

06/11/2024

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.135 DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATORA</b>	<b>: MIN. CÁRMEN LÚCIA</b>
<b>REDATOR DO ACÓRDÃO</b>	<b>: MIN. GILMAR MENDES</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: EUGENIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: ANGELO LONGO FERRARO</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA - PDT</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: HUGO LEAL MELO DA SILVA</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL - PC DO B</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PAULO MACHADO GUIMARÃES</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PEDRO MAURICIO PITA DA SILVA MACHADO</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: PARTIDO SOCIALISTA DO BRASIL - PSB</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: LUIZ ARNÓBIO BENEVIDES COVÊLLO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: CONGRESSO NACIONAL</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: SINDICATO DOS TRABALHADORES DE COMBATE AS ENDEMIAS E SAÚDE PREVENTIVA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - SINTSAÚDE-RJ</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: JOSELICE ALELUIA CERQUEIRA DE JESUS E OUTRO(A/S)</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: CONSELHO REGIONAL DE CORRETORES DE IMÓVEIS DO RIO DE JANEIRO - CRECI-RJ</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: LEONARDO MACHADO SOBRINHO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: FEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES DO JUDICIARIO FEDERAL E MINISTERIO PUBLICO DA UNIAO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO</b>

**EMENTA:** DIREITO CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE AJUIZADA CONTRA A EC 19/1998. TRANSPOSIÇÃO DE TEXTO DEVIDAMENTE APROVADO PELO PLENÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS DURANTE A FASE DE REDAÇÃO DO VENCIDO, QUE INTEGRA O PRIMEIRO TURNO DE VOTAÇÃO. AUTONOMIA DO PARLAMENTO

**ADI 2135 / DF**

PARA ORGANIZAR SEUS PROCEDIMENTOS. MATÉRIA QUE FOI SUBMETIDA E DECIDIDA NO ÂMBITO DA PRÓPRIA CÂMARA DOS DEPUTADOS. INEXISTÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. MODULAÇÃO DE EFEITOS EM FACE DA CAUTELAR ANTERIORMENTE CONCEDIDA PELO PLENÁRIO.

**I. Caso em exame**

1. Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada em face da Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998 (EC 19/1998), que versa sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, entre outros temas.

2. Os requerentes alegam inconstitucionalidade formal, uma vez que a EC 19/1998, no tocante à redação final do art. 39 da Constituição, teria sido promulgada sem que ambas as Casas Congressuais tivessem aprovado, em dois turnos de votação, as alterações ao texto constitucional.

**II. Questão em discussão**

3. A questão em discussão consiste em saber se o processo legislativo que culminou na promulgação da EC 19/1998, em especial a fase de Redação do Vencido durante o primeiro turno de votação na Câmara dos Deputados, observou o disposto no § 2º do art. 60 da Constituição, que estabelece a necessidade de discussão e aprovação em dois turnos, por maioria qualificada, para que uma proposta de emenda à Constituição possa ser considerada aprovada. Em específico, envolve a correta compreensão e delimitação do objeto do Destaque para Votação em Separado (DVS) n. 9 e dos efeitos decorrentes de sua rejeição pelo Plenário da Câmara dos Deputados.

**III. Razões de decidir**

4. O DVS n. 9, formulado pelo bloco de oposição, restringiu-se ao *caput* da redação proposta para o art. 39 da Constituição, constante do art. 5º do substitutivo apreciado em primeiro turno. Submetido o destaque à deliberação, a proposição não atingiu o quórum de 308 votos.

5. A redação final do *caput* do art. 39 da Constituição, nos termos da

**ADI 2135 / DF**

EC 19/1998, entretanto, não se confunde com a que foi rejeitada na votação do DVS n. 9. A Comissão Especial, durante a fase de Redação do Vencido quando da apreciação do substitutivo em primeiro turno pelo Plenário, efetuou o translado do texto remanescente do § 2º do art. 39 (que não foi objeto do DVS n. 9) para o *caput* do mesmo dispositivo, o que foi aprovado pelo colegiado. Assim, no momento da Redação do Vencido, o que houve foi tão somente a transposição de texto já previamente aprovado pelo Plenário da Câmara dos Deputados.

6. O Supremo Tribunal Federal, com fundamento no princípio da separação dos poderes, tem tradicionalmente firmado posição no sentido de deferir ao Congresso ampla liberdade de conformação quanto à sua organização interna. Da separação de poderes decorre a autonomia dos parlamentos que, por um lado, assume o caráter de autonomia normativa, materializada na competência para produzir atos normativos primários, e, por outro, igualmente pressupõe autonomia organizacional, referente à atribuição para determinar seu funcionamento interno, seus procedimentos e suas próprias estruturas. Referida autonomia do Poder Legislativo abrange não apenas o momento normativo, em que se expede uma norma regimental, mas também o momento de sua aplicação.

7. Nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), é competência privativa da Comissão Especial a Redação do Vencido de Propostas de Emenda à Constituição (RICD, art. 197). Após elaborada a redação pela Comissão (aprovação final em 6.11.1997), o texto foi discutido e votado pelo Plenário da Câmara dos Deputados (Sessão Deliberativa de 12.11.1997).

8. A alegação de irregularidade na fase de Redação do Vencido veiculada nestes autos foi apreciada pela própria Câmara dos Deputados na Questão de Ordem 10.442/1997, por meio da qual se questionou a interpretação levada a efeito pela Comissão Especial e que veio a ser rejeitada.

9. Uma vez que a Redação do Vencido integra o turno de votação (RICD, art. 195, § 1º), não é possível sustentar que o *caput* do art. 39 da Constituição Federal não foi objeto de votação em dois turnos. O texto foi

**ADI 2135 / DF**

aprovado em primeiro turno, embora localizado no § 2º do art. 39 do Substitutivo do Relator e, após a Redação do Vencido, deslocado para o *caput*. Em segundo turno, a mesma redação obteve maioria de 3/5 da Câmara dos Deputados.

10. Tendo em vista o extenso lapso temporal transcorrido desde o deferimento da medida cautelar pelo Plenário, razões de segurança jurídica e relevante interesse social (Lei 9.868/1999, art. 27) determinam a atribuição de eficácia *ex nunc* ao reconhecimento da constitucionalidade da redação que foi dada pela EC 19/98 ao *caput* do art. 39 da Constituição Federal, sendo vedada a transmutação de regime dos atuais servidores, como medida para evitar tumultos administrativos e previdenciários.

**IV. Dispositivo**

11. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente com atribuição de efeitos *ex nunc*.

---

*Dispositivos relevantes citados:* CF/1988, arts. 2º, 39 e 60, *caput* e § 2º; Regimento Interno da Câmara dos Deputados, arts. 161, 195, *caput* e § 2º, 197; Lei 9.868/1999, art. 27.

*Jurisprudência relevante citada:* MS 24.104/DF, MS 26.062-AgR/DF, MS 34.181/DF, MS 33.731/DF, MS 34.120/DF, MS 34.115/DF, MS 34.040/DF.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do

**ADI 2135 / DF**

Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a presidência do Senhor Ministro Roberto Barroso, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, julgar improcedente o pedido formulado na ação direta e, tendo em vista o largo lapso temporal desde o deferimento da medida cautelar nestes autos, atribuir eficácia *ex nunc* à presente decisão, esclarecendo, ainda, ser vedada a transmutação de regime dos atuais servidores, como medida para evitar, neste caso específico, tumultos administrativos e previdenciários, tudo nos termos do voto do Redator para o acórdão.

Brasília, 6 de novembro de 2024.

**Ministro GILMAR MENDES**

Redator para o acórdão

*Documento assinado digitalmente*

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.135 DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATORA</b>	<b>: MIN. CÁRMEN LÚCIA</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: EUGÊNIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: ANGELO LONGO FERRARO</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA - PDT</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: HUGO LEAL MELO DA SILVA</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL - PC DO B</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PAULO MACHADO GUIMARÃES</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: PARTIDO SOCIALISTA DO BRASIL - PSB</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: LUIZ ARNÓBIO BENEVIDES COVÊLLO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: CONGRESSO NACIONAL</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: SINDICATO DOS TRABALHADORES DE COMBATE AS ENDEMIAS E SAÚDE PREVENTIVA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - SINTSAÚDE-RJ</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: JOSELICE ALELUIA CERQUEIRA DE JESUS E OUTRO(A/S)</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: CONSELHO REGIONAL DE CORRETORES DE IMÓVEIS DO RIO DE JANEIRO - CRECI-RJ</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: LEONARDO MACHADO SOBRINHO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: FEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES DO JUDICIARIO FEDERAL E MINISTERIO PUBLICO DA UNIAO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PEDRO MAURICIO PITA DA SILVA MACHADO</b>

**RELATÓRIO**

**A Senhora Ministra Cármen Lúcia (Relatora):**

1. Ação direta de inconstitucionalidade, com requerimento de medida cautelar, ajuizada, em 5.11.2000, pelo Partido dos Trabalhadores – PT, o Partido Democrático Trabalhista – PDT, o Partido Comunista do Brasil – PC do B e o Partido Socialista do Brasil – PSB contra a Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998.

**ADI 2135 / DF**

2. Os Autores afirmam que a Emenda Constitucional n. 19/1998 contrariaria o § 2º do art. 60 da Constituição, “notadamente em relação à redação dada ao ‘caput’ e §§ 1º e 7º do art. 39, ‘caput’ do art. 37, ao § 2º do art. 41, ao §7º do art. 169, ao inciso V do art. 206 da CF, e ao art. 26 da Emenda Constitucional, uma vez que as redações formuladas para tais dispositivos, e finalmente promulgadas, não [teriam sido] validamente aprovadas pelo Congresso Nacional como requer o referido § 2º”.

Sustentam, ainda, haver afronta ao “§ 4º do art. 60, uma vez que promove[ria] alterações nos incisos X e XIII do art. 37, no § 1º do art. 39 e no art. 135 da CF que tendem a abolir direitos e garantias individuais, notadamente o direito à isonomia de tratamento assegurado no ‘caput’ do art. 5º da CF”.

3. Em 2.8.2007, o Plenário deste Supremo Tribunal Federal deferiu parcialmente a medida cautelar requerida na presente ação para “suspender a eficácia do artigo 39, caput, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998” (DJ 7.3.2008).

4. O Presidente do Senado Federal prestou informações e defendeu a constitucionalidade das normas impugnadas.

5. A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela improcedência do pedido:

*“Emenda Constitucional n. 19, de 1998. Ausência de inconstitucionalidade formal por ofensa ao art. 60, § 2º, da Constituição Federal. As modificações de redação na proposta de emenda constitucional, que deu origem ao referido ato normativo, não acarretaram alterações substanciais no texto emendado. Do mesmo modo, as alterações promovidas pelo Senado Federal não têm o condão de determinar o retorno do projeto emendado à Casa iniciadora, por não modificarem o comando jurídico dos dispositivos emendados. Precedentes. Inconstitucionalidade material por ofensa ao art. 60, § 4º, da Carta Política também não configurada. Emenda Constitucional que atende ao princípio da igualdade. Ausência de direito adquirido a*

**ADI 2135 / DF**

*regime jurídico, na linha da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Manifestação pela improcedência do pedido.”*

6. A Procuradoria-Geral da República opinou pela procedência parcial da ação:

*“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Emenda Constitucional 19, de 4 de junho de 1998. Alteração do artigo 39 da Constituição Federal, que dispõe sobre regime jurídico único, para possibilitar o contrato de emprego público. Inconstitucionalidade formal. Violação ao artigo 60, § 2º, da CRF, ante a ausência de quorum na Câmara dos Deputados quando da apreciação, em primeiro turno, do destaque para votação em separado (DVS) n. 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. Parecer pela procedência parcial do pedido em relação ao caput do art. 39 da Constituição.”*

7. O Conselho Regional de Corretores de Imóveis do Rio de Janeiro – CRECI-RJ, o Sindicato dos Trabalhadores em Saúde Preventiva e Combate às Endemias do Estado do Rio de Janeiro - Sintsáude e a Federação Nacional dos Trabalhadores do Judiciário Federal e Ministério Público da União - FENAJUFE, foram admitidos como *amici curiae*.

Pedidos de inclusão de *amici curiae* supervenientes à liberação deste processo para a pauta de julgamentos, havida em 26.8.2016, foram indeferidos.

É o relatório, cuja cópia deverá ser encaminhada aos Ministros do Supremo Tribunal Federal (art. 9º da Lei n. 9.868/1999 c/c art. 87, inc. I, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal).

03/09/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.135 DISTRITO FEDERAL

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA) - Muito obrigada, Senhor Presidente, Senhores Ministros, Senhor Vice-Procurador, Senhores Advogados - cumprimento cada um -, Doutor Eugênio, Doutor Paulo, Doutor Leonardo, Doutor Cesar Brito, Senhor Ministro da AGU, Professor José Levi, enfim, cumprimento cada qual, agradecendo pelas achegas que trazem e os realces dados pelos diferentes pontos.

Chamo a atenção para a circunstância de que, nesta ação, foram postos em causa, quanto à validade constitucional, nove itens específicos de normas constitucionais introduzidas pela EC nº 19/98.

No *caput* do art. 37, teria havido uma alteração que seria inconstitucional. Alega-se inconstitucionalidade formal, decorrente da alteração da expressão "*qualidade do serviço prestado*", que se tinha no texto anterior, por "eficiência". Também nos incisos X, XI e XIII do art. 37 alegava-se - e hoje se ressaltou mais uma vez - inconstitucionalidade material por suposta afronta ao princípio da isonomia.

Essas duas normas, como se tem no quadro que fiz encaminhar aos Senhores Ministros, são, basicamente, a alegação suscitada e o que se decidiu no julgamento da cautelar.

Também foi questionado o *caput* do art. 39. A alegação era de inconstitucionalidade formal - ênfase maior - tanto na matéria posta na petição inicial da ação quanto em memoriais e, hoje, nas sustentações orais. Este foi o único ponto cuja cautelar foi deferida por este Supremo Tribunal Federal, vencidos os Senhores Ministros Nelson Jobim, Ricardo Lewandowski e Joaquim Barbosa.

Também foram questionados os §§ 1º e 7º do art. 39. Alegava-se também neste caso inconstitucionalidade formal, porque teria havido mudança de substância da norma, sem a regular aprovação nos turnos. Também, aqui, foi indeferida a cautelar requerida.

**ADI 2135 / DF**

Alegou-se a inconstitucionalidade do § 2º do art. 41 - inconstitucionalidade formal - teria havido ausência de aprovação da cláusula "se estável" - apenas essa era a expressão questionada.

O art. 135, na forma introduzida pela Emenda, foi questionado em sua validade constitucional, sob alegação de inconstitucionalidade material, porque haveria inobservância ao princípio da isonomia. Foi indeferido na cautelar.

O § 7º do art. 169 foi questionado na validade, pela falta de cumprimento dos requisitos formais; teria havido mudança da própria norma.

No inciso V do art. 206, também haveria inconstitucionalidade formal.

O art. 26 da Emenda, também inconstitucionalidade formal, julgada prejudicada pelo Plenário do Supremo quando do julgamento da liminar, porque teria exaurido o prazo de dois anos.

Basicamente é o que se questiona.

Senhor Presidente, Senhores Ministros, gostaria apenas de fazer a leitura do voto, em algumas passagens, inicio fazendo menção quanto às explicações que gostaria de enfatizar.

Duas remissões, em meu voto, poderiam ficar como não tendo tido o devido esclarecimento.

Interpretação faz parte da própria essência da nossa tarefa e da tarefa de qualquer aplicador do Direito. Mas devo dizer que esse caso, como antes mencionado pelo Ministro-Presidente, teve quatro pedidos de vista com exames muito aprofundados em fase de cautelar, acarretando votos extremamente técnicos. Não foram meras ilações e conjecturas, muito ao contrário. Temos o voto do próprio Ministro-Relator originário, Ministro Néri da Silveira - farei remissão a algumas passagens de seu voto -; e também da Ministra Ellen Grace - juíza exemplar e muito técnica -, que pediu vista, voltando com voto nos termos sobre o que examinado.

Sobre o regime jurídico único, se teria sido validado em segunda votação ou não, devo dizer que esse tema está posto novamente ao Congresso Nacional, conforme noticiado amplamente hoje. Nesse

**ADI 2135 / DF**

período, o direito administrativo brasileiro sempre enfatizou exatamente o que encarecido pelo Ministro Ricardo Lewandowski: quando a Constituição estabelece que União, Estados, Distrito Federal e Municípios instituirão regime jurídico único, é óbvio que cada um só pode instituir o seu no espaço de competência administrativa própria. O contrário é que seria complicado: ter-se um regime celetista aplicado igualmente para uma cidade do interior ou para a capital paulista, por exemplo. Aqui, não há desvirtuamento no que foi julgado e no que trago agora como voto, absolutamente em relação à Federação, que foi encarecida.

A introdução - explicarei depois - daquela norma se deveu a que, em alguns órgãos estatais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, às vezes havia cinco pessoas trabalhando em funções iguais, com regimes jurídicos completamente diferentes. Por isso se resolveu - e está nos debates da constituinte - estabelecer que haveria um regime jurídico único.

Não faço, Senhor Presidente e Senhores Ministros, qualquer tipo de valoração da escolha do constituinte originário ou do constituinte reformador. Esse espaço é da política, do representante do povo eleito para essa função. Aqui, atenho-me rigorosamente ao que estabelece a Constituição em seu artigo 60: o processo específico, próprio e insuperável para mudança de Constituição - caso contrário, teríamos uma Constituição flexível e não rígida. Se pudesse mudar a Lei Fundamental segundo procedimento que não cumprisse aquela norma - basicamente o que se contém no questionamento -, realmente não teria sentido e nem lugar cogitar-se de Constituição rígida, como se tem assentado no direito brasileiro.

Mas não foi isso que foi posto nem cuidado pelo Supremo, quer no julgamento da cautelar, quer, agora, no voto que apresentarei.

03/09/2020

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.135 DISTRITO FEDERAL**

**VOTO**

**A Senhora Ministra Cármen Lúcia (Relatora):**

1. Inciado o julgamento da medida cautelar em 8.11.2001 e ultimado em 2.8.2007<sup>1</sup>, este Supremo Tribunal, por maioria, vencidos os Senhores Ministros Nelson Jobim, Ricardo Lewandowski e Joaquim Barbosa, deferiu parcialmente a medida cautelar, com efeitos *ex nunc*, para suspender a eficácia do *caput* do art. 39 da Constituição da República, alterado pela Emenda Constitucional nº 19, de 4.6.1998, nos termos do voto do relator originário, Ministro Néri da Silveira.

O Plenário, por unanimidade, declarou o prejuízo da ação direta quanto ao art. 26 da Emenda Constitucional nº 19/98 e indeferiu a

---

1 Após o deferimento parcial da cautelar, pelo Relator, em 8.11.2001, o julgamento foi suspenso pelo pedido de vista da Ministra Ellen Gracie (para análise do art. 39, *caput*).

Prosseguindo o julgamento em 27.6.2002, a Ministra Ellen e o Ministro Sepúlveda Pertence acompanharam o Relator, pediu vista o Senhor Ministro Nelson Jobim.

Em 23.3.2006, após o voto do Senhor Ministro Nelson Jobim (Presidente), que indeferia a liminar, pediu vista dos autos o Senhor Ministro Ricardo Lewandowski.

Em 22.6.2006, após o voto-vista do Ministro Ricardo Lewandowski e o voto do Ministro Joaquim Barbosa, que acompanhavam a divergência inaugurada pelo Ministro Nelson Jobim, indeferindo a cautelar, e os votos dos Ministros Eros Grau e Carlos Britto, deferindo parcialmente a cautelar nos termos do voto do Relator, pediu vista dos autos o Senhor Ministro Cezar Peluso. Por suceder ao Ministro Nelson Jobim, não participei daquela votação.

Finalmente, em 2.8.2007, este Supremo Tribunal, por maioria, vencidos os Ministros Nelson Jobim, Ricardo Lewandowski e Joaquim Barbosa, deferiu parcialmente a medida cautelar para suspender a eficácia do artigo 39, *caput*, da Constituição Federal, com a redação da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, tudo nos termos do voto do relator originário, Ministro Néri da Silveira, esclarecido, nesta assentada, que a decisão - como é próprio das medidas cautelares - terá efeitos *ex nunc*, subsistindo a legislação editada nos termos da emenda declarada suspensa.

**ADI 2135 / DF**

suspensão cautelar da maioria das normas impugnadas, quais sejam: os incisos X e XIII do art. 37, e caput do mesmo artigo; do § 1º e incisos do art. 39; do art. 135; do § 7º do art. 169; e do inc. V do art. 206, todos da Constituição da República, alterados pela Emenda Constitucional nº 19/98.

A discussão manteve-se, fundamentalmente, quanto à inconstitucionalidade formal da alteração promovida no *caput* do art. 39 da Constituição. Por ela tinha sido suprimida a previsão de regime jurídico único dos servidores públicos da Administração Pública direta, das autarquias e fundações públicas (previsão da norma originária) da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Passou-se a prever, naquele dispositivo, da instituição dos conselhos de política da administração e remuneração de pessoal, a serem integrados por servidores designados pelos três poderes da República.

2. Tem-se nas normas impugnadas alteradas pela Emenda Constitucional n. 19/98:

a) art. 37, caput e incs. X e XIII:

*"Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*

.....  
*X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;*

.....  
*XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público;*

....."

**ADI 2135 / DF**

Art. 39, §§ 1º e 7º:

*"Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.*

*§ 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará:*

*I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;*

*II - os requisitos para a investidura;*

*III - as peculiaridades dos cargos.*

.....

*§ 7º Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinará a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade.*

....."

Art. 41, § 2º:

*"Art. 41.....*

.....

*§ 2º Invalidada por sentença judicial a demissão do servidor estável, será ele reintegrado, e o eventual ocupante da vaga, se estável, reconduzido ao cargo de origem, sem direito a indenização, aproveitado em outro cargo ou posto em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço.*

....."

Art. 135:

*"Art. 135. Os servidores integrantes das carreiras disciplinadas nas Seções II e III deste Capítulo serão remunerados na forma do art.*

**ADI 2135 / DF**

39, § 4<sup>o</sup>.”

Art. 169, § 7<sup>o</sup>:

“Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

.....

§ 7<sup>o</sup> Lei federal disporá sobre as normas gerais a serem obedecidas na efetivação do disposto no § 4<sup>o</sup>.”

Art. 206, inc. V:

“Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios.

.....

V - valorização dos profissionais do ensino, garantidos, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;

.....”

Anote-se que o inc. V do art. 206 foi alterado pela Emenda Constitucional n. 53, de 19.12.2006, apresentando, atualmente, o seguinte conteúdo:

“V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas”; (alterado pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

Art. 26 da Emenda Constitucional n. 19/98:

2 Art. 39, § 4<sup>o</sup> O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

**ADI 2135 / DF**

*“Art. 26. No prazo de dois anos da promulgação desta Emenda, as entidades da administração indireta terão seus estatutos revistos quanto à respectiva natureza jurídica, tendo em conta a finalidade e as competências efetivamente executadas.”*

3. Pode-se alinhar a seguinte conclusão havida no julgamento cautelar, nos termos do voto condutor do Ministro Néri da Silveira:

a) a discussão específica sobre a proposta<sup>3</sup> de extinção do regime jurídico único dos servidores federais que seria substituída pela sistemática do “contrato de emprego público”, foi travada na Câmara dos Deputados, em primeiro turno, no *Destaque*<sup>4</sup> para Votação em Separado n. 9 (DVS n. 9).

Com apenas 298 votos, sem alcançar, portanto, os 308 necessários para sua aprovação (§ 2º do art. 60<sup>5</sup> da Constituição da República), a Câmara dos Deputados rejeitou a proposta de mudança do *caput* do art. 39 da Constituição, que alterava a sistemática de contratação pelo Poder Público.

Tem-se que no Destaque para Votação em Separado - DVS n. 9 que foram votadas *em separado* e rejeitadas pela Câmara as propostas centrais<sup>6</sup>

---

3 Proposta de Emenda Constitucional n. 173/1995

4 Tem-se na fundamentação do pedido de destaque, apresentado pelo Bloco de Oposição, em 1º.4.1997, no qual manifestou-se o deputado Marcelo Déda: *“Este destaque visa, então, manter a regra atual do regime jurídico único, alcançando todos os servidores da Administração direta, autárquica e fundacional ocupantes de cargos permanentes, bem assim preservar a permissão de contratação temporária por excepcional interesse público.”*.

5 CR, 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.

6 Foram votados em separado as proposta de alteração do “caput” do art. 39, constante do art. 5º do Substitutivo, o inc. IX do art. 37, constante do art. 3º do Substitutivo e o art. 16 do Substitutivo à PEC 173/95.

**ADI 2135 / DF**

que objetivavam a extinção do regime jurídico único dos servidores públicos federais e a implementação da figura do *contrato de trabalho não efetivo*, que seria regido por lei específica da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios<sup>7</sup>.

Todavia, a mesma matéria, rejeitada em primeiro turno, retornou na redação final do substitutivo, para votação em segundo turno na Câmara, quando obteve aprovação.

No julgamento do requerimento de medida cautelar, este Supremo Tribunal Federal, por maioria, deferiu o pleito, suspendendo-se cautelarmente aquela norma.

b) foi indeferido o requerimento de suspensão cautelar das demais normas questionadas por ausência da alegada inconstitucionalidade formal não se tendo comprovado ter havido alterações substanciais do projeto de emenda, na Casa Revisora (Senado Federal);

c) prejuízo da ação direta quanto à impugnação do art. 26 da Emenda Constitucional n. 19/98, porque decorrido o prazo de dois anos nele previsto. Dispunha-se na referida norma: “no prazo de dois anos da promulgação desta Emenda, as entidades da administração indireta terão seus estatutos revistos quanto à respectiva natureza jurídica, tendo em conta a finalidade e as competências efetivamente executadas”;

---

7 No ponto, assim se manifestou o Deputado Moreira Franco, quando da discussão inicial do substitutivo, em primeiro turno: “O substitutivo propõe, sim, o contrato temporário. E, mais ainda, o que queremos é garantir a diferença entre o mundo público e o privado. Não queremos que venha para a administração pública a CLT, um vínculo contratual específico do mundo privado, no qual a empresa e os interesses para a organização do trabalho têm dono, têm cara. Na administração pública o interesse é da população, da sociedade. Vamos permitir que o Congresso Nacional defina as bases desse contrato, para que possamos estabelecer um novo tempo na administração pública, em que o servidor, qualquer que seja, só entrará por meio do concurso público, mesmo com o contrato temporário. Um tempo em que o servidor deverá ter a guarda das regras gerais, que garantem a distinção entre o mundo público e o privado”.

ADI 2135 / DF

d) indeferimento da suspensão cautelar dos incs. X e XIII do art. 37, do incs. I, II e III do § 1º do art. 39; do § 2º do art.41 e do art. 135, nos quais alteradas normas sobre remuneração e recondução de servidores, na esteira dos precedentes deste Supremo Tribunal assentes na inexistência de afronta ao princípio da isonomia e de direito adquirido a regime jurídico. Não se comprovou, portanto, pelo menos para fins de deferimento do pleito cautelar, inconstitucionalidade material nas normas questionadas.

4. No voto condutor do Ministro Néri da Silveira, cujos fundamentos remanescem hígidos para a confirmação da inconstitucionalidade nesta apreciação de mérito, analisou aquele Ministro o processo de alteração constitucional levado a efeito (alegação de inconstitucionalidade formal) e as normas regimentais aplicáveis e a interpretação e aplicação quando da apreciação da Proposta de Emenda Constitucional nº 173/1995, na Câmara dos Deputados. Para os autores, o exame do procedimento e das normas regimentais demonstrariam ter havido descumprimento do § 2º do art. 60 da Constituição da República:

*“Quanto à inconstitucionalidade formal dos dispositivos apontados acima, alega-se que a Proposta de Emenda Constitucional nº 173/1995, de que resultou a Emenda Constitucional nº 19/1998, não observou o § 2º do art. 60 da Lei Magna, que preceitua:*

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

*No ponto, sustenta-se que a ofensa à Constituição. “consistiu na inclusão, no texto da PEC nº 173/95 a ser submetido à deliberação da Câmara dos Deputados em segundo turno: a) de dispositivos cuja redação não foi aprovada pelo Plenário em primeiro turno de votação; b) de matéria nova, sem suporte em emendas aprovadas pelo Plenário, em primeiro turno de votação” (fls. 5).*

2. *Põe-se a controvérsia, por primeiro, em face do art. 162, VI, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, acerca*

**ADI 2135 / DF**

*de Destaque para votação em separado (DVS) em Plenário. Reza o inciso VI do art. 162 do RI da Câmara dos Deputados:*

*“VI - concedido o destaque para votação em separado, submeter-se-á a votos, primeiramente, a matéria principal e, em seguida, a destacada, que somente integrará o texto se for aprovada.”*

*Repetindo a regra do art. 60, § 2º, da Constituição, o Regimento Interno da Casa Legislativa referida, em seu art. 202, § 7º, estipula:*

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

*Decerto, a parte da proposição de emenda constitucional ou de seu substitutivo apresentado, a que concedido o destaque para votação em separado (DVS), unicamente há de ter-se como aprovada se obtiver o mesmo quorum de aprovação de três quintos de votos da Câmara dos Deputados, pois, como está no inciso VI do art. 206 do Regimento Interno, já mencionado, “concedido o destaque para votação em separado, submeter-se-á a votos, primeiramente, a matéria principal e, em seguida, a destacada, que somente integrará o texto se for aprovada”.*

*Trata-se, no caso, do DVS nº 9, apresentado pelo Bloco de Oposição, a 1º.4.1997, que assim o formulou (fls. 269):*

*“Senhor Presidente.*

*Com base no art. 161, I, e § 2º do Regimento Interno, requeremos Destaque para Votação em Separado:*

*a) o inciso IX do art. 37, constante do art. 3º do Substitutivo;*

*b) art. 16 do Substitutivo;*

*c) “caput” do art. 39, constante do art. 5º do Substitutivo.”*

*Na justificativa do DVS nº 9, acentuou-se (fls. 270):*

*“A rejeição da alteração ao inciso IX proposto pelo Relator é*

ADI 2135 / DF

*extremamente necessária em vista de dois aspectos fundamentais.*

*Em primeiro lugar, o fato de que a proposta institui o contrato de emprego em lugar da contratação temporária por excepcional interesse público, tornando permanente o que é transitório e excepcional. Esse contrato de emprego, a ser regulado em lei, substituiu o regime estatutário, atualmente previsto no caput do art. 39, mas não garante nenhum direito ao servidor, que não terá estabilidade nem aposentadoria integral. Esse regime poderá abranger quaisquer cargos e empregos, fragilizando completamente a Administração Pública!*

*Além disso, no art. 16 prevê o Relator que o contrato de emprego não permitirá que o servidor por ele regido possa impetrar dissídio ou negociação.*

*Logo, é um contrato que somente traz para o servidor os ônus da relação estatutária, mas nenhum dos seus benefícios, trazendo graves conseqüências no que se refere à organização administrativa.*

*Este destaque visa, então, manter a regra atual do regime jurídico único, alcançando todos os servidores da Administração direta, autárquica e fundacional ocupantes de cargos permanentes, bem assim preservar a permissão de contratação temporária por excepcional interesse público.”*

*Ao rebater a fundamentação do DVS nº 9 acima, o Senhor Deputado Moreira Franco sustentou (fls. 271, 2º vol.):*

*“Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, o nobre Líder da Oposição, Deputado Marcelo Déda, partiu de uma verdade: o fato de a proposta desta Casa do Congresso Nacional definir por lei uma relação contratual específica para o servidor brasileiro que substitui a mais imoral das formas utilizadas até hoje na administração pública brasileira, criada para atender a interesses políticos, eleitorais e menores, que é o instituto do contrato temporário.*

*Certamente não posso acreditar que um homem que se diz defensor dos interesses da administração pública venha aqui defender a manutenção dessa imoralidade, que permitiu a Prefeitos e Governadores, ao longo de anos, admitirem servidores sem concurso.*

**ADI 2135 / DF**

sem nenhum critério, sem nenhum apelo, a não ser o seu interesse pessoal, político e eleitoral, o dos seus amigos e apaniguados, relegando o interesse da administração, da população e do bom servidor a uma posição secundária.

O substitutivo propõe, sim, o contrato temporário. E, mais ainda, o que queremos é garantir a diferença entre o mundo público e o privado. Não queremos que venha para a administração pública a CLT, um vínculo contratual específico do mundo privado, no qual a empresa e os interesses para a organização do trabalho têm dono, têm cara. Na administração pública o interesse é da população, da sociedade.

Vamos permitir que o Congresso Nacional defina as bases desse contrato, para que possamos estabelecer um novo tempo na administração pública, em que o servidor, qualquer que seja, só entrará por meio do concurso público, mesmo com o contrato temporário. Um tempo em que o servidor deverá ter a guarda das regras gerais, que garantem a distinção entre o mundo público e o privado.

Não tenho a menor dúvida de que, se aprovarmos hoje o instituto do contrato de emprego público, estaremos dando ao Congresso Nacional a oportunidade de garantir direitos ao servidor, de melhorar a qualidade da administração pública e, o mais importante de tudo, mobilizar de maneira correta as pessoas para trabalharem em benefício da população, prestando um serviço de qualidade.

Por isso, peço aos meus companheiros que aprovem o texto do substitutivo.”

As disposições do Substitutivo, objeto do DVS nº 9, possuem esta redação:

“Art. 3º O caput, os incisos I, II, V, VII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XIX e XXI, e o § 3º do art. 37 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação, acrescidos ao artigo os seguintes §§ 7º a 9º:

**ADI 2135 / DF**

*'Art. 37. ....*

*.....*  
*IX - lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disporá sobre o contrato de emprego público na administração direta, autárquica e fundacional, observado, em qualquer caso, o disposto nos incisos I, II, III, IV, VIII, X, XI, XII, XIII, XIV e XV, e no art. 39, 'caput' e §§ 1º e 5º.'*

*'Art. 16. O art. 114 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte § 3º:*

*Art. 114. ....*

*§ 3º. Não se inserem na competência da Justiça do Trabalho os litígios decorrentes do contrato de emprego público previsto no art. 37, IX.'"*

*"Art. 5º O artigo 39 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:*

*'Art. 39. Lei de iniciativa de cada Poder da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios instituirá política remuneratória e planos de carreira obedecendo aos princípios do mérito e da capacitação continuada e à natureza, complexidade e atribuições dos respectivos cargos, vedados:*

*I - o enquadramento de cargos e empregos públicos sem observância do plano de carreira;*

*II - a instituição de gratificações, adicionais, abonos, prêmios e outras vantagens remuneratórias, ressalvados:*

*a) o adicional por tempo de serviço em valor não superior a um por cento por ano de efetivo exercício;*

*b) o adicional ou prêmio de produtividade, de natureza eventual, na forma da lei;*

*c) o adicional por atividades penosas, insalubres ou perigosas, como definido em lei específica;*

*d) a gratificação pelo exercício de função de confiança ou de cargo em comissão.*

*III - qualquer incorporação aos vencimentos dos servidores públicos, ativos e inativos, bem como às pensões, seja a que título for,*

**ADI 2135 / DF**

*ressalvado o adicional por tempo de serviço e observado o art. 37, XI e XII.*

*§ 1º. A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes da política remuneratória observará:*

*I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;*

*II - os requisitos para a investidura;*

*III - as peculiaridades dos cargos;*

*§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.*

*§ 3º A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados.*

*§ 4º. Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII, e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir.*

*§ 5º As vantagens a que se referem os arts. 7º, IX e XVI e 39, II, b, c e d, deixarão de ser percebidas quando cessarem as condições que lhes deram causa, não incidindo sobre as parcelas não incorporadas aos vencimentos a contribuição previdenciária destinada a aposentadoria ou pensão.*

*§ 6º. O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X, XI e XII.*

*§ 7º Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderá estabelecer a relação entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, XI e XII.*

*§ 8º. Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário publicarão*

**ADI 2135 / DF**

*anualmente os valores do subsídio e da remuneração dos cargos e empregos públicos.*

*§ 9º Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinará a aplicação dos recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade.*

*§ 10. A requisição de servidor público será regulada em lei, sendo a remuneração paga integralmente pelo órgão ou entidade requisitante.”*

*Pois bem, após longos debates, ocorreu a votação do DVS nº 9, a 23.4.1997, registrando-se o seguinte resultado (fls. 284):*

*“Votaram:*

*Sim: 298*

*Não: 142*

*Abstenções: 08*

*Total: 448”*

*O Presidente proclamou (fls. 284):*

*“São rejeitados os dispositivos.*

*Em conseqüência, ficam suprimidos do texto.”*

*Também, às fls. 324.*

*Na resenha geral do resultado da votação, em primeiro turno, da PEC nº 173/1995, encaminhada pela Secretaria-Geral da Mesa à Comissão Especial para a elaboração da redação para 2º turno, resta isento de qualquer dúvida que foram suprimidos do substitutivo, dentre outros (fls. 302/303):*

*“- o inciso IX do art. 37 (art. 3º do substitutivo), objeto do destaque de bancada nº 9 (em 23.04.97)”;*

*“- o art. 16 do substitutivo, objeto do destaque de bancada nº 9 (em 23.04.97);*

**ADI 2135 / DF**

“- o ‘caput’ do art. 39 (art. 5º do substitutivo), objeto do destaque de bancada nº 9 (em 23-04-97)”.

Quanto ao caput do art. 39, previsto no art. 5º, do Substitutivo, em solução a Questão de Ordem, o Presidente Michel Temer bem anotou (fls. 348/349, Vol. 2º):

“O Sr. Marcelo Déda formulou questão de ordem, na sessão de ontem, acerca da prejudicialidade de diversos dispositivos do Substituto da Comissão Especial à PEC nº 173/95, em função da votação do Destaque de Bancada nº 9.

Com efeito, em decorrência da supressão da redação proposta ao caput do art. 39 da Constituição Federal, ficaram prejudicados diversos dispositivos, a exemplo dos incisos integrantes do artigo proposto, conforme já anunciado por esta Presidência.

As prejudicialidades decorrentes das votações havidas são ordinariamente anunciadas pela Presidência no momento em que a matéria respectiva é anunciada para votação. Todavia, em resposta à questão de ordem formulada, considero desde já prejudicadas as remissões aos dispositivos suprimidos, ficando a cargo da Comissão Especial fazer as necessárias adequações redacionais ao elaborar o texto para o segundo turno.

Com relação aos artigos 32 e 33 do Substitutivo, tendo em vista haver emendas aglutinativas incidentes sobre eles, declaro, de igual modo, prejudicados tais dispositivos, uma vez que as regras neles contidas são decorrência lógica da redação rejeitada para o art. 39.

O art. 32 trata da compensação dos descontos previdenciários incidentes sobre as parcelas que, por força da redação proposta para o caput do art. 39, não seriam mais incorporáveis aos proventos de aposentadoria. Não mais subsistindo a vedação à incorporação, desnecessária a regra da compensação.

