



CÂMARA DOS DEPUTADOS

BOLETIM DE AÇÃO LEGISLATIVA

BAL Nº

01

CASA	LOCAL	IDENTIFICAÇÃO DA MATÉRIA			DATA DA AÇÃO			RESPONSÁVEL P/PREENCHIMENTO
CD	C. Esp.	TIPO	NÚMERO	ANO	DIA	MÊS	ANO	Francisco
		PEC	32	1995	03	10	1995	

DESCRIÇÃO DA AÇÃO

Distribuído ao Relator, Deputado
João Pinotti.

CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 32, DE 199

(DO PODER EXECUTIVO)

MENSAGEM Nº 306/95

Modifica a redação do artigo 196 da Constituição Federal.

(À COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO)

Art.1º. O art. 196 passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido, nos termos da lei, mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação."

Art.2º. Esta Emenda entra em vigor na data da sua promulgação.

Brasília,



CÂMARA DOS DEPUTADOS



LEGISLAÇÃO CITADA, ANEXADA PELA COORDENAÇÃO
DAS COMISSÕES PERMANENTES

CONSTITUIÇÃO
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
1988

Título VIII

DA ORDEM SOCIAL

Capítulo II
DA SEGURIDADE SOCIAL

Seção II
Da Saúde

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.



CÂMARA DOS DEPUTADOS



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

Of. nº P- 30 /95-CCJR

Brasília, 28 de março de 1995

Senhor Presidente,

Em conformidade com o que ficou decidido por esta Comissão nas reuniões ordinárias, dos dias 22 e 28 do corrente, comunico a Vossa Excelência que os ilustres membros deste douto órgão técnico, nos termos do disposto no artigo 57, III, do Regimento Interno, deliberaram no sentido de promover o desmembramento da Proposta de Emenda Constitucional nº 21/95, que "modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências", em 4 (quatro) distintas propostas de emendas constitucionais, tratando cada uma delas dos seguintes temas, a saber: a) transferência de iniciativa legislativa ao Presidente da República, com exclusividade, em matéria de custeio de seguridade social, b) o acesso a informações fiscais, bancárias, patrimoniais e financeiras de contribuintes por órgãos de fiscalização tributária e previdenciária, c) alteração de matéria relativa a universalização e gratuidade dos serviços de saúde como dever do Estado; e d) disposições substanciais que modificam o sistema de previdência social.

Diante do exposto, e com os anexos que acompanham o presente, encaminhamos a referida propositura a Vossa Excelência, para as providências de estilo, mormente a renumeração respectiva das propostas, com a reserva temática supramencionada, e a ulterior distribuição.

Aproveito o ensejo para renovar a Vossa Excelência meus protestos de elevada estima e consideração.

Cordialmente,

Deputado ROBERTO MAGALHÃES
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Deputado LUÍS EDUARDO MAGALHÃES
DD. Presidente da Câmara dos Deputados
N E S T A

SECRETARIA - GERAL DA MESA	
Recebido	
Orgão <i>CCJR</i>	n.º <i>980</i>
Data: <i>28/3/95</i>	Hora: <i>18:00</i>
Ass: <i>Hilena</i>	Ponto: <i>4370</i>



CÂMARA DOS DEPUTADOS

EXMOS. SRS. DEPUTADOS DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E
JUSTIÇA E DE REDAÇÃO



No intuito de atender à decisão ontem adotada por esta CCJR, no sentido de desmembrar a Proposta de Emenda Constitucional nº 21/95, que pretende introduzir reforma em matéria de seguridade social, venho apresentar a V. Exas. sugestão para o referido desmembramento.

Antes de fazê-lo, devo esclarecer a todos as dificuldades encontradas.

Em primeiro lugar, pela busca de um critério racional. Procurei inicialmente colocar numa Proposta de Emenda Constitucional as normas que definitivamente deverão, se aprovada a Emenda, integrar o texto da Constituição, e noutra Proposta, as normas transitórias. Logo verifiquei que isto poderia levar a um impasse, pois a aprovação de uma sem a outra resultaria ou inóqua, se aprovadas fossem apenas as normas transitórias, ou desastrosa se ocorresse a aprovação das normas definitivas sem as transitórias, pois ficaria aberto um "buraco negro" em matéria de previdência.

Outro critério, que me pareceu talvez possível foi o de se colocar numa proposta de emenda as normas de custeio, separadamente daquelas que chamaria de substantivas. Também me convenci de que haveria um impasse semelhante ao de que falei acima, pois de que valeriam as reformas sem custeio, ou o custeio sem as reformas?

Fixei-me, assim, no único critério que me pareceu racional e seguro: o de desmembrar apenas matérias que possam ser apreciadas e



CÂMARA DOS DEPUTADOS



decididas em separado, pelo Legislativo, sem que decisões díspares, ora pela aprovação ou pela rejeição, venha a trazer graves prejuízos para o setor relevante da vida nacional que é a seguridade social.

Isto posto, proponho a este Plenário que da Proposta de Emenda Constitucional nº 21/95 sejam desmembradas três (3) novas emendas assim caracterizadas:

- 1) EMENDA "A", que pretende acrescentar uma alínea "f" ao inciso II, do art. 61, da Consituição Federal. Tal proposta visa transferir para o Presidente da República, em caráter de exclusividade, a competência para propor projetos de lei em matéria de custeio da seguridade social. Como envolve redução de prerrogativas do Poder Legislativo, torna-se desnecessário dizer da sua relevância
- 2) EMENDA "B", que visa alterar a redação do § 1º do art. 145 da Constituição Federal. A alteração perseguida consiste na atribuição que seria dada aos órgãos de fiscalização tributária e previdenciária, para ter acesso a informações "sobre o patrimônio, os rendimentos e as operações financeiras e bancárias dos contribuintes". Trata-se de mais uma, entre muitas, tentativas do fisco no sentido de poder devassar a vida econômica dos cidadãos, sem limites. É que pela legislação em vigor, já é possível a quebra de sigilo bancário, ou mediante ordem judicial, ou por determinação de CPI, ou ainda pelo Fisco, exigido apenas que se instaure procedimento fiscal. Pelas discussões havidas nesta Comissão, na sessão de ontem, pareceu-me consensual a opinião de que esta matéria estaria mal colocada no texto da PEC 21/95.
- 3) EMENDA "C", que objetiva dar nova redação ao art. 196 da Constituição federal.
Em verdade, a alteração visa basicamente substituir a idéia da universalização e gratuidade da prestação de serviços de saúde, como direito do cidadão e dever do Estado, por outro regime a ser estabelecido em Lei.
Parece evidente que embora abrangido pelo amplo conceito da seguridade social, este dispositivo pode ser examinado em separado do contexto da PEC 21/95, pois situa-se muito mais no



CÂMARA DOS DEPUTADOS



âmbito de diretriz macro-política de saúde, que o constituinte de 1988 preferiu erigir em norma constitucional.

Em síntese, acompanham a presente Exposição quatro minutas de Propostas de Emendas Constitucionais, a de nº 21/95, extraídas do seu texto as matérias desmembradas, e as caracterizadas como Propostas "A", "B" e "C", anexo este que certamente facilitará o exame da matéria ora submetida ao Plenário desta Comissão.

Nesta oportunidade, renovo a todos os meus protestos de elevado apreço.

Sala das Sessões, em 23 de março de 1995.

Roberto Magalhães
Presidente da CCJR

PROPOSICAO : PEC 0032 / 95 DATA APRES.: 28/03/95

AUTOR : PODER EXECUTIVO Nr.Origem: MSC 0306/95

Modifica a redacao do art. 196 da Constituicao Federal.

Despacho :

Constituicao e Justica e de Redacao



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO



PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 32, DE 1995.

Modifica a redação do art. 196 da Constituição Federal.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado IVANDRO CUNHA LIMA

I - RELATÓRIO

A presente proposição é resultante do desmembramento da Proposta de Emenda Constitucional nº 21, de 1995, oriunda do Poder Executivo, que pretendia introduzir reforma no sistema de seguridade social.

Tal desmembramento foi decidido por esta Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, por maioria de votos, nas reuniões ordinárias dos dias 22 e 28 de março último, com o fito de promover o exame prudente e sensato da matéria, evitando-se decisões díspares e desarrazoadas, que pudessem prejudicar setor tão importante e vital para o País que é a seguridade social.

A sugestão de desdobramento adotada por este Órgão Colegiado, após longos debates, é da lavra do ilustre Deputado Roberto Magalhães, que agrupou em quatro iniciativas o conjunto de alterações pretendidas pelo Governo.

A proposta, que, agora, recebe o nº 32, intenta alterar o art. 196 da Constituição Federal, conferindo-lhe nova redação vazada nos seguintes termos:



CÂMARA DOS DEPUTADOS



"Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido, nos termos da lei, mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação."

A redação proposta, com o aditamento da expressão "nos termos da lei", objetiva deixar aos cuidados da norma infraconstitucional a implementação de políticas de saúde que visem a assegurar o pleno acesso a esse direito constitucional.

Isto posto, cabe a esta Comissão, de acordo com o art. 202, **caput**, do Regimento Interno desta Casa Legislativa, apreciar preliminarmente a proposição quanto à sua admissibilidade.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Os requisitos da admissibilidade são os constantes do art. 60, I, e §§ 1º e 4º, da Constituição Federal.

Neste passo, nada a opor quanto à legitimidade da iniciativa da proposição. Doutra parte, o País vive absoluta normalidade: não se encontra na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou do estado de sítio.

Resta analisar se a proposta em exame não fere as limitações materiais ao exercício do Poder Reformador, denominadas "cláusulas pétreas", a teor do que dispõe o art. 60, § 4º, da Lei Maior, in verbis:

"Art. 60.
....."

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;



III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais".

Ora, não há aqui qualquer pretensão de abolir a forma federativa de Estado, o direito de sufrágio, o princípio da separação dos Poderes ou os direitos e garantias individuais.

De revés, afigura-se-nos que a alteração aviltrada nesta proposição pretende dar concreção ao direito à saúde, um dos mais fundamentais dos direitos a que a sociedade aspira, atualmente inserido em norma programática.

Com efeito, o art. 196 da Carta Constitucional, ora dado à modificação, contém enunciação diretiva prescrevendo uma linha de ação política e administrativa, encampada pelo constituinte originário, mas despido de positividade constitucional plena.

Faz-se mister, pois, dar-lhe conteúdo normativo, através da legislação integrativa, vinculando a ação dos órgãos estatais ao programa ali estampado.

É o que intenta a presente proposta: integrar a vontade constitucional com o efeito de garantir-lhe aplicabilidade e eficácia plenas e tornar a sua incidência efetiva e concreta. De toda sorte, integração - e isso é importante - que não afeta o núcleo mandamental originário e que não retira o direito social ali assegurado.

A propósito de tal tema, o eminente publicista JOSÉ AFONSO DA SILVA, no seu "Curso de Direito Constitucional Positivo", p. 160, assinala, com propriedade, que as normas programáticas:

"(...) quanto mais se aperfeiçoam e adquirem eficácia plena, mais se tornam garantias da democracia e do efetivo exercício dos demais direitos fundamentais".



CÂMARA DOS DEPUTADOS



4

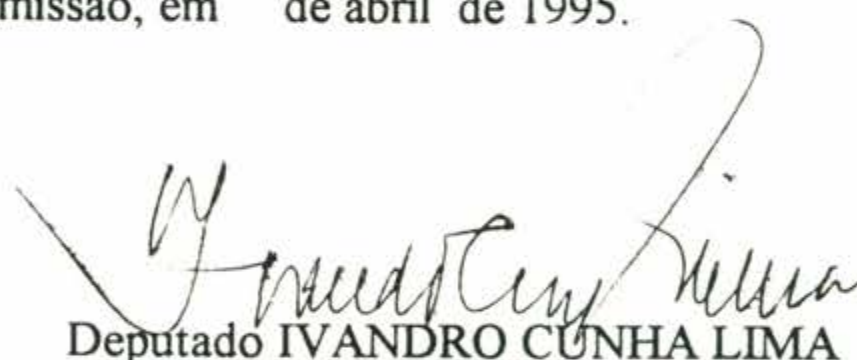
Poder-se-á dizer, a esta altura, que esta Casa estará dando um "cheque em branco" ao Executivo para regulamentar o preceptivo constitucional, o que poderá ser feito, inclusive, pela via da medida provisória. A isso não poderemos ficar estranhos, pois, como a experiência vem demonstrando, as compulsivas edições e reedições de medidas provisórias pelo Governo travestiram o instituto de excepcional em habitual, numa verdadeira contumélia ao Poder Legislativo.

A futilidade dos supedâneos fáticos das medidas provisórias tem sido tamanha que, por vezes, a lei resultante do projeto de conversão de uma medida provisória tem, logo depois, sua eficácia suspensa por outra medida provisória.

Sob esta persuasão e em tais condições, faz-se necessário adotar emenda aditiva do art. 1º da proposição, a fim de deslocar a regulamentação do preceito constitucional para o âmbito material de abrangência da lei complementar.

Pelo exposto, nosso voto é pela admissibilidade da Emenda à Constituição nº 32, de 1995, desde que aprovada a emenda anexa.

Sala da Comissão, em de abril de 1995.



Deputado IVANDRO CUNHA LIMA

Relator



CÂMARA DOS DEPUTADOS



5

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

EMENDA Nº 1

No art. 1º da PEC nº 32/95, dê-se ao art. 196 a redação adiante, acrescentando-se, após a palavra "lei", a palavra "complementar":

"Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido, nos termos da lei complementar, mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação."

Sala da Comissão, em de abril de 1995.



Deputado IVANDRO CUNHA LIMA

Relator



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 32, DE 1995

"Modifica a redação do artigo 196 da Constituição Federal".

AUTOR: PODER EXECUTIVO

RELATOR: Deputado

VOTO EM SEPARADO: Deputado HÉLIO BICUDO

I - RELATÓRIO

O Presidente da República, submete a apreciação do Congresso Nacional Proposta de Emenda à Constituição que modifica a redação do artigo 196 da Constituição Federal.

