

12/08/2025

PLENÁRIO

**SEGUNDOS EMB.DECL. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
2.135 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
EMBTE.(S) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
EMBDO.(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 E
OUTRO(A/S)**
ADV.(A/S) : **RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO**
AM. CURIAE. : **CONSELHO REGIONAL DE CORRETORES DE
IMÓVEIS DO RIO DE JANEIRO - CRECI-RJ**
ADV.(A/S) : **LEONARDO MACHADO SOBRINHO**
AM. CURIAE. : **FEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES
DO JUDICIARIO FEDERAL E MINISTERIO PUBLICO
DA UNIAO**
ADV.(A/S) : **RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO**
INTDO.(A/S) : **PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT**
ADV.(A/S) : **EUGENIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO**
ADV.(A/S) : **ANGELO LONGO FERRARO**
INTDO.(A/S) : **PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA - PDT**
ADV.(A/S) : **HUGO LEAL MELO DA SILVA**
INTDO.(A/S) : **PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL - PC DO B**
ADV.(A/S) : **PAULO MACHADO GUIMARÃES (DF005358/)**
ADV.(A/S) : **PEDRO MAURICIO PITA DA SILVA MACHADO**
INTDO.(A/S) : **PARTIDO SOCIALISTA DO BRASIL - PSB**
ADV.(A/S) : **LUIZ ARNÓBIO BENEVIDES COVÊLLO**

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 39, *CAPUT*, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, NA REDAÇÃO DADA PELA EC 19/1998. CONSTITUCIONALIDADE FORMAL DEVIDAMENTE APRECIADA. AUSÊNCIA DOS VÍCIOS DE OMISSÃO, CONTRADIÇÃO OU OBSCURIDADE. CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. EMBARGOS REJEITADOS.

ADI 2135 ED-SEGUNDOS / DF

I. CASO EM EXAME

1. Trata-se de dois embargos de declaração opostos em face de acórdão mediante o qual o Plenário desta Suprema Corte julgou improcedentes os pedidos formulados na petição inicial.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. A questão submetida à apreciação consiste em saber se o acórdão embargado está eivado dos vícios de omissão, contradição e obscuridade.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. *Alegadas omissão, contradição e obscuridade quanto à constitucionalidade formal do art. 39, caput, da Constituição Federal, na redação dada pela EC 19/1998. Inocorrência.* As alegações são impertinentes e decorrem de mero inconformismo com a decisão adotada, uma vez que a parte embargante não trouxe argumentos suficientes a infirmá-la, visando apenas à rediscussão da matéria já decidida.

4. *Alegada omissão quanto à constitucionalidade material do art. 39, caput, da Constituição Federal, na redação dada pela EC 19/1998. Ausência.* Todos os argumentos expostos na petição inicial capazes de, em tese, influenciar no julgamento de mérito a respeito da constitucionalidade do dispositivo em referência foram devidamente apreciados e rechaçados pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal.

5. *Alegada omissão quanto à constitucionalidade material do art. 39, caput, da Constituição Federal, na redação dada pela EC 19/1998. Apreciação da constitucionalidade material.* Dadas as peculiaridades que circundam o processo de fiscalização normativa abstrata, mostra-se admissível apreciar a inconstitucionalidade material suscitada. A alteração promovida no *caput* do art. 39 no texto constitucional respeitou os limites materiais impostos pelo art. 60, § 4º, da Constituição Federal, na medida em que os respectivos núcleos essenciais não foram atingidos pela modificação trazida pela EC 19/1998.

IV. DISPOSITIVO

6. Embargos de declaração rejeitados.

ADI 2135 ED-SEGUNDOS / DF

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a presidência do Senhor Ministro Roberto Barroso, na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade de votos, em rejeitar os embargos de declaração opostos pelo PARTIDO DOS TRABALHADORES – PT e pelo PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL – PCdoB, bem como os aclaratórios manejados pelo ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO, nos termos do voto do Relator.

Brasília, Sessão Virtual de 1º a 8 de agosto de 2025.

Ministro **GILMAR MENDES**

Relator

Documento assinado digitalmente

**SEGUNDOS EMB.DECL. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
2.135 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
EMBTE.(S) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
EMBDO.(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 E
OUTRO(A/S)**
ADV.(A/S) : **RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO**
AM. CURIAE. : **CONSELHO REGIONAL DE CORRETORES DE
IMÓVEIS DO RIO DE JANEIRO - CRECI-RJ**
ADV.(A/S) : **LEONARDO MACHADO SOBRINHO**
AM. CURIAE. : **FEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES
DO JUDICIARIO FEDERAL E MINISTERIO PUBLICO
DA UNIAO**
ADV.(A/S) : **RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO**
INTDO.(A/S) : **PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT**
ADV.(A/S) : **EUGENIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO**
ADV.(A/S) : **ANGELO LONGO FERRARO**
INTDO.(A/S) : **PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA - PDT**
ADV.(A/S) : **HUGO LEAL MELO DA SILVA**
INTDO.(A/S) : **PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL - PC DO B**
ADV.(A/S) : **PAULO MACHADO GUIMARÃES (DF005358/)**
ADV.(A/S) : **PEDRO MAURICIO PITA DA SILVA MACHADO**
INTDO.(A/S) : **PARTIDO SOCIALISTA DO BRASIL - PSB**
ADV.(A/S) : **LUIZ ARNÓBIO BENEVIDES COVÊLLO**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): Trata-se de dois embargos de declaração opostos pelo PARTIDO DOS TRABALHADORES – PT, pelo PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL – PCdoB (eDOC 247) e pelo ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO (eDOC 250), em face de acórdão mediante o

ADI 2135 ED-SEGUNDOS / DF

qual o Plenário desta Suprema Corte julgou improcedentes os pedidos formulados na petição inicial. Eis a ementa do acórdão embargado:

“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 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 Direita 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

ADI 2135 ED-SEGUNDOS / DF

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 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

ADI 2135 ED-SEGUNDOS / DF

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 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-

ADI 2135 ED-SEGUNDOS / DF

AgR/DF, MS 34.181/DF, MS 33.731/DF, MS 34.120/DF, MS 34.115/DF, MS 34.040/DF.”

