

A Reforma da Previdência e a Exclusão dos Servidores Estaduais e Municipais

Autor(a): Paulo Modesto

Publicado em: 23 de março de 2017

Publicação: Coluna direitodoestado.com.br

Link JurisTube: <https://juristube.com.br/colunistas/paulo-modesto/a-reforma-da-previdencia-e-a-exclusao-dos-servidores-estaduais-e-municipais>

Fonte original: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/paulo-modesto/a-reforma-da-previdencia-e-a-exclusao-dos-servidores-estaduais-e-municipais>

Identificador citável: juristube.com.br/colunistas/paulo-modesto/a-reforma-da-previdencia-e-a-exclusao-dos-servidores-estaduais-e-municipais#ep-d30f2288

Resumo

O Presidente da República surpreendeu o país esta semana ao afirmar que pretende excluir Congresso Nacional (PEC 287/2016). A justificativa – um tanto tardia – seria o respeito à autonomia dos Estados e Municípios.

Texto integral

O Presidente da República surpreendeu o país esta semana ao afirmar que pretende excluir os servidores estaduais e municipais da proposta de reforma da previdência em debate no Congresso Nacional (PEC 287/2016). A justificativa – um tanto tardia – seria o respeito à autonomia dos Estados e Municípios. A ideia preocupa logo num primeiro súbito de vista: desconstitucionalização abrangente, assimetria de regimes para cargos idênticos, quebra da unidade de carreiras de estado, insegurança jurídica, alteração de um extenso conjunto de normas, ruptura com a nossa história constitucional. Mas será simples assim? Desconfio que não e apresento dois argumentos jurídicos para sustentar que essa alteração de percurso não será tranquila. Antes de mais, procurei entender o caminho que seria trilhado para realizar essa nova diretriz governamental. O Presidente da República enviará nova proposta de emenda constitucional? Ninguém o disse. O prazo para emendas de mérito à PEC 287/2016 na Comissão Especial da Câmara dos Deputados esgotou. O Presidente da Câmara deixou em entrevistas uma ideia solta no ar: a matéria seria resolvida pelo Relator da Comissão Especial. Por curiosidade, analisei novamente as emendas apresentadas à PEC 287, protocoladas na comissão especial e constantes do site da Câmara dos Deputados. Nenhuma delas trata do assunto com essa abrangência ou autoriza a retirada na Constituição Federal da disciplina sobre a aposentadoria e pensão dos agentes estaduais e municipais. Na sequência, recordei ter afirmado em 2004 e em trabalho publicado que existem limites severos para a atuação dos relatores das propostas de emenda constitucional no Congresso Nacional. Esses limites não estão no regimento interno da Câmara dos Deputados. Estão na Constituição Federal, no Art. 60. Esse dispositivo regula de forma didática quem pode apresentar proposta de emenda constitucional: (I) um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados e ou do Senado Federal; (II) o Presidente da República; (III) mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria de seus membros. A conclusão é evidente e espanta que não tenha sido apresentada ao Presidente da República.