Na mesma linha, o art. 33 estabelecia que caberia à lei que instituísse a política remuneratória dos servidores dispor sobre as parcelas incompatíveis com a redação rejeitada do caput do art. 39, determinando inclusive a preservação de algumas parcelas que menciona. Novamente, não mais existindo a redação proposta, resta

**ADI 2135 / DF**

*sem sentido a regra de transição. Em consequência, ficam também prejudicadas as emendas aglutinativas incidentes sobre os arts. 32 e 33.”*

A longa transcrição do Ministro Néri da Silveira serve para demonstrar que, com base no que constatado sobre o procedimento de alteração constitucional, ter ele concluído ter havido inobservância das normas constitucionais. A matéria rejeitada em primeiro turno, que constava do § 2º do art.<sup>8</sup>. 39 do primeiro Substitutivo, retornou para um segundo turno de votação na Câmara dos Deputados, então como *caput* do art. 39 (do que seria a redação final do novo substitutivo<sup>9</sup>, apresentado pela Comissão Especial de redação):

*“Dessa sorte, não pode haver dúvida de que o caput do art. 39 da Constituição não foi alterado pela Emenda Constitucional nº 19. Não era efetivamente possível ao relator da Comissão Especial, na redação final do texto aprovado em primeiro turno, deslocar o parágrafo 2º do art. 39, tal como redigido no art. 5º do Substitutivo [DVS n. 9] para vir a ser o novo caput do art. 39 da Constituição, como previsto na Emenda Constitucional nº 19. De fato, o § 2º em referência possuía esta redação:*

*“§ 2º. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.”*

---

8 Este o conteúdo do art. 39, § 2º do DVS n. 9, rejeitado em primeiro turno: *“Art. 39. Lei de iniciativa de cada Poder da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios instituirá política remuneratória e planos de carreira obedecendo aos princípios do mérito e da capacitação continuada e à natureza, complexidade e atribuições dos respectivos cargos, vedados: (...) § 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes”.*

9 Esta a redação do novo substitutivo, submetido a votação em 2º turno e que logrou aprovação: *“Art. 39. Lei de iniciativa de cada Poder da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios instituirá política remuneratória e planos de carreira obedecendo aos princípios do mérito e da capacitação continuada e à natureza, complexidade e atribuições dos respectivos cargos, vedados:”*

**ADI 2135 / DF**

*Ora, com esse teor, dito § 2º passou a ser a nova redação do caput do art. 39 da Lei Maior, não obstante suprimida a proposta do Substitutivo, com outra redação ao caput em foco, pelo resultado do DVS nº 9. O caput do art. 39 proposto pelo Substitutivo (art. 5º), e que não vingou, estava assim redigido (fls. 193):*

*“Art. 39. Lei de iniciativa de cada Poder da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios instituirá política remuneratória e planos de carreira obedecendo aos princípios do mérito e da capacitação continuada e à natureza, complexidade e atribuições dos respectivos cargos, vedados:*

*I a III - omissis” (fls. 194).*

*Está, às fls. 233 (2º vol.), solução de Questão de Ordem do Deputado Marcelo Déda, dada pelo Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Michel Temer, verbis:*

*“Reitero, portanto, acolhendo, em parte, a questão de ordem de V.Exa., que, se houver destaque ou emenda que diga respeito aos incisos referenciados no art. 39, incisos I, II e III, examinaremos, caso a caso, e os julgaremos prejudicados naquele momento.”*

*Consta de outra parte, na mesma Questão de Ordem do Deputado Marcelo Déda, verbis (fls. 228, 2º vol.):*

*“Em votação na sessão ordinária de 23 de abril passado, esta Casa rejeitou ao deliberar sobre Destaque de Votação em Separado nº 9, a alteração do caput do art. 39 da Constituição Federal.*

*Conseqüentemente, V.Exa., ao responder questão de ordem formulada pelo Deputado Arnaldo Faria de Sá, na sessão de 6 de maio, deliberou da seguinte forma - abro aspas porque são palavras de V.Exa.:*

*‘Em razão da votação de Destaque de Bancada nº 9, foi suprimida a redação oferecida ao caput do art. 39 da Constituição, constante do art. 5º do substitutivo da Comissão Especial.*

**ADI 2135 / DF**

*Redacionalmente, o caput do art. 39 é causa integrada por três incisos, que a eles se subordinam semanticamente e sintaticamente.'*

*'Estamos declarando prejudicados os incisos I, II e III, integrantes da redação do caput do art. 39 do substitutivo, bem como dos requerimentos de destaque sobre ele incidentes.'*"

*Não tendo vingado, portanto, a proposta de emenda quanto ao art. 39, caput, da Constituição, constante do Substitutivo, compreendo que ficou mantida a redação original do Texto Maior, no ponto, in verbis:*

*"Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas."*

*Registrando a erronia na redação final do vencido em primeiro turno da PEC nº 173, o Deputado Prisco Viana, na sessão de 12.11.1997, destacou (fls. 360/365):*

*"Sr. Presidente, nobres Sras. E Srs. Deputados, a discussão da pseudo-redação do vencido em primeiro turno da PEC nº 173-B, de 1995, tal como elaborada pelo Relator e tida por aprovada pela Comissão Especial, coloca este Plenário sob a injunção de convalidar ou, pior, de compactuar-se - para dizer pouco - com o procedimento irregular que cercou a apreciação do malsinado texto no âmbito do referido colegiado e sancionar a deturpação manifesta, a mutilação clara do resultado da votação da matéria em Plenário, no primeiro turno.*

*Não se está diante de uma redação feita 'na conformidade do vencido', como exige o Regimento Interno, em seu art. 195, nem poderia ser diferente, sob pena de admitir-se novo emendamento que afete frontalmente o conteúdo do texto já votado, a manipulação a posteriori da vontade constituinte e do seu conteúdo normativo, por obra exclusiva e ao alvedrio do Relator, travestido, assim, em constituinte singular e plenipotenciário.*

*O que se perpetrrou no âmbito da Comissão Especial, do que a*

**ADI 2135 / DF**

*Presidência desta Casa preferiu esquivar-se ao optar pela omissão que raia à condescendência, é literalmente uma fraude.*

*Os fatos mais que justificam a indignação diante da lesividade dos atos praticados e do gravíssimo precedente que se criou de forma artificial e nula, inconformação que não se limita às oposições, mas se estende a todos os que temos consciência ética e o respeito à ordem jurídica e ao processo legislativo, que preside a geração do direito positivo.*

*O fato é que a Comissão Especial incumbida tão-somente de dar forma à última versão do texto da PEC nº 173, apresentado ao lado do substitutivo o texto das alterações introduzidas pela votação em plenário, sabendo-se que a Casa se pronunciou em relação a sessenta emendas aglutinativas e vinte e dois destaques.*

*No entanto, ao fazê-lo, a Relatoria produziu, na verdade, de forma anômala, anti-regimental e viciosa, um substitutivo, ou seja, um texto inovado e modificado em sua essência.*

*Por artes de mágica consumou a violência regimental, entre outras alterações. Desapareceu o art. 39 da Constituição Federal, que o Plenário, em votação específica, havia mantido no primeiro turno. Em seu lugar, a Relatoria colocou o dispositivo constante do § 2º do mesmo artigo, na versão original do substitutivo da Comissão Especial submetido ao Plenário.*

*Ora, Srs. Deputados, a começar pelo fato de que, qualquer modificação que a Comissão Especial entendesse fazer ao texto aprovado em Plenário só poderia ser a título de emenda de redação, e esta se conceitua como a que 'visa a sanar vício de linguagem, incorreção de técnica legislativa ou lapso manifesto', segundo se lê no § 8º do art. 118 do mesmo Regimento, sua iniciativa deveria tomar a forma de emendas destacadas, não incorporadas ao texto da proposição, 'salvo quando apenas corrijam defeitos evidentes de forma, sem atingir de qualquer maneira a substância do projeto' - também consoante exigência expressa do § 4º do art. 195 da nossa Lei Interna.*

*Por conseguinte, a aprovação da matéria na Comissão Especial já se acha eivada de nulidade sob o aspecto procedimental, uma vez que se descumpriram formalidades essenciais previstas para o rito próprio, detendo-se a Comissão sobre um novo substitutivo.*

**ADI 2135 / DF**

*O mais grave, porém - chamo a atenção dos Srs. Deputados - é a chancela feita em relação a modificações de dispositivos aprovados e inclusões de dispositivos do Substitutivo que haviam sido rejeitados pelo Plenário, à míngua do quorum de três quintos de votos favoráveis.*

*O exemplo mais evidente dessa manipulação se acha no caput do art. 39 da Constituição em vigor, que trata do Regime Jurídico Único e que seria modificado inteiramente pelo Substitutivo para que admitisse em seu bojo o contrato de emprego.*

*Ora, na sessão de 23 de abril passado, ao votar o DVS nº 9, o Plenário rejeitou a alteração pretendida no caput do art. 39 da Constituição Federal, constante do art. 5º do Substitutivo. Isso significa dizer que restou mantida a regra atual do caput do art. 39, que, no entanto, não consta do texto da redação do vencido, como anotado anteriormente.*

*A sonegação do artigo, inclusive mediante o expediente ardiloso de colocar em seu lugar outro dispositivo, demonstra a má qualidade do trabalho apresentado pela relatoria e sua imprestabilidade como redação do vencido para credenciar-se ao exame do Plenário.*

*Expostas as razões pelas quais, com toda procedência, o trabalho da relatoria, coonestado pelo colegiado especial, se viu acoimado de vício absoluto e de desvirtuamento praticado contra o pronunciamento anterior do Plenário, as conseqüências dessa erronia assumiram proporções inauditas e fatais para a normalidade do processo decisório institucional, na medida em que, instada a sanar os defeitos de formulação e os vícios procedimentais presentes na redação do vencido, a Presidência da Casa, entretanto, enveredou por caminho que traduziu na prática a institucionalização de mecanismo capaz de burlar toda e qualquer votação do Plenário que exija o quorum qualificado.”*

*Também o Senhor Deputado Marcelo Déda, na sessão de 12.11.1997, fazendo referência inclusive a ter havido “fraude” (fls. 378), sinalou, no mérito (fls. 379):*

*“Mostro, Sr. Presidente, porque é minha obrigação mostrar, os jornais dos dias 24 e 25 de abril de 1997. O Relator, Deputado*

**ADI 2135 / DF**

*Moreira Franco, disse à Nação que havia perdido e que a Oposição havia ganho na questão do Regime Jurídico Único. São palavras do Relator: 'O efeito prático desta derrota é muito ruim, muito grande. Continua o Regime Jurídico Único.' Palavras do Deputado Moreira Franco ao jornal O Globo do dia 24 de abril.*

*E quando se vai fazer a redação final pratica-se uma subversão contra a decisão do Plenário e revoga-se a disposição constitucional, aquilo que só pode ser retirado do texto com o voto de 308 Parlamentares. É revogado de forma implícita pela decisão solitária, inadequada, equivocada, para dizer o mínimo, anticonstitucional e antiética da Relatoria e de qualquer um que venha dizer que não vale construir maiorias porque o golpe passou a ser o diapasão da vida pública brasileira, da vida Parlamentar neste País.*

*Sr. Presidente, votar 'sim' pelas emendas não é votar 'sim' às emendas da Oposição; votar 'sim' pelas emendas não é concordar com o mérito que a Oposição defende em relação à reforma administrativa; votar 'sim' pelas emendas não é dizer que é a favor do RJU; votar 'sim' é dizer que este Plenário ainda é um lugar digno para a convivência de homens públicos; votar 'sim' é dizer que neste País ainda se respeitam as regras, pelo menos dos embates parlamentares; votar 'sim' é sobretudo falar tão alto que até aqueles que não querem ouvir ouvirão que aqui se diverge, que aqui se disputa, mas que aqui não é a casa da fraude."*

Concluiu o Ministro, então, pela infidelidade da redação final da proposta de emenda que submetia a um segundo turno de votação, matéria rejeitada no primeiro:

*"Pois bem, se é certo que a redação final da Comissão Especial é parte integrante do turno em que se concluir a apreciação da matéria, decerto essa redação final há de elaborar-se, como está no art. 195, caput, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, "na conformidade do vencido, com a apresentação, se necessário, de emendas de redação." Ora, resulta claro que dispositivo, da proposta de emenda ou de substitutivo a ela apresentado, que haja sido suprimido, porque não logrou aprovação em Plenário, não pode reaparecer ao ensejo da redação final da dita Comissão Especial. De*

**ADI 2135 / DF**

*contrário, estaria ela a não só substituir o que deliberado pelo Plenário, mas a criar, em nome deste, normas por ele não admitidas.*

*Disso decorre que a redação final do vencido, em primeiro turno, não podia incluir as disposições concernentes às regras destacadas para votação em separado no DVS nº 9, as quais não mereceram aprovação pelo Plenário, porque não obtiveram o quorum necessário de 308 votos e foram, expressamente, declaradas suprimidas do Substitutivo que se votara, pelo Presidente da Câmara dos Deputados, qual antes anotei.*

*Não se cuida, portanto, aqui, de matéria similar a que foi objeto de exame na Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 3, onde o ilustre Ministro Nelson Jobim acentuou:*

*“O retorno do projeto emendado à Casa iniciadora não decorre do fato de ter sido simplesmente emendado.*

*Só retornará se, e somente se, a emenda tenha produzido modificação de sentido na proposição jurídica.*

*Ou seja, se a emenda produzir proposição jurídica diversa da proposição emendada.*

*Tal ocorrerá quando a modificação produzir alterações em qualquer um dos âmbitos de aplicação do texto emendado: material, pessoal, temporal e espacial.*

*Não basta a simples modificação do enunciado pela qual se expressa a proposição jurídica.*

*O comando jurídico - a proposição - tem que ter sofrido alteração.*

*O conceito de emenda de redação é: modifica-se o enunciado sem alterar a proposição.”*

*Ora, não é possível ver simples emenda de redação no novo caput dado ao art. 39 da Constituição, quando o proposto no Substitutivo e objeto do DVS nº 9 foi recusado, porque não obteve quorum de aprovação. O que pretendeu a redação final foi criar, à margem da deliberação do Plenário, no primeiro turno, dispositivo*

**ADI 2135 / DF**

*novo para o caput do art. 39, deslocando o parágrafo 2º do art. 39, constante do art. 5º do Substitutivo, que não fora objeto do DVS nº 9, e assim acabou aprovado, para ocupar o espaço do novo caput do art. 39, quando, em verdade, o enunciado proposto para substituir o art. 39 original da Carta de 1988, constante do DVS nº 9, foi rejeitado, por não haver obtido o quorum de aprovação e suprimido do corpo do Substitutivo, por determinação do Presidente da Câmara dos Deputados, consoante referi acima. O caput novo do art. 39, previsto no Substitutivo e objeto do DVS nº 9, consoante já examinei, assim dispunha:*

*“Art. 39. Lei de iniciativa de cada Poder da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios instituirá política remuneratória e planos de carreira obedecendo aos princípios do mérito e da capacitação continuada e à natureza, complexidade e atribuições dos respectivos cargos, vedados:*

*I - o enquadramento de cargos e empregos públicos sem observância do plano de carreira;*

*II - a instituição de gratificações, adicionais, abonos, prêmios e outras vantagens remuneratórias, ressalvados:*

*a), b), c) e d) - omissis;*

*III - qualquer incorporação aos vencimentos dos servidores públicos, ativos e inativos, bem como às pensões, seja a que título for, ressalvado o adicional por tempo de serviço e observado o art. 37, XI e XII.”*

*Pois bem, rejeitada essa proposta do Substitutivo, porque objeto do DVS nº 9 e não aprovada, eis que, na redação final do primeiro turno, a Comissão Especial aprovou uma nova redação ao caput do art. 39, em lugar da original de 1988, fazendo-o, com o deslocamento do § 2º do art. 39 constante do Substitutivo e não objeto do DVS nº 9 (que se limitava, no ponto, tão-só, ao caput do art. 39), que guarda esta redação:*

*“§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de*

**ADI 2135 / DF**

*peçoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.”*

*Está claro que esse parágrafo 2º do art. 39 era complemento, apenas, do que se pretendia na proposta de um novo caput ao art. 39 da Constituição, que não foi aceito. Recorde-se que o caput do art. 39 da Constituição de 1988, na redação original, estipula:*

*“Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.”*

*Não é possível, ademais, aqui, deixar de ter presente a justificativa, bem explícita, do DVS nº 9, onde se sustentou a necessidade de rejeitar o contrato de emprego, então proposto, em lugar da contratação temporária por excepcional interesse público, deduzindo-se, aí, além de outras, razões contrárias ao dito emprego público, e rematando-se a “exposição de motivos” do DVS nº 9, nestes termos: “Este destaque visa, então, manter a regra atual do regime jurídico único, alcançando todos os servidores da Administração direta, autárquica e fundacional ocupantes de cargos permanentes, bem assim preservar a permissão de contratação temporária por excepcional interesse público” (fls. 270).*

*Estava, pois, bem nítido, na justificativa do DVS nº 9, que se destinava ele, com a recusa do novo caput do art. 39, proposto no art. 5º do Substitutivo, viessem a ser mantidos os dois institutos aludidos: regime jurídico único e contratação temporária por excepcional interesse público, do sistema da Constituição Federal de 1988.*

*Ora, as normas reformadoras, postas no Substitutivo, introduzindo o contrato de emprego público e suprimindo o regime único, não foram aprovadas, pois o DVS nº 9 não alcançou o número de votos necessários, como se anotou acima.*

**ADI 2135 / DF**

*Se está, desse modo, devidamente demonstrado que esse era o desideratum do DVS nº 9, não cabia, em virtude da posição defendida pelo Relator da Comissão Especial de Redação, reintroduzir, em redação final da Proposta de Emenda Constitucional, no primeiro turno, precisamente, o que fora recusado pelo Plenário. Mais. Não era possível, também, proceder, como aconteceu: reformar o art. 39, caput, da Constituição, substituindo-o por um parágrafo do art. 39, deslocado para ser caput, no lugar do art. 39 original.*

*Não há, pois, deixar de reconhecer a relevância jurídica dos fundamentos da inicial, no que concerne às conseqüências da não aprovação pelo Plenário, em primeiro turno, da DVS nº 9. Compreendo que padece, assim, de vício de forma, à vista do art. 60, § 2º, da Constituição, a alteração introduzida no art. 39, caput, da Constituição. Não tendo sido aprovado pelo Plenário, em primeiro turno, o DVS nº 9 e, pois, a proposta de nova redação para o caput desse dispositivo, não se pode ter como modificada a redação original, onde se consagram o sistema do regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas. Suspensa a redação nova, há de entender-se mantido e em pleno vigor o caput do art. 39 da Constituição, tal qual aprovado em 1988, verbis:*

*“Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.”*

*No ponto, a cautelar é de ser deferida.*

*No que concerne ao contrato de emprego público, também, não foi acolhido, tal como previsto no art. 3º do Substitutivo, ao pretender nova redação ao inciso IX do art. 37, da Constituição, in verbis:*

*“IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional*

**ADI 2135 / DF**

*interesse público,”*

*propondo-se-lhe, então, redação nova deste teor:*

*“IX - lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disporá sobre o contrato de emprego público na administração direta, autárquica e fundacional, observado, em qualquer caso, o disposto nos incisos I, II, III, IV, VIII, X, XI, XII, XIII, XIV e XV, e no art. 39, caput e §§ 1º e 5º.”*

Nos termos do voto do Ministro Néri da Silveira, a maioria concluiu ter sido rejeitada a proposta de alteração do *caput* do art. 39, para a criação do chamado “contrato de emprego público”, quando da votação do DVS n. 9. Aquela rejeição alcançou outros dispositivos, nos quais havia o cuidado da mesma matéria:

*“Ora, essa disposição do Substitutivo foi parte do DVS nº 9, que não logrou aprovação em Plenário, no primeiro turno.*

*Está, aliás, claro na proclamação do resultado da votação do 1º turno que foi suprimido do Substitutivo o inciso IX do art. 37 (art. 3º do Substitutivo), objeto do destaque de bancada nº 9, em 23.4.1997, tal como sucedeu com o caput do art. 39 (art. 5º do Substitutivo), objeto do mesmo DVS nº 9, também em 23.4.1997.*

*Dessa maneira, manteve-se o inciso IX do art. 37, na redação original, quanto à possibilidade de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. Não se consagrou, destarte, na Emenda Constitucional nº 19, o pretendido contrato de emprego público, eis que não aprovada a nova redação proposta constante do art. 3º do Substitutivo da Comissão Especial, que foi, em consequência, suprimido do texto.*

*Também o art. 16 do Substitutivo, ao pretender introduzir o § 3º no art. 114 da Constituição, para que não se inserissem na competência da Justiça do Trabalho os litígios decorrentes do contrato de emprego público previsto no Substitutivo, foi dele suprimido expressamente, porque objeto do DVS nº 9, não aprovado” (voto condutor do então Relator, Minsitro Néri da Silveira, no*

**ADI 2135 / DF**

deferimento da suspensão cautelar do caput do art. 39, alterado pela Emenda Constitucional n. 19/98).

5. A longa descrição apresentada pelo Ministro Néri da Silveira comprova o vício formal descrito.

A jurisprudência deste Supremo Tribunal consolidou-se no sentido da possibilidade de invalidação de emendas constitucionais “nas hipóteses de ultraje aos limites insculpidos no art. 60 da Constituição da República de 1988” (ADI<sup>10</sup> n. 5105, Relator Ministro Luiz Fux, Pleno, Dje 16.3.2016). Nesse mesmo sentido, por exemplo, o voto-vista do Ministro Luiz Fux na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.425:

*“Cabe à Corte Constitucional o dever de assegurar as regras do jogo democrático, no que têm destaque as formas que presidem o processo legislativo, conceituado, na clássica lição do Prof. José Afonso da Silva, como o ‘complexo de atos necessários à concretização da função legislativa do Estado’ (Processo constitucional de formação das leis. São Paulo: Ed. Malheiros, 2006, p. 41). Tutela-se assim, em*

---

10 *“Enquanto ‘guardião da Constituição’ (CRFB/88, art. 102, caput), à Suprema Corte é confiada a faculdade de invalidar, invocando o texto constitucional, qualquer lei ou ato normativo emanado das instâncias políticas majoritárias. Noutros termos, o Supremo detém a última palavra no âmbito do Estado Democrático de Direito, máxime porque seus pronunciamentos não se sujeitam – repiso, por um viés formal – a qualquer controle democrático. Em sede doutrinária, o Ministro Gilmar Mendes perfilhou similar entendimento, aduzindo que “(...) as Cortes Constitucionais estão inegavelmente imunes a qualquer controle democrático. Essas decisões podem anular, sob a invocação de um direito superior que, em parte, apenas é explicitado no processo decisório, a produção de um órgão direta e democraticamente legitimado.” (MENDES, Gilmar Ferreira. Controle de Constitucionalidade: Hermenêutica Constitucional e Revisão dos Fatos e Prognoses Legislativos pelo Órgão Judicial. In.: Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade, Celso Bastos Editor, 1998, p. 463).*

*Aliás, mesmo as hipóteses de manifestação do constituinte reformador (i.e., emendas constitucionais) – ainda que em etapa de deliberação parlamentar (e.g., propostas de emendas constitucionais, a teor do CRFB/88, art. 60, §§ 4º e 5º) – são sindicáveis perante o Tribunal que poderá expungir-las do ordenamento jurídico, circunstância que poderia corroborar, em vez de infirmar, o modelo juriscêntrico de hermenêutica constitucional” (voto condutor do Relator, Ministro Luiz Fux, na ADI n. 5105, Pleno, Dje 16.3.2016);*

**ADI 2135 / DF**

*última análise, a própria legitimidade das manifestações das Casas do Congresso Nacional, que, em uma sociedade pluralista marcada pelo dissenso, deve assegurar a justiça do resultado ao menos pela justiça do procedimento, preservando a voz e a representatividade das minorias no cenário político.*

*A interferência judicial no que se pode denominar de âmago do processo político, verdadeiro locus da atuação típica dos agentes do Poder Legislativo, no entanto, para justificar-se, tem de gozar de lastro forte e categórico no que prevê o texto das normas da Constituição Federal. Corre-se o grave risco, do contrário, de sufocar e de engessar a dinâmica própria aos agentes políticos eleitos, aprisionando-a por força externa em fórmulas rígidas que não se ajustam bem à cambiante necessidade de acomodar uma ampla gama de anseios sociais divergentes no Parlamento. Sendo a Constituição um documento que se situa na fronteira entre a política e o Direito, e que corporifica a difícil pretensão de conter e racionalizar o fenômeno político, é preciso ter presente a eterna advertência de que "We must never forget that it is a constitution we are expounding", nas palavras do Chief Justice Marshall, da Suprema Corte Norte-americana, no julgamento do caso *McCulloch v. Maryland* (1819), em alusão clara aos fatores subjacentes à ordem constitucional que muitas vezes não podem ser reduzidos aos mesmos conceitos lógicos ou teleológicos que perpassam as técnicas tradicionais de exegese da legislação ordinária" (ADI n. 4.425, Relator Ministro Luiz Fux, Dje 19.12.2013).*

7. Observa-se, no caso, que, em 1º.4.1997, na tramitação de Substitutivo<sup>11</sup> da Proposta da Emenda Constitucional n. 173/1995, o bloco de oposição apresentou (na forma dos art. 161, inc. I e § 2º<sup>12</sup> e do art. 162,

---

11 Art. 138, § 4º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados: "A emenda que substituir integralmente o projeto terá, em seguida ao número, entre parênteses, a indicação 'Substitutivo'".

12 Art. 161. Poderá ser concedido, mediante requerimento aprovado pelo Plenário, destaque para:

I – votação em separado de parte de proposição, desde que requerido por um décimo dos Deputados ou Líderes que representem esse número;

(...)

**ADI 2135 / DF**

inc. VI<sup>13</sup>, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados) pedido para votação em separado (Destaque para Votação em Separado – DVS n. 9), das alterações propostas para as seguintes normas que extinguiriam a previsão constitucional originária do regime jurídico único, instituindo o contrato de emprego público:

- a) o *caput* do art. 39;
- b) o art. 37, inc. IX e
- c) art. 114, § 3º.

O pedido objetivava, expressamente, como consta da justificativa do DVS n. 9, *“manter a regra atual do regime jurídico único, alcançando todos os servidores da Administração direta, autárquica e fundacional, bem assim preservar a permissão de contratação temporária por excepcional interesse público”* (fl. 270).

Ao contraditar os argumentos oferecidos pela oposição, o relator da Proposta de Emenda à Constituição, o então Deputado Federal Moreira Franco, demonstrou plena ciência do objetivo do DVS n. 9, ou seja, a manutenção do regime jurídico único. Tem-se, na transcrição dos debates havidos na Câmara dos Deputados, a seguinte fala do parlamentar (fl. 271):

*“Não tenho a menor dúvida de que, se aprovarmos hoje o instituto do contrato de emprego público, estaremos dando ao Congresso Nacional a oportunidade de garantir direitos ao servidor, de melhorar a qualidade da administração pública e, o mais*

---

§ 2º Independente de aprovação do Plenário o requerimento de destaque apresentado por bancada de Partido, observada a seguinte proporcionalidade:

- de 5 até 24 Deputados: um destaque;
- de 25 até 49 Deputados: dois destaques;
- de 50 até 74 Deputados: três destaques;
- de 75 ou mais Deputados: quatro destaques.

13 “... concedido o destaque para votação em separado, submeter-se-á a votos, primeiramente, a matéria principal e, em seguida, a destacada, que somente integrará o texto se for aprovada.”

**ADI 2135 / DF**

*importante de tudo, mobilizar de maneira correta as pessoas para trabalharem em benefício da população, prestando um serviço de qualidade.*

*Por isso, peço aos meus companheiros que aprovem o texto do substitutivo”.*

Constava do Substitutivo votado em separado no DVS n. 9 (fls. 271-272), as seguintes propostas de alteração daqueles artigos constitucionais:

*“Art. 3º.....*

*‘Art. 37. ....*

*.....*  
*IX – lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disporá sobre o contrato de emprego público na administração direta, autárquica e fundacional, observado, em qualquer caso, o disposto nos incisos I, II, III, IV, VIII, X, XI, XII, XIII, XIV e XV e no art. 39, caput, e §§ 1º e 5º;’*

*(...)*

*Art. 5º.....*

*‘Art. 39. Lei de iniciativa de cada Poder da União dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios instituirá política remuneratória e planos de carreira obedecendo aos princípios de mérito e da capacitação continuada e à natureza, complexidade e atribuições dos respectivos cargos, vedados:*

*I – o enquadramento de cargos e empregos públicos sem observância do plano de carreira;*

*II – a instituição de gratificações, adicionais, abonos, prêmios e outras vantagens remuneratórias, ressalvados:*

*a) o adicional por tempo de serviço em valor não superior a um por cento por ano de efetivo exercício;*

*b) o adicional ou prêmio de produtividade, de natureza eventual, na forma da lei;*

*c) o adicional por atividades penosas, insalubres ou perigosas, como definido em lei específica;*

*d) a gratificação pelo exercício de função de confiança ou se cargo em comissão;*

**ADI 2135 / DF**

*III – qualquer incorporação aos vencimentos dos servidores públicos, ativos ou inativos, bem como às pensões, seja a que título for, ressalvado o adicional por tempo de serviço e observado o art. 37, XI e XII;*

*(...)*

*Art. 16. O art. 114 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte § 3º:*

*'Art. 114. ....*

*.....*

*§ 3º Não se inserem na competência da Justiça do Trabalho os litígios decorrentes do contrato de emprego público previsto no art. 37, XI''.*

Ao ser submetido à votação pelo Plenário da Câmara dos Deputados, o Substitutivo foi aprovado, ressalvados os destaques, com 309 votos favoráveis, 147 votos contrários e 18 abstenções (fl. 318).

Entretanto, os dispositivos destacados, objeto do DVS n. 9 (que extinguiriam o regime jurídico único) não obtiveram 3/5 dos votos pela aprovação (308 votos), contando com 298 votos favoráveis, 142 votos contrários e 8 abstenções (fl. 284).

Foi proclamado pelo então Presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer, rejeitadas aquelas alterações propostas para o inc. IX do art. 37, para o *caput* do art. 39 e para o § 3º do art. 114 da Constituição Federal.

Nos termos do que dispõe o art. 162, inc. VI, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, os dispositivos objeto do DVS n. 9 foram suprimidos do texto do Substitutivo, como expressamente indicado pela Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados no resumo dos resultados da votação em 1º turno (fls. 302-303).

Ao resolver questão de ordem formulada pelo Deputado Federal Marcelo Deda, o Presidente da Câmara dos Deputados reputou, ainda,

**ADI 2135 / DF**

prejudicados os arts. 32 e 33 do Substitutivo, “*uma vez que as regras neles contidas são decorrências lógicas da redação rejeitada para o art. 39*” (fl. 312).

Não há dúvida, portanto, que as normas objeto do DVS n. 9 foram rejeitadas e suprimidas do texto da Proposta de Emenda Constitucional, pelo que não poderiam ter sido submetidas à votação em 2º turno. Tal fato foi reconhecido pelo Ministro Nelson Jobim, em seu voto vencido, no deferimento parcial da medida cautelar:

“As matérias destacadas pelo DVS 09 foram rejeitadas, pois não alcançaram o quorum qualificado de 308 deputados (apenas 298 deputados votaram por sua aprovação).

*Por consequência, o caput do art. 39, o inciso IX do art. 37 e art. 16, textos propostos no substitutivo, não foram aprovados e passaram a não mais fazer parte da proposta a ser deliberada em 2º turno”.*

Assim, o não atingimento do quórum de votação para promover as alterações propostas no Substitutivo aos arts. 37, inc. IX; 39, *caput*, e 114, § 3º, da Constituição da República, configurou inequívoca manifestação do Plenário da Câmara dos Deputados, logo no 1º turno de votação, no sentido da rejeição da proposta de extinção do regime jurídico único da Administração Pública direta, das autarquias e das fundações públicas que até então vigia por determinação da norma original do art. 39 da Constituição.

8. Após a votação em 1º turno, o relator do projeto na Comissão Especial, Deputado Moreira Franco, alterou a redação final do Substitutivo transferindo o conteúdo da proposta do § 2º do art. 39 da Constituição para o *caput* do mesmo.

Por outra via, submeteu-se a um segundo turno de votação matéria rejeitada no primeiro, burlando-se o requisito constitucional de aprovação das emendas constitucionais por 3/5 dos votos dos membros de cada casa, em dois turnos de votação.

**ADI 2135 / DF**

O voto do Ministro Nelson Jobim no julgamento da cautelar da presente ação (ainda que divergente) não deixou dúvida quanto ao reexame da matéria antes rejeitada, o que também teria ocorrido em votação separada, em 19.11.1997, no DVS n. 8 de segundo turno:

*“Ressalto que o objeto e o objetivo do DVS 08, de 2º TURNO são rigorosamente os mesmos do DVS 09, de 1º TURNO*

*A distinção entre ambos está em que, o DVS 09, em relação ao art. 39, teve como objeto, exclusivamente, o caput do artigo 39 da redação do SUBSTITUTIVO.*

*Já o DVS 08 teve por objeto a integralidade do art. 39 da redação de SEGUNDO TURNO.*

*(...)*

*REDAÇÃO PARA O SEGUNDO TURNO DE DISCUSSÃO DA PEC 173-B, DE 1995:*

*Art. 5º. O art. 39 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:*

*“Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.*

*§ 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará:*

*I – a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;*

*II – os requisitos para a investidura;*

*III – as peculiaridades dos cargos.*

*§ 2º A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados.*

*§ 3º Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir.*

**ADI 2135 / DF**

§ 4º *As vantagens deixarão de ser percebidas quando cessarem as condições que lhes deram causa, não incidindo sobre as parcelas não incorporadas aos vencimentos a contribuição previdenciária destinada a aposentadoria ou pensão.*

§ 5º *O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37 X e XI.*

§ 6º *Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderá estabelecer a relação entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, XI.*

§ 7º *Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário publicarão anualmente os valores do subsídio e da remuneração dos cargos e empregos públicos.*

§ 8º *Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinará a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade.*

§ 9º *A requisição de servidor público será regulada em lei, sendo a remuneração paga integralmente pelo órgão ou entidade requisitante.*

§ 10 *A remuneração dos servidores públicos organizados em carreira poderá ser fixada nos termos do § 5º deste artigo.*

(...)

*Em outras palavras, se a não aprovação da matéria destacada pelo DVS nº 09, de fato, significou, em termos majoritários, o retorno do regime jurídico único, o DVS 08 irremediavelmente deveria ter sido também rejeitado.*

*Não foi o que ocorreu.*

**ADI 2135 / DF**

*Em 2º TURNO, a REDAÇÃO PARA SEGUNDO TURNO foi aprovada, em globo, ressalvado os destaques, por 351 votos a favor e 134 votos contrários (DCD, 20.11.1997 – p. 37.356)."*

9. A conclusão adotada pela maioria deste Plenário na votação do requerimento de cautelar, no sentido da inconstitucionalidade da manobra, parece-me a correta a ser adotada.

Como assentado pela Ministra Ellen Gracie em seu voto-vista, a mudança na redação do *caput* do art. 39 da Constituição pelo conteúdo que constava de seu § 2º, a pretexto de integrar a norma (que estaria acéfala com a rejeição do DVS n. 9) consubstanciou, na verdade, *"tentativa para superar a não aprovação do DVS nº 9 e evitar a permanência do regime jurídico único previsto no caput do art. 39 então vigente, para permitir a implementação do contrato de emprego público"*:

*"A redação da PEC (Proposta de Emenda Constitucional) encaminhada ao 2º turno não refletiu a intenção manifestada pela apresentação do DVS (Destaque para Votação em Separado) nº 9, que tinha como objetivo a votação em separado da nova redação proposta ao caput do art. 39. O objetivo era o de, não sendo aprovado o destaque pelo quorum exigido pelo § 2º do art. 60, manter-se o texto então vigente, que tratava do regime jurídico único.*

*Em 23.04.97, a Câmara dos Deputados não logrou tal aprovação. Nos termos do art. 162, VI do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, o tópico destacado só integra o texto final se aprovado. Uma vez rejeitado, o texto proposto para o caput do art. 39 não poderia integrar o texto final que seguiria para o 2º turno.*

*A matéria destacada nesse DVS não foi aprovada no 1º turno, pois obteve apenas 298 votos e não os 308 necessários. Teria sido mantido, assim, o então vigente caput do art. 39, que tratava do regime jurídico único, incompatível com a figura do emprego público. Evidencia-se, pela exposição de motivos do DVS nº 9 e pelas declarações de líderes da oposição, que o objetivo desse destaque era o*

**ADI 2135 / DF**

*de, suprimindo-se a nova redação proposta pelo substitutivo, manter-se a redação então vigente do caput do art. 39, que tratava do regime jurídico único. Vê-se também que, logo após a rejeição do DVS, houve várias declarações de parlamentares lamentando a derrota da proposição que viabilizava a implementação do contrato de emprego público.*

*Após as votações e antes da remessa da PEC ao 2º turno, o relator da Comissão Especial de Redação entendeu que, como a redação proposta no substitutivo para o caput do art. 39 havia sido rejeitada, por meio do DVS nº 9, o dispositivo não poderia ficar sem caput e, portanto, trouxe o § 2º proposto para esse artigo para o caput. Esse § 2º dispunha sobre a criação de conselhos de política de remuneração pelas unidades federativas, para o implemento da política remuneratória aludida pelo caput então rejeitado pelo DVS nº 9. Como se vê, esse § 2º existia em função do caput, que restou rejeitado. Seu deslocamento para o caput, assim, conota uma tentativa para superar a não aprovação do DVS nº 9 e evitar a permanência do regime jurídico único previsto no caput do art. 39 então vigente, para permitir a implementação do contrato de emprego público.*

*Parece-me que a não aprovação do DVS nº 9 acarreta a manutenção do texto então vigente, e não a modificação do texto com o deslocamento de um parágrafo do substitutivo aprovado pelo Plenário para preencher o vazio deixado pelo caput, cabendo observar que esse parágrafo deslocado tinha pertinência estrita com o texto rejeitado do caput. Parece-me que houve uma tentativa para introduzir o contrato de emprego público, ainda que à revelia da regra constitucional que exige o quorum de 3/5 para aprovação de qualquer mudança constitucional.*

*Diante do exposto, acompanho o voto do Min. Néri da Silveira, e defiro a medida cautelar para suspender a vigência do art. 39, caput da Constituição, até o julgamento final desta ação” (voto-vista da Ministra Ellen Gracie pelo deferimento parcial da cautelar. Sessão 27.6.2002).*

**ADI 2135 / DF**

Nesse mesmo sentido, o voto do Ministro Cezar Peluso:

*“Penso, data venia, ter o voto do Min. Néri da Silveira dado solução correta à controvérsia.*

*Com efeito, o fato inarredável é que a proposta de alteração do caput do art. 39 da Constituição Federal não foi aprovada pela maioria qualificada de três quintos dos membros da Câmara dos Deputados, em primeiro turno de votação. Tal descumprimento da exigência prevista no art. 60, § 2º, da Carta da República, e reproduzida no art. 202, § 7º, do Regimento Interno daquela Casa Legislativa, impede possa reputar-se consentânea com a ordem constitucional a atribuição de novo texto àquele dispositivo constitucional.*

*Concedido o destaque para votação em separado da proposta de alteração do art. 39, caput, da Constituição (DVS nº 9), e objeto do art. 5º do substitutivo, o novo texto só poderia considerar-se aprovado, se os votos favoráveis atingissem o quorum mínimo exigido pelo art. 60, § 2º, e equivalente a 308 deputados. Não logrou, porém, essa aprovação e, por isso, foi rejeitada expressamente (fls. 284, 302-303, 348-349).*

*A despeito desse fato certo, a Comissão Especial de Redação, ao elaborar o texto enviado a segundo turno, deslocou o § 2º do art. 39, integrado ao restante do art. 5º do substitutivo e com ele aprovado, para o lugar do caput do art. 39, cuja proposta de alteração havia sido rejeitada.*

*Não há como ter essa transposição por mera emenda redacional (Regimento Interno da Câmara dos Deputados, art. 118, § 8º). Transferido o § 2º para o caput do art. 39, no lugar da redação não aprovada para este último, acabou-se por modificar, sem o quorum necessário, o texto original do dispositivo, que deveria prevalecer. Em outras palavras, revogou-se o art. 39, caput, da Constituição Federal de 1988, sem que tenha sido composta a maioria qualificada a cuja formação o art. 60, § 2º, condiciona quaisquer modificações no texto constitucional. Em suma, a Comissão Especial de Redação alterou dispositivo constitucional que a Câmara dos Deputados não quis modificar” (voto-vista do Ministro Cezar Peluso, sessão 2.8.2007 – grifos nossos).*

**ADI 2135 / DF**

Tem-se também na manifestação da Procuradoria-Geral da República:

*“A perspectiva de ter-se feito a alteração do caput do art. 39, apesar da rejeição do DVS n.9, pelo argumento de que tal proposta estaria no corpo do Substitutivo, portanto, não parece acertada.*

*A aceitação dessa idéia atrita, aliás, com o propósito da própria provocação do destaque. Se houve a movimentação da minoria, dentro dos parâmetros e técnicas admitidos pelo processo legislativo, para que exame individualizado fosse feito de tópico específico do substitutivo, a matéria é de se ter por destacada, a ponto de não se admitir a implícita aprovação de uma nova redação para o dispositivo constitucional. Tendo clara a visão de que o revolvimento do regime jurídico dos servidores é elemento, e não cerne, da reforma administrativa proposta na PEC - ou do Substitutivo que lhe seguiu -, era direito da minoria provocar a votação em separado da matéria principal.*

*(...)*

*Recusar tal visão retira qualquer prestígio da manifestação parlamentar na votação exatamente do referido destaque, que é instrumento aceito de participação da minoria, deixando sem voz ou importância o pronunciamento então emitido. A rejeição do destaque, como categoria de decisão legislativa que é, há de ter valor.*

*(...)*

*A justificativa da oposição era bastante para tomar evidente o que se pôs em debate na votação do destaque. A alteração do caput do art. 39, proposta pelo art. 5º do Substitutivo, que lhe dava nova redação, foi o objeto claro da atuação da dita minoria parlamentar. A movimentação tem, portanto, relevância política, ganhando ares jurídico-constitucionais a partir da rejeição do DVS n. 9. A previsão do art. 60, § 2º, da Constituição da República garantia que a alteração, elevada a condição de destaque pela mão da minoria, devesse passar pela aprovação, em dois turnos, de três quintos dos deputados federais. A votação aquém da previsão constitucional há de ter significado, que não pode ser ignorado pela proposição de que a maioria houvera se pronunciado, ainda que em instante e contexto distinto.” (parecer, fl. 1013).*

**ADI 2135 / DF**

A supressão da norma originária do *caput* do art. 39 da Constituição da República afrontou inequívoca manifestação do Plenário da Câmara dos Deputados que, em 1º turno de votação, rejeitara pela mudança pretendida, desrespeitando o procedimento formal de reforma constitucional, contrariamente à sua supremacia e rigidez.