O PARTIDO DOS TRABALHADORES – PT e o PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL – PCdoB, em seus embargos de declaração, sustentam que o acórdão *“deixou de enfrentar, com a devida profundidade, a deliberação expressa, formal e soberana do Plenário da Câmara dos Deputados que, ao votar o destaque de votação em separado (DVS nº 9), rejeitou por quórum insuficiente a alteração do caput do art. 39 da CF”*. Assim, a redação original do art. 39, *caput*, da Constituição Federal, deve ser preservada, na medida em que não se alcançou o quórum de 308 (trezentos e oito) votos exigidos pelo texto constitucional para efeito de sua alteração.

Alegam que a redação do vencido não poderia *“restabelecer o conteúdo já rejeitado por meio de simples deslocamento do §2º para o caput. Tal medida viola o princípio democrático e afronta o devido processo legislativo constitucional”*.

Aduzem que, *“mesmo se acolhido o entendimento de que a matéria foi submetida a novo turno, o seu conteúdo já havia sido rejeitado pelo constituinte derivado no primeiro turno, de modo que a sua reinclusão por deslocamento do §2º para o caput representa violação à identidade deliberativa da proposta constitucional”*, restando claro que a norma rejeitada foi incluída, *“sem novo juízo deliberativo válido”*, no texto final da emenda constitucional. Sendo, pois, o acórdão embargado omissivo por *“não reconhecer que essa manobra legislativa foi apontada e documentada nos autos”*.

Defendem que o acórdão embargado está em contradição com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal a respeito da necessidade de estrita observância do devido processo legislativo, pois, na hipótese, a Corte permitiu que *“um texto rejeitado expressamente possa ser reintroduzido na redação final por meio de deslocamento e manipulação estrutural”*, o que *“[n]ão se trata de mero vício formal sanável, mas de alteração substancial do conteúdo constitucional sem a devida aprovação da Casa Legislativa competente”*.

ADI 2135 ED-SEGUNDOS / DF

Assinalam que a Corte não analisou detidamente os impactos da decisão sobre o modelo de serviço público previsto originalmente pela Constituição de 1988.

Apontam que o acórdão embargado é omissivo, uma vez que não enfrentou adequadamente a questão relativa à *“transformação dos atuais cargos estatutários em empregos públicos celetistas”*, sendo necessário explicitar que não está autorizada, *“em hipótese alguma, a transformação dos cargos públicos hoje ocupados por servidores estatutários em empregos públicos celetistas, devendo os atuais vínculos jurídicos permanecer íntegros, sem prejuízo da autonomia legislativa para criar novos cargos sob regime distinto apenas para futuras admissões”*.

Afirmam que se revela necessário registrar a partir de que momento a decisão produz efeitos, sendo o marco adequado o trânsito em julgado da decisão exarada nestes autos.

Registram que o acórdão embargado autorizou aos entes federados adotarem regime celetista, o que acarreta impactos diretos sobre os regimes próprios de previdência social (RPPS). Segundo asseveram, *“[a]o optar por novas admissões sob o regime celetista, os entes federativos direcionarão os novos servidores ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), administrado pelo INSS, o que implicará desvinculação das contribuições previdenciárias desses trabalhadores dos respectivos RPPS locais. Tal movimento, no médio e longo prazo, contribuirá para o agravamento da já conhecida fragilidade atuarial dos RPPS, especialmente nos municípios e estados que apresentam elevada proporção de inativos em relação ao número de ativos”*. Arguem, nessa linha, a imprescindibilidade de esclarecer que *“a migração de novos vínculos ao RGPS não pode comprometer os fundamentos atuariais dos RPPS, devendo-se assegurar proteção mínima à solvência desses regimes, sob pena de grave violação ao equilíbrio financeiro e atuarial exigido constitucionalmente”*.

Requerem, assim, *“(i) o conhecimento e provimento dos presentes Embargos de Declaração, para que seja integrado o acórdão nos pontos acima destacados; (ii) que, reconhecido o vício formal apontado, seja conferido efeito modificativo ao julgado, declarando-se a inconstitucionalidade formal do caput do*

ADI 2135 ED-SEGUNDOS / DF

art. 39 da Constituição Federal, com o conseqüente restabelecimento da redação originária aprovada em 1988; (iii) Subsidiariamente, caso mantida a decisão de improcedência, que a Corte module os efeitos da decisão, com a devida delimitação das conseqüências jurídicas da supressão do regime jurídico único, resguardando os direitos dos servidores investidos sob a égide do modelo original”.

O AVOGADO-GERAL DA UNIÃO, de outro lado, após destacar sua legitimidade para opor embargos de declaração, argumenta que o acórdão embargado foi omisso quanto à inconstitucionalidade material do *caput* do art. 39 da Constituição Federal, na redação dada pela EC 19/1998. Aponta que, na petição inicial, os autores suscitaram a inconstitucionalidade material de referido dispositivo por violação aos princípios da impessoalidade, da moralidade, da isonomia, da irredutibilidade de vencimentos, da valorização do serviço público e da educação.

Menciona a indispensabilidade de que a Corte promova esclarecimentos acerca da *“repercussão da emenda constitucional no plano federal e nos Estados”*. Nessa linha, argumenta que *“é fundamental que se esclareça que a possibilidade de adoção de regimes jurídicos distintos não autoriza a coexistência de modelos diversos para um mesmo posto funcional”*, de modo que *“atividades congêneres, exercidas no âmbito de um mesmo ente federado, não poderão ser submetidas a coexistentes regimes jurídicos diferenciados, sob pena de desvirtuamento da organicidade da administração pública, da segurança jurídica na gestão de pessoal e da própria isonomia”*.

Afirma, ainda, que se faz imprescindível sanar obscuridade, para assentar *“que esses critérios de uniformidade se aplicam aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, os quais integram a mesma pessoa jurídica de direito público (no caso da União e estados; ou Executivo e Legislativo, no caso dos municípios)”*.

