

**EMENDAS AGLUTINATIVAS E PROCEDIMENTOS DE APROVAÇÃO
DE PEC NA CÂMARA FEDERAL: O DESCONCERTANTE
PRECEDENTE**

*THE “PARLIAMENTARY AGGLUTINATIVE AMENDMENTS” AND RULES
FOR AMENDMENTS TO THE BRAZILIAN CONSTITUTION: THE
DISCONCERTING PRECEDENT*

José Ernesto Pimentel Filho

Doutor pela Universidade de São Paulo – USP, com estágio na Université de Paris I, Panthéon-Sorbonne, Paris-FR. Visiting Scholar na New York University, New York, USA (2012-2013). Professor do Departamento de História e do Programa de Pós-Graduação em Direito, na Universidade Federal da Paraíba – UFPB, Paraíba, Brasil.

E-mail: jpima2001@yahoo.fr.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7080009412950359>.

Editora Científica:

Profa. Dra. Mariana Ribeiro Santiago.

DOI: 10.5585/rtj.v5i3.453

Submissão: 27/07/16.

Aprovação: 30/10/16.

RESUMO

Este estudo analisa a história parlamentar do tempo presente confrontando a decisão do STF para o MS 22503, 1996, com os acontecimentos em torno da aprovação da PEC 171/1993. Tem como hipótese principal a exposição da descontinuidade de interpretação de precedente e o caráter lacunar do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. O RICD não impõe expressamente rigidez adequada na recusa do recebimento de emendas aglutinativas fora de Comissão Especial em casos de Proposta de Emenda à Constituição. A metodologia recorre à memória da Câmara e do STF contida na documentação gerada por ambas as instituições. O suporte teórico recorre-se aqui ao conceito de ativismo judicial. A conclusão principal está em asseverar pelo menos duas possibilidades interpretativas que emergiram da trajetória institucional da relação entre a Câmara Federal brasileira e o Supremo Tribunal Federal para o andamento do devido processo legislativo, especialmente no tocante à apresentação ou não de emendas de PEC em Comissão Especial: (1) a manutenção do precedente com a possibilidade a apresentação de emendas de plenário em caso de PEC; (2) se fosse admitida a emenda exclusivamente em Comissão Especial, ficaria vedada a apresentação de emendas de plenário em caso de PEC.

PALAVRAS-CHAVES: Brasil. Poder Legislativo. História do Direito.

ABSTRACT

This study analyzes a recent time of the parliamentary history in Brazil considering the Supreme Court decision for MS 22503 in 1996 in comparison with the latest happenings around the process of approval of an amendment to the Constitution (PEC 171/1993). Its main hypothesis is about the discontinuity of the constitutional interpretation among the community of jurists once the Rules of Procedure of the Federal Chamber is unsatisfactory in filling greater rigidity for refusing the acceptance of "emendas aglutinativas" (if we translate literally, it could be read as agglutinative amendments) post work of the Comissão Especial (Special Commission) nominated for an opinion in cases of Amendment Proposals to the Constitution. Some representatives have not agreed that the Plenary is able to make amendments after the work of the Special Commission that would be the unique internal body with the competence to issue a final opinion to be definitely submitted to the Plenary. Constitutional arguments have been raised along the time. We applied a methodology based on the history of the present analyzing records from the Chamber and from the Supreme Court. As a support in terms of theoretical analysis, we used the concept of judicial activism. The main conclusion of the article is to assert at least two divergent interpretive possibilities that emerged from the institutional history of the relationship between the Federal Chamber and the Supreme Court relatively to how take procedures for modifying the Constitution into the Chamber.

KEYWORDS: Brazil. Legislative Power. Law History.

INTRODUÇÃO

Este artigo integra dois tempos que se comunicam, os dias presentes e o ano de 1996 à luz do Regimento Interno da Câmara dos Deputados que fora aprovado em 1989. O enredo que ora enfocamos recupera a memória documental acerca do questionamento legal das decisões parlamentares de ampla maioria baseadas na composição textual intitulada emenda aglutinativa, prevista no Regimento Interno da Câmara Federal dos Deputados, no Brasil, como base para burlar o princípio constitucional estabelecido na Constituição Federal 1988, art. 60, § 5º.

A efetivação de uma descontinuidade histórico-hermenêutica que se anuncia na atribuição do valor regimental da emenda aglutinativa é uma possibilidade que anima esta explanação: vivemos o contexto em se que advoga a ideia de que o Parlamento não tem legitimidade para recorrer às emendas aglutinativas da forma como ocorreu em 1996, o que

independência das vantagens de maioria e de eventuais argumentações de legitimidade política da decisão. Demonstra-se por meio de uma história normativa e parlamentar os processos que levaram a fazer sucumbir a refutação do uso de emenda aglutinativa pela Câmara na votação de emenda constitucional. Em favor do devido processo legislativo, argumentos constitucionais foram apresentados com eloquência quando da reforma da previdência por Fernando Henrique Cardoso (FHC). Apresenta-se neste trabalho um resgate particular da história do Parlamento naquela decisiva questão em que se pronunciou finalmente o STF em 1996.

Cabe observar que o procedimento de análise de discurso do texto do Regimento Interno da Câmara dos Deputados ao final deste estudo não assimila qualquer interpretação dogmática do texto legal, mas evidencia o sentido político atribuído pelo Parlamento, confirmado pelo seu sentido decisório acatado pela Corte, fazendo com que os termos textuais do Regimento recebessem uma acepção interpretativa pragmática.

A Proposta de Emenda à Constituição 171/1993 aprovou conteúdo que tende a ferir os direitos da pessoa humana. O debate político, no calor dos interesses finais, veio a gerar uma relação pragmática direta que é típica de matérias polêmicas, em que se quer aderir à inconstitucionalidade da forma procedimental já que o conteúdo é o da aprovação de uma lei de diminuição do limite etário da responsabilização penal, a chamada redução da maioria penal. Entretanto, este trabalho confronta os elementos formais do processo legislativo no âmbito da Câmara Federal dos Deputados a partir da experiência de 1996. Não emerge aqui qualquer consideração acerca da maioria penal, o que demandaria uma pesquisa de natureza diferenciada desta.

1 PROBLEMÁTICA: UMA DESCONTINUIDADE INTERPRETATIVA EM CURSO EFETIVO

Uma primeira comemoração, a dos deputados contrários à aprovação da redução da maioria penal, fora feita na madrugada do dia primeiro de julho de 2015 pela vitória na recusa de uma emenda substitutiva. Estava em curso a tramitação legislativa da proposta de redução da maioria com expectativa da parte dos opositores de que seguiria a votação da proposta original.

EMENDAS AGLUTINATIVAS E PROCEDIMENTOS DE APROVAÇÃO DE PEC NA
CÂMARA FEDERAL: O DESCONCERTANTE PRECEDENTE

Desde o dia 30 de julho de 2015, um dia antes da primeira votação, começaram as emendas aglutinativas, em plenário (BRASIL, 2014)¹, à Proposta de Emenda à Constituição nº 171/1993. Ao total, foram 17 emendas conforme o Quadro 01 ao final deste artigo, após as referências.

