



Poder Judiciário
Supremo Tribunal Federal

Recibo de Petição Eletrônica

AVISO

É de responsabilidade do advogado ou procurador o correto preenchimento dos requisitos formais previstos no art. 9º, incisos I a IV, da Resolução 427/2010 do STF, sob pena de rejeição preliminar, bem como a consequente impossibilidade de distribuição do feito.

O acompanhamento do processamento inicial pode ser realizado pelo painel de petições do Pet v.3 e pelo acompanhamento processual do sítio oficial.

Protocolo	00499461720211000000
Petição	29089/2021
Classe Processual Sugerida	ADI - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Marcações e Preferências	Medida Liminar

Impresso por: 019.019.417.16.29089/2021
Em: 16/03/2021 14:25:42

Relação de Peças	<p>1 - Petição inicial Assinado por: MIGUEL FILIPI PIMENTEL NOVAES</p> <p>2 - Procuração e substabelecimentos Assinado por: MIGUEL FILIPI PIMENTEL NOVAES GLEISI HELENA HOFFMANN</p> <p>3 - Procuração e substabelecimentos Assinado por: MIGUEL FILIPI PIMENTEL NOVAES</p> <p>4 - Documentos de Identificação Assinado por: MIGUEL FILIPI PIMENTEL NOVAES CAROLINA FREIRE NASCIMENTO EUGENIO JOSE GUILHERME DE ARAGAO</p> <p>5 - Documentos de Identificação Assinado por: MARCELO WINCH SCHMIDT MIGUEL FILIPI PIMENTEL NOVAES LUIZ CARLOS ORMAY JUNIOR</p> <p>6 - Documentos comprobatórios Assinado por: MIGUEL FILIPI PIMENTEL NOVAES</p> <p>7 - Documentos comprobatórios Assinado por: MIGUEL FILIPI PIMENTEL NOVAES</p> <p>8 - Documentos comprobatórios Assinado por: MIGUEL FILIPI PIMENTEL NOVAES</p> <p>9 - Documentos comprobatórios Assinado por: MIGUEL FILIPI PIMENTEL NOVAES</p> <p>10 - Documentos comprobatórios Assinado por: MIGUEL FILIPI PIMENTEL NOVAES</p> <p>11 - Documentos comprobatórios Assinado por: MIGUEL FILIPI PIMENTEL NOVAES</p> <p>12 - Cópia do ato normativo ou lei impugnada Assinado por: MIGUEL FILIPI PIMENTEL NOVAES</p>
Polo Ativo	PARTIDO DOS TRABALHADORES (CNPJ: 00.676.262/0001-70) REDE SUSTENTABILIDADE (CNPJ: 17.981.188/0001-07)
Polo Passivo	Descrição da pessoa pública: PRESIDENTE DO CONGRESSO NACIONAL
Data/Hora do Envio	16/03/2021, às 14:25:37
Enviado por	MIGUEL FILIPI PIMENTEL NOVAES (CPF: 019.019.411-16)

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, LUIZ FUX

O **PARTIDO DOS TRABALHADORES**, por seu Diretório Nacional, inscrito no CNPJ n. 00.676.262/0001-70, com sede em Setor Comercial Sul, Quadra 02, Bloco C, n. 256, Ed. Toufic, 1º andar, Brasília/DF, neste ato representado por sua Presidenta Nacional, **GLEISI HELENA HOFFMANN**, brasileira, casada, Deputada Federal (PT/PR), RG nº 3996866-5 SSP/PR, CPF sob nº 676.770.619-15, endereço funcional na Esplanada dos Ministérios, Praça dos Três Poderes, Câmara dos Deputados, Gabinete 232 - Anexo 4 e a **REDE SUSTENTABILIDADE**, pessoa jurídica de direito privado, partido político registrado no E. Tribunal Superior Eleitoral e com representação no Congresso Nacional, inscrito no CNPJ sob o nº 17.981.188/0001-07, com sede na SDS, Bl. A, CONIC, Ed. Boulevard Center, Salas 108/198, Asa Sul, Brasília – DF, CEP 70391-900, neste ato representado, na forma do seu Estatuto Social, por **PEDRO IVO DE SOUZA BATISTA**, brasileiro, casado, consultor, CPF sob nº 139.381.693-20, com endereço na SQSW 100, Bloco A, apto 205, Sudoeste, Brasília – DF, vêm, respeitosamente, perante Vossa Excelência, por seus advogados devidamente outorgados, com fundamento no art. 102, I, 'a' da Constituição da República, propor

***AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
COM PEDIDO DE LIMINAR***

em detrimento do art. 5º e de seu §2º da Emenda à Constituição nº 109/2021, por violação literal ao art. 60, §2º da Constituição da República, a partir da nova interpretação atribuída pelo Congresso Nacional ao dispositivo aprovado pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados, conforme se delineará a seguir.

I – DA LEGITIMIDADE DO PARTIDO DOS TRABALHADORES

1. A legitimidade do Partido dos Trabalhadores para ajuizar a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade decorre do art. 103, inciso VIII da Constituição da República, que confere a todos os partidos políticos com representação no Congresso Nacional a possibilidade de manejar ações concentradas de constitucionalidade.

2. A jurisprudência desse e. Supremo Tribunal Federal já sedimentou a compreensão de os partidos políticos possuírem legitimidade universal, de modo a ser dispensável a demonstração de sua pertinência temática (ADI 1.407, Rel. Min. Celso de Mello).

3. Dessa forma, considerando que a agremiação proponente está representada por seu Diretório Nacional, bem como ostentar inequívoca representação no Congresso Nacional, resta patente a legitimidade ativa do Partido dos Trabalhadores para ajuizar a presente ADI.

2

II – DO CABIMENTO DA PRESENTE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

4. Conforme disposto no art. 102, inciso I, alínea 'a' da Constituição da República, compete ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar, originariamente a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal.

5. No presente caso, o ato normativo questionado consiste na Emenda à Constituição nº 109/2021, a figurar como norma integrante do próprio texto apontado como violado.

6. Sobre o cabimento de ação concentrada de constitucionalidade contra emenda constitucional, esse e. Supremo Tribunal Federal já sedimentou a jurisprudência do

sentido de ser possível, desde que o dispositivo tido por violado figure como cláusula pétreas de nosso ordenamento constitucional. Vejamos:

O STF já assentou o entendimento de que é admissível a ação direta de inconstitucionalidade de emenda constitucional, quando se alega, na inicial, que esta contraria princípios imutáveis ou as chamadas cláusulas pétreas da Constituição originária (art. 60, § 4º, da CF).

Precedente: ADI 939 (RTJ 151/755).

[ADI 1.946 MC, rel. min. Sydney Sanches, j. 29-4-1999, P, DJ de 14-9-2001.]

7. No presente caso, o parâmetro de inconstitucionalidade apontado é o §2º do art. 60 do texto constitucional, que prevê a obrigatoriedade de a proposta de emenda à constituição ser *“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”*.

8. Isto é, está-se a impugnar o vício formal existente no dispositivo impugnado, o que também representa igual parâmetro de constitucionalidade. Destacam-se as lições do Ministro Gilmar Mendes¹:

1. Disposições da Constituição propriamente ditas.

É admissível a aferição de constitucionalidade do chamado direito constitucional secundário, uma vez que, segundo a doutrina e a jurisprudência dominantes a reforma constitucional deve observar não apenas as exigências formais do art. 60, 1, II e III, e §§ 1º 2º e 3º, da CF como também as cláusulas pétreas (art. 60, § 4º). A legitimidade da aferição da constitucionalidade de uma emenda constitucional, em sentido formal e material, foi reconhecida pelo Supremo Tribunal já em 1926. Mais recentemente admitiu o STF a possibilidade de se examinar a constitucionalidade de proposta de emenda constitucional antes mesmo de sua promulgação. Sob o império da Constituição de 1988 foram propostas ações diretas contra normas constitucionais

¹MENDES. Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional. Saraiva. 2010. p.1160

constantes do texto originário", contra a EC n. 2, que antecipou a data do plebiscito previsto no art. 2º do ADCT, contra as disposições da EC n. 3/93, que instituíram a ação declaratória de constitucionalidade, o imposto provisório sobre movimentações financeiras (IPMF), a outorga de competência à União para instituir contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira (EC n. 12/96), proteção à gestante (art. 14 da EC n. 20/98, que modifica o sistema de previdência social, seguridade social (EC n. 41/2003), reforma do Judiciário (EC n. 45/2004) coligações eleitorais (EC n. 52/2006).

9. Em igual sentido, esse e. Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da Medida Cautelar na ADI 2356 concluiu que:

A eficácia das regras jurídicas produzidas pelo poder constituinte (redundantemente chamado de "originário") não está sujeita a nenhuma limitação normativa, seja de ordem material, seja formal, porque provém do exercício de um poder de fato ou suprapositivo. Já as normas produzidas pelo poder reformador, essas têm sua validade e eficácia condicionadas à legitimação que recebam da ordem constitucional. Daí a necessária obediência das emendas constitucionais às chamadas cláusulas pétreas.

[**ADI 2.356 MC** e **ADI 2.362 MC**, rel. p/ o ac. min. Ayres Britto, j. 25-11-2010, P, DJE de 19-5-2011.]

= **ADI 939**, rel. min. Sydney Sanches, j. 15-12-1993, P, DJ de 18-3-1994

10. Assim, tendo em vista que o dispositivo ora impugnado é resultado de processo legislativo que culmina por violar os dispositivos constitucionais que estabelecem o modo de emenda à Constituição Federal, é certo o cabimento da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

III – DO TRÂMITE LEGISLATIVO DO DISPOSITIVO IMPUGNADO

11. No dia 10 de março de 2021, durante o primeiro turno de votação da Proposta de Emenda à Constituição nº 186/2019, oriunda do Senado Federal, o plenário da Câmara dos Deputados aprovou o Destaque nº 4 (doc. 01) apresentado pelo Partido Democrático Trabalhista - PDT para votação em separado do inciso IV do artigo 167, alterado pelo art. 1º da PEC 186, para que fosse suprimido.

12. O inciso IV do art. 167, suprimido pela aprovação do destaque do PDT, vedava a vinculação das receitas públicas destinadas a órgão, fundo ou despesa - ou seja, visava sua desvinculação -, ressaltando expressamente alguns fundos importantes para a promoção de políticas públicas no país. Vejamos:

Art.167.....

IV – a vinculação das receitas públicas a órgão, fundo ou despesa, **ressalvadas:**

a) as receitas oriundas da arrecadação de taxas, contribuições, doações e empréstimos compulsórios, de atividades de fornecimento de bens ou serviços facultativos e da exploração econômica do patrimônio próprio dos órgãos e entidades da administração, remunerados por preço pública, bem como o produto da aplicação financeira desses recursos, transferências recebidas para o atendimento de finalidades determinadas e as receitas de capital;

b) a repartição entre os entes federados do produto da arrecadação das receitas a que se referem o § 1º do art. 20, o inciso III do parágrafo único do art. 146 e os **arts. 157, 158 e 159**, bem como a destinação a que se referem o § 5º do art. 153 e a alínea “c” do inciso I do art. 159;

c) a repartição com Estados e Municípios dos recursos financeiros oriundos da concessão florestal;

d) a repartição com Municípios e o Distrito Federal dos recursos provenientes de taxa de ocupação, foro e laudêmio;

e) a prestação de garantias na contratação de operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º;

- f) a vinculação permitida pelo § 4º deste artigo;
- g) a receita destinada por legislação específica ao pagamento de dívida pública;
- h) as receitas destinadas ao **Fundo do Regime Geral de Previdência Social**;
- i) as receitas destinadas ao **Fundo de Amparo ao Trabalhador**;
- j) as restituições de benefícios assistenciais e previdenciários;
- k) a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde e para manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, e 212;
- l) a destinação de recursos e as receitas vinculadas a programas instituídos por lei para financiamento a estudantes de cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva nos processos conduzidos pela União com essa finalidade;
- m) **os recursos destinados aos fundos:**
- 1. previstos nas Constituições e Leis Orgânicas de cada ente federativo, inclusive no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;**
 - 2. criados para operacionalizar vinculações de receitas estabelecidas nas Constituições e Leis Orgânicas de cada ente federativo;**
 - 3. destinados à prestação de garantias e avais;**
 - 4. previstos no art. 76-A, parágrafo único, inciso V, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;**
 - 5. Fundo Nacional de Segurança Pública, Fundo Penitenciário Nacional, Fundo Nacional Antidrogas, Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, Fundo de Defesa da Economia Cafeeira, Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades-fim da Polícia Federal, Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente e Fundo Nacional da Cultura;**
- n) as receitas de interesse à defesa nacional e as destinadas à atuação das Forças Armadas. (grifo nosso)

13. Destaca-se que a redação atual do dispositivo constitucional é no sentido de impedir a desvinculação de receitas que se pretendia fazer com a PEC. Portanto, a

aprovação do destaque visava preservar todos os fundos da desvinculação proposta no projeto.

14. Com a aprovação deste único destaque em primeiro turno, a redação da PEC teve que ser consolidada pela Mesa da Câmara dos Deputados para votação antes do segundo turno.

15. **Nesta ocasião, a Mesa, ao suprimir o dispositivo do texto que foi destacado, suprimiu também, automaticamente, a regra constante no art. 5º, §2º, II da PEC, que fazia referência expressa ao texto destacado e suprimido.** Porém, além de apenas suprimir, a Mesa deu nova redação ao dispositivo, desconsiderando pela primeira vez a vontade do legislador. Explica-se.

16. Também dispondo sobre os fundos públicos, porém em aspecto completamente diverso do abordado pelo dispositivo destacado, o art. 5º da PEC autoriza que até o final do segundo exercício financeiro após a promulgação, o superávit financeiro dos fundos possa ser destinado à amortização da dívida pública, **ressalvando desta destinação todos os fundos constantes no inciso IV do art. 167 constante no projeto.**

Vejamos:

“Art. 5º Até o final do segundo exercício financeiro subsequente à data da promulgação desta Emenda Constitucional, **o superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos** do Poder Executivo, apurados ao final de cada exercício, **poderá ser destinado à amortização da dívida pública do respectivo ente.**”

§ 1º Se o ente não tiver dívida pública a amortizar, o superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos do Poder Executivo será de livre aplicação.

§ 2º **Não se aplica o disposto no caput:**

I – aos fundos públicos de fomento e desenvolvimento regionais, operados por instituição financeira de caráter regional; e

II – **aos fundos ressalvados no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal.**” (grifo nosso)

17. Vê-se, muito claramente, que os dispositivos - inciso IV do Art. 167 na redação dada pelo Art. 1º da PEC e o Art. 5º da PEC - são completamente distintos em seu conteúdo, **tendo em comum apenas tratarem dos fundos públicos.**

18. O primeiro desvincula a receita desses fundos, excepcionando um conjunto deles, e o segundo regula a destinação dos seus superávits, excepcionando o mesmo conjunto de fundos.