Registra a possibilidade, na espécie, de solução conciliada.

Postula, ao final, o acolhimento dos embargos, para *“i) sanar a omissão do acórdão, a fim de que esse Supremo Tribunal se pronuncie sobre os sustentados vícios de inconstitucionalidade material referentes ao caput do*

ADI 2135 ED-SEGUNDOS / DF

artigo 39 da Constituição Federal de 1988; ii) subsidiariamente, seja colmatada obscuridade do acórdão embargado, delimitando-se os parâmetros para aplicação e coexistência de regimes jurídicos diversos (regime plural). Para tanto, é indispensável que sejam declarados os seguintes pontos: ii.1) a superação da obrigatoriedade do Regime Jurídico Único não outorga ao Chefe do Poder Executivo a prerrogativa de estabelecer, no âmbito do ente federado, a coexistência de regimes jurídicos diferenciados para atribuições idênticas ou congêneres, sob pena de violação à igualdade de tratamento e à segurança jurídica na gestão da administração, observadas as peculiaridades inerentes às distintas personalidades jurídicas que compõem o ente político; ii.2) a adoção de regimes jurídicos diversos exige observância de uniformidade do regime jurídico para o mesmo conjunto de atribuições públicas (cargo ou emprego), vedada a submissão de atividades essencialmente congêneres a regimes jurídicos distintos, observadas as peculiaridades inerentes às distintas personalidades jurídicas que compõem o ente; ii.3) a uniformidade do regime jurídico, nos termos explicitados nos itens anteriores, deve ser observada por todos os Poderes em um mesmo ente político (Estado ou Município), em todas as esferas federativas, observada a competência privativa do Presidente da República para iniciar projeto de lei sobre regime jurídico dos servidores públicos federais (art. 61, § 1º, II, 'c', CF), assim como, por simetria, dos respectivos Chefes do Executivo nas demais esferas federativas (Estados e Municípios), visando à coerência sistêmica, à segurança jurídica e à isonomia".

É o relatório.

**SEGUNDOS EMB.DECL. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
2.135 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
EMBTE.(S) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
EMBDO.(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 E
OUTRO(A/S)**
ADV.(A/S) : **RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO**
AM. CURIAE. : **CONSELHO REGIONAL DE CORRETORES DE
IMÓVEIS DO RIO DE JANEIRO - CRECI-RJ**
ADV.(A/S) : **LEONARDO MACHADO SOBRINHO**
AM. CURIAE. : **FEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES
DO JUDICIARIO FEDERAL E MINISTERIO PUBLICO
DA UNIAO**
ADV.(A/S) : **RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO**
INTDO.(A/S) : **PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT**
ADV.(A/S) : **EUGENIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO**
ADV.(A/S) : **ANGELO LONGO FERRARO**
INTDO.(A/S) : **PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA - PDT**
ADV.(A/S) : **HUGO LEAL MELO DA SILVA**
INTDO.(A/S) : **PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL - PC DO B**
ADV.(A/S) : **PAULO MACHADO GUIMARÃES (DF005358/)**
ADV.(A/S) : **PEDRO MAURICIO PITA DA SILVA MACHADO**
INTDO.(A/S) : **PARTIDO SOCIALISTA DO BRASIL - PSB**
ADV.(A/S) : **LUIZ ARNÓBIO BENEVIDES COVÊLLO**

V O T O

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): A questão submetida à apreciação consiste em saber se o acórdão embargado está eivado dos vícios de omissão, contradição e obscuridade.

ADI 2135 ED-SEGUNDOS / DF

1) Ausência, em geral, dos vícios apontados no acórdão embargado

Ressalto que os embargos de declaração são cabíveis para indicar a ocorrência de obscuridade, contradição ou, ainda, suprir omissão de ponto ou questão da decisão embargada, bem como para corrigir erro material (CPC, art. 1.022). São hipóteses restritas que revelam a vocação do recurso em tela, qual seja a de aperfeiçoar dada decisão judicial, mas não a de revisar suas conclusões ou proceder a reparos em suas premissas (STRECK, Lênio Luiz *et al.* *Comentários ao Código de Processo Civil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 1.395).

Assim, os aclaratórios não constituem meio processual cabível para reforma do julgado, não sendo possível atribuir-lhes efeitos infringentes, salvo em situações excepcionais, não vislumbradas na hipótese.

Nessa perspectiva, observo que, na espécie, os requerentes não demonstram haver qualquer vício no julgado, limitando-se a registrar a discordância quanto à decisão desta Suprema Corte, que entendeu constitucional o *caput* do art. 39 da Constituição Federal na redação dada pela EC 19/1998.

Sob pena de subverter sua vocação processual, os embargos não servem para rediscutir o que já decidido neste ponto. Confirmam-se, a propósito, precedentes desta Corte:

“EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AUSÊNCIA DE OMISSÃO, CONTRADIÇÃO OU OBSCURIDADE NO ACÓRDÃO RECORRIDO. MERO INCONFOMISMO NÃO CARACTERIZA OMISSÃO. TENTATIVA DE REDISCUSSÃO DA MATÉRIA. IMPOSSIBILIDADE NESTA SEDE RECURSAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO REJEITADOS.

1. Os embargos de declaração não constituem meio hábil para reforma do julgado, sendo cabíveis somente quando houver no acórdão omissão, contradição ou obscuridade, o que

ADI 2135 ED-SEGUNDOS / DF

não ocorre no presente caso. Mero inconformismo não caracteriza omissão para fins de oposição de embargos de declaratórios.

2. Não se prestam os embargos de declaração para rediscutir a matéria, com objetivo único de obtenção de excepcional efeito infringente para fazer prevalecer tese debatida e que, no entanto, restou vencida no Plenário.

3. Embargos de Declaração conhecidos e rejeitados.” (ADI 6.719-ED/AM, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 5.9.2022, DJe 22.9.2022)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. ALEGAÇÃO DE OMISSÃO. INOCORRÊNCIA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO REJEITADOS.