Como ensina José Afonso da Silva, o poder de reforma constitucional é limitado, pois submetido às regras procedimentais da própria Constituição, das quais não se pode desviar, sob pena de vício de inconstitucionalidade na norma resultante:

*“Discute-se, em doutrina, sobre os limites do poder de reforma constitucional. É inquestionavelmente um poder limitado, porque regrado por normas da própria Constituição que lhe impõem procedimento e modo de agir, dos quais não pode arredar sob pena de sua obra sair viciada, ficando mesmo sujeita ao sistema de controle de constitucionalidade. Esse tipo de regramento da atuação do poder de reforma configura limitações formais, que podem ser assim sinteticamente enunciadas: o órgão do poder de reforma (ou seja, o Congresso Nacional) há de proceder nos estritos termos expressamente estatuídos na Constituição” (SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. 17. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2000, p.67).*

Assim, tem-se que a manobra parlamentar, levada a efeito em segundo turno de votação, descumpriu o § 2º do art. 60 da Constituição da República, que exige dupla aprovação por três quintos dos membros da Câmara dos Deputados de proposta de emenda constitucional.

De se realçar, ainda, a vedação havida também no § 5º do mesmo art. 60, segundo o qual *“a matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa”*.

**10. Demonstrada a inconstitucionalidade formal do *caput* do art. 39 da Constituição, na forma da Emenda Constitucional n. 19/98, é de se**

ADI 2135 / DF

**declarar a nulidade da norma, restabelecendo-se a anterior, na forma que concluiu este Plenário no julgamento do pleito de cautelar.**

Ausência das demais inconstitucionalidades formais alegadas. Emendas de redação. Art. 37, caput; art. 39, §1º e incisos e § 7º; art. 169, § 7º e art. 206, inc.

V:

11. Alegam os Autores que “a promulgação, em 4 de julho de 1998, da Emenda Constitucional nº 19/98 configura gravíssimo precedente no constitucionalismo brasileiro. Pela primeira vez, uma Emenda Constitucional foi promulgada sem que ambas as Casas tenham aprovado, em dois turnos de votação, alterações no texto da Carta Constitucional. Tanto foi diferente o texto aprovado em segundo turno pela Câmara dos Deputados, em aspectos essenciais, como também sofreu, este mesmo texto já adulterado, modificações de mérito no Senado Federal sem que tenha sido novamente submetido à deliberação pela Câmara dos Deputados” (fls. 4) (grifos do original).

12. A análise dos textos submetidos à votação na Câmara e no Senado não conduz à conclusão de ter havido alterações substanciais dos conteúdos normativos, tendo sido modificados por emendas tipicamente redacionais, não se havendo cogitar de inconstitucionalidade formal, como adiantado pela unanimidade dos Ministros na apreciação cautelar.

Reitero os fundamentos de mérito adotados pelo Ministro Néri da Silveira naquela assentada:

“3. No que concerne ao caput do art. 37 da Constituição, na redação da EC nº 19, não vejo relevância na fundamentação jurídica do pedido. É certo que, na Câmara dos Deputados, foi aprovada a fórmula “qualidade do serviço prestado” e o Senado Federal substituiu essa cláusula pelo vocábulo “eficiência”. Compreendo que, em hipótese como essa, a mudança é restrita à redação apenas, não ferindo a substância da proposta aprovada na Câmara dos Deputados. A expressão “qualidade do serviço prestado” não se pode deixar de entendê-la, ao menos neste juízo de cautelar,

**ADI 2135 / DF**

*qual exigência correspondente a “eficiência”, como acréscimo introduzido no caput do art. 37 da Lei Maior, entre os princípios a serem obedecidos pela administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.*

*(...)*

*5. O § 1º e seus incisos do art. 39 da Constituição, na redação da EC nº 19, não foram objeto do DVS nº 9, e respeitam à fixação dos padrões de vencimentos e dos demais componentes do sistema remuneratório, estipulando-se que esse observará: I - a natureza , o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira; II - os requisitos para a investidura; III - as peculiaridades dos cargos. Quanto ao pretendido vício formal, porque, na redação final do primeiro turno, substituiu-se a expressão “política remuneratória” por “sistema remuneratório”, compreendo que a nova fórmula pode ser admitida como “emenda de redação válida”. Os dispositivos, de outra parte, não atentam contra o princípio isonômico, sendo relativos, apenas, a critérios que o legislador há de seguir na fixação da remuneração dos funcionários públicos, atentando para os aspectos referenciais consignados nessa norma maior. Cumpre anotar, ademais, que esta Corte tem reconhecido que não cabe, em princípio, alegar direito adquirido a formas de regime de retribuição de servidores públicos, respeitado o princípio da irredutibilidade.*

*6. Relativamente ao § 7º do art. 39 da Constituição, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/1998, não vejo, de idêntica maneira, relevância na fundamentação da inicial, em face do art. 60, § 4º, IV, da Lei Maior, sendo certo que não se trata de dispositivo que haja constado do DVS nº 9, de referência ao qual não houve aprovação pela Câmara dos Deputados, consoante acima examinei. A norma impugnada estabelece regra de índole programática, dirigindo-se, antes, ao legislador ordinário, não tendo qualquer relevo a alegação constante de fls. 29, quanto à redação final do vencido no primeiro turno acerca do dispositivo, pois se trata de hipótese perfeitamente enquadrável em emenda de redação, ao ser substituído o termo “dos” pelo vocábulo “de”, constante da parte*

**ADI 2135 / DF**

*inicial do dispositivo, alusivos, ambos, a recursos orçamentários” (voto condutor do então Relator, Minsitro Néri da Silveira, no deferimento da suspensão cautelar do caput do art. 39, alterado pela Emenda Constitucional n. 19/98).*

13. Esse o entendimento reafirmado pelo Ministro Nelson Jobim, ainda no julgamento da cautelar, quando, acompanhando o Relator, no ponto, demonstrou a ausência de alterações substanciais dos conteúdos normativos:

*“NERI não teve maiores problemas para indeferi-los na presente cautelar por julgar as mudanças ocorridas mera adequação de redação.*

*Em relação a esse grupo de alegações, acompanho também o posicionamento de NERI, acompanhado por ELLEN e PERTENCE.*

*Em relação a esse grupo de alegações não há dúvida que não se constitui subversão a ordem de tratamento do processo legislativo.*

*Não são alterações significativas, mas adequações do texto aprovado em 1ª turno, tais como:*

*(a) substituição de “dos” por “de”;*

*(b) substituição da expressão “política remuneratória” pela expressão “sistema remuneratório”;*

*(c) substituição da expressão “qualidade do serviço prestado” pela palavra “eficiência”;*

*(d) substituição de “plano de carreira” para “planos de carreira”;*

*(e) inclusão da cláusula “se estável” como forma de tornar mais lógico a leitura de determinado dispositivo.*

*São modificações que estão nos limites da atuação adaptativa da redação do SUBSTITUTIVO alterado.*

*Também em relação à alegação de inconstitucionalidade material de determinados dispositivos, bem expôs NÉRI que não haveria o mencionado vício” (voto-vista do Ministro Nelson Jobim no julgamento da medida cautelar, sessão 23.3.2006).*

Não se comprovam, nas emendas redacionais, os vícios alegados, pois não *“obscureceram o sentido lógico do texto”*<sup>14</sup>, tampouco operaram

14

Ministro Octávio Gallotti, voto no julgamento da ADI n. 2031 (Dj 17.10.2003).

**ADI 2135 / DF**

alteração substancial dos comandos normativos, a saber:

a) alteração da expressão “qualidade do serviço prestado” pela palavra “eficiência”, no *caput* do art. 37:

Texto aprovado em plenário (em primeiro turno na Câmara dos Deputados):

*“Art. 37 – A Administração pública direta e indireta, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, qualidade do serviço prestado e, também, ao seguinte:”*

Redação final para o 2º turno (promulgada na forma da emenda constitucional n. 19/98):

*“Art. 37 – A Administração pública direta e indireta, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e, também, ao seguinte:”*

b) substituição da expressão “política remuneratória” por “sistema remuneratório” no § 1º do art. 39;

Texto aprovado em plenário (em primeiro turno na Câmara dos Deputados):

*“Art. 39, § 1º – A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes da política remuneratória observará:”*

Redação final para o 2º turno (promulgada na forma da emenda constitucional n. 19/98):

*“Art. 39, § 1º – A fixação dos padrões de vencimentos e dos demais componentes do sistema remuneratório observará:”*

c) substituição da expressão “disciplinará a aplicação dos recursos orçamentários” pela expressão “disciplinará a aplicação de recursos orçamentários” no § 7º do art. 39;

**ADI 2135 / DF**

Texto aprovado em plenário (em primeiro turno na Câmara dos Deputados):

*“Art. 39, § 9º – Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinará a aplicação dos recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob forma de adicional ou prêmio de produtividade”*

Redação final para o 2º turno (promulgada na forma da emenda constitucional n. 19/98):

*“Art. 39, § 9º – Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinará a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob forma de adicional ou prêmio de produtividade”*

d) alteração da expressão “os critérios a serem obedecidos na efetivação da demissão do servidor” por “as normas gerais a serem obedecidas na demissão do servidor” (efetivação do disposto no § 4º), no § 7º do art. 169;

Texto aprovado em plenário (em primeiro turno na Câmara dos Deputados):

*“Art. 169, § 7º – Lei federal disporá sobre os critérios a serem obedecidos na efetivação da demissão de servidor prevista no § 4º”*

Redação final para o 2º turno (promulgada na forma da emenda constitucional n. 19/98):

*“Art. 169, § 7º – Lei federal disporá sobre as normas gerais a*

**ADI 2135 / DF**

serem obedecidas na efetivação do disposto no § 4º”.

e) alteração do singular para o plural da locução “plano de carreira” no inc. V do art. 206:

Texto aprovado em plenário (em primeiro turno na Câmara dos Deputados):

*“Art. 206, inc. Vº – valorização dos profissionais do ensino, garantido, na forma da lei, plano de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos”*

Redação final para o 2º turno (promulgada na forma da emenda constitucional n. 19/98):

*“Art. 206, inc. Vº – valorização dos profissionais do ensino, garantido, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos”;*

Embora a Emenda Constitucional n. 53, de 19.12.2006, tenha alterado a redação do inc. V do art. 20, não operou mudança substancial da norma, mantendo a expressão impugnada:

*V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)*

**14.** No julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 3, este Supremo Tribunal decidiu, nos termos do voto condutor do Ministro Nelson Jobim que:

*“O retorno do projeto emendado à Casa iniciadora não decorre do fato de ter sido simplesmente emendado.*

*Só retornará se, e somente se, a emenda tenha produzido modificação de sentido na proposição jurídica.*

**ADI 2135 / DF**

*Ou seja, se a emenda produzir proposição jurídica diversa da proposição emendada.*

*Tal ocorrerá quando a modificação produzir alterações em qualquer um dos âmbitos de aplicação do texto emendado: material, pessoal, temporal e espacial.*

*Não basta a simples modificação do enunciado pela qual se expressa a proposição jurídica.*

*O comando jurídico - a proposição - tem que ter sofrido alteração.*

*O conceito de emenda de redação é: modifica-se o enunciado sem alterar a proposição.” (ADC n. 3, Relator Ministro Nelson Jobim, Pleno, DJ 9.5.2003).*

Nesse mesmo sentido, o decidido na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2031, Relatora Ministra Ellen Gracie:

*“Proposta de emenda que, votada e aprovada no Senado Federal, sofreu alteração na Câmara dos Deputados, tendo sido promulgada sem que tivesse retornado à Casa iniciadora para nova votação quanto à parte objeto de modificação. Inexistência de ofensa ao art. 60, § 2º da Constituição Federal no tocante à alteração implementada no § 1º do art. 75 do ADCT, que não importou em mudança substancial do sentido daquilo que foi aprovado no Senado Federal” (ADI 2031, Relatora Ministra Ellen Gracie, Pleno, Dj 17.10.2003).*

Como também enfatizado no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.367, *“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, Relator Minsitro Cezar Peluso, DJ 13.4.2005).*

Improcedem, portanto, as alegadas inconstitucionalidades formais imputadas às emendas redacionais que alteraram o *caput* do art. 37; *caput* e §§ 1º e 7º do art. 39; § 2º do art. 41; § 7º do art. 169 e ao inc. V do art. 206.

**ADI 2135 / DF**

*Ausência de inconstitucionalidade material. Art. 37, incs. X e XIII; art. 39, § 1º; art. 41, § 2º e art. 135.*

15. Quanto aos incs. X e XIII do art. 37; ao § 1º e incisos do art. 39 e ao art. 135 da Constituição, o Relator originário da presente ação, Ministro Néri da Silveira, igualmente assentou a ausência de afronta ao princípio da isonomia tanto quanto a ausência de direito adquirido a regime jurídico:

*“No que respeita aos incisos X e XIII do art. 37, da Constituição, na redação da Emenda Constitucional nº 19, não apontado vício formal, não vejo relevância jurídica, quando se pretende ferido o princípio isonômico, ao vedar o segundo dispositivo vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público, estabelecendo-se, no primeiro, a exigência de a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderem ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso e assegurada revisão geral anual sempre na mesma data e sem distinção de índices. Cuida-se de regras gerais concernentes a remuneração dos servidores públicos, não cabendo invocar, na espécie, direito adquirido ou lesão ao princípio da isonomia, porque outra foi a disciplina estabelecida quanto aos militares.*

(...)

*O § 1º e seus incisos do art. 39 da Constituição, na redação da EC nº 19, não foram objeto do DVS nº 9, e respeitam à fixação dos padrões de vencimentos e dos demais componentes do sistema remuneratório, estipulando-se que esse observará: I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira; II - os requisitos para a investidura; III - as peculiaridades dos cargos (...) Os dispositivos, de outra parte, não atentam contra o princípio isonômico, sendo relativos, apenas, a critérios que o legislador há de seguir na fixação da remuneração dos funcionários públicos, atentando para os aspectos referenciais consignados nessa norma maior. Cumpre anotar, ademais, que esta Corte tem reconhecido que não cabe, em princípio, alegar direito adquirido a formas de regime de retribuição de servidores públicos,*

**ADI 2135 / DF**

*respeitado o princípio da irredutibilidade.*

*(...)*

*Também a nova redação do art. 135, ao prever a forma de subsídio na remuneração dos servidores integrantes das Defensorias Públicas e Advocacia Pública da União, dos Estados e do Distrito Federal, estabelece apenas adequação ao regime previsto na Emenda Constitucional nº 19 e ainda à proibição de qualquer vinculação ou equiparação de espécies remuneratórias. Não há ver, no caso, violência à cláusula pétrea do art. 60, § 4º, IV, da Constituição, inexistindo direito adquirido a manter-se o regime anterior, desde que respeitado o princípio da irredutibilidade dos vencimentos atuais” (voto condutor do Ministro Néri da Silveira, julgamento da medida cautelar, sessão 8.11.2001).*

Anote-se normas não foram submetidas à votação em separado no DVS n. 9, circunscrito tão somente à discussão do “caput” do art. 39 (art. 5º do Substitutivo), do inc. IX do art. 37 (art. 3º do Substitutivo) e do § 3º do art. 114, pelo que não contaminados pela inconstitucionalidade formal.

16. Alegam os Autores que “a redação original do dispositivo constitucional limitava-se a prever que “a revisão geral da remuneração dos servidores públicos, sem distinção de índices entre civis, e militares far-se-ia sempre na mesma data. A nova redação, conquanto tenha incorporado a previsão de revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices, excluiu a previsão de tratamento isonômico entre servidores civis e militares”.

O argumento improcede pois as alterações entre os regimes remuneratórios de servidores civis e militares decorre da diferenciação material inerente àquelas atribuições. Como observou a Advocacia-Geral da União

*“foi o próprio Constituinte derivado que suprimiu os comandos permissivos da isonomia previstos no art. 37, inciso X (entre os servidores públicos civis e militares); no art. 39, § 1º (entre os vencimentos para cargos de atribuições iguais ou assemelhados do mesmo Poder ou entre servidores dos Poderes Executivos, Legislativo*

**ADI 2135 / DF**

*e Judiciário); no art. 135 (entre as remunerações das carreiras jurídicas) e no art. 37, inciso XIII (vedação de vinculação e equiparação de espécies remuneratórias para efeitos de isonomia). Portanto o discrimen encontra respaldo constitucional.*

*Ademais, o tratamento diferenciado entre os servidores militares e civis introduzido pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998, na questão dos reajustes gerais, não fere o princípio da igualdade, porque os servidores militares, pela própria natureza das atividades que exercem, se submetem a um regime jurídico totalmente distinto” (fl. 14-15).*

As normas constitucionais originárias do art. 37, inc. XIII, e art. 135 faziam remissão à norma do art. 39, § 1º, que dispunha:

*“Art. 39. (...)*

*§ 1º A lei assegurará, aos servidores da administração direta, isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou assemelhados do mesmo Poder ou entre servidores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ressalvadas as vantagens de caráter individual e as relativas à natureza ou ao local de trabalho”.*

De se realçar, no item, que, como reiteradamente decidido por este Supremo Tribunal, a isonomia de vencimentos estabelecida pelo dispositivo constitucional revela critério a ser observado pelo legislador na edição de leis nas quais se cuide de remuneração dos cargos públicos. A previsão da norma originária do art. 39, § 1º, da Constituição nunca garantiu aos servidores públicos direito à isonomia automática de vencimentos de cargos de atribuições iguais ou assemelhadas aos por eles ocupados. E o art. 37, inc. XIII, vedava (e ainda veda) a vinculação ou equiparação de espécies remuneratórias para efeito de remuneração de pessoal do serviço público.

A conclusão sobre isonomia de vencimentos sempre dependeu de lei específica, tendo este Supremo Tribunal orientação consolidada segundo a qual *“não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar*

**ADI 2135 / DF**

*vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia” (Súmula 339/STF e Súmula Vinculante 37).*

Nessa linha, confira-se o que assentou o Pleno deste Supremo Tribunal no julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.776 (Relator Ministro Sepúlveda Pertence, DJ 26.5.2000):

*“O art. 39, § 1º, da Constituição (...) é princípio explicitamente dirigido ao legislador e, portanto, de efetividade subordinada à sua observância recíproca pelas leis de fixação dos vencimentos dos cargos de atribuições iguais ou assemelhadas: é que a Constituição mantém a proibição, vinda de 1967, de vinculações ou equiparações de vencimentos (CF 1988, art. 37, XIII), o que obsta para elidir qualquer ensaio – a partir do princípio geral da isonomia – de extrair, de uma lei ou resolução atributiva de vencimento ou vantagens determinadas a um cargo, força bastante para estendê-los a outro cargo, por maior que seja a similitude de sua posição e de suas funções. Daí que, segundo a invariável orientação do STF, o princípio constitucional da isonomia do art. 39, § 1º, não elide o da legalidade dos vencimentos do servidor público, mas, ao contrário, dada a proibição pelos textos posteriores da equiparação ou vinculação entre eles, reforça a Súmula 339, fruto da jurisprudência já consolidada sob a Constituição de 1946, que não continha tal vedação expressa.”*

No mesmo sentido: RE 285302 AgR-quarto, Relator Ministro Teori Zavascki, Segunda Turma, DJe 19.10.2015; AR 1598, Relator Ministro Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJe 15.5.2009; RMS 21512, Relator Ministro Moreira Alves, Primeira Turma, DJ 19.2.1993.

A supressão textual da isonomia de vencimentos por critérios objetivos e de aplicação uniforme a serem seguidos pelo legislador na fixação dos padrões e demais componentes do regime remuneratório não acarreta ofensa ao art. 5º, inc. I, da Constituição, porque condizentes com os aspectos da isonomia material, a permitirem a apuração de requisitos, atribuições e peculiaridades de cada cargo público.

**ADI 2135 / DF**

Como ponderei, noutra ocasião, essa alteração da norma originária do § 1º do art. 39 da Constituição não teria o alcance arguido pelo Autor, considerada a essencialidade do princípio da igualdade, cláusula pétrea em nosso ordenamento:

*“A Emenda Constitucional n. 19/98 suprimiu aquela norma. Não suprimiu, contudo, a obrigatoriedade de observância estrita do princípio da igualdade para servidores do mesmo Poder ou de Poderes da mesma entidade federada que ocupem e exerçam cargos de atribuições iguais. E não o poderia fazer, porque o princípio da igualdade, em todas as suas manifestações, inclusive relativas à contraprestação do trabalho, constitui direito fundamental de todas as pessoas. Esses direitos são insuscetíveis de ser abolidos, não podendo sofrer qualquer ruptura ou afronta pelo legislador infraconstitucional, sequer pelo reformador constituinte (art. 60, § 4º, IV, da Constituição da República)” (ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais dos servidores públicos. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 329).*

A supressão nos arts. 37, inc. XIII, e art. 135 da Constituição, da remissão originariamente feita ao art. 39, § 1º, da Constituição é consequência da alteração promovida nessa norma pela Emenda Constitucional n. 19/1998, não importando também infringência ao princípio da isonomia.

17. A jurisprudência deste Supremo Tribunal é pacífica quanto à inexistência de direito adquirido a regime jurídico seja previdenciário, tributário ou administrativo, na linha dos seguintes precedentes: RE 563.708/MS, de minha relatoria, Plenário, DJ 2.5.2013; ADI 3.104/DF, de minha relatoria, Plenário, DJ 9.11.2007; AO 482/PR, de minha relatoria, Plenário, DJ 25.5.2011; RE 606.199/PR, Relator o Ministro Teori Zavascki, Plenário, DJ 7.2.2014; AR 1.785-AgR/RS, Relator o Ministro Dias Toffoi, Plenário, DJ 18.11.2013; MS 26.955/DF, de minha relatoria, Plenário, DJ 13.4.2011; AI 410.946-AgR/DF, Relatora a Ministra Ellen Gracie, Plenário, DJ 6.5.2010; RE 171.241/SC, Relator o Ministro Ilmar Galvão, Redator para o acórdão Ministro Gilmar Mendes, Plenário, DJ 20.11.2009; RE

**ADI 2135 / DF**

563.965/RN, de minha relatoria, Plenário, DJ 20.3.2009; RE 575.089/RS, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, Plenário, DJ 24.10.2008; ADI 2.135-MC/DF, Relatora a Ministra Ellen Gracie, Plenário, DJ 7.3.2008; ADI 2.349/ES, Relator o Ministro Eros Grau, Plenário, DJ 14.10.2005; MS 22.094/DF, Relatora a Ministra Ellen Gracie, Plenário, DJ 25.2.2005; ADI 2.555/DF, Relatora a Ministra Ellen Gracie, Plenário, DJ 2.5.2003; RE 248.188/SC, Relator o Ministro Ilmar Galvão, Plenário, DJ 1º.6.2001; RE 226.855/RS, Relator o Ministro Moreira Alves, Plenário, DJ 13.10.2000; RE 222.480/SC, Relator o Ministro Moreira Alves, Plenário, DJ 1º.9.2000; RE 226.473/SC, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ 15.6.1999; ADI 1.754-MC/DF, Relator o Ministro Sidney Sanches, Plenário, DJ 6.8.1999; RE 144.756/ES, Relator o Ministro Marco Aurélio, Redator para o acórdão o Ministro Moreira Alves, Plenário, DJ 18.3.1994; RE 94.020/RJ, Relator o Ministro Moreira Alves, Plenário, DJ 18.12.1981; RMS 27.382-ED/DF, Relator o Ministro Dias Toffoli, Primeira Turma, DJ 7.11.2013; RMS 27.904-AgR/DF, Relator o Ministro Dias Toffoli, Primeira Turma, DJ 14.9.2012; RE 602.771-AgR/MS, de minha relatoria, Primeira Turma, DJ 18.3.2011; RMS 27.300/DF, de minha relatoria, Primeira Turma, DJ 23.11.2011; ADI 3.128/DF, Relator o Ministro Cezar Peluso, Plenário, DJ 18.2.2005; e RE 352.292-AgR-segundo/CE, de minha relatoria, Primeira Turma, DJ 10.5.2011.

Na dicção de A.A. Junho Anastasia *“o regime jurídico único do servidor público é de direito público, cuja relação funcional sob sua regência é unilateral, consubstanciado o regime em uma norma positiva – o estatuto que alberga os direitos e obrigações dos servidores”* (ANASTASIA, Antônio Augusto Junho. *Regime Jurídico Único do Servidor Público*, Belo Horizonte: Del Rey, 1990, p. 60).

**18.** Quanto o disposto no art. 41, § 2º, da Constituição da República, tem-se na norma originária:

*“Art. 41. São estáveis, após dois anos de efetivo exercício, os servidores nomeados em virtude de concurso público.*

*(...) § 2º - Invalidada por sentença judicial a demissão do*

**ADI 2135 / DF**

*servidor estável, será ele reintegrado, e o eventual ocupante da vaga reconduzido ao cargo de origem, sem direito a indenização, aproveitado em outro cargo ou posto em disponibilidade.*

Passou-se à seguinte previsão:

*“Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

*(...) § 2º Invalidada por sentença judicial a demissão do servidor estável, será ele reintegrado, e o eventual ocupante da vaga, se estável, reconduzido ao cargo de origem, sem direito a indenização, aproveitado em outro cargo ou posto em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)”*

No ponto, decidiu o Ministro Néri da Silveira:

*“Também não tenho como relevante, neste juízo de cautelar, a argüição de invalidade do § 2º do art. 41 da Constituição, na redação da Emenda nº 19, quando estabelece, na hipótese de reintegração de servidor estável, que o eventual ocupante da vaga onde ocorrerá a reintegração, há de deter a condição de estável a fim de ser reconduzido ao cargo de origem, aproveitado em outro cargo ou posto em disponibilidade proporcional ao tempo de serviço. Compreendo que, em cautelar, não se há de reconhecer, desde logo, a existência de vício formal, pela alegação de que a cláusula “se estável” não poderia ter constado da redação final, da Comissão Especial, eis que antes não aprovada no PLENÁRIO. Somente no julgamento final, após devidamente informada a matéria, será possível juízo definitivo sobre esse ponto, por falta de elementos nos autos. Ademais, o atributo de estabilidade no serviço público do servidor a ser afastado, em face da reintegração, para retornar ao cargo de origem ou ficar em disponibilidade remunerada, parece efetivamente guardar simetria com o sistema de pessoal vigente, que requer investidura por concurso público em todos os cargos, em ordem a que, daí, decorra a garantia da estabilidade, após o transcurso do estágio probatório. Não tenho como*

**ADI 2135 / DF**

*demasia, neste juízo cautelar, se mantenha a cláusula - “se estável” - ora impugnada no texto do § 2º do art. 41 da Constituição, na redação da Emenda Constitucional nº 19/1998. Além disso, em princípio, se superado o vício formal, nada obstará passasse a Constituição a estabelecer essa exigência, resultante de emenda constitucional, que não estaria em conflito com o art. 60, § 4º, IV, da Lei Maior de 1988” (voto condutor do Ministro Néri da Silveira, julgamento da medida cautelar, sessão 8.11.2001).*

**Não se demonstra inconstitucionalidade formal nem material no dispositivo.**

**19.** A alteração do § 2º do art. 41 do substitutivo, pela qual se incluiu a condicionante ‘se estável’ para a recondução ao cargo de origem, não promoveu mudança no sentido da proposição jurídica. Essa situação foi realçada pelo Ministro Nelson Jobim quando do indeferimento da cautelar. Para ele, a *“inclusão da cláusula ‘se estável’ [deu-se] como forma de tornar mais lógico a leitura de determinado dispositivo”*.

Foi o que também observou, naquela assentada, o Ministro Ricardo Lewandowski: *“Quanto aos demais vícios alegados na inicial, observo que as alterações levadas a efeito no substitutivo apresentado ao texto aprovado em primeiro turno constituem modificações que não mudam o sentido original do texto, a saber (...) a inclusão da cláusula “se estável”, no § 2º da Constituição para tornar mais explícito o pretendido com o novo dispositivo constitucional”*.

**20.** Em estudo sobre a matéria, ao distinguir estabilidade de efetividade, assinaei:

*“A efetividade é uma qualidade do provimento de determinados cargos públicos (...). A forma de provimento pode voltar-se à interinidade ou à definitividade. Nesse caso, o provimento é qualificado como efetivo. A estabilidade é uma qualidade jurídica do vínculo administrativo estabelecido entre a pessoa estatal e o servidor nomeado para o cargo de provimento efetivo.*

*A estabilidade é uma qualidade jurídica do vínculo*

**ADI 2135 / DF**

*administrativo estabelecido entre a pessoa estatal e o servidor nomeado para o cargo de provimento efetivo. (...) Não é qualquer vínculo jurídico firmado entre a pessoa estatal e o servidor ocupante de cargo público de provimento efetivo que se adjetiva como estável, pois somente se chega a essa condição pelo atendimento de exigências constitucionais e de condições infraconstitucionais. (...)*

*A estabilidade concerne a um vínculo firmado entre o servidor público e a entidade estatal. Mas (...) não é qualquer servidor que pode ver aquele elo qualificado pela estabilidade, mas somente o que assim se tem constitucionalmente definido.*

*A Constituição da República afirma, categoricamente, que somente ‘os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público’ podem vir a adquirir a condição de parte da relação estabilizada. Há de ser servidor titular de cargo público de provimento efetivo” (ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais dos servidores públicos*. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 246-253).*

A condicionante inserida no § 2º do art. 41 (“se estável”) não contraria direitos e/ou garantias individuais (art. 60, § 4º, inc. IV, da Constituição), harmonizada como é com a estabilidade no serviço público. Apenas o servidor estável, na hipótese descrita neste parágrafo, poderá ser reconduzido ao cargo de origem (sem direito à indenização), ser aproveitado em outro cargo ou ser colocado em disponibilidade.

Tem-se, portanto, a um só tempo, o fortalecimento do instituto da estabilidade e a confirmação, na relação estatutária (não contratual) entre servidor e Administração Pública, da ausência de direito adquirido a regime jurídico.

20. Como afirmado por este Plenário, no julgamento da cautelar da presente ação, prejudicada está o item relativo ao art. 26 da Emenda Constitucional n. 19/1998. Decorrido o prazo de dois anos fixado para que as entidades da administração indireta promovam a revisão de seus estatutos “quanto à respectiva natureza jurídica tendo em conta a finalidade e as

**ADI 2135 / DF**

*competências efetivamente executadas” não há o que ser julgado.*

Nesse sentido, o voto de Néri da Silveira, acompanhado pela unanimidade dos Ministros quando do indeferimento da cautelar:

*“Relativamente à norma do art. 26 da Emenda Constitucional nº 19, de 4.6.1998, está prejudicada a ação, eis que já vencido o prazo de sua vigência, ao estipular:*

*“Art. 26. No prazo de dois anos da promulgação desta Emenda, as entidades da administração indireta terão seus estatutos revistos quanto à respectiva natureza jurídica, tendo em conta a finalidade e as competências efetivamente executadas.*

10. *Assim sendo, julgo, em parte, prejudicada a ação, de referência ao art. 26 da Emenda Constitucional nº 19/1998. Quanto ao mais, defiro, apenas em parte, a cautelar, relativamente ao art. 39, caput, da Constituição, na redação da Emenda Constitucional nº 19/1998, para suspender sua vigência até o julgamento final da ação, ficando, em consequência, mantida a vigência do caput do art. 39 da Constituição, na sua redação original de 1988.*

*No que concerne aos demais dispositivos (art. 37, caput, e incisos X e XIII; 39, § 1º e incisos, e § 7º; § 2º do art. 41; 135; § 7º do art. 169 e art. 206, V), indefiro a cautelar, pelos fundamentos acima alinhados...” (fls. 18 a 21 – grifo e sublinhado nosso)”.*

**21. Pelo exposto, voto no sentido de julgar parcialmente procedente a presente ação direta para declarar a inconstitucionalidade formal do caput do art. 39 da Constituição da República, alterado pela Emenda Constitucional n. 19/1998, confirmando a cautelar deferida por este Plenário, até mesmo quanto à definição dos efeitos.**

Esclareça-se que, a despeito da suspensão deferida, subsistiria a legislação editada nos termos da emenda declarada suspensa, passados vinte anos do ajuizamento da ação e treze daquela decisão, parece-me que devem ser confirmados também os efeitos do que assegurado naquela decisão.

**ADI 2135 / DF**

**Voto no sentido de julgar prejudicada a ação quanto ao art. 26 da Emenda Constitucional nº 19/98.**

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.135**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

**RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA**

REQTE.(S) : PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT

ADV.(A/S) : EUGÊNIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO (0004935/DF)

ADV.(A/S) : ANGELO LONGO FERRARO (37922/DF, 261268/SP)

REQTE.(S) : PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA - PDT

ADV.(A/S) : HUGO LEAL MELO DA SILVA (59485/RJ)

REQTE.(S) : PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL - PC DO B

ADV.(A/S) : PAULO MACHADO GUIMARÃES (DF005358/)

REQTE.(S) : PARTIDO SOCIALISTA DO BRASIL - PSB

ADV.(A/S) : LUIZ ARNÓBIO BENEVIDES COVÊLLO (0011149/DF)

INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS TRABALHADORES DE COMBATE AS ENDEMIAS E SAÚDE PREVENTIVA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - SINTSAÚDE-RJ

ADV.(A/S) : JOSELICE ALELUIA CERQUEIRA DE JESUS (21257D/RJ) E

OUTRO(A/S)

ADV.(A/S) : RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO (32147/DF, 140251/MG, 1190/SE)

AM. CURIAE. : CONSELHO REGIONAL DE CORRETORES DE IMÓVEIS DO RIO DE JANEIRO - CRECI-RJ

ADV.(A/S) : LEONARDO MACHADO SOBRINHO (0066594/RJ)

AM. CURIAE. : FEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES DO JUDICIARIO FEDERAL E MINISTERIO PUBLICO DA UNIAO

ADV.(A/S) : PEDRO MAURICIO PITA DA SILVA MACHADO (29543/DF, 24372/RS, 12391/SC)

**Decisão:** Após o voto da Ministra Cármen Lúcia (Relatora), que julgava prejudicada a ação quanto ao art. 26 da Emenda Constitucional nº 19/1998 e, na parte remanescente, julgava parcialmente procedente a ação direta para declarar a inconstitucionalidade formal do *caput* do art. 39 da Constituição da República, alterado pela Emenda Constitucional nº 19/1998, o julgamento foi suspenso. Falaram: pelo requerente Partido dos Trabalhadores - PT, o Dr. Eugênio José Guilherme de Aragão; pelo requerente Partido Comunista do Brasil - PCdoB, o Dr. Pedro Mauricio Pita Machado; pelo *amicus curiae* Federação Nacional dos Trabalhadores do Judiciário Federal e Ministério Público da União-FENAJUFE, o Dr. Raimundo Cezar Britto Aragão; pelo *amicus curiae* Conselho Regional de Corretores de Imóveis do Rio de Janeiro - CRECI-RJ, o Dr. Leonardo Machado Sobrinho; pelo *amicus curiae* Sindicato dos Trabalhadores de Combate as Endemias e Saúde Preventiva no Estado do Rio de Janeiro - SINTSAÚDE-RJ, o Dr. Paulo Francisco Soares Freire; pelo interessado, o Ministro José Levi Mello do Amaral Júnior, Advogado-Geral da União; e, pela

Procuradoria-Geral da República, o Dr. Humberto Jacques de Medeiros, Vice-Procurador-Geral da República. Ausente, por motivo de licença médica, o Ministro Celso de Mello. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 03.09.2020 (Sessão realizada inteiramente por videoconferência - Resolução 672/2020/STF).

Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Ausente, por motivo de licença médica, o Senhor Ministro Celso de Mello.

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Humberto Jacques de Medeiros.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário

18/08/2021

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.135 DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATORA</b>	<b>: MIN. CÁRMEN LÚCIA</b>
<b>REDATOR DO ACÓRDÃO</b>	<b>: MIN. GILMAR MENDES</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: EUGENIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: ANGELO LONGO FERRARO</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA - PDT</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: HUGO LEAL MELO DA SILVA</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL - PC DO B</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PAULO MACHADO GUIMARÃES</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PEDRO MAURICIO PITA DA SILVA MACHADO</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: PARTIDO SOCIALISTA DO BRASIL - PSB</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: LUIZ ARNÓBIO BENEVIDES COVÊLLO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: CONGRESSO NACIONAL</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: SINDICATO DOS TRABALHADORES DE COMBATE AS ENDEMIAS E SAÚDE PREVENTIVA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - SINTSAÚDE-RJ</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: JOSELICE ALELUIA CERQUEIRA DE JESUS E OUTRO(A/S)</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: CONSELHO REGIONAL DE CORRETORES DE IMÓVEIS DO RIO DE JANEIRO - CRECI-RJ</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: LEONARDO MACHADO SOBRINHO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: FEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES DO JUDICIARIO FEDERAL E MINISTERIO PUBLICO DA UNIAO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO</b>

**VOTO – VOGAL**

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES:** Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade contra a Emenda Constitucional 19/1998, que modifica o regime jurídico e dispõe sobre princípios e normas da

**ADI 2135 / DF**

Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal e dá outras providências.

O autor da ação alega, em síntese, a ocorrência de inconstitucionalidade formal, uma vez que a EC 19/1998 teria sido promulgada sem que ambas as Casas Congressuais tenham aprovado, em dois turnos de votação, as alterações ao texto constitucional.

Na Sessão Plenária de 2 de agosto de 2007, a Corte deferiu parcialmente a medida cautelar para suspender a eficácia do art. 39, *caput*, da Constituição Federal, com a redação da Emenda Constitucional 19/1998, bem como conferiu efeitos *ex nunc* à decisão, para determinar a subsistência da legislação editada nos termos da emenda suspensa. Eis a ementa desse acórdão:

“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 OBTVEU A APROVAÇÃO DA MAIORIA DE TRÊS QUINTOS DOS MEMBROS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS QUANDO DA APRECIÇÃO, 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

**ADI 2135 / DF**

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. RELEVÂNCIA JURÍDICA DAS DEMAIS ALEGAÇÕES DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL REJEITADA POR UNANIMIDADE.

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 quórum 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.

4. Ação direta julgada prejudicada quanto ao art. 26 da EC 19/98, pelo exaurimento do prazo estipulado para sua vigência.

5. Vícios formais e materiais dos demais dispositivos constitucionais impugnados, todos oriundos da EC 19/98, aparentemente inexistentes ante a constatação de que as mudanças de redação promovidas no curso do processo legislativo não alteraram substancialmente o sentido das

**ADI 2135 / DF**

proposições ao final aprovadas e de que não há direito adquirido à manutenção de regime jurídico anterior.

6. Pedido de medida cautelar parcialmente deferido.”  
(ADI 2135-MC/DF, Red. p/ o acórdão Min. Ellen Gracie (art. 38, IV, *b*, do RISTF), Tribunal Pleno, j. 2.8.2007, DJe 7.3.2008)

De se observar que, no exame da medida cautelar, o Plenário desta Corte, em julgamento parcial de mérito, declarou o prejuízo desta ação no que diz respeito ao art. 26 da EC 19/1998.

Na Sessão do Pleno de 3 de setembro de 2020 apregou-se o feito, e iniciou-se o julgamento do **mérito** da ação, que agora conta com a relatoria da Ministra Cármen Lúcia.

O voto de Sua Excelência, na última assentada, foi no sentido de declarar o prejuízo quanto ao art. 26 da Emenda Constitucional 19/1998 e, na parte remanescente, conhecer da ação para julgá-la parcialmente procedente, declarando a **inconstitucionalidade formal do caput do art. 39 da Constituição Federal**, na redação conferida pela EC 19/1998. Isso porque entendeu a eminente Relatora, em síntese, que a alteração da regra que prevê o Regime Jurídico Único teria sido rejeitada no primeiro turno de votação da PEC 173/1995, no instante em que o Destaque para Votação em Separado n. 9, que incidiu sobre o ponto, não logrou os 3/5 necessários para autorizar o retorno ao texto principal da matéria destacada. Conclui, assim, que houve burla ao requisito constitucional de votação em dois turnos em cada Casa do Congresso (art. 60, § 2º, CF).