Deputado ou Senador algum pode isoladamente apresentar proposta de emenda constitucional ou inovar substancialmente em proposta de emenda constitucional enviada ao Congresso Nacional . Essa limitação visa conferir maior estabilidade à Constituição e dificultar emendas sem a cobertura de uma iniciativa qualificada desde a origem. As normas regimentais que admitem ampla interferência dos relatores nas proposições em curso nas casas legislativas disciplinam a tramitação de projetos de leis ordinárias ou atos que não requerem iniciativa qualificada . Não podem ser aplicadas a propostas de emenda constitucional, inclusive em nome da transparência reforçada e do controle social que deve cercar a tramitação dessas matérias. Em 2004 cuidei desses aspectos em uma singela nota de rodapé (cf. Modesto, Paulo. A Reforma da Previdência e a Definição de Limites de Remuneração e Subsídio dos Agentes Públicos no Brasil. In: Modesto, Paulo (org). Reforma da Previdência: análise e crítica da Emenda Constitucional n. 41/2003 . Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 356). Considero o papel dos relatores de propostas de emenda constitucional estratégico e relevante : podem consolidar as emendas ou propostas de alteração subscritas por 1/3 dos deputados ou 1/3 dos senadores, opinar sobre elas, aproveitá-las em parte para a construção de substitutivo global que as incorpore, mas nunca inovar solitariamente, surpreendentemente, sem adesão prévia de uma qualificada fração da casa legislativa e nos prazos regimentais. As propostas de emenda constitucional de origem parlamentar devem ser atos coletivos e nunca atos individuais. Este é o primeiro argumento contrário a uma solução de inclusão pelo relator de uma nova orientação para a proposta de emenda à Constituição n. 287/2016, após esgotado o prazo regimental para oferecimento de alterações de mérito: o argumento formal que, uma vez violado, enseja o juízo de inconstitucionalidade da proposta de emenda por infração ao devido processo constitucional. O segundo argumento é de ordem material. A Constituição Federal não disciplina apenas exigências procedimentais para o oferecimento de propostas e a aprovação de emendas constitucionais. Cuida também de excluir a possibilidade de modificação de alguns preceitos que asseguram a sua identidade, uma vez que recusa validade a apresentação de proposta de emenda tendente a abolir: (I) a forma federativa de Estado; (II) o voto direto, secreto, universal e periódico; (III) a separação de Poderes; (IV) os direitos e garantias individuais. São as famosas cláusulas pétreas , normas intangíveis, gravadas de irreformabilidade : normas inalteráveis pelo processo regular de emenda constitucional. Esses limites materiais ao exercício da competência reformadora enunciam normas que podem ser protegidas em fase precoce do processo legislativo , isto é, antes mesmo do encerramento dos debates parlamentares, pois a Constituição veda que sejam “objeto de deliberação” (CF/88, Art. 60, §4º). É uma situação excepcional: o controle jurisdicional de constitucionalidade no Brasil, como regra, exige a aprovação e a publicação do ato normativo para viabilizar o controle da validade material de enunciados normativos. Não é o caso das propostas de emenda à Constituição, pois estas podem ser questionadas logo na fase inicial dos debates se afrontarem gravemente normas irreformáveis (a favor: STF, MS-20257, Moreira Alves, Pleno, j.08/10/1980; MS-34063-AgR, Edson Fachin, Pleno, j. 01/07/2016; MS 34507-MC, Roberto Barroso, decisão monocrática, j. 22/11/2016; contra: ADI466/DF, Celso de Mello, Pleno, j. 03/04/1991). Mas qual seria a cláusula pétrea violada com a eventual desconstitucionalização das normas de aposentadoria dos servidores estaduais e municipais ou a explícita transferência de fração relevante dessas normas para o domínio dos legisladores locais ? A resposta o Supremo Tribunal Federal ofereceu em vários julgados. Menciono apenas um relativamente recente para tentar manter leve e breve este comentário. Trata-se de julgamento de 21/05/2015, na ADI 5316 MC, relativo à aposentadoria compulsória aos 75 anos de idade dos membros dos Tribunais Superiores e do Tribunal de Contas da União. A ementa é bastante enfática em seu núcleo essencial e enuncia: “1. O

princípio constitucional da separação dos Poderes (CRFB, art. 2º), cláusula pétrea inscrita no art. 60, § 4º, III, da Constituição da República, revela-se incompatível com arranjos institucionais que comprometam a independência e a imparcialidade do Poder Judiciário, predicados necessários à garantia da justiça e do Estado Democrático de Direito. (...) 3. A aposentadoria compulsória de magistrados é tema reservado à lei complementar nacional, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, nos termos da regra expressa contida no artigo 93, VI, da Constituição da República, não havendo que se falar em interesse local, ou mesmo qualquer singularidade que justifique a atuação legisferante estadual em detrimento da uniformização.(...) (STF, ADI 5316 MC, Relator: Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 21/05/2015). O princípio da unidade da magistratura (CF/88, Art. 92) – e porque não dizer também o da unidade do Ministério Público (CF/88, Art. 127, §1º) – são elementos estruturais dessas carreiras e funções e signos fundamentais para a respectiva independência no complexo arranjo dos poderes? Sua desconstitucionalização – ainda que parcial – viola a cláusula pétrea da separação dos poderes? Parece ser este o entendimento do Supremo Tribunal Federal expresso no julgamento referido e em outras decisões fundamentais. Esse predicado – o da unidade – parece ser reputado essencial à garantia da independência dessas funções de estado e servir à finalidade de resguardar os seus agentes contra investidas de maiorias locais, eventualmente contrariadas pelo exercício da atividade de controle desses órgãos de matriz constitucional. Se as garantias da magistratura, do ministério público e de outras carreiras nacionais de estado são as mesmas, e devem ser as mesmas em razão de sua essencial unidade, não se vê como aceitar a fragmentação e a diversificação ampla do regime jurídico de aposentadoria dos seus agentes, alicerces da independência funcional que os identifica. Tampouco se consegue vislumbrar como essa medida promoverá o respeito à autonomia dos estados e municípios, que desde o início da vigência da Constituição Federal de 1988 nunca exerceram essa disciplina abrangente sobre o estatuto fundamental da aposentadoria e pensão dos servidores e agentes de estado. Não se trata de trivializar as cláusulas pétreas, que devem ser invocadas apenas em situações-limites. Como disse Castro Nunes sobre os “princípios sensíveis”, em passagem invocada pelo Ministro Gilmar Mendes para tratar da interpretação das cláusulas irreformáveis: “a enumeração é taxativa, é limitativa, é restritiva, e não pode ser ampliada a outros casos pelo Supremo Tribunal. Mas cada um desses princípios é dado doutrinário que tem de ser examinado no seu conteúdo e delimitado na sua extensão. Daí decorre que a interpretação é restritiva apenas no sentido de limitada aos princípios enumerados; não o exame de cada um, que não está nem poderá estar limitado, comportando necessariamente a exploração do conteúdo e fixação das características pelas quais se defina cada qual deles, nisso consistindo a delimitação do que possa ser consentido ou proibido aos Estados” (Repr. 94, rel. min. Castro Nunes, *Arquivo Judiciário* 85/31, 34-35, 1947). (STF, ADPF 33 MC, voto do rel. Min. Gilmar Mendes, j. 29-10-2003, P, DJ de 6-8-2004.) A competência reformadora da Constituição deve ser exercida com prudência e temperança para ser respeitada como momento grave de reavaliação e atualização das normas básicas do país. Não deve ser processo sujeito a reviravoltas semanais, sobretudo após esgotados os prazos de alteração, por iniciativa isolada de qualquer membro do Parlamento, mesmo que se trate de seu ilustre relator. Se é propósito do Governo desconstitucionalizar a previdência do servidor estadual e municipal, será necessário o envio de nova proposta de emenda constitucional ao Congresso Nacional. E mesmo essa nova proposta, de alto risco institucional, não poderá tramitar sem passar pelo crivo do controle de constitucionalidade do Supremo Tribunal Federal, pois a independência e a unidade da magistratura e do ministério público não são passíveis de supressão sem grave lesão ao núcleo essencial da separação dos poderes (CF/88, art.60, §4º, III). A notícia de ontem parecia uma pós-verdade

governamental, porque surpreendente. Mas, confirmada, sugere uma grande aventura institucional, que neste momento o país não deveria enfrentar.

Como citar este documento

As citações abaixo seguem os padrões ABNT NBR 6023:2018, APA 7ª edição, Chicago Author-Date (17ª ed.) e BibTeX (LaTeX). Copie o formato exigido pelo periódico ou gerenciador bibliográfico (Zotero, Mendeley, EndNote).

ABNT (NBR 6023:2018)

MODESTO, Paulo. A Reforma da Previdência e a Exclusão dos Servidores Estaduais e Municipais. *Direito do Estado — Colunistas*, 23 mar. 2017. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/paulo-modesto/a-reforma-da-previdencia-e-a-exclusao-dos-servidores-estaduais-e-municipais>. Acesso via: JurisTube — Acervo Digital de Direito. Disponível em: <https://juristube.com.br/colunistas/paulo-modesto/a-reforma-da-previdencia-e-a-exclusao-dos-servidores-estaduais-e-municipais>. Acesso em: 11 ago. 2026.

APA 7ª edição

Modesto, P. (2017, March 23). A Reforma da Previdência e a Exclusão dos Servidores Estaduais e Municipais. **Direito do Estado — Colunistas**. <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/paulo-modesto/a-reforma-da-previdencia-e-a-exclusao-dos-servidores-estaduais-e-municipais>

Chicago Author-Date (17ª ed.)

MODESTO, Paulo. 2017. "A Reforma da Previdência e a Exclusão dos Servidores Estaduais e Municipais." **Direito do Estado — Colunistas**, March 23. <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/paulo-modesto/a-reforma-da-previdencia-e-a-exclusao-dos-servidores-estaduais-e-municipais>

BibTeX

```
@article{paulo-modesto-a-reforma-da-previdencia-e-a-exclusao-do-2017,
author = {Modesto, Paulo},
title = {A Reforma da Previdência e a Exclusão dos Servidores Estaduais e Municipais},
journal = {Direito do Estado — Colunistas},
year = {2017},
url = {http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/paulo-modesto/a-reforma-da-previdencia-e-a-exclusao-dos-servidores-estaduais-e-municipais},
urldate = {2017-03-23}
}
```



Licença de Uso — CC BY-NC-SA 4.0

Este conteúdo está licenciado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). O uso para fins acadêmicos e educacionais é permitido, desde que citada a fonte original (JurisTube) conforme as normas técnicas indicadas neste documento.

Termos completos:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.pt-br>

JurisTube — Acervo Digital de Direito

<https://juristube.com.br/colunistas/paulo-modesto/a-reforma-da-previdencia-e-a-exclusao-dos-servidores-estaduais-e-municipais>

PDF gerado em 2026-08-11 05:00 UTC