Sem interrupção, sem mesmo o intervalo de uma sessão conforme faculta o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2014)², o dia seguinte foi dedicado às votações das emendas aglutinativas acima, antes de se chegar à proposição original (BRASIL, 2014)³. Na quinta-feira, dia 2 de julho de 2015, as postagens nas redes sociais já surpreendiam os desavisados desde o dia anterior. Se alguns – como de fato parece ter sido a maioria – não acompanharam os desenvolvimentos das votações, agora toda a sociedade brasileira recebia a notícia matutina por meio da imprensa e das redes sociais de que houve segunda comemoração na Câmara, desta vez dos favoráveis à redução da maioridade penal e de uma personagem controversa, o político Eduardo Cunha.

Os jornais online e as redes sociais anunciavam que o projeto da redução da maioridade penal havia sido votado pela segunda vez após a derrota do substitutivo, desta vez numa surpreendente maioria que invertia o resultado com uma excepcional vantagem, garantindo os três quintos dos votos dos membros da Câmara dos Deputados em favor de uma nova edição da mesma proposta. Ficava caracterizado um primeiro turno de uma emenda à Constituição.

Tudo havia mudado. A maioria parlamentar pró-redução da maioridade penal para 16 anos encontrou ressurreição ao votar uma proposição no exercício do poder constituinte derivado de uma coisa chamada emenda aglutinativa, que se aplicava igualmente aos outros processos de aprovação de lei na Câmara. Uma emenda substitutiva fora derrotada na sessão que foi do dia 30 para o dia primeiro, mas a partir de uma composição textual de última hora, que repetia termos idênticos ao substitutivo derrotado, voltava a ser votada: “Emenda aglutinativa é a que resulta da fusão de outras emendas, ou destas com o texto, por transação tendente à aproximação dos respectivos objetos” (BRASIL, 2014, art. 118, § 3º).

¹ Art. 120, inc. I; 121, *caput*, respectivamente: “As emendas de Plenário serão apresentadas: I- durante a discussão em apreciação preliminar, turno único ou primeiro turno, por qualquer Deputado ou Comissão”; “As emendas de Plenário serão publicadas e distribuídas, uma a uma, às Comissões, de acordo com a matéria de sua competência”.

² Art. 122, § 2º: “Recebida a emenda aglutinativa, a Mesa poderá adiar a votação da matéria por uma sessão para fazer publicar e distribuir em avulsos o texto resultante da fusão”. Grifo nosso.

³ Inciso V do art. 191: “na hipótese de rejeição do substitutivo, ou na votação de projeto sem substitutivo, a proposição inicial será votada por último, depois das emendas que lhe tenham sido apresentadas”.

Vale, ou não, na regra do jogo? A fórmula utilizada contraria o Regimento Interno da Câmara e a Constituição: não pode haver emenda de proposição legislativa de matéria idêntica já votada anteriormente incidindo aí “prejudicialidade” (BRASIL, 2014)⁴ e para emendas constitucionais vale a determinação de que “matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa”. Estes mesmos argumentos com esta mesma fundamentação legal fizeram o ministro Marco Aurélio Mello deferir uma medida cautelar que suspendeu a votação na Câmara dos Deputados em 1996. O ministro do STF, Sepúlveda Pertence, declarava: “uma câmara legislativa só rejeita uma proposição quando simplesmente a recusa, sem nada aprovar a respeito do tema” (BRASIL, 1996a).

Assevera Bercovici que “a Constituição estabelece competências, preocupando-se com o procedimento, não com o conteúdo das decisões, com o objetivo de criar uma ordem estável” (BERCOVICI, 2004, p. 10-11). O procedimento é a essência da matéria constitucional. Está vigente na jurisprudência da Suprema Corte brasileira a ideia de que um processo de votação no Parlamento se esgota com as votações dos eventuais substitutivos e das emendas de proposição em todos os seus tipos, ficando a proposta original por último. Assim, o artigo 60, § 5º da CF, ao falar de “proposta”, refere-se à iniciativa de lei. Iniciativa de lei nada teria a ver com esgotamento regular de procedimentos de votação no Parlamento. Entretanto, não se trata de questão *interna corporis*, não podendo se argumentar a independência de poderes para esta situação de envolvimento de questão procedimental em aprovação de uma modificação da Constituição, sendo cabível a interferência da parte do Judiciário. Ocorre que as sucessivas votações dentro de uma única proposição original representam o esgotamento da matéria, ou seja, da proposta dentro dos trâmites previstos regimentalmente até que, não vitoriosos os substitutivos, se vote o texto original.

2 JUDICIALIZAÇÃO, ATIVISMO JUDICIAL E DESGASTE DA ESFERA POLÍTICA

Até a quinta-feira do dia 2 de julho de 2015, sabia-se que uma iniciativa de lei, como uma Emenda Constitucional, por exemplo, não poderia ser duplicada no seu objeto numa mesma sessão legislativa (ou seja, naquele ano de funcionamento do Congresso Nacional).

⁴ Art. 163, inc. VI: “Consideram-se prejudicados: (...) VI- A emenda de matéria idêntica à de outra já aprovada ou rejeitada”.

EMENDAS AGLUTINATIVAS E PROCEDIMENTOS DE APROVAÇÃO DE PEC NA CÂMARA FEDERAL: O DESCONCERTANTE PRECEDENTE

Um precedente dava amplo amparo a essa interpretação. A voz até então definitiva ecoa ainda dos arquivos do Supremo Tribunal Federal, no arremate final de presidente do STF, Sepúlveda Pertence, proferido em 1996:

Resta-me a convicção, que vejo ser também a do Tribunal, de que, efetivamente, a incidência do art. 60, § 5º, da Constituição pressupõe o encerramento do processo legislativo de apreciação de uma determinada proposta de emenda constitucional. Friso: encerramento do processo relativo a determinada proposta de emenda constitucional, locução que tem significado técnico preciso na Lei Fundamental. Proposta de emenda à Constituição – ato inicial de um processo de emenda à Constituição – como resulta da cabeça do art. 60, é a reservada privativamente a um terço de cada uma das câmaras, ao Presidente da República ou à metade das Assembleias Legislativas. Tudo mais são emendas, são proposições acessórias à proposta, porque incidentes no processo de deliberação sobre a proposta de emenda constitucional (BRASIL, 1996a).

Entretanto, o dia da quinta-feira testemunhou uma avalanche de opiniões contrárias ao que está dito acima. Muitas e notáveis autoridades jurídicas decidiram expor sua opinião com *expertise* demonstrando cabalmente que a aglutinativa mais não teria feito do que violar a Constituição e o Regimento Interno da Câmara Federal. Outras se agruparam em listas de juristas para fazer pressão política como manifestação pública de opinião jurídico-política. Um mandado de segurança foi impetrado por parlamentares no STF, que poderá decidir conforme o fez no julgado de 1996, ou poderá optar por decisão em direção diversa.

