



**SENADO FEDERAL**

Instituto Legislativo Brasileiro - ILB

**Gileno de Souza Luiz**

**TRAMITAÇÃO DA PEC Nº 6 DE 2019**  
**REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL**  
Atuação do Legislativo na Proposta do Executivo

Brasília - 2020

**Gileno de Souza Luiz**

**TRAMITAÇÃO DA PEC Nº 6 DE 2019**  
**REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL**  
Atuação do Legislativo na Proposta do Executivo

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 Democracia, Direito Eleitoral e Poder Legislativo.

Brasília, 21 de setembro 2020

Banca Examinadora

---

Prof.º Dr.º: José Oswaldo Cândido Júnior

---

Prof.º Dr.º: Luís Fernando Pires Machado

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a Deus pelo dom da vida e por me guiar sempre pelos caminhos certos. Agradeço a minha família pelo apoio de iniciar e concluir esse importante curso, sem eles não seria possível. Agradeço aos brilhantes professores, que passaram por nossa sala de aula, cada um com sua singularidade, competência e inteligência. Agradeço ao meu orientador, Dr. José Oswaldo Cândido Júnior, ou só Oswaldo como todos o chamam, pela paciência e dinamismo. Agradeço aos colegas de trabalho e a minha chefia pelo apoio e compreensão nos dias de ausência. Agradeço aos colegas de sala pelo aprendizado e companheirismo, enfim, obrigado a todos!!

## RESUMO

O presente artigo visa apresentar, a evolução do processo e aprovação no Congresso Nacional da Proposta de Emenda à Constituição nº 06 de 2019 – denominada de PEC da Previdência, que “*Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências*”. A matéria de autoria do Poder Executivo, foi enviada à Câmara dos Deputados e depois de aprovada ao Senado Federal, onde passou por um processo de fatiamento.

Inicialmente, será apresentado um breve relato da história da previdência social no Brasil e as mudanças apresentadas por outros governos anteriores. O texto mostrará todo o processo de aperfeiçoamento realizado pelos parlamentares. Além disso, se descreverá os ritos do processo legislativo, conforme os regimentos das Casas, destacando-se os debates nas comissões e as emendas aprovadas. No Senado daremos ênfase a estratégia de mudanças da PEC nº 6/2019 por meio de supressões e a técnica de apresentar uma PEC paralela. A ideia é mostrar o papel significativo e o protagonismo exercido pelo Congresso Nacional que resultou na Emenda Constitucional (EC) nº 103/2019 que determinou a reforma da previdência viável e possível.

**Palavras-chave:** Previdência. PEC. Poder Executivo. Tramitação. Congresso.

## ABSTRACT

This article aims to present the evolution of the process and approval at the National Congress of the Proposed Amendment to Constitution No. 06 of 2019 - called the PEC of Social Security, which “Modifies the social security system, establishes transition rules and transitional provisions, and take other measures”. The matter authored by the Executive Branch was sent to the Chamber of Deputies and after it was approved by the Federal Senate, where it underwent a slicing process.

Initially, a brief account of the history of social security in Brazil and the changes presented by other previous governments will be presented. The text will show the entire improvement process carried out by the parliamentarians. In addition, the rites of the legislative process will be described, according to the House regulations, highlighting the debates in the commissions and the approved amendments. In the Senate, we will emphasize the PEC No. 6/2019 change strategy through deletions and the technique of presenting a parallel PEC. The idea is to show the significant role and the protagonism exercised by the National Congress that resulted in Constitutional Amendment (EC) No. 103/2019 that determined the viable and possible pension reform.

**Keyword:** Welfare. PEC. Executive power. Procedure. Congress.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CCJC - Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (Câmara dos Deputados)

CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (Senado Federal)

CF - Constituição Federal

INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social

LOPS - Lei Orgânica de Previdência Social

RICD - Regimento Interno da Câmara dos Deputados

RISF - Regimento Interno do Senado Federal

RGPS – Regime Geral da Previdência Social

RPPS – Regime Próprio de Previdência Social

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>8</b>
<b>CAPÍTULO 1: PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA.....</b>	<b>09</b>
1.1 A origem do sistema previdenciário brasileiro.....	09
1.2 Envelhecimento Populacional e sua evolução.....	11
1.3 As Reforma do sistema de FHC, LULA, DILMA e TEMER .....	12
<b>CAPÍTULO 2: AS CONTAS DA PREVIDÊNCIA.....</b>	<b>14</b>
2.1 Evolução das Despesas e Receitas Previdenciárias .....	14
2.2 Benefícios emitidos pelo Instituto Nacional de Seguro Social – INSS.....	15
<b>CAPÍTULO 3: TRAMITAÇÃO DA PEC NO CONGRESSO.....</b>	<b>16</b>
3.1 Câmara dos Deputados.....	16
3.2 Senado Federal.....	23
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>29</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>30</b>

## INTRODUÇÃO

Diante de tantos fatos que foram notícia no Brasil em 2019, a PEC da Previdência Social com certeza foi uma das mais comentadas e debatidas. A proposta foi apresentada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional através da Mensagem n. 55/2019, e posteriormente nomeada de PEC nº 6 de 2019. Significou uma das mais importantes medidas adotadas pela equipe econômica do governo com objetivo de reduzir ao longo do tempo o déficit nas contas da Previdência Social. A proposta tramitou nas duas Casas Legislativas: cerca de 180 dias na Câmara dos Deputados e 90 dias no Senado Federal, seguindo todos os trâmites legais conforme a Constituição Federal, Regimentos Internos de ambas as Casas, sendo promulgada em novembro de 2019 pelo Congresso Nacional como Emenda Constitucional 103/2019.

A história do sistema previdenciário brasileiro teve seu início em meados do século XX, quando a economia do país iniciava o seu processo de industrialização. De acordo com Giambiagi (2000), o marco inicial foi a constituição da Lei Elói Chaves nos anos 30, importante norma adotada na época com finalidade de auxiliar empregados das ferrovias na fase final do ciclo do trabalho. Posteriormente, outro grande marco legal em nosso sistema de previdência foi a sanção da Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS em 1960, na qual o benefício à previdência se estenderia a outros trabalhadores. A aprovação dessa Lei foi objeto de um amplo debate no parlamento.

Já a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social em 1974 representou um passo importante na evolução do sistema, pois a partir daí a expansão de pessoas beneficiadas foi progressiva e levando o aumento da preocupação com o equilíbrio fiscal. A partir deste período e sobretudo após a Constituição de 1988, que ampliou o acesso ao sistema e determinou um piso mínimo dos benefícios, ficou claro que o governo teria muito trabalho em equalizar as contas com o déficit previdenciário que se tornaria mais tarde uma preocupação permanente, independente da sua linha ideológica. Este trabalho possui três capítulos. No primeiro será realizada uma análise temporal visando denotar ponto a ponto o desenvolvimento do sistema previdenciário brasileiro, o envelhecimento da população bem como amparar as conclusões aqui apresentadas. Assim será apresentado um breve relato sobre o início do sistema previdenciário brasileiro e sua evolução, passando pelas reformas de FHC, LULA, DILMA e TEMER.

No segundo capítulo será analisado a evolução das contas da previdência nos últimos 10 anos, separando entre o Regime Geral da Previdência Social – (RGPS) e o Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos (RPPS) e verificando o número de benefícios emitidos pelo Instituto Nacional de Seguro Social – INSS. Além disso, iremos avaliar as

rápidas mudanças no perfil demográfico do País, o que contribui para acelerar o crescimento das despesas previdenciárias e o desequilíbrio nas contas fiscais.

Já o terceiro capítulo, o foco central da nossa análise, abordará a tramitação da PEC da previdência no Congresso Nacional desde a apresentação da proposta pelo Executivo, a tramitação na Câmara dos Deputados e posteriormente no Senado Federal com as modificações realizadas no texto inicial ocorridas durante todo processo legislativo até a consolidação do texto final com a promulgação da emenda constitucional.

Por conseguinte, nas considerações finais deste trabalho irá se demonstrar se o governo teve um real controle na tramitação da proposta de reforma da previdência social, os principais pontos polêmicos analisados pelo legislador e os embates ocorridos em todas as fases do processo legislativo até a promulgação da Emenda Constitucional nº 103 de 2019.