O julgamento foi, logo em seguida, suspenso.

É o breve relato do necessário. **Passo a votar.**

Em que pese a referida medida cautelar ter sido referendada pelo Plenário há mais de 10 anos, entendo que o julgamento de mérito desta ação direta exige aprofundamento do debate sobre os alegados vícios de inconstitucionalidade formal da EC 19/1998, especificamente no que atine à inconstitucionalidade formal do *caput* do art. 39 da CF.

Especificamente quanto à redação conferida pela Emenda ao art. 39, *caput*, da Constituição Federal, como já relatado, os requerentes arguem que a redação da PEC 173/1995, que foi submetida ao Plenário da Câmara

**ADI 2135 / DF**

dos Deputados em segundo turno de votação, contrariou o resultado do Destaque para Votação em Separado (DVS) n. 09.

O referido Destaque, requerido pelo Bloco de Oposição PT/PDT/PC do B, em 1º de abril de 1997, foi assim redigido:

“Senhor Presidente,

Com base do art. 161, I e § 2º do Regimento Interno, requeremos Destaque para Votação em Separado:

- a) o inciso IX do art. 37, constante do art. 3º do Substitutivo;
- b) art. 16 do Substitutivo;
- c) “caput” do art. 39, constante do art. 5º do Substitutivo” (eDOC 1, fl. 403)

Na justificação do DVS, o Bloco de Oposição tece arrazoado no sentido de precisar a finalidade perseguida pelo requerimento em questão, qual seja a de manter a regra do regime jurídico dos servidores da Administração Pública:

“Este destaque visa, então, **manter a regra atual do regime jurídico único, alcançando todos os servidores da Administração direta autárquica e fundacional ocupantes de cargos permanentes**, bem assim preservar a permissão de contratação temporária por excepcional interesse público.” (Justificação do DVS nº 09, apresentada pelo Bloco de Oposição PT/PDT/PC do B) (eDOC 1, fl. 404).

Pela lógica do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), um dispositivo de uma PEC que seja objeto de Destaque para Votação em Separado é submetido a votação específica, posterior à votação do texto principal, de onde é oriundo: “concedido destaque para votação em separado, submeter-se-á a votos, primeiramente, a matéria principal e, em seguida, a destacada, que somente integrará o texto se for aprovada” (inc. VI, art. 162, RICD).

Para os fins da ação que ora se enfrenta, isso quer significar: se a

**ADI 2135 / DF**

parte destacada obtém 308 votos favoráveis (SIM), retorna ao texto principal, e segue integrando a PEC. Diferentemente acontece se o Destaque não atinge o quórum de 308 votos, porquanto, nesse caso, o trecho destacado é suprimido da PEC – operando-se um efeito preclusivo quanto à presença do texto nas deliberações seguintes.

Pois bem. Consoante fora destacado quando do julgamento da Medida Cautelar e no voto da Ministra Cármen Lúcia, que me precedeu, o DVS n. 9 obteve 298 votos SIM, 142 votos NÃO e 8 Deputados Federais abstiveram-se (eDOC 1, fl. 418). Assim, não atingido o quórum de 3/5, os dispositivos destacados foram suprimidos.

O cerne da controvérsia enfrentada na presente ação direta, no entanto, diz respeito à correta compreensão dos efeitos que a rejeição do DVS n. 9 importou para a redação final do chamado **Vencido** e, por conseguinte, do texto da votação em segundo turno da PEC 173/1995.

Segundo a pretensão deduzida pelos Requerentes, como consectário da deliberação no DVS n. 9 far-se-ia mandatória a incidência do art. 164, inciso II, da redação vigente do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, segundo o qual “*o Presidente da Câmara dos Deputados ou de Comissão, de ofício ou mediante provocação de qualquer Deputado, declarará prejudicada matéria pendente de deliberação: II – em virtude de prejulgamento pelo Plenário ou Comissão em outra deliberação*”.

Assim, na visão dos autores, após a deliberação do Plenário do DVS n. 9, deveria o texto retornar à Comissão Especial da PEC 173/95 tão somente para que fosse procedida uma “*adequação redacional no dispositivo modificador, atendendo-se à decisão soberana do Plenário*”.

Ocorre que, quando do retorno do texto para a Comissão Especial, a matéria foi remetida ao Relator, o então Deputado Moreira Franco, que, em 8.10.1997, submeteu à deliberação da Comissão Especial proposta de Redação do Vencido em Primeiro Turno, na forma de substitutivo, o qual foi aprovado em votação na mesma ocasião. Dentre as alterações redacionais propostas pelo relator, Deputado Moreira Franco, e que foram aprovadas pela Comissão Especial, continha-se a proposta de **transpor** a redação então veiculada no **§ 2º para o caput do art. 39**.

**ADI 2135 / DF**

Na visão dos Requerentes, este teria sido o momento em que se consumou a antijuridicidade da tramitação, eis que: *“inobstante os expressos limites impostos à sua atuação, o Exmo. Sr. Relator ofereceu aos membros da Comissão um novo Substitutivo, consolidando a Redação do Vencido, que não apenas desconhece esses limites como também afronta, flagrantemente, a Constituição Federal”* (eDOC 1, p. 27).

Isso porque, ainda de acordo com a petição inicial *“arvorando-se no papel de Constituinte monocrático e solitário, o Relator não se resumiu a consolidar o que decidiu o Plenário. Fez alterações de redação em dispositivos que não foram emendados em Plenário, e fez alterações de mérito em dispositivos que foram objeto de emendas ou destaques votados pelo Plenário”* (eDOC 1, p. 32).

Bem examinado o curso do processo legislativo, no entanto, percebe-se que a deliberação tomada pela Comissão Especial se baseou em uma **interpretação distinta** daquela veiculada pelo Partido Político ora Requerente quanto ao que efetivamente foi deliberado pelo Plenário da Câmara na votação do DVS n. 9.

No item “c” do DVS n. 9, vê-se que o requerimento para votação em separado incide sobre o **“caput’ do art. 39, constante do art. 5º do Substitutivo”**. Ou seja, destacou-se uma fração do art. 5º do **Substitutivo do Relator**, a saber:

“Art. 39 Lei de iniciativa de cada Poder da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios instituirá política remuneratória e planos de carreira obedecendo aos princípios de mérito e da capacitação continuada e à natureza, complexidade e atribuições dos respectivos cargos, vedados:

I – o enquadramento de cargos e empregos públicos sem observância do plano de carreira;

II – a instituição de gratificações, adicionais, abonos, prêmios e outras vantagens remuneratórias, ressalvados:

a) o adicional por tempo de serviço em valor não superior a um por cento por ano de efetivo exercício;

b) o adicional ou prêmio de produtividade, de natureza eventual, na forma da lei;

c) o adicional por atividades penosas, insalubres ou

**ADI 2135 / DF**

perigosas, como definido em lei específica;

d) a gratificação pelo exercício de função de confiança ou de cargo em comissão.

III – qualquer incorporação aos vencimentos dos servidores públicos, ativos e inativos, bem como às pensões, seja a que título for, ressalvado o adicional por tempo de serviço e observado o art. 37, XI e XII.”

O art. 5º do Substitutivo do Relator propusera um art. 39 com extensão bem maior, com 10 (dez) parágrafos. Entretanto, o Partido Político ora Requerente decidiu destacar apenas o *caput*.

Que se deixe muito claro: **foi tão somente a parte do art. 5º do Substitutivo do Relator acima transcrita, no caput do art. 39, que figurou como objeto do item “c” do DVS n. 9.** E foi também esse conjunto textual que, doravante, não mais poderia constar no texto a ser submetido à deliberação em Segundo Turno, porquanto a parte destacada, não angariando os 308 votos necessários, foi considerada rejeitada no Primeiro Turno de Votação.

Quando da Redação do Vencido, cuja elaboração é de competência da Comissão Especial, este colegiado **cingiu-se ao traslado do texto remanescente do § 2º do art. 39 para o caput deste mesmo artigo,** aquiescendo com a proposta do Relator Deputado Moreira Franco, que com razões ponderáveis quis evitar inconveniência que seria a aprovação de um art. 39 com vários parágrafos mas sem *caput*.

Importa sublinhar: o texto do § 2º do art. 39 fora aprovado, sim, pelo Plenário da Câmara dos Deputados, com os 308 votos. Ele constava no Substitutivo do Relator, que como tal é votado antes dos Destaques.

Tal foi muito bem percebido no voto do Ministro Nelson Jobim quando da apreciação da Medida Cautelar: “o Deputado Moreira Franco, relator da Comissão Especial procedeu a ajustes redacionais para recolocar o projeto em linha de inteligibilidade e compreensão”.

Como muito bem destacado por Sua Excelência, **a redação do § 2º do art. 39 contida no substitutivo anteriormente aprovado pelo Plenário não foi objeto de destaque pelo Bloco de Oposição.** Desse modo, o que

**ADI 2135 / DF**

houve foi **tão somente a transposição de texto já previamente aprovado pelo Plenário da Câmara dos Deputados**. Não há como se admitir, nesse ponto, que tenha havido uma espécie de “rejeição em bloco” da matéria destacada, dado que tal instituto sequer existe.

**Com efeito: o que se destaca não é um tema, um assunto (“a extinção do Regime Jurídico Único”); o que se destaca é um texto, uma porção de uma proposição legislativa.**

São esclarecedores, nesse ponto, os debates travados na Comissão Especial na sessão de 8.10.1997, oportunidade em que o Relator da Comissão explicou a *rationale* da transposição da redação do § 2º para o *caput* do art. 39. Transcrevo abaixo as Notas Taquigráficas da referida Sessão:

“O SR. DEPUTADO MOREIRA FRANCO: Sr. Presidente, Srs. Deputados, creio que, pelas conversas e observações que senti ao longo desses dias, desde a semana passada, quando a redação do vencido foi distribuída, gostaria de tecer comentários sobre dois pontos nos quais me parece necessário o meu esclarecimento como Relator. Certamente, senão os dois, mas um deles será objeto de discussão por esta Comissão.

O primeiro diz respeito ao art. 5º do Substitutivo. O art. 5º do substitutivo, na sua redação original, dizia que o art. 39 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação. Esse art. 5º, então, deu, através do substitutivo, uma nova redação ao art. 39. Quando da votação, a mesa entendeu ser possível, e depois reformulou esta atitude, que três destaques ou dois destaques supressivos pudessem ser votados simultaneamente, valendo a votação do primeiro; em consequência, os outros destaques caíram. Aí ocorreu, quando foi apresentado pela Oposição o destaque supressivo do *caput* do art. 39. Na realidade, o que se discutiu no Plenário, o que os Deputados desta Casa discutiram foi o destaque do dispositivo que cuidava do contrato de emprego público e ainda envolvido nesse destaque estava um outro dispositivo que dizia que as questões que porventura ocorressem no contrato de emprego

**ADI 2135 / DF**

público seriam dirimidas pelo Tribunal de Justiça, na Justiça Comum. **Aliás, o caput do art. 39 não tinha absolutamente nada a ver diretamente com a questão que a Casa discutiu. Não só houve esse problema, de natureza de condução, como também a formulação apresentada foi errada. Na realidade, o que foi solicitado foi a supressão do art. 39. Não estava discutindo a Constituição Federal [sic], mas sim o substitutivo. O substitutivo não tinha e não tem art. 39. Na realidade, o que cuida o art. 39 é da Constituição Federal, e não do substitutivo em discussão e em votação.”** (Notas Taquigráficas da Sessão de 08.10.1997)

Importante registrar que ainda que tal resultado não ficasse claro da deliberação tomada pela Comissão Especial, o assunto foi enfrentado pela própria Câmara dos Deputados, na Questão de Ordem 10.442/1997, suscitada pelos Deputados Miguel Rossetto e Maria Laura, na qual se questionou a interpretação levada a efeito pela Comissão Especial. Transcrevo a ementa da decisão, redigida pelo então Presidente da Casa Deputado Michel Temer:

“Ementa decisão: Decide questões de ordem suscitadas pelos Deputados Maria Laura e Miguel Rossetto nas sessões de 8 e 9 de outubro, respectivamente, sobre a redação do vencido à PEC 173, de 1995, (Reforma Administrativa), em que alegam que a Comissão ao elaborar o mencionado texto promoveu alterações de mérito na proposição não decorrentes de decisão do plenário, extrapolando sua competência regimental, nos seguintes termos:

1) O Presidente não tem como resolver o questionamento em sede de questão de ordem, pois trata-se de mérito da proposição;

2) a matéria, se não fosse de mérito, poderia ser examinada pelo Presidente, se oferecido recurso contra decisão sobre questão de ordem levantada na Comissão;

**3) cabe ao Plenário, soberanamente, aprovar a redação do vencido, em ambos os turnos de votação;**

**ADI 2135 / DF**

4) as impugnações à redação oferecida pela Comissão Especial contidas nas questões de ordem são, em tese, recebidas pelo Presidente como emendas de redação, devendo ser oportunamente formalizadas como tais." (Questão de Ordem 10.442/1997, 50ª Legislatura, Sessão Plenária de 09.10.1997, Presidente Deputado Michel Temer. Publicação: Diário da Câmara dos Deputados de 10.10.1997)

**Atentemos para o item 3 da ementa acima transcrita.** Nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, é competência privativa da Comissão Especial a Redação do Vencido de Propostas de Emenda à Constituição (RICD, art. 197). E, após elaborada a redação pela Comissão (aprovação final em 6.11.1997), ela foi discutida e votada pelo Plenário da Câmara dos Deputados. **Enfatizo: quem decide se a Redação do Vencido é adequada, ou não, é o Plenário da Câmara dos Deputados. E no caso da PEC 173/1995, a Redação do Vencido foi aprovada pela maioria do Plenário: 267 votos favoráveis e 143 contrários** (Sessão Deliberativa de 12.11.1997).

Dessa forma, e considerando que **a redação integra o turno de votação (RICD, art. 195, § 1º)**, parece-me inverossímil cogitar que o *caput* do art. 39 da Constituição não foi objeto de votação em dois turnos. Foi, sim. O texto foi aprovado em primeiro turno, embora localizado no § 2º do art. 39 do Substitutivo do Relator e, após a Redação do Vencido, deslocado para o *caput*. Em segundo turno, a mesma redação obteve maioria de 3/5 da Câmara dos Deputados.

A inconstitucionalidade formal ora postulada, com todas as vênias, apenas existiria caso fosse crível sustentar que do art. 60, § 2º, da Constituição Federal se extrai uma obrigação, em face da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, no sentido de que as Casas respeitem cartesianamente a numeração do artigo que antecede o texto normativo, sob pena de se consubstanciar uma mudança de conteúdo e, assim, a não configuração da votação em dois turnos do texto. A hipótese flerta com o absurdo. **Modificar o lugar de um texto de dispositivo contido em uma proposição legislativa não é suficiente para desfigurá-la.**

**ADI 2135 / DF**

Assim, e com todas as vênias aos que pensam em sentido diverso, não há parâmetro algum na Constituição Federal que possa servir de fundamento para a declaração da inconstitucionalidade do *caput* do art. 39, na redação estabelecida pela EC 19/1998 – sendo certo, a esta altura, que o texto foi votado, sim, em dois turnos de votação na Câmara dos Deputados.

Note-se que a inconstitucionalidade formal que se sustenta nesta ação parece fazer as vezes de um “recurso hierárquico impróprio”: dirigido ao Supremo Tribunal Federal em face da decisão da Comissão Especial e do Plenário da Câmara, na fixação da Redação do Vencido, que integrou o Primeiro Turno de votação.

Mas a jurisprudência deste Tribunal é caudalosa no sentido de deferir às Casas do Congresso Nacional ampla liberdade de conformação quanto à sua organização interna. Como preleciona o eminente Ministro Alexandre de Moraes, “não é possível ao Poder Judiciário, em relação às regras internas das *Casas Legislativas*, substituindo-se ao próprio Legislativo, dizer qual o verdadeiro significado da previsão regimental, por tratar-se de assunto interna corporis, sob pena de ostensivo desrespeito à *Separação de Poderes*, por intromissão política do Judiciário no Legislativo” (MS 36.243/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 7.2.2019).

Com efeito, é tradicional o posicionamento da doutrina que vislumbra na **autonomia dos parlamentos**, por um lado, uma **autonomia normativa**, materializada na competência para produzir atos normativos primários, e, por outro lado, uma **autonomia organizacional**, referente à atribuição para determinar seu funcionamento interno, seus procedimentos e suas próprias estruturas (MIDIRI, Mario. *L'autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario*. Pádua: Cedam, 1999, p. 93-95). Trata-se de um poder instrumental, no sentido de que é funcionalmente orientado a servir às competências finalísticas do Poder Legislativo, mas nem por isso menor em dignidade constitucional. (CHAFETZ, Josh. *The Congress's Constitution: Legislative Authority and the Separation of Powers*. New Haven: Yale University Press, 2017, p. 267 e ss.).

Coerentemente, a autonomia da Casa de Leis, portanto, deve

**ADI 2135 / DF**

abranger não apenas o “*momento normativo*”, em que se expede uma norma regimental, mas também o “*momento de sua aplicação*”, consoante bem delineado em recente decisão da Corte Constitucional da Itália, a *Ordinanza* 17/2019:

“Também a intervenção desta Corte encontra um limite no princípio da autonomia das Câmaras, constitucionalmente garantido, em particular, nos artigos 64 e 72 da Constituição.

A jurisprudência constitucional já reconheceu que a autonomia dos órgãos constitucionais ‘não se exaure na normatização, porquanto compreende – coerentemente – o **momento aplicativo das próprias normas**, incluídas as escolhas pertinentes à concreta adoção das medidas apropriadas a assegurar sua observância’ (por último, Sentença n. 262, de 2017). Tal momento aplicativo compreende ‘os remédios contra os atos e os comportamentos que incidem negativamente sobre as funções de cada um dos parlamentares e que prejudicam o correto desenvolvimento dos trabalhos.’” (Sentença n. 379, de 1996) (**Corte Constitucional da Itália, Ordinanza** 17/2019, de 10.1.2019, Relatora Marta Cartabia, consideração de direito n. 3.5)

Na mesma trilha, o Supremo Tribunal Federal tem decidido não ser passível de conhecimento a pretensão que busca revisar a aplicação de normas afetas a procedimentos das Casas do Congresso Nacional, mormente quando a causa de pedir articula com suposta incorreção dos critérios interpretativos adotados:

“Mandado de segurança. **Pretendida revisão ou correção de atos que se subsumem ao conceito de matéria ‘interna corporis’**. Indagação em torno de critérios interpretativos concernentes a **preceitos regimentais orientadores de deliberações congressuais**. Temas que, em razão de sua natureza mesma, devem ser resolvidos, exclusivamente, na esfera do próprio Poder Legislativo. Consequente imunidade ao

**ADI 2135 / DF**

controle jurisdicional. A vedação do ‘judicial review’ como expressão do postulado da **divisão funcional do poder** (CF, art. 2º). Doutrina. Precedentes. Mandado de segurança não conhecido.” (MS 24.104/DF, Rel. Ministro Celso de Mello, DJe 10.9.2015)

“Agravos Regimental em Mandado de Segurança. 2. Oferecimento de denúncia por qualquer cidadão imputando crime de responsabilidade ao Presidente da República (artigo 218 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados). 3. Impossibilidade de interposição de recurso contra decisão que negou seguimento à denúncia. Ausência de previsão legal (Lei 1.079/50). 4. **A interpretação e a aplicação do Regimento Interno da Câmara dos Deputados constituem matéria ‘interna corporis’, insuscetível de apreciação pelo Poder Judiciário.** 5. Agravos regimental improvido.” (MS 26.062-AgR/DF, de minha relatoria, DJe 4.4.2008)

Ainda no que se refere à insindicabilidade da interpretação regimental, mencione-se: MS 34.181/DF, Rel. Min. Luiz Fux, decisão monocrática, DJe 10.5.2016 (interpretação de dispositivo regimental que regula a votação e o uso da palavra pelos líderes no pedido de autorização para a abertura de processo de *impeachment*); MS 33.731/DF, Rel. Min. Luiz Fux, decisão monocrática, DJe 17.11.2015 (forma de escolha do presidente e integrantes de comissão especial para debater projeto de lei); MS 34.120/DF, Rel. Min. Rosa Weber, decisão monocrática, DJe 14.4.2016 (substituição de membro titular ausente na votação do Parecer do Relator em Comissão Especial da Câmara dos Deputados constituída com o objetivo de apreciar denúncia contra Presidente da República por crime de responsabilidade); MS 34.115/DF, Rel. Min. Edson Fachin, decisão monocrática, DJe 13.4.2016 (definição do rito de apreciação do Parecer da Comissão Especial pelo Plenário da Câmara dos Deputados no processo de *impeachment*); MS 34.040/DF, Rel. Min. Teori Zavascki, decisão monocrática, DJe 8.3.2016 (descumprimento de acordo para votação em determinada data de vetos com destaque).

**ADI 2135 / DF**

Diante dessas considerações, divirjo da eminente Ministra Cármen Lúcia, Relatora, para **julgar improcedente** o pedido formulado nesta ação.

Tendo em vista o extenso lapso temporal transcorrido desde o deferimento da medida cautelar nestes autos, julgo prudente, por razões de segurança jurídica e relevante interesse social, atribuir à presente decisão eficácia *ex nunc* (Lei 9.868/1999, art. 27). Esclareço, **ainda em modulação** – e na linha do proposto pelo Ministro Flávio Dino –, ser vedada a transmutação de regime dos atuais servidores, como medida necessária para, neste caso específico, evitar tumultos administrativos e previdenciários.

É como voto.

18/08/2021

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.135 DISTRITO FEDERAL****CONFIRMAÇÃO DE VOTO**

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA) - Senhor Presidente, Senhores Ministros, Senhor Vice-Procurador-Geral, que nos assiste, gostaria apenas de fazer uma observação, até em homenagem ao profundo e vertical voto do Ministro Gilmar Mendes.

Como ele lembrou, e já há algum tempo que teve início essa votação, Presidente, esta matéria foi, exatamente, objeto de debates muito aprofundados em 2007, quando se deferiu a cautelar rigorosamente nos termos do meu voto, em que também acatei, ou seja, considerando constitucionais, formal e materialmente, outros dispositivos que tinham sido impugnados. E, agora, considerando e concluindo pela inconstitucionalidade, diverge o eminente Ministro Gilmar Mendes, por considerar que seria uma matéria *interna corporis*.

Quero dizer, Senhor Presidente, que não vou voltar a um voto que até fiz chegar aos Senhores Ministros, no qual este debate sobre a inconstitucionalidade formal foi pormenorizadamente aprofundado, naquele primeiro debate, claro, e vem agora, no julgamento de mérito, com toda tranquilidade por todos.

Como disse, cumprimento o Ministro Gilmar pelo alongado do voto, mas gostaria de deixar apenas enfatizado que, primeiro, a declaração de inconstitucionalidade formal se deveu a uma conclusão no sentido de que havia, sim, matéria constitucional relativa ao processo de reforma constitucional, previsto, expressamente, na Constituição do Brasil e que não pode ser superada pela atuação dos poderes constituídos, sequer o reformador. Portanto, não se cuida de matéria *interna corporis*. Quanto a esta, temas como a escolha dos órgãos diretivos, por exemplo, e até agora, nos últimos tempos, temos com tanta frequência cuidado em mandados de segurança e até *habeas corpus* que acabam se refletindo numa matéria que, desde o início da República, este Supremo tem dito que não pode mesmo se exceder - e o Supremo não se excede, faz um exercício de autocontenção -, não esbarram, na minha compreensão, pedindo todas as

**ADI 2135 / DF**

vênias ao Ministro Gilmar, no que é considerada a função precípua deste Supremo Tribunal, como está na Constituição, de guardá-la até mesmo em face de processos de emenda constitucional.

E acho que se busca aqui e é que foi feito no exame da cautelar, embora eu e o Ministro Gilmar tenhamos conclusões diferentes, porque, como foi posto pelo Ministro Néri da Silveira, Relator inicial desta ação, a discussão sobre a proposta de extinção do regime jurídico único dos servidores, que seria substituído pela sistemática do contrato de emprego público, teria sido travada, e neste processo é que teria havido, então, em afronta às exigências formais de reforma constitucional, o que me levou à conclusão como votei.

Por isso é que no meu voto, como concluiu e agora anotou, de forma muito correta, o Ministro Gilmar, os 298 votos num sentido, sem os 308 para a aprovação daquele destaque, foi o objeto da discussão.

Cumprimentando o Ministro Gilmar, reitero o meu voto e apenas anoto que é a segunda vez, portanto, que voltamos a isso, com toda a liberdade, porque agora é julgamento de mérito. Mas que eu, em nenhum momento, no meu voto, como também o Supremo, no julgamento da cautelar, hora nenhuma reduziu a possibilidade de competência deste Supremo para julgamento de inconstitucionalidade formal nos processos legislativos e de emenda constitucional. E, na minha compreensão, não estou me excedendo no meu voto, quanto à matéria, que seria regimental.

Ratifico, portanto, o meu voto, Presidente.

Muito obrigada pela palavra.

18/08/2021

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.135 DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATORA</b>	<b>: MIN. CÁRMEN LÚCIA</b>
<b>REDATOR DO ACÓRDÃO</b>	<b>: MIN. GILMAR MENDES</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: EUGENIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: ANGELO LONGO FERRARO</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA - PDT</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: HUGO LEAL MELO DA SILVA</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL - PC DO B</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PAULO MACHADO GUIMARÃES</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PEDRO MAURICIO PITA DA SILVA MACHADO</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: PARTIDO SOCIALISTA DO BRASIL - PSB</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: LUIZ ARNÓBIO BENEVIDES COVÊLLO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: CONGRESSO NACIONAL</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: SINDICATO DOS TRABALHADORES DE COMBATE AS ENDEMIAS E SAÚDE PREVENTIVA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - SINTSAÚDE-RJ</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: JOSELICE ALELUIA CERQUEIRA DE JESUS E OUTRO(A/S)</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: CONSELHO REGIONAL DE CORRETORES DE IMÓVEIS DO RIO DE JANEIRO - CRECI-RJ</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: LEONARDO MACHADO SOBRINHO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: FEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES DO JUDICIARIO FEDERAL E MINISTERIO PUBLICO DA UNIAO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO</b>

**PEDIDO DE VISTA**

**O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES:** Senhor Presidente; Senhoras Ministras; Senhores Ministros; Senhor Subprocurador-Geral da República, Doutor Paulo Gonet; Senhora Secretária da Sessão, boa tarde a

**ADI 2135 / DF**

todos.

Senhor Presidente, primeiro quero parabenizar a eminente Relatora pelo voto, e cumprimento também o ministro Gilmar Mendes pelo voto divergente. É em razão exatamente da riqueza de detalhes trazida pelo eminente Decano, e porque eu, em especial, não participei dos debates de outrora, que peço licença a todos para pedir vista.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.135**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

**RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA**

REQTE.(S) : PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT

ADV.(A/S) : EUGÊNIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO (0004935/DF)

ADV.(A/S) : ANGELO LONGO FERRARO (37922/DF, 261268/SP)

REQTE.(S) : PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA - PDT

ADV.(A/S) : HUGO LEAL MELO DA SILVA (59485/RJ)

REQTE.(S) : PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL - PC DO B

ADV.(A/S) : PAULO MACHADO GUIMARÃES (DF005358/)

REQTE.(S) : PARTIDO SOCIALISTA DO BRASIL - PSB

ADV.(A/S) : LUIZ ARNÓBIO BENEVIDES COVÊLLO (0011149/DF)

INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS TRABALHADORES DE COMBATE AS ENDEMIAS E SAÚDE PREVENTIVA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - SINTSAÚDE-RJ

ADV.(A/S) : JOSELICE ALELUIA CERQUEIRA DE JESUS (21257D/RJ) E

OUTRO(A/S)

ADV.(A/S) : RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO (32147/DF, 140251/MG, 1190/SE)

AM. CURIAE. : CONSELHO REGIONAL DE CORRETORES DE IMÓVEIS DO RIO DE JANEIRO - CRECI-RJ

ADV.(A/S) : LEONARDO MACHADO SOBRINHO (0066594/RJ)

AM. CURIAE. : FEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES DO JUDICIARIO FEDERAL E MINISTERIO PUBLICO DA UNIAO

ADV.(A/S) : PEDRO MAURICIO PITA DA SILVA MACHADO (29543/DF, 24372/RS, 12391/SC)

**Decisão:** Após o voto da Ministra Cármen Lúcia (Relatora), que julgava prejudicada a ação quanto ao art. 26 da Emenda Constitucional nº 19/1998 e, na parte remanescente, julgava parcialmente procedente a ação direta para declarar a inconstitucionalidade formal do *caput* do art. 39 da Constituição da República, alterado pela Emenda Constitucional nº 19/1998, o julgamento foi suspenso. Falaram: pelo requerente Partido dos Trabalhadores - PT, o Dr. Eugênio José Guilherme de Aragão; pelo requerente Partido Comunista do Brasil - PCdoB, o Dr. Pedro Mauricio Pita Machado; pelo *amicus curiae* Federação Nacional dos Trabalhadores do Judiciário Federal e Ministério Público da União-FENAJUFE, o Dr. Raimundo Cezar Britto Aragão; pelo *amicus curiae* Conselho Regional de Corretores de Imóveis do Rio de Janeiro - CRECI-RJ, o Dr. Leonardo Machado Sobrinho; pelo *amicus curiae* Sindicato dos Trabalhadores de Combate as Endemias e Saúde Preventiva no Estado do Rio de Janeiro - SINTSAÚDE-RJ, o Dr. Paulo Francisco Soares Freire; pelo interessado, o Ministro José Levi Mello do Amaral Júnior, Advogado-Geral da União; e, pela

Procuradoria-Geral da República, o Dr. Humberto Jacques de Medeiros, Vice-Procurador-Geral da República. Ausente, por motivo de licença médica, o Ministro Celso de Mello. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 03.09.2020 (Sessão realizada inteiramente por videoconferência - Resolução 672/2020/STF).

**Decisão:** Após o voto antecipado do Ministro Gilmar Mendes, julgando improcedente o pedido formulado na ação direta, pediu vista dos autos o Ministro Nunes Marques. Presidência do Ministro Luiz Fux. Plenário, 18.08.2021 (Sessão realizada por videoconferência - Resolução 672/2020/STF).

Presidência do Senhor Ministro Luiz Fux. Presentes à sessão os Senhores Ministros Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Nunes Marques.

Vice-Procurador-Geral Eleitoral, Dr. Paulo Gustavo Gonet Branco.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário

06/11/2024

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.135 DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATORA</b>	<b>: MIN. CÁRMEN LÚCIA</b>
<b>REDATOR DO ACÓRDÃO</b>	<b>: MIN. GILMAR MENDES</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: EUGENIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: ANGELO LONGO FERRARO</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA - PDT</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: HUGO LEAL MELO DA SILVA</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL - PC DO B</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PAULO MACHADO GUIMARÃES</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PEDRO MAURICIO PITA DA SILVA MACHADO</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: PARTIDO SOCIALISTA DO BRASIL - PSB</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: LUIZ ARNÓBIO BENEVIDES COVÊLLO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: CONGRESSO NACIONAL</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: SINDICATO DOS TRABALHADORES DE COMBATE AS ENDEMIAS E SAÚDE PREVENTIVA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - SINTSAÚDE-RJ</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: JOSELICE ALELUIA CERQUEIRA DE JESUS E OUTRO(A/S)</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: CONSELHO REGIONAL DE CORRETORES DE IMÓVEIS DO RIO DE JANEIRO - CRECI-RJ</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: LEONARDO MACHADO SOBRINHO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: FEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES DO JUDICIARIO FEDERAL E MINISTERIO PUBLICO DA UNIAO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO</b>

**MEMÓRIA DE CASO**

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE)** - Aqui é uma ação direta de inconstitucionalidade contra dispositivos que tiveram a redação conferida ou foram incluídos pela

**ADI 2135 / DF**

Emenda Constitucional nº 19, que promoveu a reforma administrativa, ainda no governo do Presidente Fernando Henrique.

Em 8 de novembro de 2001, o Relator originário, Ministro Néri da Silveira, proferiu voto pela concessão de medida cautelar para suspender os efeitos do art. 39, *caput*, da Constituição, com a redação que lhe conferiu a Emenda Constitucional nº 19.

Após sucessivos pedidos de vista, o Plenário finalizou o julgamento da medida cautelar em 2 de agosto de 2007, ocasião em que suspendeu a redação do art. 39, *caput*, da Constituição, com efeitos *ex nunc*, nos termos do voto do Relator originário. Com a decisão, voltou a vigor o texto original da Constituição, que determinava a instituição de um regime jurídico único para funcionalismo público de cada ente federativo.

No mais, a Corte considerou prejudicada a ação quanto ao art. 26 da Emenda nº 19, que previa norma de natureza temporária, cujo prazo já estava exaurido.

Em 3 de setembro de 2020, iniciou-se o julgamento do mérito. Houve sustentação oral dos requerentes e dos *amici curiae* admitidos.

Na ocasião, a atual Relatora, Ministra Cármen Lúcia, votou para confirmar a medida cautelar vigente, julgando parcialmente procedentes os pedidos para reconhecer a inconstitucionalidade do art. 39, *caput*, da Constituição de 1988. Na sequência, suspendeu-se o julgamento.

Em 18 de agosto de 2021, a votação foi retomada. O Ministro Gilmar Mendes antecipou seu voto e abriu divergência, julgando improcedente o pedido formulado na ação direta.

Na sequência, o Ministro Kassio Nunes Marques pediu vista dos autos e os devolveu para julgamento em 30 de março de 2023.

Esta é a contextualização. O dispositivo que foi declarado inconstitucional foi o art. 39:

“Art. 39 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.”

**ADI 2135 / DF**

Essa foi a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19.

Ministro Kassio Nunes Marques, Vossa Excelência tem a palavra.

06/11/2024

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.135 DISTRITO FEDERAL**

**VOTO-VISTA**

**O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES:** Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelos seguintes partidos políticos: Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Comunista do Brasil (PC do B) e Partido Socialista do Brasil (PSB), contra algumas das inovações introduzidas na Constituição Federal por meio da Emenda de n. 19, promulgada em 4 de junho de 1998.

As inovações tomadas por inconstitucionais teriam sido produzidas em contrariedade às normas constantes do art. 60, §§ 2º (inconstitucionalidade formal) e 4º, IV (inconstitucionalidade material), da Constituição de 1988.

Em 2 de agosto de 2007, ocorreu o deferimento de medida cautelar, com efeitos prospectivos, que suspendeu a eficácia do *caput* do art. 39 da Carta Magna, na redação que lhe dera a EC n. 19/1998. Por consequência, produziu-se o restabelecimento do texto originariamente encontrado no aludido art. 39, *caput*, da Lei Maior.

O Congresso Nacional, em informações, sustentou a improcedência do pedido.

Foram admitidos como *amici curiae* o Sindicato dos Trabalhadores de Combate a Endemias e Saúde Preventiva no Estado do Rio de Janeiro (Sintsaúde-RJ) e o Conselho Regional de Corretores de Imóveis do Rio de Janeiro (Creci-RJ).

A Procuradoria-Geral da República manifestou-se pela procedência do pedido; a Advocacia-Geral da União, pela improcedência.

**ADI 2135 / DF**

Já em 3 de setembro de 2020, Sua Excelência a ministra Cármen Lúcia, Relatora, votou nos seguintes termos: (i) assentou como prejudicado o pedido referente ao art. 26 da EC n. 19/1998; (ii) julgou procedente em parte o pedido voltado à declaração de inconstitucionalidade do *caput* do art. 39 da Constituição Federal, na redação dada pela EC n. 19/1998, com o consequente resgate do texto originariamente constante do dispositivo constitucional; e (iii) julgou improcedentes os demais pedidos, consignando a constitucionalidade dos outros dispositivos impugnados.

A eminente Relatora cuidou de ressalvar o período compreendido entre a EC n. 19/1998 e a medida cautelar concedida em 2 de agosto de 2007. Preservou, assim, a higidez dos atos jurídicos que foram praticados dentro desse intervalo com base na norma constitucional que depois veio a ter a eficácia suspensa.

Houve sustentação oral dos autores e dos seguintes *amici curiae*: Federação Nacional dos Trabalhadores do Judiciário Federal e Ministério Público da União (Fenajufe), Conselho Regional de Corretores de Imóveis do Rio de Janeiro (Creci-RJ) e Sindicato dos Trabalhadores de Combate as Endemias e Saúde Preventiva no Estado do Rio de Janeiro (Sintsaúde-RJ).

Por último, em sustentação oral defenderam seus posicionamentos a Advocacia-Geral da União e a Procuradoria-Geral da República.

É o relato do essencial. **Passo ao voto.**

Inicialmente, na conformidade do julgamento da medida cautelar e do voto proferido pela Ministra Relatora, reconheço o prejuízo da ação direta quanto à impugnação do art. 26 da Emenda Constitucional n. 19/1998, em virtude do decurso do prazo de dois anos nele previsto.

**ADI 2135 / DF**

Também acompanho os fundamentos da decisão relativamente à medida cautelar, ratificados por Sua Excelência, com exceção do deferimento concernente ao *caput* do art. 39 da Constituição Federal, na redação dada pela Emenda de n. 19/1998, pois, com máximo respeito à compreensão da eminente Ministra, em meu sentir a norma não padece de inconstitucionalidade formal, como será tratado.

Sendo breve, destaco os seguintes pontos:

(i) As emendas referentes ao art. 37, *caput*; ao art. 39, §§ 1º e incisos, e 7º; ao art. 169, § 7º; e ao art. 206, V, foram todas de natureza redacional sem qualquer alteração substancial.

Os precedentes desta Corte são coesos ao reconhecer que as alterações de texto que não implicam mudança no sentido da norma se acham dentro dos limites do que pode ocorrer nas chamadas “emendas meramente redacionais”, por força da não inclusão da regulamentação de nova hipótese fática.

Desse modo, não há inconstitucionalidade formal.

(ii) Os arts. 37, X e XIII; 39, § 1º; 41, § 2º; e 135 não padecem de inconstitucionalidade material.

Quanto aos incisos X e XIII do art. 37, ao § 1º do art. 39 e ao art. 135, não há afronta ao princípio da isonomia, tampouco se cogita de direito adquirido a regime jurídico. Trata-se de normas gerais relativas à remuneração de servidores públicos, observada a diversidade de atribuições entre os servidores públicos civis e militares.

A modificação das disposições do § 2º do art. 41 da Constituição de 1988 não revela inconstitucionalidade formal ou material. A inclusão da expressão “se estável” para recondução ao cargo de origem somente

**ADI 2135 / DF**

explicitou o sentido do novo dispositivo constitucional, sem modificar o sentido original.

Não diviso, ademais, nas alterações promovidas pela EC n. 19/1998, qualquer ofensa a direitos dos servidores públicos a serem classificados como fundamentais e, assim, petrificados pelo art. 60, § 4º, IV, da Carta Federal, mormente em razão dos precedentes desta Corte a afastarem a ideia de direito adquirido em face de regimes previdenciário, tributário e administrativo.

No mais, nesses pontos, reitero os termos dos elevados e precisos fundamentos do voto da Relatora.

Avanço ao exame da alegada inconstitucionalidade formal na redação dada ao *caput* do art. 39 pela EC n. 19/1998, o que, inclusive, motivou meu pedido de vista.

Quando a proposta que resultou na Emenda de n. 19, de 4 de junho de 1998, foi encaminhada pelo Governo da época, um dos principais objetivos era a extinção do chamado Regime Jurídico Único (RJU), aplicável às relações jurídicas estabelecidas entre a Administração Pública e seus agentes. Em alguns pontos, o propósito era restabelecer o sistema anterior à Constituição de 1988, no qual coexistiam várias modalidades de contratação de servidores públicos.

O tema sofreu resistência dos partidos de oposição no parlamento. Com o intuito de manter a regra do regime jurídico dos servidores da Administração Pública, essas agremiações apresentaram o Destaque para Votação em Separado (DVS) n. 09.

A matéria foi, então, para votação em primeiro turno, tendo alcançado o apoio de 298 deputados, 10 a menos do necessário para ser aprovada, nos termos do art. 60, § 3º, da Constituição Federal.

**ADI 2135 / DF**

O DVS n. 09 foi limitado ao *caput* do art. 39 da Constituição Federal, consoante seu item “c”. Dessa forma, somente esse ponto foi excluído do conjunto textual para votação em segundo turno, dada a não aprovação.

Ressalte-se que o § 2º do art. 39 – depois trasladado para a cabeça do artigo do Substitutivo do Relator pela Comissão Especial – não foi objeto do DVS, sendo aprovado por 308 votos na forma do art. 162, VI, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que determina a votação do Substitutivo do Relator antes dos destaques.

O cerne da questão posta em julgamento é atinente à redação do nominado “vencido” para continuidade da votação em segundo turno.

Na conformidade de suas atribuições, o Deputado Relator submeteu à Comissão Especial a redação do vencido na qual estava proposta a transposição da redação prevista no § 2º para o *caput* do art. 39.

Essa atuação da Comissão está prevista no art. 197 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados:

Art. 197. É privativo da Comissão específica **para estudar a matéria redigir o vencido e elaborar a redação final**, nos casos de proposta de emenda à Constituição, de projeto de código ou sua reforma e, na hipótese do § 6º do art. 216, de projeto de Regimento Interno.

A redação do vencido, com a mencionada transposição redacional, foi aprovada pela Comissão Especial e, na sequência, pelo Plenário da Câmara, onde alcançou a maioria de 267 votos.

Seguiu-se o segundo turno de votação da emenda constitucional, com aprovação pela maioria de 3/5.

**ADI 2135 / DF**

Nessa ordem de ideias, houve a aprovação da emenda constitucional em dois turnos de votação, e a matéria ora impugnada veio a constar na redação do § 2º do art. 39 do Substitutivo do Relator, em primeiro turno, e no *caput* do mesmo artigo, em segundo turno, consoante decisão redacional no processo legislativo.

De outra parte, a consideração do Relator em efetuar a transposição redacional guarda razoabilidade e logicidade, na medida em que o artigo pode ter um *caput* com parágrafos, mas não parágrafos sem *caput*.

As disposições do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, seguindo as previsões da Constituição Federal, tratam da adequação redacional do conteúdo das votações para produção legislativa sem estabelecer a rigidez indicada na impugnação efetuada pelos requerentes.

O processo legislativo, no aspecto em análise, foi realizado na conformidade da autonomia do parlamento, consideradas as discussões e deliberações feitas, e de acordo com o regimento interno da casa legislativa.

Não é possível ao Poder Judiciário rediscutir questões concernentes à aplicação e deliberação do Poder Legislativo no que concerne a seu regimento, pois estão envolvidos aí atos típicos da autonomia do parlamento.

A propósito, transcrevo extrato da decisão do ministro Alexandre de Moraes no MS 36.243:

Por sua vez, em proteção ao princípio fundamental inserido no artigo 2º da Constituição, segundo o qual são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, o Supremo Tribunal Federal sustenta posicionamento pacífico que afasta a possibilidade de ingerência do Poder Judiciário nas questões de

**ADI 2135 / DF**

conflitos de interpretação, aplicação e alcance de normas meramente regimentais (MS 33.558 AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJe de 21/3/2016; MS 34.578, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJe-073, 10/4/2017; MS 26.062 AgR, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe de 4/4/2008; MS 30.672 AgR, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Pleno, DJe de 17/10/2011; MS 26.074, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, DJ 13/9/2006; MS 34.406, Rel. Min. EDSON FACHIN, DJe-139, 26/6/2017; MS 21.374, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Pleno, DJ de 2/10/1992).

Desse modo, com todas as vênias a culta compreensão diversa, não houve inconstitucionalidade formal, ante a obediência ao processo legislativo. As compreensões apresentadas pelos parlamentares foram votadas nos limites da autonomia do Legislativo atribuída pela Constituição Federal.

Do exposto, declaro o prejuízo do pedido quanto ao art. 26 da Emenda Constitucional n. 19/1998 e, no mais, julgo-o improcedente.

Em razão da medida liminar deferida, consigno a presença de razões de segurança jurídica e de relevante interesse social, conforme previsão do art. 27 da Lei n. 9.868/1999, de modo que, na conformidade do julgamento colegiado, em modulação, confiro efeitos *ex nunc* a esta decisão, a contar da data da publicação da ata de julgamento.

É como voto.

06/11/2024

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.135 DISTRITO FEDERAL****ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Senhor Presidente, eu examinei esse tema que já se debate há algumas décadas e considero que, neste caso, nós estamos diante de matéria exclusivamente de competência das casas legislativas, uma vez que nós estamos arbitrando, ou somos chamados a arbitrar, o efeito de um instituto que não tem assento constitucional, qual seja, o DVS. O destaque de votação em separado é exclusivamente regimental. Desse modo, não considero que haja matéria sujeita a controle de constitucionalidade, uma vez não existir este paradigma.

O que ocorreu ali? E vivenciei isso em muitas ocasiões, mais na Câmara do que no Senado, a bem da verdade. Após a votação dos DVSs, e são muitos, sempre há um arbitramento, à luz do regimento, daquilo que restou como a matéria que prevaleceu, uma vez que os DVS podem gerar inclusive incongruências.

Neste caso, nós tivemos, aí sim de modo indubitável, a submissão do mesmo texto a ambas as Casas. Ou seja, o que a comissão especial na Câmara fez, interpretando o DVS, foi aprovado na Câmara e no Senado. Portanto, de um lado, nós temos o instituto puramente regimental de interpretação adstrita à casa parlamentar e, por outro, não houve vulneração de qualquer preceito constitucional, uma vez que o sistema bicameral foi estritamente observado.

Quem interpreta a consequência da aprovação ou da rejeição de um DVS é, de fato, a casa legislativa, porque se cuida de uma função típica. Neste caso, houve uma interpretação do Relator, no sentido de que o art. 39, em face do DVS, tinha ficado sem *caput* e houve o deslocamento do § 2º - esse aprovado, sem dúvida alguma -, dessa parte para o *caput*. Esse texto, fruto desse entendimento na ocasião, foi - repito - aprovado em ambas as Casas, tanto na Câmara quanto no Senado. Logo, também não se cuida aqui de uma espécie de convalidação de vício, porque vício não houve.

**ADI 2135 / DF**

Eu faço apenas uma ressalva ao aderir ao voto divergente do eminente Ministro Gilmar. Considero ser fundamental, Presidente Barroso, deixar claro que é vedada a mudança de regime dos atuais servidores. Explico o motivo: a questão previdenciária. Nós temos a Lei nº 8.112/1990, já a essas alturas com 34 anos. E aconteceu que a adesão dos servidores celetistas do regime geral para o regime próprio data desse momento e, claro, dos anos subsequentes. Ora, se permitíssemos a alteração unilateral dos vínculos estatutários hoje existentes, estaríamos permitindo que a adesão compulsória ao regime próprio se transformasse, repentinamente, numa inserção no regime geral de Previdência Social. Isso geraria, de um lado, um imenso tumulto administrativo. Sabemos bem as fragilidades, hoje, terríveis que acometem o INSS. Teria de haver uma espécie de compensação de arrecadações que foram dos regimes próprios para o regime geral, quando nós sabemos que nem o contrário foi concluído.

A bem da verdade, a compensação daquilo que o regime geral deve aos regimes próprios nunca se concluiu. E sei bem disso, porque tive a honra de governar o meu estado. Então, iríamos gerar um passivo gigantesco, uma vez que, repentinamente, servidores com 30 anos de vínculo estatutário seriam, ao serem transmudados para o regime celetista, colocados de volta no INSS, sem que o INSS tenha arrecadado as contribuições necessárias a custear os benefícios.

Nessa função nobre da Suprema Corte de garantir estabilidade às relações jurídicas, eu acrescentaria - e, claro, sempre com a possível aquiescência do eminente Decano e Relator - essa ressalva. Ou seja, nós acolhemos a constitucionalidade do que o Congresso fez, porém fazemos essa modulação - chamemos assim - de que é vedada a mudança de regime dos atuais servidores para não impactar na Previdência.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Eu agradeço a visão de Vossa Excelência.

Eu tinha pensado exatamente que a aplicação seria *ex nunc*, quer dizer, abrindo a possibilidade de se fazer a ruptura do Regime Único. Quer dizer, viria a lei que definiria quais são os cargos que são de

**ADI 2135 / DF**

natureza permanente ou, assim chamados no passado, carreiras de Estado, e aqueles outros que poderiam ser empregos públicos. Essa é a minha visão, como era no passado. A emenda voltaria a vigorar integralmente e teria uma regulação própria.

Houve estados – esses dias eu até conversava com pessoas que se dedicam à matéria – que jamais aderiram ao Regime Único. Foi o caso de São Paulo. Acho que o próprio Governador Covas insistiu em manter, porque vislumbrava que o Regime Único teria consequências muito danosas para o sistema de previdência. Então, acabou não fazendo essa adesão. Mas aqui abrem-se ensanchas para normalizar, talvez, várias situações e não sobrecarregar a previdência pública tradicional. Mas eu aquiesço.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO - Pronto. Presidente, então era esse o ponto. Eu imaginava que era esse o pensamento do Ministro Gilmar. Apenas uma explicitação, porque nós temos uma sólida jurisprudência segundo a qual não existe direito adquirido a regime jurídico. E poderia ocorrer a algum gestor, eventualmente, ingressar com um projeto de lei dizendo que, automaticamente, todos os vínculos são transmutados em CLT; e isso geraria essa consequência terrível.

Por isso, com essa observação, com esse esclarecimento do Ministro Gilmar, acompanho Sua Excelência.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE)** - Obrigado, Ministro Flávio Dino, que, portanto, julga improcedente o pedido, inclusive porque vigorou uma medida cautelar e ainda vigora até esse julgamento. Então, a decisão que vamos proferir hoje só valerá para futuras contratações, se prevalecer a posição do voto divergente.

06/11/2024

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.135 DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATORA</b>	<b>: MIN. CÁRMEN LÚCIA</b>
<b>REDATOR DO ACÓRDÃO</b>	<b>: MIN. GILMAR MENDES</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: EUGENIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: ANGELO LONGO FERRARO</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA - PDT</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: HUGO LEAL MELO DA SILVA</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL - PC DO B</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PAULO MACHADO GUIMARÃES</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PEDRO MAURICIO PITA DA SILVA MACHADO</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: PARTIDO SOCIALISTA DO BRASIL - PSB</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: LUIZ ARNÓBIO BENEVIDES COVÊLLO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: CONGRESSO NACIONAL</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: SINDICATO DOS TRABALHADORES DE COMBATE AS ENDEMIAS E SAÚDE PREVENTIVA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - SINTSAÚDE-RJ</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: JOSELICE ALELUIA CERQUEIRA DE JESUS E OUTRO(A/S)</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: CONSELHO REGIONAL DE CORRETORES DE IMÓVEIS DO RIO DE JANEIRO - CRECI-RJ</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: LEONARDO MACHADO SOBRINHO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: FEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES DO JUDICIARIO FEDERAL E MINISTERIO PUBLICO DA UNIAO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO</b>

**VOTO-VOGAL:**

**O Senhor Ministro FLÁVIO DINO:** Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido de medida cautelar ajuizada por partidos políticos em que são impugnados dispositivos da Emenda

**ADI 2135 / DF**

Constitucional nº 19/1998, que “*modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências*”.

A ADI em julgamento tem por **objeto** a declaração de inconstitucionalidade dos seguintes dispositivos cujas redações foram alteradas pela impugnada Emenda Constitucional nº 19/1998: art. 37, *capute* incisos X e XIII; art. 39, *capute* §§ 1º e 7º; art. 41, § 2º; art. 135; art. 169, § 7º; art. 206, inciso V, todos da Constituição Federal de 1988. O art. 26 da Emenda Constitucional nº 19/1998 também constitui o conjunto das normas impugnadas na presente ADI.

Como **parâmetro de controle**, os requerentes alegam violação ao **art. 60, §§ 2º e 4º, da Constituição Federal**.

O Ministro Néri da Silveira, então relator desta ADI, em sessão plenária do dia 08.11.2001, apresentou voto pela concessão parcial da medida cautelar requerida, “*relativamente ao art. 39, caput, da Constituição, na redação da Emenda Constitucional nº 19/1998, para suspender sua vigência até o julgamento final da ação, ficando, em consequência, mantida a vigência do caput do art. 39 da Constituição, na sua redação original de 1988*”.

O Ministro Nelson Jobim inaugurou a divergência quando, em 23.03.2006, votou pelo indeferimento do pedido de cautelar, no que foi acompanhado pelos Ministros Ricardo Lewandowski e Joaquim Barbosa.

Tal julgamento somente foi finalizado em 02.08.2007, com a maioria do Plenário formando entendimento pela concessão parcial da medida cautelar e suspensão da vigência do art. 39, *caput*, da Constituição Federal, cuja redação foi alterada pela EC nº 19/1998. Na oportunidade, foram atribuídos efeitos prospectivos ao julgado. Lavrou o acórdão a Ministra Ellen Gracie.

**ADI 2135 / DF**

O Advogado-Geral da União apresentou manifestação pela improcedência do pedido.

O Procurador-Geral da República manifestou-se pela procedência parcial do pedido da ADI. Transcrevo a ementa da manifestação:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL 19, DE 4 DE JUNHO DE 1998. ALTERAÇÃO DO ARTIGO 39 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, QUE DISPÕE SOBRE O REGIME JURÍDICO ÚNICO, PARA POSSIBILITAR O CONTRATO DE EMPREGO PÚBLICO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 60, § 2º, DA CRF, ANTE A AUSÊNCIA DE QUÓRUM NA CÂMARA DOS DEPUTADOS QUANDO DA APRECIÇÃO, 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. PARECER PELA PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO EM RELAÇÃO AO CAPUT DO ART. 39 DA CONSTITUIÇÃO.”

Foi iniciado o julgamento do mérito desta ação direta com o voto da **atual relatora, Ministra Cármen Lúcia**, que entende pela **parcial procedência do pedido** da presente ação direta para declarar a **inconstitucionalidade formal do caput do art. 39 da Constituição Federal**, cuja redação foi alterada pela Emenda Constitucional nº 19/1998, bem como pelo prejuízo da ação quanto ao art. 26 da citada EC nº 19/1998.

**ADI 2135 / DF**

Em antecipação de voto, o **Ministro Gilmar Mendes** apresentou **divergência** em relação à conclusão adotada pela relatora acerca do *caput* do art. 39 da Constituição Federal, **julgando improcedente** o pedido formulado na ação.

O julgamento foi suspenso em razão de pedido de vista dos autos apresentado pelo Ministro Nunes Marques.

Eis o breve relatório. **Passo a votar.**

Por se tratar do ponto central da alegação de inconstitucionalidade formal desenvolvida pelos requerentes, inicio meu voto com um breve relatório da tramitação da **Proposta de Emenda Constitucional nº 173/1995**, que culminou na promulgação da **Emenda Constitucional nº 19/1998**, ora questionada.

Em 01/04/1997, o Bloco de Oposição formulou o **DVS (Destaque para Votação em Separado) nº 9**, que englobou os seguintes dispositivos constitucionais alcançados pela PEC em votação: a) o inciso IX do art. 37, constante do art. 3º do Substitutivo; b) o art. 16 do Substitutivo; c) o *caput* do art. 39, constante do art. 5º do Substitutivo. **Transcrevo os dispositivos objeto do DVS:**

“Art. 3º O *caput*, os incisos I, II, V, VII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XIX e XXI, e o § 3º do art. 37 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação, acrescidos ao artigo os seguintes §§ 7º a 9º:

‘Art. 37 (...) IX - lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disporá sobre o contrato de emprego público na administração direta, autárquica e fundacional, observado, em qualquer caso, o disposto nos incisos I, II, III, IV, VIII, X, XI, XII, XIII, XIV e XV, e no art. 39, ‘*caput*’ e §§ 1º e 5º.’

**ADI 2135 / DF**

Art. 16. O art. 114 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte § 3º:

Art. 114. (...) § 3º. Não se inserem na competência da Justiça do Trabalho os litígios decorrentes do contrato de emprego público previsto no art. 37, IX.'

Art. 5º O artigo 39 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

'Art. 39. Lei de iniciativa de cada Poder da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios instituirá política remuneratória e planos de carreira obedecendo aos princípios do mérito e da capacitação continuada e à natureza, complexidade e atribuições dos respectivos cargos, vedados:

I - o enquadramento de cargos e empregos públicos sem observância do plano de carreira;

II - a instituição de gratificações, adicionais, abonos, prêmios e outras vantagens remuneratórias, ressalvados:

a) o adicional por tempo de serviço em valor não superior a um por cento por ano de efetivo exercício;

b) o adicional ou prêmio de produtividade, de natureza eventual, na forma da lei;

c) o adicional por atividades penosas, insalubres ou perigosas, como definido em lei específica; d) a gratificação pelo exercício de função de confiança ou de cargo em comissão.

III - qualquer incorporação aos vencimentos dos servidores públicos, ativos e inativos, bem como às pensões, seja a que título for, ressalvado o adicional por tempo de serviço e observado o art. 37, XI e XII."

Segundo a redação então vigente do art. 161, VI, do RICD (Regimento Interno da Câmara dos Deputados), *"concedido o destaque para votação em separado, submeter-se-á a votos, primeiramente, a matéria principal e, em seguida, a destacada, que somente integrará o texto se for aprovada"*. Ao dispor sobre a ordem de votação, o art. 191, XIV, do RICD, reza que *"o dispositivo destacado de projeto para votação em separado precederá, na votação, às emendas, independendo de parecer e somente integrará o texto se aprovado"*.

**ADI 2135 / DF**

Em outros termos: a matéria destacada para votação em separado somente integra o texto se, em deliberação posterior à matéria principal, for aprovada.

No caso do **DVS nº 9**, a matéria destacada não alcançou o quórum qualificado exigido pelo art. 60, § 2º, da Constituição Federal, obtendo **298 (duzentos e noventa e oito) votos “sim”**.

Em prosseguimento, o texto aprovado foi enviado à Comissão Especial para a elaboração da redação final *“na conformidade do vencido”*, nos termos do que determina o art. 195 do RICD, e encaminhamento para segundo turno de votação.

Nessa fase do processo legislativo, houve uma **alteração na proposta em votação para fins de adequação redacional**. Na oportunidade, o Relator da proposta deslocou o § 2º do art. 39, cuja votação alcançou o quórum exigido constitucionalmente, para figurar como *caput* do citado dispositivo e substituir a versão original do texto constitucional.

A título ilustrativo, transcrevo o texto original, a redação rejeitada e a versão final do *caput* do art. 39 da Constituição Federal que restou promulgada na Emenda Constitucional nº 19/1998:

Texto original	Redação rejeitada	Texto enviado à votação em segundo turno (decorrente do deslocamento § 2º para o <i>caput</i> do art. 39)
Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito	Art. 39. Lei de iniciativa de cada Poder da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios	Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão

ADI 2135 / DF

de sua competência, instituirá política conselho de política de regime jurídico único e remuneratória e planos de administração e planos de carreira para carreira obedecendo aos remuneração de os servidores da princípios do mérito e do pessoal, integrado por administração pública capacitação continuada e servidores designados direta, das autarquias e à natureza, complexidade pelos respectivos das fundações públicas. e atribuições dos Poderes.	respectivos cargos, vedados: I - o enquadramento de cargos e empregos públicos sem observância do plano de carreira; II - a instituição de gratificações, adicionais, abonos, prêmios e outras vantagens remuneratórias, ressalvados: a) o adicional por tempo de serviço em valor não superior a um por cento por ano de efetivo exercício; b) o adicional ou prêmio de produtividade, de natureza eventual, na forma da lei; c) o adicional por atividades penosas, insalubres ou perigosas, como definido em lei específica; d) a
--	---

ADI 2135 / DF

	gratificação pelo exercício de função de confiança ou de cargo em comissão. III - qualquer incorporação aos vencimentos dos servidores públicos, ativos e inativos, bem como às pensões, seja a que título for, ressalvado o adicional por tempo de serviço e observado o art. 37, XI e XII.	
--	---	--

Como se extrai da tabela acima, em decorrência da não aprovação da proposta de emenda para o *caput* do art. 39 da Constituição Federal por ocasião da votação do DVS nº 9, **o Relator da PEC substituiu, na redação final desse dispositivo, o texto original pelo conteúdo da proposta para o § 2º do mesmo artigo.**

Após essa alteração redacional promovida pelo relator e aprovada na Comissão Especial, o texto **foi submetido a segundo turno de votação, tendo sido aprovado nas duas Casas legislativas e promulgado na forma que consta na norma impugnada** nesta ADI.

Feitas essas considerações acerca do contexto histórico e do procedimento pelo qual se deu a tramitação da PEC nº 173/95, **passo à apreciação da compatibilidade formal** do texto da norma impugnada com a Constituição Federal.

Em apertada síntese, a análise da constitucionalidade formal do art. 39, *caput*, da Constituição Federal, com redação dada pela EC nº 19/98, se dá por meio do **exame da possibilidade de substituição do texto original pelo § 2º do art. 39 em razão da rejeição da proposta de alteração votada**

**ADI 2135 / DF**

**no DVS nº 9.**

Da petição inicial desta ADI, colho o argumento de que o Relator “[F]ez alterações de mérito em dispositivos que foram objeto de emendas ou destaques votados pelo Plenário, ultrapassando o conteúdo dos mesmos”.

Analisando a questão, assim se pronunciou o Ministro Nelson Jobim, que inaugurou a divergência no julgamento da Medida Cautelar requerida nesta ação direta, na ocasião em que votou pelo seu indeferimento:

“Por consequência, o caput do art. 39, o inciso IX do art. 37 e art. 16, textos propostos no SUBSTITUTIVO, não foram aprovados e passaram a não fazer parte da proposta a ser deliberada em 2º TURNO.

**Diante desse quadro, o Deputado MOREIRA FRANCO, relator da Comissão Especial procedeu a ajustes redacionais para recolocar o projeto em linha de inteligibilidade e compreensão.**

Uma das alterações foi o **deslocamento do texto do § 2º do art. 39 – que não foi objeto de destaque pelo BLOCO DE OPOSIÇÃO – para o caput do artigo.**

**Não houve inclusão de texto novo que não tenha sido votado nem a substituição de palavras ou expressões.**

Houve transposição de texto.” (grifou-se)

Precisamente acerca dos ajustes redacionais promovidos e os debates desenvolvidos no âmbito da Comissão Especial de redação, assim se manifestou o Ministro Nelson Jobim em seu voto:

“Esse ‘*mérito redacional*’ deve ser resolvido dentro do próprio jogo político do processo legislativo como bem lembrou A PRESIDÊNCIA DA CD.

**Por isso, a fase de redação na COMISSÃO ESPECIAL passa também por ampla discussão, votação, apresentação de**

ADI 2135 / DF

**emendas e questões de ordem, perfazendo verdadeira etapa do turno de votação.**

Aliás, é o que está no § 1º do art. 195 do RICD:

“Art. 195.

(...)

§ 1º A redação final é parte integrante do turno em que se concluir a apreciação da matéria.”

Assim, **o próprio procedimento legislativo confirmou as alterações redacionais** propostas pelo DEPUTADO MOREIRA FRANCO, relator, por meio da votação da redação final.

Em outras palavras, **a dúvida levantada pela OPOSIÇÃO foi extirpada dentro do critério majoritário, único legítimo no sistema democrático**, e não o instrumento que agora se atenta, ou seja, a decisão judicial interventiva do processo legislativo e o confronto desnecessário dos Poderes.

(...)

Em 1º TURNO, a manutenção do *regime jurídico único* somente seria alcançada se o DVS 09 tivesse sido destacado o art. 39 do SUBSTITUTIVO na sua integridade e os demais dispositivos que importassem no tema (regime dúplice)

Por isso, a COMISSÃO ESPECIAL deslocou, na REDAÇÃO PARA SEGUNDO TURNO, o texto do então § 2º, não destacado, do SUBSTITUTIVO, para compor o *caput* do art. 39.

**Tal operação foi referendada em duas oportunidades.**

Na aprovação, em globo, da REDAÇÃO PARA SEGUNDO TURNO (267, sim; 143, não), no encerramento do 1º TURNO.

E na aprovação da matéria destacada pelo DVS 08 (a integralidade do art. 39: 343, sim; 127, não), em SEGUNDO TURNO.” (grifou-se)

O Ministro Gilmar Mendes inaugurou a divergência no julgamento do mérito da presente ADI. Transcrevo trechos relevantes dos fundamentos adotados em seu voto:

**ADI 2135 / DF**

**“O artigo 5º do Substitutivo do Relator propusera um artigo 39 com extensão bem maior, com 10 (dez) parágrafos. Entretanto, o Partido Político ora Requerente decidiu destacar apenas o caput.**

Que se deixe muito claro: foi tão somente a parte do art. 5º do Substitutivo do Relator acima transcrita, no caput do art. 39, que figurou como objeto do item “c” do DVS n. 9. **E foi também esse conjunto textual que, doravante, não mais poderia constar no texto a ser submetido à deliberação em Segundo Turno, porquanto a parte destacada, não angariando os 308 votos necessários, foi considerada rejeitada no Primeiro Turno de Votação.**

**Quando da Redação do Vencido, cuja elaboração é de competência da Comissão Especial, este colegiado cingiu-se ao traslado do texto remanescente do § 2º do art. 39 para o caput deste mesmo artigo, aquiescendo com a proposta do Relator Deputado Moreira Franco, que com razões ponderáveis quis evitar inconveniência que seria a aprovação de um artigo 39 com vários parágrafos mas sem caput.**

Importa sublinhar: o texto do §2º do art. 39 fora aprovado, sim, pelo Plenário da Câmara dos Deputados, com os 308 votos. Ele constava no Substitutivo do Relator, que como tal é votado antes dos Destaques.

(...)

Nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados é competência privativa da Comissão Especial a Redação do Vencido de Propostas de Emenda à Constituição (art. 197, RICD). E após elaborada a redação pela Comissão (aprovação final em 06.11.1997), ela foi discutida e votada pelo Plenário da Câmara dos Deputados. **Enfatizo: quem decide se a Redação do Vencido é adequada, ou não, é o Plenário da Câmara dos Deputados. E no caso da PEC 173/1995, a Redação do Vencido foi aprovada pela maioria do Plenário: 267 votos favoráveis e 143 contrários (Sessão Deliberativa de 12.11.1997).**

Dessa forma, e considerando que a redação integra o

**ADI 2135 / DF**

turno de votação, parece-me inverossímil cogitar que o caput do art. 39 da Constituição não fora objeto de votação em dois turnos. Foi, sim. **O texto fora aprovado em primeiro turno, embora localizado no § 2º do art. 39 do Substitutivo do Relator e, após a Redação do Vencido, deslocado para o caput.** Em segundo turno, a mesma redação obteve maioria de 3/5 da Câmara dos Deputados.

(...)

Assim, e com todas as vênias aos que pensam em sentido diverso, **não há parâmetro algum na Constituição Federal que possa servir de fundamento para a declaração da inconstitucionalidade do caput do art. 39, na redação estabelecida pela EC 19/1998 – sendo certo, a esta altura, que o texto foi votado, sim, em dois turnos de votação na Câmara dos Deputados.**” (grifou-se)

Entendo acertada a conclusão adotada no voto divergente, pelo que acompanho o entendimento firmado, agregando fundamentos complementares.

Neste passo, ressalto que o instituto do DVS (Destaque para Votação em Separado) decorre exclusivamente do texto do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e não está previsto na Constituição Federal, por conseguinte é inviável o controle de constitucionalidade que se pretende realizar nesta ação direta, para o qual é imprescindível que se realize uma interpretação dos efeitos da rejeição do citado Destaque nº 9.

Isso porque o parâmetro que deve ser utilizado para o controle de compatibilidade formal das normas impugnadas em ações diretas de inconstitucionalidade é o texto constitucional ou, de maneira mais ampliativa, o bloco de constitucionalidade.

**A tarefa de interpretar a consequência da aprovação ou da rejeição de um DVS encontra-se no espectro de funções típicas do próprio Poder**

**ADI 2135 / DF**

**Legislativo, tratando-se de matéria de evidente caráter interna corporis.**

E foi nesse âmbito que ocorreram os debates que levaram à formação de maioria acerca da redação final do *caput* do art. 39 da Constituição, impugnado nesta ação direta.

Quanto ao ponto, extraio trecho da manifestação do Presidente da Câmara dos Deputados que consta como anexo à petição inicial:

“Respondendo à questão de ordem do nobre Deputado Marcelo Deda, quero dizer que, se houver destaques ou emendas que se refiram aos dispositivos mencionados, a Mesa, um a um, os examinará para verificar sua prejudicialidade ou não.

**Devo ainda registrar que, nos termos do art. 197 do Regimento Interno, é privativo da Comissão Especial para estudar a matéria e redigir o vencido e elaborar a redação final, nos casos de proposta de emenda à Constituição Federal.**

Portanto, com relação à questão, se estaria ou não, por força do destaque, alterada a redação do *caput* do art. 39, teremos que aguardar a redação final a ser feita pela Comissão Especial. Portanto, esta decisão final viria depois da redação do vencido, se houver reclamação.” (transcrição do registro da deliberação datada de 13/05/1997, fl. 233 dos autos físicos) (grifou-se)

No presente caso, conforme consta dos registros do Item 1 da Ordem do Dia da Sessão Deliberativa de 12/11/1997 (fl. 487 dos autos físicos), **a Redação do Vencido em primeiro turno, na forma proposta pela Comissão Especial, foi aprovada pela maioria do Plenário da Câmara dos Deputados, com 267 votos “sim” e 143 votos “não”.**

Assim, a Comissão Especial, o Plenário da Câmara dos Deputados e o Plenário do Senado Federal assentaram um entendimento, que é aquele que consta do texto promulgado na Emenda Constitucional nº 19/1998.

**ADI 2135 / DF**

Isto é, interpretando o Regimento da Câmara, esta formulou a redação final com preceitos que foram efetivamente aprovados em 2 (dois) turnos pelas Casas do Congresso Nacional. Tal entendimento formado pela Casa Legislativa a partir da interpretação do próprio Regimento Interno deve prevalecer, em respeito ao princípio da Separação de Poderes disposto no art. 2º da Constituição Federal de 1988.

Portanto, **não cabe a esta Suprema Corte interpretar as consequências advindas da aprovação ou rejeição de um Destaque, instituto exclusivamente regimental**, de maneira que o exame do vício formal objetivo somente poderá ser realizado quando o controle da observância do processo legislativo se der com parâmetro na Constituição Federal de 1988.

Em outras palavras, ressalvados os casos de violação clara e direta do devido processo legislativo constante da Constituição Federal, não cabe ao Poder Judiciário decidir sobre alegada incompatibilidade com o procedimento previsto exclusivamente no Regimento Interno da Casa Legislativa, matéria inequivocamente *interna corporis*.

Destaco que este Supremo Tribunal Federal possui jurisprudência pacífica nesse sentido, conforme ementas de precedentes exemplificativos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL. PROCESSO LEGISLATIVO. REQUERIMENTO DE URGÊNCIA. CONSTITUCIONALIDADE. NECESSIDADE DE FUNDAMENTAÇÃO CONCRETA PARA O RECONHECIMENTO DA URGÊNCIA. MATÉRIA INTERNA CORPORIS. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE. 1. A previsão regimental de um regime de urgência que reduza as formalidades processuais em casos específicos, reconhecidos

**ADI 2135 / DF**

pela maioria legislativa, não ofende o devido processo legislativo. 2. A adoção do rito de urgência em proposições legislativas é matéria genuinamente interna corporis, não cabendo ao STF adentrar tal seara. Precedente. **3. Quando não caracterizado o desrespeito às normas constitucionais pertinentes ao processo legislativo, é defeso ao Poder Judiciário exercer o controle jurisdicional em relação à interpretação do sentido e do alcance de normas meramente regimentais das Casas Legislativas. Precedente.** 4. Ação direta julgada improcedente. (STF - ADI: 6968 DF 0059701-65.2021.1.00.0000, Relator: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 22/04/2022, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 19/05/2022)

EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Artigo 93, XI, CF. Ausência de afronta. Lei Estadual nº 18.370/14. Processo legal legislativo. Afronta reflexa. Fatos e provas. Súmulas 280, 279 e 636 do STF. **1. O acolhimento da pretensão de inconstitucionalidade formal da Lei nº 18.370/14 do Estado do Paraná, por atropelo do processo legal legislativo, importaria no reexame da causa à luz das normas do Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado do Paraná e dos fatos e das provas constantes dos autos. A ofensa ao texto constitucional seria, caso ocorresse, apenas indireta ou reflexa, o que é insuficiente para amparar o recurso extraordinário. Incidência das Súmulas nºs 279, 280 e 636 da Corte.** **2. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de não caber ao Poder Judiciário, a pretexto de realizar o controle de atos legislativos, imiscuir-se em matérias *interna corporis*, sob pena de violação do princípio da separação dos Poderes. Precedentes.** 3. Agravo regimental ao qual se nega provimento, com imposição de multa de 2% (dois por cento) do valor atualizado da causa, consoante o art. 1.021, § 4º, do Novo CPC, caso seja unânime a votação. Não se aplica ao caso dos autos a majoração dos honorários prevista no art. 85, § 11, do novo Código de Processo Civil, uma vez que os

ADI 2135 / DF

recorrentes não foram condenados no pagamento de honorários sucumbenciais pela instância de origem. (ARE 1028435 AgR, Relator (a): Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 30/06/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-178 DIVULG 14-08-2017 PUBLIC 15-08-2017) (STF - AgR ARE: 1028435 PR - PARANÁ 0030993-22.2015.8.16.0182, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 30/06/2017, Segunda Turma, Data de Publicação: DJe-178 15-08-2017)

CONSTITUCIONAL. AGRAVO INTERNO NO MANDADO DE SEGURANÇA. ALEGAÇÃO DE ILEGALIDADE ATRIBUÍDA AO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. INOCORRÊNCIA. INTERPRETAÇÃO DE NORMAS DO REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. IMPOSSIBILIDADE. ASSUNTO INTERNA CORPORIS. SEPARAÇÃO DOS PODERES. INEXISTÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. RECURSO DE AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. **Não é possível o controle jurisdicional em relação à interpretação de normas regimentais das Casas Legislativas, sendo vedado ao Poder Judiciário, substituindo-se ao próprio Legislativo, dizer qual o verdadeiro significado da previsão regimental, por tratar-se de assunto *interna corporis*, sob pena de ostensivo desrespeito à Separação de Poderes, por intromissão política do Judiciário no Legislativo.** 2. **É pacífica a orientação jurisprudencial desta SUPREMA CORTE no sentido de que, a proteção ao princípio fundamental inserido no art. 2º da CF/1988, segundo o qual, são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, afasta a possibilidade de ingerência do Poder Judiciário nas questões de conflitos de interpretação, aplicação e alcance de normas meramente regimentais.** 3. Recurso de agravo a que se nega provimento. (STF - AgR MS: 36662 DF - DISTRITO FEDERAL 0028529-76.2019.1.00.0000, Relator: Min. ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 25/10/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-243 07-11-2019)

**ADI 2135 / DF**

Solidificando seu entendimento, esta Suprema Corte fixou a seguinte tese no **Tema nº 1.120 da Repercussão Geral**:

**Tema nº 1.120-RG: Em respeito ao princípio da separação dos poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal, quando não caracterizado o desrespeito às normas constitucionais, é defeso ao Poder Judiciário exercer o controle jurisdicional em relação à interpretação do sentido e do alcance de normas meramente regimentais das Casas Legislativas, por se tratar de matéria interna corporis. (Leading case: RE nº 1.297.884/DF) (grifou-se)**

É importante contextualizar o caso concreto sobre o qual se formou o precedente vinculante acima transcrito. No Recurso Extraordinário nº 1.297.884/DF foi impugnado acórdão do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios que, incidentalmente, declarou a inconstitucionalidade formal do art. 4º da Lei nº 13.654/2018, que revogou o inciso I, do § 2º, do art. 157 do Código Penal, dispositivo este que previa ser causa de aumento de pena, na fração de um terço até a metade, o emprego de arma no exercício de violência ou ameaça no crime de roubo. Em consequência, no acórdão recorrido foi majorada a pena de um homem condenado pelo crime de roubo com uso de faca.

Para tanto, o TJDF, no acórdão impugnado, entendeu que foi suprimida uma das etapas do processo legislativo, no âmbito da Comissão de Constituição de Justiça, quando não teria sido oportunizada aos parlamentares a interposição de recurso para apreciação do Plenário, o que teria violado o art. 91 do Regimento Interno do Senado.

Dando provimento ao Recurso Extraordinário nº 1.297.884/DF, este Supremo Tribunal Federal cassou o acórdão recorrido *“na parte em que nele se reconheceu como inconstitucional o art. 4o da Lei no 13.654/2018, a fim de que o Tribunal de origem recalcule a dosimetria da pena imposta ao réu”*, bem

**ADI 2135 / DF**

como fixou a tese de Repercussão Geral acima transcrita.

Transcrevo trecho da fundamentação do voto do Ministro Luís Edson Fachin, condutor da maioria formada no Plenário do STF:

“Não há dúvidas, portanto, de que a matéria vertida nos autos é constitucional e se apresenta à Corte de forma contrária a sua jurisprudência consagrada.

Isso porque no aresto recorrido, ao se declarar a inconstitucionalidade incidental do art. 4º da Lei 13.654/18, que revogou o inciso I do § 2º do art. 157 do Código Penal, **o julgamento se restringiu à interpretação do art. 91 do Regimento Interno do Senado Federal, não tendo sido caracterizado, contudo, desrespeito às normas pertinentes ao processo legislativo previstas nos arts. 59 a 69 da Constituição Federal.**

Logo, por se considerar que o caso em apreço trata de suposta ofensa à interpretação e ao alcance das normas regimentais das Casas Legislativas,

**‘constata-se a impossibilidade de exame e alteração, pelo Judiciário, da interpretação conferida internamente pelo Poder Legislativo às respectivas previsões, visto que se trata de ato interna corporis, não sujeito ao controle judicial, conforme a jurisprudência desta Corte, sob pena de ofensa à Separação dos Poderes’** (v.g. RE no 1.279.750/DF, Rel. Min. Edson Fachin, DJe de 16/12/20).”  
(grifou-se)

Portanto, visando à manutenção da estabilidade, integridade e coerência da jurisprudência da Suprema Corte e acompanhando a divergência inaugurada pelo Ministro Gilmar Mendes, **entendo que o pedido desta ADI deve ser julgado improcedente** quanto à impugnação do art. 39, *caput*, da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/1998.

Realço que tal conclusão tem o mérito de manter a harmonia com

**ADI 2135 / DF**

demais dispositivos constitucionais que reiteradamente referem-se a cargos e empregos públicos, conduzindo mais para um sistema com vínculos de diversas naturezas do que a pretensão de uniformidade imposta em um serviço público vasto e complexo.

**Passo ao exame dos demais dispositivos impugnados nesta ADI.** Ao sustentar a inconstitucionalidade formal das emendas de redação realizadas nos art. 37, *caput*; art. 39, §§ 1º e 7º; art. 41, § 2º; art. 169, § 7º; art. 206, inciso V, todos da Constituição Federal de 1988, os requerentes se manifestaram no sentido de que as adequações redacionais promovidas nos dispositivos realizaram alterações de mérito das proposições.

Os partidos políticos autores sustentam que *“tanto foi diferente o texto aprovado em segundo turno pela Câmara dos Deputados, em aspectos essenciais, como também sofreu, este mesmo texto já adulterado, modificações de mérito no Senado Federal sem que tenha sido novamente submetido à deliberação pela Câmara dos Deputados”* (fl. 4 dos autos físicos)

Contudo, **não vislumbro que as adequações redacionais promovidas nos dispositivos impugnados alteraram o sentido jurídico das proposições** a ponto de serem consideradas alterações de mérito, mas meras emendas de redação.

A fim de melhor elucidar a ausência de alteração meritória dos demais dispositivos cuja constitucionalidade é questionada nesta ADI, traço um comparativo, em tabela, dos textos iniciais e daqueles que foram encaminhados para segundo turno e promulgados como redação final da EC nº 19/1998, com destaques para os trechos modificados:

Texto inicial	Redação encaminhada para votação em segundo turno
Art. 37 – A Administração pública direta e indireta, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do	Art. 37 – A Administração pública direta e indireta, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do

ADI 2135 / DF

Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, <b>qualidade do serviço prestado</b> e, também, ao seguinte:	Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, <b>eficiência</b> e, também, ao seguinte:
Art. 39, § 1º – A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes da <b>política remuneratória</b> observará:	Art. 39, § 1º – A fixação dos padrões de vencimentos e dos demais componentes do <b>sistema remuneratório</b> observará:
Art. 39, § 9º – Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinará a aplicação <b>dos</b> recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob forma de adicional ou prêmio de produtividade	Art. 39, § 9º – Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinará a aplicação <b>de</b> recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob forma de adicional ou prêmio de produtividade
Art. 41. (...) § 2º Invalidada por sentença judicial a demissão do servidor estável, será ele reintegrado, e o eventual ocupante da vaga reconduzido ao cargo de origem, sem direito a indenização, aproveitado em outro cargo ou posto em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço.	Art. 41. (...) § 2º Invalidada por sentença judicial a demissão do servidor estável, será ele reintegrado, e o eventual ocupante da vaga, <b>se estável</b> , reconduzido ao cargo de origem, sem direito a indenização, aproveitado em outro cargo ou posto em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço.