O pedido na íntegra veio a público (A ÍNTEGRA, 2015) em favor do ativismo da modificação da interpretação adotada até então, o que significaria uma reparação nos erros anteriores com efeito simbólico que transcende seu significado jurídico, que é o da recuperação do passado:

Essa manobra foi utilizada quando da deliberação, em 1996, sobre PEC que fazia uma reforma previdenciária. Na época, o Supremo Tribunal Federal aceitou esse tipo de estratégia, considerando que a rejeição de substitutivo não havia encerrado o processo legislativo. Naquela ocasião, foi voto vencido o relator, Min. Marco Aurélio, um dos remanescentes daquela composição. Esse é o precedente no qual se escora o Presidente da Câmara e precisa ser revisto (MANIFESTO, 2015).

Contra esta visão se manifestou o professor da USP, Carlos Bastide Horbach:

Entretanto, por mais que a *boutade* seja boa, inconstitucionalidade não há. A simples leitura do texto constitucional, contrastado com a tramitação da proposição, permite concluir que não houve rejeição da proposta de emenda à constituição, mas sim de um substitutivo a ela apresentado, o que não é – definitivamente – uma sutileza regimental.

Um substitutivo é uma proposta acessória, no caso aprovada numa comissão composta por um número reduzido de parlamentares; proposta acessória essa que se agregou à proposição principal, subscrita por 177 deputados federais, seis a mais do mínimo constitucionalmente exigido. O substitutivo, portanto, não é a proposta, assim como também as emendas não se confundem com a proposição original (HORBACH, 2015).

EMENDAS AGLUTINATIVAS E PROCEDIMENTOS DE APROVAÇÃO DE PEC NA
CÂMARA FEDERAL: O DESCONCERTANTE PRECEDENTE

Para uma PEC, as emendas somente deveriam ser recebidas pela Comissão Especial nos termos regimentais do RICD, § 3º do art. 202. Este "somente" foi politicamente ignorado em 1996. Se aventado que tal dispositivo deveria ter tido importância imperativa suprema na estrutura regimental, conforme talvez quisesse o legislador, faltara então ao Regimento de 1989 ser expressamente mais claro quanto às competências exclusivas da Comissão Especial para casos de Proposta de Emenda à Constituição, o que não consta no RICD; absolutamente nada diz de forma expressa o Regimento. Em 1996, provocado por Mandado de Segurança, o STF tomou decisão. A regra vencedora do julgado é a que se acaba de expor acima.

A descontinuidade pode, entretanto, emergir de uma nova decisão da Corte suprema brasileira. As razões para o anúncio de uma descontinuidade no plano da interpretação não podem ser encontradas nos discursos estritamente doutrinários. Elas parecem tocar fortemente o momento político vivido. Algumas pistas podem talvez levar a melhores investigações a partir desta exposição narrativa.

O Supremo Tribunal Federal vem há anos ganhando altíssima popularidade, num ápice que veio com os processos do Mensalão. Ali, o ministro Joaquim Barbosa alcançou uma projeção tal que repetidas vezes os órgãos de imprensa cogitaram uma eventual candidatura sua à Presidência da República. Acumulando alto capital simbólico no seio da magistratura suprema, Joaquim Barbosa enxertou no direito brasileiro a teoria do domínio do fato, até então inteiramente estranha no âmbito decisório na Justiça no Brasil.

Já em 2009, percebia Luís Roberto Barroso a particularidade brasileira:

(...) o caso brasileiro é especial, pela extensão e pelo volume. Circunstâncias diversas, associadas à Constituição, à realidade política e às competências dos Poderes alçaram o Supremo Tribunal Federal, nos últimos tempos, às manchetes dos jornais. Não exatamente em uma seção sobre juízes e tribunais – que a maioria dos jornais não tem, embora seja uma boa idéia –, mas nas seções de política, economia, ciências, polícia. Bastante na de polícia. Acrescente-se a tudo isso a transmissão direta dos julgamentos do Plenário da Corte pela TV Justiça. Em vez de audiências reservadas e deliberações a portas fechadas, como nos tribunais de quase todo o mundo, aqui se julga sob o olhar implacável das câmeras de televisão. Há quem não goste e, de fato, é possível apontar inconveniências. Mas o ganho é maior do que a perda. Em um país com o histórico do nosso, a possibilidade de assistir onze pessoas bem preparadas e bem intencionadas decidindo questões nacionais é uma boa imagem. A visibilidade pública contribui para a transparência, para o controle social e, em última análise, para a democracia. (BARROSO, 2009, p. 2).

O universo político brasileiro dos tempos atuais vive a judicialização dos seus embates, fazendo com que muitos cidadãos foquem sua atenção nas biografias dos juízes maiores do país.

EMENDAS AGLUTINATIVAS E PROCEDIMENTOS DE APROVAÇÃO DE PEC NA
CÂMARA FEDERAL: O DESCONCERTANTE PRECEDENTE

Luís R. Barroso assim define:

Judicialização significa que algumas questões de larga repercussão política ou social estão sendo decididas por órgãos do Poder Judiciário, e não pelas instâncias políticas tradicionais: o Congresso Nacional e o Poder Executivo – em cujo âmbito se encontram o Presidente da República, seus ministérios e a administração pública em geral. Como intuitivo, a judicialização envolve uma transferência de poder para juízes e tribunais, com alterações significativas na linguagem, na argumentação e no modo de participação da sociedade. O fenômeno tem causas múltiplas. Algumas delas expressam uma tendência mundial; outras estão diretamente relacionadas ao modelo institucional brasileiro. A seguir, uma tentativa de sistematização da matéria. (BARROSO, 2009, p. 3).

Enquanto, no passado, poucos eram aqueles que sabiam ao menos o nome de um ministro da Suprema Corte, hoje estes são identificados como personalidades da vida política brasileira. A sabatina de aprovação de um novo juiz do STF no Congresso Nacional, antes sempre morna, foi tomada por amplo debate político nacional na indicação do ministro Luiz Edson Fachin.

Esta realidade não é exclusiva dos altos escalões do Judiciário, mas afeta amplamente a comunidade jurídica como um todo. Nesta história feliz, o Parlamento parece expressar o campo oposto da obscuridade enquanto a justiça traz muitas vezes notabilidade de argumentação a um espaço propriamente político que os parlamentares deixaram em vácuo. Contribuiu no desgaste do campo político a sabida corrupção dos seus entes, agora enfrentada com eficácia em diversas frentes como é o caso da atuação do Ministério Público, do TCU e TCE's, a polícia federal e a justiça eleitoral.

Se a depuração do mau político pudesse ser vista como positiva, entretanto, os ganhos de investigação e punição efetiva levaram a resultados de descrença generalizada. É preciso ponderar que o campo político foi submetido também a uma grande desinformação de uma sociedade pouco dada a rigores formais e saltos educativos. A dificuldade em manipular o excesso de informação foi combinada com o acesso massivo à internet, posteriormente, o aparecimento das redes sociais. Na opinião do semiólogo Umberto Eco, um fenômeno ocorre na cultura contemporânea que esvazia uma comunicação autêntica entre as pessoas pela predominância da ignorância sacramentada pelas redes:

Las **redes sociales han generado una invasión de imbéciles** que le dan el derecho de hablar a **legiones de idiotas** que antes hablaban sólo en el bar después de un vaso de vino, sin dañar a la comunidad y ahora tienen el mismo derecho a hablar que un premio Nobel. Es la **invasión de los necios.**" (*apud* LOZANO, 2015. Grifos dados pelo noticioso.)