I – São manifestamente incabíveis os embargos quando exprimem apenas o inconformismo da parte embargante com o resultado do julgamento, ao buscar rediscutir matéria julgada, sem lograr êxito em demonstrar a presença de vício a inquinar o acórdão embargado.

II – Embargos de declaração rejeitados.” (ADI 3.287-ED/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, j. 23.11.2020, DJe 3.12.2020)

Na espécie, não subsiste a omissão apontada pelo PT e pelo PCdoB relativa à ausência de enfrentamento, “*com a devida profundidade*”, sobre a “*deliberação expressa, formal e soberana do Plenário da Câmara dos Deputados que, ao votar o destaque de votação em separado (DVS nº 9), rejeitou por quórum insuficiente a alteração do caput do art. 39 da CF*”. Isso porque, ao apreciar o mérito desta ação, o Plenário desta Corte, a partir da divergência que abriu em relação ao voto da eminente Ministra Cármen Lúcia, compreendeu que o *caput* do art. 39 da Constituição Federal na redação dada pela EC 19/1998 foi devidamente aprovado tanto em primeiro quanto em segundo turno, não tendo ocorrido qualquer espécie de rejeição ao seu teor.

ADI 2135 ED-SEGUNDOS / DF

Acerca disso, confirmam-se os termos da fundamentação que utilizei por ocasião do julgamento de mérito:

“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 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

ADI 2135 ED-SEGUNDOS / DF

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 translado 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 houve foi **tão somente a**

ADI 2135 ED-SEGUNDOS / DF

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

ADI 2135 ED-SEGUNDOS / DF

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 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

ADI 2135 ED-SEGUNDOS / DF

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;**

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.

ADI 2135 ED-SEGUNDOS / DF

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.**

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.”

Como se vê, no julgamento de mérito, a inconstitucionalidade formal do dispositivo em questão foi detidamente analisada no voto que proferi, a que aderiram outros 7 (sete) ministros, ocasião na qual a Corte entendeu que os requisitos estipulados pelo art. 60, § 2º, do texto constitucional haviam sido devidamente cumpridos. Assim, o Tribunal assentou que a alteração do *caput* do art. 39 da Constituição Federal havia sido aprovada em primeiro turno como § 2º do art. 39, tendo ocorrido mera modificação do lugar do texto normativo para o respectivo *caput* no segundo turno.

Assim, os Ministros que seguiram a corrente por mim inaugurada também expressamente consignaram a inocorrência de inconstitucionalidade formal, na medida em que o teor do *caput* do art. 39 foi objeto de deliberação nos moldes impostos pelo art. 60 do texto constitucional.

Logo, por decorrência lógica, não há qualquer omissão, quanto ao

ADI 2135 ED-SEGUNDOS / DF

ponto, no acórdão embargado, uma vez que a Corte apreciou minuciosamente a questão relativa à aprovação do *caput* do art. 39 tanto em primeiro quanto em segundo turno, não sendo lícito, na compreensão da maioria, asseverar ter ocorrido rejeição a respeito de seu teor em primeiro ou em segundo turno de votação.

Assinalo, ainda, que não há que falar em omissão acerca da impossibilidade de transformação de cargos públicos ocupados por servidores estatutários. É que, no exame de mérito, esta Suprema Corte compreendeu indispensável modular os efeitos do reconhecimento da constitucionalidade do art. 39, *caput*, da Constituição Federal, na redação dada pela EC 19/1998, de modo a impedir a transmutação de regime daqueles que, à época, já eram servidores, como medida imprescindível para evitar tumultos administrativos e previdenciários.

Vale dizer, não se revela admissível que os agentes que ingressaram no serviço público em momento anterior à publicação da ata do julgamento de mérito desta ação direta de inconstitucionalidade (11.11.2024) sejam transpostos para regime jurídico diverso. Trata-se de medida que objetiva evitar tumultos administrativos e previdenciários, jamais do reconhecimento da existência de direito adquirido a regime jurídico.

Ademais, conforme a pacífica orientação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, os pronunciamentos exarados em sede de controle de constitucionalidade produzem efeitos a partir da publicação da ata de julgamento de mérito (ADI 711-QO/AM, Rel. Min. Néri da Silveira, Tribunal Pleno, j. 5.8.1992, DJ 11.6.1993, *v.g.*).

Acentuo, de outro lado, que a contradição autorizadora do acolhimento dos embargos de declaração é aquela interna ao julgado, vale dizer, é aquela caracterizada pela existência de incongruência entre os termos da fundamentação, entre si, ou com o dispositivo. Nessa linha:

“EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM AÇÃO DIRETA
DE INCONSTITUCIONALIDADE. REPARTIÇÃO DE

ADI 2135 ED-SEGUNDOS / DF

COMPETÊNCIAS. FEDERALISMO COOPERATIVO. INSTITUIÇÃO DO IMPOSTO SOBRE TRANSMISSÃO CAUSA MORTIS OU DE DOAÇÃO DE QUAISQUER BENS OU DIREITOS – ITCMD. HIPÓTESES PREVISTAS NO ART. 155, § 1º, III, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DO ART. 2º, § 3º, I, 'A', 'B' E 'C', E II, 'B' E 'C', DA LEI Nº 3.804, DE 8.2.2006, DO DISTRITO FEDERAL. ALEGAÇÃO DE CONTRADIÇÃO. SUPOSTA DIVERGÊNCIA DE ENTENDIMENTOS ENTRE JULGADOS. INEXISTÊNCIA DE CONTRADIÇÃO INTERNA. CARÁTER INFRINGENTE. IMPOSSIBILIDADE. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO REJEITADOS.

1. O acórdão embargado enfrentou, de forma fundamentada, toda a controvérsia constitucional posta à apreciação, nos termos da petição inicial e do aditamento do pedido, com reafirmação do entendimento jurisprudencial reiterado deste Plenário.

2. Não se prestam os embargos de declaração, em qualquer hipótese, não obstante a vocação democrática que ostentam e presente sua finalidade precípua de aperfeiçoamento da prestação jurisdicional, para ampliar o objeto inicial do litígio, alterar o escopo da decisão embargada ou inovar na demanda submetida à apreciação do colegiado.