ADI 2135 / DF

Art. 169, § 7º – Lei federal disporá sobre os critérios a serem obedecidos na efetivação da demissão de servidor prevista no § 4º	Art. 169, § 7º – Lei federal disporá sobre as normas gerais a serem obedecidas na efetivação do disposto no § 4º
Art. 206, inc. V – valorização dos profissionais do ensino, garantido, na forma da lei, plano de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos	Art. 206, inc. V – valorização dos profissionais do ensino, garantido, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos

Esta Suprema Corte tem jurisprudência pacífica acerca da **desnecessidade de retorno, para a Casa legislativa iniciadora, de propostas que tenham sofrido emendas meramente redacionais** sem modificação do sentido jurídico da proposição. Nesse sentido:

CONSTITUCIONAL. MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 04 DE MAIO DE 2000 ( LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL). MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.980-22/2000. Lei Complementar nº 101/2000. Não-conhecimento. (...) III - **O parágrafo único do art. 65 da Constituição Federal só determina o retorno do projeto de lei à Casa iniciadora se a emenda parlamentar introduzida acarretar modificação no sentido da proposição jurídica.** (...) (STF - ADI: 2238 DF, Relator: ILMAR GALVÃO, Data de Julgamento: 09/08/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 12/09/2008) (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONTRIBUIÇÃO PROVISÓRIA SOBRE MOVIMENTAÇÃO OU TRANSMISSÃO DE VALORES E DE CRÉDITOS E DIREITOS DE NATUREZA FINANCEIRA-CPMF (ARTS. 84 E

**ADI 2135 / DF**

85, ACRESCENTADOS AO ADCT PELO ART. 3º DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 37, DE 12 DE JUNHO DE 2002). (...) 2 - Proposta de emenda que, votada e aprovada na Câmara dos Deputados, sofreu alteração no Senado Federal, tendo sido promulgada sem que tivesse retornado à Casa iniciadora para nova votação quanto à parte objeto de modificação. **Inexistência de ofensa ao art. 60, § 2º da Constituição Federal no tocante à supressão, no Senado Federal, da expressão "observado o disposto no § 6º do art. 195 da Constituição Federal", que constava do texto aprovado pela Câmara dos Deputados em 2 (dois) turnos de votação, tendo em vista que essa alteração não importou em mudança substancial do sentido do texto (Precedente: ADC nº 3, rel. Min. Nelson Jobim).** (...) 4 - Ação direta julgada improcedente. (STF - ADI: 2666 DF 0002172-12.2002.0.01.0000, Relator: ELLEN GRACIE, Data de Julgamento: 03/10/2002, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 06/12/2002)

Da análise das normas em exame, verifico que as alterações promovidas se tratam, de fato, de adequações redacionais sem que tenha havido modificação no sentido da proposição jurídica quando do encaminhamento para segundo turno de votação ou para a Casa legislativa revisora.

Dessa forma, concluo que foram respeitados os limites da adaptação redacional do texto alterado, pelo que **acompanho a Ministra relatora no ponto e julgo improcedente o pedido quanto à declaração de inconstitucionalidade formal do art. 37, caput e incisos X e XIII; do art. 39, §§ 1º e 7º; do art. 135; do art. 169, § 7º; do art. 206, inciso V, todos da Constituição Federal de 1988.**

**No que concernem às alegações de incompatibilidade material do art. 37, incs. X e XIII, do art. 39, § 1º e seus incisos e do art. 135, alterados pela EC nº 19/1998, entendo que também não assiste razão aos requerentes.**

**ADI 2135 / DF**

Sustentam os autores:

“Além das inconstitucionalidades formais retro questionadas, a Emenda Constitucional incorre em inconstitucionalidades materiais, por ofensa à vedação contida no art. 60, § 4º, inciso IV da CF, que nega validade às emendas constitucionais tendentes a abolir direitos e garantias individuais

(...)

Na Emenda Constitucional nº 19/98, estão presentes alterações ao texto constitucional que, exatamente por buscarem mitigar a garantia constitucional de isonomia, estendida aos servidores públicos mediante diversos dispositivos da Carta de 1988, mostram-se inválidos e ilegítimos, ainda que aprovadas tais alterações pelo quorum qualificado de 3/5 dos membros de cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos de votação”. (fl. 35 dos autos físicos)

Como se lê da petição inicial, a alegada incompatibilidade material tem como cerne supostas violações ao princípio da isonomia pelas normas impugnadas. Transcrevo o teor dos dispositivos sobre os quais os requerentes lançam a pecha de inconstitucionalidade material:

“Art. 37 (...)

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público;

**ADI 2135 / DF**

Art. 39. (...) § 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará:

I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;

II - os requisitos para a investidura;

III - as peculiaridades dos cargos.

Art. 135. Os servidores integrantes das carreiras disciplinadas nas Seções II e III deste Capítulo serão remunerados na forma do art. 39, § 4º.”

Quanto às razões da petição inicial, anoto que é jurisprudência pacífica deste STF que: 1) não há que se falar em direito adquirido a regime jurídico remuneratório de servidores públicos; e 2) não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia (Súmula Vinculante nº 37 do STF).

Agrego, ainda, os seguintes fundamentos:

**A)** As redações originais do inciso XIII do art. 37 e do art. 135 da Constituição Federal faziam remissão ao seu art. 39, § 1º, motivo pelo qual analisarei estes dispositivos impugnados em conjunto.

No ponto, registro que **a isonomia de vencimentos prevista na redação originária do § 1º do art. 39 da Constituição Federal constituía norma programática dirigida ao legislador** e, diversamente do que afirmado na petição inicial, não garantia uma isonomia traduzida na concessão de reajustes automáticos a determinada categoria de servidores públicos em decorrência do aumento remuneratório percebido por carreiras diversas.

**ADI 2135 / DF**

A vedação à vinculação ou equiparação de vencimentos já estava prevista no próprio teor da norma originária do inciso XIII do art. 37 da CF, cuja redação foi alterada pela EC nº 19/1998, impugnada nesta ADI.

Com efeito, a jurisprudência desta Suprema Corte é pacífica no sentido oposto do que alegado pelos requerentes. Após reiteradas decisões que compõem a jurisprudência histórica do STF, foi editada a Súmula 339, cujo inteiro teor foi repetido na Súmula Vinculante nº 37, que reza que *“não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob fundamento de isonomia”*.

Portanto, não vislumbro qualquer ofensa ao texto constitucional pela supressão da previsão da isonomia na redação do § 1º do art. 39 dada pela EC nº 19/1998.

**B)** Não verifico qualquer inconstitucionalidade na alteração promovida no art. 37, X, da Constituição Federal. A alteração do regramento aplicável à revisão geral anual para excluir a previsão textual de tratamento isonômico entre servidores civis e militares vai ao encontro das demais previsões oriundas do próprio Constituinte Originário, que estipulou diferenciação de tratamento a essas categorias em razão da natureza das atividades.

A estipulação de regimes jurídicos diversos entre civis e militares guarda compatibilidade material com a interpretação sistemática do texto constitucional.

Por fim, acompanho a Ministra relatora e, confirmando a posição já adotada pelo Plenário deste STF quando do julgamento da medida cautelar parcialmente concedida nesta ADI, entendo pela perda do objeto desta ação direta quanto à impugnação do art. 26 da Emenda Constitucional nº 19/1998, dado que se trata de norma de prazo de vigência já expirado, sem que remanesçam relações jurídicas a cuidar.

**ADI 2135 / DF**

Ante o exposto, acompanhando a divergência parcial inaugurada pelo Ministro Gilmar Mendes, voto pela **improcedência dos pedidos da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.**

Ressalvo que a possibilidade de mudança de regime jurídico não alcança os atuais servidores públicos, inclusive para evitar indesejados impactos nos regimes previdenciários — com compensações difíceis e tumultos administrativos.

É como voto.

**06/11/2024**

**PLENÁRIO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.135 DISTRITO FEDERAL**

**ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

**O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN** - Senhor Presidente, renovo meus cumprimentos a todos.

Examinei a matéria detidamente e não identifiquei violação do devido processo legislativo.

Entendo que houve a votação nas duas Casas Legislativas e que tudo ocorreu na forma do regimento interno dessas Casas, sem nenhuma ofensa à Constituição.

Pedindo vênias à eminente Ministra Cármen Lúcia, acompanho a divergência do Ministro Gilmar Mendes, com o voto reajustado a partir da sugestão do eminente Ministro Flávio Dino.

06/11/2024

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.135 DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATORA</b>	<b>: MIN. CÁRMEN LÚCIA</b>
<b>REDATOR DO ACÓRDÃO</b>	<b>: MIN. GILMAR MENDES</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: EUGENIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: ANGELO LONGO FERRARO</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA - PDT</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: HUGO LEAL MELO DA SILVA</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL - PC DO B</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PAULO MACHADO GUIMARÃES</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PEDRO MAURICIO PITA DA SILVA MACHADO</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: PARTIDO SOCIALISTA DO BRASIL - PSB</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: LUIZ ARNÓBIO BENEVIDES COVÊLLO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: CONGRESSO NACIONAL</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: SINDICATO DOS TRABALHADORES DE COMBATE AS ENDEMIAS E SAÚDE PREVENTIVA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - SINTSAÚDE-RJ</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: JOSELICE ALELUIA CERQUEIRA DE JESUS E OUTRO(A/S)</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: CONSELHO REGIONAL DE CORRETORES DE IMÓVEIS DO RIO DE JANEIRO - CRECI-RJ</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: LEONARDO MACHADO SOBRINHO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: FEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES DO JUDICIARIO FEDERAL E MINISTERIO PUBLICO DA UNIAO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO</b>

**VOTO**

O Senho Ministro **CRISTIANO ZANIN** (Vogal): Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores – PT, pelo Partido Democrático Trabalhista – PDT, pelo Partido Comunista do

**ADI 2135 / DF**

Brasil – PC do B e pelo Partido Socialista do Brasil – PSB, contra a Emenda Constitucional (EC) n. 19/1998 que modificou o regime e dispôs sobre princípios e normas da Administração Pública, seus servidores e agentes públicos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal.

Os requerentes alegam a inconstitucionalidade formal da emenda constitucional impugnada, por suposto descumprimento do requisito de aprovação por cada Casa do Congresso Nacional, em 2 turnos, previsto no art. 60, § 2º, da Constituição Federal, notadamente em relação à redação dada ao *caput* e §§ 1º e 7º do art. 39, ao *caput* do art. 37, ao § 2º do art. 41, ao § 7º do art. 169, ao inciso V do art. 206 e ao art. 26 da própria emenda.

Eis o teor dos dispositivos impugnados:

**Constituição da República**

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

§ 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará:

I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;

II - os requisitos para a investidura;

III - as peculiaridades dos cargos.

(...)

§ 7º Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos

**ADI 2135 / DF**

Municípios disciplinará a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade.

Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público. (...)

§ 2º Invalidada por sentença judicial a demissão do servidor estável, será ele reintegrado, e o eventual ocupante da vaga, se estável, reconduzido ao cargo de origem, sem direito a indenização, aproveitado em outro cargo ou posto em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço.

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar. (...)

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

(...)

§ 7º Lei federal disporá sobre as normas gerais a serem obedecidas na efetivação do disposto no § 4º.

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

(...)

V - valorização dos profissionais do ensino, garantidos, na

**ADI 2135 / DF**

forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;

**Emenda constitucional n. 19/1998**

Art. 26. No prazo de dois anos da promulgação desta Emenda, as entidades da administração indireta terão seus estatutos revistos quanto à respectiva natureza jurídica, tendo em conta a finalidade e as competências efetivamente executadas.

Ademais, sustentam a inconstitucionalidade material da EC n. 19/1998, por ofensa ao art. 60, § 4º, do Texto Constitucional, sob o argumento de que as alterações promovidas nos incisos X e XIII do art. 37, no § 1º do art. 39 e no art. 135 da Constituição tendem a abolir direitos e garantias individuais, especificamente o direito à isonomia de tratamento assegurado no art. 5º.

No tocante à **inconstitucionalidade formal**, alegam que o texto da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n. 173/95, que deu origem à EC n. 19/1998, foi submetido à deliberação em segundo turno, contendo dispositivos cuja redação não foi aprovada pelo Plenário em primeiro turno de votação e matéria nova, sem suporte em emendas aprovadas pelo Plenário, em primeiro turno.

Transcrevo, por oportuno, a sucessão de eventos narrada pelos requerentes:

Em 9 de julho de 1997, encerrou-se a votação em Plenário, em primeiro turno da Proposta de Emenda Constitucional nº 173/95. O processo de votação, no entanto, fora iniciado em 2 de abril de 1997, com a inclusão da matéria na ordem do dia, e somente se finalizou mediante a apreciação dos destaques e emendas aglutinativas oferecidas em Plenário ao Substitutivo aprovado, em primeiro turno de votação, no dia 9 de abril de

**ADI 2135 / DF**

1997, e cuja deliberação sobre emendas e destaques encerrou-se em 9 de junho de 1997. Ao cabo de quase noventa dias, deliberou o Plenário da Câmara dos Deputados sobre 60 emenda aglutinativas e 22 destaques, dentre os quais foram aprovadas 8 e rejeitadas 10 emendas aglutinativas, e suprimidas expressões e dispositivos do substitutivo em decorrência da votação de 8 destaques, bem com declarados prejudicados dispositivos diversos, decorrentes dos dispositivos destacados ou emendados.

No curso destas deliberações, em Sessão Ordinária de 23 de abril de 1997 a Câmara dos Deputados rejeitou, ao deliberar sobre o Destaque para Votação em Separado nº 9, as alterações propostas aos art. 37, IX, 114 e “caput” do art. 39 da Constituição Federal, constantes do Substitutivo, alterações estas que, destacadas, dependiam da aprovação, por 308 votos, para integrarem o texto da Proposta de Emenda Constitucional em fase de deliberação.

O Destaque para Votação em Separado nº 9, apresentado pelo Bloco de Oposição foi assim formulado:

“Senhor Presidente,

Com base no art. 161, I e § 2º do Regimento Interno, requeremos DESTAQUE PARA VOTAÇÃO EM SEPARADO:

- a) o inciso IX do art. 37, constante do art. 3º do substitutivo;
- b) art. 16 do Substitutivo;
- c) ‘caput’ do art. 39, constante do art. 5º do Substitutivo” (Texto do DVS nº 09, do Bloco de Oposição PT/PDT/PC do B).

(...)

Ao apresentar o DVS nº 9, os seus autores objetivavam submeter a uma votação específica a modificação ao regimento de trabalho dos servidores públicos. Por isso o DVS incidia sobre os dispositivos cuja matéria era o regime de trabalho dos servidores. (...)

Assim, foram destacadas as alterações ao art. 37, IX (que

**ADI 2135 / DF**

previa a criação do contrato de emprego público), ao “caput” do art. 39 (que suprimia regra do RJU, dispondo apenas sobre a política remuneratória e planos de carreira) e ao art. 114 (inclusão de um § 3º, pelo art. 16 do Substitutivo, para impedir o recurso à Justiça do Trabalho para os servidores submetidos a contrato de emprego) da Constituição Federal (doc. 2, p. 5-7).

Afirmam que o Destaque para Votação em Separado – DVS n. 9 não foi aprovado, conseguindo apenas 298 votos favoráveis, ao passo que seriam necessários 308 para a mudança no Texto Constitucional. Segundo aduzem, a consequência lógica desse cenário seria a supressão das propostas do conjunto de alterações à Constituição, que integravam o Substitutivo.

Alegam que, a partir da aludida deliberação, decorreram diversas prejudicialidades, com base no art. 164, II, do Regimento Interno, o qual estabelece que “o Presidente da Câmara dos Deputados ou de Comissão, de ofício ou mediante provocação de qualquer Deputado, declarará prejudicada matéria pendente de deliberação: em virtude de prejulgamento pelo Plenário ou Comissão, em outra deliberação”.

Relatam, então, que, após o encerramento das votações da matéria pelo Plenário, esta foi remetida à Comissão para a elaboração da redação do texto aprovado, acompanhando-se o Substitutivo aprovado de cópias das emendas aglutinativas aprovadas e sinopse dos destaques e expressões que deveriam ser suprimidos do texto inicialmente aprovado, conforme determinam os arts. 195 e 197 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, abaixo transcritos:

Art. 195. Ultimada a fase da votação, em turno único ou em segundo turno, conforme o caso, será a proposta de emenda à Constituição ou o projeto, com as respectivas emendas, se houver, enviado à Comissão competente para a redação final, na conformidade do vencido, com a apresentação, se necessário,

**ADI 2135 / DF**

de emendas de redação.

§ 1º A redação final é parte integrante do turno em que se concluir a apreciação da matéria.

§ 2º A redação final será dispensada, salvo se houver vício de linguagem, defeito ou erro manifesto a corrigir:

I - nas propostas de emenda à Constituição e nos projetos em segundo turno, se aprovados sem modificações, já tendo sido feita redação do vencido em primeiro turno;

II - nos substitutivos aprovados em segundo turno, sem emendas;

III - nos projetos do Senado aprovados sem emendas.

§ 3º A Comissão poderá, em seu parecer, propor seja considerada como final a redação do texto de proposta de emenda à Constituição, projeto ou substitutivo aprovado sem alterações, desde que em condições de ser adotado como definitivo.

§ 4º Nas propostas de emenda à constituição e nos projetos do Senado emendados pela Câmara, a redação final limitar-se-á às emendas, destacadamente, não as incorporando ao texto da proposição, salvo quando apenas corrijam defeitos evidentes de forma, sem atingir de qualquer maneira a substância do projeto.

Art. 197. É privativo da Comissão específica para estudar a matéria redigir o vencido e elaborar a redação final, nos casos de proposta de emenda à Constituição, de projeto de código ou sua reforma e, na hipótese do § 6º do art. 216, de projeto de Regimento Interno.

Narram que, na Comissão Especial da PEC, encarregada de elaborar a redação final da proposição, o Relator, Deputado Moreira Franco, ofereceu à deliberação do colegiado proposta de redação final, aprovada em votação na mesma sessão. Contudo, o Relator não se limitou a consolidar a decisão do Plenário, mas realizou alterações de redação em dispositivos que não foram emendados pelo Plenário e alterações de mérito em dispositivos que não foram objeto de emendas ou destaques.

Indicam que foi instaurada questão de ordem sobre a matéria,

**ADI 2135 / DF**

submetida ao Presidente da Câmara dos Deputados, o qual, todavia, não a acatou, sob o fundamento de que não se tratava de questão procedimental. Assim, em sessão de 12 de novembro de 1997, a redação, tal como aprovada pela Comissão Especial, foi submetida ao Plenário e posta a votos, contando com o quórum necessário para aprovação.

Em síntese, o argumento central veiculado nesta ação consiste em inconstitucionalidade formal, sobretudo do art. 39, *caput*, da Constituição Federal, sob a tese de que a redação do destaque não poderia ter sido introduzida na redação final da Proposta de Emenda Constitucional n. 173/95, por ter sido rejeitada pelo Plenário da Câmara dos Deputados.

Em 02/08/2007, o Supremo Tribunal Federal, por maioria, nos termos do voto do então Relator, Ministro Néri da Silveira, deferiu parcialmente a medida cautelar para suspender a eficácia do artigo 39, *caput*, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998, atribuindo-se efeitos *ex nunc* e mantida a legislação editada nos termos da emenda declarada suspensa.

Transcrevo a ementa do julgado:

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 OBTVEU A APROVAÇÃO DA MAIORIA DE TRÊS QUINTOS DOS MEMBROS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS QUANDO DA APRECIÇÃO, EM PRIMEIRO TURNO, DO DESTAQUE PARA VOTAÇÃO EM SEPARADO (DVS) Nº 9. SUBSTITUIÇÃO, NA ELABORAÇÃO DA PROPOSTA

**ADI 2135 / DF**

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. RELEVÂNCIA JURÍDICA DAS DEMAIS ALEGAÇÕES DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL REJEITADA POR UNANIMIDADE. 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. 4. Ação direta julgada prejudicada quanto ao art. 26 da EC 19/98, pelo exaurimento do prazo estipulado para sua vigência. 5. Vícios formais e materiais dos demais dispositivos

**ADI 2135 / DF**

constitucionais impugnados, todos oriundos da EC 19/98, aparentemente inexistentes ante a constatação de que as mudanças de redação promovidas no curso do processo legislativo não alteraram substancialmente o sentido das proposições ao final aprovadas e de que não há direito adquirido à manutenção de regime jurídico anterior. 6. Pedido de medida cautelar parcialmente deferido. (ADI 2135 MC/DF, Rel. Min. Néri da Silveira, Redator p/ Acórdão Min. Ellen Gracie (ART.38, IV, b, do RISTF), Tribunal Pleno, DJe 7/3/2008)

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela improcedência do pedido. Sustentou que a transposição do texto realizada pelo Relator, além de não ter trazido qualquer alteração substancial ao projeto, foi posteriormente enfrentada pela Câmara dos Deputados, por meio da Questão de Ordem n. 10.442, “dissolvendo-se dentro do ‘próprio jogo político do processo legislativo’” (doc. 52). Eis a ementa do opinativo:

Emenda Constitucional nº 19, de 1998. Ausência de inconstitucionalidade formal por ofensa ao art. 60, § 2º, da Constituição Federal. As modificações de redação na proposta de emenda constitucional, que deu origem ao referido ato normativo, não acarretaram alterações substanciais no texto emendado. Do mesmo modo, as alterações promovidas pelo Senado Federal não têm o condão de determinar o retorno do projeto emendado à Casa iniciadora, por não modificarem o comando jurídico dos dispositivos emendados. Precedentes. Inconstitucionalidade material por ofensa ao art. 60, § 4º, da Carta Política também não configurada. Emenda Constitucional que atende ao princípio da igualdade. Ausência de direito adquirido a regime jurídico, na linha da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Manifestações pela improcedência do pedido (doc. 52).

O Ministério Público Federal ofereceu parecer pela procedência parcial do pedido, precisamente em relação ao art. 39, *caput*, da

**ADI 2135 / DF**

Constituição, nos termos da seguinte ementa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL 19, DE 4 DE JUNHO DE 1998. ALTERAÇÃO DO ARTIGO 39 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, QUE DISPÕE SOBRE REGIME JURÍDICO ÚNICO, PARA POSSIBILITAR O CONTRATO DE EMPREGO PÚBLICO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 60, § 2º, DA CRF, ANTE A AUSÊNCIA DE QUÓRUM NA CÂMARA DOS DEPUTADOS QUANDO DA APRECIÇÃO, 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. PARECER PELA PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO EM RELAÇÃO AO CAPUT DO ART. 39 DA CONSTITUIÇÃO (doc. 54).

Iniciado o julgamento de mérito deste feito, em 3 de setembro de 2020, a eminente Relatora, Ministra Cármen Lúcia, votou no sentido de **julgar parcialmente procedente a presente ação direta para declarar a inconstitucionalidade formal apenas do caput do art. 39 da Constituição da República**, alterado pela Emenda Constitucional n. 19/1998, confirmando a cautelar deferida pelo Plenário, até mesmo quanto à definição dos efeitos. E **julgar prejudicada a ação quanto ao art. 26 da Emenda Constitucional n. 19/98**.

O julgamento foi suspenso e retomado, em sessão de 18/8/2021, com antecipação de voto do Ministro Gilmar Mendes, que julgou

**ADI 2135 / DF**

improcedente o pedido formulado, seguindo-se de pedido de vista dos autos pelo Ministro Nunes Marques.

Sua Excelência destaca, no voto, em especial o fundamento de que o Destaque para votação em separado - DVS n. 9, rejeitado pelo Plenário da Câmara, tinha por objeto tão somente o *caput* do art. 39, constante do art. 5º do substitutivo. Indica, ainda, que a redação translada do texto remanescente do § 2º do art. 39 para o *caput* deste mesmo artigo foi devidamente aprovada. Assim, aponta que houve apenas a transposição de texto já previamente aprovado pelo Plenário.

Apointa, nessa perspectiva, que competiria somente ao Plenário da Câmara dos Deputados decidir se a redação do vencido era adequada ou não. E, no caso vertente, a redação foi aprovada pela maioria do Plenário. Assim, afasta a possibilidade de controle jurisdicional sobre a autonomia organizacional e normativa dos parlamentos.

Peço vênia para divergir parcialmente da eminente Relatora, Ministra Cármen Lúcia e acompanhar a divergência inaugurada pelo Ministro Gilmar Mendes apenas em relação à afirmada inconstitucionalidade do *caput* do art. 39 da Constituição Federal, tendo em vista as substanciosas razões expostas no voto de Sua Excelência, às quais tomo a liberdade de acrescentar as seguintes considerações.

De início, acompanho a eminente Relatora na parte em que julga prejudicada a ação quanto ao art. 26 da Emenda Constitucional n. 19/98. O dispositivo, como relatado, previa que, no prazo de dois anos da promulgação da EC, as entidades da administração indireta teriam seus estatutos revistos quanto à respectiva natureza jurídica, tendo em conta a finalidade e as competências efetivamente executadas.

Com o decurso do aludido prazo e o conseqüente exaurimento da eficácia da norma impugnada, fica prejudicado o pedido de declaração de

**ADI 2135 / DF**

inconstitucionalidade, conforme sólida jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (ADPF 923 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 19/10/2022; ADI 1147, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 6/9/2019; e ADI 5120 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe 12/2/2016).

Com relação às alegadas inconstitucionalidades formais, referentes aos arts. 37, *caput*; 39, § 1º e incisos e § 7º; 169, § 7º e 206, V, também acompanho a eminente Relatora no sentido de que a tese das requerentes não procede.

Como bem apontado no voto de Sua Excelência, do exame dos textos submetidos à votação na Câmara e no Senado, constata-se que não houve modificação substancial de sentido nas proposições jurídicas. Os textos foram objeto de emendas meramente redacionais, a exemplo do art. 37, *caput*, com a alteração da expressão “qualidade do serviço prestado” para “eficiência” (como princípio) e do art. 39, § 1º, com a substituição da expressão “política remuneratória” para “sistema remuneratório”. O mesmo sucedeu em relação aos demais dispositivos, conforme já bem demonstrado pela Relatora.

Nesse sentido, o procedimento está em consonância com a jurisprudência desta Suprema Corte a respeito do art. 65 da Constituição da República, que reputa necessário o retorno da proposta à Casa iniciadora **apenas se a emenda produzir proposição jurídica diversa da proposição emendada, não se exigindo nas hipóteses de emendas redacionais**. Cito, nessa linha, a ADI 2238/DF, em especial trecho do voto do Relator, Ministro Alexandre Moraes, que sintetiza a compreensão ora referida:

**A observância de regularidade do devido processo legislativo** em ambas as Casas Legislativas é imprescindível em face do **bicameralismo** de nosso Congresso Nacional, que consagra a necessidade de discussão e aprovação de um projeto

**ADI 2135 / DF**

de lei por ambas as casas, **exigindo que qualquer alteração de conteúdo ao projeto aprovado por uma das Casas, haverá, obrigatoriamente, que retornar à outra, para que se pronuncie somente sobre esse ponto**, para aprová-lo ou rejeitá-lo, de forma definitiva (ADI 2238/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 15/9/2020; grifei).

Idêntico entendimento foi adotado no julgamento da ADC n. 3, da relatoria do Min. Nelson Jobim, no qual também se assentou a ideia de que o dispositivo constitucional precitado **exige o retorno do projeto à Casa iniciadora se a emenda produzir proposição jurídica diversa da proposição emendada**. Nas palavras do Relator, “o retorno do projeto emendado à Casa iniciadora não decorre do fato de ter sido simplesmente emendado”. Eis a ementa do julgado:

EMENTA: - CONSTITUCIONAL. AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE DO ART. 15, LEI 9.424/96. SALÁRIO-EDUCAÇÃO. CONTRIBUIÇÕES PARA O FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO. DECISÕES JUDICIAIS CONTROVERTIDAS. ALEGAÇÕES DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. FORMAL: LEI COMPLEMENTAR. DESNECESSIDADE. NATUREZA DA CONTRIBUIÇÃO SOCIAL. § 5º, DO ART. 212 DA CF QUE REMETE SÓ À LEI. PROCESSO LEGISLATIVO. EMENDA DE REDAÇÃO PELO SENADO. EMENDA QUE NÃO ALTEROU A PROPOSIÇÃO JURÍDICA. FOLHA DE SALÁRIOS - REMUNERAÇÃO. CONCEITOS. PRECEDENTES. QUESTÃO INTERNA CORPORIS DO PODER LEGISLATIVO. CABIMENTO DA ANÁLISE PELO TRIBUNAL EM FACE DA NATUREZA CONSTITUCIONAL. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL: BASE DE CÁLCULO. VEDAÇÃO DO ART. 154, I DA CF QUE NÃO ATINGE ESTA CONTRIBUIÇÃO, SOMENTE IMPOSTOS. NÃO SE TRATA DE OUTRA FONTE PARA A SEGURIDADE

**ADI 2135 / DF**

SOCIAL. IMPRECISÃO QUANTO A HIPÓTESE DE INCIDÊNCIA. A CF QUANTO AO SALÁRIO-EDUCAÇÃO DEFINE A FINALIDADE: FINANCIAMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E O SUJEITO PASSIVO DA CONTRIBUIÇÃO: AS EMPRESAS. NÃO RESTA DÚVIDA. CONSTITUCIONALIDADE DA LEI AMPLAMENTE DEMONSTRADA. AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE QUE SE JULGA PROCEDENTE, COM EFEITOS *EX-TUNC*. (ADC 3/DC, Rel. Min. Nelson Jobim, Tribunal Pleno, DJ 9/5/2003; grifei)

Afastadas essas alegações, dirijo-me, então, ao cerne da controvérsia vertida nestes autos e objeto da divergência inaugurada pelo Ministro Gilmar Mendes.

A questão central desta ação direta de inconstitucionalidade consiste em saber se a Proposta de Emenda Constitucional n. 173/1995, que resultou na EC n. 19/98, observou o devido processo legislativo, especificamente o requisito de aprovação, em dois turnos, por ambas as Casas (previsto no art. 60, § 2º, da Constituição da República), na parte em que alterou o *caput* do art. 39 do Texto Constitucional.

O dispositivo prevê, em sua redação originária, que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, **regime jurídico único** e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas”. Com a alteração promovida pela EC n. 19/98, a redação passou a ser a seguinte:

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

Como pontuado no voto da eminente Relatora, do exame do

**ADI 2135 / DF**

procedimento de alteração constitucional, verifica-se que a discussão contida na PEC dizia respeito à proposta de extinção do regime jurídico único dos servidores, o qual seria substituído pela sistemática do “contrato de emprego público”, autorizando que a Administração Pública definisse o regime e a espécie de vínculo entabulado com os profissionais que contratasse.

No curso do procedimento na Câmara dos Deputados, houve requerimento de Destaque para Votação em Separado (DVS) n. 9, formulado pelo Líder e pelo Vice-Líder do Bloco Parlamentar da Oposição (PT/PDT/PCdoB), com o seguinte conteúdo:

Senhor Presidente,

Com base no art. 161, I, e § 2º do Regimento Interno, requeremos destaque para votação em separado:

- a) inciso IX do art. 37, constante do art. 3º do Substitutivo;
- b) art. 16 do Substitutivo;
- c) caput do art. 39, constante do art. 5º do Substitutivo.

Como se verifica, o destaque foi requerido tão somente para o *caput* do art. 39, nos termos do item “c” do requerimento. Em sequência, o Presidente da Câmara dos Deputados elencou os dispositivos destacados:

O SR. PRESIDENTE (Michel Temer) - Em votação os seguintes dispositivos destacados:

Art. 3º .....

“Art. 37 . IX - lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disporá sobre o contrato de emprego público na administração direta, autárquica e fundacional, observado, em qualquer caso, o disposto nos incisos I, 11, 111, IV, VIII, X, XI, XII, XIII, XIV e XV e no art. 39, caput, e §§ 12 e 52;”

“Art. 16. O art. 114 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte § 3º:

Art. 114 .....

§ 3º Não se inserem na competência da Justiça do Trabalho

**ADI 2135 / DF**

os litígios decorrentes do contrato de emprego público ,previsto no art. 37, IX.”

Art. 5º.....

“Art. 39. Lei de iniciativa de cada Poder da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios instituirá política remuneratória e planos de carreira obedecendo aos princípios de mérito e da capacitação continuada e à natureza, complexidade e atribuições dos respectivos cargos, vedados:

I - o enquadramento de cargos e empregos públicos sem observância do plano de carreira;

II - a instituição de gratificações, adicionais, abonos, prêmios e outras vantagens remuneratórias, ressalvados:

a) o adicional por tempo de serviço em valor não superior a um por cento por ano de efetivo exercício;

b) o adicional ou prêmio de produtividade, de natureza eventual, na forma da lei;

c) o adicional por atividades penosas, insalubres ou perigosas, como definido em lei específica;

d) a gratificação pelo exercício de função de confiança ou de cargo em comissão.

III - qualquer incorporação aos vencimentos dos servidores públicos, ativos e inativos, bem como às pensões, seja a que título for, ressalvado o adicional por tempo de serviço e observado o art. 37, XI e XII.” (ADI 2135 MC/DF, Rel. Min. Néri da Silveira, Redator p/ Acórdão Min. Ellen Gracie (ART.38, IV, b, do RISTF), Tribunal Pleno, DJe 7/3/2008, p. 127 do acórdão).

Com a votação do precitado Destaque para votação em separado, registrou-se resultado inferior ao necessário para aprovação, com apenas 298 pelo “sim” e 142 pelo “não”, dado não controvertido nestes autos. O Presidente da Câmara dos Deputados, então, proclamou o resultado da **rejeição do dispositivo e, como consequência, sua supressão do texto.**

No entanto, como o requerimento do DVS buscava votar, em apartado, apenas o *caput* do art. 39, constante do art. 5º do Substitutivo,

**ADI 2135 / DF**

de fato, não houve a rejeição de outros dispositivos, a exemplo do § 2º do art. 39, que já havia sido aprovado no substitutivo, como pontuou o Ministro Gilmar Mendes em seu voto divergente. O dispositivo contém a redação que hoje consta no *caput* do art. 39 e que é questionada pelos autores.

Os requerentes pretendem extrair da rejeição do *caput* do art. 39, na redação prevista no art. 5º do substitutivo, a conclusão de que a redação do § 2º do art. 39 (depois translado para o *caput*) não observou o devido processo legislativo, notadamente a aprovação em dois turnos de votação, nos termos do art. 60, § 2º, da Constituição. Contudo, como visto, tal dispositivo não fora rejeitado no DVS, sendo aprovado pelo Plenário.

Para além disso, como bem registrado no voto do Ministro Gilmar Mendes, a tese suscitada nesta ação direta de inconstitucionalidade fora objeto da Questão de Ordem n. 10.442/1997 na Câmara dos Deputados, formulada pelos Deputados Maria Laura e Miguel Rossetto. No requerimento, questionou-se exatamente a adequação da redação do texto aprovado pela Comissão Especial. Eis a ementa da decisão, redigida pelo então Presidente da Casa, o Deputado Michel Temer:

Ementa decisão: Decide questões de ordem suscitadas pelos Deputados Maria Laura e Miguel Rossetto nas sessões de 8 e 9 de outubro, respectivamente, sobre a redação do vencido à PEC 173, de 1995, (Reforma Administrativa), em que alegam que a Comissão ao elaborar o mencionado texto promoveu alterações de mérito na proposição não decorrentes de decisão do plenário, extrapolando sua competência regimental, nos seguintes termos:

- 1) O Presidente não tem como resolver o questionamento em sede de questão de ordem, pois trata-se de mérito da proposição;
- 2) a matéria, se não fosse de mérito, poderia ser examinada pelo Presidente, se oferecido recurso contra decisão sobre questão de ordem levantada na Comissão;

**ADI 2135 / DF**

**3) cabe ao Plenário, soberanamente, aprovar a redação do vencido, em ambos os turnos de votação;**

4) as impugnações à redação oferecida pela Comissão Especial contidas nas questões de ordem são, em tese, recebidas pelo Presidente como emendas de redação, devendo ser oportunamente formalizadas como tais (Questão de Ordem 10.442/1997, 50ª Legislatura, Sessão Plenária de 09.10.1997, Presidente Deputado Michel Temer. Publicação: Diário da Câmara dos Deputados de 10.10.1997).

De fato, compete privativamente à Comissão Especial a redação do texto aprovado de propostas de emenda à Constituição, nos termos do art. 197 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Posteriormente, caberá ao Plenário decidir se a redação é adequada ou não e, no caso da PEC n. 173/1995, ela foi aprovada pela maioria: 267 favoráveis e 143 contrários.

A partir desse cenário e com todas as vênias a entendimentos em sentido diverso, entendo que não ocorreu violação direta à Constituição, pois, para além do atual texto do *caput* do art. 39 ter sido votado em dois turnos de votação na Câmara dos Deputados, a adequação ou não da redação do texto aprovado fora resolvida naquela Casa nos termos das competências e procedimentos estabelecidos em seu Regimento Interno.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de deferir às Casas Legislativas autonomia quanto à sua organização interna, afastando inclusive controle jurisdicional em relação à interpretação do sentido e do alcance de normas regimentais, por se tratar de matéria *interna corporis*. Confira-se:

EMENTA Repercussão geral. Tema nº 1.120 da sistemática de repercussão geral. Constitucional. Penal. Utilização de arma branca no roubo majorado (art. 157, § 2º, inciso I, do CP). Exclusão da causa de aumento decorrente da revogação promovida pelo art. 4º da Lei nº 13.654/2018. Declaração

**ADI 2135 / DF**

incidental de inconstitucionalidade formal do artigo em tela pelo Órgão Especial do TJDFT, com fundamento na interpretação do art. 91 do Regimento Interno do Senado Federal. Suposta ofensa à interpretação e ao alcance das normas meramente regimentais das Casas Legislativas. Ausente demonstração de afronta às normas pertinentes ao processo legislativo previstas nos arts. 59 a 69 da Constituição Federal. Impossibilidade de controle jurisdicional, por se tratar de matéria interna corporis. Precedentes. Recurso ao qual se dá provimento, cassando-se o acórdão recorrido na parte em que nele se reconheceu como inconstitucional o art. 4º da Lei nº 13.654/2018, a fim de que o Tribunal de origem recalcule a dosimetria da pena imposta ao réu. Fixação da seguinte tese: **Em respeito ao princípio da separação dos poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal, quando não caracterizado o desrespeito às normas constitucionais pertinentes ao processo legislativo, é defeso ao Poder Judiciário exercer o controle jurisdicional em relação à interpretação do sentido e do alcance de normas meramente regimentais das Casas Legislativas, por se tratar de matéria *interna corporis* (RE 1297884/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 4/8/2021).**

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROCESSO LEGISLATIVO. ATOS INTERNA CORPORIS. SENTIDO E ALCANCE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS QUE LIMITAM OPERAÇÕES DE CRÉDITO (ART. 167, III e X, DA CF). 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que não cabe ao Poder Judiciário interferir na tramitação de projetos de lei, quando estejam em questão matérias interna corporis, que não envolvam contrariedade às normas constitucionais disciplinadoras do processo legislativo. Precedentes. 2. A vedação do art. 167, III, da CF não impede a contratação de operações de crédito para o custeio de despesas correntes. Proíbe-se, somente, a contratação que exceda o

**ADI 2135 / DF**

montante das despesas de capital. Aliás, a mera autorização legislativa não afronta essa regra constitucional, mas apenas a contratação em si, se não respeitar os limites estabelecidos. 3. A Constituição Federal, em seu art. 167, X, veda a concessão de empréstimos por instituições financeiras estatais para o pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista. Impede-se, portanto, a alocação dessas receitas para o custeio de pessoal ativo e inativo. Não há na regra uma vedação absoluta à contratação de empréstimos junto a instituições financeiras estatais. 4. A vedação estabelecida no art. 167, X, da CF diz respeito apenas a instituições financeiras estatais. A proibição não alcança as contratações realizadas com instituições financeiras privadas. 5. Ação direta julgada parcialmente procedente para, confirmando a medida cautelar anteriormente deferida, dar interpretação conforme a Constituição ao art. 2º, § 2º, da Lei nº 7.529/2017, do Estado do Rio de Janeiro, para afastar entendimento que conduza à conclusão de que a operação de crédito autorizada pela lei poderá ser realizada junto a instituições financeiras estatais para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista (ADI 5683/RJ, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 19/5/2022).

Por fim, acompanho a Relatora no sentido de ser improcedente a alegação de inconstitucionalidade material da EC n. 19/1998, por suposta ofensa ao art. 60, § 4º, do Texto Constitucional, em virtude das alterações promovidas nos incisos X e XIII do art. 37, no § 1º do art. 39 e no art. 135 da Constituição.

Os requerentes sustentam que as modificações imprimidas pela EC n. 19/1988 nos aludidos dispositivos ofenderiam o primado da isonomia, por suprimirem, segundo aduzem: (i) no art. 37, X, a previsão de reajuste geral aos militares, ao lado dos servidores públicos civis; (ii) a aplicação do princípio da igualdade de vencimentos no art. 39, § 1º; (iii) a ressalva ao princípio da isonomia na vedação à vinculação e/ou equiparação de

**ADI 2135 / DF**

parcelas remuneratórias; e (iv) o princípio da isonomia de vencimentos entre as carreiras jurídicas.

Como já explicitado no voto de Sua Excelência, para além de os requerentes atribuírem alcance que não corresponde ao objeto das normas invocadas, não há direito adquirido a regime jurídico, inclusive remuneratório, na linha de diversos julgados do Supremo Tribunal Federal (entre outros, *vide* ADI 7226, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 5/9/2023).

Ante o exposto, acompanho a eminente Relatora, Ministra Cármen Lúcia, no sentido de **julgar prejudicada a ação quanto ao art. 26 da EC, julgar improcedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade formal por emendas de redação** (art. 37, *caput*; art. 39, § 1º e incisos e § 7º; art. 169, § 7º e art. 206, V) e afastar a alegada inconstitucionalidade material. Porém, acompanho a divergência inaugurada pelo Ministro Gilmar Mendes, para **julgar improcedente esta ação direta de inconstitucionalidade quanto à alegada inconstitucionalidade formal do *caput* do art. 39, da Constituição, com a redação dada pela EC n. 19/98.**

É como voto.

06/11/2024

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.135 DISTRITO FEDERAL**

**ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA -

Senhor Presidente, minhas saudações. Renovo os cumprimentos já feitos hoje pela manhã.

Também pedindo vênia à eminente Ministra-Relatora, da análise que fiz, houve uma correção de mera formalidade no âmbito do processo de votação em função de uma não aprovação inicial do *caput*. Teríamos, de fato, uma estruturação, a partir da votação em primeiro turno, de um artigo com dispositivos acessórios decorrentes de um *caput* que não existiria. Houve, portanto, uma preservação do conteúdo normativo.

Essa alteração e a matéria foram submetidas a partir de uma nova discussão no DVS nº 8, com aprovação da alteração formal feita em quórum qualificado de maioria de três quintos, exigíveis para emenda à Constituição. Aprovou-se a emenda dentro desse contexto, portanto, sem alteração do mérito da matéria e a partir de uma interpretação do Regimento, avaliação *interna corporis* do Poder Legislativo.

**ADI 2135 / DF**

Assim, pedindo vênias à eminente Relatora, adiro ao voto do eminente Ministro Gilmar Mendes, incluindo, logicamente, o ajuste ora feito a partir das considerações trazidas pelo Ministro Flávio Dino.

É como voto, Senhor Presidente.

06/11/2024

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.135 DISTRITO FEDERAL**

**ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES** - Presidente, cumprimento novamente Vossa Excelência e, agora, cumprimento a Ministra Cármen Lúcia.

Presidente, recentemente - semana retrasada -, discutimos também uma questão importante sobre processo legislativo, dentro da ótica de que as regras do devido processo legislativo complementam o princípio da legalidade. Ninguém poderá ser obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de umas das espécies normativas que a Constituição prevê no art. 59, desde que devidamente elaboradas pelas normas do que hoje chamamos - vários países constitucionalizaram - de as normas do devido processo legislativo.

Obviamente, esta Suprema Corte deve analisar e, quando necessário, declarar a inconstitucionalidade quando houver ferimento a isso. Contudo, desde sempre, e, no meu voto, cito vários precedentes, dividimos as normas constitucionais do devido processo legislativo das normas regimentais, que devem ser realmente interpretadas pelo Congresso Nacional - no caso, a Câmara dos Deputados.

O eminente Ministro FLÁVIO DINO bem lembrou que não existe na Constituição destaque para votação em separado, até porque não deve ser matéria constitucional a forma como o Congresso Nacional, a Câmara e o Senado, regulamentam seu procedimento - assim como nós regulamentamos o nosso procedimento a partir do regimento interno. Criamos um "DVS", o Ministro KASSIO NUNES MARQUES fez um "DVS", um destaque, e trouxe para cá o caso - na verdade, o Ministro GILMAR o fez (o Ministro KASSIO pediu vista). Isso também não está previsto na Constituição. O destaque durante o julgamento é questão interna do Tribunal, como a questão do destaque de votação em separado é uma questão interna.

**ADI 2135 / DF**

Não quero repetir argumentos já utilizados, acrescentarei um: isso foi levado ao então Presidente da Câmara, depois, Presidente da República, o Professor Michel Temer. Foi suscitada a Questão de Ordem nº 10.442/1997, exatamente sobre isso, pelos Deputados Miguel Rossetto e Maria Laura.

A presidência da Casa, interpretando o regimento interno, disse, no item III da resposta à questão de ordem, que o Plenário é soberano para aprovação da redação. E, na fundamentação, na deliberação do próprio Plenário, não resta dúvida, a meu ver, pedindo todas as vênias às posições divergentes, que o texto foi aprovado, em dois turnos, por três quintos.

No primeiro, foi aprovado no ora localizado § 2º do art. 39; e, depois, foi deslocado para o *caput*. Como lembrado pelo Ministro FLÁVIO, se prevalecesse o texto inicial, não haveria *caput* no artigo. Às votações vão sendo feitos destaques, o substitutivo, até que haja a necessidade de uma adequação final. Essa adequação final foi feita, inclusive pelo então Relator, Deputado Moreira Franco. A redação final foi aprovada, submetida à Câmara dos Deputados, primeiro, como § 2º do art. 39 do projeto original, depois, como *caput* do art. 39 do substitutivo, obtendo três quintos de ambas as Casas.

Então, Presidente, pedindo todas as vênias à eminente Ministra-Relatora, Ministra CÁRMEN LÚCIA, acompanho o voto do Ministro GILMAR, com as considerações feitas agora - e, também, já incorporadas - pelo Ministro FLÁVIO DINO.

06/11/2024

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.135 DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATORA</b>	<b>: MIN. CÁRMEN LÚCIA</b>
<b>REDATOR DO ACÓRDÃO</b>	<b>: MIN. GILMAR MENDES</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: EUGENIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: ANGELO LONGO FERRARO</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA - PDT</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: HUGO LEAL MELO DA SILVA</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL - PC DO B</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PAULO MACHADO GUIMARÃES</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PEDRO MAURICIO PITA DA SILVA MACHADO</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: PARTIDO SOCIALISTA DO BRASIL - PSB</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: LUIZ ARNÓBIO BENEVIDES COVÊLLO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: CONGRESSO NACIONAL</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: SINDICATO DOS TRABALHADORES DE COMBATE AS ENDEMIAS E SAÚDE PREVENTIVA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - SINTSAÚDE-RJ</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: JOSELICE ALELUIA CERQUEIRA DE JESUS E OUTRO(A/S)</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: CONSELHO REGIONAL DE CORRETORES DE IMÓVEIS DO RIO DE JANEIRO - CRECI-RJ</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: LEONARDO MACHADO SOBRINHO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: FEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES DO JUDICIARIO FEDERAL E MINISTERIO PUBLICO DA UNIAO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO</b>

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES:** Trata-se de Ação Direta que tem por objeto dispositivos incluídos no texto constitucional

**ADI 2135 / DF**

por meio de reforma operada pela Emenda Constitucional 19/1998, em especial a alteração no *caput* do art. 39 da CF, alusivo ao regime jurídico dos servidores públicos, ao fundamento de inconstitucionalidade formal no processo de deliberação da referida Emenda Constitucional.

Os partidos políticos requerentes impugnam a validade do processo legislativo que resultou na EC 19/1998, alegando que a aprovação, em primeiro turno de votação, do texto final dos arts. 37, *caput*; 39, *caput*, §§ 1º e 7º; 41, § 2º; 169, § 7º; 206, V, da CF, bem como o do art. 26 da EC 19/1998, teria ocorrido em descompasso com o art. 60, § 2º, da Constituição Federal. Além disso, a petição inicial indica a presença de vício formal referente ao fato de a versão final do art. 37, *caput*, não ter sido remetida à Câmara dos Deputados após alteração significativa pelo Senado Federal.

Do ponto de vista material, são apresentadas teses de inconstitucionalidade por afronta aos arts. 37, X e XIII (necessidade de lei em sentido formal para fixação de remuneração de servidores públicos; vedação à vinculação ou equiparação de espécies remuneratórias); ao art. 39, § 1º (critérios para a fixação de remuneração de servidores públicos); e 135 da CF. Os Requerentes alegam ofensa ao princípio da igualdade e seus corolários (isonomia nos vencimentos, vedação à vinculação ou equiparação de parcelas remuneratórias, isonomia entre carreiras), que teriam força de cláusula pétrea no ordenamento constitucional brasileiro.

No julgamento plenário da medida cautelar, formou-se maioria quanto à necessidade de suspensão, por vício formal, de uma única norma – o *caput* do art. 39 da CF –, tendo prevalecido, no ponto, a ótica do então Relator, o Min. NERY DA SILVEIRA, para quem o ajuste redacional promovido ao final da votação em primeiro turno, na Comissão Especial encarregada da análise do projeto, teria resultado em usurpação da competência do Plenário da Câmara dos Deputados.

Segundo Sua Excelência, a modificação textual promovida pela Comissão Especial a propósito do art. 39, *caput*, da CF implicou a superação do veredicto do Plenário daquela Casa Legislativa quanto ao Destaque para Votação em Separado (DVS) 9, que tratava justamente

**ADI 2135 / DF**

desse dispositivo.

Por outro lado, o Min. NELSON JOBIM liderou corrente divergente, ao sustentar que o trâmite legislativo da PEC 173/1995 foi regular, não havendo qualquer abuso da maioria parlamentar formada na Câmara dos Deputados em detrimento do bloco oposicionista.

Na última sessão de julgamento do pedido de liminar, ocorrida em 2/8/2007, o Plenário assentou que a suspensão da redação conferida pela EC 19/1998 ao *caput* do art. 39 teria efeitos *ex nunc*, subsistindo a legislação editada nos termos da norma suspensa. Eis a ementa desse julgado:

“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 OBTVEVE A APROVAÇÃO DA MAIORIA DE TRÊS QUINTOS DOS MEMBROS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS QUANDO DA APRECIÇÃO, 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

**ADI 2135 / DF**

OFENSA AO ART. 60, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. RELEVÂNCIA JURÍDICA DAS DEMAIS ALEGAÇÕES DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL REJEITADA POR UNANIMIDADE. 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. 4. Ação direta julgada prejudicada quanto ao art. 26 da EC 19/98, pelo exaurimento do prazo estipulado para sua vigência. 5. Vícios formais e materiais dos demais dispositivos constitucionais impugnados, todos oriundos da EC 19/98, aparentemente inexistentes ante a constatação de que as mudanças de redação promovidas no curso do processo legislativo não alteraram substancialmente o sentido das proposições ao final aprovadas e de que não há direito adquirido à manutenção de regime jurídico anterior. 6. Pedido de medida cautelar parcialmente deferido". (ADI 2135 MC, Relator(a): NÉRI DA SILVEIRA, Relator(a) p/ Acórdão: ELLEN GRACIE (ART.38,IV,b, do RISTF), Tribunal Pleno, julgado em 02/08/2007, DJe-041 DIVULG 06-03-2008 PUBLIC 07-03-2008

**ADI 2135 / DF**

EMENT VOL-02310-01 PP-00081 RTJ VOL-00204-03 PP-01029)

Iniciado o julgamento definitivo do mérito, na sessão de 3/9/2020, a atual relatora do feito, Ministra CÁRMEN LÚCIA, apresentou voto em que julga prejudicada a Ação Direta em relação ao art. 26 da EC 19/1998, e, quanto à parte conhecida, confirma o julgamento cautelar para julgar parcialmente procedente a demanda, reconhecida a inconstitucionalidade formal da alteração promovida pela Emenda no art. 39, *caput*, da CF. Após, o julgamento foi suspenso.

Em 18/8/2021, o Ministro GILMAR MENDES antecipou voto para julgar improcedente o pedido formulado na ação direta, por compreender que *“quando da Redação do Vencido, cuja elaboração é de competência da Comissão Especial, este colegiado cingiu-se ao traslado do texto remanescente do § 2º do art. 39 para o caput deste mesmo artigo, aquiescendo com a proposta do Relator Deputado Moreira Franco, que com razões ponderáveis quis evitar inconveniência que seria a aprovação de um artigo 39 com vários parágrafos mas sem caput”*. Após, o Min. Nunes Marques pediu visto, tendo devolvido os autos para continuidade de julgamento em 30/3/2023.

É o relatório.

### **CONSIDERAÇÕES SOBRE A REFORMA ADMINISTRATIVA PROMOVIDA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL 19/98**

Pelo presente julgamento, a CORTE é chamada a se pronunciar sobre a legitimidade constitucional da EC 19/1998, proposta e debatida no âmbito do Congresso Nacional como uma Reforma Administrativa do Estado brasileiro, com ênfase na modificação das relações entre Administração Pública e servidores ocupantes de cargo efetivo, no contexto de um debate mais amplo sobre o papel e o funcionamento da máquina administrativa, como o exemplifica o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, documento formado pelo Poder Executivo Federal à época, e que orientou as iniciativas governamentais de então.

A Mensagem Presidencial 886/95, convertida em Proposta de Emenda Constitucional 173/95 e, posteriormente, aprovada como EC 19,

**ADI 2135 / DF**

trazia em sua exposição de motivos suas pretensões, dentre elas *“incorporar a dimensão de eficiência na administração pública: o aparelho de Estado deverá se revelar apto a gerar mais benefícios, na forma de prestação de serviços à sociedade, com os recursos disponíveis, em respeito ao cidadão contribuinte”* e *“ênfatizar a qualidade e o desempenho nos serviços públicos: a assimilação, pelo serviço público, da centralidade do cidadão e da importância da contínua superação de metas desempenhadas, conjugada com a retirada de controles e obstruções legais desnecessários, repercutirá na melhoria dos serviços públicos”*.

De fato, a referida EC 19/98 acrescentou expressamente aos princípios constitucionais da Administração Pública o princípio da eficiência, findando com as discussões doutrinárias e com as jurisprudências sobre sua existência implícita na Constituição Federal e aplicabilidade integral.

Na doutrina, SÉRGIO DE ANDRÉA FERREIRA já apontava a existência do princípio da eficiência em relação à administração pública, pois a Constituição Federal prevê que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado (CF, art. 74, II).<sup>16</sup>

Da mesma forma, o SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA reconhecia a existência do princípio da eficiência como um dos regentes da Administração, afirmando que *“a Administração Pública é regida por vários princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade (Const. art. 37). Outros também evidenciam-se na Carta Política. Dentre eles, o princípio da eficiência. A atividade administrativa deve orientar-se para alcançar resultado de interesse público”* (RMS 5.590/95-DF, Sexta Turma, Rel. Min. Luiz Vicente Cernicchiaro, DJ 10/6/1996).

Dessa forma, a EC 19/98, seguindo os passos de algumas legislações estrangeiras, no sentido de pretender garantir maior qualidade na atividade pública e na prestação dos serviços públicos, passou a

**ADI 2135 / DF**

proclamar que a administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, deverá obedecer, além dos tradicionais princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, também ao princípio da eficiência.

Assim, a título de exemplo, a Constituição Espanhola, promulgada em 27/12/1978, prevê expressamente, em seu art. 103, o princípio da eficácia, ao consagrar que *“A administração pública serve com objetividade aos interesses gerais e atua de acordo com os princípios de eficácia, hierarquia, descentralização, desconcentração e coordenação, com obediência plena à lei e ao Direito”*.

E a Constituição Portuguesa, apesar da inexistência expressa do princípio da eficiência, dentre os princípios fundamentais da Administração Pública, consagra em seu art. 267 (*“A Administração Pública será estruturada de modo a evitar a burocratização, a aproximar os serviços das populações e a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efectiva, designadamente por intermédio de associações públicas, organizações de moradores e outras formas de representação democrática”*) a estrutura da Administração, cujos objetivos assemelham-se integralmente àqueles inerentes ao princípio da eficiência.

Ao comentarem esse artigo da Constituição da República Portuguesa, CANOTILHO e VITAL MOREIRA salientam que *“aqueles princípios devem ser conjugados com o princípio da boa administração (ou princípio do bom andamento da administração), que exige o exercício da função administrativa de forma eficiente e congruente”* (Constituição da república portuguesa anotada, 3<sup>a</sup> ed.: Coimbra, 1993. p. 928).

Na linguagem adotada pelo *Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado*, as alterações promovidas no texto constitucional visam a permitir um salto de qualidade nas relações entre Administração e administrados, formatando uma mentalidade *“gerencial”*, favorável à melhoria e expansão dos serviços públicos usufruídos pela população.

Conforme me posicionei em sede doutrinária (*Direito Constitucional*, 37<sup>a</sup> edição, capítulo 9, item 2.5), o administrador público precisa ser

**ADI 2135 / DF**

eficiente, ou seja, deve ser aquele que produz o efeito desejado, que dá bom resultado, exercendo suas atividades sob o manto da igualdade de todos perante a lei, velando pela objetividade e imparcialidade.

Assim, princípio da eficiência é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social. Note-se que não se trata da consagração da tecnocracia, muito pelo contrário, o princípio da eficiência dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços sociais essenciais à população, visando à adoção de todos os meios legais e morais possíveis para satisfação do bem comum.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro ensina que o princípio da eficiência *“impõe ao agente público um modo de atuar que produza resultados favoráveis à consecução dos fins que cabem ao Estado alcançar”*, advertindo, porém, que *“a eficiência é princípio que se soma aos demais princípios impostos à Administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito”* (Direito administrativo. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1998. p. 73-74).

O princípio da eficiência compõe-se, portanto, das seguintes características básicas: direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, imparcialidade, neutralidade, transparência, participação e aproximação dos serviços públicos da população, eficácia, desburocratização e busca da qualidade.

A EC 19/1998 não só introduziu expressamente na Constituição Federal o princípio da eficiência como também trouxe alterações no sentido de garantir-lhe plena aplicabilidade e efetividade.

Assim, estabeleceu nova redação ao § 3º do art. 37, que prevê que a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente as reclamações

**ADI 2135 / DF**

relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; e a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

No § 2º do art. 39, a EC 19/1998 passou a estabelecer que a União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados; enquanto, no § 4º do art. 41, previu-se como condição obrigatória para a aquisição da estabilidade a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade.

Por fim, o princípio da eficiência veio reforçado pela possibilidade de perda do cargo pelo servidor público, mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.

Lembremo-nos de que o princípio da eficiência, enquanto norma constitucional, apresenta-se como o contexto necessário para todas as leis, atos normativos e condutas positivas ou omissivas do Poder Público, servindo de fonte para a declaração de inconstitucionalidade de qualquer manifestação da Administração contrária a sua plena e total aplicabilidade (QUEIROZ, Cristina M. M. *Os actos políticos no estado de direito*. Coimbra: Almedina, 1990. p. 201).

**A CONSTITUCIONALIDADE FORMAL DO ART. 39, CAPUT**

Feitas essas considerações, observamos que, entre as alterações promovidas no texto pela EC 19/1998, as que suscitaram maiores questionamentos, inclusive impugnação perante esta CORTE, foram aquelas alusivas ao regime jurídico administrativo a que submetidos os

**ADI 2135 / DF**

servidores titulares de cargo efetivo.

Pretendeu-se flexibilizar os instrumentos de vinculação da força de trabalho à disposição da Administração Pública, mitigando-se a exigência de exclusividade de um único regime jurídico no âmbito de cada ente, permitindo-se a figura do contrato de emprego público, a ser regulado pelo legislador.

Nesse sentido, antes de essa CORTE suspender a eficácia da nova redação do art. 39 da CF, a União editou a Lei 9.962/2000, disciplinando o regime de emprego público no âmbito federal, com a adoção do conteúdo da CLT para a regência do pessoal admitido com fundamento nessa lei.

Conforme pontuei no julgamento da ADI 5.615 (Tribunal Pleno, julgado em 29/5/2020, DJe de 6/7/2020), a redação originária do *caput* do art. 39 da Constituição suscitou muita discussão em sede doutrinária a respeito de seu alcance e conteúdo, sendo possível verificar ao menos três correntes de pensamento sobre o tema, conforme afirma JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO (*Manual de Direito Administrativo*. 25ª ed., São Paulo: Atlas, 2012. p. 603).

Uma primeira corrente sustenta que *“a Constituição vigente instituiu o regime jurídico único para os servidores civis da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional, o que significa ter afastado o regime trabalhista, utilizado por algumas Administrações para a contratação de seu pessoal para certas atividades”* (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 15ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1990. p. 355)

De outro lado, tem-se o entendimento segundo o qual *“a Constituição de 1988 restringiu ainda mais, pois, de um lado, previu regime jurídico único (hoje não mais exigido, em decorrência da Emenda Constitucional nº 19/98), regime esse que poderia ser estatutário ou contratual, a critério de cada unidade da federação”* (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 21ª edição. São Paulo: Atlas, 2008. p. 493)

E, por fim, JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO lembra de outra vertente, apresentada por TOSHIO MUKAI, pela qual *“admite-se a opção por um regime único para a Administração Direta e outro para autarquias e fundações públicas.”* (CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de*

**ADI 2135 / DF**

*Direito Administrativo*. 25ª ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 603)

Conforme também me manifestei em sede doutrinária (*Direito Constitucional*, 37ª edição, capítulo 9, item 14), a redação originária do art. 39 da Constituição previa que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituiriam, no âmbito de sua competência, ou seja, em cada esfera governamental, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas. Como salientado por Alvacir Correa dos Santos, “*percebe-se, pela redação da norma, que o objetivo foi o de unificar, no âmbito de cada esfera de governo (federal, estadual, distrital e municipal), o regime jurídico dos servidores da Administração direta, autarquias e fundações públicas. O princípio da isonomia, por certo, inspirou o constituinte, no particular, já que referidos servidores estarão submetidos, entre si, aos mesmos direitos e obrigações perante a entidade política a que servem*”.

A EC 19/1998, ora apreciada, extinguiu o regime jurídico único dos servidores públicos, substituindo-o pela obrigatoriedade de a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituírem um conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes. Além disso, a fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira; os requisitos para a investidura; as peculiaridades dos cargos.

O *conselho de política de administração e remuneração de pessoal* referido no novo *caput* do art. 39 é o próprio cerne da alegação de inconstitucionalidade formal suscitada nos presentes autos, reconhecida por essa CORTE no julgamento da medida cautelar, em 2007.

O argumento está calcado no fato de que uma primeira deliberação ocorrida no curso do processo de votação da emenda, o Destaque de Votação em Separado, DVS 9, votado em 23/4/1997, não logrou a aprovação em primeiro turno no Plenário da Câmara dos Deputados, não atingido o quórum qualificado previsto no art. 60, § 2º, da CF.

O conteúdo apreciado nesse Destaque dizia respeito aos dispositivos

**ADI 2135 / DF**

da PEC que previam a criação do contrato de emprego público (alterando o art. 37, XI, da CF) e suprimiam a referência a “*regime jurídico único*” do *caput* do art. 39.

Após a rejeição dessa matéria na votação em separado (DVS 9), foram propostas alterações redacionais na matéria aprovada, pelas quais o conteúdo proposto e aprovado para o art. 39, § 2º - “*A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes*” - foi alçado ao *caput* desse mesmo dispositivo constitucional, vindo, assim, a proporcionar a supressão da sua redação originária, cuja referência ao “*regime jurídico único*” fora vivamente defendida na votação do DVS 9.

Não obstante essas considerações, é importante atentar às reflexões lançadas pelo Min. Nelson Jobim, quando da apreciação da medida cautelar, bem como pelo voto divergente do Min. Gilmar Mendes, agora no julgamento de mérito, segundo o qual:

“quando do retorno do texto para a Comissão Especial, a matéria foi remetida ao Relator, o então Deputado Moreira Franco, que, em 08.10.1997, submeteu à deliberação da Comissão Especial proposta de Redação do Vencido em Primeiro Turno, na forma de substitutivo, o qual foi aprovado em votação na mesma ocasião. Dentre as alterações redacionais propostas pelo relator, Deputado Moreira Franco, e que foram aprovadas pela Comissão Especial, continha-se a proposta de transpor a redação então veiculada no § 2º para o *caput* do art. 39”.

Diante desse cenário, observo que a norma constante do § 2º do artigo 39 foi aprovada pelo Plenário da Câmara dos Deputados, com os 308 votos necessários, na medida em que constava do Substitutivo do Relator, que é votado antes dos Destaques.

Com efeito, o requerimento para votação em separado recaiu sobre o *caput* do art. 39, constante do art. 5º do Substitutivo. Trata-se, portanto, de

**ADI 2135 / DF**

fração do art. 5º do Substitutivo do Relator, o qual propusera um artigo 39 com extensão bem maior, com 10 (dez) parágrafos.

No processo legislativo, o destaque para votação em separado incide sobre um texto, não sobre um assunto, como a extinção do Regime Jurídico Único dos servidores públicos.

Nessa conjuntura, a redação do § 2º do art. 39 estava contida no substitutivo anteriormente aprovado pelo Plenário e que não foi objeto de destaque. Na sequência, durante a Redação do Vencido, a Comissão Especial da Câmara dos Deputados cingiu-se ao traslado do texto remanescente do § 2º do art. 39 para o *caput* deste mesmo artigo, em atenção à proposta do Relator, Deputado Moreira Franco, para evitar a inconveniência da aprovação de um artigo 39 com vários parágrafos, mas sem *caput*.

Feitas essas considerações, não vislumbro a ocorrência de inconstitucionalidade formal no dispositivo.

**DEMAIS ALEGAÇÕES DE  
INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL**

As demais alegações de vício formal não resistem à constatação de que as alterações promovidas pelo Senado Federal foram meramente redacionais, não implicando qualquer violação ao devido processo legislativo.

Descabido cogitar de atuação *ultra vires* da Comissão Especial instituída na Câmara dos Deputados para a apreciação da PEC 173/1995 quanto aos arts. 39, §§ 1º e 7º; 41, § 2º; 169, § 7º; 206, V, da CF.

Tampouco havia motivos para crer que a substituição da expressão “*qualidade do serviço prestado*” por “*eficiência*”, formalizada no Senado Federal, tenha rompido com integridade semântica do projeto, a ponto de reclamar o necessário retorno da PEC à Casa iniciadora.

Como exposto acima, o contexto da iniciativa normativa em questão, de reforma do texto constitucional para promoção de um novo modelo de gestão pública do aparelho do Estado, torna perfeitamente

**ADI 2135 / DF**

intercambiáveis as duas expressões, alcançando-se, pela adoção do termo “*princípio da eficiência*”, uma melhor convergência do texto com os demais dispositivos alterados. Somente uma leitura procedimental extremamente preciosista haveria de cogitar de fraude à Constituição Federal quanto a essas modificações. Penso que o juízo de rejeição desses vícios formais deve ser mantido no julgamento definitivo.

Também não se sustentam as alegações de vulneração ao princípio da igualdade. A EC 19/1998 promoveu alterações pontuais na política remuneratória de servidores, como a vedação à equiparação remuneratória entre diferentes carreiras; a determinação de fixação de padrões de vencimentos de acordo com o grau de responsabilidade e a escolaridade exigida para o cargo; e a determinação de remuneração por subsídio, entre outras providências normativas que não implicam qualquer risco de lesão a alguma cláusula pétrea.

O Estado possui grande margem de conformação normativa no que diz respeito à organização do seu quadro de servidores, o que, aliás, constitui o signo distintivo da relação estatutária. A EC 19/1998 alterou aspectos meramente periféricos dessa relação funcional, sem jamais impor qualquer ameaça a direitos adquiridos.

**DISPOSITIVO**

Ante o exposto, ACOMPANHO A DIVERGÊNCIA, inaugurada pelo Ministro GILMAR MENDES, para, no mérito, JULGAR IMPROCEDENTE a demanda.

É o voto.

06/11/2024

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.135 DISTRITO FEDERAL**

**ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN** - Senhor Presidente, renovo minha saudação a Vossa Excelência, porquanto já estamos aqui desde a manhã. Portanto saúdo todos os eminentes Pares, o Senhor Procurador-Geral da República, especialmente a eminente Ministra Cármen Lúcia, Relatora desta Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.135.

Senhor Presidente, já vou antecipar desde logo que juntarei declaração de voto e estou acompanhando integralmente a eminente Ministra Cármen Lúcia, pedindo vênias às argumentações em sentido diverso. Com todo o respeito que merece a posição da divergência, não creio que seguir o rito constitucionalmente previsto e, ao mesmo tempo, delineado para votações dessa natureza seja apenas uma matéria *interna corporis*.

Gostaria de lembrar que a alegação feita na inicial, que aliás é do ano 2000, a cautelar, como sabemos, começou a ser debatida, com o voto Ministro Néri da Silveira, em 2002, e o julgamento da cautelar concluiu em 2007. E, como disse o Ministro Dino, já estamos aí há algumas décadas sobre esta matéria.

É que a questão de fundo aqui é algo que não passa despercebido, nem desapercibido de nenhum de nós e é de extrema importância, para não dizer gravidade. O que se está a discutir aqui é a permanência ou não da unidade do Regime Jurídico Único no serviço público e a possibilidade de um contrato de trabalho que não siga as regras estatutárias. Esse é o efeito concreto da posição divergente que foi posta em relação ao voto da eminente Ministra Cármen Lúcia.

Por isso que, na petição inicial desta demanda proposta no ano 2000 - o Relator originário era o Ministro Néri da Silveira e a Relatora para o mérito é a eminente Ministra Cármen Lúcia -, alegou-se incompatibilidade com dois dispositivos constitucionais, portanto, não é de matéria *interna corporis*, com a devida vênias, que aqui se trata.

O § 2º do art. 60 da Constituição da República e o § 4º do mesmo

**ADI 2135 / DF**

dispositivo, a ofensa que se alega é a inclusão no texto de uma proposta de emenda constitucional, a ser submetida a deliberação na Câmara dos Deputados, em dois turnos, de dispositivos cuja redação não fora aprovada pelo plenário em primeiro turno, e de matéria nova sem suporte de emendas aprovadas pelo plenário em primeiro turno de votação.

Como eu havia mencionado, no plano da cautelar, iniciou-se o julgamento de 2002 e finalizou-se em agosto de 2007, e o Tribunal, por maioria, deferiu, parcialmente, a medida cautelar para suspender a eficácia do art. 39, *caput*, da Constituição, com a redação dada por essa Emenda Constitucional 19.

O voto da iminente Ministra Cármen Lúcia vai no sentido de julgar prejudicada a ação quanto ao art. 26 da Emenda Constitucional 19 - creio que quanto a isso não há maior controvérsia - mas, na parte remanescente, Sua Excelência julga parcialmente procedente essa ação direta de inconstitucionalidade para declarar a inconstitucionalidade formal do *caput* do art. 39 da Constituição da República, este alterado pela Emenda Constitucional 19, como mencionei.

E há divergência em sentido distinto, oposto, inaugurada pelo iminente Ministro Gilmar Mendes, já acompanhado pelos eminentes Ministros Nunes Marques, Flávio Dino, Cristiano Zanin e agora também por Sua Excelência o eminente Ministro Alexandre de Moraes.

Eu estou aqui a recordar esta menção que a eminente Relatora faz do voto-vista da Ministra Ellen Gracie. E me permito fazer a citação, porque considero bastante elucidativa. A mudança de redação - diz a Relatora ao fazer essa citação em seu voto -, a mudança na redação do *caput* do art. 39 da Constituição pelo conteúdo que constava do § 2º, a pretexto de integrar a norma que estaria acéfala com a rejeição de um destaque em votação em separado, o DVS nº 9, consubstanciou na verdade e, aqui, "tentativa para superar a não aprovação do DVS nº 9 e evitar a permanência do regime jurídico único, previsto no *caput* do art. 39, então vigente, para permitir a implementação do contrato de emprego público".

Assim, tem-se que a manobra parlamentar levada a efeito em

**ADI 2135 / DF**

segundo turno de votação descumpriu o § 2º do art. 60 da Constituição da República, que exige dupla aprovação por 3/5 dos membros da Câmara dos Deputados em proposta de emenda constitucional. Isso não aconteceu e, portanto, em meu modo de ver, é flagrante a violação à Constituição.

Deferência legislativa se dá em matéria efetivamente *interna corporis*, mas violação à Constituição não é deferência legislativa. Aliás, essa é a função deste Tribunal: examinar e escrutinar as alegadas violações constitucionais para saber se de fato elas estão presentes.

Concluiu Sua Excelência a Ministra Carmem Lúcia que se há de ressaltar ainda, realçar ainda a vedação havida também no § 5º do mesmo art. 60, segundo o qual a matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

É por isso que Sua Excelência vota no sentido de julgar parcialmente procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade formal do *caput* do art. 39, ou seja, confirma o sentido do deferimento majoritário da cautelar, confirmando, portanto, a cautelar que foi deferida por este Plenário, até mesmo quanto à definição dos seus efeitos.

Portanto, Senhor Presidente e eminentes Colegas, é a percepção que tenho sobre esta matéria. Reconheço que há bons argumentos em sentido diverso, mas, com o devido respeito, não consigo ver matéria *interna corporis* aí. Estou votando nesse sentido, eis que, como digo ao final desse voto que vou juntar, não obstante a redação que restou deduzida no texto da emenda ser exatamente o que consta do § 2º do texto substitutivo proposto pelo então Relator na Comissão Especial e, portanto, poder afirmar-se ter sido mantida a proposição jurídica, a Câmara dos Deputados não observou que o parágrafo utilizado para substituir o *caput* guardava relação de dependência com a cabeça do art. 39 constante da proposta da emenda. Vale dizer, o parágrafo utilizado para se tornar *caput* na emenda de redação deveria ter sido retirado por decorrência lógica da rejeição do DVS do destaque em votação separada, como já me referi.

**ADI 2135 / DF**

Tal como a técnica do arrastamento utilizada nesta Corte para declarar a inconstitucionalidade de normas que guardam relação e dependência com as que são objeto de impugnação nas ações de controle concentrado, deveria a Câmara dos Deputados, em vez de manter, excluir o parágrafo que mantinha estreita a relação com a proposição jurídica constante do *caput* e rejeitada na votação do DVS.

Esta é a compreensão que, pelo menos, eu auri. Estou, assim, entendendo que me alinho à Sua Excelência a Ministra Cármen Lúcia. Por isso, acolhendo a tese então defendida pelo eminente Ministro Néri da Silveira, deve-se reconhecer que houve alteração da proposição jurídica, o que desnatura os limites de uma mera emenda de redação, como aqui também já foi citado.

Por isso, pedindo as vênias das compreensões contrárias, acompanho a eminente Ministra-Relatora e voto pela procedência parcial da presente ação direta para declarar a inconstitucionalidade do *caput* do art. 39 da Constituição Federal, na redação dada pela Emenda Constitucional 19, de 4 de junho de 1998. Por consequência, deve permanecer em vigor a redação tal como consta na origem da Constituição.

E apenas reforço, Senhor Presidente, posso eventualmente estar equivocado, mas, na direção oposta do voto da Relatora, é a flexibilização com todos os seus efeitos que chega ao serviço público.

Muito obrigado. É como voto.

06/11/2024

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.135 DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATORA</b>	<b>: MIN. CÁRMEN LÚCIA</b>
<b>REDATOR DO ACÓRDÃO</b>	<b>: MIN. GILMAR MENDES</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: EUGENIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: ANGELO LONGO FERRARO</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA - PDT</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: HUGO LEAL MELO DA SILVA</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL - PC DO B</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PAULO MACHADO GUIMARÃES</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PEDRO MAURICIO PITA DA SILVA MACHADO</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: PARTIDO SOCIALISTA DO BRASIL - PSB</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: LUIZ ARNÓBIO BENEVIDES COVÊLLO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: CONGRESSO NACIONAL</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: SINDICATO DOS TRABALHADORES DE COMBATE AS ENDEMIAS E SAÚDE PREVENTIVA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - SINTSAÚDE-RJ</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: JOSELICE ALELUIA CERQUEIRA DE JESUS E OUTRO(A/S)</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: CONSELHO REGIONAL DE CORRETORES DE IMÓVEIS DO RIO DE JANEIRO - CRECI-RJ</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: LEONARDO MACHADO SOBRINHO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: FEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES DO JUDICIARIO FEDERAL E MINISTERIO PUBLICO DA UNIAO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO</b>

**VOTO - VOGAL**

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN:** Acolho o bem lançado relatório proferido pela e. Ministra Cármen Lúcia.

Apenas para rememorar os pontos que estão sob exame nesta ação

**ADI 2135 / DF**

direta, registro que se alega a inconstitucionalidade de dispositivos constantes da Emenda Constitucional 19, de 1998. A Emenda tem o seguinte teor:

Art. 1º Os incisos XIV e XXII do art. 21 e XXVII do art. 22 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 21. Compete à União:

.....

XIV - organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio;

.....

XXII - executar os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

....."

"Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

.....

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;

....."

Art. 2º O § 2º do art. 27 e os incisos V e VI do art. 29 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação, inserindo-se § 2º no art. 28 e renumerando-se para § 1º o atual parágrafo único:

"Art.27. ....

.....

§ 2º O subsídio dos Deputados Estaduais será fixado por lei de iniciativa da Assembléia Legislativa, na razão de, no máximo, setenta e cinco por cento daquele estabelecido, em espécie, para os Deputados Federais, observado o que dispõem

**ADI 2135 / DF**

os arts. 39, § 4º, 57, § 7º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I.

....."

"Art. 28. ....

§ 1º Perderá o mandato o Governador que assumir outro cargo ou função na administração pública direta ou indireta, ressalvada a posse em virtude de concurso público e observado o disposto no art. 38, I, IV e V.

§ 2º Os subsídios do Governador, do Vice-Governador e dos Secretários de Estado serão fixados por lei de iniciativa da Assembléia Legislativa, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I."

"Art. 29.....

.....

V - subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

VI - subsídio dos Vereadores fixado por lei de iniciativa da Câmara Municipal, na razão de, no máximo, setenta e cinco por cento daquele estabelecido, em espécie, para os Deputados Estaduais, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º, 57, § 7º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

....."

Art. 3º O caput, os incisos I, II, V, VII, X, XI, XIII, XIV, XV, XVI, XVII e XIX e o § 3º do art. 37 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação, acrescentando-se ao artigo os §§ 7º a 9º:

"Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;

II - a investidura em cargo ou emprego público depende

**ADI 2135 / DF**

de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

.....

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;

.....

VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica;

.....

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal;

.....

XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público;

XIV - os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de

**ADI 2135 / DF**

concessão de acréscimos ulteriores;

XV - o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:

a) a de dois cargos de professor;

b) a de um cargo de professor com outro, técnico ou científico;

c) a de dois cargos privativos de médico;

XVII - a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público;

.....

XIX - somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação;

.....

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

**ADI 2135 / DF**

.....

§ 7º A lei disporá sobre os requisitos e as restrições ao ocupante de cargo ou emprego da administração direta e indireta que possibilite o acesso a informações privilegiadas.

§ 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:

I - o prazo de duração do contrato;

II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;

III - a remuneração do pessoal.

§ 9º O disposto no inciso XI aplica-se às empresas públicas e às sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que receberem recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral."

Art. 4º O caput do art. 38 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 38. Ao servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, no exercício de mandato eletivo, aplicam-se as seguintes disposições:

....."

Art. 5º O art. 39 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

§ 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará:

I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;

II - os requisitos para a investidura;

**ADI 2135 / DF**

III - as peculiaridades dos cargos.

§ 2º A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados.

§ 3º Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir.

§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.

§ 5º Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderá estabelecer a relação entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, XI.