## **CAPÍTULO 1: PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA**

### **1.1 - A origem do sistema previdenciário brasileiro**

Uma breve explanação do início nos remete a época do império, quando Dom Pedro II já demonstrava preocupação com o tema, é claro que o conceito era bem diferente aos dias de hoje. O governo analisava cada caso individualmente, porém os beneficiários a época eram pessoas de influência e pertencente às classes sociais mais abastadas. O benefício naquele período lembra de longe a nossa previdência, que era restrito e não se estendia as pessoas comuns.

De acordo com Giambiagi (2000), somente em 1923, com a constituição de Lei Eloi Chaves, foi criada a Caixa de Aposentadorias e Pensões para os empregados das empresas ferroviárias chamado de (CAPs), nascendo ali a base da Previdência Social Brasileira. Considerada um marco legal para o sistema de previdência no Brasil, após sua concepção, outras categorias profissionais do setor privado foram beneficiadas com criação de novas caixas de previdência em diversos setores. Nesse mesmo período da história, em 1966, o governo implanta o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), resultado da fusão de várias caixas de assistência na época.

Cronologicamente entre (1960/1973), o sistema de previdência passou por várias mudanças entre leis e resoluções envolvendo vários pontos entre coberturas assistenciais e financiamento de todo o sistema. A Lei Orgânica de Previdência Social (LOPS), que unificou a legislação referente aos Institutos de Aposentadorias e Pensões, ocorreu no início deste período. Os trabalhadores rurais também foram agraciados com a extensão de um plano

básico de Previdência Social para esses trabalhadores, especialmente aos empregados do setor agrário da agroindústria canavieira, onde posteriormente foi ampliado por decreto.

Após a estruturação do Ministério do Trabalho e Previdência Social-MTPS em 1974, houve um desmembramento da pasta. Nascia então o Ministério da Previdência e Assistência Social, período muito importante e visto como um marco, pois mais trabalhadores passaram a ser assistidos e beneficiados pelo sistema, bem como, iniciou-se a preocupação com o aumento dos gastos públicos devido à elevada demanda por benefícios, que se mostrou ao longo do tempo progressiva.

Na mesma ocasião, foram constituídas autarquias ligadas ao então Ministério da Previdência, denominado de Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), que tinha como principal função prestar assistência médica aos segurados da previdência, e também o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (Iapas), responsável pela saúde financeira do sistema.

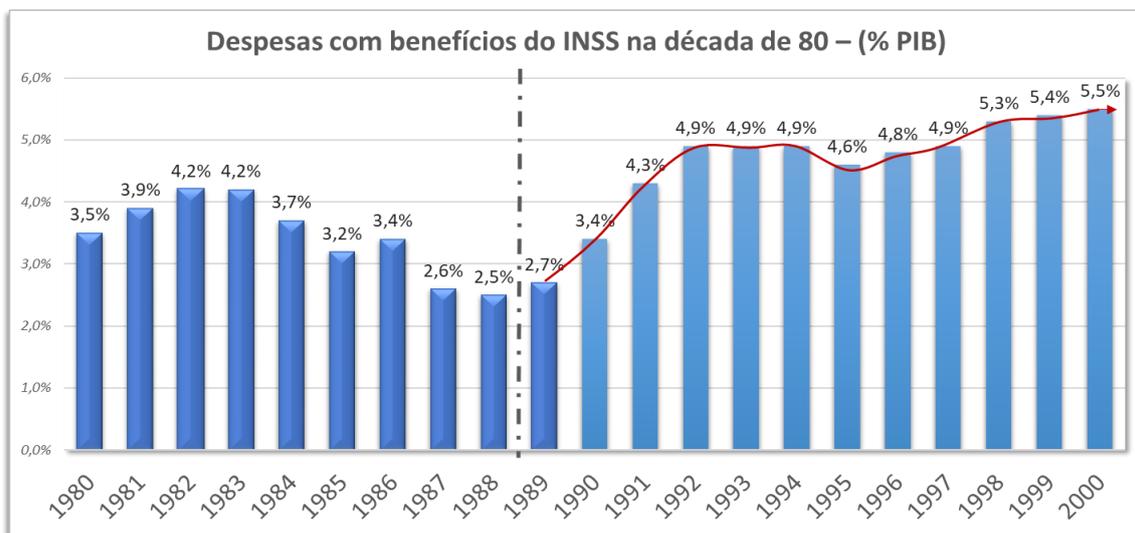
Após todas as mudanças ocorridas nesse período, no início da década de 80 a crise financeira ascendeu, com a receita e despesa em descompasso, com isso o sistema previdenciário entrou em colapso e o déficit inevitavelmente chega a um nível insustentável que perdura até os dias de hoje.

Nesse período, segundo Giambiagi (2000), a década de 80 ficou conhecida como a “década perdida”, pois o crescimento do Brasil entrava em declínio devido à redução do crescimento do PIB e de um processo hiperinflacionário o que gerou um enorme déficit nas contas públicas. Nota-se no quadro seguinte que, que nesse período as despesas previdenciárias já eram consideráveis, após a Constituição de 1988 essa despesa teve um crescimento constante.

Com a Constituição de 1988 ocorreu uma série de mudanças que representou uma ampliação dos gastos com benefícios previdenciários. Foi estabelecido o piso de um salário-mínimo para as aposentadorias, redução em cinco anos do tempo de serviço para fazer jus à aposentadoria na área rural e a incorporação de todos trabalhadores rurais no sistema, independentemente se haviam contribuído ou não no passado. No RPPS, foi dada isonomia de aumento entre ativos e inativos e em função da instituição do Regime Jurídico Único, cerca 400 mil servidores públicos, antes celetistas, passaram para o regime estatutário com o benefício da aposentadoria pelo último salário.

As despesas com os benefícios do INSS são crescentes ano a ano, porém no intervalo de tempos, antes da Constituição Federal de 1988 e após a promulgação da Carta Magna,

tivemos uma ruptura considerável elevando a despesa em relação ao PIB do Brasil, conforme quadro a baixo:



Fonte: previdência.gov.br – Elaboração própria

## 1.2 – Envelhecimento Populacional e sua evolução

Segundo relatório do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da ONU, a população mundial deve aumentar em 2 bilhões de pessoas nos próximos 30 anos, de 7,7 bilhões para 9,7 bilhões em 2050, nesse período uma em cada seis pessoas no mundo terá mais de 65 anos (16%), acima de uma em onze em 2019 (9%). Por consequência desse aumento no número de idosos, o benefício a aposentadoria seguirá o mesmo ritmo crescente e intenso.

### Comparativo da projeção Populacional por Idade (Brasil e Mundo)

BRASIL				MUNDO			
IDADE	2020	2050	2100	IDADE	2020	2050	2100
0-4 anos	6,81%	4,65%	4,19%	0-4 anos	8,70%	7,09%	5,74%
0-19 anos	28,34%	17,61%	15,71%	0-19 anos	33,80%	28,04%	23,46%
15-24 anos	15,70%	10,82%	9,31%	15-24 anos	15,52%	13,76%	12,03%
25-49 anos	38,06%	31,38%	26,05%	25-49 anos	34,87%	65,11%	70,49%
50 anos +	25,54%	43,31%	51,65%	50 anos +	24,16%	32,71%	40,02%
60 anos +	14,05%	29,42%	40,06%	60 anos +	13,47%	21,41%	28,15%
70 anos +	6,10%	16,23%	27,92%	70 anos +	5,88%	11,32%	17,18%
80 anos +	1,96%	6,71%	15,61%	80 anos +	1,87%	4,38%	8,02%
90 anos +	0,31%	1,45%	5,44%	90 anos +	0,27%	0,79%	2,10%

Fonte: ONU – Elaboração própria

Além disso, o Brasil é o país com população relativamente mais jovem que mais depende com Previdência. Esse contexto insere o País praticamente como uma exceção ou o ponto fora do padrão da regra de que os gastos da Previdência são maiores em países com população mais idosa. O Brasil tem despesas com aposentadorias, pensões e reformas muito semelhantes se cotejado com países nos quais as populações tem maior proporção de idosos,

conforme os dados do Banco Mundial (Bird) e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Em 2016, o Brasil gastava cerca de 13% do PIB com uma população idosa de 8% do total (acima de 65 anos). Esse gasto é maior do que países com população mais idosa, como Japão (12,2% do PIB; 26% de pop. Idosa) e Estados Unidos e Austrália (9,2% do PIB; 15% de pop. Idosa), Canadá (8,7% do PIB; 16% de pop. Idosa) e Chile (4,9 do PIB com 11% de pop. Idosa).



Fonte: o Globo com base nos dados da OCDE e Banco Mundial.

### 1.3 - Às Reformas do sistema de FHC, LULA, DILMA e TEMER.

O Brasil já passou por reformas da previdência Social após a reestruturação da Constituição Federal em 1988, mesmo que de forma fragmentada. No Governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), que se estendeu por dois mandatos entre (1994 a 2002), em função da emenda nº 04 de 1997, onde foi permitida a reeleição nos cargos de comando do Executivo. Nesse governo, mudanças no sistema previdenciário foram debatidas e aprovadas, porém não representou uma tarefa fácil conseguir o apoio do Congresso Nacional.

Segundo Giambiagi (2000), as mudanças na previdência social foram enviadas ao legislativo um ano após Fernando Henrique tomar posse como presidente e promulgada, no seu segundo mandato, como Emenda Constitucional nº 20 de 15 de dezembro de 1998. Um dos principais pontos na mudança, foi a eliminação da aposentadoria por tempo de serviço, substituindo pela aposentadoria por tempo de contribuição (art. 201; § 7º, inciso I modificados pelo art. 1º da EC 20/1998), além de permitir aposentadoria por idade, porém estipulando uma idade mínima, 60 anos, no caso dos homens e 55 anos para as mulheres<sup>1</sup>, com redução de 5 anos para os trabalhadores rurais de ambos os sexos (art. 201; § 7º, inciso II modificados pelo art. 1º da EC 20/1998). Outro ponto importante na EC 20 foram as normas de transição para quem já estava em atividade.

Algum tempo depois, uma nova norma foi aplicada, “*lei do fator previdenciário*”, instituído pela Lei 9.876/99<sup>2</sup> com o intuito de conter os gastos da Previdência Social e

<sup>1</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm)

<sup>2</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9876.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9876.htm)

incentivar aos cidadãos a trabalhar por mais tempo, ao reduzir o valor dos benefícios para as chamadas aposentadorias precoces. Essa modalidade previa um certo cálculo matemático para determinar o valor da aposentadoria do INSS, levava em conta o tempo de contribuição, a idade do trabalhador e expectativa de vida na época da aposentadoria.

Sem dúvida, FHC teve importante participação na história da Previdência Social no Brasil e na organização da economia de nosso país, embora teve intenção de alterar todo o sistema previdenciário, só conseguiu implantar algumas alterações no setor privado pertinente aos aposentados pelo INSS e no que tange ao funcionalismo público, ocorreram mudanças para os servidores públicos com as mudanças ocorridas no art. 40, § 1º, III, alínea a), tempo mínimo de 10 anos no serviço público e 5 no cargo efetivo em que se dará aposentadoria e combinando 60 anos de idade e 35 anos de contribuição se homem, ou 55 anos de idade e 30 anos de contribuição se mulher.

Seguindo a sequência histórica, o Governo Lula também teve uma contribuição marcante e oportuna. Sucessor de FHC, o Presidente Lula aproveitou a grande popularidade e logo no início do mandato já enviou ao congresso uma proposta de alteração na previdência social, direcionada claramente a mudanças mais complexas que afetariam diretamente o setor público, com intuito de gerar uma economia satisfatória a médio prazo e reduzir o déficit previdenciário que já desequilibrava as finanças públicas do País. A partir de 2004, os novos servidores públicos não teriam mais direito à integralidade da aposentadoria em função do último salário e os benefícios passaram a ser calculados com base na média das contribuições, criando-se um teto para concessão da aposentadoria. Além disso, o servidor já aposentado passou a contribuir com uma alíquota de 11% sobre os seus benefícios.

A Presidente Dilma também teve seu papel na história previdenciária do Brasil, não tinha aquela popularidade toda do seu antecessor, mas conseguiu emplacar uma mudança importante da Previdência Social convencendo o Congresso Nacional a aprovar a Medida Provisória 676 de 2015, que posteriormente seria sancionada por Dilma como Lei nº 13.183/2015. O ponto principal da proposta da Presidente, ficou conhecido pela fórmula 85/95, onde o trabalhador poderia se aposentar no Regime Geral da Previdência Social (RGPS)<sup>3</sup> por essa nova regra: A mulher que tiver, no mínimo, 30 anos de contribuição para a

---

<sup>3</sup><https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/11/05/dilma-sanciona-novas-regras-de-aposentadoria-e-veta-desaposentacao>

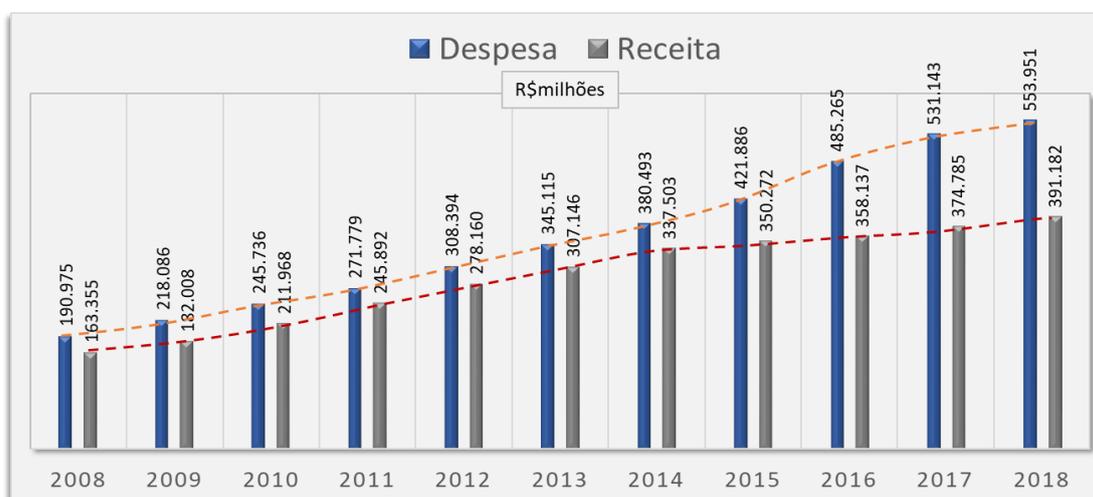
Previdência Social, poderá se aposentar se a soma da contribuição e com a idade atingir 85. No caso do homem, no mínimo de 35 anos de contribuição, somados à idade devem atingir 95. Essa pontuação seria majorada em um ponto a cada dois anos a partir de 2018, até atingir um limite máximo em 2026 (§2º do art. 29-C da Lei 8.212, inserido pela Lei 13.183/2015).

Com O impeachment de Dilma Rousseff, o seu Vice-Presidente Michel Temer assume o Executivo Federal e protagoniza uma frustrante mudança no Sistema Previdenciário do País. Como sua popularidade estava muito baixa e sua força de negociação com o Congresso Nacional estava abalada devido a escândalos ligando o então presidente a corrupção com empresários, a proposta de mudança não vingaria como de fato não vingou, a proposição encontra-se até hoje na Comissão Especial da Câmara do Deputados. Sabe-se que na proposta de Temer, havia disposto que aumentaria a idade mínima para se aposentar, tanto de homens quanto mulheres e também o tempo de contribuição, todavia essas mudanças acabariam contempladas na Emenda Constitucional nº 103.

## CAPÍTULO 2 - AS CONTAS DA PREVIDÊNCIA

### 2.1 - Evolução das Despesas e Receitas Previdenciárias

As aposentadorias e pensões do Regime Geral da Previdência – RGPS, sem dúvida é a despesa pública federal mais elevada da União. Os gastos com benefícios do RGPS somando com os benefícios assistenciais chegou ao montante R\$ 586,3 bilhões em 2018. Se compararmos com as despesas de 2008 que era em torno de R\$190,9 Bilhões, houve com considerado aumento de 190% nesses dez anos, bem acima da inflação medida pelo IPCA que nesse período foi de 86,7%. O mesmo não aconteceu com a arrecadação da previdência. Em 2018, as Receitas Líquidas Previdenciárias corresponderam cerca de R\$391,1 bilhões, o que gerou um déficit primário no RGPS de R\$195,2 bilhões.

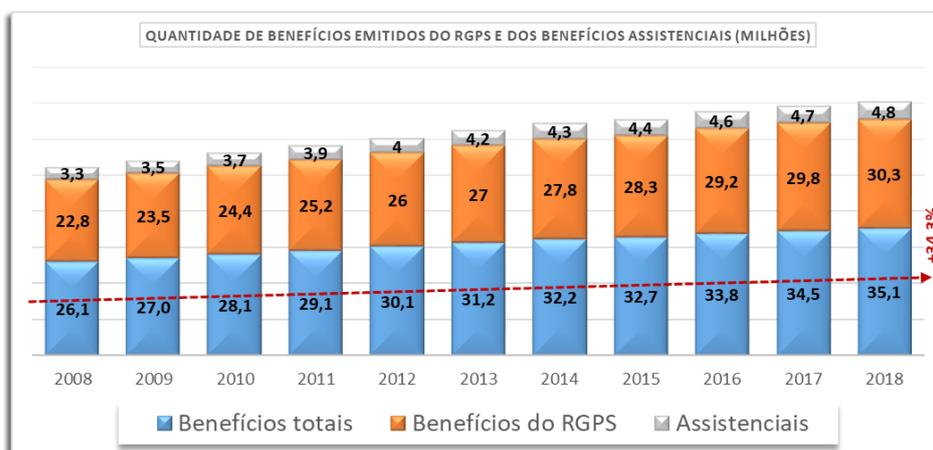


Fonte: Instituição Fiscal Independente – IFI /Senado– Elaboração Própria

## 2.2 - Benefícios Emitidos pelo Instituto Nacional de Seguro Social – INSS

Nota-se que, entre 2008 a 2018, houve um aumento de 34,3% em 10 anos na concessão benefícios pelo Regime Geral de Previdência e de Benefícios Assistenciais, foram quase nove milhões de novos benefícios nesse período. O RGPS é o regime pelo qual os aposentados e pensionistas do setor privado recebem seus benefícios.

O Regime Geral abarca cerca de 30,3 milhões de beneficiários, contabilizados com outros 4,8 milhões de beneficiários de programas assistenciais, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC), destinado aos idosos e deficientes. O RGPS desdobra-se em benefícios previdenciários e acidentários. Conforme já demonstrado, a soma das despesas do Regime Geral com os benefícios assistenciais, contabilizaram em 2018 o total de R\$ 586,3 bilhões, sendo que 80,6% destina-se a beneficiários da área urbana e outros 19,4% beneficiários da área rural.



Fonte: Instituição Fiscal Independente – IFI/Senado / Elaboração Própria

Outro regime previdenciário adorado do Brasil é Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos (RPPS), esse modelo é aplicado aos servidores públicos da esfera Federal, Estadual e Municipal.

O RPPS também se encontra em colapso financeiro, pois a despesa superou e muito a receita. Na esfera Federal o déficit em 2017 chegou R\$83,6 bilhões, na Estadual correspondeu a R\$77,7 bilhões e na esfera Municipal correspondeu o R\$8,8 bilhões.

Ademais vale ressaltar que, de acordo com o Painel do Orçamento Federal, em 2019 a despesa com a “Função Previdência”, correspondeu a 25,2% de todo o montante pago, cerca de R\$2,7 trilhões pelo Governo Federal naquele ano, ficando muito à frente da Saúde que correspondeu a 4,2%, Educação 3,4%, Assistência Social 3,4%, e Segurança Pública 0,33%. Assim, como é possível observar a Previdência consome boa parte do Orçamento Federal do Brasil.

### **CAPÍTULO 3: TRAMITAÇÃO DA PEC DA PREVIDÊNCIA NO CONGRESSO**

Promulgada no dia 12 de novembro de 2019, a Emenda Constitucional nº 103, originária da PEC nº 6 de 2019, que alterou o Sistema Previdenciário do Brasil, tramitou por cerca de nove meses no Congresso Nacional, sendo seis meses na Câmara de quase três meses no Senado. A tramitação da PEC, não foi exatamente como previa o Poder Executivo, sendo que o texto original enviado ao Legislativo foi lapidado pelos Congressistas gerando insatisfação ao Ministro da Economia Paulo Guedes e do próprio Presidente da República Jair Bolsonaro, tanto é que no dia da promulgação, a emenda foi assinada somente pelos presidentes da Câmara, Rodrigo Maia (DEM-RJ), e do Senado, Davi Alcolumbre (DEM-AP), em sessão solene do Congresso no plenário do Senado. De certa forma, esse cenário mostrou a independência do Legislativo e ficou bem claro que para um regime presidencialista, o parlamento representa uma parcela muito importante no processo democrático.

#### 3.1 Câmara dos Deputados:

A proposta de mudança na legislação do sistema de previdência social foi encaminhada ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo, através da mensagem nº 55/2019 logo no início da legislatura, em fevereiro de 2019 com a seguinte ementa: “*Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências*”, e posteriormente conhecida como Proposta de Emenda à Constituição nº 6/2019.

Com intuito de aproximar o legislativo do executivo, um procedimento atípico acontecia naquele momento, o presidente Bolsonaro foi ao Congresso Nacional e entregou pessoalmente aos presidentes da Câmara, Rodrigo Maia (DEM-RJ), e do Senado, Davi Alcolumbre (DEM-AP), a proposta de emenda constitucional (PEC) da reforma da Previdência.

Pelas regras regimentais do Congresso Nacional, toda a proposta desta natureza, primeiramente tem que passar pela análise da Câmara dos Deputados, precisamente na Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania - (CCJC), com objetivo de verificar se o texto fere algum princípio constitucional (admissibilidade da proposta) e posteriormente a análise de uma comissão especial (mérito da proposição).

Com o propósito de mudança na Carta Magna, a própria Constituição Federal determina o rito para que ela seja emendada. Como a proposta é de interesse do Governo, o alinhamento com as lideranças é fundamental. O regramento do processo é rígido e muito

detalhado. Com isso a concordância da maioria do legislativo precisa ser bem planejada, e esse papel é de suma importância e devem ser executadas pelos líderes do governo em ambas as casas, pois para aprovação de uma Proposta de Emenda à Constituição é exigido o voto de três quintos dos parlamentares: no caso da Câmara dos Deputados 308 parlamentares e no Senado Federal de pelo menos 49 senadores e ainda após dois turnos de votação tanto na Câmara quanto no Senado, com períodos de interstícios<sup>4</sup>, além de diversas audiências públicas nas Comissões.

O início do processo legislativo na Câmara não foi moderado. Ao contrário, os embates entre os deputados da base e a da oposição foram bastante ostensivos. No geral, foram apresentadas<sup>5</sup> quase 300 emendas à proposta inicial e cerca de 250 requerimentos de todo o teor, seja para acelerar ou retardar o processo, e vários pedidos de audiência pública, principalmente convocando o Ministro da Economia para debater a reforma da previdência entre outros juristas, advogados e especialistas no tema.

O processo teve seu início na Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania - (CCJC), presidido pelo deputado Felipe Francischini (PSL-PR) aliado do governo. Como é do presidente da comissão a prerrogativa de indicar o relator, era obvio que seria alguém muito próximo e de acordo com o plano de trabalho do governo Bolsonaro. Na comissão, a proposta foi analisada e sua admissibilidade foi relatada pelo Deputado Delegado Marcelo Freitas (PSL-MG), do mesmo partido até então do presidente Bolsonaro. O Chefe do Executivo já se sentia bem representado naquela ocasião, com o presidente da comissão e o relator, ambos do seu partido, tudo sob aparente controle.

O calvário do executivo durou quase dois meses á espera do relatório final da CCJC que verificou e julgou a admissibilidade da proposta. Nesse tempo, inúmeros destemperes fizeram parte das sessões principalmente na última que perdurou 9 horas.

O presidente da comissão Felipe Francischini (PSL-PR), conduziu os trabalhos de forma a garantir êxito na aprovação do relatório o mais rápido possível, com pouca ou nenhuma mudança no texto original. A oposição sentiu-se barrada na comissão, pelo governista Francischini, que presidiu com mãos de ferro nas tentativas regimentais da oposição, sendo que os questionamentos e requerimentos, foram amplamente rebatidas pelo

---

<sup>4</sup> No Senado, antes das votações em primeiro e segundo turnos, há 5 sessões e 3 sessões de discussão, respectivamente.

<sup>5</sup> <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2192459>

presidente no intuito de frear os ataques. Foram apresentados 13 substitutivos ao relatório final através de votos em separados, de vários parlamentares, na tentativa de mudança no texto ou até mesmo de procrastinação. Porém após muita discussão, o parecer do relator, deputado Marcelo Freitas (PSL-MG), foi aprovado por um número expressivo de votos, 48 a favor e 18 contras. No entanto, o texto original foi modificado em pontos importantes que o governo julgava necessário. Contudo, a vitória governista só foi possível após um acordo com as lideranças da casa.

É claro que o texto não saiu da mesma forma que foi apresentado. A prudência do relator declinou para exclusão de possíveis atos que levariam a inconstitucionalidade, pois observava ali, a ocorrência de eventual violação a cláusulas pétreas. Foram quatro pontos chaves e bem específicos às alterações<sup>6</sup>: - 1) Exclusão dos trechos que tratam do fim da multa de 40% do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) para aposentados que continuam trabalhando; 2) Da possibilidade de alteração por meio de lei complementar na idade de aposentadoria compulsória de servidor; 3) Da prerrogativa exclusiva do Executivo para propor mudanças nas regras de aposentadoria; e 4) Da restrição que previa a possibilidade de ações contra a Previdência Social somente na Justiça Federal em Brasília.

Por fim, após quase dois meses de tramitação na casa, foi aprovado o parecer na CCJC, mais precisamente no dia 23 de abril de 2019, onde a admissibilidade foi aceita dando assim continuidade ao processo legislativo.

Para o presidente da Câmara dos Deputados, a aprovação da reforma da Previdência na CCJC, foi uma vitória do Legislativo e demonstrou que o governo tem interesse em dialogar e construir em conjunto essa aprovação.

Isso demonstra que para uma governabilidade plena, o Presidente da República Jair Bolsonaro, deverá ouvir e discutir com o Poder Legislativo. Sem essa iniciativa a condução do chefe do executivo será muito difícil.

Assim, no dia seguinte à aprovação na CCJC, o Presidente da Câmara dos Deputados instaurou<sup>7</sup> a comissão especial para discutir as questões de mérito da reforma da Previdência – PEC 6/2019. A comissão foi composta por 49 membros e 49 suplentes.

---

<sup>6</sup><http://www.redebrasilatual.com.br/politica/2019/04/reforma-da-previdencia-e-aprovada-na-ccj-da-camara/>

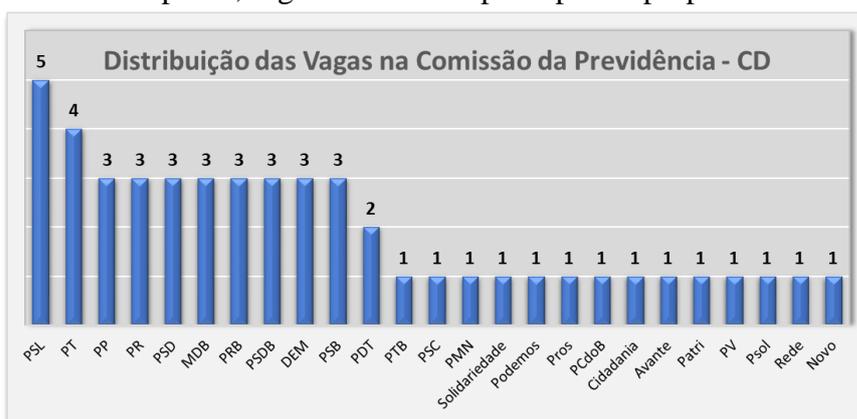
<sup>7</sup><https://www.camara.leg.br/noticias/556105-rodriigo-maia-cria-comissao-especial-para-discutir-reforma-da-previdencia/>

Dessa forma ficou evidente que o Presidente da República não poderia deixar a tramitação de uma matéria tão importante para seu governo seguir seu rito normalmente. As articulações foram montadas no tapete verde do Congresso Nacional. A participação do governo nesse momento importante foi fundamental. Entrou em cena, o Ministro da Casa Civil, Onyx Lorenzoni<sup>8</sup>, como conhecedor da casa e bem articulado. Ele estabeleceu um amplo diálogo com Rodrigo Maia, presidente da Câmara dos Deputados e com as lideranças partidárias, a fim de analisar as indicações para composição da Comissão Especial. É importante destacar que uma matéria de grande interesse público e político, a pretensão em fazer parte da composição das cadeiras era de muitos e as sinalizações negativas da oposição eram relevantes e preocupantes.

É importante mencionar que a comissão especial é prerrogativa da Câmara dos Deputados (Art. 34 RICD) e constituída em caráter temporário. Tem por objetivo examinar e dar parecer às PEC's; projetos de código; projetos que possam passar por mais de três comissões e também sobre denúncia oferecida contra o Presidente da República.

A Comissão Especial nos termos do (RICD), destinada a proferir parecer à PEC da Previdência foi instalada no dia 25 de abril e finalizada dia 08 de agosto. No ato foram eleitos: Presidente: Dep. Marcelo Ramos (PR/AM); 1º Vice-Presidente: Dep. Silvio Costa Filho (PRB/PE), e o ator mais importante desse processo, o Dep. Samuel Moreira (PSDB-SP), que foi designado como relator da matéria.

O quantitativo de membros por partido foi determinado de acordo com o número de cadeiras ocupadas, seguindo assim o princípio da proporcionalidade.



Fonte: Câmara dos Deputados – Elaboração Própria

<sup>8</sup> <https://www.camara.leg.br/noticias/556105-rodriogo-maia-cria-comissao-especial-para-discutir-reforma-da-previdencia/>

Após a criação e distribuição das cadeiras na comissão especial, o processo legislativo chega ao momento delicado para governo, pois nesse momento, a comissão vai debater de fato o mérito da proposta, e o desafio do Planalto é evitar grandes mudanças no texto na PEC da Previdência, nessa nova fase. A oposição que sempre foi contra a proposta de mudança no regime da previdência, usaria ali todas as formas regimentais possíveis para obstruir as sessões e impedir que o texto seja aprovado.

Os trabalhos na comissão foram sempre intensos. A oposição como de costume, atenta a todo o andamento da proposição em busca das brechas regimentais e até mesmo os simpáticos ao governo Bolsonaro querem, de alguma forma, opinar no texto do executivo.

Nos termos do art. 255 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, todo parlamentar pode apresentar requerimento solicitando audiência pública com entidade da sociedade civil, no intuito de instruir matéria legislativa em trâmite. No caso concreto, foram protocolados na comissão especial, 181 requerimentos, uns solicitando audiências públicas, outros convidando autoridades renomadas, e muitos principalmente, a Ministros de Estado e membros do poder executivo.

No transcorrer dos trabalhos da comissão especial, ocorreram 11 audiências públicas e um seminário internacional, e de todos os participantes, o mais esperado e muito questionado com inúmeras perguntas e pedidos de informação, foi o Ministro da Economia, Paulo Guedes.

O chefe do executivo sempre deixou bem claro que seu governo não pactuaria com quem não concordasse com sua plataforma, porém sozinho o planalto não teria os votos necessários para aprovação da PEC. No caso, o atual governo precisaria no mínimo de três quintos dos Deputados, 308 votos.

Ao total, a comissão especial<sup>9</sup> realizou 22 reuniões totalizando 132 horas de audiências, debates e deliberações. Foram apresentadas 277 emendas com sugestões de alteração do texto original. Uma matéria tão relevante e importante para o futuro do país não poderia passar pelo legislativo de forma tímida, sem uma discussão responsável e com a participação de todos. Três lados divergentes fizeram parte do debate: o governo auspicioso na apresentação da matéria, a oposição como contraponto nas decisões e o chamado centro, como ponto de equilíbrio.

---

<sup>9</sup> Fonte: <https://www.camara.leg.br/noticias/561640-comissao-especial-aprova-reforma-da-previdencia/>

A proposta que modifica o sistema previdenciário social, sempre foi vista como a principal aposta econômica do governo Bolsonaro para sanear o déficit nas contas públicas. Seguindo o andamento da proposição, o relatório apresentado pelo deputado Samuel Moreira (PSDB-SP), com várias modificações no texto original do executivo na tentativa de agradar “gregos e troianos”, foi aprovado na comissão especial por 36 votos a favor e 13 contrários, depois de quase 20 horas de debate. Porém essa é só mais uma etapa vencida, a proposta ainda passaria pelo crivo do plenário da casa onde todos os 513 Deputados poderiam se pronunciar.

Algumas formas de procrastinação foram apresentadas anteriormente a votação de forma regimental, requerimentos de adiamento de sessão, pedido de votação nominal dos requerimentos, votação de destaques, apresentação de voto em separado, entre outros. O (RICD) permite essas manobras a fim de adiar ou adiantar alguma matéria em votação, principalmente se for polêmica.

Pontos importantes para o governo ficaram de fora do relatório final na comissão especial, que para o governo custaria bilhões de reais aos cofres públicos. A oposição se empenhou para o feito, membros do centro e até mesmo da base governista, votaram em retirar do texto principal, pontos cruciais que alcançariam a economia pretendia. No entanto, o que se observou é que o texto aprovado na comissão especial não descaracterizou o núcleo mais importante da reforma, o que representou uma vitória do executivo perante o legislativo.

Sem perda de tempo, a proposta seguiu para o plenário para ser debatido depois de quase cinco meses. Nessa última fase de tramitação na Câmara dos Deputados, as alianças foram necessárias, e para isso, líderes aliados ao palácio do planalto tiveram um papel fundamental no rito, pois a tramitação da proposta tem que seguir algumas regras regimentais. É necessária aprovação em dois turnos com espaçamento de no mínimo cinco sessões e votos de 3/5 dos ilustres 513 deputados, o que significa 308 votos favoráveis a cada turno.

No plenário da Câmara, a matéria iniciou a discussão em primeiro turno. Os debates entre contrários e a favor da matéria foram proferidos na tribuna por cinco minutos cada. Nesse momento vários deputados e bancadas partidárias apresentaram emendas sugerindo alterações no texto e requerimentos de adiamento de votação, destaques do texto, votação em globo e votação de artigos separados. O (RICD) permite uma centena de movimentações estratégicas, seja para dar celeridade ou lentidão na tramitação, e a oposição nesse caso usou todas as técnicas legislativas para impedir o andamento da proposta, um desgaste para o governo e sua base.

No primeiro turno, a votação do texto apresentado pela comissão especial, foi marcada por muita obstrução da oposição e debates acalorados. Todavia, o texto base foi aprovado no

plenário com quórum muito elevado, dos 510 deputados, 74% votaram a favor da matéria e 26% contra, isso mostra que a maioria realmente desejava uma mudança no regime previdenciário brasileiro, porém não da forma que o governo originalmente propôs.

Depois da votação em primeiro turno, a matéria foi encaminhada à comissão especial para atualização da redação e após essa formalidade, a tramitação seguiu seu curso regimental.

O segundo e último turno na votação da PEC da Previdência continuou marcado por muitos debates. A oposição como sempre contrária a proposição tinha o intuito de barrar a tramitação da proposta ou até mesmo procrastinar o inevitável. Requerimentos regimentais tiveram que ser apreciados pelos favoráveis a matéria. Porém todos os artifícios apresentados pela base oposicionista foram derrubados em plenário. No final da discussão, o texto base da proposta foi aprovado com quórum muito parecido com o primeiro turno, o governo precisava de pelo menos 308 votos a favor e a proposta foi adiante com apoio de 370 deputados, com 124 votos contrários.

Para base governista, a vitória significou a vontade de mudança da maioria, até mesmo membros da base oposicionista, como alguns deputados do PDT, votaram a favor da proposta. Todavia, o acordo para aprovação do texto base e conclusão da votação em segundo turno tinha como contrapartida a análise de oito destaques apresentados por diversos partidos, praticamente todos da oposição, na tentativa de retirar da proposta pontos chaves e específicos que naquele momento eram muito importantes para o governo, que dariam o equilíbrio necessário em termos de economia de recursos. O Executivo precisava da aprovação daqueles pontos que seriam destacados, debatidos e votados posteriormente.

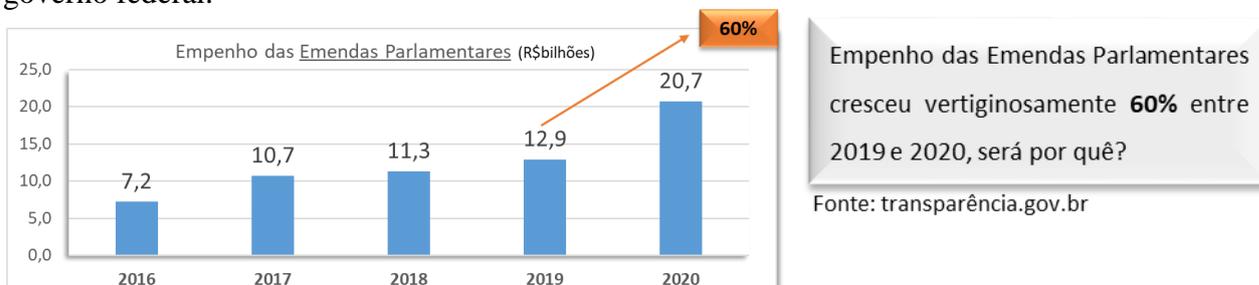
Confiante na votação dos destaques, devido à larga vantagem na votação no primeiro turno, a base governista conseguiu aprovar um requerimento solicitando a quebra de interstício, que é o tempo necessário para nova votação entre o primeiro e o segundo turno, adotando uma manobra regimental para acelerar a tramitação e conclusão de matéria.

Uma excelente estratégia usada pelo governo, para garantir a aprovação da reforma na Câmara, foi à liberação de recursos financeiros através das emendas parlamentares. Em março, o Governo Federal empenhou cerca de R\$4,3 bilhões<sup>10</sup> destinados a projetos parlamentares. Para muitos, a postura do chefe do executivo foi contrária ao seu discurso de

---

<sup>10</sup>[https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2019/07/11/interna\\_politica,1068842/reforma-da-previdencia-governo-liberou-r-4-3-bi-emendas-parlamentares.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2019/07/11/interna_politica,1068842/reforma-da-previdencia-governo-liberou-r-4-3-bi-emendas-parlamentares.shtml)

campanha, onde sempre ficou bem claro seu governo não atuaria como a velha política, no sistema de “toma lá, dá cá”, contudo foi o que acabou prevalecendo. Ou seja, na prática essas negociações ainda continuam sendo importantes para a aprovação de matérias de interesse do governo federal.



Assim, todos os destaques propostos pela oposição foram votados e derrubados. Ao final, a manobra usada pelo governo foi acertada e a proposta de mudança do sistema previdenciário foi aprovada em segundo turno na Câmara, integralmente ao texto do primeiro turno. Uma vitória do governo após muita articulação política no tapete verde. O Executivo se rendeu ao princípio de que sem acordo, não há governabilidade.

Vale ressaltar que a ampla maioria de apoio à PEC por parte dos deputados somente foi possível após a retirada de pontos considerados muito polêmicos e que dificultavam o trânsito legislativo da proposta, destacando-se:

- Mudanças nos valores do Benefício de Prestação Continuada;
- Isonomia de homens e mulheres no acesso aos benefícios previdenciários;
- Mudanças nas regras de aposentadorias rurais;
- Mudanças nas regras para servidores estaduais e municipais;
- Fim da isenção das contribuições previdenciárias sobre as exportações do agronegócio;
- Mudanças nas regras para policiais militares e bombeiros dos estados com isonomia com as Forças Armadas;
- Autorização por lei complementar para instituir o regime de capitalização em substituição ao regime de repartição da Previdência Social;

### 3.2 Senado Federal:

Com a aprovação na Câmara Federal, a proposta de mudança do sistema previdenciário chega ao Senado, onde a tramitação regimental ocorre de forma diferente daquela Casa legislativa. Os senadores analisam a proposta na Comissão de Constituição e Justiça – CCJ, que dará o parecer sobre a matéria em todos os aspectos, tanto admissibilidade quanto ao mérito, conforme o art. 356 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

Somente após a votação na CCJ do parecer, a proposta vai para votação final no plenário do Senado.

No Senado, a tramitação da proposta teve um início acelerado. No mesmo dia que foi recebida na Casa, foi lida em plenário, encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça - CCJ. De acordo com o regimento da casa, a prerrogativa de indicar o relator da matéria fica a cargo do presidente da comissão, Senadora Simone Tebet (MDB-MS) que designou, como relator, o Senador Tasso Jereissati (PSDB/CE). De certa forma, o Executivo Federal estaria confortável com a situação naquele momento, pois a presidente da comissão e o relator, eram de partidos simpatizantes da reforma da previdência.

Requerimentos de audiências públicas, para instruir a matéria, foram apresentados na comissão por diversos senadores. A maioria dos requerimentos aprovados na CCJ foram apresentados pela oposição, sendo muitos de pedidos de audiências públicas. Dentre vários convidados a participar dessas audiências, como debatedores, estão economistas e advogados renomados, juristas, ex-ministro da fazenda, entidades de classe, auditores da Receita Federal, membros do Ministério Público. Como podemos observar, um seletivo grupo para proferir pontos de vistas diferentes.

Os debates na comissão foram bem exaustivos e travados, com opiniões diversas e não muito diferentes como ocorrido na Câmara. Manifestações contra a matéria foram destacadas por vários senadores. A oposição como sempre fez seu papel, por outro lado, muitos senadores alinhados com ideias do Executivo e a favor da proposta, foram convergentes aos argumentos do governo.

O Regimento Interno do Senado Federal (RISF), permite que parlamentares apresentem sugestões de alteração da proposta através de emendas. Na CCJ foram apresentadas 502 dessas sugestões de todos os tipos: supressão e acréscimo de artigos, mudança de redação, aglutinação entre outras. Alguns senadores na tentativa de procrastinar ou até mesmo barrar por definitivo a proposta em curso, usaram do regimento da casa de forma árdua e constante.

As pressões em cima do relator vieram tanto da oposição quanto da situação e até mesmo de fora do Poder Legislativo. Entidades e associações se manifestaram reivindicando suas opiniões. Com isso, o governo intensifica articulação com senadores para evitar maior desidratação no texto da reforma da previdência.

Após oito audiências públicas, ouvidos os prós e os contras a reforma da previdência na visão de todos os convidados, o relator Senador Tasso Jereissati (PSDB/CE) não demorou

muito para apresentar a primeira versão preliminar do parecer da comissão. Foram exatamente dezenove dias após a designação do Senador para a relatoria.

Dentro dos tramites regimentais, todas as proposições aprovadas na casa de origem, são encaminhadas, após aprovação, a outra casa legislativa, contudo para que a proposta seja concluída e, por conseguinte à promulgação, o texto original não poderá sofrer alterações que mudem o mérito, somente supressão de artigos ou alteração redacional. Foi o que aconteceu na tramitação da PEC da previdência no Senado. Nesse instante, o Senado Federal deixou de ser uma simples casa revisora e passou a ser protagonista dessa importante proposta.

O relator apresentou seu parecer preliminar acatando poucas emendas de tantas apresentadas, somente de redação e algumas de supressão de artigos, que eram bem importantes para o governo, e rejeitando a maioria por se tratar de modificações que retardariam a promulgação futura, pois qualquer modificação meritória, a proposta retornaria a Câmara dos Deputados. De certa forma, o Senado não sofreu com interferências do Executivo, poucas investidas ou quase nada em comparação com a Câmara, a não ser o elevado percentual de empenho das emendas parlamentares, que veio a contemplar tanto os Deputados como Senadores, entre 2019/2020, houve um exponencial crescimento de 60% dos empenhos em comparação a anos anteriores.

Uma manobra usada pelo relator Senador Tasso Jereissati (PSDB/CE) e da Comissão de Constituição e Justiça - CCJ, é claro depois de fechar acordo com os nobres colegas, foi apresentar uma proposta chamada de PEC Paralela, com o intuito de acatar medidas apresentadas por vários senadores através das emendas, e como complemento a proposta já aprovada na Câmara. Nesse sentido, a tramitação e conclusão do texto original não seria prejudicada. Com isso o retorno à Câmara dos Deputados não aconteceria e as mudanças de mérito e inclusão de novos dispositivos como muitos queriam, poderiam compor a minuta da PEC paralela, garantindo a satisfação da maioria.

Após a apresentação do relatório na comissão, regimentalmente é concedido um pedido de vista coletiva para que os membros da comissão possam apreciar o parecer do relator.

Com intuito de atrasar e prejudicar a tramitação da PEC da previdência, vários senadores contrários a matéria e opositores do governo, apresentaram requerimentos que acabariam fatiando a votação da proposta. Todavia, um acordo entre as lideranças partidárias, barraram esses pedidos. Com esse acordo deixaram de ser submetidos à votação praticamente todos os requerimentos de natureza procrastinatória e o relatório do Senador Tasso Jereissati

(PSDB/CE) foi aprovado após trinta e quatro dias, e constituiu como parecer favorável da Comissão de Constituição e Justiça – CCJ.

Encaminhada ao plenário para prosseguimento da tramitação, a proposta foi colocada em discussão em primeiro turno seis dias após a aprovação na CCJ. Pelo (RISF), são necessárias cinco sessões de discussão, e isso foi alcançado em apenas três dias. Nesse pequeno intervalo de tempo, foram apresentadas noventa e três emendas de plenário, como última tentativa regimental de sugerir mudanças no texto.

Transcorrida a quinta e última sessão de discussão, em primeiro turno, a matéria retorna à CCJ para análise das emendas apresentadas.

O § 1º do art. 126 (RISF), garante que o relator do projeto será o das emendas a este oferecidas em plenário, salvo ausência ou recusa. Prontamente o Senador Tasso Jereissati (PSDB/CE), relator da PEC, se debruçou sob as novas emendas e em curto espaço de tempo apresentou seu parecer. Como era previsto, o relator rejeitou todas as emendas de plenário que sugeriam mudanças ao texto principal, exceto emenda de redação que nada mudaria o mérito da proposta, pois naquele momento, a intenção não era que houvesse qualquer alteração no texto da proposta, que acarretaria o retorno da tramitação para a Câmara dos Deputados, e para o Governo Federal isso seria uma derrota.

A oposição como sempre bem articulada não deixaria a PEC da Previdência tramitar sem tentar derrubá-la. Logo requerimentos de destaque, com a intenção de votar em separado as emendas específicas de seus interesses, foram apresentados por diversos Senadores opositores através de suas Bancadas Partidárias. Contudo, todos os artifícios regimentais usados pelos contrários a matéria, foram vencidos pela maioria em votação nominal na Comissão de Constituição de Justiça e Cidadania – CCJ.

O relator Senador Tasso Jereissati (PSDB/CE), apresentou adendo ao seu relatório na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania –CCJ<sup>11</sup>. De uso da palavra, o relator se mostrou firme ao projeto, quis mostrar aos membros da comissão e aos telespectadores que ali o assistia pela TV Senado, sobre a importância da proposta para o futuro econômico do Brasil, visando é claro, mitigar o debate ao longo da sessão. Por fim, concluiu com voto contrário às Emendas de Plenário, e acatando apenas duas Emendas de redação que apresentou no seu parecer.

---

<sup>11</sup> <https://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?5&reuniao=9158&codcol=34>

Após aprovação na CCJ e concluída a instrução da matéria, a proposta retorna ao Plenário para votação e finalização em primeiro turno. Como era de se esperar, logo foram apresentados requerimentos da Lideranças Partidárias, em maioria da oposição, solicitando a votação em separado de trechos da proposta, um certo fatiamento no texto, com intuito de prejudicar a tramitação perene da PEC. Mas isso não adiará o inevitável, a proposta é aprovada no Plenário em primeiro turno em votação nominal, sendo 52 votos à favor e 20 votos contra.

No dia seguinte, iniciou-se a primeira sessão de discussão em segundo turno. De acordo com o art. 363 do (RISF), incluída a proposta em Ordem do Dia, para o segundo turno, será aberto o prazo de três sessões deliberativas ordinárias para discussão, quando poderão ser oferecidas emendas que não envolvam o mérito. E foi justamente o que aconteceu, foram apresentadas novas emendas à proposta, com isso a matéria retornaria a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJ, para reanálise do relator Senador Tasso Jereissati (PSDB/CE). Porém todos já sabiam que nada mudaria, apenas retardaria a aprovação em segundo turno da Proposta de Emenda à Constituição nº 6 de 2019. A própria Presidente da CCJ, Senadora Simone Tebet (MDB/MS), em entrevista à Rádio Senado<sup>12</sup>, afirmou que existia um acordo para que a proposta seja votada na Comissão e no Plenário, em segundo turno, no mesmo dia. A previsão foi feita após reunião de líderes partidários conduzida pelo vice-presidente do Senado, senador Antônio Anastasia (PSDB-MG).

Nesse momento, a oposição tinha pouco tempo para se mobilizar e tentar alterar a Reforma da Previdência, por meios regimentais, o que não seria nada fácil. Destaques foram apresentados por opositoristas, porém rejeitados posteriormente a votação do texto base.

Passados pouco mais de dois meses da tramitação da PEC da Previdência no Senado Federal, onde na ocasião o próprio Presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia (DEM/RJ), entregou em mãos ao Presidente do Senado, Davi Alcolumbre (DEM/AP), a Proposta de Emenda à Constituição, que modificaria o Sistema de Previdência Social do Brasil, o Plenário do Senado Federal aprovou em segundo turno, com 60 votos favoráveis e 19 votos contrários, a reforma da Previdência (PEC 6/2019).

No dia da votação, alguns Senadores presentes na votação em Plenário, reclamaram da pressão que o Governo fez para que a proposta fosse aprovada em segundo turno, o próprio

---

<sup>12</sup> <https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2019/10/senado-deve-votar-segundo-turno-da-reforma-da-previdencia-na-terca>

Ministro da Economia, Sr. Paulo Guedes, esteve presente da votação juntamente com um grande número de *staff's* que fariam naquele momento, um corpo a corpo com os Senadores, uma certa pressão! Certamente, o Executivo Federal queria garantir que a proposta fosse aprovada no Senado sem mais delongas ou mudanças que poderiam retardar a promulgação.

A PEC da Previdência Social como ficou conhecida, tramitou no Parlamento por pouco mais de oito meses, sendo promulgada a Emenda Constitucional 103, de 2019, no dia 12 de novembro em Sessão Solene do Congresso Nacional.

O Senador e Presidente do Congresso Davi Alcolumbre<sup>13</sup>, classificou o dia como histórico e considerou a Reforma da Previdência como uma das mais importantes alterações na Constituição Federal, em seus 31 anos de existência. Ele destacou o esforço coletivo dos parlamentares para aprovação da matéria ainda em 2019, a fim de promover ajustes nas contas da União. É claro que, com a liberação de alguns bilhões de reais em emendas parlamentares, feitas pelo Executivo logo no início da tramitação no Congresso, o esforço coletivo teve mais empenho.

---

<sup>13</sup> Fonte: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/11/12/promulgada-emenda-constitucional-da-reforma-da-previdencia>

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa, teve por objetivo, embora de maneira concisa, entender o Sistema Previdenciário Brasileiro, sua evolução com o passar dos tempos, suas principais mudanças e sua importância não só para os trabalhadores, mas também para manutenção de um sistema sustentável, equilibrado e saudável para o país. Vimos os motivos que levaram o Executivo Federal a apresentar a PEC da Previdência para a análise do Congresso Nacional.

Nosso Sistema Político Federal é bicameral, isso faz com que o processo legislativo tenha suas particularidades. A Câmara dos Deputados, como casa iniciadora na análise da PEC da Previdência, teve um papel diferenciado na tramitação da proposta. Como a composição das bancadas naquela casa são extremamente maiores que a do Senado, tornou as investidas do Poder Executivo mais constantes. Porém no nosso caso concreto, o Governo não teve tanto êxito assim como queria, o Legislativo da Câmara alterou consideravelmente o texto original no processo legislativo o que ocasionou uma certa insatisfação na área econômica do Executivo, dado que impacto fiscal na proposta original era segundo o Poder Executivo de R\$ 1,2 trilhão em 10 anos e ao final após aprovação da Câmara foi estimado em R\$ 934 bilhões, reduzindo-se ainda para R\$ 800 bilhões, após as supressões e ajustes realizados pelo Senado.

O Senado Federal conhecido como casa revisora, também protagonizou uma participação importante no processo. O texto também foi modificado no Senado, porém nada que fizesse a proposta voltar a análise da Câmara. Para dar celeridade da Reforma da Previdência, o relator Senador Tasso Jereissati (PSDB/CE) apresentou uma nova proposta conhecida como PEC paralela, aprovada no Senado logo em seguida, onde foram inseridos pontos que os Senadores achavam importantes e que não poderiam ser contemplados na proposta do Governo.

Foi observado que o Legislativo exerceu um considerável controle no Processo Legislativo, sem muita intervenção do Executivo. As mudanças no texto original da PEC da Previdência foram feitas pelo Congresso de forma precisa com critérios singulares de cada casa, e posteriormente promulgada em Sessão Solene. Nesse dia tão histórico para o Brasil, não teve a presença do Presidente da República Jair Bolsonaro e nem do Ministro da Economia Paulo Guedes, estranhamente diferente do início do processo em que o Presidente do Executivo veio ao Congresso Nacional entregar em mãos a proposta. Com essa atitude, ficou claro que o Governo não ficou totalmente satisfeito com as alterações feitas pelo Legislador e provou mais uma vez a necessidade de se formar uma coalizão, ou seja, uma base de sustentação no Legislativo para que sua governabilidade seja perene e mais influente em todas as fases do processo legislativo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc103.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc103.htm). Acesso em 01 julho 2020

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm). Acesso em 03 fevereiro 2020

BRASIL. **Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999**. Dispõe sobre a contribuição previdenciária do contribuinte individual. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9876.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9876.htm)

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Tramitação da PEC 6. 2019**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2192459>. Acesso em 15 fevereiro 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Comissão Especial da PEC 6. 2019**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pec-006-19-previdencia-social>. Acesso em 26 fevereiro 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Rodrigo Maia cria comissão especial para discutir reforma da Previdência**. Agência Câmara de Notícias. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/556105-rodrigo-maia-cria-comissao-especial-para-discutir-reforma-da-previdencia>. Acesso em 25 março 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Comissão especial aprova reforma da Previdência**. Agência Câmara de Notícias. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/561640-comissao-especial-aprova-reforma-da-previdencia>. Acesso em 02 abril 2020.

**GIAMBIAGI, Fábio e ALÉM, Ana Cláudia - Finanças Públicas - Teoria e Prática No Brasil - 5ª Edição Revista e Atualizada, 2016.**

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. **Painel do Orçamento Federal. 2020** Disponível em: [https://www1.siof.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao\\_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06](https://www1.siof.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06) <https://www.planejamento.gov.br/previdencia>. Acesso em: maio. 2020

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Anuário Estatístico da Previdência Social. 2019**. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia>. Acesso em: 18 abril. 2020

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Boletim Estatístico da Previdência Social. 2019**. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia>. Acesso em: 18 abril. 2020

SENADO FEDERAL. **Regimento Interno do Senado Federal. 2020** Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>. Acesso em 15 junho 2020

SENADO FEDERAL. **Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania –CCJ. 2019.** Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/09/04/ccj-aprova-reforma-da-previdencia>. Acesso em 17 junho 2020.

SENADO FEDERAL. **Tramitação da PEC 6 de 2019.** Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137999>. Aceso em 20 de junho 2020.

SENADO FEDERAL. **Dilma sanciona novas regras de aposentadoria. 2015.** Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/11/05/dilma-sanciona-novas-regras-de-aposentadoria-e-veta-desaposentacao>. Acesso em 26 fevereiro 2020

SENADO FEDERAL. **Quórum de votação.2020.** Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/quorum-de-votacao>. Acesso em: 28 fevereiro 2020.

SENADO FEDERAL. **Reunião na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJ. 2019.** Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?5&reuniao=9158&codcol=34>. Acesso 25 julho 2020.

SENADO FEDERAL. **Senado deve votar segundo turno da reforma da Previdência. 2019.** Rádio Senado. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2019/10/senado-deve-votar-segundo-turno-da-reforma-da-previdencia-na-terca>. Acesso em 26 julho 2020.

SENADO FEDERAL. **Promulgada Emenda Constitucional da reforma da Previdência. 2019.** Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/11/12/promulgada-emenda-constitucional-da-reforma-da-previdencia>. Acesso em 15 agosto 2020.

**Reforma da Previdência: Governo liberou R\$ 4,3 bilhões em emendas parlamentares.** Estado de Minas. Minas Gerais. Postado em 11/07/2019. Disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2019/07/11/interna\\_politica,1068842/reforma-da-previdencia-governo-liberou-r-4-3-bi-emendas-parlamentares.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2019/07/11/interna_politica,1068842/reforma-da-previdencia-governo-liberou-r-4-3-bi-emendas-parlamentares.shtml). Acesso em 03 julho 2020

**Reforma da Previdência é aprovada na CCJ da Câmara e vai para comissão especial.** Rede Brasil Atual, Brasil. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/politica/2019/04/reforma-da-previdencia-e-aprovada-na-ccj-da-camara>/Acesso em 03 março 2020.