EMENDAS AGLUTINATIVAS E PROCEDIMENTOS DE APROVAÇÃO DE PEC NA CÂMARA FEDERAL: O DESCONCERTANTE PRECEDENTE

A condenação a toda personagem política trouxe uma contrapartida. As causas de justiça vêm apresentando propriedades ideológicas mais passíveis de comunicação com os cidadãos brasileiros do que o campo político.

O ativismo desceu fundo nas entranhas da sociedade brasileira. Os advogados sempre o fizeram com qualidades naturalmente ligadas à profissão e, nisso, nada há que ponderar em recusa. Mas se a eles compete um impulso permanente para defender ideias e proposituras na vida social e na política, o mesmo comportamento foi se espraiando para a liberdade de cátedra e os doutrinadores mais renomados, os quais se dispõem a compor listas de adesão a causas em que o conteúdo político, não sendo menos substancial, tem relevância de matéria jurídica pertinente.

É ainda em Barroso que nos ancoramos para esta distinção importante:

A ideia de *ativismo judicial* está associada a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois Poderes. A postura ativista se manifesta por meio de diferentes condutas, que incluem: (i) a aplicação direta da Constituição a situações não expressamente contempladas em seu texto e independentemente de manifestação do legislador ordinário; (ii) a declaração de inconstitucionalidade de atos normativos emanados do legislador, com base em critérios menos rígidos que os de patente e ostensiva violação da Constituição; (iii) a imposição de condutas ou de abstenções ao Poder Público, notadamente em matéria de políticas públicas. (BARROSO, 2009, p. 6).

As Ciências Sociais brasileiras têm sido ofuscadas pelas redes sociais em sua atratividade ao debate livre. Acrescente-se, pois, outra modificação importante no âmbito das comunidades de Ciências Humanas da era democrática brasileira: os professores juristas brasileiros se aproximaram das Ciências Sociais abrindo diálogos crescentes com a Filosofia, a Sociologia, a História, a Ciência Política, entre outras disciplinas. Para uma comunidade jurídica que responde ao calor da hora, o universo dos debates jurídicos no Brasil tende a tratar das questões legais e das minúcias procedimentais de forma política. Se o público lê eventualmente sobre a fragilidade do currículo acadêmico de ministros da Suprema Corte, por outro também admira alguns dos seus juízes como exemplos de alto *background* intelectual.

Entretanto, ao campo jurídico cabe um espaço de autonomia frente ao embate político do momento, não se podendo perder a chance de aprofundar certos impasses que emergem na história dos dispositivos e das instituições jurídicas. Os fenômenos mencionados *en passant* nos comentários acima têm pelo menos uma dimensão positiva de alto valor: eles enriquecem o campo jurídico. Essas novas experiências tendem a aproximar a justiça da voz

da cidadania. Elas rompem os encastelados em espaços fechados, abrigo da oxigenação do campo jurídico com sentimentos e anseios vividos pelos cidadãos no seu cotidiano.

Não se deve, entretanto, aceitar que tudo que provém dessa concepção ativista seja expressão de democracia, especialmente em matéria constitucional:

uma contribuição fundamental das teorias procedimentais da Constituição é a de que a Constituição possui também, e não exclusivamente, como querem alguns autores, a natureza de uma lei processual para a realização de seus princípios. O processo, assim, torna-se um instrumento para a efetivação da Constituição. Entender a Constituição também enquanto processo significa que a ordem constitucional não é uma ordem totalmente estabelecida, mas que vai sendo criada, por meio da relação entre a Constituição material e os procedimentos de interpretação e concretização. O interesse pelas teorias procedimentais, todavia, deve despertar cautela. As teorias procedimentais, segundo Robert Alexy, caracterizam-se pela plasticidade, ou seja, nelas cabe tudo. Embora deva-se reconhecer a importância do procedimento na concretização constitucional, a adoção de uma teoria procedimental não será a solução para todos os problemas constitucionais. (BERCOVICI, 2004, p. 17)

Aproveitando o contexto, mas sem lhe imprimir a razão a uma parte ou outra – o que deverá ser operado fatalmente pelo STF –, trazemos então o registro de memória do processo legislativo da PEC da Previdência Social do primeiro governo FHC.

3 A INTERPRETAÇÃO VIGENTE – DE 1988 A 1996

É bem o caso de evidenciar que o impasse do momento tem uma dimensão histórica forte que remete a, pelo menos, duas datas importantes da história parlamentar brasileira. É o ano de 1996, com a reforma da Previdência proposta por FHC no seu primeiro mandato (1995-1998); e o ano de 1989, quando se aprovou o *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*, estabelecendo os tipos de emendas às proposições legislativas com indiferenciação das regras aplicadas a tais emendas para todas as propostas, ou iniciativas de lei, inclusive a Proposta de Emenda à Constituição.

Em breves palavras, a coalizão de apoio à reforma previdenciária foi liderada pelo governo através do PSDB, PFL e PTB com apoio do PMDB e do PPB, conformando 84% das cadeiras do Senado. Ainda assim, a temática pode ser “classificada entre as políticas públicas politicamente inviáveis não só pelas perdas que impõe, mas também pelas características do processo decisório” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998, p. 67), considerando seu caráter constitucional, que impõe a rigidez do processo legislativo. Ali na Casa onde se iniciou o processo, foi travada uma renhida batalha que pela intervenção do deputado Michel Temer

EMENDAS AGLUTINATIVAS E PROCEDIMENTOS DE APROVAÇÃO DE PEC NA
CÂMARA FEDERAL: O DESCONCERTANTE PRECEDENTE

recebeu a acolhida de que o aspecto regimental não era essencial, enquanto o teor da matéria recebeu todo o foco. No Senado, recuperou-se para a matéria o direito adquirido e foram estabelecidas as regras de transição, dando maior qualidade ao debate político-legislativo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998, p. 73).

Naquele embate, o primeiro impasse que sofreu alegação de manobra foi o fato do presidente da Câmara, Luís Eduardo Magalhães, levar ao plenário uma emenda que retirava a discussão do âmbito da Comissão Especial:

A interrupção dos trabalhos das comissões, a transferência da discussão e a votação de uma ‘emenda de plenário’ são práticas usuais no processo legislativo ordinário. Para isto os líderes dispõem de um mecanismo institucional específico: o pedido de urgência. No caso de emendas constitucionais, não há mecanismo equivalente: a apreciação da emenda deve ser concluída na CE [i.e., Comissão Especial]. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998, p. 75).

Conforme diz ainda Argelina Figueiredo e Fernando Limongi, não havia “instrumentos institucionais” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998, p. 75) que fundamentassem a decisão do presidente da Câmara. Conforme o Regimento, a Comissão Especial faz o exame do mérito, recebendo exclusivamente as emendas até que ela própria apresente o parecer (BRASIL, 2014, art. 202, §§ 2º e 3º). Vai então a plenário posteriormente (BRASIL, 2014, art. 202, § 5º).

O substitutivo Euler foi à votação em 6 de março de 1996, tendo sido derrotado, ainda que tivesse obtido maioria de votos, mas sem obter os três quintos que se impõem frente à rigidez de uma PEC. Foram 294 votos e 190 votos contrários. Imediatamente, o debate político foi tomado pelas questões regimentais, desprezando temporariamente a matéria. Há várias questões neste plano que mereciam um enfoque mais detido, mas para fins de objetivação deste estudo, seguem as palavras de Nilson Gibson do PSB, proferidas em 14 de março de 1996, que são importantes para refletir sobre as manobras políticas ali disparadas no âmbito de uma matéria polêmica:

O SR. NILSON GIBSON (PSB - PE. Pronuncia o seguinte discurso.) - Sr. Presidente, na sessão do último dia 6, V. Exª deu início ao procedimento de votação da PEC nº- 33/95, submetendo ao Plenário, em primeiro lugar, de acordo com a regra regimental de preferência, o substitutivo proposto pela Comissão Especial - ali representada por Relator especialmente designado para tanto, o nobre Deputado Euler Ribeiro.

O procedimento iniciou-se rigorosamente amparado no texto do Regimento Interno, o qual determina, em seu art. 191, inciso II, que o substitutivo de Comissão tem preferência na votação sobre o projeto. Quando o colocou em votação, portanto, V. Exª reconheceu tratar-se de substitutivo de Comissão, reconhecendo também ao Relator que o apresentara a indiscutível competência para representar a Comissão recentemente dissolvida. Submetido ao Plenário, contudo, tal substitutivo foi rejeitado, tendo V. Excia. anunciado, mais uma vez amparado na norma regimental,

EMENDAS AGLUTINATIVAS E PROCEDIMENTOS DE APROVAÇÃO DE PEC NA CÂMARA FEDERAL: O DESCONCERTANTE PRECEDENTE

que o procedimento de votação da PEC no. 33/95 prosseguiria nos termos do art. 191, inciso V, ou seja, passar-se-ia à votação das emendas e da proposta original. Em seguida, contudo, inexplicavelmente o 'processo de votação foi interrompido, contrariando-se frontalmente o mandamento do art. 181 do Regimento Interno, que só admite a interrupção de uma votação em hipótese única: falta de quorum, o que absolutamente não era o caso, eis que o painel eletrônico acusava, no momento, a presença de 490 Deputados em plenário. (BRASIL, 1996b, p. 06595; PDF p. 61 e sgtes).

Observar que o questionado acima é o fato da interrupção da votação e não sua celeridade normal, conforme se esperaria: votar as emendas para, em seguida, se votar a proposição inicial. Seguir com as votações das emendas seria algo estipulado como regimental, mas a aglutinativa não foi apresentada antes do início da votação. Eis, pois, o elemento fatal de reprovação da parte dos insatisfeitos e a imputação de matéria constitucional posteriormente com mandado de segurança impetrado no STF.

Posteriormente, tomamos conhecimento de que não só não se daria continuidade ao procedimento de votação da PEC 33/95 na sessão seguinte àquela em que foi interrompido, como também de que seria nomeado novo Relator para a matéria remanescente. Ou seja: uma vez rejeitado em Plenário o substitutivo proposto pela Comissão Especial (representada pelo Deputado Euler Ribeiro), seria nomeada outra Comissão Especial (agora representada pelos Deputados Michel Temer e Pinheiro Landim) para dar novo parecer sobre a matéria.

Sr. Presidente, data maxima venia, não vemos qualquer amparo regimental para procedimento desta natureza. (BRASIL, 1996b).

O discurso prossegue com outros argumentos regimentais. Entretanto, há uma passagem que remete diretamente à problemática da emenda aglutinativa, evidenciando que exatamente a mesma fórmula emergiu do passado para se aplicar no presente:

Para finalizar, gostaríamos ainda de nos manifestar sobre a eventual apresentação de emenda aglutinativa à PEC no. 33/95, procedimento que igualmente nos parece de todo, desprovido de amparo constitucional e regimental.

Em primeiro lugar, a apreciação de proposta de emenda à Constituição é de ser feita necessariamente em dois turnos, por força de disposição constitucional expressa - o art. 60; § 2R, da Lei Maior -, o que por si só já tornaria incompatível com o procedimento de votação de PEC o recebimento de emenda aglutinativa nos termos do art. 122 do Regimento Interno, o qual prevê sua apreciação em turno único. Seria, por este primeiro motivo, o art. 122 disposição geral não aplicável às propostas de emenda à Constituição por colidir com o estatuído nas disposições específicas tanto da Constituição Federal, como já referido, como do próprio Regimento Interno, em seu art. 202, § 6º (cf., a propósito, o § 8º do mesmo art. 202).

De outra parte, a oportunidade para apresentação de emendas a PEC é única, nos termos do art. 202, § 3º-, da norma regimental, já tendo sido inequivocamente esgotada. O fato é que, se somente perante a Comissão Especial serão apresentadas emendas, e apenas durante as primeiras dez sessões do prazo que lhe é destinado para emitir parecer, não resta dúvida: esta oportunidade não existe mais, já que até o parecer da Comissão já foi emitido, ainda que por Relator designado para representá-la em Plenário. Portanto, também por este segundo motivo, que diz respeito à oportunidade para apresentação de emendas, o art. 122 revela-se

EMENDAS AGLUTINATIVAS E PROCEDIMENTOS DE APROVAÇÃO DE PEC NA
CÂMARA FEDERAL: O DESCONCERTANTE PRECEDENTE

inaplicável às PEC, colidindo frontalmente com a norma restritiva constante do citado art. 202, § 3º. (BRASIL, 1996b).

Voltar-se-á logo adiante a discutir aspectos de fragilidade do Regimento Interno, considerando as argumentações precisas expostas acima pelo deputado Nilson Gibson. É importante frisar, entretanto, que o debate não foi conduzido de forma tácita, tendo se instalado argumentações dialógicas a respeito do questionado. O deputado Michel Temer foi ao mérito de conteúdo, emitindo um parecer. Diz o RICD que as emendas a proposições legislativas são de cinco tipos: supressivas, aglutinativas, substitutivas, modificativas ou aditivas. Emergiu naquele contexto um tipo eclético, uma emenda dita **aglutinativa substitutiva**. Temer se referia à emenda de proposição apenas como aglutinativa. Em seu parecer de 20 de março, o deputado Michel Temer inicia:

a proposta da emenda aglutinativa não é regimentalmente de minha autoria. Entretanto, como nela trabalhei, juntamente com vários Líderes e companheiros desta Casa, assumi praticamente por inteiro o seu teor, ciente e consciente de que é necessário dar um passo em direção à reforma da Previdência Social. (BRASIL, 1996c, p. 11864 e sgtes. Grifos nossos)

O ministro Marco Aurélio Mello apreciaria um possível vício formal por indícios levados até ele, o que estaria entre as alegações e o levaram a deferir a cautelar: “estaria consubstanciado na coincidência entre a autoria e a relatoria da emenda”. (BRASIL, 1996d). Entretanto, a decisão final se baseou nas assinaturas dos autores.

Já no seu relatório, Michel Temer explica que “A Emenda Aglutinativa em epígrafe resulta da fusão do texto da Proposta de Emenda à Constituição nº 33-C, de 1995, do Poder Executivo, com o das emendas apresentadas junto à Comissão Especial, destinada a proferir parecer quanto ao mérito da proposição inicial”. (BRASIL, 1996e).

E ainda:

Enquanto síntese das sugestões elaboradas no sentido de contribuir para o aprimoramento do texto da proposta original, a presente Emenda expressa, portanto, as posições dos membros desta Casa, refletindo, obviamente, as expectativas de toda a sociedade no que diz respeito à reforma da previdência social. São significativas as modificações propostas nesta Emenda Aglutinativa em relação à proposta de autoria do Poder Executivo, embora sejam preservados os aspectos essenciais da PEC nº 33-C, de 1995, quais sejam, a sua estrutura básica e seus princípios fundamentais. (BRASIL, 1996e).

A partir daí, Temer expõe longamente sobre o mérito da matéria: a necessidade inadiável de uma reforma da previdência. Nenhuma palavra sobre procedimentos ou sobre o RICD.

Sintetizando a partir de Figueiredo e Limongi, temos:

EMENDAS AGLUTINATIVAS E PROCEDIMENTOS DE APROVAÇÃO DE PEC NA CÂMARA FEDERAL: O DESCONCERTANTE PRECEDENTE

A tramitação da PEC teve continuidade com a apresentação de sete emendas aglutinativas: a de número 6 foi apresentada pelos líderes dos partidos governistas e tornou-se o novo texto da reforma, a ser relatado pelo deputado Michel Temer (PMDB), enquanto as demais, pelos líderes da oposição. No dia 21 de março foi colocada em votação e aprovada a emenda nº 6. Em seguida a tramitação da PEC foi interrompida — restava votar as emendas e os DVS da oposição — porque o STF acolheu mandado de segurança dos líderes do PDT e do PT na Câmara, Miro Teixeira e Sandra Starling, respectivamente, o qual sustentava que a emenda Temer desrespeitara o Regimento ao acolher novas emendas. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998, p. 77).

Outro impetrante foi também Jandira Feghali.

O texto constitucional do artigo 60 da Constituição é o mesmo originalmente aprovado em 1988:

Art. 60. A 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.

[...] § 4º Não será objeto de deliberação a **proposta** de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

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

No seu caráter genérico, não há comando a ser executado no âmbito da temática constitucional. Se adotada uma postura de autocontenção judicial (BARROSO, 2009, p. 7), não haveria por que propugnar mudança. O contexto em que vivemos hoje é francamente diferente da era FHC, quando havia forte influência do poder executivo sobre os demais poderes, dada a agenda de emergência impressa pelo chefe de governo em prol dos temas candentes de reforma, como era o caso da reforma previdenciária a benefício do Estado e do equilíbrio das contas públicas.

Nunca restou dúvida quanto ao duplo caráter do termo “proposta” nos seus aspectos materiais e formais. Proposta enquanto uma iniciativa de lei não admite segunda votação no mesmo ano de período de funcionamento do Congresso Nacional – 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro. Fazer voltar à discussão e votação uma proposição do tipo Proposta de Emenda à Constituição duas vezes não é permitido. Deve ser esgotado um processo legislativo único, aspecto formal, relativamente a uma única matéria, aspecto material.

Ficam então as questões: como e em que momento as edições do texto original se esgotam por parte dos parlamentares num processo de votação de uma PEC? Somente por

meio de emendas substitutivas apresentadas à Comissão Especial e sem qualquer autorização designada ao Plenário após emitido o parecer da CE? Emendas de proposição do tipo aglutinativas se aplicam em PEC? A Constituição determina estas regras restritivas? Isto já seria assunto para o regimento de cada Casa do Congresso Nacional, matéria de economia interna, desde que não afete as regras constitucionais, o que obriga aí o controle de constitucionalidade excepcionalmente. Leis ainda em processo de elaboração que aprovelem matéria que afete cláusulas pétreas, ou que incorram em agressão a procedimentos previstos na Constituição, podem receber controle do Judiciário.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados também tem sua história e foi aprovado por resolução em 1989, um ano depois da Constituição. Lá se lê sobre a prejudicialidade: “Consideram-se prejudicados: (...) VI- a emenda de matéria idêntica à de outra já aprovada ou rejeitada” (BRASIL, 2014, art. 163, inc. VI). Entretanto, isto não está a limitar as discussões de matéria dentro de etapas previstas regularmente pelo Regimento, *i.e.*, a ordem sequencial pela qual são admitidas as emendas legislativas: as supressivas, aglutinativas, substitutivas, modificativas ou aditivas. Se Regimento dedica capítulo especial “Da Proposta de Emenda à Constituição”, ali não consta interdição formalmente expressa a nenhum dos tipos de emenda de proposição. Em outras palavras, caberia alegar que o Regimento traiu a Constituição? Em que bases? Na omissão? Numa falha em fortalecer de forma expressa a condição especial de PEC conforme fosse talvez o legislador nas entrelinhas do art. 60, § 5º? Este é o Regimento da Casa desde 1989 e ele privilegia a ritualística especial de PEC nos termos constitucionais: votação de três quintos em dois turnos na Câmara.

Conforme se viu acima, o deputado Nilson Gibson foi rigorosamente correto ao ler o regimento, mas uma análise de discurso pode revelar que Gibson em seu rigor de bom intérprete apresentou poucas evidências substanciais. A fidelidade do RICD a um procedimento imperativamente rígido residia em apenas duas palavras. Primeiramente, a palavra “único” em contraposição a “dois”, ou seja, emendas aglutinativas por definição são aplicáveis para votações de turno “único” enquanto uma PEC tem “dois” turnos. Para uma peça regimental que deveria trazer regras claras quanto aos critérios de procedimentais de exercício do poder constituinte derivado, essa expressão nem está presente no Capítulo 1 do Título VI, que se dedica a tratar da “Proposta de Emenda à Constituição”. A outra palavra é “somente”, presente no § 3º do art. 202. Podemos ler: “Somente perante a Comissão Especial poderão ser apresentadas emendas”. Podemos simplesmente considerar o termo uma firula dentro de um contexto de acirramento político e então temos: “~~Somente~~ perante a Comissão

EMENDAS AGLUTINATIVAS E PROCEDIMENTOS DE APROVAÇÃO DE PEC NA
CÂMARA FEDERAL: O DESCONCERTANTE PRECEDENTE

Especial poderão ser apresentadas emendas”. O verbo é claramente de caráter facultativo, disto não resta dúvida em termos de análise gramatical da norma. O deputado Temer não se ateve a essas filigranas e desprezou os argumentos de Gibson.

Não para aí a qualidade frágil do capítulo I do Título VI para amparar o argumentado pelo deputado Nilson Gibson, pois diz exatamente naquele capítulo o § 8º: “**Aplicam-se à proposta de emenda à Constituição**, no que não colidir com o estatuído neste artigo, **as disposições regimentais relativas ao trâmite e apreciação dos projetos de lei**”. Há na Constituição algo que assimile essa tramitação procedimental? Em tudo o mais, aquele capítulo do RICD é escasso e ambíguo para garantir as características de rigidez no tocante ao monopólio da Comissão Especial sobre o recebimento de emendas. Os elementos de rigidez constitucional já estão garantidos pelos três quintos em dois turnos em cada Casa do Legislativo. É o Regimento omissivo e imperfeito em dizer expressamente quais dentre os tipos de emenda à proposição legislativa não valem para uma PEC? Se ele tem insuficiências em expressar regras específicas de procedimento para PEC, que o seja, mas é ele a peça que orienta os procedimentos de votação, sem em nada contradizer a Constituição. Então, as aglutinativas têm sido postas em plenário, mesmo após o parecer da Comissão Especial em casos de PEC. Cabe aí decidir sobre um detalhe de “corda bamba” em que ponto central se sustenta pelo sim, ou pelo não, da interpretação dos ministros do STF.

A partir de 1996, as emendas aglutinativas postas em plenário, no calor da votação, passaram a valer como regra de aprovação de uma Proposta de Emenda à Constituição. O procedimento é descrito no Art. 191, inc. V do RICD. Sendo rejeitado o substitutivo, votam-se as emendas e, por último, a proposição original. Os mestres de Direito Constitucional repetiam corriqueiramente que o processo legislativo de uma Proposta de Emenda à Constituição, naquilo que não colidisse com normas gerais da Constituição, faziam trâmite e apreciação dos projetos de lei. Tinham ainda a seu favor o acórdão do STF MS 22503,1996:

MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO CONTRA ATO DO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, RELATIVO À TRAMITAÇÃO DE EMENDA CONSTITUCIONAL. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DE DIVERSAS NORMAS DO REGIMENTO INTERNO E DO ART. 60, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRELIMINAR: IMPETRAÇÃO NÃO CONHECIDA QUANTO AOS FUNDAMENTOS REGIMENTAIS, POR SE TRATAR DE MATÉRIA INTERNA CORPORIS QUE SÓ PODE ENCONTRAR SOLUÇÃO NO ÂMBITO DO PODER LEGISLATIVO, NÃO SUJEITA À APRECIÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO; CONHECIMENTO QUANTO AO FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL. MÉRITO: REAPRESENTAÇÃO, NA MESMA SESSÃO LEGISLATIVA, DE PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL DO PODER EXECUTIVO, QUE MODIFICA O SISTEMA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL, ESTABELECE NORMAS DE TRANSIÇÃO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS (PEC Nº 33-A, DE 1995).

EMENDAS AGLUTINATIVAS E PROCEDIMENTOS DE APROVAÇÃO DE PEC NA CÂMARA FEDERAL: O DESCONCERTANTE PRECEDENTE

I - Preliminar. 1. Impugnação de ato do Presidente da Câmara dos Deputados que submeteu a discussão e votação emenda aglutinativa, com alegação de que, além de ofender ao par. único do art. 43 e ao § 3º do art. 118, estava prejudicada nos termos do inc. VI do art. 163, e que deveria ter sido declarada prejudicada, a teor do que dispõe o n. 1 do inc. I do art. 17, todos do Regimento Interno, lesando o direito dos impetrantes de terem assegurados os princípios da legalidade e moralidade durante o processo de elaboração legislativa. A alegação, contrariada pelas informações, de impedimento do relator - matéria de fato - e de que a emenda aglutinativa inova e aproveita matérias prejudicada e rejeitada, para reputá-la inadmissível de apreciação, é questão interna corporis do Poder Legislativo, não sujeita à reapreciação pelo Poder Judiciário. Mandado de segurança não conhecido nesta parte.

2. Entretanto, ainda que a inicial não se refira ao § 5º do art. 60 da Constituição, ela menciona dispositivo regimental com a mesma regra; assim interpretada, chega-se à conclusão que nela há ínsita uma questão constitucional, esta sim, sujeita ao controle jurisdicional. Mandado de segurança conhecido quanto à alegação de impossibilidade de matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada poder ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa. II - Mérito. 1. Não ocorre contrariedade ao § 5º do art. 60 da Constituição na medida em que o Presidente da Câmara dos Deputados, autoridade coatora, aplica dispositivo regimental adequado e declara prejudicada a proposição que tiver substitutivo aprovado, e não rejeitado, ressalvados os destaques (art. 163, V). 2. É de ver-se, pois, que tendo a Câmara dos Deputados apenas rejeitado o substitutivo, e não o projeto que veio por mensagem do Poder Executivo, não se cuida de aplicar a norma do art. 60, § 5º, da Constituição. Por isso mesmo, afastada a rejeição do substitutivo, nada impede que se prossiga na votação do projeto originário. O que não pode ser votado na mesma sessão legislativa é a emenda rejeitada ou havida por prejudicada, e não o substitutivo que é uma subespécie do projeto originariamente proposto.

3. Mandado de segurança conhecido em parte, e nesta parte indeferido.

Eis acima a palavra consignada pela maioria dos ministros. Considerando a narrativa da memória do STF MS 22503, o acórdão encerrou naquele momento uma decisão, mas ela se reabriu no debate que vivemos nestes dias.

CONCLUSÃO

Para além da narrativa documental da hipótese, foi exposta a fragilidade do procedimento de criação do texto aglutinativo, onde se fundem elementos parciais de outras emendas ou da proposta original “tendente à aproximação dos respectivos objetos” (BRASIL, 2014, art. 118, § 3º), abrindo a possibilidade regimental das composições de última hora; fragilidade também sugerida pela redação do art. 202, § 8º do RICD. Talvez a maior das fragilidades do Regimento Interno esteja na sua insuficiência: se houve do legislador a intenção de aumentar o grau de rigidez da Constituição, os rituais de aprovação de um Projeto de Emenda à Constituição no RICD não recebem o tratamento regulatório compatível com tais princípios atribuídos ao que diz a CF, no art. 60, § 5º. Todas estas fraquezas reunidas tendem a nivelar o caráter rígido da Constituição ao procedimento das leis comuns. A indiferenciação procedimental contida no RICD, quanto a qualquer possível monopólio da

EMENDAS AGLUTINATIVAS E PROCEDIMENTOS DE APROVAÇÃO DE PEC NA
CÂMARA FEDERAL: O DESCONCERTANTE PRECEDENTE

Comissão Especial em receber somente ela as emendas, retira dos oponentes à aceitação de emenda pelo plenário um forte amparo de fundamentação. Ficamos a depender de duas atitudes políticas da parte dos juízes supremos, seja optar pela manutenção do precedente histórico, seja retornar à letra do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, reformando a história e estabelecendo um passo de novo caminho: o que seria correto daqui por diante sem considerar o precedente.

REFERÊNCIAS

A ÍNTEGRA DO MS contra a votação da emenda que reduziu a maioria penal. **Jota**. 09 jul. 2015. Disponível em: <<http://jota.info/a-integra-do-ms-contr-a-votacao-da-emenda-que-reduziu-a-maioridade-penal>>. Acesso em: 11 jul. 2015.

BARROSO, Luís R. Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática. **Revista Eletrônica do Conselho Federal da OAB**, v. 4, p. 2, 2009. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1235066670174218181901.pdf>>. Acesso em: 11 jul 2015.

BERCOVICI, Gilberto. Constituição e política: uma relação difícil. **Lua Nova**, n. 61, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452004000100002&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: 11 jul 2015.