3. A contradição sanável por aclaratórios é aquela intrínseca à decisão embargada, vale dizer, a que se revela no confronto entre os fundamentos do julgado embargado e a respectiva conclusão, e não aquela supostamente existente entre julgados diversos. Precedentes.

4. Embargos de declaração conhecidos e rejeitados.” (ADI 6.833-ED/DF, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 22.8.2022, DJe 29.8.2022)

“EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. GRUPO DE ATUAÇÃO ESPECIAL CONTRA O CRIME ORGANIZADO – GAECO EM

ADI 2135 ED-SEGUNDOS / DF

MATO GROSSO. RECONHECIMENTO DO PODER INVESTIGATÓRIO CRIMINAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. INEXISTÊNCIA DE VÍCIOS NO ACÓRDÃO EMBARGADO. EMBARGOS REJEITADOS.

1. O acórdão embargado enfrentou e decidiu, de maneira integral e com fundamentação suficiente, toda a controvérsia veiculada na inicial, ausentes os vícios apontados pelo Embargante.

2. Embargos de declaração não se prestam a veicular inconformismo com a decisão tomada, nem permitem que as partes impugnem a justiça do que foi decidido, pois tais objetivos são alheios às hipóteses de cabimento típicas do recurso (art. 1.022 do CPC/2015).

3. A contradição que autoriza o acolhimento dos aclaratórios é aquela interna, havida entre a fundamentação e o dispositivo ou entre fragmentos da decisão embargada, e não o descompasso entre a conclusão adotada pelo TRIBUNAL e o entendimento apresentado pela parte.

4. Embargos de declaração rejeitados.” (ADI 2.838-ED/MT, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 15.8.2023, DJe 23.8.2023)

Não se verifica, pois, qualquer contradição no acórdão embargado, tendo em vista que toda fundamentação aduzida está em perfeita sintonia entre si e com o dispositivo do julgamento.

Mas não é só.

A alegação formulada pelo PT e pelo PCdoB de que o acórdão embargado estaria em contradição com a jurisprudência desta Suprema Corte não encontra qualquer ressonância na hipótese. Isso porque, ao contrário do que querem fazer crer tais entidades, em nenhum momento, este Tribunal acentuou a prescindibilidade da observância dos requisitos impostos pelo art. 60 do texto constitucional.

A bem da verdade, o STF, ciente do seu papel de guarda da Constituição, examinou atentamente as circunstâncias em que se deu a

ADI 2135 ED-SEGUNDOS / DF

aprovação do *caput* do art. 39, tendo chegado à conclusão de que as formalidades fixadas pelo texto constitucional para o procedimento de emenda foram adequadamente cumpridas.

Assim, neste caso, não estamos diante de contradição com a jurisprudência que se firmou no âmbito do Supremo Tribunal Federal, tampouco de hipótese em que sucedeu superação de compreensão anteriormente estabelecida. Estamos, sim, perante uma circunstância que evidencia o cumprimento das exigências entabuladas pelo texto constitucional e, portanto, de acordo com o entendimento do Tribunal.

Desse modo, não há que falar em contradição.

Finalmente, quanto às demais questões suscitadas pelos requerentes, entendo que os presentes embargos não se revelam adequados para esse enfrentamento. Isso porque, na realidade, o que se pretende é que esta Suprema Corte estabeleça, desde logo, todos os desdobramentos possíveis decorrentes da normatividade do art. 39, *caput*, da Constituição Federal, na redação dada pela EC 19/1998, o que certamente desborda do âmbito cognitivo desta sede.

Tais questionamentos formulados, segundo penso, devem ser equacionados diante de hipóteses que, eventualmente, serão submetidas à apreciação desta Suprema Corte se e quando elaboradas legislações federais, estaduais, distritais ou municipais pertinentes à matéria. Em referidas ocasiões, o Tribunal poderá examinar, diante de argumentos concretos e específicos, detidamente as questões que giram em torno da adoção de outros regimes que não o regime jurídico único e as respectivas implicações. Tais considerações servem, por igual, para afastar a possibilidade de conciliação no âmbito desta ADI.

Nada obstante, faço um alerta que tenho como relevante. O eventual acolhimento da pretensão aclaratória tal como formulada pelo ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO teria elevado potencial de simplesmente esvaziar o conteúdo normativo do dispositivo em referência, o que não me parece coadunar-se com texto constitucional. Cuida-se, além disso, de uma tentativa indisfarçável de alterar, ainda que indiretamente, o

ADI 2135 ED-SEGUNDOS / DF
conteúdo do julgado de mérito.

Nesses termos, os embargos de declaração devem ser rejeitados.

2) Ausência de omissão: necessidade, contudo, de enfrentamento da questão pertinente à inconstitucionalidade material

Por fim, o ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO aponta a ocorrência de omissão, pois não teria sido apreciada, sob o ângulo material, a constitucionalidade do art. 39, *caput*, da Constituição Federal, na redação dada pela EC 19/1998.

Com o devido respeito, não vislumbro qualquer omissão. Todos os argumentos expostos na petição inicial – dentre os quais não consta a arguição de inconstitucionalidade material do dispositivo em referência – capazes de, em tese, influenciar o julgamento de mérito foram devidamente apreciados e rechaçados pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal. Inexiste, pois, qualquer vício no acórdão embargado.

Nada obstante, dadas as peculiaridades que circundam o processo de fiscalização normativa abstrata e a existência de compreensão oscilante no âmbito desta Corte (**ADI 5.383/DF**, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 16.11.2021, DJe 22.11.2021, *v.g.*), penso que se mostra necessário enfrentar, nestes embargos, a questão pertinente à constitucionalidade material do art. 39, *caput*, da Constituição Federal, na redação dada pela EC 19/1998.

Com efeito, se é certo que o constituinte de 1988, ao estabelecer a possibilidade de reforma constitucional, impôs limites formais rígidos para tal processo (CF, art. 60, I, II, III, §§ 1º, 2º e 3º e 5º), por outro lado, deixou a cargo do intérprete constitucional a tarefa de delimitar quais os princípios que conformariam a identidade material da Constituição, ao estabelecer um rol relativamente aberto de cláusulas de imutabilidade (CF, art. 60, § 4º).

Tem sido intensa a discussão sobre a aplicação das chamadas cláusulas pétreas. Muitos afirmam que determinado princípio ou

ADI 2135 ED-SEGUNDOS / DF

disposição não pode ser alterado sem afrontá-las. Outros sustentam que determinada proposta afrontaria uma decisão fundamental do constituinte e não poderia, por isso, ser admitida.

Uma concepção decorrente da ideia de soberania popular deveria admitir que a Constituição pudesse ser alterada a qualquer tempo por decisão do povo ou de seus representantes (MAUNZ-DÜRIG, *Kommentar zum Grundgesetz*, art. 79, III, n. 21). Evidentemente, tal entendimento levaria a uma instabilidade da Constituição, a despeito das cautelas formais estabelecidas para uma eventual mudança. Fica evidenciada, nesse ponto, a permanente contradição entre o poder constituinte originário, que outorga ao povo o direito de alterar a Constituição, e a vocação de permanência desta, que repugna mudanças substanciais (MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*, v. II, p. 151).

Com efeito, as cláusulas pétreas devem impedir não só a supressão da ordem constitucional [BVerfGE, 30:1 (24)], mas também qualquer reforma que altere os elementos fundamentais de sua identidade histórica (HESSE, Konrad. *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Neudruck der 20. Aufl. Heidelberg: C.F. Müller, 1999, p. 262). É verdade que importantes autores consideram risíveis os resultados práticos de tais cláusulas, diante de sua falta de eficácia em face de eventos históricos como os golpes e as revoluções (LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Editora Ariel, 2018, p. 192).

Disso não resulta, porém, que o constituinte e os órgãos constitucionais devam manter-se inertes; pelo contrário, devem buscar evitar a ocorrência de tais golpes. Certo é que tais proibições dirigidas ao poder de revisão constituem um dos instrumentos de proteção da Constituição (BRYDE, Otto-Brun. *Verfassungsentwicklung, Stabilität und Dynamik im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. Baden-Baden, 1982, p. 227).

Otto-Brun Bryde destaca que as ideias de “*limites materiais de revisão*” e de “*cláusulas pétreas*” expressamente consagradas na Constituição

ADI 2135 ED-SEGUNDOS / DF

podem estar muito próximas. Se o constituinte considerou determinados elementos de sua obra tão fundamentais que os gravou com cláusulas de imutabilidade, é legítimo supor que nelas foram contemplados os princípios fundamentais (*Ibid.*, p. 236). Nesse sentido, a disposição contida no art. 79, III, da Lei Fundamental de Bonn poderia ser considerada, em grande parte, de caráter declaratório.

Em qualquer hipótese, os limites do poder de revisão não se restringem, necessariamente, aos casos expressamente elencados nas garantias de eternidade. Tal como observado por Bryde, a decisão sobre a imutabilidade de determinado princípio não significa que outros postulados fundamentais estejam submetidos ao poder de revisão (*Ibid.*, p. 237).

O efetivo significado dessas cláusulas de imutabilidade na práxis constitucional não está imune a controvérsias. Caso se entenda que elas contêm uma “*proibição de ruptura de determinados princípios constitucionais*” (*Verfassungsprinzipiendurchbrechungsverbot*), é necessário admitir que o seu significado é bem mais amplo do que uma proibição de revolução ou de destruição da própria Constituição (*Revolutions – und Verfassungsbeseitigungsverbot*).

É que, nesse caso, a proibição atinge emendas constitucionais que, sem suprimir princípios fundamentais, acabam por lesá-los topicamente, deflagrando um processo de erosão da própria Constituição (*Ibid.*, p. 242).

A Corte constitucional alemã analisou essa questão na controvérsia sobre a constitucionalidade de emenda que introduzia restrição à inviolabilidade do sigilo da correspondência e das comunicações telefônicas e telegráficas, à revelia do eventual atingido, vedando, nesses casos, o recurso ao Poder Judiciário (Lei Fundamental, art. 10, II, c/c o art. 19, IV). A questão foi submetida ao Tribunal Constitucional, em processo de controle abstrato, pelo Governo do Estado de Hessen, e em recurso constitucional (*Verfassungsbeschwerde*), formulado, dentre outros, por advogados e juízes, sob a alegação de que a restrição à garantia judicial (arts. 10, § 2º, e 19, § 4º) não se mostrava compatível com o princípio do

ADI 2135 ED-SEGUNDOS / DF

Estado de Direito (*Rechtsstaatsprinzip*).

Nessa decisão, de 1970, o Tribunal Constitucional Alemão afirmou que a disposição contida no art. 79, III, da Lei Fundamental visa a impedir que “*a ordem constitucional vigente seja destruída, na sua substância ou nos seus fundamentos, mediante a utilização de mecanismos formais, permitindo a posterior legalização de regime totalitário*” (BVerfGE, 30:1 (24); BVerfGE, 34:9 (19); HESSE, *op. cit.*, p. 262-264).

Essa interpretação minimalista das garantias de eternidade foi amplamente criticada na doutrina, uma vez que, na prática, o Tribunal acabou por consagrar uma atitude demissionária, que retira quase toda a eficácia daquelas disposições. A propósito dessa decisão, vale registrar a observação de Bryde:

“Enquanto a ordem constitucional subsistir, não será necessário que o *Bundesverfassungsgericht* suspenda decisões dos órgãos de representação popular tomadas por 2/3 de votos. Já não terá relevância a opinião do Tribunal numa situação política em que princípios fundamentais contidos no art. 79, III sejam derogados.” (BRYDE, *op. cit.*, p. 240)

Não há dúvida, outrossim, de que a tese que vislumbra nas garantias de eternidade uma “*proibição de ruptura de determinados princípios constitucionais*” (*Verfassungsprinzipiendurchbrechungsverbot*) não parece merecer reparos do prisma estritamente teórico. Não se cuida de uma autovinculação (*Selbstbindung*) do constituinte, até porque esta somente poderia ser admitida no caso de identidade entre o constituinte e o legislador constituinte ou, em outros termos, entre o detentor do poder constituinte originário e o derivado. Ao revés, é a distinção entre os poderes constituintes originário e derivado que permite afirmar a legitimidade do estabelecimento dessa proibição (*Ibid.*, p. 242).

Embora coadune com a corrente doutrinária e jurisprudencial que vislumbra a possibilidade de controle de constitucionalidade, pela Corte

ADI 2135 ED-SEGUNDOS / DF

Suprema, das reformas promovidas na Constituição, penso que se faz imprescindível observar uma diferença metodológica fundamental: **uma lei deve ser tida como inconstitucional quando contrariar disposições da Constituição; ao passo que a declaração de inconstitucionalidade de uma emenda constitucional pressupõe norma tendente a *abolir* cláusula pétrea.** Nesse sentido, Lucas Faber de Almeida Rosa assinala que

“(…) o grau de contrariedade à cláusula pétrea ensejador da atuação jurisdicional é previamente estabelecido pelo próprio texto constitucional, mais especificamente na baliza da locução ‘tendente a abolir’, prevista no § 4º do artigo 60 da Constituição Federal. Ou seja, **o poder constituinte derivado é obstado quando a reforma possa implicar a efetiva abolição do preceito petrificado, e não quando contrariado pela inovação constitucional.**

Assim, **é impertinente a aproximação metodológica entre os controles de constitucionalidade de Emenda e de lei, decorrente da potencialização do engessamento do projeto constituinte e da leitura principiológica das limitações materiais ao poder de reforma.** Revela-se necessário buscar metodologia própria para o controle de constitucionalidade de emendas, consideradas as balizas propostas pela literalidade da Constituição Federal e pelo sistema constitucional a ela correspondente.”

(ROSA, Lucas Faber de Almeida. *Parâmetros de interpretação das limitações materiais ao poder de reforma da Constituição*. Mestrado: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2018, p. 94)

Vejo, portanto, com muita preocupação esse fenômeno que se tem consolidado no Brasil de, uma vez aprovada uma emenda à Constituição, logo se recorrer ao Supremo Tribunal Federal para apreciação de sua constitucionalidade. Ora, a análise de compatibilidade de uma alteração ao texto constitucional se reveste da nota da absoluta excepcionalidade,

ADI 2135 ED-SEGUNDOS / DF

de modo que se submete a parâmetros mais estritos de controle.

Não se pode, com a devida vênia, banalizar o controle de constitucionalidade de emendas à Constituição, sendo, por outro lado, dever desta Corte manter-se sempre atenta, considerada a permanente tensão entre os impulsos de mudança e a tendência de estabilidade do texto constitucional, às alterações que ocasionem a quebra da essência da Constituição.

Com isso quero dizer que, no exame da compatibilidade de emendas à Constituição, devemos observar uma metodologia própria, distinta da que utilizamos no tocante aos atos normativos infraconstitucionais. Não estou assentando, por outro lado, a impossibilidade de controle por este Tribunal, estou apenas refletindo sobre a necessidade de esta Corte observar, no exame de emendas à Constituição, balizas mais estreitas e um rigor metodológico próprio.

Tendo em perspectiva essas premissas, prossigo no exame da questão.

Conforme já destaquei em sede doutrinária, com o advento da Constituição de 1988, os primeiros arroubos de constitucionalização das normas reitoras da Administração Pública presentes em textos anteriores finalmente se solidificaram, consolidando um catálogo de normas que podem ser identificadas como “normas constitucionais da administração pública”, pois ficou claro ao jurista pós-1988 que a “*administração pública constitucionalizou-se*”, como afirma Cármen Lúcia Antunes Rocha¹ (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 20. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2025, p. 866).

Esse movimento de constitucionalização da administração pública, ressalta Maria Sylvia Zanella Di Pietro, ensejou a inserção, no texto constitucional, de forma expressa, de princípios a que se submete a Administração Pública, tais como legalidade, impessoalidade, moralidade administrativa, eficiência (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella.

¹ ANTUNES ROCHA, Cármen Lúcia. *Princípios constitucionais da administração pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 15.

ADI 2135 ED-SEGUNDOS / DF

Direito administrativo. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 82).

É bem verdade que, embora, em certa medida, festejada entre nós, a constitucionalização de expressões abertas, de conteúdo praticamente indeterminado, como os princípios reitores da Administração Pública, encontra uma série de problemas que advêm da prática jurisdicional.

Hans Kelsen, no já longínquo ano de 1928, acentuava as adversidades e os perigos gerados pela inserção, no texto constitucional, de termos com baixa densidade normativa.

Para o prestigiado teórico austríaco, a adoção de disposições constitucionais relativas à moralidade e à equidade, por exemplo, expressões imprecisas e equívocas, poderia, ao extremo, submeter as leis aprovadas pelo Parlamento, legítimo representante do povo, à vontade pessoal de agentes não eleitos, integrantes de um órgão externo, como o Tribunal Constitucional.

Assim, entendia que, para evitar deslocamento de poder, especialmente em países que tenham instituído o controle de constitucionalidade exercido por órgão externo ao Poder Legislativo, as constituições não deveriam empregar palavras e frases de espécie imprecisa e aberta (KELSEN, Hans. *La garantie juridictionnelle de la Constitution: la justice constitutionnelle. Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, v. 35, p. 197-257, 1928).

Nesse contexto, uma vez constitucionalizados termos e expressões indeterminadas, o intérprete, por dever de lealdade à Constituição e respeito às escolhas político-democráticas, tem o encargo de, com base na hermenêutica jurídica e com rigor metodológico, indicar devidamente o conteúdo que está empregando aos conceitos imprecisos e equívocos veiculados na Constituição.

Não se pode admitir, como vem assinalando Lenio Streck, que esse *pamprincipiologismo* ultrapasse os limites semânticos do texto constitucional e acabe por legitimar o emprego de enunciados criados *ad hoc* (STRECK, Lenio Luiz. *Verdade e consenso*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 575).