Consoante os termos do artigo 202, caput, do Regimento Interno, cabe a este Órgão Técnico o exame de admissibilidade da proposta, o que foi feito pelo parecer do nobre Deputado

É o relatório.



II - VOTO EM SEPARADO

O artigo 196 da Constituição Federal prescreve:

"Art. 196 - A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação".

Pela alteração constante da Proposta em exame, o artigo 196 terá a seguinte redação:

"Art. 196 - A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido, nos termos da lei, mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação".

Ao introduzir a expressão "nos termos da lei", a Proposta de Emenda à Constituição condiciona a concretização de um direito - no caso, o direito à saúde - a edição de lei que definirá as políticas sociais e econômicas responsáveis pela consecução material das condições necessárias a sua realização. Assim, a Proposta relativiza um direito que é universal, condicionando a sua eficácia a uma lei a ser editada.

De acordo com o ensinamento de José Afonso da Silva, "o direito à saúde rege-se pelos princípios da universalidade e da igualdade de acesso às ações e serviços que a promovem, protegem e recuperem" (in Curso de Direito Constitucional Positivo, pág. 698). Ao condicionar a concretização de um direito universal a edição de lei, a Proposta em




análise permite que a igualdade de acesso às ações e serviços de saúde seja mitigada e valorada pelo legislador, desconstituindo a universalidade intrínseca do direito.

Por outro lado, o direito à saúde é uma das formas pela quais se manifesta o direito à vida inscrito no "caput" do artigo 5º da Carta Magna e um dos princípios informadores dos direitos e garantias individuais e, por conseguinte, dos direitos e garantias fundamentais. E "no qualificativo fundamentais acha-se a indicação de que se trata de situações jurídicas sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive e, às vezes, nem mesmo sobrevive" (José Afonso da Silva, in Curso de Direito Constitucional Positivo, 6ª ed, São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, pág. 159).

O direito universal à saúde a todos deve ser reconhecido e, mais do que isso, a todos deve ser concreta e materialmente efetivado, sem nenhuma relativização tendente a restringi-lo ou aboli-lo.

Ante o exposto, voto pela inadmissibilidade desta Proposta de Emenda à Constituição nº 32/95, de iniciativa do Presidente da República.

Sala da Comissão em, de abril de 1995


HÉLIO BICUDO
Deputado Federal



VOTO EM SEPARADO

PECs nº 30/95, 31/95, 32/95 e 33/95

Propostas de emenda
constitucional referentes à
previdência social encaminhadas
pelo Poder Executivo

Seria desde logo difícil ao parlamentar, nesta hora incumbido do poder constituinte derivado, estabelecer um juízo de valor sobre as propostas de emenda constitucional apresentadas pelo Poder Executivo, na medida em que seu encaminhamento se faz sem qualquer análise da realidade atual do sistema previdenciário brasileiro. Diz-se que é preciso reformá-lo, mas não se embasa essa afirmação. Proclama-se a imprescindibilidade de alterações profundas do desenho da seguridade social, mas não se fornece sequer um dado que a corrobore. A partir dessa desatenção elementar, seria já inadmissível apreciar a matéria, tal o distanciamento entre a importância e o alcance das medidas e o tratamento desleixado e canhestro dado à sua proposição.

Essa circunstância, contudo, não esgota o elenco de perplexidades que o projeto faz surgir no espírito daqueles a quem se confere a solene tarefa de reformar essa que constitui a área de maior contato da ação estatal com a vida dos cidadãos. O que mais afeta o parlamentar é constatar que o cerne do projeto de alteração constitucional é intrinsecamente *inconstitucional*.



Pode uma emenda constitucional ser inconstitucional? Como pode uma alteração à Constituição atentar contra essa mesma Constituição?

A resposta começa pela simples constatação de que, sim, a modificação constitucional realizada em desrespeito ao rito especial previsto pela Constituição para sua própria reforma incide em inconstitucionalidade formal, assim como a emenda realizada contra mandamento insuscetível de alteração redundando em inconstitucionalidade material. É de José Afonso da Silva¹ a assertiva de que, nesses casos, a modificação "padecerá de vício de inconstitucionalidade formal ou material, conforme o caso, e assim ficará sujeita ao controle de constitucionalidade (...)".

A inconstitucionalidade de uma emenda não se vincula apenas ao atentado contra aspectos formais de sua apresentação, votação e promulgação, e nem somente quando vulnera as chamadas *cláusulas pétreas*, cujo número e extensão assumem âmbito cada vez maior nas modernas constituições. Na verdade, a tentativa de alteração constitucional precisa estar atenta também a *limites implícitos* adotados pelo sistema constitucional, ou seja, os parâmetros em torno dos quais se funda o direito constitucional legislado de cada país. É nesse sentido a constatação de Celso Ribeiro Bastos² quando especula: "Parece viável a construção de uma teoria das cláusula pétreas implícitas, desde que os estudiosos tentassem formulá-la a partir do direito positivo de determinado Estado, e que tivesse em vista a

¹ Silva, José Afonso da, "Curso de Direito Constitucional Positivo", Malheiros Editores, 1993, 9ª edição, 2ª tiragem, pp. 62 e 63

² Bastos, Celso Ribeiro, "Curso de Direito Constitucional", Ed. Saraiva, S. Paulo, 1989, 11ª edição, p. 36

extração do sistema dos *princípios que, desrespeitados, implicariam a ruptura da ordem constitucional*" (grifo aduzido).

Essa constatação secunda Maurice Hauriou, quando o clássico doutrinador francês fala da *superlegalidade constitucional*³, que compreenderia os princípios superiores à Constituição escrita, exemplificados com a ordem individualista contida nas declarações de direitos, o princípio da igualdade, o da publicidade do imposto, o da separação dos poderes, etc.

Como se verá a seguir, as propostas de reforma da previdência social ferem explicitamente a Constituição de 1988 e, implicitamente, a ordem constitucional do Estado brasileiro, na sua mais elevada concepção de soma de princípios historicamente corroborados pelo direito legislado.

II

O primeiro aspecto de fundo a ser considerado diz com o atentado ao princípio federativo que está insito ao projeto ora examinado.

Quando o poder constituinte originário elaborou a vigente Constituição, em 1988, impôs limites à ulterior atividade do poder constituinte derivado, ora liberado para agir no caso sob exame. Nesse sentido, a Lei Maior estabeleceu as já referidas *cláusulas pétreas*, de caráter inviolável, sobre as quais qualquer proposta de alteração sequer é passível de deliberação. Todas as Constituições republicanas, exceto a de 1937, inseriram igual vedação, como se vê nos arts. 90, § 4º, da de 1891; 178, § 5º, da de 1934; 217, § 6º, da de 1946; 50, § 1º, da de 1967, e 47, § 1º, da Emenda Constitucional nº 1, de 1969.

³ Hauriou, Maurice, "Principios de derecho público y constitucional", Ed. Reus, Madri, 2ª ed., pp. 325-8



18
16

Note-se que, em todos esses dispositivos, o reformador constitucional não foi impedido apenas de "abolir" a federação. Mais do que isso, ficou proibido de deliberar sobre qualquer proposta que "tendesse" a aboli-la. Na expressão de Geraldo Ataliba⁴, "(...) qualquer proposta que indiretamente, remotamente, ou por consequência, tenda a abolir quer a Federação, quer a República, é igualmente proibida, inviável e insuscetível de sequer ser posta como objeto de deliberação."

Da essência da forma federativa faz parte a autonomia política dos Estados-membros, isto é, "a capacidade de auto-organização da entidade componente, dentro dos limites da competência que é assegurada pela Constituição federal", conforme Afonso Arinos⁵. É do mesmo doutrinador a afirmação de que a federação se institui através de um sistema de competências federais e estaduais que, uma vez definidas na Lei Maior, "não podem ser transpostas, nem pelos Estados-membros, nem pela União"⁶.

Ora, o documento que marca os limites do pacto federativo é a Constituição. Se fosse admitido que emendas subsequentes alterassem a inteireza da realidade federativa inserta na Constituição, restringindo qualquer competência dos Estados-membros e dos Municípios, e ampliando, por consequência, a da União, o resultado seria um passo no rumo da abolição da forma federativa. Empreendido que fosse esse singelo passo, por mais curto e inexpressivo que parecesse, já estaria desfigurada a Federação como originariamente havia sido instituída. Esse é o motivo pelo qual o art. 60, § 4º, inciso I, veda examinar proposta simplesmente "tendente" a aboli-la.

⁴ Ataliba, Geraldo, "Estudos e Pareceres de Direito Tributário", RT, vol 3º, p. 12

⁵ Melo Franco, Afonso Arinos, "Curso de Direito Constitucional Brasileiro", Forense, vol. 1, 1968, p. 142

⁶ Op. cit., p. 143

[Handwritten signature]



A lição de José Afonso da Silva⁷ é terminante a propósito do tema: "É claro que o texto não proíbe apenas emendas que expressamente declarem 'fica abolida a Federação ou a forma federativa de Estado', 'fica abolido o voto direto', 'passa vigorar a concentração de poderes', ou ainda 'fica extinta a liberdade religiosa, ou de comunicação', ou 'o habeas-corpus, o mandado de segurança'. A vedação atinge a pretensão de modificar qualquer elemento conceitual da Federação, ou do voto direto, ou indiretamente restringe a liberdade religiosa, ou de comunicação ou outro direito e garantia individual; basta que a proposta de emenda se encaminhe ainda que remotamente, tenda (emendas *tendentes*, diz o texto), para a sua abolição."

E conclui: "Assim, por exemplo, a autonomia dos Estados federados assenta na capacidade de auto-organização, de auto-governo e de auto-administração. Emenda que retire deles *parcela dessas capacidades, por mínima que seja*, indica tendência a abolir a forma federativa do Estado" (grifo aduzido).

Por tudo isso, é inadmissível que o pacto federal de 1988, por via de emenda, venha a transformar-se em novo pacto federal. Não é lícito ao poder constituinte derivado sobrepor-se ao originário.

O exame do projeto de reforma da previdência indica que há uma pretensão de furtar dos Estados-membros uma parte de sua esfera de autonomia. E, por decorrência, de centralizar poderes na União.

Isso ocorre quando se retira dos Estados a competência concorrente de legislar sobre "previdência social" (art. 24, XII), com o que ficaria mais abrangente a competência exclusiva da União em legislar sobre "seguridade social" (art. 22, XXIII).

Também ocorre, e de maneira avassaladora, quando a proposta de emenda pretende subtrair dos Estados uma parcela de sua

⁷ Op. cit. p. 61

autonomia no tangente à organização de seus Poderes e de seus serviços públicos, autonomia essa garantida pelos arts. 25, 37, 42, 125 e 128, § 5º, CF, entre outros. Essa pretensão se manifesta quando deseja fazer submeter o regime de previdência dos servidores estaduais aos regulamentos impostos por lei complementar federal (novo teor do art. 40). Esse critério de submissão passa a abranger não só os servidores do Poder Executivo dos Estados, mas também os membros do Ministério Público e do Poder Judiciário (redação sugerida para o § 5º do citado artigo) e até dos integrantes das Assembléias Legislativas (texto sugerido para o § 8º do art. 37).

Mais adiante, a nova redação proposta para o art. 149 e seu parágrafo único retira dos Estados a possibilidade de instituir contribuições para o custeio da previdência dos seus servidores. Trata-se de uma tentativa de golpe violento, principalmente contra aqueles Estados cujo sistema previdenciário tem sido melhor estruturado do que o da previdência social federal.

Esses são alguns dos aspectos que, no projeto de reforma da previdência remetido pelo Poder Executivo, atuam fortemente no sentido da ruptura do sistema federativo brasileiro, vale dizer, de uma das pilstras essenciais do Estado nacional desde a implantação da República. Essa característica seria, por si só, inibidora eficaz da tramitação da proposta. Mas, infelizmente, não permanece apenas aí.

III

A segunda linha de confronto com preceitos constitucionais emanados de princípios amplos e historicamente consagrados em nosso direito constitucional legislado refere-se à proposta de vulneração do chamado "sigilo bancário", pela alteração do § 1º do art. 145. O

sentido dessa "reforma" atenta contra o disposto no art. 5º, inciso XII, e não se esgota apenas no sentido da verificação de fatos buscados pela área previdenciária, mas quer se estender aos eventos submetidos à ampla fiscalização tributária exercida pelo Estado.



A intenção repugna a consciência democrática mais elementar, sujeitando o contribuinte aos humores e aos desígnios, que podem nem sempre estar subordinados a valores cívicos ou a competências funcionais, dos agentes da fiscalização estatal.

IV

Outra tentativa de transformar nosso sistema constitucional em tábula rasa acompanha uma expressa tentativa de elidir o chamado "direito adquirido", quando, no art. 9º da parte "D", retira de já aposentados ou pensionistas a possibilidade de lutar pela manutenção de atos jurídicos perfeitos quanto a seus proventos ou pensões. Essa vedação - à guiza de fazer valer o disposto no art. 37, XI, da CF - atinge não apenas os atualmente aposentados e pensionistas, mas todos quantos possam se aposentar ou receber pensões até a promulgação de uma hipotética lei complementar prevista pelo art. 201.

Neste caso, se tenta atingir de maneira temerária o art. 5º, XXXVI, de nossa Constituição, que garante o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. E, também, o inciso XXXV desse artigo, que garante o livre acesso ao Poder Judiciário de todos quantos percebam lesão ou ameaça a direito.



Sobrepassando à questão de que uma revisão mais ampla do texto constitucional pudesse superar os choques e confrontos antes apontados está um perigo bem mais grave. Na verdade, o recorte já proposto dirige-se de maneira frontalmente ameaçadora contra as chamadas *normas pétreas* definidas no § 4º do art. 60, não só no que tange ao inciso I, como já visto, mas também ao IV. Com efeito, no momento em que se busca vulnerar o princípio federativo e aspectos essenciais dos direitos e garantias individuais, está se externando uma intenção de perigosas consequências que podem conduzir a uma subversão sem par em período de pleno exercício democrático. Ora, ampliar o fosso pretendido pelas medidas já propostas, mediante uma extensão do recorte, em nada contribuiria para superar a barreira do conteúdo indisponível de nossa Carta.