BLOCH, Marc. **Introdução à História**. São Paulo: Publicação Europa-América, s/d.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Discurso de Nilson Gibson**. 14 de mar. 1996b. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD14MAR1996.pdf#page=61>>. Acesso em: 11 jul. 2015.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PEC 171/1993. Emendas Apresentadas**. 1993. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_emendas;jsessionid=D7AE9248BAAEE640996ABE4FFABD079D.proposicoesWeb2?idProposicao=14493&subst=0>. Acesso em: 10 jul. 2015.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados-RICD**. Brasília, 2014.

BRASIL. Diário da Câmara dos Deputados. **Parecer do Relator à Emenda Aglutinativa Substitutiva à Proposta de Emenda à Constituição n. 33-C, de 1995**. 30 abr. 1996c.

BRASIL. Diário da Câmara dos Deputados. Relatório. **Emenda Aglutinativa Substitutiva à Proposta de Emenda à Constituição no. 33-C, de 1995**. 30 abr. 1996e.

EMENDAS AGLUTINATIVAS E PROCEDIMENTOS DE APROVAÇÃO DE PEC NA
CÂMARA FEDERAL: O DESCONCERTANTE PRECEDENTE

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS 22503**. Relatório do Sr. Min. Marco Aurélio. 1996d. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=85766&tipo=AC&descricao=Inteiro+ Teor +MS+%2F+22503](http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=85766&tipo=AC&descricao=Inteiro+Teor+MS+%2F+22503)>. Acesso em: 11 jul. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Voto do Presidente do STF**, Sepúlveda Pertence, STF MS 22503, 1996a.

FIGUEIREDO, Argelina C. e LIMONGI, Fernando. Reforma da Previdência e Instituições Políticas. **Novos Estudos CEBRAP** 51, p. 67, Jul. 1998. Disponível em: <http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Limongi/A_Reforma_da_Previdencia_e_Instituicoes_Politicas.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2015.

HORBACH, Carlos B. Porque a aprovação da PEC da maioria penal é constitucional. **Consultor Jurídico**, 5 jul. 2015. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-jul-05/provacao-pec-maioridade-penal-constitucional>>. Acesso em: 11 jul. 2015.

LOZANO, Vicente. Umberto Eco y los idiotas del Twitter. **El Mundo**, 17 jun. 2015. Disponível em: <<http://www.elmundo.es/blogs/elmundo/interes-fijo/2015/06/17/umberto-eco-y-los-idiotas-del-twitter.html>>. Acesso em: 11 jul. 2015.

MANIFESTO dos juristas em repúdio à manobra de Eduardo Cunha no procedimento de votação da PEC 171. **Facebook: Jurisdição Constitucional, Democracia e Constitucionalização de Direitos**. 2015. Disponível em: <https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=458582597636605&id=201714703323397&fref=nf&pnref=story>. Acesso em: 11 jul. 2015.

UOL NOTÍCIAS. Prefiro ser mal-educado a acusado de achaque: diz Cid Gomes a Cunha. **Uol Notícias**, 18 mar. 2015. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2015/03/18/deputado-da-base-contrario-ao-governo-deve-largar-o-osso-diz-cid-gomes.htm>>. Acesso em: 11 jul. 2015.

EMENDAS AGLUTINATIVAS E PROCEDIMENTOS DE APROVAÇÃO DE PEC NA
CÂMARA FEDERAL: O DESCONCERTANTE PRECEDENTE

QUADRO 01 - Emendas Aglutinativas em Plenário à PEC 171/1993

PLENÁRIO

Emenda	Tipo de Emenda	Data de Apresentação	Autor	Ementa
<u>EMA 1/2015</u> <u>=> PEC</u> <u>171/1993</u>	Emenda Aglutinativa de Plenário	30/06/2015	Vinicius Carvalho	<u>Inteiro teor</u>
<u>EMA 2/2015</u> <u>=> PEC</u> <u>171/1993</u>	Emenda Aglutinativa de Plenário	30/06/2015	Rogério Rosso	<u>Inteiro teor</u>
<u>EMA 3/2015</u> <u>=> PEC</u> <u>171/1993</u>	Emenda Aglutinativa de Plenário	30/06/2015	Rogério Rosso	<u>Inteiro teor</u>
<u>EMA 4/2015</u> <u>=> PEC</u> <u>171/1993</u>	Emenda Aglutinativa de Plenário	30/06/2015	Rogério Rosso	<u>Inteiro teor</u>
<u>EMA 5/2015</u> <u>=> PEC</u> <u>171/1993</u>	Emenda Aglutinativa de Plenário	30/06/2015	João Rodrigues	<u>Inteiro teor</u>
<u>EMA 6/2015</u> <u>=> PEC</u> <u>171/1993</u>	Emenda Aglutinativa de Plenário	30/06/2015	Sergio Souza	<u>Inteiro teor</u>
<u>EMA 7/2015</u> <u>=> PEC</u> <u>171/1993</u>	Emenda Aglutinativa de Plenário	01/07/2015	Daniel Vilela	<u>Inteiro teor</u>
<u>EMA 8/2015</u> <u>=> PEC</u> <u>171/1993</u>	Emenda Aglutinativa de Plenário	01/07/2015	Sibá Machado	<u>Inteiro teor</u>

EMENDAS AGLUTINATIVAS E PROCEDIMENTOS DE APROVAÇÃO DE PEC NA
CÂMARA FEDERAL: O DESCONCERTANTE PRECEDENTE

<u>EMA 9/2015</u> <u>=> PEC</u> <u>171/1993</u>	Emenda Aglutinativa de Plenário	01/07/2015	Rogério Rosso	<u>Inteiro teor</u>
<u>EMA 10/2015</u> <u>=> PEC</u> <u>171/1993</u>	Emenda Aglutinativa de Plenário	01/07/2015	Onyx Lorenzoni	<u>Inteiro teor</u>
<u>EMA 11/2015</u> <u>=> PEC</u> <u>171/1993</u>	Emenda Aglutinativa de Plenário	01/07/2015	Carlos Marun	<u>Inteiro teor</u>
<u>EMA 12/2015</u> <u>=> PEC</u> <u>171/1993</u>	Emenda Aglutinativa de Plenário	01/07/2015	Carlos Henrique Gaguim	<u>Inteiro teor</u>
<u>EMA 13/2015</u> <u>=> PEC</u> <u>171/1993</u>	Emenda Aglutinativa de Plenário	01/07/2015	Rogério Rosso	<u>Inteiro teor</u>
<u>EMA 14/2015</u> <u>=> PEC</u> <u>171/1993</u>	Emenda Aglutinativa de Plenário	01/07/2015	Rogério Rosso	<u>Inteiro teor</u>
<u>EMA 15/2015</u> <u>=> PEC</u> <u>171/1993</u>	Emenda Aglutinativa de Plenário	01/07/2015	Rogério Rosso	<u>Inteiro teor</u>
<u>EMA 16/2015</u> <u>=> PEC</u> <u>171/1993</u>	Emenda Aglutinativa de Plenário	01/07/2015	Rogério Rosso	<u>Inteiro teor</u>
<u>EMA 17/2015</u> <u>=> PEC</u> <u>171/1993</u>	Emenda Aglutinativa de Plenário	01/07/2015	Onyx Lorenzoni	<u>Inteiro teor</u>

Fonte: BRASIL, 1993.