ADI 2135 ED-SEGUNDOS / DF

Desse modo, os dispositivos constitucionais não podem ser interpretados de modo abusivamente extenso, que permita extrair qualquer sentido que se pretenda do texto constitucional. Sobre isso, necessário referir à crítica apontada por Antonin Scalia sobre abusos na interpretação constitucional, que chega a se assemelhar a um coringa para qualquer problema, que pode ser usado como fundamento em qualquer resposta. Confira-se a tradução livre:

“Para citar outro exemplo da cultura popular, há algum tempo havia um anúncio na televisão sobre o molho de tomate Prego. O marido nesse anúncio pergunta à esposa: ‘você vai usar esse molho comprado em loja? Não vai fazer você mesma? Ele tem orégano?’

Tem!

Sim, mas tem pimenta?

Tem!

Tem azeite de oliva?

Está lá!

E manjericão?

Está lá!’

Temos esse tipo de Constituição agora. Você quer ter direito ao aborto? Está lá! Você quer ter o direito de morrer? Está lá! O que quer que seja bom, verdadeiro e belo, está lá! Não importa o texto, ele é irrelevante.” [tradução livre] (SCALIA, Antonin. *Reflections on Law, Faith, and Life Well Lived*. Crown. New York: Crown Forum, 2017. p. 3-4).

É preciso considerar, nessa mesma diretriz, as críticas formuladas por Carlos Blanco de Moraes, no sentido de que princípios de baixa densidade normativa implicam sua menor aptidão para forte controle de constitucionalidade:

“(…) quanto mais vago for o princípio e menos específico o

ADI 2135 ED-SEGUNDOS / DF

fim que visa prosseguir, menos controlável será a sua realização; maior a discricionariedade que potencialmente confere aos tribunais para o concretizar através de parâmetros da sua lavra; maior o nível de subjetividade na sua interpretação; menor o grau de segurança jurídica na realização do direito; e menor, também, sobretudo quando a concretização jurisprudencial for escassa, será a aptidão do mesmo princípio para operar como norma de controlo intenso de validade das leis ordinárias.” (MORAIS, Carlos Blanco de. *Curso de direito constitucional: Teoria da Constituição*, Tomo II. Coimbra: Almedida, 2018, p. 523)

Na espécie, imbuído de um rigor metodológico próprio ao controle de emendas à Constituição, não vislumbro, na alteração promovida no *caput* do art. 39 no texto constitucional, a presença de norma “*tendente a abolir*” quaisquer das cláusulas inscritas no art. 60, § 4º, da Constituição Federal, na medida em que os respectivos núcleos essenciais não foram atingidos pela modificação trazida pela EC 19/1998.

Sequer é possível, segundo entendo, visualizar mínima violação à isonomia, pois, consoante a jurisprudência desta Corte, não há incompatibilidade entre discriminação e igualdade quando o critério tiver supedâneo em uma realidade cujo fator de desigualação seja verificável e, com base nesse critério, seja possível exprimir correlação lógica e abstrata (justificativa racional) para acolher, no ordenamento jurídico, essa desigualação.

Assim, a mim me parece legítimo, em tese, que sejam adotados regimes jurídicos diversos a depender da categoria, da natureza, da relevância e da complexidade das atribuições dos servidores públicos, **por exemplo**, o que não tem o condão, por si só, de macular o princípio da isonomia, sem prejuízo, obviamente, da avaliação concreta de eventuais legislações a respeito do tema. Tal medida, aliás, vem em uma tônica de modernização da Administração Pública e de possível incremento em sua própria eficiência, o que permeou as discussões que

ADI 2135 ED-SEGUNDOS / DF
resultaram na aprovação da EC 19/1998.

Não podemos perder de vista que, em nosso sistema jurídico, vigora a presunção de constitucionalidade das leis e dos atos normativos de maneira geral, motivo pelo qual “[n]ão se deve supor que o legislador haja querido dispor em sentido contrário à Constituição” (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 20. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2025, p. 50).

Daí se extrai competir ao órgão jurisdicional que analisa a compatibilidade do ato normativo com a Constituição maior ônus – encargo ainda maior quando se cuida de exame de emenda constitucional – no sentido de demonstrar a dissonância entre a norma e a Constituição, o que a toda evidência não restou verificado na espécie, até porque as arguições expostas utilizaram-se de fórmulas genéricas e desprovidas de conteúdo concreto.

Nesse sentido, por não vislumbrar transgressão ao núcleo essencial de quaisquer normas a que se refere o art. 60, § 4º, da Constituição Federal, compreendo inadmissível acolher a pretensão de ver declarada a inconstitucionalidade material do art. 39, *caput*, do texto constitucional, na redação dada pela EC 19/1998.

3) Conclusão

Ante o exposto, **rejeito** os embargos de declaração opostos pelo PARTIDO DOS TRABALHADORES – PT e pelo PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL – PCDOB, bem como os aclaratórios manejados pelo ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

**SEGUNDOS EMB.DECL. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.135
DISTRITO FEDERAL**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL/DF

RELATOR(A) : MIN. GILMAR MENDES

EMBE. (S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

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

EMBD. (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)

ADV. (A/S) : RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO (32147/DF, 140251/MG,
234932/RJ, 1190/SE, 439314/SP)

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) : RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO (32147/DF, 140251/MG,
234932/RJ, 1190/SE, 439314/SP)

INTDO. (A/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)

INTDO. (A/S) : PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA - PDT

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

INTDO. (A/S) : PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL - PC DO B

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

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

INTDO. (A/S) : PARTIDO SOCIALISTA DO BRASIL - PSB

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

Decisão: (ED-segundos) O Tribunal, por unanimidade, rejeitou os embargos de declaração opostos pelo Partido dos Trabalhadores - PT e pelo Partido Comunista do Brasil - PCdoB, bem como os aclaratórios manejados pelo Advogado-Geral da União, nos termos do voto do Relator, Ministro Gilmar Mendes. Plenário, Sessão Virtual de 1.8.2025 a 8.8.2025.

Composição: Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário