



SENADO FEDERAL
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

Yuri Becker Dos Santos

A Interação Parlamentar Frente À Reforma Da Previdência De 2003

Brasília
2025



Yuri Becker Dos Santos

A Interação Parlamentar Frente À Reforma Da Previdência De 2003

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Poder Legislativo e Direito Parlamentar

**Orientadora: Prof.^a Me. Kamila
Rodrigues Rosenda Torri**

Brasília
2025



Termo Geral de Autorização para Publicação Digital na BDSF

Como titular dos direitos autorais do conteúdo supracitado, autorizo a Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF) a disponibilizar este trabalho gratuitamente, de acordo com a licença pública Creative Commons – Atribuição – Uso Não Comercial – Compartilhamento pela mesma Licença 3.0 Brasil. Tal licença permite copiar, distribuir, exhibir, executar a obra e criar obras derivadas, sob as seguintes condições: dar sempre crédito ao autor original, não utilizar a obra com finalidades comerciais e compartilhar a nova obra pela mesma licença no caso de criar obra derivada desta.

Assinatura do Autor / Titular dos direitos autorais



Yuri Becker Dos Santos

A Interação Parlamentar Frente À Reforma Da Previdência De 2003

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Poder Legislativo e Direito Parlamentar

Aprovado em Brasília, em 19 de maio de 2025 por:

Banca Examinadora:

Prof^a. Me Kamila Rodrigues Rosenda Torri
Instituto Legislativo Brasileiro

Prof. Me Marcos Evandro Cardoso Santi
Instituto Legislativo Brasileiro



A INTERAÇÃO PARLAMENTAR FRENTE À REFORMA DA PREVIDÊNCIA DE 2003

THE ROLE OF PARLIAMENTARY INTERACTION IN THE 2003 PENSION REFORM

Yuri Becker Dos Santos ¹

RESUMO

Este artigo analisa a atuação do Poder Legislativo na tramitação da Proposta de Emenda à Constituição nº 40/2003, que resultou em profundas alterações no regime previdenciário brasileiro. A pesquisa investiga os mecanismos institucionais e as estratégias políticas mobilizadas pelos parlamentares ao longo do processo legislativo, com ênfase na atuação das comissões, nos discursos proferidos em Plenário e nas formas de aceleração ou obstrução da proposta. Com base na análise das sessões e votações ocorridas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, o estudo identifica como diferentes atores — tanto da base governista quanto da oposição — utilizaram instrumentos regimentais, negociações interpartidárias e narrativas públicas para influenciar o conteúdo da emenda. Os resultados demonstram que, apesar da forte iniciativa do Executivo, o Congresso Nacional exerceu papel protagonista ao modificar trechos sensíveis da proposta, estabelecer condições de transição e, sobretudo, viabilizar a aprovação da reforma por meio da criação da PEC Paralela (PEC 77/2003). A análise dos discursos evidencia os dilemas enfrentados pela base aliada, as críticas ideológicas da oposição e o uso estratégico da institucionalidade legislativa como espaço de mediação, disputa e construção de sentidos sobre justiça previdenciária e papel do Estado. O caso da PEC 40/2003 revela, assim, a complexidade do processo decisório em reformas constitucionais e a centralidade do Legislativo na produção de consensos e soluções normativas em contextos de elevada tensão política.

Palavras-chave: Reforma da Previdência; Poder Legislativo; PEC 40/2003.

ABSTRACT

This article analyzes the role of the Brazilian Legislative Branch in the deliberation of Constitutional Amendment Proposal No. 40/2003, which introduced significant changes to the national pension system. The research investigates the institutional mechanisms and political strategies mobilized by parliamentarians throughout the legislative process, with emphasis on the work of committees, plenary debates, and the use of procedural tools to either accelerate or obstruct the proposal's progress. Drawing on the analysis of sessions and voting behavior in both the Chamber of Deputies and the Federal Senate, the study identifies how various political actors — from both the government's allied base and the opposition — used regimental instruments, inter-party negotiations, and public narratives to influence the amendment's content. The findings reveal that, despite the Executive's strong initiative, Congress played a pivotal role by modifying key provisions, establishing transitional rules, and, most notably, enabling the approval of the reform through the creation of a Parallel Constitutional Amendment (PEC 77/2003). The parliamentary debates reflect both the internal dilemmas faced by the ruling coalition and the ideological critiques raised by the opposition, highlighting the Legislature as a site of mediation, deliberation, and symbolic struggle over the role of the State and the meaning of pension justice. The case of PEC 40/2003 thus illustrates the complexity of constitutional reform processes and the central role of the Legislative Branch in shaping policy outcomes under high-stakes political conditions.

Keywords: Pension Reform; Legislative Branch; Constitutional Amendment Proposal No.

¹ Mestrando no Mestrado Profissional em Poder Legislativo, pelo Centro de Formação da Câmara dos Deputados.



40/2003.

Data de submissão:

Data de aprovação:

Disponibilidade:

1 INTRODUÇÃO

Desde a promulgação da Constituição de 1988, o sistema previdenciário brasileiro tem sido objeto de intensos debates e sucessivas propostas de reforma, impulsionadas por preocupações com o equilíbrio fiscal, a sustentabilidade do regime e a adaptação às transformações sociais e econômicas do país. Entre essas reformas, destaca-se a Proposta de Emenda à Constituição nº 40/2003, que marcou a primeira grande alteração previdenciária conduzida por um governo de esquerda — liderado pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva — tradicionalmente contrário às reformas de viés neoliberal.

O processo de emenda à Constituição, previsto no art. 60 da Carta Magna, exige quóruns qualificados e deliberação nas duas Casas do Congresso Nacional. Trata-se, portanto, de um mecanismo que reforça a rigidez constitucional e impõe barreiras institucionais à alteração de normas estruturantes do Estado. No caso das reformas previdenciárias, essas barreiras assumem particular relevância, pois envolvem direitos sociais fundamentais e exigem amplo debate democrático. Assim, compreender como o Poder Legislativo atua na tramitação de propostas dessa natureza é essencial para avaliar seu protagonismo institucional na formulação de políticas públicas de grande impacto social.

Este artigo tem como objetivo analisar a atuação parlamentar durante a tramitação da PEC 40/2003, com foco nas estratégias adotadas por parlamentares governistas e opositores, nos discursos proferidos nas comissões e nos plenários, e nas alterações realizadas no texto original da proposta. Parte-se da seguinte pergunta de pesquisa: de que forma os parlamentares atuaram, estrategicamente e discursivamente, no processo de tramitação da PEC 40/2003, e como essa atuação influenciou o conteúdo normativo e a legitimidade pública da reforma previdenciária?

Para responder a essa pergunta, adota-se uma abordagem qualitativa, fundamentada na análise de documentos oficiais, registros de sessões legislativas e literatura especializada, com ênfase nas dimensões institucionais e políticas do processo legislativo. A pesquisa busca, ainda, compreender a especificidade do contexto político do início do primeiro mandato de Lula e as consequências dessa reforma para a relação entre Executivo e Legislativo.

Dentre os objetivos específicos, destacam-se:

- Examinar as estratégias parlamentares de obstrução ou aceleração do processo;
- Identificar os principais pontos de conflito político e jurídico durante a tramitação;
- Avaliar a atuação das comissões legislativas e os votos em Plenário;
- Mapear as modificações introduzidas no texto original da PEC ao longo



do processo deliberativo.

- Analisar os discursos parlamentares como espaços de construção simbólica de sentidos sobre justiça previdenciária, papel do Estado e legitimidade política da reforma, observando como governo e oposição mobilizaram argumentos para disputar a narrativa pública da PEC 40/2003.

Além de contribuir para a compreensão do papel do Legislativo na formulação de políticas públicas, o estudo busca preencher uma lacuna observada na literatura, que frequentemente privilegia análises quantitativas do número de proposições aprovadas, em detrimento de investigações aprofundadas sobre o conteúdo e o processo de tramitação dessas matérias. Ao lançar luz sobre os mecanismos internos de articulação e deliberação parlamentar, pretende-se demonstrar que o Congresso Nacional não se limita à homologação de propostas do Executivo, mas atua como arena de disputa, mediação e negociação.

Por fim, compreender o funcionamento do Poder Legislativo em processos decisórios complexos fortalece a democracia, ao permitir que os cidadãos acompanhem criticamente o desempenho de seus representantes, cobrem transparência e participem de maneira mais qualificada do debate público.

Este artigo está estruturado em seis seções. A primeira corresponde à esta introdução, na qual são apresentados o tema, a justificativa, os objetivos da pesquisa, a pergunta norteadora e a abordagem metodológica adotada. A segunda seção trata da relevância constitucional da Previdência Social, reconstruindo sua trajetória normativa no Brasil. A terceira examina o processo legislativo das emendas à Constituição, com destaque para os procedimentos formais e os limites materiais impostos pelo texto constitucional. As seções quatro e cinco analisam, respectivamente, a tramitação da Proposta de Emenda à Constituição nº 40/2003 na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, evidenciando as estratégias regimentais, negociações políticas e disputas discursivas mobilizadas pelos parlamentares. Por fim, a sexta seção apresenta as conclusões do estudo, sintetizando os principais achados e suas implicações para a compreensão do Legislativo como espaço de deliberação normativa, disputa simbólica e construção de legitimidade em reformas constitucionais de alta complexidade.

2 METODOLOGIA

Este estudo adota uma abordagem qualitativa, de natureza descritiva e analítica, fundamentada na análise de documentos oficiais e registros legislativos, com o objetivo de compreender a atuação estratégica e discursiva dos parlamentares durante a tramitação da Proposta de Emenda à Constituição nº 40/2003.

A delimitação temporal do corpus empírico abrange todas as sessões legislativas ocorridas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal nas quais a PEC esteve pautada, incluindo momentos de discussão e/ou votação. No âmbito da Câmara, foram analisadas as três fases regimentais: (i) Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (análise de admissibilidade); (ii) Comissão Especial (análise de mérito); e (iii) Plenário. No Senado, foram consideradas as sessões da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) — que acumula a função



de análise de constitucionalidade e mérito — e as sessões de Plenário.

A seleção dos documentos seguiu a lógica do passo a passo do processo legislativo, de modo a acompanhar integralmente o percurso da PEC 40/2003, desde sua apresentação até a aprovação final. Nesse sentido, a PEC Paralela (PEC 77/2003) foi incluída na análise não por sua tramitação completa, mas como recurso estratégico criado no curso do processo para viabilizar a aprovação da proposta principal. Sua menção, portanto, cumpre função explicativa e não descritiva.

O corpus documental inclui:

- O Programa de Governo apresentado pela chapa de Luiz Inácio Lula da Silva ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) em 2002;
- Notas taquigráficas e atas das sessões das comissões e do Plenário;
- Pareceres legislativos das comissões;
- Discursos parlamentares proferidos em Plenário e nas comissões;
- Registros de votação.

A seleção dos discursos parlamentares analisados levou em conta tanto a frequência de participação dos parlamentares nos debates sobre a PEC quanto a relevância política de seus cargos, como lideranças partidárias ou posições-chave no processo (relatores, presidentes de comissões, vice-líderes etc.). A análise procurou observar os sentidos atribuídos à reforma, as estratégias discursivas utilizadas e a disputa narrativa entre governo e oposição sobre justiça previdenciária e papel do Estado.

Ao privilegiar uma leitura densa dos registros legislativos, esta pesquisa busca não apenas descrever o processo de tramitação, mas interpretar suas dinâmicas políticas, regimentais e simbólicas, conforme exigem os estudos qualitativos sobre reformas constitucionais e produção legislativa.

3 A RELEVÂNCIA CONSTITUCIONAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

A concepção e a estrutura da Previdência Social e da assistência aos trabalhadores sofreram diversas alterações ao longo da história brasileira. A Constituição Imperial de 1824 previa a oferta de ajuda pública e assistência aos mais necessitados. Contudo, essa previsão permaneceu apenas no plano teórico, sem aplicação prática efetiva. Tratava-se, na verdade, de um conceito filosófico, voltado a atenuar a pobreza decorrente dos ideais de liberdade e igualdade então predominantes (Horvarth Jr., 2014).

No processo de evolução da proteção social no país, destaca-se a promulgação da primeira Constituição Republicana, em 1891, que incorporou, pela primeira vez, a expressão “aposentadoria”. Esse benefício, entretanto, era restrito aos servidores públicos em casos de invalidez, deixando os demais trabalhadores sem qualquer forma de amparo previdenciário (Ibrahim, 2015).

Em 1923, o ordenamento jurídico passou a contar com a Lei Eloy Chaves, que instituiu as Caixas de Aposentadorias e Pensões – CAPs –, inicialmente voltadas aos trabalhadores do setor ferroviário. Essas entidades, todavia, organizavam-se como sociedades civis, com participação estatal limitada e gestão delegada a um conselho deliberativo composto por representantes dos empregados e empregadores (Batish, 2004).

A Constituição de 1937, por sua vez, não trouxe avanços expressivos em matéria de proteção social, restringindo-se a incluir, como aspecto inédito, a



expressão “seguro social”, utilizada pela primeira vez em uma constituição brasileira (Castro; Lazzari, 2015).

Segundo Castro e Lazzari (2015, p. 42), a Constituição de 1946 representou um avanço ao incorporar dispositivos previdenciários ao conjunto dos Direitos Sociais. Entre suas inovações, destacou-se a imposição legal de o empregador manter seguro contra acidentes de trabalho, configurando-se como a primeira tentativa de sistematização constitucional de normas voltadas à proteção social.

A década de 1960 iniciou-se com a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), que consolidou os fundamentos do sistema previdenciário nacional. Nesse mesmo período, o país vivenciou duas novas constituições — em 1967 e em 1969. A Carta de 1967 promoveu mudanças significativas no campo da proteção social, como a redução do tempo de serviço exigido para a aposentadoria integral das mulheres, fixando-o em trinta anos. Também constitucionalizou o direito ao salário-família e instituiu o seguro-desemprego como forma de amparo ao trabalhador (Horvarth Jr., 2014).

Cumprir observar, conforme destaca Ibrahim (2015, p. 59), que a Constituição de 1967 foi a primeira a prever, de modo expresse, o instituto do seguro-desemprego, ainda que não tenha promovido alterações substanciais no ordenamento previdenciário. Ademais, as mudanças inseridas pela Constituição de 1969 não implicaram transformações relevantes nas normas constitucionais atinentes à Previdência Social.

Já a Constituição de 1988 introduziu o conceito de Seguridade Social como um direito básico do cidadão, estruturado em três pilares: saúde, assistência e Previdência Social. O direito à saúde passou a ser universal e desvinculado de contribuições. A assistência social, por sua vez, tornou-se um direito assegurado a quem dela necessite, sobretudo indivíduos em situação de vulnerabilidade. Por fim, a previdência social foi reafirmada como um direito contributivo, reservado àqueles que efetivamente recolhem ao sistema.

Outro ponto central introduzido pela Carta de 1988 foi o conceito de salário de contribuição, que passou a servir de base tanto para o cálculo da contribuição mensal quanto para a definição do valor inicial da maioria dos benefícios previdenciários. Com isso, estabeleceu-se um marco normativo mais sólido e equitativo para o financiamento e a concessão de benefícios previdenciários.

4 O PROCESSO LEGISLATIVO DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO: FUNDAMENTOS JURÍDICOS E TRAMITAÇÃO

O processo legislativo de emenda à Constituição é regulamentado pelo artigo 60 da Constituição Federal de 1988 e representa um dos instrumentos mais rigorosos de modificação normativa no ordenamento jurídico brasileiro. Trata-se de um mecanismo que, embora permita a adaptação da Carta Magna às transformações sociais e políticas, impõe limites materiais e procedimentais expressivos, visando preservar a estabilidade e a identidade fundamental do texto constitucional. Nesta seção, são apresentados os principais conceitos relacionados à natureza e aos limites das emendas constitucionais, bem como as etapas formais de tramitação no âmbito do Congresso Nacional, estabelecendo as bases para a análise da tramitação da PEC 40/2003 nas Casas Legislativas.

De acordo com Silva (2005, p. 62), a emenda à Constituição consiste na



modificação de certos pontos cuja estabilidade o legislador constituinte originário não considerou tão sólida quanto a de outros dispositivos mais valiosos. Ainda segundo o autor, considerando que a revisão constitucional prevista no art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias já foi realizada, qualquer alteração formal da Constituição deve ocorrer, legitimamente, com base no art. 60 da própria Carta Magna, ou seja, por meio do procedimento específico de emendas, sujeito aos limites estabelecidos nesse dispositivo.

No que se refere ao objeto das emendas, a Constituição Federal determina que não será admitida proposta que tenha por finalidade abolir: (a) a forma federativa de Estado; (b) o voto direto, secreto, universal e periódico; (c) a separação dos Poderes; e (d) os direitos e garantias individuais. Tais disposições constituem as chamadas “cláusulas pétreas”.

Conforme Pedra (2006), as cláusulas pétreas são classicamente entendidas como barreiras intransponíveis no âmbito de uma reforma constitucional, de modo que só poderiam ser superadas mediante o rompimento da ordem constitucional vigente e a consequente promulgação de uma nova Constituição. Nesse sentido, essas cláusulas constituem um núcleo intangível destinado a preservar a estabilidade e a identidade da Constituição, protegendo-a contra alterações que eliminem ou deturpem seus fundamentos essenciais, inclusive os princípios que lhe conferem legitimidade.

Ainda segundo Silva (2005), a vedação constitucional alcança qualquer tentativa de modificação que afete, ainda que de forma indireta ou remota, os elementos conceituais dos princípios resguardados pelo § 4º do art. 60 da Constituição Federal. Assim, para que uma proposta de emenda seja considerada materialmente inconstitucional, basta que ela apenas “tenda” à abolição de tais princípios, ainda que de maneira não explícita.

No que se refere à iniciativa, o art. 60 dispõe que a Constituição poderá ser emendada mediante proposta: “I – de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; II – do Presidente da República; III – de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros”.

Dentre esses legitimados, apenas o Presidente da República possui a prerrogativa de iniciativa individual. Conforme destaca Souza (2024, p. 237), “essa modalidade de iniciativa surgiu formalmente na Constituição de 1937, que inclusive conferia maiores privilégios à proposta de iniciativa do Presidente da República”. O autor ressalta que “na Constituição de 1946, não havia a iniciativa presidencial para emendas à Constituição. Contudo, essa previsão retornou no art. 3º do Ato Institucional nº 1, de 10 de abril de 1964, e foi mantida nos textos de 1967 e 1969”.

Quanto à tramitação, as propostas de emenda à Constituição percorrem um rito que reforça sua complexidade institucional. Embora o texto constitucional não determine expressamente qual Casa deve iniciar a tramitação, a prática legislativa e a doutrina indicam que a Casa iniciadora deve ser aquela a que pertence o autor da proposta. No caso de proposições oriundas do Presidente da República, convencionou-se que a Câmara dos Deputados deve ser a primeira a se manifestar. No caso das Assembleias Legislativas, o Senado iniciou a única PEC de origem estadual, a PEC 47/2012.

Quando apresentada na Câmara dos Deputados, a proposta é encaminhada à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC),



responsável por avaliar sua admissibilidade, isto é, se respeita as cláusulas pétreas previstas no § 4º do art. 60 da Constituição, que estabelecem limites materiais à reforma.

Aprovada na CCJC, a proposta segue para uma comissão especial e, posteriormente, é submetida a dois turnos de votação no Plenário, exigindo-se, em ambos, o voto favorável de três quintos dos deputados, ou seja, 308 votos.

No Senado Federal, o trâmite é semelhante, mas com uma etapa a menos: a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) é o único colegiado que analisa a proposta antes de ela ser encaminhada diretamente ao Plenário, também para votação em dois turnos, com exigência de 49 votos favoráveis.

Durante essas votações, os parlamentares podem optar por votar “sim”, “não” ou pela “abstenção”. Embora não represente um voto contrário, a abstenção é contabilizada para efeito de quórum, podendo impactar diretamente o resultado, considerando a exigência de aprovação por maioria qualificada. Esse aspecto é particularmente relevante na análise da tramitação da PEC 40/2003, como será discutido adiante.

Segundo Ferreira Filho (2005, p. 292),

a aprovação da emenda à Constituição obedece a um procedimento cuja exigência essencial é a aprovação de um texto igual, em dois turnos de discussão e votação, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal”. Trata-se, portanto, de um “ato complexo igual, pois resulta de vontades postas no mesmo plano – a da Câmara dos Deputados e a do Senado Federal.

Dessa forma, caso a Casa revisora proponha alterações de mérito ao texto aprovado pela Casa iniciadora, será necessário o retorno da proposta para nova votação. A única exceção prevista refere-se às chamadas emendas de redação, que não modificam o conteúdo substancial da matéria.

Conforme explica Souza (2024, p. 241),

na hipótese de emenda de redação, entende-se que a matéria poderá ir à promulgação, que contemplará a alteração nela especificada. Nesse caso, evita-se o retorno à câmara de origem, uma vez que não houve alteração no sentido da matéria.

Concluída a aprovação em ambas as Casas, o art. 85 do Regimento Comum do Congresso Nacional determina que “as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em sessão conjunta, solene, promulgarão a emenda à Constituição com o respectivo número de ordem”.

5 A INTERAÇÃO PARLAMENTAR NA TRAMITAÇÃO DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA DE 2003

A tramitação da PEC 40/2003, analisada nas seções a seguir, revela que o Poder Legislativo exerceu papel ativo e multifacetado na condução da reforma previdenciária, não se limitando à função de homologação das propostas do Executivo. Como destacam Nakahodo e Savoia (2008), o governo Lula assumiu a reforma como uma prioridade estratégica, mas encontrou no Congresso um espaço de tensões, negociações e reconfigurações, inclusive dentro da própria base aliada. A atuação parlamentar nesse contexto mobilizou não apenas instrumentos regimentais — como a obstrução, as substituições em comissões e os requerimentos de adiamento —, mas também estratégias discursivas



voltadas à disputa pela legitimidade pública da proposta. Assim, o Legislativo aparece, ao longo do processo, como arena de construção simbólica de sentidos sobre justiça, coerência política e papel do Estado, em consonância com o que Freitas (2015) e Palmeira (2020) analisam a respeito das posturas e dilemas dos partidos durante a votação.

5.1 Contexto Político

Ao analisar o programa de governo apresentado pela chapa de Luiz Inácio Lula da Silva ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), em 2002, percebe-se que a reforma da Previdência era reconhecida como um dos temas centrais que o futuro governo deveria enfrentar e solucionar. O documento a descreve como “um dos maiores desafios políticos e administrativos do futuro governo” (Coligação Lula Presidente, 2002, p. 18).

Conforme destacam Nakhodo e Savoia (2008, p.53),

Lula elegeu a reforma da previdência como uma das prioridades do início de seu governo por pelo menos duas razões: para reforçar seu compromisso com a manutenção da estabilidade econômica e para tirar proveito do momento político após a vitória nas urnas.

Os autores explicam ainda que

a decisão de reformar a previdência dos servidores públicos pode ser analisada da perspectiva dos custos políticos. Caso se mantivesse indiferente ao problema que permanecera pendente na reforma anterior, o governo Lula seria prejudicado com o déficit crescente, devido ao aumento dos gastos com a previdência dos servidores públicos e com a perda de credibilidade por não se empenhar na resolução de um problema com grande impacto sobre o orçamento da União (Nakhodo; Savoia, 2008, p. 54).

Naquele contexto, o sistema previdenciário brasileiro era composto por três regimes distintos: a) o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), com filiação obrigatória e abrangência sobre os trabalhadores com vínculo remunerado que não estivessem vinculados ao regime próprio; b) o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), também de filiação obrigatória, instituído por cada ente federativo — União, estados, Distrito Federal e municípios — e restrito a servidores públicos titulares de cargo efetivo; e c) a Previdência Complementar, de adesão facultativa, voltada àqueles que desejavam manter padrão de renda superior ao teto estabelecido pelos regimes básicos, sendo gerida por entidades privadas.

O plano de governo da Coligação Lula Presidente destacava que, para o exercício fiscal de 2002, o RGPS apresentava um déficit estimado de R\$ 16 bilhões (Coligação Lula Presidente, 2002). Paralelamente, dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 1999, divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, apontavam que “os trabalhadores não contribuintes do sistema previdenciário totalizavam aproximadamente 56% da população ocupada” (IBGE, 2001).

O documento também enfatizava que a contribuição patronal de 20%



sobre a folha de pagamento configurava-se como um obstáculo à competitividade dos produtos brasileiros — dada sua raridade no cenário internacional — e, ao mesmo tempo, como um incentivo à informalidade e à subdeclaração salarial: essa carga elevada acabava por desestimular o registro formal dos trabalhadores ou induzia ao registro com salários inferiores aos reais (Coligação Lula Presidente, 2002).

No tocante à previdência dos servidores públicos, o desequilíbrio identificado era ainda mais grave do que o verificado no Regime Geral. De acordo com dados do Ministério da Previdência e Assistência Social/SPC para o ano de 2000, o déficit do regime próprio se aproximava de R\$ 50 bilhões, o que correspondia a cerca de 4,1% do Produto Interno Bruto (PIB) (Coligação Lula Presidente, 2002).

Embora a eleição de Lula representasse a vitória de forças políticas tradicionalmente situadas à esquerda — muitas das quais haviam se oposto às reformas previdenciárias promovidas por governos anteriores —, era evidente que, uma vez no poder, o novo presidente precisaria conduzir sua própria reforma, sob pena de levar o sistema de aposentadorias do país à insolvência.

Em 27 de outubro de 2002, Lula derrotou José Serra no segundo turno e foi eleito Presidente da República. Ao tomar posse, optou por formar uma ampla coalizão de apoio no Congresso Nacional. Com o respaldo de partidos como PT, PL, PCdoB, PSB, PTB, PPS, PV e, em momentos pontuais, também do PMDB, Lula passou a contar com aproximadamente 300 deputados federais alinhados à sua base — o que, ao menos em teoria, facilitaria a tramitação e aprovação da tão necessária reforma previdenciária.

5.2 A tramitação da PEC 40/2003 na Câmara dos Deputados

5.2.1 Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania

A análise da admissibilidade de uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC), no âmbito da Câmara dos Deputados, tem início na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), conforme estabelece o Regimento Interno da Casa. Cabe a esse colegiado, como etapa preliminar e obrigatória do processo legislativo das PECs, emitir parecer quanto à conformidade formal da proposta com os princípios constitucionais, especialmente no que se refere às cláusulas pétreas e aos requisitos de iniciativa. Apenas após manifestação favorável da CCJC é que a matéria segue para exame de mérito por comissão especial, conforme disciplinado nos §§ 1º a 8º do art. 202 do referido regimento:

Art. 202. A proposta de emenda à Constituição será despachada pelo Presidente da Câmara à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que se pronunciará sobre sua admissibilidade, no prazo de cinco sessões, devolvendo-a à Mesa com o respectivo parecer.

§ 1º Se inadmitida a proposta, poderá o Autor, com o apoio de Líderes que representem, no mínimo, um terço dos Deputados, requerer a apreciação preliminar em Plenário.

§ 2º Admitida a proposta, o Presidente designará Comissão Especial para o exame do mérito da proposição, a qual terá o prazo de quarenta sessões, a partir de sua constituição para proferir parecer.

§ 3º Somente perante a Comissão Especial poderão ser apresentadas emendas, com o mesmo quórum mínimo de assinaturas de Deputados e nas condições referidas no inciso II do artigo anterior, nas primeiras



dez sessões do prazo que lhe está destinado para emitir parecer.

§ 4º O Relator ou a Comissão, em seu parecer, só poderá oferecer emenda ou substitutivo à proposta nas mesmas condições estabelecidas no inciso II do artigo precedente.

§ 5º Após a publicação do parecer e interstício de duas sessões, a proposta será incluída na Ordem do Dia.

§ 6º A proposta será submetida a dois turnos de discussão e votação, com interstício de cinco sessões.

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

§ 8º Aplicam-se à proposta de emenda à Constituição, no que não colidir com o estatuído neste artigo, as disposições regimentais relativas ao trâmite e apreciação dos projetos de lei.

Em 30 de abril de 2003, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva encaminhou à Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda à Constituição nº 40 (PEC 40/2003), cuja ementa dispunha: “modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 142 e 149 da Constituição Federal, o art. 8º da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências” (Brasil, 2003).

O texto inicial da proposta visava enfrentar distorções estruturais do modelo previdenciário então vigente, sobretudo no que se referia aos benefícios concedidos aos servidores públicos. A primeira dessas distorções dizia respeito à regra de cálculo das aposentadorias no serviço público, que previa o valor do benefício equivalente à última remuneração do cargo efetivo. Essa fórmula contrastava com o critério adotado no Regime Geral de Previdência Social (RGPS), no qual o valor da aposentadoria era calculado com base na média aritmética simples das 80% maiores contribuições ao longo de todo o período contributivo, ajustada pelo fator previdenciário.

Outra inconsistência apontada pela proposta relacionava-se à inexistência de um teto de benefícios no regime dos servidores públicos, em contraste com o RGPS, que estipulava limites máximos tanto para as contribuições quanto para os benefícios. Tal assimetria exigia a destinação de vultosos recursos fiscais para assegurar o pagamento de aposentadorias a servidores cujos rendimentos ultrapassavam, significativamente, os valores praticados no setor privado, comprometendo a equidade do sistema. Esse desequilíbrio entre regimes distintos será ilustrado na figura a seguir:

Figura 1 – Valor médio dos benefícios previdenciários no Serviço Público Federal e no RGPS (dez/2001 a nov/2002)



Valores (R\$)	
SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL	
Executivos (civis) ¹	2.272,00
Ministério Público da União	12.571,00
Banco Central do Brasil	7.001,00
Militares	4.265,00
Legislativo	7.900,00
Judiciário	8.027,00
RGPS	
Aposentadorias por Tempo de Contribuição	744,04
Aposentadorias por Idade	243,10
TOTAL DOS BENEFÍCIOS²	374,89

FONTE: Brasil (2002).

Ademais, a regra vigente à época funcionava, na prática, como um estímulo à aposentadoria precoce, uma vez que o servidor, ao se aposentar, passava a auferir um incremento em sua renda líquida. Isso ocorria porque o benefício era equivalente à última remuneração do cargo efetivo, sem incidência de contribuição previdenciária — ao contrário do que ocorria com os servidores em atividade, cujos salários estavam sujeitos ao desconto previdenciário.

Essas e outras distorções foram enfrentadas no texto original da PEC 40/2003, que contou com o apoio de setores do mercado financeiro, mas encontrou forte resistência por parte de grupos mais à esquerda do espectro político, incluindo sindicatos e movimentos sociais.

A proposta foi encaminhada à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) em 6 de maio de 2003. No dia seguinte, o presidente da Comissão, deputado Luiz Eduardo Greenhalgh (PT/SP), designou o deputado Maurício Rands (PT/PE) como relator da matéria.

Em 27 de maio, foi publicado o parecer do relator, que concluiu pela admissibilidade da proposta, com a apresentação de duas emendas de sua autoria. Ambas tinham o objetivo de aperfeiçoar a redação do texto original, de modo a afastar eventuais questionamentos quanto à sua constitucionalidade.

A reunião da CCJC para discussão e votação do parecer teve início em 3 de junho, às 15h12. Preliminarmente, foram apresentados requerimentos de adiamento da discussão: um por cinco sessões, de autoria do deputado José Carlos Aleluia (PFL/BA), e outro por quatro sessões, apresentado pelo deputado Onyx Lorenzoni (PFL/RS).

Cabe destacar que, regimentalmente, a CCJC da Câmara dos Deputados se manifesta exclusivamente quanto à admissibilidade e constitucionalidade das proposições legislativas, sendo o mérito das propostas de emenda à Constituição debatido em comissão especial, designada especificamente para esse fim.

Após intensas discussões e ameaças de obstrução por parte de líderes da oposição, foi firmado um acordo de procedimentos: a discussão do parecer ocorreria nos dias 3 e 4 de junho, e a votação ficaria agendada para o dia 6 de junho (quinta-feira). Diante do acordo, os requerimentos de adiamento foram retirados, e a discussão foi iniciada.

Um dos pontos de maior controvérsia foi a proposta de contribuição previdenciária dos servidores públicos já aposentados — os chamados inativos.



Como mencionado anteriormente, até então os aposentados da União estavam isentos de contribuir para a previdência, enquanto os servidores ativos permaneciam sujeitos ao desconto. A Constituição Federal facultava aos governadores a decisão de instituir ou não a contribuição previdenciária dos inativos no âmbito estadual. A polêmica girava em torno da existência, ou não, de direito adquirido à não contribuição por parte dos aposentados já beneficiários.

O texto apresentado pelo governo continha o seguinte dispositivo:

Art. 5º Os servidores inativos e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em gozo de benefícios na data de promulgação desta Emenda, bem como os alcançados pelo disposto no seu art. 3º, contribuirão para o custeio do regime de que trata o art. 40 da Constituição Federal com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos (Brasil, 2003).

Em seu discurso na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), o deputado Robson Tuma (PFL/SP) questionou a legitimidade da proposta que tornava obrigatória a contribuição previdenciária dos servidores inativos, até então facultativa aos estados. Segundo ele, a medida seria injusta e inconstitucional. Em suas palavras:

Ora, a Constituição Federal permite que os Estados cobrem contribuições dos inativos e as Assembleias Legislativas decidam politicamente as propostas. Primeiro, por que discutirmos algo que consideramos injusto? Segundo, por que discutirmos algo que fere o princípio constitucional? Terceiro, se essa tributação não fosse possível, o Governador Geraldo Alckmin não teria mandado este mês para a Assembleia Legislativa uma alteração. O Governo do Estado de São Paulo já cobra dos seus inativos 6%, e hoje há proposta para contribuição de 11%. (...) A emenda estabelece obrigatoriedade para o que hoje é facultado aos Estados em relação aos inativos (Brasil, 2003b).

Ainda nesse sentido, o deputado de oposição Antônio Carlos Magalhães Neto (PFL/BA) criticou duramente a proposta de reforma da Previdência, acusando o governo de agir com injustiça ao atribuir aos servidores públicos a responsabilidade pelos problemas nacionais. Manifestou, ainda, discordância quanto à possibilidade de uma emenda constitucional modificar direitos adquiridos. Ao destacar os limites da atuação do Poder Legislativo, afirmou:

Por isso, de antemão, quero ter como não lidos muitos dos argumentos que o Governo apresentou na sua justificativa para a proposta de reforma da Previdência. Especialmente porque, desde os primeiros debates, tenho aqui dito que não se pode culpar o servidor público pelo não-desenvolvimento da Nação brasileira. Infelizmente, incorreu em erro grave o Governo Federal ao dar essa responsabilidade ao servidor público. Sem dúvida alguma, a proposta de reforma da Previdência não é completa, não é plena. O mais prejudicado de todos é o servidor público. Portanto, quero registrar mais uma vez minha discordância quanto ao texto que justifica essa reforma, porque não tratou com justiça o servidor público brasileiro. (...) Adentrando a análise do relatório apresentado pelo Deputado Maurício Rands, quero desde já, nobre Relator, discordar de V.Exa. quando se posiciona pela possibilidade de uma proposta de emenda à Constituição modificar direitos adquiridos. Neste ponto, estamos plenamente discordantes. Não posso aceitar que o legislador delegado, que o legislador infraconstitucional tenha essa competência. Não somos o Constituinte originário (Brasil, 2003b).



O então vice-líder do governo, deputado Vicente Cascione (PSB/SP), defendeu que não haveria direito adquirido à isenção da contribuição previdenciária por parte dos servidores inativos. Em suas palavras:

A querida e eminente colega Denise Frossard e o Deputado José Roberto Arruda, que a citou, disseram que os tribunais ficarão abarrotados de ações (tratando da taxação de inativos). Isso não é verdade, porque bastará uma única ação de inconstitucionalidade para que nenhuma outra se justifique. Declarada a inconstitucionalidade, não se fala mais nisso. Os tribunais não se abarrotarão, porque sexta-feira a 1ª Turma do Supremo Tribunal Federal, composta por Sepúlveda Pertence, Ellen Gracie e Gilmar Mendes, decidiu por unanimidade que a cobrança dos inativos é absolutamente constitucional. O extrato da votação unânime do Supremo está à disposição de todos no computador (Brasil, 2003b).

Também integrante da base governista, o deputado José Eduardo Cardozo (PT/SP) argumentou não haver inconstitucionalidade na matéria:

Sr. Presidente, na Comissão de Justiça, a pretexto de se discutir a constitucionalidade, não se pode discutir o mérito. Não temos a menor dúvida de que o parecer do nobre Relator Maurício Rands dissecou as questões jurídicas de forma clara e inuovada. Não há inconstitucionalidade, não há ofensa a cláusulas pétreas, não há ofensa a direito adquirido. Aliás, se dúvida tivéssemos, a decisão do Supremo Tribunal Federal agora é claríssima. Os tribunais não ficarão abarrotados, porque já decidiram. Mesmo antes da emenda constitucional, já se admite que, por legislação infraconstitucional, pode haver essa cobrança, por não haver direito adquirido, como sustentamos - e diversas vezes fomos acusados de irracionais e absurdos por isso. Agora, a decisão é do Supremo Tribunal Federal (Brasil, 2003b).

Os debates estenderam-se por três dias, marcados por intensos embates parlamentares. A análise das notas taquigráficas revela que a maioria dos deputados que se manifestaram pertenciam aos blocos de oposição. Encerrada a fase de discussões, deu-se início à votação do parecer, ressalvados os destaques. Ao todo, votaram 57 parlamentares, sendo 44 favoráveis (“sim”) e 13 contrários (“não”), conforme demonstrado no quadro a seguir:

Quadro 1 – Votação do parecer, na CCJC, ressalvados os destaques

Deputado	Voto	Deputado	Voto
José Eduardo Cardozo (PT/SP)	Sim	Aloysio Nunes Ferreira (PSDB/SP)	Sim
José Mentor (PT/SP)	Sim	Antônio Carlos Pannunzio (PSDB/SP)	Sim
Luiz Greenhalgh (PT/SP)	Sim	Inaldo Leitão (PSDB/PB)	Sim
Maurício Rands (PT/PE)	Sim	Vicente Arruda (PSDB/CE)	Sim
Patrus Ananias (PT/MG)	Sim	Ricardo Fiúza (PPB/PE)	Sim
Professor Luizinho (PT/SP)	Sim	Antônio Cruz (PTB/MS)	Sim
Paulo Pimenta (PT/RS)	Sim	Iris Simões (PTB/PE)	Sim
Rubinelli (PT/SP)	Sim	Roberto Jefferson (PTB/RJ)	Sim
Sigmaringa Seixas (PT/DF)	Sim	Vicente Cascione (PSB/SP)	Sim
César Medeiros (PT/MG)	Sim	Almeida de Jesus (PL/CE)	Sim



ACM Neto (PFL/BA)	Sim	Bispo Rodrigues (PL/RJ)	Sim
Darci Coelho (PFL/TO)	Sim	Edmar Moreira (PL/MG)	Sim
Mendonça Prado (PFL/SE)	Sim	Jaime Martins (PL/MG)	Sim
Paulo Magalhães (PFL/BA)	Sim	João Paulo Gomes da Silva (PL/MG)	Sim
Robson Tuma (PFL/SP)	Sim	Maurício Quintella Lessa (PSB/AL)	Sim
Asdrúbal Bentes (PMDB/PA)	Sim	Eduardo Campos (PSB/PE)	Sim
José Divino (PMDB/RJ)	Sim	Renato Casagrande (PSB/ES)	Sim
Osmar Serraglio (PMDB/PR)	Sim	B. Sá (PPS/PI)	Sim
Sandra Rosado (PMDB/RN)	Sim	Rogério Silva (PPS/MT)	Sim
Wilson Santiago (PMDB/PB)	Sim	André Zacharow (PDT/PR)	Sim
Paulo Afonso (PMDB/SC)	Sim	Inácio Arruda (PcdoB/CE)	Sim
Alberto Goldman (PSDB/SP)	Sim	Sarney Filho (PV/MA)	Sim
André de Paula (PFL/PE)	Não	Eduardo Paes (PSDB/RJ)/RJ)	Não
José Roberto Arruda (PFL/DF)	Não	Juíza Denise Frossard (PSDB/RJ)	Não
Ney Lopes (PFL/RN)	Não	Wilson Santos (PSDB/MT)	Não
Rodrigo Maia (PFL/RJ)	Não	Ibrahim Abi-Ackel (PPB/MG)	Não
Vilmar Rocha (PFL/GO)	Não	Alceu Collares (PDT/RS)	Não
José Ivo Sartori (PMDB/RS)	Não	Ildeu Araújo (PRONA/SP)	Não
Mendes Ribeiro Filho (PMDB/RS)	Não		

FONTE: Elaborado pelo autor, 2025.

Foram apresentados 44 requerimentos de destaque, dos quais 31 foram considerados prejudicados ou inadmitidos pela Mesa. Todos os destaques remanescentes foram rejeitados pelo Plenário da CCJC, a maioria por meio de votação simbólica. Nas poucas votações nominais realizadas, observou-se manutenção do alinhamento dos parlamentares em relação à votação do texto principal.

A análise do quadro de votações permite constatar que, mesmo entre os partidos de oposição, como PSDB e PFL, houve parlamentares que apoiaram a reforma da Previdência no âmbito da CCJC. Apesar de divergências pontuais — especialmente no tocante à contribuição dos inativos, conforme mencionado anteriormente —, o governo contou com o apoio desses parlamentares para garantir a aprovação da admissibilidade da proposta.

5.2.2 Comissão Especial

Com a admissibilidade aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, a Proposta de Emenda à Constituição nº 40/2003 avançou para a etapa seguinte de sua tramitação na Câmara dos Deputados: a análise de mérito no âmbito de Comissão Especial, conforme previsto no art. 202, § 2º, do Regimento Interno da Casa.

Foram eleitos para conduzir os trabalhos da Comissão: o deputado Roberto Brant (PFL/MG), como presidente; o deputado Onyx Lorenzoni (PFL/RS), como primeiro vice-presidente; o deputado Ivan Ranzolin (PP/SC),



como segundo vice-presidente; e o deputado Alberto Goldman (PSDB/SP), como terceiro vice-presidente. A relatoria da proposta ficou a cargo do deputado José Pimentel (PT/CE).

Durante os trabalhos da Comissão, foram aprovados diversos requerimentos de parlamentares da base governista e da oposição, com o objetivo de aprofundar o debate sobre a reforma. No total, foram realizadas cinco audiências públicas na Câmara dos Deputados e quatro reuniões externas nas Assembleias Legislativas do Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Rio de Janeiro, conforme indicado no quadro a seguir:

Quadro 2 – Datas e locais das audiências públicas

Data da AP	Local
25/06/2003	Câmara dos Deputados
26/06/2003	Câmara dos Deputados
03/07/2003	Câmara dos Deputados
07/07/2003	Assembleias Legislativas do Rio Grande do Sul e do Mato Grosso do Sul
09/07/2003	Câmara dos Deputados
10/07/2003	Câmara dos Deputados
14/07/2003	Assembleias Legislativas de São Paulo e do Rio de Janeiro

Fonte: Elaborado pelo autor, 2025.

As audiências contaram com a participação de representantes de diversos setores da sociedade, entre os quais se destacaram: Ricardo Berzoini, Ministro da Previdência Social; Fernando Pimentel, prefeito de Belo Horizonte; Wellington Dias, governador do Piauí; Ronaldo Lessa, governador de Alagoas; Luiz Marinho, presidente da Central Única dos Trabalhadores (CUT); Ricardo Patah, tesoureiro-geral da Força Sindical; Dr. Cláudio Baldino Maciel, presidente da Associação dos Magistrados do Brasil (AMB); e Dr. Leopoldo Portela Júnior, presidente da Associação Nacional dos Defensores Públicos.

No âmbito da Comissão, foram apresentadas 457 emendas à PEC 40/2003. Para a admissão formal, cada emenda precisava contar com o apoio mínimo de 171 parlamentares. Dentre as proposições apresentadas, 153 foram acatadas — total ou parcialmente — pelo relator, representando aproximadamente 33,4% do total.

As emendas admitidas distribuíram-se entre diversos temas sensíveis, como contribuição de inativos e pensionistas (68 emendas), regras de transição (67), pensões (44), cálculo de benefícios (32), previdência complementar (29), valor do subteto (24), Regime Geral de Previdência Social (23), regime dos militares (22), paridade (21), teto dos benefícios (20), reajuste dos benefícios (16), custeio do sistema (15), aposentadoria de professores (13), aposentadoria compulsória (10), assistência social (7), emendas globais (7) e múltiplos temas (39).

Entre as principais mudanças incorporadas ao texto pelo relator (Brasil, 2003a), destacam-se:



- Esclarecimento de que o teto salarial do Poder Judiciário estadual abrange também os integrantes do Ministério Público e da Defensoria Pública;
- Esclarecimento sobre a responsabilidade de contribuição solidária de todos os participantes do regime próprio de previdência dos servidores, incluindo: o ente público, os servidores ativos, os servidores inativos e os pensionistas;
- Modificação, no § 1º, inciso I, da expressão “especificadas em lei” para “na forma da lei”, permitindo que, por meio de legislação infraconstitucional, seja criado um modelo de política mais ampla referente à aposentadoria por invalidez no serviço público;
- Criação da isenção de contribuição para servidores inativos e pensionistas em relação a futuros aposentados e pensionistas, a partir do limite definido para o Regime Geral de Previdência Social;
- Instituição do abono de permanência para servidores futuros que cumprirem os requisitos para aposentadoria voluntária e decidirem continuar em atividade; e
- Restabelecimento da responsabilidade exclusiva do regime geral de previdência social pelo seguro de acidentes de trabalho.

No dia 17 de julho, o parecer do relator foi lido na Comissão Especial. Em 23 de julho, teve início a discussão de mérito da proposta.

Durante os debates, o deputado Pauderney Avelino (PFL/AM), líder de seu partido, chamou atenção para uma prática recorrente no âmbito das comissões da Câmara dos Deputados: a substituição de membros. Segundo explicou, trata-se de um instrumento regimental frequentemente utilizado pelos líderes partidários para garantir o alinhamento das votações com a orientação da bancada.

A prática de substituição de parlamentares nas comissões, especialmente em votações decisivas como as que envolvem reformas constitucionais, evidencia uma dimensão estratégica do funcionamento do Legislativo brasileiro. Ao mobilizar esse mecanismo regimental, as lideranças partidárias — sobretudo da base governista — exercem controle sobre o processo deliberativo, reduzindo o espaço para dissidências internas e assegurando maior coesão em torno das pautas do Executivo.

Conforme analisa Souza (2024), essa engenharia institucional revela uma lógica persistente de centralização decisória, na qual o controle da agenda legislativa se dá por meio da combinação entre normas regimentais e alinhamento político. Tal dinâmica esvazia a deliberação coletiva e transforma o espaço das comissões em instâncias de ratificação de decisões previamente articuladas entre lideranças, sobretudo quando estão em jogo matérias sensíveis ao governo.

No caso da tramitação da PEC 40/2003, esse padrão se expressou de forma particularmente aguda: as substituições regimentais operadas por diferentes partidos foram decisivas para garantir a aprovação do relatório da Comissão Especial, mesmo diante de explícitas tensões entre a fidelidade partidária e as posições pessoais de parlamentares. O controle exercido pelas lideranças, portanto, não apenas assegurou a tramitação da proposta, mas também configurou um tipo de governabilidade baseada na supressão de dissenso e na antecipação estratégica de conflitos.



De acordo com o art. 45, § 3º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Brasil, 2024), compete ao líder do partido ou bloco parlamentar a indicação dos integrantes das comissões. Assim, caso o líder identifique que um determinado parlamentar do partido se posiciona de forma contrária à orientação da legenda, pode substituí-lo por outro que esteja alinhado ao posicionamento majoritário da bancada. Conforme declarou o deputado Pauderney Avelino:

A força está substituindo a esperança. E o que nós vimos hoje aqui nesta comissão, senhor presidente. Foi a força agir. E agir de uma forma descarada. Sem meias palavras. Quando nós vimos aqui os parlamentares serem substituídos, um a um, os parlamentares que haviam marcado posição contra a reforma que o governo encaminhou para esta casa. Lamentavelmente, foi afastado desta comissão o Deputado Dr. Rosinha (PT/PR) Substituído pelo Deputado Devanir Ribeiro (PT/SP); Foi afastado desta comissão hoje o segundo vice-presidente, Deputado Ivan Ranzolin (PP/SC). Foi afastado o ex-ministro e jurista reconhecido em todo território nacional, Deputado Ibrahim Abi-Ackel (PP/MG). Foi substituído o Deputado Jair Bolsonaro (PP/RJ). Foi substituído o ex-governador de São Paulo, Deputado Antônio Fleury (PTB/SP). Foi substituído combativo Deputado, por São Paulo, Arnaldo Faria de Sá (PP/SP). Foi substituído o Deputado João Mendes de Jesus (PDT/RJ). Foi substituída a valorosa deputada do partidão, Jandira Feghali (PCdoB/RJ), na companhia de sua colega a deputada Alice Portugal (PCdoB/BA) (Brasil, 2003c).

De acordo com a ata da reunião (Brasil, 2003d), foram feitas as seguintes substituições:

- Do PSDB, indicando o deputado Vicente Arruda em substituição ao deputado Gonzaga Mota, para a vaga de titular da Comissão;
- Do PTB, indicando os deputados Roberto Jefferson, José Roberto Martinez e Íris Simões membros titulares, em substituição aos deputados Jair Bolsonaro, Arnaldo Faria de Sá e Luiz Antonio Fleury; e como suplentes, os deputados Ricardo Izar, Félix Mendonça e Ricarte de Freitas;
- Do PT, indicando o deputado Devanir Ribeiro, à vaga de suplente da Comissão, em substituição ao deputado Dr. Rosinha;
- Do PFL, indicando o deputado José Roberto Arruda para integrar, como suplente, a Comissão Especial em substituição ao deputado Marcondes Gadelha;
- Do PDT, indicando o deputado Manato membro suplente, em substituição ao deputado João Mendes de Jesus;
- Do PP, indicando os deputados Nelson Meurer e Ronivon Santiago às vagas de titulares, em substituição aos deputados Ivan Ranzolin e Ibrahim Abi-Ackel.
- Do PCdoB, indicando o deputado Jamil Murad membro titular em substituição à deputada Jandira Feghali;
- Do PCdoB indicando o deputado Renildo Calheiros membro suplente em substituição à deputada Alice Portugal.

A aprovação do texto-base da proposta na Comissão Especial, por meio de votação simbólica, foi resultado direto da correlação de forças imposta pelas substituições regimentais, mas também de um acordo político que visava reduzir a visibilidade do dissenso. Essa escolha procedimental não apenas simplificou a votação, como também esvaziou seu caráter deliberativo, uma vez que impediu



o registro nominal de votos em um momento estratégico do processo legislativo.

Aprovado o texto-base, passou-se à apreciação dos destaques, dos quais três foram votados nominalmente. O Destaque de Emenda nº 04, de autoria do PFL, requeria votação em separado da emenda nº 441/03, que alterava as regras de pensão por morte dos servidores públicos, ampliando os limites estabelecidos no texto do relator. O Destaque de Emenda nº 01, também do PFL, propunha nova redação ao § 9º do art. 195 e ao § 12 do art. 201, ambos constantes do substitutivo apresentado à PEC 40/2003. Já o Destaque nº 03, igualmente apresentado pelo PFL, visava suprimir as expressões “e solidário” e “e inativos e dos pensionistas” do caput do art. 40 da Constituição Federal.

A orientação da base governista foi pela rejeição de todos os destaques, enquanto a oposição recomendou sua aprovação. As votações nominais correspondentes encontram-se apresentadas no quadro a seguir:

Quadro 3 – Votações nominais nos destaques apresentados

Parlamentar	Destaque de Emenda nº. 04	Destaque de Emenda nº. 01	Destaque nº. 03
Gervásio Silva (PP/SC)	Sim	Sim	Sim
Murilo Zauith (PFL/MS)	Sim	Sim	Sim
Onyx Lorenzoni (PFL/RS)	Sim	Sim	Sim
Robson Tuma (PFL/SP)	Sim	Sim	Sim
Alberto Goldman (PSDB/SP)	Sim	Sim	Não
Custódio Mattos (PSDB/MG)	Sim	Sim	Não
Eduardo Barbosa (PSDB/MG)	Sim	Sim	Não
Yeda Crusius (PSDB/RS)	Sim	Sim	Sim
Alceu Collares (PDT/RS)	Sim	Sim	Sim
Enéas Carneiro (PRONA/SP)	Sim	Sim	Sim
José Roberto Arruda (PFL/DF)	Sim	Sim	Sim
Arlindo Chinaglia (PT/SP)	Não	Não	Não
Eduardo Valverde (PT/RO)	Não	Não	Não
Henrique Fontana (PT/RS)	Não	Não	Não
José Pimentel (PT/CE)	Não	Não	Não
Maurício Rands (PT/MG)	Não	Não	Não
Nilson Mourão (PT/AC)	Não	Não	Não
Professor Luizinho (PT/SP)	Não	Não	Não
Roberto Brant (PFL/MG)	Não	Sim	Não
Fernando Diniz (PMDB/MG)	Não	Não	Não
Jorge Alberto (PMDB/SE)	Não	Não	Não
Olavo Calheiros (PMDB/AL)	Não	Não	Não
Wilson Santiago (PMDB/PB)	Não	Não	Não
Vicente Arruda (PSDB/CE)	Não	Sim	Não
Nelson Meurer (PP/PR)	Não	Não	Não



Íris Simões (PTB/PR)	Não	Não	Não
Roberto Jefferson (PTB/RJ)	Não	Não	Não
Chico da Princesa (PL/PR)	Não	Não	Não
Milton Monti (PL/SP)	Não	Não	Não
Oliveira Filho (PP/MA)	Não	Não	Não
Dr. Evilásio (PSB/SP)	Não	Não	Não
Paulo Baltazar (PSB/RJ)	Não	Não	Não
Leônidas Cristino (PPS/CE)	Não	Não	Não
Jamil Murad (PCdoB/SP)	Não	Não	Sim
Adelor Vieira (PMDB/SC)	Não	-----	-----
Antônio Joaquim (PP/MA)	Não	Não	Não
Ricardo Izar (PTB/SP)	Não	-----	-----
Ronivon Santiago (PP/AC)	Não	Não	Não
Aníbal Gomes (PMDB/CE)	-----	Não	Não
José Carlos Martinez (PTB/PR)	-----	Não	Não
Total	Sim 11 X 27 Não	Sim 13 x 25 Não	Sim 9 X 29 Não

Fonte: Elaborado pelo autor, 2025.

A análise dos resultados permite observar que tanto a base governista quanto a oposição adotaram estratégias distintas para alcançar seus objetivos políticos. Para assegurar o maior número possível de votos favoráveis, o governo promoveu a substituição de diversos membros da Comissão Especial. No total, seis partidos da base substituíram doze parlamentares.

Por outro lado, no campo oposicionista, chamou atenção a mudança de postura em relação à votação realizada na Comissão de Constituição e Justiça. Se naquela etapa parte da oposição havia votado favoravelmente ao parecer do relator, na Comissão Especial observou-se quase unanimidade nos votos contrários ao texto — mesmo durante a votação simbólica do texto-base. O número máximo de votos alcançados pela oposição foi de treze, durante a apreciação do Destaque de Emenda nº 1.

A votação dos destaques restabeleceu, ainda que momentaneamente, a visibilidade do conflito, na medida em que foram submetidos à votação nominal. Nesses momentos, como demonstram os dados apresentados, observou-se uma reconfiguração parcial da oposição, que adotou postura mais unificada em relação à defesa de emendas pontuais, mesmo sabendo da baixa probabilidade de sucesso. Essa atuação revela o uso das votações nominais como estratégia discursiva e política, voltada à demarcação de posições para a opinião pública, mais do que à alteração substancial do texto.

Tal expediente pode ser compreendido, à luz de Freitas (2015), como parte de uma performatividade institucional, em que o procedimento se torna, ele próprio, um mecanismo de legitimação. Como afirma o autor, “a forma como se decide é, muitas vezes, tão relevante quanto a própria decisão, pois o procedimento sinaliza a estabilidade ou a fragilidade do consenso político” (Freitas, 2015, p. XX). Ao evitar que divergências internas fossem explicitadas



em plenário, o governo fortaleceu a imagem de coesão de sua base, ao passo que minimizou os custos políticos de eventual dissidência.

Nesse sentido, a Comissão Especial funcionou como um microcosmo da disputa mais ampla que se travava no Parlamento: de um lado, o Executivo e sua base buscando viabilizar a aprovação da reforma com o mínimo de ruído; de outro, a oposição utilizando os instrumentos disponíveis para explicitar sua crítica, tensionar a legitimidade do processo e preservar a coerência com seu eleitorado. A engenharia deliberativa do governo, assim, operou tanto no plano institucional quanto simbólico, reafirmando a leitura de que o Legislativo é não apenas um espaço de deliberação normativa, mas também de encenação política e disputa pela hegemonia do discurso público.

5.2.3 Plenário da Câmara dos Deputados

De acordo com a Constituição Federal brasileira, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) deve ser discutida e votada em cada uma das Casas do Congresso Nacional, em dois turnos, sendo considerada aprovada se obtiver, em ambos, o voto favorável de três quintos dos respectivos membros. Desde 1988, a Câmara dos Deputados é composta por 513 parlamentares, exigindo-se, portanto, 308 votos favoráveis em cada turno para a aprovação de uma PEC.

No dia 5 de agosto de 2003, às 10h46, teve início a sessão plenária que tinha como item único da pauta a apreciação da PEC 40/2003. A sessão se estendeu até a 1h12 da madrugada do dia seguinte e foi marcada por um intenso embate político e procedimental. Desde os primeiros momentos, partidos de oposição lançaram mão da estratégia de obstrução, recurso regimental legítimo utilizado para protelar a tramitação de proposições com as quais há discordância substancial.

A obstrução, nesse contexto, funcionou não apenas como tática de resistência institucional, mas como performance simbólica: um esforço para evidenciar publicamente o descompasso entre os métodos adotados pelo governo e os compromissos democráticos esperados no processo de deliberação de uma reforma constitucional. Como aponta Freitas (2015), o Plenário opera frequentemente como um palco de *encenação política*, no qual o procedimento adquire valor discursivo próprio — reforçando ou fragilizando a legitimidade da decisão final.

Na prática, os principais mecanismos de obstrução incluíram o uso intensivo de Questões de Ordem², discursos extensos, requerimentos de adiamento da discussão e a ausência intencional nas votações, dificultando o alcance do quórum mínimo necessário para o início dos trabalhos. Quando um

² A questão de ordem constitui um mecanismo utilizado por parlamentares — deputados ou senadores — com o propósito de levantar, em qualquer etapa da sessão, indagação quanto à interpretação dos regimentos da Câmara ou do Senado, desde que relacionada ao tema então em deliberação. Compete ao presidente da sessão deliberar sobre a matéria, sendo sua decisão definitiva, salvo se envolver dispositivo de natureza constitucional. Eventual interposição de recurso, sempre desprovida de efeito suspensivo, será encaminhada pelo presidente da sessão à Comissão de Constituição e Justiça da Casa à qual pertença o congressista, seja por iniciativa própria ou por deliberação do Plenário. O parecer emitido pela referida comissão, uma vez aprovado pelo Plenário do Congresso Nacional, estabelecerá norma a ser observada pela Mesa Diretora em situações análogas. Ressalte-se, por fim, que é vedada a formulação de questão de ordem já anteriormente decidida pela Presidência.



partido declara obstrução, seus membros se abstêm de votar — o que, embora não configure ausência formal, impede o quórum e pode paralisar o processo legislativo.

Foi nesse espírito que, já na abertura da sessão, o deputado Pauderney Avelino (PFL/AM) levantou questão de ordem, argumentando que a Ordem do Dia não poderia ser iniciada sem o registro mínimo de 257 deputados. Em seguida, outros parlamentares — como José Thomaz Nonô (PFL/AL) e Alberto Goldman (PSDB/SP) — reforçaram a demanda por adiamento da discussão. Todas as questões foram indeferidas pela Presidência, que optou por iniciar imediatamente a fase de debates.

A primeira votação nominal da sessão foi motivada por requerimento apresentado pelo deputado Onyx Lorenzoni (PFL/RS), solicitando a retirada da proposta de pauta. Em sua intervenção, Lorenzoni mobilizou uma crítica contundente à condução política do processo, afirmando:

Nunca se viu, na história recente da democracia brasileira, semelhante processo de atropelo do Parlamento pelo Poder Executivo. Na Comissão Especial, ele chegou a usar a força e, numa ação discricionária, substituiu 12 Parlamentares para poder aprovar um relatório eivado de inconstitucionalidades, repleto de maldades e que não encontra apoio e sustentação na própria base governista (Brasil, 2003e).

Essa fala exemplifica a tentativa da oposição de reposicionar simbolicamente o governo como autoritário e incoerente com suas promessas de campanha, ativando uma estratégia de *deslegitimação discursiva* que articula o conteúdo da reforma às práticas procedimentais adotadas em sua aprovação. Assim, o Plenário não apenas refletiu o embate de votos, mas se consolidou como arena de disputa moral, simbólica e institucional sobre o papel do Executivo e a autonomia do Legislativo.

O deputado José Eduardo Cardozo (PT/SP) posicionou-se favoravelmente à continuidade da votação, criticando as tentativas de adiamento promovidas pela oposição. Afirmou que a sociedade já havia debatido amplamente a proposta e que, naquele momento, esperava do Parlamento a coragem necessária para deliberar. Defendeu que a maioria da população apoiava a reforma por considerá-la uma medida em favor da justiça e da sustentabilidade do sistema previdenciário. Ao final de sua intervenção, conclamou os colegas parlamentares a enfrentarem o debate com argumentos, rejeitando a obstrução como instrumento político. Em suas palavras:

A sociedade brasileira debate com profundidade, de norte a sul e de leste a oeste, a reforma da Previdência. Provavelmente, os Srs. Deputados já têm convicção formada a respeito. É imperativo, portanto, que não adiemos a decisão. É imperativo que esta Câmara tenha coragem, e, de peito aberto, nobre Deputado, enfrente a matéria. Diz V.Exa. que não tenta fazer obstrução. Sr. Deputado, se não é obstrução, por que não enfrentar o debate? Por que não irmos diretamente aos argumentos? A sociedade já se posicionou sobre a questão. A grande maioria é favorável à reforma da Previdência, porque quer justiça previdenciária num sistema sustentável, para que os servidores e seus dependentes possam receber suas aposentadorias e pensões. Portanto, Deputado, por que retirar de pauta a matéria? Vamos discuti-la. Vamos aos argumentos, às teses, às contraditas. A sociedade brasileira exige que façamos este debate e que votemos a matéria (Brasil, 2003f).



O requerimento em discussão constituiu a primeira votação nominal da sessão. Apenas os partidos PFL, PSDB, PRONA e PV orientaram suas bancadas pela aprovação do pedido de adiamento da matéria. O resultado da votação foi o seguinte: 98 deputados votaram “sim”, 224 votaram “não” e houve 11 abstenções, totalizando 332 votos computados. Com isso, o requerimento foi rejeitado, ficando prejudicados todos os demais requerimentos que solicitavam o adiamento da proposta.

Na sequência, diversos parlamentares se manifestaram durante a fase de discussão da matéria. Entre os que discursaram estiveram os deputados Nilson Mourão (PT/AC), Gervásio Silva (PFL/SC), Professor Luizinho (PT/SP), Onyx Lorenzoni (PFL/RS), Zé Geraldo (PT/PA), Arnaldo Faria de Sá (PTB/SP), Arlindo Chinaglia (PT/SP), Ronaldo Caiado (PFL/GO) e João Magno (PT/MG).

Destaca-se, entre os pronunciamentos contrários à proposta, a fala do deputado Ronaldo Caiado (PFL/GO), que criticou a PEC 40/2003 apontando, em sua avaliação, uma contradição entre as posições assumidas pelo Partido dos Trabalhadores antes das eleições de 2002 e aquelas adotadas após sua chegada à Presidência da República:

Sr. Presidente, Sras. e Srs. Parlamentares, são vários os companheiros que relatam a revolta das pessoas que estão do lado de fora do Congresso Nacional. Os companheiros sabem que milhares de servidores estão chegando a Brasília na tarde e na noite de hoje. Alegam que a violência na porta do Parlamento brasileiro alcançou níveis jamais vistos. (...) Hoje o que está ocorrendo aqui e em todo o Brasil é uma coisa só: o povo, o cidadão comum, o eleitor, o brasileiro não aceita ser traído, não aceita ser enganado e não aceita ser usado como massa de manobra. (...) O que estamos discutindo? Ouvi argumentações do orador que me antecedeu e percebi que eles sabem muito bem que estão defendendo neste plenário posições contra as quais se manifestaram nos palanques, em todos os quadrantes deste Brasil. É por isso que querem essa discussão acanhada, envergonhada, anêmica, sem ter ao menos tribuna, sem ter presença na plateia e sem ter o povo dentro da Casa, porque sem dúvida nenhuma iria cair a máscara de muitos que se serviram desse povo como massa de manobra, como militantes aguerridos que levantaram a bandeira do partido de oposição à época e lhes deram a vitória nas eleições em muitos Municípios do País, conduzindo Lula à Presidência da República (Brasil, 2003f).

O discurso de Ronaldo Caiado representa mais do que uma contestação procedimental ao trâmite da PEC — ele mobiliza uma retórica moralizante que visa deslegitimar o governo junto a sua base social histórica. A acusação de “traição” opera como estratégia discursiva de reconfiguração simbólica do ethos do governo petista, associando a reforma ao abandono de compromissos ideológicos. Essa lógica se aproxima do que Freitas (2015) identifica como uma das táticas centrais da oposição à época: tensionar a coerência entre o discurso de campanha e as ações de governo, ainda que parte da oposição compartilhasse o conteúdo da reforma. Tais construções discursivas, portanto, não apenas refletem divergências de mérito, mas constituem um jogo simbólico de demarcação de posições e disputa de sentido sobre o que é justiça previdenciária e qual o papel do Estado.

Parlamentares da base governista e da oposição seguiram debatendo intensamente a proposta. Às 14h46, foi encerrada a primeira sessão de discussão do dia.



A segunda sessão teve início às 15h16 e contou com a participação de diversos deputados, entre os quais Geddel Vieira Lima (PMDB/BA), José Eduardo Cardozo (PT/SP), Luiza Erundina (PSB/SP), Maria do Rosário (PT/RS), Alberto Goldman (PSDB/SP), Maurício Rands (PT/PE), Murilo Zauith (PFL/MS), Devanir Ribeiro (PT/SP), Jandira Feghali (PCdoB/RJ), Paulo Pimenta (PT/RS), Moroni Torgan (PFL/CE) e Henrique Fontana (PT/RS).

Dentre os pronunciamentos, destaca-se o discurso do deputado José Eduardo Cardozo (PT/SP), que defendeu a reforma da Previdência como necessária para assegurar a sustentabilidade do sistema e preservar as aposentadorias das futuras gerações. Em sua fala, rebateu as críticas de incoerência dirigidas ao governo, negando a existência de alternativa viável que não implicasse em aumento de impostos. Afirmou, ainda, que a proposta visava à promoção da justiça social aliada à responsabilidade fiscal, destacando o apoio popular como elemento legitimador da medida:

Presidente, Sras. e Srs. Deputados, ouvi atentamente as manifestações dos Srs. Deputados que são contrários à proposta que está em debate hoje nesta Casa. Basicamente, ouvi dois argumentos: o primeiro de que esta reforma teria um objetivo fiscal, financeiro, e o segundo de que ela qualificaria uma falta de coerência do Presidente da República, do Governo capitaneado pelo Partido dos Trabalhadores. Srs. Deputados, é indiscutível que a Previdência Social no Brasil tem um rombo, o que implica um aporte de recursos indispensáveis para o combate à miséria e para a prestação de serviços públicos à população. É óbvio que, se esse rombo não for equacionado, teremos uma situação em que o próprio futuro das aposentadorias e pensões dos servidores públicos será comprometido. (...) O que propõem, então, os críticos da reforma da Previdência para que se resolva esse problema? Elevação de carga tributária? Aumento específico de impostos? Não. Os críticos são os primeiros a dizer — e com isto concordamos — que não se pode ter aumento da carga tributária. Como resolver então o problema? A única maneira, Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, é reequacionando a Previdência, de tal forma que possamos ter, por meio da contribuição dos próprios servidores, a garantia do recebimento futuro. Não há alternativa. (...) Sairemos, Sr. Presidente, engrandecidos com a construção de um pacto entre o Brasil, os Estados e a sociedade — digo sociedade porque as pesquisas de opinião nos mostram que mais de 70% da população aprova esta reforma. O Governo, portanto, honra a sua palavra, cumpre o seu papel e passa, com esta proposta, a construir um Brasil mais justo, mais digno e mais respeitável para todos os brasileiros (Brasil, 2003f).

Nesse pronunciamento, observa-se o esforço do governo para reconstruir a legitimidade da reforma por meio de um discurso centrado na ideia de responsabilidade compartilhada, técnica orçamentária e respaldo popular. Ao articular justiça social à sustentabilidade fiscal, o governo buscava deslocar o conflito para o campo da necessidade técnica, afastando-o do terreno ideológico e, assim, neutralizando as acusações de incoerência política. A proposta era apresentada como um pacto nacional que exigia sacrifícios equilibrados em nome da preservação do sistema previdenciário.

Essa contraposição entre os discursos da oposição e do governo evidencia como o Plenário se constituiu, naquele momento, em um espaço privilegiado de disputa pela hegemonia do discurso público. Enquanto a oposição tentava marcar o governo pela ruptura com compromissos históricos e por um suposto autoritarismo procedimental, a base governista procurava se



afirmar como promotora de uma reforma justa e inevitável, ancorada em fundamentos técnicos. Cada lado mobilizou estratégias retóricas distintas para atribuir sentidos legítimos — ou ilegítimos — à proposta em votação.

Assim, a deliberação parlamentar ultrapassou os limites do conteúdo normativo da PEC 40/2003: ela se configurou como uma prática performativa e discursiva, na qual o convencimento dos pares e da sociedade dependia não apenas dos argumentos jurídicos ou econômicos, mas da capacidade de narrar o processo como moralmente justificável. Como aponta Freitas (2015), é no embate entre essas narrativas que se define, em grande medida, a legitimidade percebida de uma reforma institucional.

Encerradas as manifestações parlamentares, o líder do Partido dos Trabalhadores, deputado Nelson Pellegrino, apresentou requerimento solicitando o fim da fase de discussão da proposta, a fim de viabilizar o início do processo de votação. O requerimento foi aprovado com 236 votos favoráveis, 154 contrários e 8 abstenções, totalizando 398 votantes. Com isso, a discussão foi formalmente encerrada.

Ainda assim, parlamentares da oposição continuaram a utilizar as Questões de Ordem como último recurso para tentar adiar a deliberação sobre o mérito da PEC. Todas as tentativas, no entanto, foram indeferidas pela Presidência. Às 20h28, a segunda sessão de discussão foi encerrada e, minutos depois, teve início a sessão deliberativa.

Às 20h34, iniciou-se oficialmente a votação do texto-base da proposta. Fizeram uso da palavra, encaminhando as posições de suas bancadas, os deputados Pauderney Avelino (PFL-AM), Professor Luizinho (PT-SP), Gervásio Silva (PFL-SC), Zé Geraldo (PT-PA), Arnaldo Faria de Sá (PTB-SP), Maurício Rands (PT-PE), Antonio Carlos Pannunzio (PSDB-SP) e Paulo Delgado (PT-MG).

Concluídos os encaminhamentos, deu-se início à votação em primeiro turno do texto-base da proposta, ressalvados os destaques. O resultado, discriminado por partido, é apresentado a seguir:

Quadro 4 – Votação, por partido, em primeiro turno, ressalvados os destaques

Partido	Sim	Não	Abstenção	Posição com Relação ao Governo
PT	80	3	8	Governo
PMDB	45	18	1	Governo
PTB	39	8	0	Governo
PL	37	0	0	Governo
PFL	33	36	0	Oposição
PP	31	13	0	Governo
PSDB	29	28	0	Oposição
PSB	24	5	0	Governo
PPS	17	0	0	Governo
PDT	9	4	0	Independente
PCdoB	7	4	0	Governo
PV	4	1	0	Governo
PSC	1	0	0	Governo



PSL	1	0	0	Governo
Sem Partido	1	0	0	-----
PRONA	0	6	0	Oposição
Total	358	126	9	

Fonte: Elaborado pelo autor, 2025.

A análise do quadro de votação evidencia que a aprovação da PEC 40/2003 só foi possível graças ao apoio de parlamentares de partidos de oposição, especialmente do PFL e do PSDB, que votaram favoravelmente à proposta.

Freitas (2015, p.152-153) analisou a reforma da Previdência a partir da perspectiva dos deputados do PSDB, examinando os discursos proferidos por parlamentares do partido durante as sessões da Câmara dos Deputados. Em suas palavras:

Mesmo que existisse a necessidade da realização de uma reforma no sistema previdenciário brasileiro, a recorrência de determinados pontos, como, por exemplo, o aumento do tempo para a obtenção da aposentadoria e a “taxação dos inativos” – tais pontos estavam contidos na reforma da Previdência realizada durante o governo FHC e foram retomados na reforma da Previdência do governo Lula –, demonstram que a disputa discursiva em torno da reforma acabou assumindo um caráter oposicionista e de protagonismo contra a situação, ou seja, mesmo que a reforma assumisse aspectos semelhantes a da reforma pretendida pelo governo PSDB, os mesmos construíram uma retórica crítica e se dividiram em relação à votação da mesma. Assim, quanto à votação, por um lado sobressaíram os elementos partidários e fizeram com que os parlamentares votassem a favor da reforma; por outro, em se tratando de um projeto político, seu papel na oposição e o não protagonismo nessa reforma puderam ser identificados nos pronunciamentos dos deputados como justificativa de votar contra a reforma do governo petista.

O PFL, maior partido de oposição à época, registrou aproximadamente 48% de seus parlamentares votando favoravelmente à proposta. O PSDB, partido que, durante os dois mandatos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso, teve o PT como seu principal adversário político, destinou 51% de seus votos à aprovação da matéria. Caso fossem desconsiderados os votos favoráveis oriundos do PSDB e do PFL, faltariam 12 votos para que a proposta obtivesse o quórum necessário à aprovação.

Apesar das diversas manobras protelatórias empregadas por parlamentares oposicionistas, havia, entre eles, o reconhecimento da importância da reforma da Previdência para o país — percepção evidenciada no próprio resultado da votação.

Por outro lado, merece destaque o comportamento de partidos historicamente alinhados ao PT, cujas bancadas apresentaram defecções relevantes. O PCdoB e o PSB, por exemplo, tiveram, respectivamente, 36% e 20% de seus parlamentares votando contra a proposta. A reforma também enfrentou resistência de setores mais à esquerda do próprio Partido dos Trabalhadores. Como observa Palmeira (2020), as correntes internas mais alinhadas ao ideário histórico da legenda se posicionaram contrariamente ao texto. Considerando-se os votos “não” e as abstenções — que, do ponto de vista



da exigência de quórum qualificado, produzem o mesmo efeito —, o PT registrou 11 votos dissidentes, o que corresponde a cerca de 14% da bancada.

Embora o PSDB e o PFL se posicionassem como partidos de perfil reformista, fizeram questão de marcar oposição ao governo Lula, denunciando o que qualificaram como contradição do Partido dos Trabalhadores, que, no passado recente, havia se posicionado de maneira contundente contra a reforma da Previdência proposta por Fernando Henrique Cardoso.

Após a aprovação do texto-base, passou-se à apreciação dos destaques. Todos os requerimentos de destaque simples — apresentados individualmente por parlamentares — foram rejeitados. Ao final, a sessão foi encerrada.

Nos dias 6, 7, 12 e 13 de agosto foram realizadas sessões destinadas à apreciação dos destaques de bancada. Ao todo, foram votados nove destaques em votações nominais, todos rejeitados pela base governista.

A discussão em segundo turno da proposta ocorreu em 26 de agosto, com aprovação no dia seguinte, 27. O resultado do segundo turno apresentou pouca variação em relação à votação anterior: foram 357 votos “sim” (ante 358 no primeiro turno), 123 votos “não” (ante 126) e 6 abstenções (ante 9). Todos os destaques apresentados foram rejeitados, mantendo-se a integralidade do texto aprovado.

5.3 A tramitação da PEC 67/2003 No Senado Federal

A tramitação da PEC 67/2003 no Senado Federal representou a etapa final do processo legislativo no Congresso Nacional, marcada por menor visibilidade pública e reduzida resistência formal em comparação à que se observou na Câmara dos Deputados. Com uma correlação de forças mais favorável ao governo e uma estratégia política já consolidada, o Senado atuou majoritariamente como instância de confirmação da vontade política construída na Câmara, ainda que tenha desempenhado um papel relevante na moderação dos debates e na promoção de ajustes institucionais.

É nesse cenário que se inserem os desdobramentos políticos da chamada PEC Paralela (PEC 77/2003), proposta como instrumento de acomodação de dissensos e de preservação do núcleo central da reforma previdenciária. Importa sublinhar que essa solução não foi planejada desde o início do processo, mas formulada ao longo das discussões em plenário, à medida que se tornavam evidentes os impasses em torno de pontos sensíveis — sobretudo no que tange à contribuição de inativos e às regras de transição. A PEC Paralela emerge, portanto, como uma resposta negociada diante da percepção de que, sem modificações pontuais, não haveria base de apoio suficiente para a aprovação integral do texto principal.

Assim, a atuação do Senado deve ser compreendida não apenas como uma etapa procedimental, mas como componente estratégico de uma engenharia política voltada à gestão dos conflitos — tanto no plano institucional quanto simbólico — com vistas à legitimação pública da reforma e à manutenção da governabilidade.

Conforme observa Palmeira (2020), o Senado, em razão de seu desenho institucional e perfil político, tende a exercer uma função de filtragem e estabilização das decisões previamente tensionadas na Câmara, funcionando menos como arena de confronto e mais como espaço de consolidação negociada. No caso da PEC 40/2003, tal papel foi particularmente evidente, tanto



na condução moderada dos debates quanto na preservação do conteúdo substantivo da proposta, a despeito das emendas apresentadas e dos pedidos de alteração.

Por fim, é relevante esclarecer que, até 2019, Câmara dos Deputados e Senado Federal utilizavam sistemas próprios de numeração para as proposições legislativas. Diante disso, para fins desta análise, será adotada a numeração atribuída à proposta no Senado: PEC 67/2003.

5.3.1 Comissão de Constituição e Justiça

O Regimento Interno do Senado Federal apresenta diferenças relevantes em relação à tramitação das Propostas de Emenda à Constituição (PECs). Conforme mencionado anteriormente, na Câmara dos Deputados, a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) analisa a admissibilidade da proposta e uma comissão especial avalia o mérito. No Senado, por sua vez, as PECs são apreciadas exclusivamente pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), que é responsável tanto pela admissibilidade quanto pelo mérito, antes que a matéria seja encaminhada ao Plenário.

De acordo com o Regimento Interno do Senado (BRASIL, 2018):

Art. 354. A proposta de emenda à Constituição apresentada ao Senado será discutida e votada em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos membros da Casa (Const., art. 60, § 2º);

(...)

Art. 356. A proposta será despachada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, que terá prazo de até trinta dias, contado da data do despacho da Presidência, para emitir parecer.

(...)

Art. 358. Decorrido o prazo de que trata o art. 356 sem que a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania haja proferido parecer, a proposta de emenda à Constituição será incluída em Ordem do Dia, para discussão, em primeiro turno, durante cinco sessões deliberativas ordinárias consecutivas.

§ 1º O parecer será proferido oralmente, em plenário, por relator designado pelo Presidente (Brasil, 2018a).

Em 28 de agosto de 2003, a PEC 67/2003 foi recebida pelo Senado e despachada à CCJ. O presidente da Comissão, senador Edison Lobão (MDB/MA), designou como relator o senador Tião Viana (PT/AC).

No âmbito da CCJ, foram realizadas três audiências públicas para instrução da matéria. Participaram dos debates autoridades como o então ministro da Previdência Social, Ricardo Berzoini, e o secretário de Previdência Social, Helmut Schwarzer, além de presidentes e representantes de diversas centrais sindicais e entidades de classe.

A reunião para discussão e deliberação do relatório ocorreu no dia 24 de setembro. Durante a tramitação, foram apresentadas 326 emendas, todas rejeitadas pelo relator. Nesse ponto, é oportuno destacar que, no processo legislativo bicameral, é necessário que o texto aprovado seja idêntico nas duas Casas. Caso o Senado alterasse o mérito da proposta aprovada pela Câmara, o texto deveria retornar à Casa iniciadora, o que implicaria atraso na promulgação da emenda. Por essa razão, é comum que, em matérias de interesse prioritário



do Executivo, a Casa revisora opte por não alterar o conteúdo aprovado pela primeira.

Durante a discussão, o senador Antônio Carlos Magalhães (PFL/BA) criticou o relatório por não acatar nenhuma das emendas apresentadas. Acusou o relator de agir sob pressão do governo e lamentou a rigidez da proposta, além da ausência de diálogo. Em sua fala:

O relatório do Senador Tião Viana não aceita uma emenda de tantas apresentadas. Não é o seu estilo. Portanto, não agiu por conta própria, data venia, o ilustre Senador, porque sei que S. Ex^a gostaria de aproveitar várias emendas. Às vezes, as ordens são mais fortes, o poder empolga, e as pessoas não transigem. (...) Senador Tião Viana, o relatório de V. Ex^a não tem nada que possa beneficiar aqueles mais pobres, aqueles que mais necessitam do Governo. O Governo petista tinha como bandeira defender os mais pobres. Por isso, V. Ex^a não serviu bem ao partido fazendo um relatório tão duro, tão drástico, sem aproveitar as emendas daqueles que tiveram o desejo de modificar, para melhor, a reforma da Previdência (Brasil, 2003g).

Foram apresentados 244 requerimentos de destaque para votação em separado (DVS). Além disso, vários parlamentares apresentaram votos em separado, entre eles os senadores Demóstenes Torres (PFL/GO), Efraim Moraes (PFL/PB), Álvaro Dias (PSDB/PR), Arthur Virgílio (PSDB/AM), Paulo Octávio (PFL/DF), José Jorge (PFL/PE), Leonel Pavan (PSDB/SC) e Almeida Lima (PDT/SE). O voto em separado é uma manifestação alternativa ao parecer do relator, podendo ser apresentado por qualquer membro da comissão. Além de expressar posicionamento divergente, essa estratégia também é frequentemente utilizada como mecanismo de protelação, dada a extensão e complexidade desses documentos.

A reunião da comissão se estendeu madrugada adentro. Já passava das 5 horas da manhã do dia 25 de setembro quando o presidente da CCJ, senador Edison Lobão, iniciou a votação do texto-base da proposta, ressaltados os destaques. O resultado da votação encontra-se sistematizado no Quadro 5 a seguir:

Quadro 5 – Votação do relatório na CCJ

Senador	Voto	Senador	Voto
Aloízio Mercadante (PT/SP)	Sim	Romero Jucá (PMDB/RR)	Sim
Tião Viana (PT/AC)	Sim	Pedro Simon (PMDB/RS)	Sim
Antônio Carlos Valadares (PSB/SE)	Sim	João Batista Motta (PPS/ES)	Sim
Magno Malta (PL/ES)	Sim	Antônio Carlos Magalhães (PFL/BA)	Não
Fernando Bezerra (PTB/RN)	Sim	César Borges (PFL/BA)	Não
Marcelo Crivella (PL/RJ)	Sim	Demóstenes Torres (PFL/GO)	Não
Ana Júlia Carepa (PT/PA)	Sim	José Jorge (PFL/PE)	Não
Amir Lando (PMDB/RO)	Sim	Álvaro Dias (PSDB/PR)	Não
Garibaldi Alves Filho (PMDB/RN)	Sim	Tasso Jereissati (PSDB/CE)	Não
José Maranhão (PMDB/PB)	Sim	Arthur Virgílio (PSDB/AM)	Não
Renan Calheiros (PMDB/AL)	Sim		



Fonte: Elaborado pelo autor, 2025.

Votaram “sim” 14 senadores; votaram “não” 7 senadores. Dessa forma, foi aprovado o texto-base apresentado pelo relator.

A análise do quadro de votação revela que os senadores da oposição votaram de forma unânime contra o relatório, enquanto os senadores da base governista mantiveram voto igualmente unânime em sua aprovação. Não foram registradas defecções nessa etapa da tramitação, o que reforça a percepção de que, naquele momento, não houve margem para negociações individuais ou acomodações políticas pontuais. Cada bloco parlamentar manteve-se coeso em torno de suas posições, evidenciando a polarização do debate e a rigidez das convicções partidárias.

Nos dias 1º e 7 de outubro, realizaram-se as reuniões destinadas à apreciação dos destaques apresentados. Todos foram rejeitados, consolidando o texto do relator como parecer definitivo da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

5.3.2 – Plenário do Senado Federal

Finalizada a etapa de apreciação nas comissões, a matéria passou a tramitar no Plenário do Senado Federal, conforme previsto no Regimento Interno da Casa:

Art. 241. As proposições que devam ser objeto de imediata deliberação do Plenário serão lidas integralmente, sendo as demais anunciadas em súmula (Brasil, 2018b).

Esse procedimento de leitura tem como finalidade dar ciência a todos os senadores de que determinado parecer de comissão está pronto para deliberação plenária. Após a leitura, a matéria é considerada apta para votação.

A presidência comunicou que emendas poderiam ser apresentadas ao parecer a partir de 23 de outubro. Como mencionado anteriormente, o Regimento Interno estabelece que a proposta de emenda à Constituição deve permanecer em discussão no Plenário por cinco sessões deliberativas consecutivas antes da votação em primeiro turno. Foi na quinta sessão, realizada em 12 de novembro, que se registrou o maior número de senadores debatendo a proposta.

Durante essa sessão, o senador Álvaro Dias (PSDB/PR) criticou duramente a reforma, esclarecendo que seu partido não apoiaria a proposta, em contraposição ao que havia sido divulgado pela imprensa. Em seu discurso, acusou o governo de insensibilidade social, especialmente com os idosos, e denunciou o distanciamento entre o discurso de campanha e a prática política (BRASIL, 2003h).

A fala do senador Álvaro Dias sintetiza o posicionamento da oposição, que se opôs à reforma da Previdência por entender que ela não atendia às demandas por mudanças substanciais, sobretudo no que se refere aos direitos dos trabalhadores e aposentados.

Ao término das cinco sessões de discussão, o Plenário havia recebido 336 emendas, apresentadas por 44 senadores. Segundo o Regimento Interno do Senado:

Sr. Presidente, Sr^{as} e Srs. Senadores, cumpro o dever, em nome do PSDB, de fazer um esclarecimento, e o faço a pedido do Senador



Arthur Virgílio, que com brilho e inteligência lidera a nossa Bancada nesta Casa. O jornal Folha de S.Paulo divulga que o PSDB apoiará o projeto do Governo de reforma da previdência. Há um equívoco nessa informação. Não é essa a decisão do Partido.

(...)

Portanto, Sr. Presidente, Srs. Senadores, votaremos contra a proposta do Governo de reforma da previdência porque não atende aos anseios de mudanças, especialmente dos trabalhadores brasileiros. Não é esse o projeto que a sociedade reclama para um modelo de previdência social no País. Nós o condenamos e, por essa razão, votaremos contra ele.

Aliás, Sr. Presidente, a insensibilidade do Governo surpreende a cada dia, especialmente pela história do Partido dos Trabalhadores. A impressão que fica é que este é um Governo sem alma. É um Governo desalmado. Vejam o que vem ocorrendo nos últimos dias com os idosos do Brasil! Um Governo que não respeita e protege os idosos não tem futuro, pois compromete o seu futuro pela insensibilidade social. Um Governo tem que ter alma para sentir o drama que vivem as pessoas menos favorecidas. Isso não pode ser apenas discurso de campanha eleitoral. A sensibilidade humana não deve ser invocada apenas no momento eleitoral para emocionar e conquistar preferência. A sensibilidade humana deve presidir o caminhar de todo Governo que quer se tornar digno do respeito popular (Dias, 2003).

A fala do senador Álvaro Dias sintetiza a postura da oposição, que se posiciona contra a reforma da previdência por entender que o projeto não atende aos anseios por mudanças reais, especialmente aqueles que beneficiariam os trabalhadores e os idosos.

Realizadas as cinco sessões de discussão, constatou-se que 336 emendas foram apresentadas em Plenário. Observou-se que quarenta e quatro Senadores apresentaram emendas.

O art. 277 do Regimento Interno do Senado prevê o seguinte:

Art. 277. Lidos os pareceres das comissões sobre as proposições, em turno único, e publicados em avulsos eletrônicos, abrir-se-á o prazo de cinco dias úteis para apresentação de emendas, findo o qual a matéria, se emendada, voltará às comissões para exame (Brasil, 2018b).

Diante da quantidade de emendas, a proposta retornou à CCJ para que o relator, senador Tião Viana (PT/AC), emitisse novo parecer. Para viabilizar a aprovação da matéria, sobretudo diante das resistências da oposição, foi adotada uma estratégia considerada das mais engenhosas no processo legislativo brasileiro: a criação de uma Proposta de Emenda à Constituição paralela (PEC 77/2003).

A lógica consistia em aprovar, de imediato, os pontos consensuais da reforma, enquanto os temas mais controversos seriam desmembrados para tramitação autônoma. Isso permitiria que a proposta original, já aprovada pela Câmara, não precisasse retornar àquela Casa, evitando atrasos e disputas adicionais. Segundo Souza (2024), esse desdobramento permitiria: (a) transformar em emenda constitucional, desde logo, a parte da proposta [...] que já obteve concordância; e (b) manter em tramitação, por meio de outra proposta, a parte que ainda apresenta divergências.

A PEC Paralela propunha suavizar os efeitos da reforma, beneficiando especialmente servidores com longo tempo de serviço público. Estabelecia nova norma de transição, mantendo a regra anterior, e permitia que servidores com



25 anos de serviço público e tempo de contribuição superior ao mínimo legal se aposentassem antes da idade mínima exigida.

O texto da PEC 67/2003 previa duas regras de transição: uma assegurava proventos integrais e a outra antecipava a aposentadoria sem a integralidade. A PEC 77/2003 combinava as duas vantagens, permitindo, por exemplo, a redução de um ano na idade mínima a cada ano adicional de contribuição.

Essa inovação representou uma solução pragmática no processo legislativo, ao equilibrar rigidez constitucional e urgência política. A estratégia permitiu a aprovação da reforma no Senado sem a necessidade de nova tramitação na Câmara, ao mesmo tempo em que garantiu o debate sobre temas sensíveis — como paridade, aposentadoria especial e isenção para inativos com doenças incapacitantes.

Além de garantir celeridade ao processo, a PEC Paralela consolidou-se como instrumento de mediação política, viabilizando acordos com setores da oposição e servindo de precedente institucional, reutilizado, inclusive, na Reforma da Previdência de 2019, sob o governo Jair Bolsonaro.

Por se tratar de proposição autônoma, a tramitação da PEC 77/2003 não será detalhada neste estudo. No entanto, é fundamental destacar sua relevância estratégica para o andamento e aprovação da PEC 67/2003.

Com a definição da estratégia, e já aprovada a admissibilidade da PEC Paralela, o relator teve maior margem para rejeitar as demais emendas apresentadas. Diversos requerimentos de destaque foram submetidos ao Plenário, sendo todos rejeitados. Era evidente o esforço da base governista para evitar que o texto voltasse à Câmara. Com o fim do ano legislativo se aproximando, havia interesse em capitalizar a popularidade do presidente Lula para garantir a aprovação.

Nos dias 25 e 26 de novembro foram realizadas as sessões destinadas à votação em primeiro turno da PEC 67/2003. Assim como na Câmara, a oposição utilizou recursos regimentais — como Questões de Ordem, discursos extensos e requerimentos de votação nominal — para tentar retardar o processo.

Como já mencionado, a tramitação da PEC Paralela exigia a aprovação de um requerimento específico que formalizasse sua desvinculação do texto principal. Em plenário, o senador Tião Viana explicou o funcionamento da proposta e os temas incorporados na PEC 77/2003, destacando que ela contemplaria pontos como aposentadoria especial para pessoas com deficiência, isenção para inativos com doenças incapacitantes, paridade de proventos e maior controle social sobre a Previdência (BRASIL, 2003h).

O requerimento foi aprovado por 49 senadores, viabilizando a tramitação da PEC 77/2003.

Concluídos os encaminhamentos, deu-se início à votação em primeiro turno do texto-base da proposta, ressalvados os destaques. O resultado, discriminado por partido, é apresentado a seguir:

Quadro 6 – Votação em primeiro turno por partido

Partido	Sim	Não	Abstenção	Posição com Relação ao Governo
PT	13	1	0	Governo
PMDB	18	3	0	Governo
PTB	2	1	0	Governo



PL	3	0	0	Governo
PFL	7	10	0	Oposição
PSDB	6	5	0	Oposição
PSB	3	0	0	Governo
PPS	2	0	0	Governo
PDT	0	5	0	Independente
Sem Partido	1	0	0	-----
Total	55	25	0	

FONTE: Brasil (2003i).

Assim como ocorrido na Câmara dos Deputados, nota-se que a aprovação da PEC no Senado só foi possível graças ao apoio de senadores de partidos de oposição. Com 7 votos a menos, a proposta teria sido rejeitada. PFL e PSDB, os dois principais partidos oposicionistas, foram responsáveis por 13 votos favoráveis à matéria: o PFL teve 41% de sua bancada votando com o governo, enquanto o PSDB apresentou um índice ainda mais expressivo, com 55% de adesão. Sem esse apoio, a PEC 40/2003 não teria alcançado o quórum constitucional exigido.

Em contrapartida, observa-se, no Senado, maior coesão do Partido dos Trabalhadores (PT) em relação ao texto proposto. Apenas a senadora Heloísa Helena (PT/AL) votou contra a PEC — uma dissidência simbólica que culminaria, mais tarde, na sua expulsão do partido e na fundação do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), junto a outros parlamentares insatisfeitos com os rumos das reformas promovidas pelo governo.

O resultado da votação confirmou a capacidade de mobilização da base governista, que, apesar das tensões internas e dos esforços de obstrução da oposição, conseguiu reunir os votos necessários para aprovar a matéria em primeiro turno. Essa vitória, mais do que um dado numérico, expressa a eficácia da estratégia de controle partidário e disciplinamento institucional que marcou a tramitação da PEC, conforme já evidenciado nas etapas anteriores.

Como aponta Freitas (2015), o sucesso legislativo em contextos de alta complexidade normativa não depende apenas da força do argumento, mas da engenharia política construída nos bastidores, que articula liderança, procedimentos regimentais e alinhamento de interesses. A votação da PEC 67/2003 refletiu esse arranjo, no qual o governo operou com elevado grau de racionalidade estratégica para garantir apoio mínimo e bloquear dissensos em pontos críticos do texto.

Ademais, a expressiva votação obtida contribuiu para a construção de uma narrativa de governabilidade e legitimidade pública, consolidando a imagem de um governo capaz de enfrentar temas impopulares sem perder o controle da agenda. Essa dimensão simbólica da vitória reforça a leitura da deliberação legislativa como ato performativo, no qual o resultado formal serve também como mensagem política ao eleitorado e aos agentes do sistema.

A aprovação do texto-base da PEC 67/2003 em primeiro turno consolidou, no Plenário do Senado Federal, a capacidade do Executivo de conduzir sua agenda de reformas mesmo diante de resistências relevantes. No entanto, a amplitude dos conflitos gerados ao longo da tramitação — especialmente no que



tange à contribuição de inativos e às regras de transição — exigiu do governo a adoção de medidas compensatórias e de reequilíbrio político, entre elas, a proposição da chamada PEC Paralela (PEC 77/2003).

A criação da PEC Paralela pode ser compreendida, à luz das análises de Freitas (2015) e Palmeira (2020), como uma estratégia discursiva e institucional de acomodação de dissensos, que permitiu a manutenção da integridade da proposta principal ao mesmo tempo em que sinalizou abertura ao diálogo com setores mais refratários da base aliada e da sociedade civil. Essa manobra reforça a dimensão simbólica e performativa do processo legislativo, no qual o conteúdo normativo das proposições se entrelaça com os modos de sua construção política.

Desse modo, a votação no Plenário não apenas marcou uma vitória formal do governo, mas evidenciou a complexidade da articulação política necessária para viabilizar reformas constitucionais de grande impacto. A interação entre táticas regimentais, discursos públicos e negociações paralelas revelou a atuação do Congresso Nacional não como instância meramente homologatória, mas como espaço dinâmico de mediação, disputa e reinvenção do consenso, no qual se constroem os contornos da política pública e da legitimidade institucional.

No segundo turno, seguiu-se o mesmo rito: após a apresentação de emendas, o texto retornou à CCJ, onde foi aprovado novo parecer que rejeitou todas as alterações de mérito. A votação em segundo turno foi realizada em 11 de dezembro, com um resultado mais apertado: 51 votos favoráveis e 24 contrários.

As alterações de voto entre o primeiro e o segundo turno estão sistematizadas no Quadro 7:

Quadro 7 – Alterações de votos dos senadores do primeiro para o segundo turno

Senador	1º Turno	2º Turno
José Alberto de Souza (MDB/MA)	Sim	Não Compareceu
Ney Suassuna (MDB/PB)	Sim	Não
Augusto Botelho (PDT/RR)	Não	Não Compareceu
Heráclito Fortes (PFL/PI)	Não	Não Compareceu
Marcelo Crivella (PL/RJ)	Sim	Não Compareceu
Sérgio Guerra (PSDB/PE)	Sim	Não Compareceu

FONTE: Brasil (2003j).

Com a conclusão da tramitação, a reforma previdenciária foi considerada aprovada. Estima-se que tenha impactado aproximadamente 8 milhões de servidores públicos ativos e aposentados nos âmbitos federal, estadual e municipal. A Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, foi promulgada pela Mesa do Congresso Nacional, cerca de sete meses e meio após o envio da proposta à Câmara dos Deputados.

Entre os principais pontos do texto aprovado destacam-se: o novo critério para pensões, que passaram a ser integrais até o teto do Regime Geral da Previdência Social (R\$ 2.400,00), com desconto de 30% sobre o valor excedente; a extensão da contribuição previdenciária aos inativos, aplicável sobre valores que ultrapassassem 50% do teto no caso dos estados e municípios (R\$ 1.200,00), e 60% no caso da União (R\$ 1.440,00); e a manutenção da



aposentadoria integral para os servidores que ingressaram no serviço público até a data de publicação da emenda, desde que cumprissem os seguintes requisitos:

- Homens: 60 anos de idade, 35 anos de contribuição, 20 anos de serviço público, 10 anos de carreira e 5 anos no cargo.
- Mulheres: 55 anos de idade, 30 anos de contribuição, 20 anos de serviço público, 10 anos de carreira e 5 anos no cargo.

Outros temas tratados pela reforma incluíram regras para o Judiciário, previdência complementar e aposentadorias proporcionais.

6 CONCLUSÃO

O presente artigo teve como objetivo analisar criticamente a atuação do Poder Legislativo na tramitação da Proposta de Emenda à Constituição nº 40/2003, enviada pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva no início de seu primeiro mandato. Longe de se restringir a uma descrição cronológica, buscou-se compreender como os parlamentares atuaram, estratégica e discursivamente, na condução da reforma, influenciando tanto o conteúdo normativo quanto a sua legitimidade pública.

A partir da análise das comissões e dos debates em Plenário, foi possível evidenciar o protagonismo do Legislativo como arena de negociação, mediação e disputa simbólica. O Congresso Nacional não apenas aprovou ou rejeitou pontos da proposta original: ele reconfigurou substancialmente o texto por meio de articulações interpartidárias, estratégias regimentais e embates narrativos entre governo e oposição.

As comissões legislativas — especialmente a Comissão Especial da Câmara dos Deputados — foram espaços centrais para a manifestação de dissidências internas, ajustes no texto e mobilização de instrumentos como a substituição de membros para garantir o alinhamento com a base governista. Essa prática evidenciou o papel das lideranças partidárias na construção de maiorias, ainda que às custas de fissuras visíveis em legendas historicamente aliadas, como o PT, PSB e PCdoB.

No plano discursivo, a reforma foi objeto de uma intensa disputa simbólica. Enquanto a base governista tentou legitimar a proposta como uma medida de justiça previdenciária e responsabilidade fiscal, a oposição explorou contradições entre o discurso histórico da esquerda e as medidas de ajuste propostas, acusando o governo de “traição” aos servidores e à sua base social. Os discursos parlamentares, portanto, não apenas refletiram posições ideológicas, mas atuaram como dispositivos de construção de sentidos sobre o papel do Estado, o mérito da reforma e a coerência política do novo governo.

O apoio parcial da oposição foi decisivo para a aprovação da PEC, especialmente nas votações da Câmara dos Deputados, onde PSDB e PFL contribuíram com mais da metade dos votos favoráveis de suas bancadas. Sem esse apoio, a reforma não teria alcançado o quórum constitucional exigido. Esse comportamento revela a complexidade das alianças em reformas estruturais e a atuação pragmática de parlamentares mesmo em contextos de oposição formal.

A criação da PEC Paralela (PEC 77/2003) constituiu uma inovação estratégica que permitiu contornar o risco de rejeição de emendas no Senado, mantendo a tramitação célere da proposta principal. Esse expediente não apenas demonstrou a flexibilidade institucional do Congresso, como consolidou



um modelo que seria reutilizado em reformas posteriores, como a de 2019. A manobra evidenciou a capacidade do Parlamento de conjugar viabilidade política com segurança jurídica, reafirmando seu papel como coautor das soluções normativas.

As modificações aprovadas foram significativas: redefiniram regras de contribuição para inativos, estabeleceram teto para aposentadorias no setor público, criaram novos parâmetros de transição e institucionalizaram a adesão à previdência complementar. Essas mudanças demonstram que o texto final foi resultado de um processo de deliberação política denso, que articulou interesses diversos e buscou mitigar resistências.

Conclui-se, portanto, que a reforma da Previdência de 2003 constitui um caso exemplar de como o Poder Legislativo brasileiro pode exercer protagonismo substantivo em reformas constitucionais. A pesquisa mostrou que a atuação parlamentar envolveu não apenas negociação e engenharia regimental, mas também disputas simbólicas sobre justiça, coerência e legitimidade. Ao lançar luz sobre essas múltiplas dimensões, este estudo contribui para a compreensão da dinâmica institucional do Congresso Nacional e para o fortalecimento de abordagens qualitativas nos estudos sobre políticas públicas e reformas constitucionais no Brasil contemporâneo.



REFERÊNCIAS

BATICH, M. Previdência do trabalhador: uma trajetória inesperada. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 3, p. 33–40, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-88392004000300004>. Acesso em: 23 abr. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Gravação de reunião da Comissão Especial – PEC 40-A/2003 – Reforma da Previdência, 23 de julho de 2003, 19h09 às 19h19*. [gravação de áudio]. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2003c. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/internet/audio/exibeaudio.asp?codGravacao=20106&hrInicio=2003,7,23,19,9,55&hrFim=2003,7,23,19,19,10&descEvento=Com.%20Especial%20-%20PEC%2040-A/2003>. Acesso em: 23 abr. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Nota taquigráfica da sessão extraordinária do Plenário realizada em 5 de agosto de 2003f*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2003. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/plenario/notas/extraord/2003/8/EM050803.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Ordem do Dia – íntegra da sessão de 06 de agosto de 2003*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2003d. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/ordemdodia/integras/163813.htm>. Acesso em: 23 abr. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Regimento Interno da Câmara dos Deputados: atualizado até o Ato da Mesa nº 11, de 2024*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2024. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2011-2024.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Sessão extraordinária do Plenário realizada em 5 de agosto de 2003 – Nota taquigráfica*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2003e. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/plenario/notas/extraord/2003/8/EM050803.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Sessão Plenária: reunião ordinária realizada em 04 de junho de 2003b, das 10h03 às 12h54 – Plenário Principal*. Brasília, DF, 2003b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/SitaqWeb/TextoHTML.asp?etapa=11&tpReuniaoEvento=Reuni%C3%A3o%20Ordin%C3%A1ria&dtReuniao=04/06/2003&hrInicio=10:03:00&hrFim=12:54:00&origemDiscurso=&nmLocal=Plen%C3%A1rio%20Principal%20-%20CD&nuSessao=0676/03>. Acesso em: 23 abr. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. Proposta de Emenda à Constituição nº 40, de 29 de abril de 2003a. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1>



13716. Acesso em: 23 abr. 2025.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Secretaria de Previdência Social. *Boletim Estatístico da Previdência Social*; BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Recursos Humanos. *Boletim Estatístico de Pessoal*, dez. 2002. Brasília, DF: MPS/SPS; MPOG/SRH, 2002. Elaboração: SPS/MPS.

BRASIL. Senado Federal. *Diário do Senado Federal*, n. 121, 22 ago. 2003h. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/1229?sequencia=121>. Acesso em: 23 abr. 2025.

BRASIL. Senado Federal. *Regimento Interno do Senado Federal: RISF*. Brasília, DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2018a. v. 1. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>. Acesso em: 23 abr. 2025.

BRASIL. Senado Federal. *Regimento Interno do Senado Federal: volume 1*. Brasília, DF: Senado Federal, 2018b. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>. Acesso em: 23 abr. 2025.

BRASIL. Senado Federal. *Votação da Proposta de Emenda à Constituição nº 67, de 2003i*. Brasília, DF, 2003. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/60903/votacoes#votacao_2483. Acesso em: 23 abr. 2025.

BRASIL. Senado Federal. *Votação da Proposta de Emenda à Constituição nº 67, de 2003j*. Brasília, DF: Senado Federal, 2003. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/60903/votacoes#votacao_2483. Acesso em: 23 abr. 2025.

Brasília, DF: Senado Federal, 2003g. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/multimedia/evento/22223>. Acesso em: 23 abr. 2025.

CASTRO, C. A. P. de.; LAZZARI, J. B. Manual de Direito Previdenciário. 18ª ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2015

COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE. *Programa de governo: eleições 2002*. Coord. Antônio Palocci Filho; coord. exec. Antonio Prado e Clara Ant. São Paulo: Comitê Lula Presidente, 2002. 73 p. Disponível em: <https://www1.uol.com.br/fernandorodrigues/arquivos/eleicoes02/plano2002-lula.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2025.

DIAS, Álvaro. *Pronunciamento no Plenário do Senado Federal em 12 nov. 2003*. Brasília, DF: Senado Federal, 2003. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/pronunciamento/341862>. Acesso em: 23 abr. 2025.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Do Processo Legislativo. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 292.



FREITAS, Felipe Corral. De situação a oposição: a reforma da previdência do governo Lula a partir da perspectiva dos deputados do PSDB. *Pensamento Plural*, n. 16, p. 131-156, 2015.

HORVARTH JR., M. *Direito previdenciário*. 10ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

IBRAHIM, F. Z. *Curso de direito previdenciário*. 21ª ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Impetus, 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: 1999*. Rio de Janeiro: IBGE, 2001. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/59/pnad_1999_v21_br.pdf. Acesso em: 23 abr. 2025.

NAKAHODO, Sidney Nakao; SAVOIA, José Roberto. A reforma da previdência no Brasil: estudo comparativo dos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, p. 45-58, 2008.

PALMEIRA, Jamili da Silva. *O processo político de reforma da previdência no Brasil: de FHC a Bolsonaro*. 2020. 167 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/35622>. Acesso em: 23 abr. 2025.

PEDRA, Adriano Sant'Ana. Reflexões sobre a teoria das cláusulas pétreas. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, DF, v. 43, n. 172, p. 135–148, out./dez. 2006. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/93266>. Acesso em: 23 abr. 2025.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SOUZA, Paulo Fernando Mohn e. *Processo legislativo bicameral no Brasil: como as Câmaras resolvem suas divergências na elaboração legislativa?* 1. ed. Rio de Janeiro: GZ, 2024.



AGRADECIMENTOS

Nenhuma caminhada é percorrida sozinha, e por isso dedico este trabalho às pessoas que caminharam ao meu lado.

À Camila, minha companheira de vida, obrigado por ser abrigo e inspiração. Em cada momento de cansaço, você foi apoio; nas angústias, foi minha força. Obrigado por acreditar nos meus sonhos como se fossem seus e por caminhar ao meu lado. Você é, sem dúvida, uma das maiores razões de tudo isso ter sido possível.

Ao meu filho Luca, que ainda cresce dentro da barriga da mamãe, mas já ocupa todo o meu coração: este trabalho é também por você e para você. Que, um dia, ao olhar para este caminho que trilhei, você se orgulhe e encontre coragem para seguir os seus próprios sonhos.

Aos meus pais, Ana e Claudio, ao meu irmão, Yan, e à minha avó, Ironita: obrigado por me ensinarem o valor do esforço e por serem meu porto seguro em todos os momentos. O amor de vocês é a minha força.

Aos meus amigos de jornada — Adyleane Medeiros, André Carneiro, Hugo Rodrigues, Márcia Sprandel, Raiane Paulo e Thais Cardoso —, que viraram família ao longo do curso: nossa parceria, companheirismo e tantas risadas tornaram tudo mais leve e especial. A presença de vocês foi um presente que levarei para a vida toda.

À minha orientadora, professora Kamila Rodrigues Rosenda Torri, minha profunda gratidão por todo o cuidado, escuta generosa e orientações firmes e sensíveis ao longo dessa trajetória. Seu olhar atento e comprometido foi essencial para que este trabalho encontrasse seu caminho.

Ao professor Marcos Evandro Cardoso Santi, obrigado pela leitura atenta, pelas contribuições e pelo incentivo generoso ao meu percurso acadêmico. Sua presença na banca foi motivo de honra e aprendizado.