19. Portanto, no Senado Federal fez-se uma opção de técnica legislativa para que o segundo dispositivo (que regula o superávit dos fundos) fizesse referência de empréstimo ao primeiro dispositivo, de modo a que não fosse necessária a repetição do conteúdo já extenso. Tal técnica é inclusive regulamentada na Lei Complementar 95/98, com o intuito de dar clareza e precisão ao texto legislativo.

20. Portanto, a vontade do legislador advinda do Senado Federal e mantida na Câmara dos Deputados é clara e cristalina: **preservar todos os fundos constantes no inciso IV da PEC da destinação para pagamento da dívida pública prevista no art. 5º.** Ou seja, pretendeu o legislador que todos os fundos negritados acima continuassem com o seu superávit preservado.

21. Não obstante, com a aprovação do destaque do PDT para supressão do texto do inciso IV do Art. 167, a Mesa da Câmara dos Deputados entendeu que por decorrência lógica, o dispositivo do Art. 5º, §2º, II, **que lhe fazia referência expressa, porém com conteúdo totalmente diverso,** fosse também suprimido.

22. Assim, após terminada a discussão e votação da PEC em primeiro turno, a Mesa publicou o seguinte texto para votação em segundo turno (Doc. 02):

Art. 5º Até o final do segundo exercício financeiro subsequente à data da promulgação desta Emenda Constitucional, o superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos do Poder Executivo, apurados ao final de cada exercício, poderá ser destinado à amortização da dívida pública do respectivo ente.

§ 1º Se o ente não tiver dívida pública a amortizar, o superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos do Poder Executivo será de livre aplicação

§ 2º **Não se aplica o disposto no caput deste artigo aos fundos públicos de fomento e desenvolvimento regionais, operados por instituição financeira de caráter regional.**

23. A solução esdrúxula dada pela Mesa - que não respeitava nem a vontade do legislador no sentido de preservar alguns dos fundos públicos da medida extrema de ajuste proposta pela PEC e nem a existência de um inciso IV da Constituição que não deixou de existir em seu texto original e que também faz menção a importantes fundos - foi questionada pelo Deputado Afonso Florence (PT/BA) logo no início da sessão do dia 11.04.

24. Em resposta, a Mesa resolveu (Doc. 3):

Comunicação da Presidência: informa ao Plenário que, na redação publicada para o segundo turno da PEC 186/19, identificou-se a exclusão indevida do inciso II do §2º do art. 5º. Essa exclusão se deveria à rejeição do texto proposto para o inciso IV do art. 167 da CF e foi promovida por se entender decorrência lógica e necessária da referida rejeição. No entanto, há compatibilidade do dispositivo excluído com o que estabelece o vigente inciso IV do art. 167, da CF. **Nesse contexto, é impositiva a manutenção na redação para o segundo turno do referido inciso II do § 2º do art. 5º, que, fazendo sentido em face do texto constitucional, não integrou a deliberação plenária.**

25. No entanto, embora a solução da Mesa tenha sido parcialmente correta no sentido de restaurar a existência de um dispositivo válido que não deveria ter sido suprimido por decorrência lógica em razão da aprovação do destaque, ainda assim, a

vontade do legislador foi desrespeitada - **uma vez que a intenção original do dispositivo era a de ressalvar todos os fundos constantes no dispositivo suprimido da destinação temporária prevista no caput para pagamento da dívida pública.**

26. Em razão desse descompasso entre a redação dada pela Mesa e a vontade do legislador ao propor e aprovar o texto do art. 5º da PEC em dois turnos no Senado Federal e em dois turnos na Câmara dos Deputados – que prejudica importantes fundos públicos cujos superávits deixarão de ser usados nas políticas para as quais os fundos foram desenhados e, diferentemente, destinados à amortização da dívida pública –, o Deputado Afonso Florence (PT/BA) apresentou emenda de redação a fim de que fosse feito o ajuste (Doc. 4).

27. O ajuste proposto na emenda visava a restaurar a vontade do legislador na aprovação do conteúdo do inciso II do §2º do Art. 5º - já em dois turnos, nas duas casas legislativas - **no sentido de preservar os fundos listados em texto existente quando de sua elaboração, embora suprimido em destaque específico referente ao art. 1º da PEC 186.**

10

28. Tendo a Mesa inadmitido a apreciação de tal Emenda de Redação, o Deputado Bohn Gass (PT/RS) submeteu a seguinte Questão de Ordem à Presidência da Casa (Doc. 5²):

Esta Presidência inadmite a Emenda de Redação nº 1.

Há uma emenda de redação do Partido dos Trabalhadores. Esta Presidência decide pela inadmissão e abre tempo regimental para a questão de ordem do Deputado Bohn Gass.

O SR. BOHN GASS (PT - RS. Para uma questão de ordem. Sem revisão do orador.) - Obrigado, Deputado Marcelo!

Nossa questão de ordem é feita exatamente porque foi inadmitida a alteração de redação que foi feita. Eu formulo, então, a questão de ordem sobre essa inadmissibilidade.

Sr. Presidente, formulo a presente questão de ordem, com base nos arts. 194 e 202 do Regimento Interno.

A fim de manter o sentido da redação dada pelo Senado no art. 5º, § 2º, inciso II, é necessário ajuste de redação para inserir textualmente todos os fundos constantes no inciso IV do art. 167, em sua redação dada pelo Senado, e que foi retirada da PEC pelo Plenário da Câmara. De fato, a intenção do destaque aprovado pelo Plenário da Câmara foi apenas excluir o novo texto do inciso IV do art. 167, e não alterar as exceções listadas no art. 5º da PEC para uso do superávit financeiro dos fundos para o pagamento de dívidas.

No caso em tela, a vitória da Oposição na aprovação do destaque supressivo do inciso IV do art. 167 assegurou a manutenção da vinculação de receitas a todos os fundos de financiamento das políticas setoriais. Foi uma decisão a favor dos fundos. O resultado final não pode ser a criação de uma situação que piora a situação dos fundos.

Portanto, para garantir a lisura das exceções dos fundos que o Senado queria garantir no art. 5º da PEC, o que a Câmara dos Deputados não pretendeu suprimir, é que se faz necessário o ajuste da redação. Ou seja, para fazerem sentido as ressalvas dos fundos listados no inciso IV do art. 167, a redação do inciso tem que trazer a citação dos fundos que eram listados no texto da PEC, ressalvado especificamente o conjunto dos fundos relacionados na redação anterior do dispositivo, e não apenas a referência ao inciso IV do art. 167.

Assim, peço a reconsideração da decisão da admissibilidade, para que possamos aprovar a emenda proposta, que corrige um lapso de redação na PEC 186/19.

Essa é a questão de ordem. Gostaria que V.Exa. a levasse à apreciação.

29. Logo em seguida, **o então Presidente da Sessão**, assim se posicionou acerca da questão de ordem:

O SR. PRESIDENTE (Marcelo Ramos. Bloco/PL - AM) - Obrigado, Deputado Bohn Gass.

Já havia o questionamento quanto a esse dispositivo, e a Consultoria preparou uma decisão da Presidência.

Antes de dar prosseguimento à sessão, esta Mesa dá conhecimento ao Plenário da seguinte:

"Decisão da Presidência.

Trata-se de questão de ordem alusiva à Proposta de Emenda à Constituição nº 186 de 2019. Questiona-se a inadmissão de Emenda de Redação nº 1, dos Srs. Deputados Bohn Gass e Afonso Florence.

É o relatório.

Passo a decidir.

A emenda visa especificar, no art. 5º, § 2º, inciso II, do texto, diversos fundos públicos descritos em oito alíneas. Essa pretensão, que inclusive reintroduz conteúdo não aprovado pelo Plenário por ocasião da deliberação do Destaque para Votação em Separado nº 4, do PDT, não se mostra possível pela via de emenda de redação, porque vai muito além de uma correção de defeitos de forma, erros materiais ou imprecisões textuais, avançando sobre a substância da proposta, algo terminantemente vedado na parte final do § 4º do art. 195 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados".

Incluo nessa argumentação, Deputado Bohn Gass, que o texto sugerido na emenda de redação não constou, em momento nenhum, no dispositivo alterado, nem no texto original do dispositivo, nem no texto do Relator do dispositivo, nem na apresentação de emendas nesse dispositivo.

"Diante disso, nessas condições, indefiro o pedido formulado na questão de ordem.

Publique-se.

Deputado Arthur Lira
Presidente"

30. Em seguida, o Deputado Bohn Gass (PT/RS) solicitou à Presidência que *"Em função da não aceitação da nossa questão de ordem, eu quero propor que seja designado um relator em plenário da CCJ, o que acho que é um procedimento regimental possível de ser feito, para que possa fazer uma alteração sobre esse tema, porque a redação vai ficar prejudicada, e os fundos não vão atingir o objetivo que os legisladores votaram no momento em que foram votados aqui"*.

31. Com a discussão instaurada no plenário da Câmara dos Deputados, o Presidente da sessão registrou que “Concordo que há um vácuo ali, mas não tem como resolver isso por emenda de redação”.

32. Diante da assunção, pelo Presidente, de que a redação dada pelo dispositivo não fazia jus à vontade do legislador para o dispositivo, e da inadmissão do encaminhamento do texto à CCJC, mais uma sugestão foi dada pelos deputados em plenário:

“A SRA. ERIKA KOKAY (PT - DF. Pela ordem. Sem revisão da oradora.) - Deputado Marcelo, quero apenas dizer que estamos apoiando absolutamente a questão de ordem formulada pelo Deputado Bohn Gass, porque o que é mais sagrado é a vontade do legislador. E a vontade do legislador está muito clara, muito nítida — a vontade dos legisladores, a vontade do Senado e também a vontade da Câmara com a proposição que foi vencedora. Portanto, não se pode ferir isso. É uma violência com o processo legislativo ferir a vontade do legislador, porque ela está nítida. V.Exa. mesmo reconheceu isso nesse sentido. Portanto, é, sim, uma emenda de redação, porque a emenda de redação não fere a deliberação e não fere a vontade do legislador.

Ao não se admitir essa questão de ordem — V.Exa. me perdoe —, eu acho que se afronta e entra-se em conflito com a decisão soberana tanto do Senado quanto da Câmara. **O que sugerimos é que pudéssemos apreciar de pronto esse recurso ainda nessa sessão que se fez de CCJ. A condição de plenário é para fazer valer a decisão e os trâmites da CCJ. Na medida em que esta PEC foi admitida em plenário, cabe ao Plenário também fazer valer as funções da própria CCJ.”**

“O SR. BOHN GASS (PT - RS) - Sr. Presidente, eu tenho, então, mais uma sugestão para V.Exa.

V.Exa. afirmou agora que concorda que, de fato, ficou um lapso. A Deputada Erika fez uma observação muito importante, de que o que vale e precisa ser respeitado é a intenção do legislador. Nós estamos tratando de fundos. É preciso do vínculo de que não podem ser usados para fazer pagamentos de dívidas. Foi isso o que nós votamos. **Então, a sugestão que quero fazer é que V.Exa. encaminhe, estude uma forma de garantir que a intenção do legislador seja preservada remetendo ao Senado, para que, no art. 5º, §2º, inciso II, seja respeitada a decisão do legislador e feita essa correção.**

Portanto, solicito que haja esse encaminhamento, sob pena de perdermos tantos dias trabalhados por uma questão de redação,

como V.Exa. mesmo reconhece. Nós não estamos mexendo em conteúdo, estamos mexendo em redação. Então, eu gostaria que fosse encaminhado dessa forma.”

33. Apesar dos protestos, o Presidente considerou que o texto referenciado pelo dispositivo nunca existiu - embora constante na redação da PEC dada pelo Senado (Doc. 6), sendo impossível o ajuste de redação para preservar o sentido original do dispositivo - remetendo recurso à Comissão de Constituição e Justiça e aprovando a redação final da Proposta de Emenda à Constituição nº 186 com o dispositivo original, em prejuízo aos fundos públicos.

34. Com a decisão do Presidente da Sessão do Congresso Nacional, o texto que não sofreu alteração na Câmara dos Deputados - nele incluído o Art. 5º, §2º, II - foi promulgado com sentido completamente diverso do pretendido pelo plenário das duas Casas Legislativas, sem que haja solução para a questão formulada em Plenário, **sendo remetido ao Senado Federal apenas a parte da proposta que foi alterada na Câmara.**

14

35. Temos, portanto, que a não adequação da redação do Art. 5º, §2º, II provocou importante alteração no conteúdo deste dispositivo, que ficou com sentido completamente alheio a qualquer provocação do plenário das duas casas legislativas.

36. Em outras palavras, por ato unilateral da Mesa da Câmara dos Deputados, o disposto no Art. 5º, §2º, II da PEC contém conteúdo não desejado, não discutido e não votado pelo Plenário das duas Casas Legislativas e, pior, contrário à vontade do legislador, que desejou ao redigir tal dispositivo, inserir ressalva de forma a preservar diversos fundos públicos da restrição prevista no *caput*.

37. Ressalte-se que tal alteração de conteúdo por ato da Mesa ocorreu por duas vezes, na mesma sessão, como se pode comprovar dos documentos ora anexados.

38. Repete-se. O conteúdo dos dois dispositivos, embora textualmente igual em razão da referência de empréstimo em razão da técnica legislativa, é materialmente diverso. A tabela abaixo demonstrará a disparidade no conteúdo dos dispositivos com o conteúdo final dado ao Art. 5º a partir da redação dada pela Mesa da Câmara dos Deputados.

REDAÇÃO FINAL DADA PELO SENADO FEDERAL	REDAÇÃO FINAL DADA PELA MESA DA CÂMARA	VONTADE DO LEGISLADOR COM RELAÇÃO AO TEXTO APROVADO
<p>“Art. 167. São vedados: (...) IV - a vinculação das receitas públicas a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas: a) as receitas oriundas da arrecadação de taxas, contribuições, doações e empréstimos compulsórios, de atividades de fornecimento de bens ou serviços facultativos e da exploração econômica do patrimônio próprio dos órgãos e entidades da administração, remunerados por preço público, bem como o produto da aplicação financeira desses recursos, transferências recebidas para o atendimento de finalidades determinadas e as receitas de capital; b) a repartição entre os entes federados do produto da arrecadação das receitas a que se referem o § 1º do art. 20, o inciso III do parágrafo único do art. 146 e os arts. 157, 158 e 159, bem como a destinação a que se referem o § 5º do art. 153 e a alínea “c” do inciso I do art. 159; c) a repartição com Estados e Municípios dos recursos financeiros oriundos da concessão florestal; d) a repartição com Municípios e o Distrito Federal dos recursos provenientes de taxa de ocupação, foro e laudêmio; e) a prestação de garantias na</p>	<p>MANTIDA A REDAÇÃO ATUAL DO TEXTO CONSTITUCIONAL</p>	<p>MANTIDA A REDAÇÃO ATUAL DO TEXTO CONSTITUCIONAL</p>



<p>contratação de operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º;</p> <p>f) a vinculação permitida pelo § 4º deste artigo;</p> <p>g) a receita destinada por legislação específica ao pagamento de dívida pública;</p> <p>h) as receitas destinadas ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social;</p> <p>i) as receitas destinadas ao Fundo de Amparo ao Trabalhador;</p> <p>j) as restituições de benefícios assistenciais e previdenciários;</p> <p>k) a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde e para manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, e 212;</p> <p>l) a destinação de recursos e as receitas vinculadas a programas instituídos por lei para financiamento a estudantes de cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva nos processos conduzidos pela União com essa finalidade;</p> <p>m) os recursos destinados aos fundos:</p> <ol style="list-style-type: none">1. previstos nas Constituições e Leis Orgânicas de cada ente federativo, inclusive no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;2. criados para operacionalizar vinculações de receitas estabelecidas nas Constituições e Leis Orgânicas de cada ente federativo;3. destinados à prestação de garantias e avais;4. previstos no art. 76-A, parágrafo único, inciso V, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;5. Fundo Nacional de Segurança Pública, Fundo Penitenciário Nacional, Fundo Nacional Antidrogas, Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, Fundo de Defesa da Economia Cafeeira, Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades-fim da Polícia Federal, Fundo		
--	--	--



<p>Nacional para a Criança e o Adolescente e Fundo Nacional da Cultura; n) as receitas de interesse à defesa nacional e as destinadas à atuação das Forças Armadas.</p>		
<p>“Art. 5º Até o final do segundo exercício financeiro subsequente à data da promulgação desta Emenda Constitucional, o superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos do Poder Executivo, apurados ao final de cada exercício, poderá ser destinado à amortização da dívida pública do respectivo ente.</p> <p>§ 1º Se o ente não tiver dívida pública a amortizar, o superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos do Poder Executivo será de livre aplicação.</p> <p>§ 2º Não se aplica o disposto no caput: I – aos fundos públicos de fomento e desenvolvimento regionais, operados por instituição financeira de caráter regional; e II – aos fundos ressalvados no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal.”</p>	<p>“Art. 5º Até o final do segundo exercício financeiro subsequente à data da promulgação desta Emenda Constitucional, o superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos do Poder Executivo, apurados ao final de cada exercício, poderá ser destinado à amortização da dívida pública do respectivo ente.</p> <p>§ 1º Se o ente não tiver dívida pública a amortizar, o superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos do Poder Executivo será de livre aplicação.</p> <p>§ 2º Não se aplica o disposto no caput deste artigo: I - aos fundos públicos de fomento e desenvolvimento regionais, operados por instituição financeira de caráter regional; II – aos fundos ressalvados no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal.</p>	<p>“Art. 5º Até o final do segundo exercício financeiro subsequente à data da promulgação desta Emenda Constitucional, o superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos do Poder Executivo, apurados ao final de cada exercício, poderá ser destinado à amortização da dívida pública do respectivo ente.</p> <p>§ 1º Se o ente não tiver dívida pública a amortizar, o superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos do Poder Executivo será de livre aplicação.</p> <p>§ 2º Não se aplica o disposto no caput: I – aos fundos públicos de fomento e desenvolvimento regionais, operados por instituição financeira de caráter regional; e II – aos seguintes fundos: a) as receitas destinadas ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social; b) as receitas destinadas ao Fundo de Amparo ao Trabalhador; c) previstos nas Constituições e Leis Orgânicas de cada ente federativo, inclusive no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; d) criados para operacionalizar vinculações de receitas estabelecidas nas Constituições e Leis Orgânicas de cada ente federativo; e) destinados à prestação de garantias e avais; f). previstos no art. 76-A, parágrafo único, inciso V, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; g) Fundo Nacional de Segurança Pública, Fundo Penitenciário Nacional, Fundo Nacional Antidrogas, Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, Fundo de Defesa da</p>

		<p>Economia Cafeeira, Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades-fim da Polícia Federal, Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente e Fundo Nacional da Cultura; h) fundos previstos nos arts. 157, 158 e 159.”</p>
--	--	---

39. Como síntese dos fatos, a **Mesa da Câmara dos Deputados** ocasionará o defeito da norma constitucional aprovada que guarda a seguinte e gravíssima repercussão:

a) O Plenário da Câmara dos Deputados aprovou o destaque supressivo do texto de alteração do inciso IV do art 167 que propunha como, regra geral, a desvinculação de receitas dos fundos públicos, contudo, as alíneas do dispositivo excepcionam da regra geral diversos fundos, que são importantes promotores de políticas públicas.

b) Ocorre que a redação deste texto, agora suprimido da PEC, tinha repercussão sistêmica no sentido do inciso II, §2º do art 5º da mesma PEC que pretendia a exclusão de um rol de fundos antes constante da redação do Senado ao inciso IV do art. 167, para que estes não fossem alvo do uso para o propósito estabelecido no caput, ou seja, para o pagamento de dívida;

c) Na medida em que o art. 5º prevaleceu com a referência ao inciso IV do art. 167, o que sempre quis o legislador constituinte originário e autor da Proposta era de que fossem excetuados, neste dispositivo, os fundos que antes havia listados, a fim de que não se permitisse seu uso para pagamento da dívida;

d) Sem essa redação adequada sistemicamente, na Constituição Federal será veiculada *norma constitucional de eficácia desviada, fraudada pelo descumprimento do devido processo legislativo;*

- e) A decisão aligeirada e equivocada, *data venia*, da autoridade coatora, *insere no texto constitucional para tornar vigente norma que não representa o sentido legítimo inscrito na matéria pelos próprios legisladores*;
- f) Que só as Casas Legislativas do Congresso Nacional têm a prerrogativa de deliberar constitucional e regimentalmente sobre as matérias postas à votação, *não cabendo à Mesa de uma das Casas interferir no resultado das deliberações legislativas*; e
- g) Que as compreensões objeto da redação do inciso II, §2º do art 5º a partir do sentido dado na PEC oriunda do Senado deve refletir a exclusão do uso dos fundos elencados no inciso IV do art. 167 em texto dados pela versão do Senado Federal para utilização no pagamento de dívidas públicas.

40. A alteração de redação promovida pela Mesa da Câmara dos Deputados ocasionou evidente alteração do sentido da norma, de tal sorte que não houve sua apreciação pelos nobres Parlamentares nos moldes constitucionais, a revelar vício formal insanável, a ser tornado nulo por esse e. Supremo Tribunal Federal.

19

IV – DA INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 5º, §2º DA EMENDA CONSTITUCIONAL nº 109/2021.

41. O §2º, do art. 60 da Constituição Federal estatui a atribuição de cada Casa votar o texto da proposta de Emenda à Constituição, fixando a prerrogativa parlamentar nessa espécie de elaboração legislativa:

Art. 60 Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

(...)

§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.

42. Portanto, no exercício do *munus* legislativo para o poder reformador não é oferecido à dúvida sobre a quem compete discutir e votar as propostas de emenda à Constituição. Não há disposição constitucional que preveja a competência para a Mesa de quaisquer das Casas decidir sobre o conteúdo resultante do que fora deliberado, em fase posterior ao encerramento do processo de votação.

43. O constitucionalismo brasileiro é amplo ao dispor sobre as possibilidades do poder constituinte reformador, realçando as conhecidas limitações dispostas no próprio texto da Constituição, mas de inquestionável competência exclusiva do Congresso Nacional.

44. O Ministro Alexandre de Moraes ³, ao teorizar sobre fase deliberativa parlamentar, chama atenção para o resultado necessário do procedimento legislativo, que deve dar origem a: *“instrumento formal consubstanciador do texto definitivamente aprovado pelo Poder Legislativo, devendo refletir, com fidelidade, em seu conteúdo intrínseco, o resultado da deliberação parlamentar”*.

45. Na linha do que reconhece esse e. Supremo Tribunal Federal, a preservação do devido processo legislativo é pressuposto da legitimidade democrática da deliberação parlamentar. Como regra, as maiorias podem fazer prevalecer seus pontos de vista e, concluída a apreciação de uma matéria, a Mesa está obrigada a **respeitar o conteúdo material da norma aprovada pela vontade do legislador no sentido original dado pelo resultado deliberativo feito pelos parlamentares.**

46. Aqui está inserida uma questão que **não se atém apenas uma questão de formalidade**, mas antes, **uma exigência substancial para a autenticidade do processo legislativo e de validação do conteúdo normativo original a ser promulgado.**

³ MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. São Paulo: ed. Atlas. 1999: 488

47. A decisão da Mesa do Congresso Nacional e, sobretudo, da Presidência da Câmara dos Deputados, parametriza uma postura perigosa de impor a vontade da Mesa em contraposição à vontade da maioria legislativa dos parlamentares que aprovou a matéria.

48. Veja-se, Excelências, que não se trata de judicializar a disputa política em torno de proposição legislativa em particular, mas garantir a higidez do texto constitucional, que não pode ser alterado fora dos preceitos constitucionais, sob pena de se existir dispositivos constitucionais absolutamente inconstitucionais.

49. Este e. Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3367, item 5 de sua decisão, preconizou que não se faz necessária a reapreciação, pela outra casa Legislativa, de expressão suprimida, **desde que não haja a perda do sentido normativo**. Vejamos:

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.

[**ADI 3.367**, rel. min. Cezar Peluso, j. 13-4-2005, P, DJ de 22-9-2006.]

50. Contudo, por evidente, não é o que ocorre no presente caso. Ao se realizar a “adequação legislativa” e, dessa forma, ignorar a vontade do constituinte derivado de repetir todo o rol disposto no inciso IV do art. 167 da Constituição da República – previstos na redação da PEC 186 e posteriormente suprimido – no inciso II do §2º do art. 5º da Emenda Constitucional nº 109/2021, há evidente inversão do sentido normativo dos dispositivos votados pela Câmara dos Deputados.

51. A professora Fabiana Menezes Soares ⁴ (UFMG) propõe a observação da

⁴ **SOARES**. Fabiana Menezes. Revista da Faculdade de Direito da UFMG. Belo Horizonte, nº 50, p. 124-142, jan. – jul., 2007.

Legística material para realçar o compromisso com a faticidade e efetividade da legislação e alerta que *“durante todo o processo de elaboração e redação, a questão da compreensão e aceitação do ato normativo não deve ser considerada uma questão exclusivamente estilística”*.

52. Portanto, a tarefa da redação final de uma norma - que no caso em apreço é do texto constitucional - **deve vir em sintonia com o espírito decisório do legislador e não se perfaz por mera forma ou estética**. Ela tem a função de concretizar a vontade originária do legislador expressa no processo legislativo.

53. No caso concreto, o Senado Federal quando fez a remissão, no inciso II, §2º do art. 5º da PEC, ao outro inciso constitucional cuja redação a PEC alterava - inciso IV, art 167 - ali importava um sentido à norma, **que não fora alterada pela Câmara em sua apreciação**, pois não fez qualquer alteração ao art 5º do texto.

54. Sendo assim, **a extração completa da alteração do dispositivo de remissão (feito pela Câmara), não cessa a vontade do Senado em dar o sentido que quis ao texto remanescente, este, por sua vez, não mexido pela Câmara**.

55. Assim, **o rol dos fundos citado na redação do inciso IV do art 167 conforme texto aprovado pelo Senado Federal deve ser respeitado na vontade dos Senadores na remissão que trazia de tal conteúdo no inciso II, §2º, art 5º**.

56. E, assim, a redação final que a Câmara dos Deputados deve apresentar ao texto da PEC 186/2019 para fins de promulgação, **deve observar o sentido lógico sistêmico da proposição legislativa em realização da vontade deliberada do legislador**.

57. Conforme esclarece Raul Machado Horta⁵:

⁵ **HORTA**. Raul Machado. Estudos de Direito Constitucional, pág. 547, Edit. Del Rey, 1995.

“Os atos legislativos se aperfeiçoam no percurso de procedimento complexo, desdobrado em várias fases - iniciativa, preparatória, deliberativa, controle e comunicação - que a Constituição unifica no processo legislativo”

58. No caso em questão, o dispositivo remanescente no texto da PEC que fazia referência abreviada a outro dispositivo posteriormente suprimido, para fins de interpretação na redação final da matéria no processo de elaboração legislativa, **precisava ter por base o exercício teleológico para alcançar a intenção do legislador quando dispôs daquela redação em cada um dos dois dispositivos: o objetivo presente naquele que fora suprimido versus o sentido que se relacionava sistemicamente com o dispositivo que restava intacto.**

59. Após a identificação do sentido teleológico dos dois dispositivos, no caso concreto, nota-se que era óbvio o propósito do Senado no texto da PEC de ressalvar, também no art. 5º, §2º, inciso II, todos os fundos listados no inciso IV do art 167 da possibilidade de ter seus saldos de superávits usados para pagamento de dívidas, apenas não os repetindo por mera questão estrutural do texto – o que não pode ser confundido com o mérito da deliberação.

60. Caberia à Mesa da Câmara dos Deputados apenas e tão somente sistematizar a vontade dos constituintes derivados, promovendo a manutenção da excepcionalidade prevista na norma e não promover mera adequação redacional daquilo que a própria Presidência nomeou de “lapso”.

61. Ao valorizar a intercessão do Poder Judiciário quando presente a afronta ao processo legislativo delimitado no texto constitucional, o prof. Fábio Konder Comparato e a Ministra Carmem Lúcia Antunes Rocha lecionam que :

[...] A conquista da democracia jurídica pela humanidade cunhou, exatamente, a limitação possível de ser averiguada e sanada pela ação equilibrada dos poderes, que se freiam e se equilibram, garantindo que a ordem jurídica democrática não repousa no âmbito da exclusiva vontade e interesse dos homens. Sistema que assim operasse, de resto, não seria de leis, mas de homens, o que representa o oposto da proposta democrática.

Destarte, também quanto a essa segunda preocupação demonstrada na Consulta, é de se esclarecer que não é *interna corporis* o que se afirma como matéria de Constituição, como processo legislativo previsto e assegurado em norma-garantia constitucional impositiva expressa exatamente ao legislador.

Fosse essa matéria *interna corporis* e seria irretorquível o argumento de que as normas do art. 60, da Constituição da República Brasileira de 1988, não seriam jurídicas, pois ineficazes e despojadas do vigor impositivo que as caracterizam. Em efeito. Se a Constituição dita as normas limitadoras do exercício do poder-competência reformadora para que imponham ao órgão incumbido de exercê-la e tal órgão, nesse mister, não pode ser controlado, nem confrontado, sob a alegação de que apenas a ele diz respeito a forma, o processo e tramitação de proposta de emenda constitucional, como se assegurar, sancionar e desfazer as agressões que, porventura, venham a ocorrer?" (Parecer, abril de 1996, p. 24-25). [...]

62. Rememore-se, *in casu*, o voto do Exmo. Ministro Celso de Mello, no MS nº 22.503, que resume de maneira clara e transparente a natureza do problema:

[...] **Nesse contexto**, o processo de formação das espécies normativas revelar-se-á plenamente suscetível de controle pelo Poder Judiciário, **sempre que houver possibilidade de lesão à ordem jurídico-constitucional**, ou, então, quando o descumprimento das diretrizes fixadas pela Carta Política ou pelo Regimento Interno das Casas legislativas gerar ofensa a direito subjetivo dos próprios parlamentares, enquanto atores principais da construção legislativa da ordem jurídica.

Na realidade, esse processo de positivação formal do direito **subordina-se**, no âmbito das Casas do Congresso Nacional, a esquemas rigidamente previstos e disciplinados **na Constituição** e, também, no Regimento Interno. [...]

Em conseqüência, a observância das normas constitucionais e regimentais - especialmente quando esse desrespeito ofende o direito dos legisladores ao devido processo - **condiciona** a própria validade jurídica dos atos normativos editados pelo Poder Legislativo (CARL SCHMIDT, 'Teoria de La Constitución', p. 166, 1934; PAOLO BISCARETTI DI RUFFIA, 'Dirito Costituzionale', vol. I/433-434, 1949; JULIEN LAFERRIÈRE, 'Manuel de Droit Constitutionnel', p. 330, 1947; A. ESMEIN, 'Elements de Droit Constitutionnel' Français et Comparé', vol. I/643, 1927; SERIO GALEOTTI, 'Contributo alla teoria del Procedimento Legislativo, Giuffrè Editore, 1957, Milano).

Essa intervenção judicial no procedimento de elaboração das normas que emanam do Congresso Nacional destina-se, mesmo que reconhecida a excepcionalidade de sua ocorrência, a garantir, de modo efetivo, a supremacia da Constituição e a intangibilidade dos regimentos internos das corporações legislativas, que traduzem,

enquanto instrumentos de regramento da disciplina de elaboração normativa, verdadeiras emanações da própria Carta Política (CF, art. 51, III e art. 52, XII). [...]

63. Vale também conferir a Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.135. Nesta oportunidade, o argumento que levou o Excelso Pretório a impugnar parte da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, foi a existência de vícios procedimentais que teriam sido adotados pela Mesa da Câmara dos Deputados na votação da PEC que originou a alteração constitucional, derivados exatamente do fato de que se tentou alterar a Carta Magna sem que a modificação fosse aprovada por três quintos dos Deputados em duas votações.

64. É a seguinte a ementa do acórdão, da lavra da Ministra ELLEN GRACIE, na parte que interessa:

MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PODER CONSTITUINTE REFORMADOR. PROCESSO LEGISLATIVO. EMENDA CONSTITUCIONAL 19, DE 04.06.1998. ART. 39, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SERVIDORES PÚBLICOS. REGIME JURÍDICO ÚNICO. PROPOSTA DE IMPLEMENTAÇÃO, DURANTE A ATIVIDADE CONSTITUINTE DERIVADA, DA FIGURA DO CONTRATO DE EMPREGO PÚBLICO. **INOVAÇÃO QUE NÃO OBTEVE A APROVAÇÃO DA MAIORIA DE TRÊS QUINTOS DOS MEMBROS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS QUANDO DA APRECIACÃO, EM PRIMEIRO TURNO, DO DESTAQUE PARA VOTAÇÃO EM SEPARADO (DVS) Nº 9.** SUBSTITUIÇÃO, NA ELABORAÇÃO DA PROPOSTA LEVADA A SEGUNDO TURNO, DA REDAÇÃO ORIGINAL DO CAPUT DO ART. 39 PELO TEXTO INICIALMENTE PREVISTO PARA O PARÁGRAFO 2º DO MESMO DISPOSITIVO, NOS TERMOS DO SUBSTITUTIVO APROVADO. SUPRESSÃO, DO TEXTO CONSTITUCIONAL, DA EXPRESSA MENÇÃO AO SISTEMA DE REGIME JURÍDICO ÚNICO DOS SERVIDORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. RECONHECIMENTO, PELA MAIORIA DO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, DA PLAUSIBILIDADE DA

ALEGAÇÃO DE VÍCIO FORMAL POR OFENSA AO ART. 60, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. [...]

1. A matéria votada em destaque na Câmara dos Deputados no DVS nº 9 não foi aprovada em primeiro turno, pois obteve apenas 298 votos e não os 308 necessários. Manteve-se, assim, o então vigente *caput* do art. 39, que tratava do regime jurídico único, incompatível com a figura do emprego público.

2. O deslocamento do texto do § 2º do art. 39, nos termos do substitutivo aprovado, para o *caput* desse mesmo dispositivo representou, assim, uma tentativa de superar a não aprovação do DVS nº 9 e evitar a permanência do regime jurídico único previsto na redação original suprimida, circunstância que permitiu a implementação do contrato de emprego público ainda que à revelia da regra constitucional que exige o *quorum* de três quintos para aprovação de qualquer mudança constitucional.

3. Pedido de medida cautelar deferido, dessa forma, quanto ao *caput* do art. 39 da Constituição Federal, ressaltando-se, em decorrência dos efeitos *ex nunc* da decisão, a subsistência, até o julgamento definitivo da ação, da validade dos atos anteriormente praticados com base em legislações eventualmente editadas durante a vigência do dispositivo ora suspenso.

65. A Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2135, hoje sob relatoria da e. Ministra Cármen Lúcia, já teve seu julgamento de mérito iniciado no Plenário desse e. Supremo Tribunal Federal, contando com o voto da e. Relatora nos mesmos termos acima descritos.

66. A inconstitucionalidade aqui impugnada possui sérios e gravosos impactos na forma de gestão do dinheiro público. Conforme levantamento de informações contidas no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), a redação atual do art. 5º, §2º da Emenda Constitucional nº 109/2021 daria causa à remessa de cerca de **R\$ 61,6 bilhões** de reais ao pagamento da dívida pública – isso levando em consideração os últimos dados apresentados, referentes ao ano de 2019. Vejamos:



Fundos indevidamente incluídos na lista dos que poderão ter superávit financeiro canalizado para amortizar dívida (PEC 186) - R\$	
Fundos	Superávit financeiro (R\$) - dez 2019
FNDCT	13.546.978.779
Receita destinada a seguridade	12.216.925.961
FRGPS	10.787.471.569
Recurso livre seguridade	7.283.807.345
FNDCT	5.904.116.161
FAT	4.082.983.116
FRGPS	3.309.964.680
FNC	2.085.236.613
FNDCT	466.818.624
FNDCT	433.507.213
FAT	291.458.022
FNC	180.308.298
FNC	153.064.756
FNDCT	136.203.255
FNC	87.417.394
Antidrogas	84.591.819
FNAS	77.718.302
FNDCT	77.299.733
Fundo Exército	69.840.290
FNDCA	60.131.460
FNC	57.896.900
FNDCT	55.635.889
FNC	48.453.745
FAT	40.660.278
Fundo Serviço Militar	22.724.461
Funpen	16.141.871
Fundo Serviço militar	10.770.770
FNC	8.803.259
Fundo Antidrogas	8.322.134
FNDCT	4.435.663
Funpen	2.519.190
Fundo Antidrogas	1.975.916
TOTAL	61.614.183.466
Fonte: RREO	

67. Ou seja, são dezenas de bilhões de reais que, ao invés de financiar os serviços públicos a que se destinam, terão destinação absolutamente estranha aos seus fins, esvaziando por completo a própria razão de existirem.