§ 6º Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário publicarão anualmente os valores do subsídio e da remuneração dos cargos e empregos públicos.

§ 7º Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinará a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade.

§ 8º A remuneração dos servidores públicos organizados em carreira poderá ser fixada nos termos do § 4º."

Art. 6º O art. 41 da Constituição Federal passa a vigorar

**ADI 2135 / DF**

com a seguinte redação:

"Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.

§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo:

I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado;

II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;

III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.

§ 2º Invalidada por sentença judicial a demissão do servidor estável, será ele reintegrado, e o eventual ocupante da vaga, se estável, reconduzido ao cargo de origem, sem direito a indenização, aproveitado em outro cargo ou posto em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço.

§ 3º Extinto o cargo ou declarada a sua desnecessidade, o servidor estável ficará em disponibilidade, com remuneração proporcional ao tempo de serviço, até seu adequado aproveitamento em outro cargo.

§ 4º Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade."

Art. 7º O art. 48 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XV:

"Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

.....

XV - fixação do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, por lei de iniciativa conjunta dos Presidentes da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I."

**ADI 2135 / DF**

Art. 8º Os incisos VII e VIII do art. 49 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

.....

VII - fixar idêntico subsídio para os Deputados Federais e os Senadores, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

VIII - fixar os subsídios do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

....."

Art. 9º O inciso IV do art. 51 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

.....

IV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

....."

Art. 10. O inciso XIII do art. 52 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

.....

XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

....."

Art. 11. O § 7º do art. 57 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 57. ...."

**ADI 2135 / DF**

.....

§ 7º Na sessão legislativa extraordinária, o Congresso Nacional somente deliberará sobre a matéria para a qual foi convocado, vedado o pagamento de parcela indenizatória em valor superior ao do subsídio mensal."

Art. 12. O parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 70. ....

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária."

Art. 13. O inciso V do art. 93, o inciso III do art. 95 e a alínea b do inciso II do art. 96 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 93. ....

.....

V - o subsídio dos Ministros dos Tribunais Superiores corresponderá a noventa e cinco por cento do subsídio mensal fixado para os Ministros do Supremo Tribunal Federal e os subsídios dos demais magistrados serão fixados em lei e escalonados, em nível federal e estadual, conforme as respectivas categorias da estrutura judiciária nacional, não podendo a diferença entre uma e outra ser superior a dez por cento ou inferior a cinco por cento, nem exceder a noventa e cinco por cento do subsídio mensal dos Ministros dos Tribunais Superiores, obedecido, em qualquer caso, o disposto nos arts. 37, XI, e 39, § 4º;

....."

"Art. 95. Os juízes gozam das seguintes garantias:

.....

III - irredutibilidade de subsídio, ressalvado o disposto nos arts. 37, X e XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I.

....."

"Art. 96. Compete privativamente:

**ADI 2135 / DF**

.....

II - ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169:

.....

b) a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juizes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver, ressalvado o disposto no art. 48, XV;

....."

Art. 14. O § 2º do art. 127 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 127. ....

.....

§ 2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento.

....."

Art. 15. A alínea c do inciso I do § 5º do art. 128 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 128. ....

.....

§ 5º Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros:

I - as seguintes garantias:

.....

c) irredutibilidade de subsídio, fixado na forma do art. 39, § 4º, e ressalvado o disposto nos arts. 37, X e XI, 150, II, 153, III, 153, § 2º, I;

**ADI 2135 / DF**

....."

Art. 16. A Seção II do Capítulo IV do Título IV da Constituição Federal passa a denominar-se "DA ADVOCACIA PÚBLICA".

Art. 17. O art. 132 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.

Parágrafo único. Aos procuradores referidos neste artigo é assegurada estabilidade após três anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias."

Art. 18. O art. 135 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 135. Os servidores integrantes das carreiras disciplinadas nas Seções II e III deste Capítulo serão remunerados na forma do art. 39, § 4º."

Art. 19. O § 1º e seu inciso III e os §§ 2º e 3º do art. 144 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação, inserindo-se no artigo § 9º:

"Art. 144. ....

.....

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

.....

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

.....

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das

**ADI 2135 / DF**

rodovias federais.

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

.....  
§ 9º A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39."

Art. 20. O caput do art. 167 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido de inciso X, com a seguinte redação:

"Art. 167. São vedados:

.....  
X - a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

....."  
Art. 21. O art. 169 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as

**ADI 2135 / DF**

sociedades de economia mista.

§ 2º Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites.

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

II - exoneração dos servidores não estáveis.

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

§ 5º O servidor que perder o cargo na forma do parágrafo anterior fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço.

§ 6º O cargo objeto da redução prevista nos parágrafos anteriores será considerado extinto, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou semelhantes pelo prazo de quatro anos.

§ 7º Lei federal disporá sobre as normas gerais a serem obedecidas na efetivação do disposto no § 4º."

Art. 22. O § 1º do art. 173 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art.173....."

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo

**ADI 2135 / DF**

sobre:

I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade;

II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;

III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública;

IV - a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários;

V - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores.

....."

Art. 23. O inciso V do art. 206 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

.....

V - valorização dos profissionais do ensino, garantidos, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;

....."

Art. 24. O art. 241 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos."

Art. 25. Até a instituição do fundo a que se refere o inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal, compete à União manter os atuais compromissos financeiros com a prestação de serviços públicos do Distrito Federal.

**ADI 2135 / DF**

Art. 26. No prazo de dois anos da promulgação desta Emenda, as entidades da administração indireta terão seus estatutos revistos quanto à respectiva natureza jurídica, tendo em conta a finalidade e as competências efetivamente executadas.

Art. 27. O Congresso Nacional, dentro de cento e vinte dias da promulgação desta Emenda, elaborará lei de defesa do usuário de serviços públicos.

Art. 28. É assegurado o prazo de dois anos de efetivo exercício para aquisição da estabilidade aos atuais servidores em estágio probatório, sem prejuízo da avaliação a que se refere o § 4º do art. 41 da Constituição Federal.

Art. 29. Os subsídios, vencimentos, remuneração, proventos da aposentadoria e pensões e quaisquer outras espécies remuneratórias adequar-se-ão, a partir da promulgação desta Emenda, aos limites decorrentes da Constituição Federal, não se admitindo a percepção de excesso a qualquer título.

Art. 30. O projeto de lei complementar a que se refere o art. 163 da Constituição Federal será apresentado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional no prazo máximo de cento e oitenta dias da promulgação desta Emenda.

Art. 31. Os servidores públicos federais da administração direta e indireta, os servidores municipais e os integrantes da carreira policial militar dos ex-Territórios Federais do Amapá e de Roraima, que comprovadamente encontravam-se no exercício regular de suas funções prestando serviços àqueles ex-Territórios na data em que foram transformados em Estados; os policiais militares que tenham sido admitidos por força de lei federal, custeados pela União; e, ainda, os servidores civis nesses Estados com vínculo funcional já reconhecido pela União, constituirão quadro em extinção da administração federal, assegurados os direitos e vantagens inerentes aos seus servidores, vedado o pagamento, a qualquer título, de diferenças remuneratórias.

Art. 31. Os servidores públicos federais da administração

**ADI 2135 / DF**

direta e indireta, os servidores municipais e os integrantes da carreira policial militar dos ex-Territórios Federais do Amapá e de Roraima que comprovadamente encontravam-se no exercício regular de suas funções prestando serviços àqueles ex-Territórios na data em que foram transformados em Estados, os servidores e os policiais militares admitidos regularmente pelos governos dos

Estados do Amapá e de Roraima no período entre a transformação e a efetiva instalação desses Estados em outubro de 1993 e, ainda, os servidores nesses Estados com vínculo funcional já reconhecido pela União integrarão, mediante opção, quadro em extinção da administração federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 79, de 2014)

Art. 31. A pessoa que revestiu a condição de servidor público federal da administração direta, autárquica ou fundacional, de servidor municipal ou de integrante da carreira de policial, civil ou militar, dos ex-Territórios Federais do Amapá e de Roraima e que, comprovadamente, encontrava-se no exercício de suas funções, prestando serviço à administração pública dos ex-Territórios ou de prefeituras neles localizadas, na data em que foram transformados em Estado, ou a condição de servidor ou de policial, civil ou militar, admitido pelos Estados do Amapá e de Roraima, entre a data de sua transformação em Estado e outubro de 1993, bem como a pessoa que comprove ter mantido, nesse período, relação ou vínculo funcional, de caráter efetivo ou não, ou relação ou vínculo empregatício, estatutário ou de trabalho com a administração pública dos ex-Territórios, dos Estados ou das prefeituras neles localizadas ou com empresa pública ou sociedade de economia mista que haja sido constituída pelo ex-Território ou pela União para atuar no âmbito do ex-Território Federal, inclusive as extintas, poderão integrar, mediante opção, quadro em extinção da administração pública federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 98, de 2017)

§ 1º Os servidores da carreira policial militar continuarão prestando serviços aos respectivos Estados, na condição de

**ADI 2135 / DF**

cedidos, submetidos às disposições legais e regulamentares a que estão sujeitas as corporações das respectivas Polícias Militares, observadas as atribuições de função compatíveis com seu grau hierárquico.

§ 1º O enquadramento referido no caput para os servidores ou para os policiais militares admitidos regularmente entre a transformação e a instalação dos Estados em outubro de 1993 deverá dar-se no cargo em que foram originariamente admitidos ou em cargo equivalente. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 79, de 2014)

§ 1º O enquadramento referido no caput deste artigo, para os servidores, para os policiais, civis ou militares, e para as pessoas que tenham revestido essa condição, entre a transformação e a instalação dos Estados em outubro de 1993, dar-se-á no cargo em que foram originariamente admitidos ou em cargo equivalente. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 98, de 2017)

§ 2º Os servidores civis continuarão prestando serviços aos respectivos Estados, na condição de cedidos, até seu aproveitamento em órgão da administração federal.

§ 2º Os integrantes da carreira policial militar a que se refere o caput continuarão prestando serviços aos respectivos Estados, na condição de cedidos, submetidos às disposições estatutárias a que estão sujeitas as corporações das respectivas Polícias Militares, observados as atribuições de função compatíveis com seu grau hierárquico e o direito às devidas promoções. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 79, de 2014)

§ 3º Os servidores a que se refere o caput continuarão prestando serviços aos respectivos Estados e a seus Municípios, na condição de cedidos, até seu aproveitamento em órgão ou entidade da administração federal direta, autárquica ou fundacional. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 79, de 2014)

§ 3º As pessoas a que se referem este artigo prestarão serviços aos respectivos Estados ou a seus Municípios, na

**ADI 2135 / DF**

condição de servidores cedidos, sem ônus para o cessionário, até seu aproveitamento em órgão ou entidade da administração federal direta, autárquica ou fundacional, podendo os Estados, por conta e delegação da União, adotar os procedimentos necessários à cessão de servidores a seus Municípios. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 98, de 2017)

§ 4º Para fins do disposto no caput deste artigo, são meios probatórios de relação ou vínculo funcional, empregatício, estatutário ou de trabalho, independentemente da existência de vínculo atual, além dos admitidos em lei: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 98, de 2017)

I - o contrato, o convênio, o ajuste ou o ato administrativo por meio do qual a pessoa tenha revestido a condição de profissional, empregado, servidor público, prestador de serviço ou trabalhador e tenha atuado ou desenvolvido atividade laboral diretamente com o ex-Território, o Estado ou a prefeitura neles localizada, inclusive mediante a interveniência de cooperativa; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 98, de 2017)

II - a retribuição, a remuneração ou o pagamento documentado ou formalizado, à época, mediante depósito em conta-corrente bancária ou emissão de ordem de pagamento, de recibo, de nota de empenho ou de ordem bancária em que se identifique a administração pública do ex-Território, do Estado ou de prefeitura neles localizada como fonte pagadora ou origem direta dos recursos, assim como aquele realizado à conta de recursos oriundos de fundo de participação ou de fundo especial, inclusive em proveito do pessoal integrante das tabelas especiais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 98, de 2017)

§ 5º Além dos meios probatórios de que trata o § 4º deste artigo, sem prejuízo daqueles admitidos em lei, o enquadramento referido no caput deste artigo dependerá de a pessoa ter mantido relação ou vínculo funcional, empregatício, estatutário ou de trabalho com o ex-Território ou o Estado que o tenha sucedido por, pelo menos, noventa dias. (Incluído pela

**ADI 2135 / DF**

Emenda Constitucional nº 98, de 2017)

§ 6º As pessoas a que se referem este artigo, para efeito de exercício em órgão ou entidade da administração pública estadual ou municipal dos Estados do Amapá e de Roraima, farão jus à percepção de todas as gratificações e dos demais valores que componham a estrutura remuneratória dos cargos em que tenham sido enquadradas, vedando-se reduzi-los ou suprimi-los por motivo de cessão ao Estado ou a seu Município. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 98, de 2017)

Art. 32. A Constituição Federal passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

"Art. 247. As leis previstas no inciso III do § 1º do art. 41 e no § 7º do art. 169 estabelecerão critérios e garantias especiais para a perda do cargo pelo servidor público estável que, em decorrência das atribuições de seu cargo efetivo, desenvolva atividades exclusivas de Estado.

Parágrafo único. Na hipótese de insuficiência de desempenho, a perda do cargo somente ocorrerá mediante processo administrativo em que lhe sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa."

Art. 33. Consideram-se servidores não estáveis, para os fins do art. 169, § 3º, II, da Constituição Federal aqueles admitidos na administração direta, autárquica e fundacional sem concurso público de provas ou de provas e títulos após o dia 5 de outubro de 1983.

Art. 34. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua promulgação.

Há dois tipos de inconstitucionalidade sustentadas pela inicial. A inconstitucionalidade formal ampara-se no art. 60, § 2º, da CRFB, e é apontada para a redação dada ao *caput* do art. 37; ao *caput*, ao § 1º e ao § 7º do art. 39; ao § 2º do art. 41; ao § 7º do art. 169; ao inciso V do art. 206, todos da Constituição, nas alterações promovidas pela Emenda, e ao art. 26 da Emenda.

A inconstitucionalidade material, respaldada pelo art. 60, § 4º, da CRFB, atingiria, no entender dos requerentes, os incisos X e XIII do art.

**ADI 2135 / DF**

37; o § 1º do art. 39 e o art. 135 da Constituição, na medida em que aboliriam a garantida isonomia de tratamento assegurado pelo art. 5º, *caput*, da CRFB.

Quando do julgamento da medida cautelar, a ação foi julgada prejudicada relativamente ao art. 26 da Emenda.

Assentou-se, ainda, que os vícios formais e materiais do demais dispositivos impugnados, à exceção do *caput* do art. 39, aparentemente inexistentes ante a constatação de que as mudanças de redação promovidas no curso do processo legislativo não alteraram substancialmente o sentido das proposições ao final aprovadas e de que não há direito adquirido à manutenção de regime jurídico anterior. Tal entendimento foi seguido à unanimidade pelo Plenário do Tribunal.

Apenas pela brevidade, reporto-me às razões colacionadas pelo e. Ministro Nelson Jobim, para assentar, no mérito, a constitucionalidade dos dispositivos impugnados:

“Em relação a esse grupo de alegações não há dúvida que não se constitui subversão a ordem de tratamento do processo legislativo.

Não são alterações significativas, mas adequações do texto aprovado em 1ª turno, tais como:

- (a) substituição de dos por de ;
- (b) substituição da expressão política remuneratória pela expressão sistema remuneratório ;
- (c) substituição da expressão qualidade do serviço prestado pela palavra eficiência ;
- (d) substituição de plano de carreira para planos de carreira ;
- (e) inclusão da cláusula se estável como forma de tornar mais lógico a leitura de determinado dispositivo.

São modificações que estão nos limites da atuação adaptativa da redação do SUBSTITUTIVO alterado.

Também em relação à alegação de inconstitucionalidade material de determinados dispositivos, bem expôs NÉRI que não haveria o mencionado vício.”

**ADI 2135 / DF**

Assim resta a examinar, nesta manifestação, a alegação de vício formal relativamente ao *caput* do art. 39 da CRFB, na redação que lhe foi dada pela Emenda 19.

De acordo com a inicial, a ofensa ao devido processo legislativo teria ocorrido em ambas as Casas do Congresso Nacional, durante a tramitação da Proposta de Emenda Constitucional n. 173, de 1995.

Na Câmara, o Relator da Comissão Especial teria introduzido alterações de redação em dispositivos que não foram emendados em Plenário, e fez alterações de mérito em dispositivos que não foram objeto de emendas ou destaques votados pelo Plenário.

No Senado, também teriam sido feitas alterações de mérito, sem que sobre elas a Câmara tenha se manifestado. Nos termos do acórdão que julgou a medida liminar, apenas a nulidade decorrente da votação na Câmara foi acolhida pelo Tribunal.

De forma mais específica, essa nulidade decorre do disposto no art. 162, VI, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, acerca de destaque para votação em separado (DVS) em Plenário que dispõe:

“Art. 162. Em relação aos destaques, serão obedecidas as seguintes normas:

(...)

VI - concedido o destaque para votação em separado, submeter-se-á a votos, primeiramente, a matéria principal e, em seguida, a destacada, que somente integrará o texto se for aprovada;”

O Bloco de Oposição, em 01.04.1997, formulou o DVS n. 9, cujo o teor é o seguinte:

“Senhor Presidente.

Com base no art. 161, I, e § 2º do Regimento Interno, requeremos Destaque para Votação em Separado:

a) o inciso IX do art. 37, constante do art. 3º do Substitutivo;

b) o art. 16 do Substitutivo;

**ADI 2135 / DF**

c) caput do art. 39, constante do art. 5º do Substitutivo.”

O substitutivo a que se refere o pedido de destaque, publicado no Diário da Câmara dos Deputados de 7 de fevereiro de 1997, tinha em seu art. 5º o seguinte teor (p. 4198-4199):

“Art. 5º O art. 39 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 39. Lei de iniciativa de cada Poder da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios instituirá política remuneratória e planos de carreira obedecendo aos princípios do mérito e da capacitação continuada e à natureza, complexidade e atribuições dos respectivos cargos, vedados:

I - o enquadramento de cargos e empregos públicos sem observância do plano de carreira;

II - a instituição de gratificações, adicionais, abonos, prêmios e outras vantagens remuneratórias, ressalvados:

a) o adicional por tempo de serviço em valor não superior a um por cento por ano de efetivo exercício;

b) o adicional ou prêmio de produtividade;

c) o adicional por atividades penosas, insalubres ou perigosas, como definido em lei específica;

d) a gratificação pelo exercício de cargo em comissão.

III - qualquer incorporação aos vencimentos dos servidores públicos, ativos e inativos, bem como às pensões, seja a que título for, ressalvado o adicional por tempo de serviço e observado o art. 37, XI e XII.

§ 1º A fixação das padrões de vencimento e dos demais componentes da política remuneratória observará:

I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;

II - os requisitos para a investidura;

III - as peculiaridades dos cargos.

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados

**ADI 2135 / DF**

pelos respectivos Poderes.

§ 3º A União e os Estados manterão escolas de governo para a formação o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados ou desses com instituições especializadas.

§ 4º Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir.

§ 5º As vantagens a que se referem os arts. 7º, IX e XVI, e 39, II, b, c e d deixarão de ser percebidas quando cessarem as condições que lhes deram causa, não incidindo sobre as parcelas não incorporadas aos vencimentos a contribuição previdenciária destinada a aposentadoria ou pensão.

§ 6º O membro de Poder e o agente político serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela único, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecendo, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X, XI, e XII.

§ 7º Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderá estabelecer a relação entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, XI e XII.

§ 8º Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário publicarão anualmente os valores do subsídio e da remuneração dos cargos e empregos públicos.

§ 9º Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinará a aplicação dos recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive

**ADI 2135 / DF**

sob a forma de gratificação especial de produtividade.

§ 10 A requisição de servidor público será regulada em lei, sendo a remuneração paga integralmente pelo órgão ou entidade requisitante."

Como se observa da leitura de seus dispositivos, a rejeição do *caput* do art. 39, tal qual promovida pela votação em separado do destaque teve por efeito aprovar, ante a não impugnação do inteiro teor do artigo 39, à exceção, obviamente, de seu *caput*, o texto como um todo. Isso porque, como bem observou o e. Ministro Nelson Jobim, o destaque tem por efeito retirar determinado dispositivo de um projeto de lei, para que seja posteriormente examinado. Vota-se, primeiramente, a lei às suas inteiras, ressaltando-se os destaques para depois.

A controvérsia dos autos reside precisamente em saber se a alteração promovida foi, efetivamente, mera alteração de redação. A resposta correta, com a devida vênia, encontra amparo na orientação que o Plenário fixou, quando do julgamento da medida cautelar.

Com efeito, o e. Min. Néri da Silveira, reconhecendo que as emendas de redação não alteram a proposição jurídica de uma norma, advertiu que:

"Ora, não é possível ver simples emenda de redação no novo *caput* dado ao art. 39 da Constituição, quando o proposto no Substitutivo e objeto do DVS nº 9 foi recusado, porque não obteve quorum de aprovação. O que pretendeu a redação final foi criar, à margem da deliberação do Plenário, no primeiro turno, dispositivo novo para o *caput* do art. 39, deslocando o parágrafo 2º do art. 39, constante do art. 5º do Substitutivo, que não fora objeto do DVS nº 9, e assim acabou aprovado, para ocupar o espaço do novo caput do art. 39, quando, em verdade, o enunciado proposto para substituir o art. 39 original da Carta de 1988, constante do DVS nº 9, foi rejeitado, por não haver obtido o quorum de aprovação e suprimido do corpo do Substitutivo, por determinação do Presidente da Câmara dos Deputados, consoante referi acima. O caput novo do art. 39,

**ADI 2135 / DF**

previsto no Substitutivo e objeto do DVS nº 9, consoante já examinei, assim dispunha:

Art. 39. Lei de iniciativa de cada Poder da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios instituirá política remuneratória e planos de carreira obedecendo aos princípios do mérito e da capacitação continuada e à natureza, complexidade e atribuições dos respectivos cargos, vedados:

I - o enquadramento de cargos e empregos públicos sem observância do plano de carreira;

II - a instituição de gratificações, adicionais, abonos, prêmios e outras vantagens remuneratórias, ressalvados:

a), b), c) e d) - omissis;

III - qualquer incorporação aos vencimentos dos servidores públicos, ativos e inativos, bem como às pensões, seja a que título for, ressalvado o adicional por tempo de serviço e observado o art. 37, XI e XII.

Pois bem, rejeitada essa proposta do Substitutivo, porque objeto do DVS nº 9 e não aprovada, eis que, na redação final do primeiro turno, a Comissão Especial aprovou uma nova redação ao caput do art. 39, em lugar da original de 1988, fazendo-o, com o deslocamento do § 2º do art. 39 constante do Substitutivo e não objeto do DVS nº 9 (que se limitava, no ponto, tão-só, ao caput do art. 39), que guarda esta redação:

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

Está claro que esse parágrafo 2º do art. 39 era complemento, apenas, do que se pretendia na proposta de um novo caput ao art. 39 da Constituição, que não foi aceito. Recorde-se que o caput do art. 39 da Constituição de 1988, na redação original, estipula:

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações

**ADI 2135 / DF**

públicas.

Não é possível, ademais, aqui, deixar de ter presente a justificativa, bem explícita, do DVS nº 9, onde se sustentou a necessidade de rejeitar o contrato de emprego, então proposto, em lugar da contratação temporária por excepcional interesse público, deduzindo-se, aí, além de outras, razões contrárias ao dito emprego público, e rematando-se a exposição de motivos do DVS nº 9, nestes termos: Este destaque visa, então, manter a regra atual do regime jurídico único, alcançando todos os servidores da Administração direta, autárquica e fundacional ocupantes de cargos permanentes, bem assim preservar a permissão de contratação temporária por excepcional interesse público (fls. 270).

Estava, pois, bem nítido, na justificativa do DVS nº 9, que se destinava ele, com a recusa do novo caput do art. 39, proposto no art. 5º do Substitutivo, viessem a ser mantidos os dois institutos aludidos: regime jurídico único e contratação temporária por excepcional interesse público, do sistema da Constituição Federal de 1988.

Ora, as normas reformadoras, postas no Substitutivo, introduzindo o contrato de emprego público e suprimindo o regime único, não foram aprovadas, pois o DVS nº 9 não alcançou o número de votos necessários, como se anotou acima.

Se está, desse modo, devidamente demonstrado que esse era o desideratum do DVS nº 9, não cabia, em virtude da posição defendida pelo Relator da Comissão Especial de Redação, reintroduzir, em redação final da Proposta de Emenda Constitucional, no primeiro turno, precisamente, o que fora recusado pelo Plenário. Mais. Não era possível, também, proceder, como aconteceu: reformar o art. 39, caput, da Constituição, substituindo-o por um parágrafo do art. 39, deslocado para ser caput, no lugar do art. 39 original.

Não há, pois, deixar de reconhecer a relevância jurídica dos fundamentos da inicial, no que concerne às conseqüências da não aprovação pelo Plenário, em primeiro turno, da DVS nº 9. Compreendo que padece, assim, de vício de forma, à vista do

**ADI 2135 / DF**

art. 60, § 2º, da Constituição, a alteração introduzida no art. 39, caput, da Constituição. Não tendo sido aprovado pelo Plenário, em primeiro turno, o DVS nº 9 e, pois, a proposta de nova redação para o caput desse dispositivo, não se pode ter como modificada a redação original, onde se consagram o sistema do regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas. Suspensa a redação nova, há de entender-se mantido e em pleno vigor o caput do art. 39 da Constituição, tal qual aprovado em 1988, verbis :

(...)

No ponto, a cautelar é de ser deferida.”

Assim, não obstante a redação que restou deduzida no texto da Emenda seja exatamente a que consta parágrafo segundo do texto substitutivo proposto pelo então Relator na Comissão Especial e, portanto, poder-se afirmar ter sido mantida a proposição jurídica, a Câmara dos Deputados não observou que o parágrafo utilizado para substituir o caput guardava relação de dependência com a cabeça do art. 39 constante da proposta de emenda. Vale dizer, o parágrafo utilizado para se tornar caput na emenda de redação deveria ter sido retirado por decorrência lógica da rejeição do DVS. Tal como a técnica do arrastamento utilizada nesta Corte para declarar a inconstitucionalidade de normas que guardam relação de dependência com as que são objeto de impugnação nas ações de controle concentrado, deveria a Câmara dos Deputados, ao invés de manter, excluir o parágrafo que mantinha estreita relação com a proposição jurídica constante do caput e rejeitada na votação do DVS.

Por essa razão, acolhendo a tese defendida pelo e. Min. Néri da Silveira, deve-se reconhecer que houve alteração da proposição jurídica, o que desnatura os limites de uma mera emenda de redação.

Pedindo vênias às compreensões contrárias, voto pela procedência parcial da presente ação direta para declarar a inconstitucionalidade do caput do artigo 39 da Constituição Federal na redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Por consequência, deve

**ADI 2135 / DF**

permanecer em vigor a redação original da Constituição

É como voto.

06/11/2024

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.135 DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATORA</b>	<b>: MIN. CÁRMEN LÚCIA</b>
<b>REDATOR DO ACÓRDÃO</b>	<b>: MIN. GILMAR MENDES</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: EUGENIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: ANGELO LONGO FERRARO</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA - PDT</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: HUGO LEAL MELO DA SILVA</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL - PC DO B</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PAULO MACHADO GUIMARÃES</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PEDRO MAURICIO PITA DA SILVA MACHADO</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: PARTIDO SOCIALISTA DO BRASIL - PSB</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: LUIZ ARNÓBIO BENEVIDES COVÊLLO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: CONGRESSO NACIONAL</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: SINDICATO DOS TRABALHADORES DE COMBATE AS ENDEMIAS E SAÚDE PREVENTIVA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - SINTSAÚDE-RJ</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: JOSELICE ALELUIA CERQUEIRA DE JESUS E OUTRO(A/S)</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: CONSELHO REGIONAL DE CORRETORES DE IMÓVEIS DO RIO DE JANEIRO - CRECI-RJ</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: LEONARDO MACHADO SOBRINHO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: FEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES DO JUDICIARIO FEDERAL E MINISTERIO PUBLICO DA UNIAO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO</b>

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - Senhor Presidente, renovo minhas saudações originárias da parte da manhã a Sua Excelência, ao Procurador-Geral da República e aos Colegas, na pessoa do nosso

**ADI 2135 / DF**

Decano.

Senhor Presidente, também cheguei exatamente a essa conclusão. Relembro o rigor com que votamos, na semana passada, a obediência ao devido processo legislativo. *A contrario sensu* do que se decidiu na ADI 2.666, da relatoria da Ministra Ellen Gracie, no Tribunal Pleno de 3 de outubro de 2002, aqui também, pelas anotações que tenho, não houve obediência ao quórum qualificado.

Anoto que, quando da votação do DVS nº 9, a proposta não obteve os 308 votos necessários para aprovação, tendo sido acolhida por apenas 298 deputados, de modo que a nova redação foi expressamente rejeitada. Após essa deliberação, os textos foram enviados para a Comissão Especial de Redação da PEC nº 173/1995, a quem competia realizar tão somente as adequações redacionais, à luz do quanto decidido pelo próprio Plenário.

O relator da Comissão Especial de Redação, o então Deputado, nosso correligionário do Rio de Janeiro, Moreira Franco, à época do PMDB do Rio de Janeiro, não se resumiu a consolidar o que decidiu o Plenário, tendo antes feito alterações de redação que não foram emanadas em Plenário, alterações de mérito e dispositivos objeto de emendas, destaques votados pelo Plenário, ultrapassando o conteúdo.

Concluo assim, em síntese, que o então Deputado, respeitoso Deputado e amigo, Moreira Franco inseriu no *caput* do artigo 39 o que havia sido aprovado como sendo § 2º daquele artigo. Ocorre que, como dito, o Plenário da Câmara não aprovou o destaque que alterava o *caput* daquele dispositivo, de modo que o *caput* deveria permanecer inalterado. O *caput* do artigo 39 é justamente o que trazia a exigência do Regime Jurídico Único para o funcionalismo, ponto mais polêmico da reforma administrativa.

De sorte, Senhor Presidente, que, se o Ministro Fachin, com sua elegância e humildade judicial, afirma que, eventualmente, possa ter incorrido em equívoco, incorrerei no mesmo equívoco e acompanharei o voto da eminente Ministra-Relatora, Ministra Cármen Lúcia, para julgar parcialmente procedente.

06/11/2024

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.135 DISTRITO FEDERAL**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Boa tarde, Senhor Presidente!

Cumprimento novamente todas e todos, agora na pessoa da Ministra **Cármem Lúcia**, Relatora deste feito.

Acompanho, Senhor Presidente, com a devida vênia da Ministra **Cármem Lúcia**, do Ministro **Edson Fachin** e do Ministro **Luiz Fux**, a divergência aberta pelo Ministro **Gilmar Mendes**, substituto na cadeira do Relator Original, Ministro **Néri da Silveira**.

Saúdo Sua Excelência, que tanto honrou essa cadeira no Supremo Tribunal Federal, no Tribunal Superior Eleitoral e nos outros tribunais pelos quais passou antes de vir para cá.

Por favor, Ministro Gilmar!

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Vossa Excelência me fez lembrar que, diante das confusões eleitorais ocorridas nos Estados Unidos em priscas eras, na época Bush *versus* Gore, o Presidente Sarney escreveu um artigo sobre o bem sucedido recadastramento feito no TSE pelo Presidente Néri da Silveira.

Escreveu um artigo que hoje é um clássico: *Chamem o Néri*, um artigo publicado na *Folha* sugerindo a adoção de critérios e cadastramentos nacionais firmes para evitar o que, infelizmente, tem-se repetido.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

É importante esse registro, porque, em 1985, para fins do processo eleitoral de 1986, foram eleitos exatamente os parlamentares que redigiram a Constituição, Carta da qual somos guardiões.

O Ministro Néri pediu ao Presidente **Sarney**, que lhe deu os meios orçamentários necessários – e o Congresso Nacional também –, para trazer o cadastro eleitoral que ficava em cada um dos estados para um cadastro nacional. Sem essa atitude, jamais teríamos, por exemplo, a urna eletrônica e a possibilidade de realizar as eleições de maneira tão rápida.

**ADI 2135 / DF**

O Ministro **Néri da Silveira**, então, foi um precursor, e aqui vão minhas homenagens. Tive a oportunidade de, como advogado, atuar com Sua Excelência no Eleitoral e aqui. Também fica meu registro da lhanza, da competência, da profundidade do conhecimento e da humildade de Sua Excelência.

Esse é o registro que faço, Senhor Presidente, com os adendos do Ministro **Gilmar**, que lembrou um fato importantíssimo para a nação brasileira.

Acompanho a divergência com a vênua já referida.

Obrigado!

06/11/2024

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.135 DISTRITO FEDERAL**

**ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Obrigado, Ministro Dias Toffoli!**

O Ministro Gilmar já votou. Temos até agora a posição da Ministra Cármen, do Ministro Fachin e do Ministro Luiz Fux, de modo que meu voto não é um voto de desempate. Acompanho, porém, Senhores Ministros, a divergência, pelas razões que explicarei, embora tenha acontecido algo atípico aqui.

Estamos discutindo se há vício formal na Emenda, por não ter ela sido submetida a dois turnos de votação. Exporei as razões de decidir sobre o que achei que aconteceu de estranho aqui.

O art. 39, *caput*, da Constituição, em sua redação originária, estabelecia que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito da sua competência, regime jurídico único para os servidores públicos. A Emenda Constitucional nº 19 deu nova redação a esse dispositivo, suprimindo a menção ao regime jurídico único, além de alterar os parágrafos já existentes e incluir outro.

Na Câmara dos Deputados, em primeiro turno de votação da proposta de emenda à Constituição, a redação inicialmente sugerida para o art. 39, *caput*, da Constituição, foi rejeitada, tendo sido aprovados os §§ 1º a 10.

Ao consolidar a redação em texto aprovado, o relator da proposta transpôs, para o *caput*, o conteúdo que havia sido aprovado como § 2º. A nova redação foi aprovada em segundo turno.

Ainda que a norma tenha sido alterada de lugar, não houve modificação no seu conteúdo, aprovado inequivocamente em dois turnos pela Casa Legislativa.

Além disso, antes da votação em segundo turno, o ajuste na redação foi submetido à Comissão Especial e ao Plenário, tendo sido aprovado por 267 votos a 143.

**ADI 2135 / DF**

Verifica-se, então, que a reorganização do texto foi confirmada pelos meios próprios definidos em norma regimental, mediante nova manifestação do Plenário.

A intervenção do Judiciário em questões de procedimento legislativo só deve ocorrer em casos de flagrante inconstitucionalidade, o que não se verifica no caso. No caminho, a redação original do art. 39, de fato, desapareceu, mas foi submetida a nova votação.

Por fim, e também uma razão decisiva para eu ter uma posição de maior deferência, a extinção do regime jurídico único está em consonância com as demandas atuais da Administração Pública e favorece a promoção da eficiência. Ao reduzir o formalismo excessivo na gestão administrativa, a mudança oferece maior flexibilidade para as contratações públicas de pessoal. Assim, a norma impugnada tem potencial de melhorar a qualidade dos gastos com pessoal por proporcionar modelos de contratação que considerem as particularidades e finalidades específicas de cada função pública, além das necessidades da Administração.

Entendo estar superada a questão da votação em segundo turno e, por essa razão, alinho-me à divergência para admitir a flexibilização do regime jurídico único.

06/11/2024

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.135 DISTRITO FEDERAL**

**ESCLARECIMENTO**

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA - Senhor Presidente, apenas consigno - acho que esse é um entendimento de todos que acompanharam a ressalva do Ministro Flávio Dino - que essa compreensão não se relaciona com qualquer espécie de reconhecimento de direito adquirido a regime jurídico, mas sim uma questão que visa a prevenir uma não boa gestão do regime previdenciário nessas circunstâncias. Apenas faço essa consignação, pelo menos de minha parte.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE)** - Penso que sim. Todos aqui mantivemos a firme jurisprudência deste Tribunal de que não há direito adquirido a regime jurídico.

Vossa Excelência tem toda razão e estamos de pleno acordo.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.135**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

**RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA**

REDATOR DO ACÓRDÃO : MIN. GILMAR MENDES

REQTE.(S) : PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT

ADV.(A/S) : EUGENIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO (04935/DF, 30746/ES, 63511/PE, 428274/SP)

ADV.(A/S) : ANGELO LONGO FERRARO (37922/DF, 261268/SP)

REQTE.(S) : PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA - PDT

ADV.(A/S) : HUGO LEAL MELO DA SILVA (59485/RJ)

REQTE.(S) : PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL - PC DO B

ADV.(A/S) : PAULO MACHADO GUIMARÃES (DF005358/)

REQTE.(S) : PARTIDO SOCIALISTA DO BRASIL - PSB

ADV.(A/S) : LUIZ ARNÓBIO BENEVIDES COVÊLLO (0011149/DF)

INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS TRABALHADORES DE COMBATE AS ENDEMIAS E SAÚDE PREVENTIVA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - SINTSAÚDE-RJ

ADV.(A/S) : JOSELICE ALELUIA CERQUEIRA DE JESUS (21257D/RJ) E

OUTRO(A/S)

ADV.(A/S) : RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO (32147/DF, 140251/MG, 1190/SE)

AM. CURIAE. : CONSELHO REGIONAL DE CORRETORES DE IMÓVEIS DO RIO DE JANEIRO - CRECI-RJ

ADV.(A/S) : LEONARDO MACHADO SOBRINHO (0066594/RJ)

AM. CURIAE. : FEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES DO JUDICIARIO FEDERAL E MINISTERIO PUBLICO DA UNIAO

ADV.(A/S) : PEDRO MAURICIO PITA DA SILVA MACHADO (29543/DF, 24372/RS, 12391/SC)

**Decisão:** Após o voto da Ministra Cármen Lúcia (Relatora), que julgava prejudicada a ação quanto ao art. 26 da Emenda Constitucional nº 19/1998 e, na parte remanescente, julgava parcialmente procedente a ação direta para declarar a inconstitucionalidade formal do *caput* do art. 39 da Constituição da República, alterado pela Emenda Constitucional nº 19/1998, o julgamento foi suspenso. Falaram: pelo requerente Partido dos Trabalhadores - PT, o Dr. Eugênio José Guilherme de Aragão; pelo requerente Partido Comunista do Brasil - PCdoB, o Dr. Pedro Mauricio Pita Machado; pelo *amicus curiae* Federação Nacional dos Trabalhadores do Judiciário Federal e Ministério Público da União-FENAJUFE, o Dr. Raimundo Cezar Britto Aragão; pelo *amicus curiae* Conselho Regional de Corretores de Imóveis do Rio de Janeiro - CRECI-RJ, o Dr. Leonardo Machado Sobrinho; pelo *amicus curiae* Sindicato dos Trabalhadores de Combate as Endemias e Saúde Preventiva no Estado do Rio de Janeiro - SINTSAÚDE-RJ, o Dr. Paulo

Francisco Soares Freire; pelo interessado, o Ministro José Levi Mello do Amaral Júnior, Advogado-Geral da União; e, pela Procuradoria-Geral da República, o Dr. Humberto Jacques de Medeiros, Vice-Procurador-Geral da República. Ausente, por motivo de licença médica, o Ministro Celso de Mello. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 03.09.2020 (Sessão realizada inteiramente por videoconferência - Resolução 672/2020/STF).

**Decisão:** Após o voto antecipado do Ministro Gilmar Mendes, julgando improcedente o pedido formulado na ação direta, pediu vista dos autos o Ministro Nunes Marques. Presidência do Ministro Luiz Fux. Plenário, 18.08.2021 (Sessão realizada por videoconferência - Resolução 672/2020/STF).

**Decisão:** O Tribunal, por maioria, julgou improcedente o pedido formulado na ação direta e, tendo em vista o largo lapso temporal desde o deferimento da medida cautelar nestes autos, atribuiu eficácia *ex nunc* à presente decisão, esclarecendo, ainda, ser vedada a transmutação de regime dos atuais servidores, como medida de evitar tumultos administrativos e previdenciários. Tudo nos termos do voto do Ministro Gilmar Mendes (Redator para o acórdão), vencidos os Ministros Cármen Lúcia (Relatora), Edson Fachin e Luiz Fux. Presidência do Ministro Luís Roberto Barroso. Plenário, 6.11.2024.

Presidência do Senhor Ministro Luís Roberto Barroso. Presentes à sessão os Senhores Ministros Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Procurador-Geral da República, Dr. Paulo Gustavo Gonet Branco.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário