, para propor que se destacassem essas emendas para que fossem reapresentadas, na forma de uma nova proposição.

A Proposta de Emenda à Constituição n° 77, de 2003, alcunhada de “PEC paralela”, foi apresentada, entretanto, como matéria nova, antes mesmo da apreciação de requerimento fundamentado nos dispositivos mencionados pelo parecer. Ademais, após sua leitura, novas emendas foram aditadas à PEC n° 67, a cuja continuidade de tramitação estava condicionada sua aprovação. Essas emendas não poderiam ser transferidas para a “PEC paralela”, tampouco rejeitadas pelo Plenário, sob pena de não poderem ser apreciadas naquela sessão legislativa, por força do já citado § 5° do artigo 60 da Constituição. Tampouco era conveniente reapresentar as emendas à “PEC paralela”, dada a necessidade de nova oitiva da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania para exarar parecer sobre elas, o que ia de encontro ao acordo que garantiria a celeridade da aprovação de ambas as propostas.

A solução encontrada foi, então, apresentar a Proposta de Emenda à Constituição n° 92, de 2003, que incorporava as alterações constantes do acordo firmado. O *tertius* não obteve o resultado pretendido, tendo optado a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania pela apresentação de substitutivo à “PEC paralela”, que acabou por ser aprovado pelo Plenário e encaminhado à Câmara dos Deputados. A proposta original foi aprovada nos termos em que fora recebida daquela Casa e promulgada como Emenda Constitucional n° 41, de 19 de dezembro de 2003.

Os caminhos por que passou a segunda proposta de reforma da previdência permitem que se evidencie que nela se deu a primeira aplicação da tendência que se anunciava. Constatada

a existência de disposições concordes, passíveis de aprovação em dois turnos pelas duas Casas, conforme estabelecido nos ditames constitucionais, e verificada a necessidade de continuação do trâmite de outros dispositivos, entendeu-se que era possível dividir a proposta de forma a manter uma parte tramitando, encaminhando o restante à promulgação. Configurava-se, aí, o inédito entendimento, coerente com as normas que regem o procedimento, ainda que nunca antes aplicado.

4.3 A reforma tributária – A Emenda Constitucional n° 42, de 2003

A Proposta de Emenda à Constituição n° 74, de 2003 (n° 41, de 2003, na Câmara dos Deputados), consistiu na reforma tributária patrocinada pelo governo Lula da Silva. Também objeto de acordos segundo os quais aprovar-se-ia a parte aquiescente, enquanto os pontos absonantes seriam mantidos sob análise dos congressistas, optou-se por recorrer novamente ao fatiamento, solução conveniente que garantiria o compromisso firmado.

Conhecida a acidentada experiência por que passou a proposta de reforma da previdência, o caminho trilhado pela reforma tributária foi menos conflagrante. A opção por sua utilização, todavia, consagrou o entendimento de sua viabilidade, constitucionalidade e regimentalidade, consolidando a tendência e abrindo as portas para sua utilização com maior frequência.

Visando a evitar os mesmos percalços do fatiamento anterior, o requerimento solicitando o destaque de dispositivos para constituição de nova proposta somente foi apresentado e votado quando encerrada a discussão da proposição original, em segundo turno. Nesse momento, esgotava-se a oportunidade de apresentação de novas emendas, podendo-se selecionar dentre seu universo aquelas que comporiam a nova proposta.

Aprovado o requerimento de destaque, ficou constituída a Proposta de Emenda à Constituição n° 74-A, de 2003, resultado do fatiamento da Proposta de Emenda à Constituição n° 74, de 2003. Esta foi promulgada como Emenda Constitucional n° 42, de 19 de dezembro de 2003, enquanto aquela, aprovada em dois turnos pelos senadores, foi ao exame da Câmara dos Deputados.

5 EPÍLOGO

A opção pelo fatiamento, assim como a supressão de dispositivos por destaque, se configura como solução viável, especialmente quando se analisam propostas vultosas e

intrincadas, cuja aprovação integral demandaria imenso esforço e comprometeria a apreciação mais minuciosa de dispositivos polêmicos. A apreciação de uma proposta de emenda à Constituição é processo que exige zelo e minúcia, caracteres incompatíveis com a natural brevidade requerida quando surge a necessidade de mudar o texto da Lei maior.

O embate travado entre as regras que garantem a proteção e a perenidade da Carta e a demanda de presteza própria da precisão da mudança leva o congressista, detentor do poder de revisão constitucional, a buscar, amparado nos ditames constitucionais e regimentais, os caminhos adequados para viabilizar as alterações possíveis. Os resultados do jogo democrático não obrigatoriamente devem ser satisfatórios a todos seus personagens, mas conterão a alternativa transitável.

O processo legislativo deve refletir esse jogo. As fontes normativas do processo, Constituição e regimentos, estabelecem as regras, enquanto os caminhos são trilhados pelos parlamentares, seus executores, que delas não se devem por nada distanciar. O conhecimento da aplicabilidade dessas regras é o segredo para encontrar soluções que superem impasses e busquem a convergência necessária para a realização de seus intentos.

A opção por resoluções inéditas e criativas corresponde à descoberta de novos sendeiros, configurando evoluções das tendências do processo legislativo.

Os objetos do presente estudo são caminhos já trilhados e consolidados. Matéria rejeitada por destaque para votação em separado não implica nova apreciação da outra Câmara. O fatiamento tornou-se instituição não escrita. O processo legislativo é dinâmico, ainda que amparado pela necessária proteção de suas normas reguladoras. Baseado nelas, a inventividade e o poder de criação podem ser instrumentos para a solução de situações perante as quais se deparam os legisladores. Recursos como o destaque estudado, utilizado em uma dessas situações, desenvolve-se em outros ensejos, consolidando e institucionalizando tendências de atuação. A elaboração de novas emendas à Constituição não deixará de observá-las.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 2003.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Diário da Câmara dos Deputados. 28 jan 1998b. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver>

BRASIL. Câmara dos Deputados. Ofício n. GP-0/849/79, de 13 de junho de 1979. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 18 out. 1991

BRASIL. Coleção Constituições Brasileiras, 7 vols. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001.

BRASIL. Comissão de Redação do Senado Federal. Parecer n. 195 de 1992a.

BRASIL. Comissão de Redação do Senado Federal. Anexos I a III do Parecer n. 197 de 1992c

BRASIL. Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal. Parecer n. 196 de 1992b.

BRASIL. Comissão de Constituição e Justiça e Redação da Câmara dos Deputados. Ofício n. P-120/91. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 18 out. 1991

BRASIL. Congresso Nacional. Diários do Congresso Nacional – Seção II. 9 de fevereiro de 1993a. Disponível em: < <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver> >

BRASIL. Congresso Nacional. Diários do Congresso Nacional – Seção II. 11 de fevereiro de 1993b. Disponível em: < <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver>>

BRASIL. Congresso Nacional. Diários do Congresso Nacional – Seção II. 11 de fevereiro de 1993c. Disponível em: < <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver>>

BRASIL. Congresso Nacional. Diários do Congresso Nacional – Seção II. 15 de julho de 1965, p. Disponível em: < <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver>>

BRASIL. Congresso Nacional. Diários do Congresso Nacional – Seção II. 09 de julho de 1979, p. Disponível em: < <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver>>

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n^{os} 1/92 a 40/2003 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n^{os} 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2003.

BRASIL. Senado Federal. Diário do Senado Federal. 16 jan 1998a. Disponível em: < <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver>>

BRASIL. Senado Federal. Diário do Senado Federal. 9 out 1997. Disponível em: < <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver>>

BRASIL. Senado Federal. Diário do Senado Federal. 16 out 2003. Disponível em: < <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver>>

BRASIL. Senado Federal. **Regimento Interno do Senado Federal**. Texto editado em conformidade com a Resolução n^o 18, de 1989, consolidado com as alterações decorrentes de emendas à Constituição, leis e resoluções posteriores, até 2002. Brasília: Senado Federal, 2003. Vol. I.

BRASIL. Senado Federal. Secretaria-Geral da Mesa. “Comparações e comentários sobre matérias comuns às PEC’s da previdência e da reforma administrativa”. [Dezembro de 1997?]. Documento não publicado.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). ADI n. 2031/DF. Requerente: Partido dos Trabalhadores (PT). Rel. Min. Ellen Gracie. Julgado em: 03.02.2002.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional**. Coimbra, Almedina: 1991.

HORTA, Raul Machado. “O processo legislativo nas Constituições Federais Brasileiras”. In: **Estudos de Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

Submissão: 23/04/2024. Aprovação: 28/05/2024.