VI

Last, but not least, exsurge a questão da propalada "desconstitucionalização", cuja força motora perpassa todo o projeto de modificação constitucional.

Retiradas da Constituição, as normas sobre esses assuntos passarão ao nível hierárquico da lei, complementar ou ordinária. Ora, persistindo o disposto no art. 62 - a capacidade do Poder Executivo em editar medidas provisórias *com força de lei* - nada garantirá que os temas fundamentais relacionados com o futuro de milhões de brasileiros, mormente os de menor renda e poder político, não estarão à mercê dos desígnios de um grupo de burocratas cujas idéias têm pautado a condução das medidas governamentais. Quanto maior a

"desconstitucionalização", mais a perigo estará a tomada de decisão democrática neste país. A ameaça é de tal envergadura que, não seria ousado afirmar, nenhuma retirada de assunto do âmbito constitucional deveria ser admitida pelo Congresso pelo menos antes que se reformasse profundamente, se não simplesmente se suprimisse, o preceito estabelecido pelo art. 62.

Mais além, o projeto não se contenta em "desconstitucionalizar". Ele retira do Congresso prerrogativas elementares, quando acresce aos assuntos de iniciativa privativa do Presidente da República para início do processo legislativo o "custeio da seguridade social" (parte "A", acréscimo de item *f* ao inciso II do § 1º do art. 61). Não contente em reduzir a hierarquia das regras fundamentais que constróem a saúde financeira da previdência, o Executivo reclama apenas para si mesmo qualquer iniciativa no sentido de ditar essas regras.

Esses são os graves motivos pelos quais cabe à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação desta Casa declarar, nos termos do art. 202, combinado com o art. 32, III, *b*, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a inadmissibilidade das propostas de emenda à Constituição apresentadas pelo Presidente da República.

Ao assim agir, a Câmara não está demonstrando qualquer posicionamento misoneísta, daqueles que travam a história e impedem o aperfeiçoamento das instituições. Esta Casa deve reconhecer a necessidade de uma profunda revisão das atuais regras que presidem a previdência social federal. No entanto, reformular a previdência social brasileira começa exigindo respeito pela grandiosidade da tarefa. Por isso deve curvar-se, desde o primeiro momento, aos princípios mais caros de nosso constitucionalismo, à história pátria e ao povo brasileiro.

Sala das Sessões, em


Deputado Federal Jarbas Lima



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 32, DE 1995.

Modifica a redação do art. 196 da Constituição.

Autor: Presidente da República.

Relator: Deputado IVANDRO CUNHA LIMA

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO NILSON GIBSON

A Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 1995, que modifica a redação do art. 196 da Constituição, intenta inserir no atual texto, após a palavra "garantido", a expressão "nos termos da lei".

Ora, assim o fazendo, propicia que o legislador ordinário restrinja a amplitude das políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

O poder constituinte originário, ao dar a atual redação ao art. 196, não pretendeu que, através da norma emanada do poder reformador, fosse restringido, por norma infraconstitucional, o dever do Estado de assegurar a redução do risco de doença.

A expressão "nos termos da lei" é freqüentíssima no texto constitucional.

O poder constituinte originário, não a inserindo na atual redação do art. 196, como o fez em tantas outras disposições, certamente não pretendia que fosse



restringido, por regra infraconstitucional, o dever do Estado de assegurar a redução do risco da doença.

É direito de todos, a teor da norma constitucional vigente, a saúde, que deve ser assegurada amplamente pelo Estado através de medidas adequadas.

Direitos individuais não são apenas os enunciados nos setenta e sete incisos do art. 5º da Constituição.

O § 2º do referido artigo 5º dispõe:

"§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte."

Limitando, ou ensejando limitar, o direito expresso no art. 196 da Constituição - direito à saúde, assegurado por medidas estatais, amplas - a PEC viola os arts. 5º, § 2º e 60, § 4º, IV, da Lei Maior.

Padece, pois a PEC nº 32 de vício de inconstitucionalidade, razão pela qual voto pela sua **inadmissibilidade**.

Sala da Comissão, em 05 de abril de 1995.

Deputado NILSON GIBSON



Comissão de Constituição e Justiça e de Redação.

VOTO EM SEPARADO

referente à **ADMISSIBILIDADE** da Proposta de Emenda Constitucional nº 032/95, do Poder Executivo, que limita, aos termos da lei ordinária, a garantia do dever do Estado e do direito do cidadão à prestação do serviço de saúde.

Relator: Deputado IVANDRO CUNHA LIMA

Vistas: Deputado MARCELO DÉDA

I - RELATÓRIO.

A Proposta de Emenda Constitucional nº 32/95, desmembrada da PEC nº 21/95, propõe-se a alterar o artigo 196 da Lei Maior para limitar, aos termos da lei ordinária, a garantia do dever do Estado e do direito do cidadão à prestação do serviço de saúde.

II - VOTO.

A ampliação e as transformações dos direitos fundamentais do homem no decorrer da história ensejou a utilização de diversas definições sobre o seu conceito e, por conseguinte, de sua abrangência. Várias são as expressões utilizadas para designá-lo como, por exemplo, direitos do homem, direitos públicos subjetivos, liberdades públicas, dentre outras.

O Professor José Afonso da Silva, ao estudar exaustivamente o assunto na sua obra "Curso de Direito Constitucional Positivo", entendeu que a expressão direitos fundamentais do homem é mais adequada, pois engloba os princípios decorrentes da concepção do mundo e explicitam a ideologia política de todo ordenamento jurídico. Ao mesmo tempo, ao nível do direito positivo, o conceito

informa as prerrogativas e instituições que ele concretiza em garantias de uma convivência digna, livre e igual de todas as pessoas.

Na mesma linha de raciocínio, ele aduz:

"No qualificativo fundamentais acha-se a indicação de que se trata de situações jurídicas sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive e, às vezes, nem mesmo sobrevive; fundamentais do homem no sentido de que a todos, por igual, devem ser, não apenas formalmente reconhecidos, mas concreta e materialmente efetivados. Do homem, não como o macho da espécie, mas no sentido de pessoa humana. Direitos fundamentais do homem significa direitos fundamentais da pessoa humana ou direitos humanos fundamentais. É com esse conteúdo que a expressão direitos fundamentais encabeça o Título II da Constituição que se completa, como direitos fundamentais da pessoa humana, expressamente, no art. 17." (in Curso de Direito Constitucional Positivo, 6º ed., São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, pág. 159).

A história constitucional brasileira é rica em referências à declaração dos direitos do homem. Em realidade, a primeira Constituição do mundo a subjetivar e positivar os direitos do homem foi a do Império do Brasil, de 1824.

A Constituição de 1988 dedicou o Título II - Dos Direitos e Garantias Fundamentais, para tratar dos direitos humanos fundamentais. Nele, incluiu os Direitos e Deveres Individuais e Coletivos (Cap. I), os Direitos Sociais (Cap. II), os Direitos da Nacionalidade (Cap. III), os Direitos Políticos (Cap. IV) e os Partidos Políticos (Cap. V).

A saúde, contemplada no art. 6º da Constituição Federal, constitui-se, assim, em uma das modalidades dos direitos sociais constitucionalmente consagrados. Como uma das modalidades dos direitos fundamentais do homem,

"...os direitos sociais são prestações constitucionais positivas estatais, enunciados em normas constitucionais positivas, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais" (José Afonso da Silva, in Curso de Direito Constitucional, Ed. RT, 9ª edição, pág. 253).

Em realidade, os direitos sociais configuram-se como pressupostos para a realização concreta dos direitos individuais, notadamente dos hipossuficientes, na medida em que estabelecem condições materiais para a conquista da igualdade real.

Assim, a saúde, como uma das manifestações dos direitos fundamentais, é inviolável e imprescritível e, para efeito de análise das propostas



de emendas constitucionais, protegida pelas proibição de alteração nas cláusulas constitucionais péticas. Neste sentido a alteração proposta ao artigo 196, que visa subordinar o exercício do direito de todos à saúde à lei que estabelecerá em que termos este direito será garantido, afronta o disposto na Lei Maior. A simples relativização daquilo que é hoje **direito universal** implica em tendência à sua abolição, que não pode ser feita pela via de emenda. Basta que um cidadão seja dele privado para que desmorone todo o arcabouço sobre o qual se sustenta o sistema constitucional referente àquele direito.

Ante o exposto voto pela **INADMISSIBILIDADE** da Proposta de Emenda Constitucional nº 032/95 por inconstitucionalidade.

Sala da Comissão, de abril de 1995.


Deputado **MARCELO DÉDA**
PT/SE



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO



PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 32, DE 1995

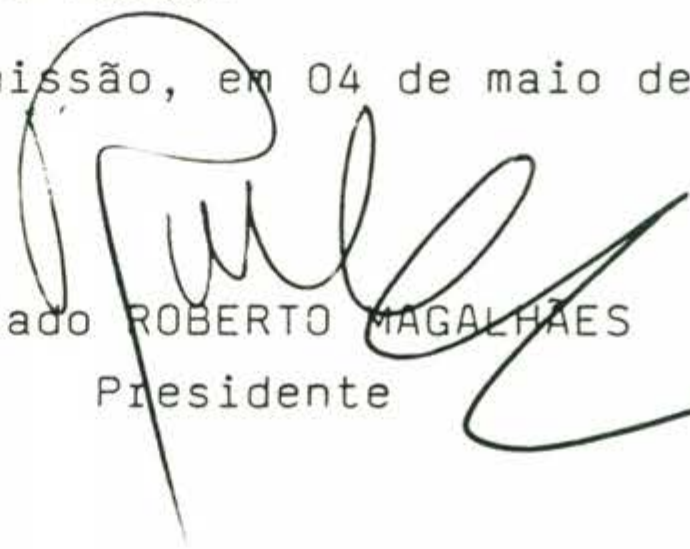
PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, em reunião ordinária realizada hoje, opinou, contra os votos em separados dos Deputados Hélio Bicudo, Jarbas Lima, Nilson Gibson e Marcelo Déda, pela admissibilidade, com emenda, da Proposta de Emenda à Constituição nº 32/95, por 32 votos sim e 13 não, nos termos do parecer do Relator.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Roberto Magalhães - Presidente, Nestor Duarte e Zulaiê Cobra - Vice-Presidentes, Antônio Geraldo, Benedito de Lira, Cláudio Cajado, Jair Siqueira, Paes Landim, Rodrigues Palma, Vicente Cascione, Vilmar Rocha, Ary Kara, Edinho Araújo, Gilvan Freire, Ivandro Cunha Lima, João Natal, Jorge Wilson, José Luiz Clerot, Luiz Carlos Santos, Almino Afonso, Danilo de Castro, Eduardo Mascarenhas, Régis de Oliveira, Vicente Arruda, Adylson Motta, Ibrahim Abi-Ackel, Jarbas Lima, Hélio Bicudo, José Genoíno, Marcelo Déda, Milton Mendes, Paulo Delgado, Marconi Perillo, Talvane Albuquerque, Coriolano Sales, Matheus Schmidt, Francisco Rodrigues, Roland Lavigne, Alexandre Cardoso, Nilson Gibson, Jairo Carneiro, Ciro Nogueira, Jair Soares, José Rezende, Alberto Goldman, Aloísio Nunes Ferreira, Adhemar de Barros Filho, Alcione Athayde, Eurípedes Miranda e Gerson Peres.

Sala da Comissão, em 04 de maio de 1995


Deputado ROBERTO MAGALHÃES
Presidente



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO



PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 32, DE 1995

EMENDA ADOTADA - CCJR

No art. 1º da proposta, dê-se ao art. 196 a redação adiante, acrescentando-se, após a palavra "lei", a palavra "complementar":

"Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido, nos termos da lei complementar, mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação."

Sala da Comissão, em 04 de maio de 1995


Deputado ROBERTO MAGALHÃES
Presidente



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 32, DE 1995

"Modifica a redação do artigo 196 da Constituição Federal".

AUTOR: PODER EXECUTIVO

RELATOR: Deputado

VOTO EM SEPARADO: Deputado HÉLIO BICUDO

I - RELATÓRIO

O Presidente da República, submete a apreciação do Congresso Nacional Proposta de Emenda à Constituição que modifica a redação do artigo 196 da Constituição Federal.

Consoante os termos do artigo 202, caput, do Regimento Interno, cabe a este Órgão Técnico o exame de admissibilidade da proposta, o que foi feito pelo parecer do nobre Deputado

É o relatório.



II - VOTO EM SEPARADO

O artigo 196 da Constituição Federal prescreve:

"Art. 196 - A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação".

Pela alteração constante da Proposta em exame, o artigo 196 terá a seguinte redação:

"Art. 196 - A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido, nos termos da lei, mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação".

Ao introduzir a expressão "nos termos da lei", a Proposta de Emenda à Constituição condiciona a concretização de um direito - no caso, o direito à saúde - a edição de lei que definirá as políticas sociais e econômicas responsáveis pela consecução material das condições necessárias a sua realização. Assim, a Proposta relativiza um direito que é universal, condicionando a sua eficácia a uma lei a ser editada.

De acordo com o ensinamento de José Afonso da Silva, "o direito à saúde rege-se pelos princípios da universalidade e da igualdade de acesso às ações e serviços que a promovem, protegem e recuperem" (in Curso de Direito Constitucional Positivo, pág. 698). Ao condicionar a concretização de um direito universal a edição de lei, a Proposta em




análise permite que a igualdade de acesso às ações e serviços de saúde seja mitigada e valorada pelo legislador, desconstituindo a universalidade intrínseca do direito.

Por outro lado, o direito à saúde é uma das formas pela quais se manifesta o direito à vida inscrito no "caput" do artigo 5º da Carta Magna e um dos princípios informadores dos direitos e garantias individuais e, por conseguinte, dos direitos e garantias fundamentais. E "no qualificativo fundamentais acha-se a indicação de que se trata de situações jurídicas sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive e, às vezes, nem mesmo sobrevive" (José Afonso da Silva, in Curso de Direito Constitucional Positivo, 6ª ed, São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, pág. 159).

O direito universal à saúde a todos deve ser reconhecido e, mais do que isso, a todos deve ser concreta e materialmente efetivado, sem nenhuma relativização tendente a restringi-lo ou aboli-lo.

Ante o exposto, voto pela inadmissibilidade desta Proposta de Emenda à Constituição nº 32/95, de iniciativa do Presidente da República.

Sala da Comissão em, de abril de 1995


HÉLIO BICUDO
Deputado Federal



VOTO EM SEPARADO

PECs nº 30/95, 31/95, 32/95 e 33/95

Propostas de emenda
constitucional referentes à
previdência social encaminhadas
pelo Poder Executivo

Seria desde logo difícil ao parlamentar, nesta hora incumbido do poder constituinte derivado, estabelecer um juízo de valor sobre as propostas de emenda constitucional apresentadas pelo Poder Executivo, na medida em que seu encaminhamento se faz sem qualquer análise da realidade atual do sistema previdenciário brasileiro. Diz-se que é preciso reformá-lo, mas não se embasa essa afirmação. Proclama-se a imprescindibilidade de alterações profundas do desenho da seguridade social, mas não se fornece sequer um dado que a corrobore. A partir dessa desatenção elementar, seria já inadmissível apreciar a matéria, tal o distanciamento entre a importância e o alcance das medidas e o tratamento desleixado e canhestro dado à sua proposição.

Essa circunstância, contudo, não esgota o elenco de perplexidades que o projeto faz surgir no espírito daqueles a quem se confere a solene tarefa de reformar essa que constitui a área de maior contato da ação estatal com a vida dos cidadãos. O que mais afeta o parlamentar é constatar que o cerne do projeto de alteração constitucional é intrinsecamente *inconstitucional*.



Pode uma emenda constitucional ser inconstitucional? Como pode uma alteração à Constituição atentar contra essa mesma Constituição?

A resposta começa pela simples constatação de que, sim, a modificação constitucional realizada em desrespeito ao rito especial previsto pela Constituição para sua própria reforma incide em inconstitucionalidade formal, assim como a emenda realizada contra mandamento insuscetível de alteração redundando em inconstitucionalidade material. É de José Afonso da Silva¹ a assertiva de que, nesses casos, a modificação "padecerá de vício de inconstitucionalidade formal ou material, conforme o caso, e assim ficará sujeita ao controle de constitucionalidade (...)".

A inconstitucionalidade de uma emenda não se vincula apenas ao atentado contra aspectos formais de sua apresentação, votação e promulgação, e nem somente quando vulnera as chamadas *cláusulas pétreas*, cujo número e extensão assumem âmbito cada vez maior nas modernas constituições. Na verdade, a tentativa de alteração constitucional precisa estar atenta também a *limites implícitos* adotados pelo sistema constitucional, ou seja, os parâmetros em torno dos quais se funda o direito constitucional legislado de cada país. É nesse sentido a constatação de Celso Ribeiro Bastos² quando especula: "Parece viável a construção de uma teoria das cláusula pétreas implícitas, desde que os estudiosos tentassem formulá-la a partir do direito positivo de determinado Estado, e que tivesse em vista a

¹ Silva, José Afonso da, "Curso de Direito Constitucional Positivo", Malheiros Editores, 1993, 9ª edição, 2ª tiragem, pp. 62 e 63

² Bastos, Celso Ribeiro, "Curso de Direito Constitucional", Ed. Saraiva, S. Paulo, 1989, 11ª edição, p. 36

extração do sistema dos *princípios que, desrespeitados, implicariam a ruptura da ordem constitucional*" (grifo aduzido).

Essa constatação secunda Maurice Hauriou, quando o clássico doutrinador francês fala da *superlegalidade constitucional*³, que compreenderia os princípios superiores à Constituição escrita, exemplificados com a ordem individualista contida nas declarações de direitos, o princípio da igualdade, o da publicidade do imposto, o da separação dos poderes, etc.

Como se verá a seguir, as propostas de reforma da previdência social ferem explicitamente a Constituição de 1988 e, implicitamente, a ordem constitucional do Estado brasileiro, na sua mais elevada concepção de soma de princípios historicamente corroborados pelo direito legislado.

II

O primeiro aspecto de fundo a ser considerado diz com o atentado ao princípio federativo que está insito ao projeto ora examinado.

Quando o poder constituinte originário elaborou a vigente Constituição, em 1988, impôs limites à ulterior atividade do poder constituinte derivado, ora liberado para agir no caso sob exame. Nesse sentido, a Lei Maior estabeleceu as já referidas *cláusulas pétreas*, de caráter inviolável, sobre as quais qualquer proposta de alteração sequer é passível de deliberação. Todas as Constituições republicanas, exceto a de 1937, inseriram igual vedação, como se vê nos arts. 90, § 4º, da de 1891; 178, § 5º, da de 1934; 217, § 6º, da de 1946; 50, § 1º, da de 1967, e 47, § 1º, da Emenda Constitucional nº 1, de 1969.

³ Hauriou, Maurice, "Principios de derecho público y constitucional", Ed. Reus, Madrid, 2ª ed., pp. 325-8.

Note-se que, em todos esses dispositivos, o reformador constitucional não foi impedido apenas de "abolir" a federação. Mais do que isso, ficou proibido de deliberar sobre qualquer proposta que "tendesse" a aboli-la. Na expressão de Geraldo Ataliba⁴, "(...) qualquer proposta que indiretamente, remotamente, ou por consequência, tenda a abolir quer a Federação, quer a República, é igualmente proibida, inviável e insuscetível de sequer ser posta como objeto de deliberação."

Da essência da forma federativa faz parte a autonomia política dos Estados-membros, isto é, "a capacidade de auto-organização da entidade componente, dentro dos limites da competência que é assegurada pela Constituição federal", conforme Afonso Arinos⁵. É do mesmo doutrinador a afirmação de que a federação se institui através de um sistema de competências federais e estaduais que, uma vez definidas na Lei Maior, "não podem ser transpostas, nem pelos Estados-membros, nem pela União"⁶.

Ora, o documento que marca os limites do pacto federativo é a Constituição. Se fosse admitido que emendas subseqüentes alterassem a inteireza da realidade federativa inserta na Constituição, restringindo qualquer competência dos Estados-membros e dos Municípios, e ampliando, por consequência, a da União, o resultado seria um passo no rumo da abolição da forma federativa. Empreendido que fosse esse singelo passo, por mais curto e inexpressivo que parecesse, já estaria desfigurada a Federação como originariamente havia sido instituída. Esse é o motivo pelo qual o art. 60, § 4º, inciso I, veda examinar proposta simplesmente "tendente" a aboli-la.

⁴ Ataliba, Geraldo, "Estudos e Pareceres de Direito Tributário", RT, vol 3º, p. 12

⁵ Melo Franco, Afonso Arinos, "Curso de Direito Constitucional Brasileiro", Forense, vol. 1, 1968, p. 142

⁶ *Op. cit.*, p. 143



A lição de José Afonso da Silva⁷ é terminante a propósito do tema: "É claro que o texto não proíbe apenas emendas que expressamente declarem 'fica abolida a Federação ou a forma federativa de Estado', 'fica abolido o voto direto', 'passa vigorar a concentração de poderes', ou ainda 'fica extinta a liberdade religiosa, ou de comunicação', ou 'o habeas-corpus, o mandado de segurança'. A vedação atinge a pretensão de modificar qualquer elemento conceitual da Federação, ou do voto direto, ou indiretamente restringe a liberdade religiosa, ou de comunicação ou outro direito e garantia individual; basta que a proposta de emenda se encaminhe ainda que remotamente, tenda (emendas *tendentes*, diz o texto), para a sua abolição."

E conclui: "Assim, por exemplo, a autonomia dos Estados federados assenta na capacidade de auto-organização, de auto-governo e de auto-administração. Emenda que retire deles *parcela dessas capacidades, por mínima que seja*, indica tendência a abolir a forma federativa do Estado" (grifo aduzido).

Por tudo isso, é inadmissível que o pacto federal de 1988, por via de emenda, venha a transformar-se em novo pacto federal. Não é lícito ao poder constituinte derivado sobrepor-se ao originário.

O exame do projeto de reforma da previdência indica que há uma pretensão de furtar dos Estados-membros uma parte de sua esfera de autonomia. E, por decorrência, de centralizar poderes na União.

Isso ocorre quando se retira dos Estados a competência concorrente de legislar sobre "previdência social" (art. 24, XII), com o que ficaria mais abrangente a competência exclusiva da União em legislar sobre "seguridade social" (art. 22, XXIII).

Também ocorre, e de maneira avassaladora, quando a proposta de emenda pretende subtrair dos Estados uma parcela de sua

⁷ Op. cit. p. 61

autonomia no tangente à organização de seus Poderes e de seus serviços públicos, autonomia essa garantida pelos arts. 25, 37, 42, 125 e 128, § 5º, CF, entre outros. Essa pretensão se manifesta quando deseja fazer submeter o regime de previdência dos servidores estaduais aos regulamentos impostos por lei complementar federal (novo teor do art. 40). Esse critério de submissão passa a abranger não só os servidores do Poder Executivo dos Estados, mas também os membros do Ministério Público e do Poder Judiciário (redação sugerida para o § 5º do citado artigo) e até dos integrantes das Assembleias Legislativas (texto sugerido para o § 8º do art. 37).

Mais adiante, a nova redação proposta para o art. 149 e seu parágrafo único retira dos Estados a possibilidade de instituir contribuições para o custeio da previdência dos seus servidores. Trata-se de uma tentativa de golpe violento, principalmente contra aqueles Estados cujo sistema previdenciário tem sido melhor estruturado do que o da previdência social federal.

Esses são alguns dos aspectos que, no projeto de reforma da previdência remetido pelo Poder Executivo, atuam fortemente no sentido da ruptura do sistema federativo brasileiro, vale dizer, de uma das pilstras essenciais do Estado nacional desde a implantação da República. Essa característica seria, por si só, inibidora eficaz da tramitação da proposta. Mas, infelizmente, não permanece apenas aí.

III

A segunda linha de confronto com preceitos constitucionais emanados de princípios amplos e historicamente consagrados em nosso direito constitucional legislado refere-se à proposta de vulneração do chamado "sigilo bancário", pela alteração do § 1º do art. 145. O

sentido dessa "reforma" atenta contra o disposto no art. 5º, inciso XII, e não se esgota apenas no sentido da verificação de fatos buscados pela área previdenciária, mas quer se estender aos eventos submetidos à ampla fiscalização tributária exercida pelo Estado.

A intenção repugna a consciência democrática mais elementar, sujeitando o contribuinte aos humores e aos desígnios, que podem nem sempre estar subordinados a valores cívicos ou a competências funcionais, dos agentes da fiscalização estatal.

IV

Outra tentativa de transformar nosso sistema constitucional em tábula rasa acompanha uma expressa tentativa de elidir o chamado "direito adquirido", quando, no art. 9º da parte "D", retira de já aposentados ou pensionistas a possibilidade de lutar pela manutenção de atos jurídicos perfeitos quanto a seus proventos ou pensões. Essa vedação - à guiza de fazer valer o disposto no art. 37, XI, da CF - atinge não apenas os atualmente aposentados e pensionistas, mas todos quantos possam se aposentar ou receber pensões até a promulgação de uma hipotética lei complementar prevista pelo art. 201.

Neste caso, se tenta atingir de maneira temerária o art. 5º, XXXVI, de nossa Constituição, que garante o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. E, também, o inciso XXXV desse artigo, que garante o livre acesso ao Poder Judiciário de todos quantos percebam lesão ou ameaça a direito.



A handwritten signature in black ink, located at the bottom right of the page. It appears to be a stylized name, possibly "J. J. J." or similar.

V



Sobrepairando à questão de que uma revisão mais ampla do texto constitucional pudesse superar os choques e confrontos antes apontados está um perigo bem mais grave. Na verdade, o recorte já proposto dirige-se de maneira frontalmente ameaçadora contra as chamadas *normas pétreas* definidas no § 4º do art. 60, não só no que tange ao inciso I, como já visto, mas também ao IV. Com efeito, no momento em que se busca vulnerar o princípio federativo e aspectos essenciais dos direitos e garantias individuais, está se externando uma intenção de perigosas conseqüências que podem conduzir a uma subversão sem par em período de pleno exercício democrático. Ora, ampliar o fosso pretendido pelas medidas já propostas, mediante uma extensão do recorte, em nada contribuiria para superar a barreira do conteúdo indisponível de nossa Carta.

VI

Last, but not least, exsurge a questão da propalada "desconstitucionalização", cuja força motora perpassa todo o projeto de modificação constitucional.

Retiradas da Constituição, as normas sobre esses assuntos passarão ao nível hierárquico da lei, complementar ou ordinária. Ora, persistindo o disposto no art. 62 - a capacidade do Poder Executivo em editar medidas provisórias *com força de lei* - nada garantirá que os temas fundamentais relacionados com o futuro de milhões de brasileiros, mormente os de menor renda e poder político, não estarão à mercê dos desígnios de um grupo de burocratas cujas idéias têm pautado a condução das medidas governamentais. Quanto maior a

"desconstitucionalização", mais a perigo estará a tomada de decisão democrática neste país. A ameaça é de tal envergadura que, não seria ousado afirmar, nenhuma retirada de assunto do âmbito constitucional deveria ser admitida pelo Congresso pelo menos antes que se reformasse profundamente, se não simplesmente se suprimisse, o preceito estabelecido pelo art. 62.

Mais além, o projeto não se contenta em "desconstitucionalizar". Ele retira do Congresso prerrogativas elementares, quando acresce aos assuntos de iniciativa privativa do Presidente da República para início do processo legislativo o "custeio da seguridade social" (parte "A", acréscimo de item *f* ao inciso II do § 1º do art. 61). Não contente em reduzir a hierarquia das regras fundamentais que constróem a saúde financeira da previdência, o Executivo reclama apenas para si mesmo qualquer iniciativa no sentido de ditar essas regras.

Esses são os graves motivos pelos quais cabe à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação desta Casa declarar, nos termos do art. 202, combinado com o art. 32, III, *b*, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a inadmissibilidade das propostas de emenda à Constituição apresentadas pelo Presidente da República.

Ao assim agir, a Câmara não está demonstrando qualquer posicionamento misoneísta, daqueles que travam a história e impedem o aperfeiçoamento das instituições. Esta Casa deve reconhecer a necessidade de uma profunda revisão das atuais regras que presidem a previdência social federal. No entanto, reformular a previdência social brasileira começa exigindo respeito pela grandiosidade da tarefa. Por isso deve curvar-se, desde o primeiro momento, aos princípios mais caros de nosso constitucionalismo, à história pátria e ao povo brasileiro.

Sala das Sessões, em


Deputado Federal Jarbas Lima



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 32, DE 1995.

Modifica a redação do art. 196 da Constituição.

Autor: Presidente da República.

Relator: Deputado IVANDRO CUNHA LIMA

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO NILSON GIBSON

A Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 1995, que modifica a redação do art. 196 da Constituição, intenta inserir no atual texto, após a palavra "garantido", a expressão "nos termos da lei".

Ora, assim o fazendo, propicia que o legislador ordinário restrinja a amplitude das políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

O poder constituinte originário, ao dar a atual redação ao art. 196, não pretendeu que, através da norma emanada do poder reformador, fosse restringido, por norma infraconstitucional, o dever do Estado de assegurar a redução do risco de doença.

A expressão "nos termos da lei" é freqüentíssima no texto constitucional.

O poder constituinte originário, não a inserindo na atual redação do art. 196, como o fez em tantas outras disposições, certamente não pretendia que fosse



CÂMARA DOS DEPUTADOS



46

restringido, por regra infraconstitucional, o dever do Estado de assegurar a redução do risco da doença.

É direito de todos, a teor da norma constitucional vigente, a saúde, que deve ser assegurada amplamente pelo Estado através de medidas adequadas.

Direitos individuais não são apenas os enunciados nos setenta e sete incisos do art. 5º da Constituição.

O § 2º do referido artigo 5º dispõe:

"§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte."

Limitando, ou ensejando limitar, o direito expresso no art. 196 da Constituição - direito à saúde, assegurado por medidas estatais, amplas - a PEC viola os arts. 5º, § 2º e 60, § 4º, IV, da Lei Maior.

Padece, pois a PEC nº 32 de vício de inconstitucionalidade, razão pela qual voto pela sua **inadmissibilidade**.

Sala da Comissão, em 05 de abril de 1995.



Deputado NILSON GIBSON



Comissão de Constituição e Justiça e de Redação.

VOTO EM SEPARADO

referente à **ADMISSIBILIDADE** da Proposta de Emenda Constitucional nº 032/95, do Poder Executivo, que limita, aos termos da lei ordinária, a garantia do dever do Estado e do direito do cidadão à prestação do serviço de saúde.

Relator: Deputado IVANDRO CUNHA LIMA

Vistas: Deputado MARCELO DÉDA

I - RELATÓRIO.

A Proposta de Emenda Constitucional nº 32/95, desmembrada da PEC nº 21/95, propõe-se a alterar o artigo 196 da Lei Maior para limitar, aos termos da lei ordinária, a garantia do dever do Estado e do direito do cidadão à prestação do serviço de saúde.

II - VOTO.

A ampliação e as transformações dos direitos fundamentais do homem no decorrer da história ensejou a utilização de diversas definições sobre o seu conceito e, por conseguinte, de sua abrangência. Várias são as expressões utilizadas para designá-lo como, por exemplo, direitos do homem, direitos públicos subjetivos, liberdades públicas, dentre outras.

O Professor José Afonso da Silva, ao estudar exhaustivamente o assunto na sua obra "Curso de Direito Constitucional Positivo", entendeu que a expressão direitos fundamentais do homem é mais adequada, pois engloba os princípios decorrentes da concepção do mundo e explicitam a ideologia política de todo ordenamento jurídico. Ao mesmo tempo, ao nível do direito positivo, o conceito



informa as prerrogativas e instituições que ele concretiza em garantias de uma convivência digna, livre e igual de todas as pessoas.

Na mesma linha de raciocínio, ele aduz:

"No qualificativo fundamentais acha-se a indicação de que se trata de situações jurídicas sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive e, às vezes, nem mesmo sobrevive; fundamentais do homem no sentido de que a todos, por igual, devem ser, não apenas formalmente reconhecidos, mas concreta e materialmente efetivados. Do homem, não como o macho da espécie, mas no sentido de pessoa humana. Direitos fundamentais do homem significa direitos fundamentais da pessoa humana ou direitos humanos fundamentais. É com esse conteúdo que a expressão direitos fundamentais encabeça o Título II da Constituição que se completa, como direitos fundamentais da pessoa humana, expressamente, no art. 17." (in Curso de Direito Constitucional Positivo, 6º ed., São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, pág. 159).

A história constitucional brasileira é rica em referências à declaração dos direitos do homem. Em realidade, a primeira Constituição do mundo a subjeter e positar os direitos do homem foi a do Império do Brasil, de 1824.

A Constituição de 1988 dedicou o Título II - Dos Direitos e Garantias Fundamentais, para tratar dos direitos humanos fundamentais. Nele, incluiu os Direitos e Deveres Individuais e Coletivos (Cap. I), os Direitos Sociais (Cap. II), os Direitos da Nacionalidade (Cap. III), os Direitos Políticos (Cap. IV) e os Partidos Políticos (Cap. V).

A saúde, contemplada no art. 6º da Constituição Federal, constitui-se, assim, em uma das modalidades dos direitos sociais constitucionalmente consagrados. Como uma das modalidades dos direitos fundamentais do homem,

"...os direitos sociais são prestações constitucionais positivas estatais, enunciados em normas constitucionais positivas, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais" (José Afonso da Silva, in Curso de Direito Constitucional, Ed. RT, 9ª edição, pág. 253).

Em realidade, os direitos sociais configuram-se como pressupostos para a realização concreta dos direitos individuais, notadamente dos hipossuficientes, na medida em que estabelecem condições materiais para a conquista da igualdade real.

Assim, a saúde, como uma das manifestações dos direitos fundamentais, é inviolável e imprescritível e, para efeito de análise das propostas



de emendas constitucionais, protegida pelas proibição de alteração nas cláusulas constitucionais pétreas. Neste sentido a alteração proposta ao artigo 196, que visa subordinar o exercício do direito de todos à saúde à lei que estabelecerá em que termos este direito será garantido, afronta o disposto na Lei Maior. A simples relativização daquilo que é hoje **direito universal** implica em tendência à sua abolição, que não pode ser feita pela via de emenda. Basta que um cidadão seja dele privado para que desmorone todo o arcabouço sobre o qual se sustenta o sistema constitucional referente àquele direito.

Ante o exposto voto pela **INADMISSIBILIDADE** da Proposta de Emenda Constitucional nº 032/95 por inconstitucionalidade.

Sala da Comissão, de abril de 1995.


Deputado **MARCELO DÉDA**
PT/SE

CÂMARA DOS DEPUTADOS

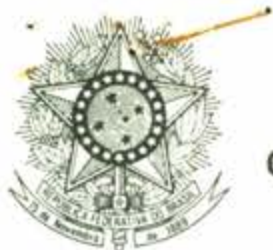
PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 32 A, DE 1995

(DO PODER EXECUTIVO)

MENSAGEM Nº 306/95

Modifica a redação do artigo 196 da Constituição Federal; tendo parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, pela admissibilidade, com emenda, contra os votos em separado dos Srs. Hélio Bicudo, Jarbas Lima, Nilson Gibson e Marcelo Déda.

(PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 32, DE 1995, A QUE SE REFERE O PARECER)



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Indefiro a apensação, por ter a Proposta do Poder Executivo sofrido um desmembramento na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação. Oficie-se ao Requerente e, após, publique-se.

Em 19 / 06 / 95.

PRESIDENTE

REQUERIMENTO Nº , DE 1995

Apensação da PEC 32, de 1995, à PEC 169-A, de 1993.

Senhor Presidente

Nos termos regimentais, consoante prevê o parágrafo único do art. 142 do RICD, requero a Vossa Excelência a **apensação da Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 1995**, que "modifica a redação do artigo 196 da Constituição Federal", de autoria do Poder Executivo (Mensagem nº 306/95), à **Proposta de Emenda à Constituição nº 169-A, de 1993**, que "altera o inciso IV do artigo 167 e o artigo 198 da Constituição Federal e prevê recursos orçamentários a nível da União, Estados e Municípios para a manutenção do Sistema Único de Saúde com o financiamento das redes públicas, filantrópicas e conveniadas", de autoria dos Srs. Waldir Pires, Eduardo Jorge e outros, em virtude da correlação ou conexão das matérias de que tratam ambas as proposições.

Sala das Sessões, em 18 de maio de 1995.

Deputado ROBERTO JEFFERSON

LOTE: 14 CAIXA: 12
PEC Nº 32 de 1995
52

SECRETARIA - GERAL DA MEA

Recebido

Órgão Plenário n.º 1623

Data: 18/05/95 Hora: 12h

Ass: *DJ* Ponto: 5610



CÂMARA DOS DEPUTADOS

REQUERIMENTO Nº , DE 1995

Apensação da PEC 32, de 1995, à PEC 169-A, de 1993.

Senhor Presidente

Nos termos regimentais, consoante prevê o parágrafo único do art. 142 do RICD, requero a Vossa Excelência a **apensação da Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 1995**, que "modifica a redação do artigo 196 da Constituição Federal", de autoria do Poder Executivo (Mensagem nº 306/95), à **Proposta de Emenda à Constituição nº 169-A, de 1993**, que "altera o inciso IV do artigo 167 e o artigo 198 da Constituição Federal e prevê recursos orçamentários a nível da União, Estados e Municípios para a manutenção do Sistema Único de Saúde com o financiamento das redes públicas, filantrópicas e conveniadas", de autoria dos Srs. Waldir Pires, Eduardo Jorge e outros, em virtude da correlação ou conexão das matérias de que tratam ambas as proposições.

Sala das Sessões, em 18 de maio de 1995.


Deputado **ROBERTO JEFFERSON**

SGM/P nº 764

Brasília, 19 de junho de 1995.

Senhor Deputado,

Reporto-me ao Requerimento datado de 18 de maio de 1995, em que Vossa Excelência requer **a apensação da Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 1995**, de autoria do Poder Executivo, que "modifica a redação do artigo 196 da Constituição Federal", **à Proposta de Emenda à Constituição nº 169, de 1993**, que "altera o inciso IV do artigo 167 e o artigo 198 da Constituição Federal e prevê recursos orçamentários a nível da União, Estados e Municípios para a manutenção do Sistema Único de Saúde com o financiamento das redes públicas, filantrópicas e conveniadas".

Informo a Vossa Excelência que, não obstante as duas Propostas tratem da matéria Saúde, a Proposta do Poder Executivo propõe alteração no tocante a universalização e gratuidade dos serviços de saúde como dever do Estado, ou seja, trata de uma diretriz macro-política de saúde, enquanto a Proposta do Senhor Deputado Waldir Pires e outros possibilita ao Setor de Saúde o recebimento de recursos do Orçamento Fiscal.

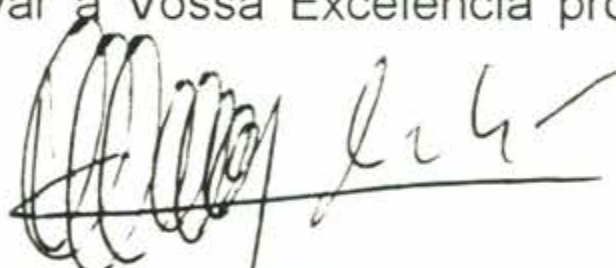
Excelentíssimo Senhor
Deputado **ROBERTO JEFFERSON**
Gabinete nº 208 - Anexo IV
N E S T A

Cabe ainda ressaltar que a Proposta do Poder Executivo sofreu um desmembramento, ao ser analisada pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, pois fazia parte da Proposta de Emenda à Constituição nº 21, de 1995, que introduzia reforma em matéria de seguridade social. Tal desmembramento foi realizado, segundo entendimento da Douta Comissão, **"apenas quanto às matérias que poderiam ser apreciadas e decididas em separado, pelo Legislativo, sem que decisões díspares, ora pela aprovação ou pela rejeição, venham a trazer graves prejuízos para o setor relevante da vida nacional que é a seguridade social."**

Em virtude do exposto, indeferi o Pleito de Vossa Excelência, tendo exarado o seguinte despacho:

"Indefiro a apensação, por ter a Proposta do Poder Executivo sofrido um desmembramento na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação. Oficie-se ao Requerente e, após, publique-se."

Colho o ensejo para renovar a Vossa Excelência protestos de estima e consideração.



LUIS EDUARDO
Presidente



Indefiro, tendo em vista já estar instalada desde 31/05/95 a Comissão Especial destinada a oferecer parecer à PEC 169/93.

CÂMARA DOS DEPUTADOS Em 10/11/95


PRESIDENTE

REQUERIMENTO Nº , DE DE SETEMBRO DE 1995

(do Sr. Eduardo Jorge - PT-SP)

Senhor Presidente:

Com base no art. 142 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, requeiro a Vossa Excelência a tramitação conjunta das Propostas de Emenda Constitucional nº 169/93 e 32/95, a fim de que sejam apreciadas pela Comissão Especial na mesma oportunidade, em vista de regularem matéria correlata.

Trata a PEC nº 169/93 do custeio da seguridade social, alterando o inciso IV do art. 167 e o artigo 198 da Constituição Federal. A PEC nº 32/95 modifica o art. 196, determinando que o direito à saúde seja assegurado pelo Estado nos termos de lei complementar mediante políticas sociais e econômicas. Ambas abordam, portanto, como tema central, a questão do custeio da saúde no âmbito da seguridade social, e a previsão de mecanismos para assegurar a prestação deste serviço em caráter geral a toda a população.

Isto posto, para que esta Casa possa apreciar o tema em toda a sua complexidade e inteireza, de maneira sistemática, impõe-se a tramitação conjunta de ambas, observada a precedência prevista no art. 143, II do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Sala das Sessões, em 12 de setembro de 1995.


DEPUTADO EDUARDO JORGE
PT-SP

Ao
Excelentíssimo Senhor
Deputado LUIS EDUARDO
M. D. Presidente da Câmara dos Deputados

Em 29/11 / 95


Presidente

Mensagem nº 1.326

Senhores Membros do Congresso Nacional,

Solicito a Vossas Excelências, de conformidade com a anexa exposição de motivos, a retirada da Proposta de Emenda Constitucional nº 32, de 1995, que "Dá nova redação ao artigo 196 da Constituição Federal", resultante do desmembramento da PEC nº 21, de 1995, enviada à Câmara dos Deputados com a Mensagem nº 306, de 17 de março de 1995.

Brasília, 27 de novembro de 1995.



CONFERE COM O ORIGINAL

29.11.95

[Assinatura]

E.M. nº

Em 27 de novembro de 1995.

Senhor Presidente da República,

Submetemos ao elevado descortino de Vossa Excelência, com a presente, a solicitação de que seja enviada mensagem ao Congresso Nacional, com pedido de retirada da Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 1995, que "Dá nova redação ao art. 196 da Constituição Federal", resultante do desmembramento da PEC nº 21, de 1995, encaminhada ao Poder Legislativo com a Mensagem nº 306, de 17 de março deste ano.

Tal providência atende à expectativa, que se firmou nos escalões competentes do Executivo posteriormente à apresentação da PEC, de que os objetivos por esta visados, quais sejam, a racionalização da despesa e a diversificação das fontes de financiamento do Sistema Único de Saúde, poderão ser em grande parte atendidos mediante medidas infraconstitucionais, prescindindo da alteração proposta no art. 196 da Carta Magna.

Nesse sentido, devemos encaminhar brevemente à apreciação de Vossa Excelência projeto de lei que disciplinará o ressarcimento do SUS pelos serviços prestados a beneficiários de seguros privados de saúde.

Esta, Excelentíssimo Senhor Presidente, a proposição que trazemos à superior apreciação de Vossa Excelência.

Atenciosamente,

Aviso nº 2.461 SUPAR/C. Civil.

Em 27 de novembro de 1995.

Senhor Primeiro Secretário,

Encaminho a essa Secretaria Mensagem na qual o Excelentíssimo Senhor Presidente da República solicita a retirada Proposta de Emenda Constitucional nº 32, de 1995.

Atenciosamente,



CLOVIS DE BARROS CARVALHO
Ministro de Estado Chefe da Casa Civil
da Presidência da República

A Sua Excelência o Senhor
Deputado WILSON CAMPOS
Primeiro Secretário da Câmara dos Deputados
BRÁSÍLIA-DF.

LOTE: 14
CAIXA: 12
PEC Nº 32 de 1995
60

SECRETARIA - GERAL DA MESA - CC	
Recebido	
Órgão	n.º 4065
Ata: 229/11/95	Hora: 17.00
Ass: Jucidma	Ponto: 5154

29/11/95

SECRETARIA-GERAL DA MESA

Pág. 1

RELATORIO DE PROPOSIÇÕES

Protocolo = 4516

MENSAGEM

Autor: PODER EXECUTIVO

Data Entrada Câmara: 28/11/95

Número Origem: MSC 1326/95

Aviso: 2461 SUP/CIVIL

Ementa: Solicita retirada da Proposta de Emenda Constitucional nº 32, de 1995 (Dá nova redação ao art. 196 da CF).

Despacho: Defiro. Publique-se.

Recebi em 29/11/95

Assinatura: _____ Ponto: _____



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Prejudicado face o deferimento da Mensagem de retirada solicitada pelo autor.

Em 07/12/95

Presidente

Sr. Presidente

De acordo com o artigo 52 parágrafo 6º do Regimento Interno requerida a V. Exa. a inclusão na ordem do dia do Plenário da proposta de Emenda Constitucional Nº 32-A, que encontra-se pendente de parecer da Comissão cujo prazo acha-se esgotado (o parecer do relator está exarado).

[Assinatura]
[Assinatura]
Aquilo Aquilo

Presidente

Relator

Membro

LOTE: 14
CAIXA: 12
PEC Nº 32 de 1995
62

SECRETARIA - GERAL DA MESA	
Recebido	
Órgão <i>Plenário</i>	n.º <i>4134</i>
Data <i>01/12/95</i>	Hora: <i>10h</i>
Ass.: <i>DD</i>	Ponto: <i>5610</i>



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO

Em 11/05/95


Presidente

Of.P nº 161/95-CCJR

Brasília, 08 de maio de 1995.

Senhor Presidente,

Apreciadas em reunião ordinária realizada por esta Comissão, envio a Vossa Excelência, para as devidas providências regimentais, as proposições relacionadas a seguir:

- Propostas de Emenda à Constituição nºs 30/95, 31/95 e 32/95; *→ ARQUIVADAS*
- Projeto de Decreto Legislativo nº 64/95

Aproveito o ensejo para renovar a Vossa Excelência meus protestos de elevada estima e consideração.


Deputado ROBERTO MAGALHÃES
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Deputado LUIS EDUARDO MAGALHÃES
DD. Presidente da Câmara dos Deputados
N E S T A

SECRETARIA GERAL DA MESA	
Recebido	
Órgão: <i>Presidência</i>	n.º 1474
Data: <i>9-5-95</i>	Hora: 16.15
Ass: <i>[assinatura]</i>	Ponto: 1418



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 32-A, DE 1995 (Do Poder Executivo) MENSAGEM Nº 306/95

Modifica a redação do artigo 196 da Constituição Federal; tendo parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, pela admissibilidade, com emenda, contra os votos em separado dos Srs. Hélio Bicudo, Jarbas Lima, Nilson Gibson e Marcelo Déda.

(PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 32, DE 1995, A QUE SE REFERE O PARECER)

SUMÁRIO

I - Proposição inicial

II - Na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação:

- parecer do relator
- emenda oferecida pelo relator
- parecer da Comissão
- emenda adotada pela Comissão
- votos em separado

Art.1º. O art. 196 passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido, nos termos da lei, mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação."

Art.2º. Esta Emenda entra em vigor na data da sua promulgação.

Brasília,

LEGISLAÇÃO CITADA, ANEXADA PELA COORDENAÇÃO

DAS COMISSÕES PERMANENTES

CONSTITUIÇÃO
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
1988

Titulo VIII

DA ORDEM SOCIAL

Capítulo II
DA SEGURIDADE SOCIAL

Seção II
Da Saúde

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

Of. nº P- 30/95-CCJR

Brasília, 28 de março de 1995

Senhor Presidente,

Em conformidade com o que ficou decidido por esta Comissão nas reuniões ordinárias, dos dias 22 e 28 do corrente, comunico a Vossa Excelência que os ilustres membros deste douto órgão técnico, nos termos do disposto no artigo 57, III, do Regimento Interno, deliberaram no sentido de promover o desmembramento da Proposta de Emenda Constitucional nº 21/95, que "modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências", em 4

(quatro) distintas propostas de emendas constitucionais, tratando cada uma delas dos seguintes temas, a saber: a) transferência de iniciativa legislativa ao Presidente da República, com exclusividade, em matéria de custeio de seguridade social, b) o acesso a informações fiscais, bancárias, patrimoniais e financeiras de contribuintes por órgãos de fiscalização tributária e previdenciária, c) alteração de matéria relativa a universalização e gratuidade dos serviços de saúde como dever do Estado; e d) disposições substanciais que modificam o sistema de previdência social.

Diante do exposto, e com os anexos que acompanham o presente, encaminhamos a referida proposição a Vossa Excelência, para as providências de estilo, mormente a renumeração respectiva das propostas, com a reserva temática supramencionada, e a ulterior distribuição.

Aproveito o ensejo para renovar a Vossa Excelência meus protestos de elevada estima e consideração.

Cordialmente

 Deputado ROBERTO MAGALHÃES
 Presidente

A Sua Excelência o Senhor
 Deputado LUIS EDUARDO MAGALHÃES
 DD. Presidente da Câmara dos Deputados
 N E S T A

EXMOS. SRS. DEPUTADOS DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E
 JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

No intuito de atender a decisão ontem adotada por esta CCJR, no sentido de desmembrar a Proposta de Emenda Constitucional nº 21/95, que pretende introduzir reforma em matéria de seguridade social, venho apresentar a V. Exas. sugestão para o referido desmembramento.

Antes de fazê-lo, devo esclarecer a todos as dificuldades encontradas.

Em primeiro lugar, pela busca de um critério racional. Procurei inicialmente colocar numa Proposta de Emenda Constitucional as normas que definitivamente deverão, se aprovada a Emenda, integrar o texto da Constituição, e noutra Proposta, as normas transitórias. Logo verifiquei que isto poderia levar a um impasse, pois a aprovação de uma sem a outra resultaria ou inóqua, se aprovadas fossem apenas as normas transitórias, ou desastrosa se ocorresse a aprovação das normas definitivas sem as transitórias, pois ficaria aberto um "buraco negro" em matéria de previdência.

Outro critério, que me pareceu talvez possível foi o de se colocar numa proposta de emenda as normas de custeio, separadamente daquelas que chamaria de substantivas. Também me convenci de que haveria um impasse semelhante ao de que falei acima, pois de que valeriam as reformas sem custeio, ou o custeio sem as reformas?

Fixei-me, assim, no único critério que me pareceu racional e seguro: o de desmembrar apenas matérias que possam ser apreciadas e

decididas em separado pelo Legislativo, sem que decisões dispares, ora pela aprovação ou pela rejeição, venha a trazer graves prejuízos para o setor relevante da vida nacional que é a seguridade social.

Isto posto, proponho a este Plenário que da Proposta de Emenda Constitucional nº 21/95 sejam desmembradas três (3) novas emendas assim caracterizadas:

- 1) EMENDA "A", que pretende acrescentar uma alínea "f" ao inciso II, do art. 61, da Constituição Federal. Tal proposta visa transferir para o Presidente da República, em caráter de exclusividade, a competência para propor projetos de lei em matéria de custeio da seguridade social. Como envolve redução de prerrogativas do Poder Legislativo, torna-se desnecessário dizer da sua relevância.
- 2) EMENDA "B", que visa alterar a redação do § 1º do art. 145 da Constituição Federal. A alteração perseguida consiste na atribuição que seria dada aos órgãos de fiscalização tributária e previdenciária, para ter acesso a informações "sobre o patrimônio, os rendimentos e as operações financeiras e bancárias dos contribuintes". Trata-se de mais uma, entre muitas, tentativas do fisco no sentido de poder devassar a vida econômica dos cidadãos, sem limites. É que pela legislação em vigor, já é possível a quebra de sigilo bancário, ou mediante ordem judicial, ou por determinação de CPI, ou ainda pelo Fisco, exigido apenas que se instaure procedimento fiscal. Pelas discussões havidas nesta Comissão, na sessão de ontem, pareceu-me consensual a opinião de que esta matéria estaria mal colocada no texto da PEC 21/95.
- 3) EMENDA "C", que objetiva dar nova redação ao art. 196 da Constituição federal.
Em verdade, a alteração visa basicamente substituir a idéia da universalização e gratuidade da prestação de serviços de saúde, como direito do cidadão e dever do Estado, por outro regime a ser estabelecido em Lei.
Parece evidente que embora abrangido pelo amplo conceito da seguridade social, este dispositivo pode ser examinado em separado do contexto da PEC 21/95, pois situa-se muito mais no âmbito de diretriz macro-política de saúde, que o constituinte de 1988 preferiu erigir em norma constitucional.

Em síntese, acompanham a presente Exposição quatro minutas de Propostas de Emendas Constitucionais, a de nº 21/95, extraídas do seu texto as matérias desmembradas, e as caracterizadas como Propostas "A", "B" e "C", anexo este que certamente facilitará o exame da matéria ora submetida ao Plenário desta Comissão.

Nesta oportunidade, renovo a todos os meus protestos de elevado apreço.

Sala das Sessões, em 23 de março de 1995.

Roberto Magalhães
Presidente da CCJR

PARECER DA
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

I - RELATÓRIO

A presente proposição é resultante do desmembramento da Proposta de Emenda Constitucional nº 21, de 1995, oriunda do Poder Executivo, que pretendia introduzir reforma no sistema de seguridade social.

Tal desmembramento foi decidido por esta Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, por maioria de votos, nas reuniões ordinárias dos dias 22 e 28 de março último, com o fito de promover o exame prudente e sensato da matéria, evitando-se decisões dispares e desarrazadas, que pudessem prejudicar setor tão importante e vital para o País que é a seguridade social.

A sugestão de desdobramento adotada por este Órgão Colegiado, após longos debates, é da lavra do ilustre Deputado Roberto Magalhães, que agrupou em quatro iniciativas o conjunto de alterações pretendidas pelo Governo.

A proposta, que, agora, recebe o nº 32, intenta alterar o art. 196 da Constituição Federal, conferindo-lhe nova redação vazada nos seguintes termos:

"Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido, nos termos da lei, mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação."

A redação proposta, com o aditamento da expressão "nos termos da lei", objetiva deixar aos cuidados da norma infraconstitucional a implementação de políticas de saúde que visem a assegurar o pleno acesso a esse direito constitucional.

Isto posto, cabe a esta Comissão, de acordo com o art. 202, **caput**, do Regimento Interno desta Casa Legislativa, apreciar preliminarmente a proposição quanto à sua admissibilidade.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Os requisitos da admissibilidade são os constantes do art. 60, I, e §§ 1º e 4º, da Constituição Federal.

Neste passo, nada a opor quanto à legitimidade da iniciativa da proposição. Doutra parte, o País vive absoluta normalidade: não se encontra na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou do estado de sítio.

Resta analisar se a proposta em exame não fere as limitações materiais ao exercício do Poder Reformador, denominadas "cláusulas pétreas", a teor do que dispõe o art. 60, § 4º, da Lei Maior, in verbis:

"Art. 60.

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais".

Ora, não há aqui qualquer pretensão de abolir a forma federativa de Estado, o direito de sufrágio, o princípio da separação dos Poderes ou os direitos e garantias individuais.

De revés, afigura-se-nos que a alteração aviltrada nesta proposição pretende dar concreção ao direito à saúde, um dos mais fundamentais dos direitos a que a sociedade aspira, atualmente inserido em norma programática.

Com efeito, o art. 196 da Carta Constitucional, ora dado à modificação, contém enunciação diretiva prescrevendo uma linha de ação política e administrativa, encampada pelo constituinte originário, mas despido de positividade constitucional plena.

Faz-se mister, pois, dar-lhe conteúdo normativo, através da legislação integrativa, vinculando a ação dos órgãos estatais ao programa ali estampado.

É o que intenta a presente proposta: integrar a vontade constitucional com o efeito de garantir-lhe aplicabilidade e eficácia plenas e tornar a sua incidência efetiva e concreta. De toda sorte, integração - e isso é importante - que não afeta o núcleo mandamental originário e que não retira o direito social ali assegurado.

A propósito de tal tema, o eminente publicista JOSÉ AFONSO DA SILVA, no seu "Curso de Direito Constitucional Positivo", p. 160, assinala, com propriedade, que as normas programáticas:

"(...) quanto mais se aperfeiçoam e adquirem eficácia plena, mais se tornam garantias da democracia e do efetivo exercício dos demais direitos fundamentais".

Poder-se-á dizer, a esta altura, que esta Casa estará dando um "cheque em branco" ao Executivo para regulamentar o preceptivo constitucional, o que poderá ser feito, inclusive, pela via da medida provisória. A isso não poderemos ficar estranhos, pois, como a experiência vem demonstrando, as compulsivas edições e reedições

de medidas provisórias pelo Governo travestiram o instituto de excepcional em habitual, numa verdadeira contumélia ao Poder Legislativo.

A futilidade dos supedâneos fáticos das medidas provisórias tem sido tamanha que, por vezes, a lei resultante do projeto de conversão de uma medida provisória tem, logo depois, sua eficácia suspensa por outra medida provisória.

Sob esta persuasão e em tais condições, faz-se necessário adotar emenda aditiva do art. 1º da proposição, a fim de deslocar a regulamentação do preceito constitucional para o âmbito material de abrangência da lei complementar.

Pelo exposto, nosso voto é pela admissibilidade da Emenda à Constituição nº 32, de 1995, desde que aprovada a emenda anexa.

Sala da Comissão, em de abril de 1995.


Deputado IVANDRO CUNHA LIMA

Relator


EMENDA OFERECIDA PELO RELATOR

EMENDA Nº 1

No art. 1º da PEC nº 32/95, dê-se ao art. 196 a redação adiante, acrescentando-se, após a palavra "lei", a palavra "complementar":

"Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido, nos termos da lei complementar, mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação."

Sala da Comissão, em de abril de 1995.


Deputado IVANDRO CUNHA LIMA

Relator

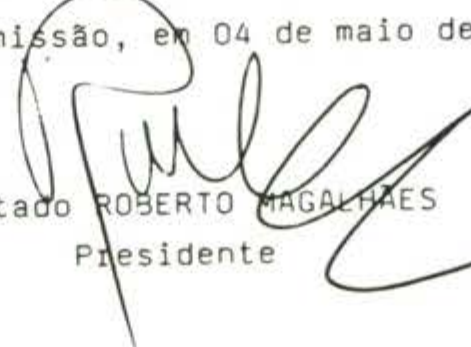
III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, em reunião ordinária realizada hoje, opinou, contra os votos em separados dos Deputados Hélio Bicudo, Jarbas Lima, Nilson Gibson e Marcelo Déda, pela admissibilidade, com emenda, da Proposta de Emenda à Constituição nº 32/95, por 32 votos sim e 13 não, nos termos do parecer do Relator.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Roberto Magalhães - Presidente, Nestor Duarte e Zulaiê Cobra - Vice-Presidentes, Antônio Geraldo, Benedito de Lira, Cláudio Cajado, Jair Siqueira, Paes Landim, Rodrigues Palma, Vicente Cascione, Vilmar Rocha, Ary Kara, Edinho Araújo, Gilvan Freire, Ivandro Cunha Lima, João Natal, Jorge Wilson, José Luiz Clerot, Luiz Carlos Santos, Almino Affonso, Danilo de Castro, Eduardo Mascarenhas, Régis de Oliveira, Vicente Arruda, Adylson Motta, Ibrahim Abi-Ackel, Jarbas Lima, Hélio Bicudo, José Genoíno, Marcelo Déda, Milton Mendes, Paulo Delgado, Marconi Perillo, Talvane Albuquerque, Coriolano Sales, Matheus Schmidt, Francisco Rodrigues, Roland Lavigne, Alexandre Cardoso, Nilson Gibson, Jairo Carneiro, Ciro Nogueira, Jair Soares, José Rezende, Alberto Goldman, Aloísio Nunes Ferreira, Adhemar de Barros Filho, Alcione Athayde, Eurípedes Miranda e Gerson Peres.

Sala da Comissão, em 04 de maio de 1995


Deputado ROBERTO MAGALHÃES
Presidente

GER 3.17.23.004-2 - (SET/94)

EMENDA ADOTADA - CCJR

No art. 1º da proposta, dê-se ao art. 196 a redação adiante, acrescentando-se, após a palavra "lei", a palavra "complementar":

"Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido, nos termos da lei complementar, mediante políticas sociais e eco-

nômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação."

Sala da Comissão, em 04 de maio de 1995


Deputado ROBERTO MAGALHÃES
Presidente

I - RELATÓRIO

O Presidente da República, submete a apreciação do Congresso Nacional Proposta de Emenda à Constituição que modifica a redação do artigo 196 da Constituição Federal.

Consoante os termos do artigo 202, caput, do Regimento Interno, cabe a este Órgão Técnico o exame de admissibilidade da proposta, o que foi feito pelo parecer do nobre Deputado

É o relatório.

II - VOTO EM SEPARADO

O artigo 196 da Constituição Federal prescreve:

"Art. 196 - A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação".

Pela alteração constante da Proposta em exame, o artigo 196 terá a seguinte redação:

"Art. 196 - A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido, nos termos da lei, mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação".

Ao introduzir a expressão "nos termos da lei", a Proposta de Emenda à Constituição condiciona a concretização de um direito - no caso, o direito à saúde - a edição de lei que definirá as políticas sociais e econômicas responsáveis pela consecução material das condições necessárias a sua realização. Assim, a Proposta relativiza um direito que é universal, condicionando a sua eficácia a uma lei a ser editada.

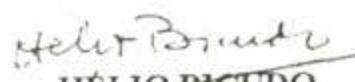
De acordo com o ensinamento de José Afonso da Silva, "o direito à saúde rege-se pelos princípios da universalidade e da igualdade de acesso às ações e serviços que a promovem, protegem e recuperem" (in Curso de Direito Constitucional Positivo, pág. 698). Ao condicionar a concretização de um direito universal a edição de lei, a Proposta em análise permite que a igualdade de acesso às ações e serviços de saúde seja mitigada e valorada pelo legislador, desconstituindo a universalidade intrínseca do direito.

Por outro lado, o direito à saúde é uma das formas pela quais se manifesta o direito à vida inscrito no "caput" do artigo 5º da Carta Magna e um dos princípios informadores dos direitos e garantias individuais e, por conseguinte, dos direitos e garantias fundamentais. E "no qualificativo fundamentais acha-se a indicação de que se trata de situações jurídicas sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive e, às vezes, nem mesmo sobrevive" (José Afonso da Silva, in Curso de Direito Constitucional Positivo, 6ª ed, São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, pág. 159).

O direito universal à saúde a todos deve ser reconhecido e, mais do que isso, a todos deve ser concreta e materialmente efetivado, sem nenhuma relativização tendente a restringi-lo ou aboli-lo.

Ante o exposto, voto pela inadmissibilidade desta Proposta de Emenda à Constituição nº 32/95, de iniciativa do Presidente da República.

Sala da Comissão em, de abril de 1995


HÉLIO BICUDO
Deputado Federal

VOTO EM SEPARADO

DO SR. JALBAS LIMA

PECs nº 30/95, 31/95, 32/95 e 33/95,

Seria desde logo difícil ao parlamentar, nesta hora incumbido do poder constituinte derivado, estabelecer um juízo de valor sobre as propostas de emenda constitucional apresentadas pelo Poder Executivo, na medida em que seu encaminhamento se faz sem qualquer análise da realidade atual do sistema previdenciário brasileiro. Diz-se que é preciso reformá-lo, mas não se embasa essa afirmação. Proclama-se a imprescindibilidade de alterações profundas do desenho da seguridade social, mas não se fornece sequer um dado que a corrobore. A partir dessa desatenção elementar, seria já inadmissível apreciar a matéria, tal o distanciamento entre a importância e o alcance das medidas e o tratamento desleixado e canhestro dado à sua proposição.

Essa circunstância, contudo, não esgota o elenco de perplexidades que o projeto faz surgir no espírito daqueles a quem se confere a solene tarefa de reformar essa que constitui a área de maior contato da ação estatal com a vida dos cidadãos. O que mais afeta o parlamentar é constatar que o cerne do projeto de alteração constitucional é intrinsecamente *inconstitucional*.

I

Pode uma emenda constitucional ser inconstitucional? Como pode uma alteração à Constituição atentar contra essa mesma Constituição?

A resposta começa pela simples constatação de que, sim, a modificação constitucional realizada em desrespeito ao rito especial previsto pela Constituição para sua própria reforma incide em inconstitucionalidade formal, assim como a emenda realizada contra mandamento insuscetível de alteração redundando em inconstitucionalidade material. É de José Afonso da Silva¹ a assertiva de que, nesses casos, a modificação "padecerá de vício de inconstitucionalidade formal ou material, conforme o caso, e assim ficará sujeita ao controle de constitucionalidade (...)".

A inconstitucionalidade de uma emenda não se vincula apenas ao atentado contra aspectos formais de sua apresentação, votação e promulgação, e nem somente quando vulnera as chamadas *cláusulas pétreas*, cujo número e extensão assumem âmbito cada vez maior nas modernas constituições. Na verdade, a tentativa de alteração constitucional precisa estar atenta também a *limites implícitos* adotados pelo sistema constitucional, ou seja, os parâmetros em torno dos quais se funda o direito constitucional legislado de cada país. É nesse sentido a constatação de Celso Ribeiro Bastos² quando especula: "Parece viável a construção de uma teoria das cláusula pétreas implícitas, desde que os estudiosos tentassem formulá-la a partir do direito positivo de determinado Estado, e que tivesse em vista a extração do sistema dos *princípios que, desrespeitados, implicariam a ruptura da ordem constitucional*" (grifo aduzido).

Essa constatação secunda Maurice Hauriou, quando o clássico doutrinador francês fala da *superlegalidade constitucional*³, que compreenderia os princípios superiores à Constituição escrita, exemplificados com a ordem individualista contida nas declarações de direitos, o princípio da igualdade, o da publicidade do imposto, o da separação dos poderes, etc.

Como se verá a seguir, as propostas de reforma da previdência social ferem explicitamente a Constituição de 1988 e, implicitamente, a ordem constitucional do Estado brasileiro, na sua mais elevada concepção de soma de princípios historicamente corroborados pelo direito legislado.

II

O primeiro aspecto de fundo a ser considerado diz com o atentado ao princípio federativo que está insito ao projeto ora examinado.

Quando o poder constituinte originário elaborou a vigente Constituição, em 1988, impôs limites à ulterior atividade do poder constituinte derivado, ora liberado para agir no caso sob exame. Nesse sentido, a Lei Maior estabeleceu as já referidas *cláusulas pétreas*, de caráter inviolável, sobre as quais qualquer proposta de alteração sequer

é passível de deliberação. Todas as Constituições republicanas, exceto a de 1937, inseriram igual vedação, como se vê nos arts. 90, § 4º, da de 1891; 178, § 5º, da de 1934; 217, § 6º, da de 1946; 50, § 1º, da de 1967, e 47, § 1º, da Emenda Constitucional nº 1, de 1969.

Note-se que, em todos esses dispositivos, o reformador constitucional não foi impedido apenas de "abolir" a federação. Mais do que isso, ficou proibido de deliberar sobre qualquer proposta que "tendesse" a aboli-la. Na expressão de Geraldo Ataliba⁴, "(...) qualquer proposta que indiretamente, remotamente, ou por consequência, tenda a abolir quer a Federação, quer a República, é igualmente proibida, inviável e insuscetível de sequer ser posta como objeto de deliberação."

Da essência da forma federativa faz parte a autonomia política dos Estados-membros, isto é, "a capacidade de auto-organização da entidade componente, dentro dos limites da competência que é assegurada pela Constituição federal", conforme Afonso Arinos⁵. É do mesmo doutrinador a afirmação de que a federação se institui através de um sistema de competências federais e estaduais que, uma vez definidas na Lei Maior, "não podem ser transpostas, nem pelos Estados-membros, nem pela União"⁶.

Ora, o documento que marca os limites do pacto federativo é a Constituição. Se fosse admitido que emendas subseqüentes alterassem a inteireza da realidade federativa inserta na Constituição, restringindo qualquer competência dos Estados-membros e dos Municípios, e ampliando, por consequência, a da União, o resultado seria um passo no rumo da abolição da forma federativa. Empreendido que fosse esse singelo passo, por mais curto e inexpressivo que parecesse, já estaria desfigurada a Federação como originariamente havia sido instituída. Esse é o motivo pelo qual o art. 60, § 4º, inciso I, veda examinar proposta simplesmente "tendente" a aboli-la.

A lição de José Afonso da Silva⁷ é terminante a propósito do tema: "É claro que o texto não proíbe apenas emendas que expressamente declarem 'fica abolida a Federação ou a forma federativa de Estado', 'fica abolido o voto direto', 'passa vigorar a concentração de poderes', ou ainda 'fica extinta a liberdade religiosa,

ou de comunicação', ou 'o habeas-corpus, o mandado de segurança. A vedação atinge a pretensão de modificar qualquer elemento conceitual da Federação, ou do voto direto, ou indiretamente restringe a liberdade religiosa, ou de comunicação ou outro direito e garantia individual; basta que a proposta de emenda se encaminhe ainda que remotamente, tenda (emendas *tendentes*, diz o texto), para a sua abolição."

E conclui: "Assim, por exemplo, a autonomia dos Estados federados assenta na capacidade de auto-organização, de auto-governo e de auto-administração. Emenda que retire deles *parcela dessas capacidades, por mínima que seja*, indica tendência a abolir a forma federativa do Estado" (grifo aduzido).

Por tudo isso, é inadmissível que o pacto federal de 1988, por via de emenda, venha a transformar-se em novo pacto federal. Não é lícito ao poder constituinte derivado sobrepor-se ao originário.

O exame do projeto de reforma da previdência indica que há uma pretensão de furtar dos Estados-membros uma parte de sua esfera de autonomia. E, por decorrência, de centralizar poderes na União.

Isso ocorre quando se retira dos Estados a competência concorrente de legislar sobre "previdência social" (art. 24, XII), com o que ficaria mais abrangente a competência exclusiva da União em legislar sobre "seguridade social" (art. 22, XXIII).

Também ocorre, e de maneira avassaladora, quando a proposta de emenda pretende subtrair dos Estados uma parcela de sua autonomia no tangente à organização de seus Poderes e de seus serviços públicos, autonomia essa garantida pelos arts. 25, 37, 42, 125 e 128, § 5º, CF, entre outros. Essa pretensão se manifesta quando deseja fazer submeter o regime de previdência dos servidores estaduais aos regulamentos impostos por lei complementar federal (novo teor do art. 40). Esse critério de submissão passa a abranger não só os servidores do Poder Executivo dos Estados, mas também os membros do Ministério Público e do Poder Judiciário (redação sugerida para o § 5º do citado artigo) e até dos integrantes das Assembléias Legislativas (texto sugerido para o § 8º do art. 37).

Mais adiante, a nova redação proposta para o art. 149 e seu parágrafo único retira dos Estados a possibilidade de instituir

contribuições para o custeio da previdência dos seus servidores. Trata-se de uma tentativa de golpe violento, principalmente contra aqueles Estados cujo sistema previdenciário tem sido melhor estruturado do que o da previdência social federal.

Esses são alguns dos aspectos que, no projeto de reforma da previdência remetido pelo Poder Executivo, atuam fortemente no sentido da ruptura do sistema federativo brasileiro, vale dizer, de uma das pilstras essenciais do Estado nacional desde a implantação da República. Essa característica seria, por si só, inibidora eficaz da tramitação da proposta. Mas, infelizmente, não permanece apenas aí.

III

A segunda linha de confronto com preceitos constitucionais emanados de princípios amplos e historicamente consagrados em nosso direito constitucional legislado refere-se à proposta de vulneração do chamado "sigilo bancário", pela alteração do § 1º do art. 145. O

sentido dessa "reforma" atenta contra o disposto no art. 5º, inciso XII, e não se esgota apenas no sentido da verificação de fatos buscados pela área previdenciária, mas quer se estender aos eventos submetidos à ampla fiscalização tributária exercida pelo Estado.

A intenção repugna a consciência democrática mais elementar, sujeitando o contribuinte aos humores e aos desígnios, que podem nem sempre estar subordinados a valores cívicos ou a competências funcionais, dos agentes da fiscalização estatal.

IV

Outra tentativa de transformar nosso sistema constitucional em tábula rasa acompanha uma expressa tentativa de elidir o chamado "direito adquirido", quando, no art. 9º da parte "D", retira de já aposentados ou pensionistas a possibilidade de lutar pela manutenção de atos jurídicos perfeitos quanto a seus proventos ou pensões. Essa vedação - à guiza de fazer valer o disposto no art. 37, XI, da CF - atinge não apenas os atualmente aposentados e pensionistas, mas todos



quantos possam se aposentar ou receber pensões até a promulgação de uma hipotética lei complementar prevista pelo art. 201.

Neste caso, se tenta atingir de maneira temerária o art. 5º, XXXVI, de nossa Constituição, que garante o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. E, também, o inciso XXXV desse artigo, que garante o livre acesso ao Poder Judiciário de todos quantos percebam lesão ou ameaça a direito.

V

Sobrepairando à questão de que uma revisão mais ampla do texto constitucional pudesse superar os choques e confrontos antes apontados está um perigo bem mais grave. Na verdade, o recorte já proposto dirige-se de maneira frontalmente ameaçadora contra as chamadas *normas pétreas* definidas no § 4º do art. 60, não só no que tange ao inciso I, como já visto, mas também ao IV. Com efeito, no momento em que se busca vulnerar o princípio federativo e aspectos essenciais dos direitos e garantias individuais, está se externando uma intenção de perigosas conseqüências que podem conduzir a uma subversão sem par em período de pleno exercício democrático. Ora, ampliar o fosso pretendido pelas medidas já propostas, mediante uma extensão do recorte, em nada contribuiria para superar a barreira do conteúdo indisponível de nossa Carta.

VI

Last, but not least, exsurge a questão da propalada "desconstitucionalização", cuja força motora perpassa todo o projeto de modificação constitucional.

Retiradas da Constituição, as normas sobre esses assuntos passarão ao nível hierárquico da lei, complementar ou ordinária. Ora, persistindo o disposto no art. 62 - a capacidade do Poder Executivo em editar medidas provisórias *com força de lei* - nada garantirá que os temas fundamentais relacionados com o futuro de milhões de brasileiros, mormente os de menor renda e poder político, não estarão à mercê dos desígnios de um grupo de burocratas cujas idéias têm pautado a condução das medidas governamentais. Quanto maior a

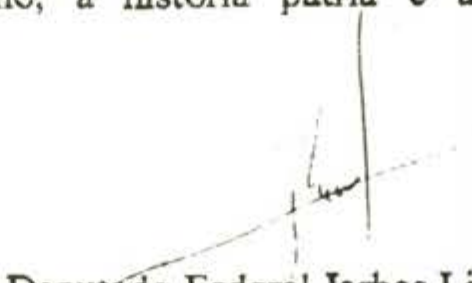
"desconstitucionalização", mais a perigo estará a tomada de decisão democrática neste país. A ameaça é de tal envergadura que, não seria ousado afirmar, nenhuma retirada de assunto do âmbito constitucional deveria ser admitida pelo Congresso pelo menos antes que se reformasse profundamente, se não simplesmente se suprimisse, o preceito estabelecido pelo art. 62.

Mais além, o projeto não se contenta em "desconstitucionalizar". Ele retira do Congresso prerrogativas elementares, quando acresce aos assuntos de iniciativa privativa do Presidente da República para início do processo legislativo o "custeio da seguridade social" (parte "A", acréscimo de item *f* ao inciso II do § 1º do art. 61). Não contente em reduzir a hierarquia das regras fundamentais que constroem a saúde financeira da previdência, o Executivo reclama apenas para si mesmo qualquer iniciativa no sentido de ditar essas regras.

Esses são os graves motivos pelos quais cabe à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação desta Casa declarar, nos termos do art. 202, combinado com o art. 32, III, *b*, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a inadmissibilidade das propostas de emenda à Constituição apresentadas pelo Presidente da República.

Ao assim agir, a Câmara não está demonstrando qualquer posicionamento misoneísta, daqueles que travam a história e impedem o aperfeiçoamento das instituições. Esta Casa deve reconhecer a necessidade de uma profunda revisão das atuais regras que presidem a previdência social federal. No entanto, reformular a previdência social brasileira começa exigindo respeito pela grandiosidade da tarefa. Por isso deve curvar-se, desde o primeiro momento, aos princípios mais caros de nosso constitucionalismo, à história pátria e ao povo brasileiro.

Sala das Sessões, em


Deputado Federal Jarbas Lima

VOTO EM SEPARADO DO SENHOR NILSON GIBSON

A Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 1995, que modifica a redação do art. 196 da Constituição, intenta inserir no atual texto, após a palavra "garantido", a expressão "nos termos da lei".

Ora, assim o fazendo, propicia que o legislador ordinário restrinja a amplitude das políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

O poder constituinte originário, ao dar a atual redação ao art. 196, não pretendeu que, através da norma emanada do poder reformador, fosse restringido, por norma infraconstitucional, o dever do Estado de assegurar a redução do risco de doença.

A expressão "nos termos da lei" é freqüentíssima no texto constitucional.

O poder constituinte originário, não a inserindo na atual redação do art. 196, como o fez em tantas outras disposições, certamente não pretendia que fosse restringido, por regra infraconstitucional, o dever do Estado de assegurar a ~~redução~~ do risco da doença.

É direito de todos, a teor da norma constitucional vigente, a saúde, que deve ser assegurada amplamente pelo Estado através de medidas adequadas.

Direitos individuais não são apenas os enunciados nos setenta e sete incisos do art. 5º da Constituição.

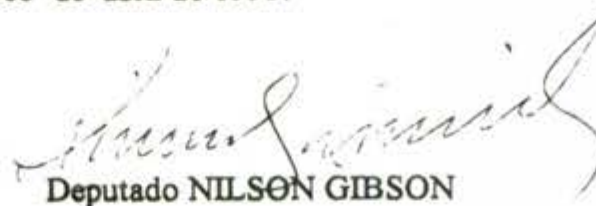
O § 2º do referido artigo 5º dispõe:

"§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte."

Limitando, ou ensejando limitar, o direito expresso no art. 196 da Constituição - direito à saúde, assegurado por medidas estatais, amplas - a PEC viola os arts. 5º, § 2º e 60, § 4º, IV, da Lei Maior.

Padece, pois a PEC nº 32 de vício de inconstitucionalidade, razão pela qual voto pela sua inadmissibilidade.

Sala da Comissão, em 05 de abril de 1995.


Deputado NILSON GIBSON

**VOTO EM SEPARADO DO SENHOR
MARCELO DEBÁ**

I - RELATÓRIO.

A Proposta de Emenda Constitucional nº 32/95, desmembrada da PEC nº 21/95, propõe-se a alterar o artigo 196 da Lei Maior para limitar, aos termos da lei ordinária, a garantia do dever do Estado e do direito do cidadão à prestação do serviço de saúde.

II - VOTO.

A ampliação e as transformações dos direitos fundamentais do homem no decorrer da história ensejou a utilização de diversas definições sobre o seu conceito e, por conseguinte, de sua abrangência. Várias são as expressões utilizadas para designá-lo como, por exemplo, direitos do homem, direitos públicos subjetivos, liberdades públicas, dentre outras.

O Professor José Afonso da Silva, ao estudar exaustivamente o assunto na sua obra "Curso de Direito Constitucional Positivo", entendeu que a expressão direitos fundamentais do homem é mais adequada, pois engloba os princípios decorrentes da concepção do mundo e explicitam a ideologia política de todo ordenamento jurídico. Ao mesmo tempo, ao nível do direito positivo, o conceito informa as prerrogativas e instituições que ele concretiza em garantias de uma convivência digna, livre e igual de todas as pessoas.

Na mesma linha de raciocínio, ele aduz:

"No qualificativo fundamentais acha-se a indicação de que se trata de situações jurídicas sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive e, às vezes, nem mesmo sobrevive; fundamentais do homem no sentido de que a todos, por igual, devem ser, não apenas formalmente reconhecidos, mas concreta e materialmente efetivados. Do homem, não como o macho da espécie, mas no sentido de pessoa humana. Direitos fundamentais do homem significa direitos fundamentais da pessoa humana ou direitos humanos fundamentais. É com esse conteúdo que a expressão direitos fundamentais encabeça o Título II da Constituição que se completa, como direitos fundamentais da pessoa humana, expressamente, no art. 17." (in Curso de Direito Constitucional Positivo, 6º ed., São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, pág. 159).

A história constitucional brasileira é rica em referências à declaração dos direitos do homem. Em realidade, a primeira Constituição do mundo a subjetivar e positivar os direitos do homem foi a do Império do Brasil, de 1824.

A Constituição de 1988 dedicou o Título II - Dos Direitos e Garantias Fundamentais, para tratar dos direitos humanos fundamentais. Nele, incluiu os Direitos e Deveres Individuais e Coletivos (Cap. I), os Direitos Sociais (Cap. II), os Direitos da Nacionalidade (Cap. III), os Direitos Políticos (Cap. IV) e os Partidos Políticos (Cap. V).

A saúde, contemplada no art. 6º da Constituição Federal, constitui-se, assim, em uma das modalidades dos direitos sociais constitucionalmente consagrados. Como uma das modalidades dos direitos fundamentais do homem,

"...os direitos sociais são prestações constitucionais positivas estatais, enunciados em normas constitucionais positivas, que

possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais" (José Afonso da Silva, in Curso de Direito Constitucional, Ed. RT, 9ª edição, pág. 253).

Em realidade, os direitos sociais configuram-se como pressupostos para a realização concreta dos direitos individuais, notadamente dos hipossuficientes, na medida em que estabelecem condições materiais para a conquista da igualdade real.

Assim, a saúde, como uma das manifestações dos direitos fundamentais, é inviolável e imprescritível e, para efeito de análise das propostas de emendas constitucionais, protegida pela proibição de alteração nas cláusulas constitucionais pétreas. Neste sentido a alteração proposta ao artigo 196, que visa subordinar o exercício do direito de todos à saúde à lei que estabelecerá em que termos este direito será garantido, afronta o disposto na Lei Maior. A simples relativização daquilo que é hoje **direito universal** implica em tendência à sua abolição, que não pode ser feita pela via de emenda. Basta que um cidadão seja dele privado para que desmorone todo o arcabouço sobre o qual se sustenta o sistema constitucional referente àquele direito.

Ante o exposto voto pela **INADMISSIBILIDADE** da Proposta de Emenda Constitucional nº 032/95 por inconstitucionalidade.

Sala da Comissão, de abril de 1995.


Deputado **MARCELO DÉDA**
PT/SE