68. Se o dispositivo impugnado não reflete aquilo que, de fato, foi deliberado no bojo do Plenário da Câmara dos Deputados, é evidente que também não fora submetido a deliberação e, assim, não obtiveram o voto de três quintos dos membros da Casa, não podem elas serem mantidas na Constituição por ferirem o devido processo legislativo constitucional, o que já revela sua inconstitucionalidade.

69. O vultoso impacto dessa inconstitucionalidade na gestão dos recursos públicos, que em nada reflete o resultado das votações do Congresso Nacional, demonstra a urgência e a necessidade de adequação do dispositivo impugnado aos preceitos constitucionais que instituem o rito de alteração da Constituição da República.

70. E, portanto, por considerar que a aprovação da integralidade do art. 5º da Emenda Constitucional nº 109/2021, por evidente, só se deu em razão da previsão expressa dos fundos excepcionalizados no seu §2º, antes listados na proposta de alteração do art. 167, inciso IV, compreende-se que a inconstitucionalidade aqui impugnada acaba por viciar a própria integralidade do dispositivo, de modo a ser necessária a declaração de inconstitucionalidade, por arrastamento, da integralidade do *caput* e §1º do art. 5º da Emenda à Constituição nº 109/2021.

71. Assim, por ambas as razões, compreende-se necessário o provimento da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, inclusive com a concessão da medida liminar, nos termos formulados a seguir.

V – DO PEDIDO DE LIMINAR

72. Conforme estabelecido no art. 10, §3º, da Lei nº 9.868/99, o Pleno desta Eg. Corte pode conceder liminar *inaudita altera parte* em caso de excepcional urgência, sendo que,

nos termos do art. 300 do Código de Processo Civil⁶ (“CPC”), faz-se necessário evidenciar a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

73. Assim, é flagrante a violação perpetrada pelos dispositivos impugnados na Emenda Constitucional nº 109/2021 em face das regras de aprovação, nas casas legislativas, de alteração na Constituição Federal, na medida em que não se respeitou a obrigatoriedade de aprovação por três quintos, em dois turnos na Câmara de Deputados e no Senado Federal. Evidente, assim, o *fumus boni iuris*.

74. O *periculum in mora*, por sua vez, resta consubstanciado na própria aplicação de norma constitucional evidentemente inconstitucional, uma vez promulgada com redação de **dispositivo cujo sentido o Congresso Nacional não pretendeu**.

75. Comprovada a presença dos requisitos autorizadores, necessária a concessão da medida liminar pleiteada, visando resguardar a própria Constituição Federal e a vontade do legislador, caso contrário a norma constitucional será promulgada em prejuízo aos fundos públicos, em sentido diametralmente oposto à vontade expressada nos plenários do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

76. Os argumentos ora apresentados comprovam a existência de fundamento jurídico para deferimento do pedido liminar e justificam a suspensão do ato ora impugnado de forma a impedir que os prejuízos dele decorrentes possam resultar na ineficácia da medida final requerida.

77. Caso se espere a regular marcha processual, eventual provimento judicial de mérito restará sem efetividade, uma vez que a autorização para a utilização do superávit dos fundos públicos concedida, sem as ressalvas desejadas pelo legislador,

⁶ Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

resultando em prejuízos gravíssimos para a população brasileira, que experiencia cotidianamente as políticas públicas que dependem destes fundos para sua execução.

VI – DOS PEDIDOS

78. Por todo o exposto, o Partido dos Trabalhadores e a Rede Sustentabilidade, respeitosamente, pugnam a esse e. Supremo Tribunal Federal que:

- a. **Liminarmente**, *inaudita altera pars, ad referendum* do Plenário do e. Supremo Tribunal Federal, suspenda de imediato os efeitos do art. 5º da Emenda à Constitucionalidade nº 109/2021, a partir da redação oferecida pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, dada a patente inconstitucionalidade do §2º do mencionado dispositivo que, por seu turno, macula a constitucionalidade da integralidade da norma, a dar causa à declaração de inconstitucionalidade, por arrastamento, de todo o artigo;
- b. De modo **subsidiário**, mas ainda de caráter **liminar**, que esse e. Supremo Tribunal Federal, declare a inconstitucionalidade do disposto no §2º do art. 5º da Emenda Constitucional nº 109/2021, de modo a atribuir interpretação conforme à Constituição ao dispositivo constitucional, de modo a consignar que o texto do dispositivo impugnado deve ser interpretação à luz do sentido material do que fora aprovado pela vontade do constituinte reformador, excepcionalizando todos os fundos a que fazia menção o art. 167, inciso IV, com a redação pretendida pela Proposta de Emenda à Constituição nº 186 – posteriormente suprimido –, a saber:
 - i. Fundo do Regime Geral de Previdência Social;
 - ii. Fundo de Amparo ao Trabalhador;
 - iii. Os fundos previstos nas Constituições e Leis Orgânicas de cada ente federativo, inclusive no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

- iv. Os fundos criados para operacionalizar vinculações de receitas estabelecidas nas Constituições e Leis Orgânicas de cada ente federativo;
 - v. Os fundos destinados à prestação de garantias e avais;
 - vi. Os fundos previstos no art. 76-A, parágrafo único, inciso V, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;
 - vii. O Fundo Nacional de Segurança Pública,
 - viii. O Fundo Penitenciário Nacional,
 - ix. O Fundo Nacional Antidrogas,
 - x. O Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico,
 - xi. O Fundo de Defesa da Economia Cafeeira,
 - xii. O Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades-fim da Polícia Federal,
 - xiii. O Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente;
 - xiv. O Fundo Nacional da Cultura; e
 - xv. Os fundos previstos nos arts. 157, 158 e 159.
- c. Seja intimado os Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senador Federal para que, querendo, apresentem suas manifestações acerca do mérito da presente demanda;
- d. Sejam, os autos, remetidos à Advocacia-Geral da União e à Procuradoria-Geral da República para fins de manifestação e parecer, dentro do prazo legal;
- e. E, **no mérito**, pugna pela confirmação da medida liminar acima requerida, de modo a declarar a inconstitucionalidade do art. 5º da Emenda Constitucional nº 109/2021, ou, **subsidiariamente**, que se promova a interpretação conforme à Constituição do §2º do art. 5º da EC 109/2021, de modo a consignar que o texto do dispositivo impugnado deve ser interpretação à luz do sentido material do que fora aprovado pela vontade do constituinte reformador, excepcionalizando

todos os fundos a que fazia menção o art. 167, inciso IV, com a redação pretendida pela Proposta de Emenda à Constituição nº 186 – posteriormente suprimido, acima mencionados.

79. Por fim, pugna-se que todas as intimações ocorram na pessoa do advogado **Eugênio José Guilherme de Aragão**, OAB/DF 4.935, sob pena de nulidade.

Nestes termos, pede deferimento.

Brasília, 16 de março de 2021.

EUGÊNIO ARAGÃO
OAB/DF 4.935

ANGELO FERRARO
OAB/SP 261.268

CLARA LIS COELHO DE ANDRADE
OAB/RJ 185.778

ENEIDA VINHAES BELLO DULTRA
OAB/BA 13.993

MARCELO SCHMIDT
OAB/DF 53.599

MIGUEL NOVAES
OAB/DF 57.469