

## **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

### **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 61, DE 2011**

Altera o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal.

**Autor:** Poder Executivo

**Relator:** Deputado Maurício Quintella Lessa

### **VOTO EM SEPARADO DEPUTADO ELISEU PADILHA**

Trata-se de proposta de emenda à Constituição, de autoria do Poder Executivo, que pretende alterar o art. 76º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal para prorrogar a vigência da Desvinculação de Receitas da União – DRU até 31 de dezembro de 2015.

Como justificativa, o autor argumenta que “a estrutura orçamentária e fiscal brasileira possui elevado volume de despesas obrigatórias, como as relativas à pessoal e a benefícios previdenciários, e também vinculação expressiva das receitas orçamentárias a finalidades específicas. Esse delineamento tende a extinguir a discricionariedade alocativa, pois reduz o volume de recursos orçamentários livres que seriam essenciais para implementar projetos governamentais prioritários (...)”.

Submetida a apreciação desta Comissão, o relator, ilustre deputado Maurício Quintella Lessa, concluiu pela admissibilidade da proposta em questão.

É o relatório.

A Proposta de emenda à Constituição encontra-se na fase de apreciação dos requisitos de admissibilidade e, sendo assim, não se cuida

de analisar o mérito.

De qualquer forma, o parecer apresentado pelo relator expõe brilhantemente as razões que justificam a prorrogação da DRU. Visando contribuir para o debate, gostaria de levantar as questões jurídicas que fundamentam a constitucionalidade e juridicidade da proposta de emenda à Constituição ora em análise.

Os requisitos de admissibilidade são os previstos no art. 60, I, §§ 1º e 4º, da Constituição Federal, e no art. 201, I e II, do Regimento Interno.

“Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

.....

§ 1º - A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

.....

.....

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

I - a forma federativa de Estado;

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

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

“Art. 201. A Câmara apreciará proposta de emenda à Constituição:

I - apresentada pela terça parte, no mínimo, dos Deputados; pelo Senado Federal; pelo Presidente da República; ou por mais da metade das Assembléias Legislativas, manifestando-se cada uma pela maioria dos seus membros;

II - desde que não se esteja na vigência de estado de defesa ou de estado de sítio e que não proponha a abolição da Federação, do voto direto, secreto, universal e periódico, da separação dos Poderes e dos direitos e garantias individuais”

.....

A proposição ora em análise não afronta as cláusulas pétreas inseridas na Constituição Federal, visto que não pretende abolir a forma federal de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, nem a separação dos Poderes ou os direitos e garantias individuais.

Assim sendo, a PEC nº 61, de 2011, não atenta contra as normas constitucionais e regimentais em vigor, nada obstando, pois sua livre tramitação neste Colegiado.

Questiona-se o aspecto jurídico do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Muitos autores indagam sobre a natureza jurídica dessas normas transitórias e a dimensão de sua aplicabilidade. Surgem questões do tipo: O ADCT também faz parte da Constituição Federal? Têm o mesmo peso que a norma constitucional permanente? Pode ser alterada? Como?

Originariamente, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias são normas intertemporais destinadas à regular a transição constitucional, isto é, as situações em curso durante a mudança de uma Constituição para outra. Daí a denominação “transitória”.

Nesse sentido é a lição de José Afonso da Silva. “As disposições transitórias constituem processo de ajustamento de situações peculiares que surgem na passagem de um regime constitucional velho para um regime novo, de tal sorte que o acréscimo de disposições transitórias por via de emenda constitucional, para ir modificando textos permanentes, ainda que seja por tempo determinado, as descaracteriza como transitórias. O governo agora descobriu esse sistema de legislar via acréscimo de disposições transitórias por meio de emendas constitucionais como meio de ir afastando a incidência de normas da parte permanente da Constituição” (SILVA, José Afonso. “Comentário Contextual à Constituição”, 4ª edição, São Paulo: Ed. Malheiros, 2007, p.938)

Essa talvez seja a grande discussão jurídica envolvendo as normas constitucionais transitórias.

A eficácia das normas constitucionais transitórias é uma eficácia esgotada ou provisória, assim em face do advento de um fato ou de uma data certa, a sua eficácia será exaurida, daí a necessidade, no caso em questão, de apresentar uma emenda constitucional para prorrogar o prazo de vigência da DRU.

Apesar do descompasso entre a finalidade original das normas transitórias e a forma como tais normas têm sido aplicadas, o fato é que, as normas constitucionais transitórias foram votadas da mesma forma que as normas constitucionais permanentes. Também são alteradas por meio de emendas constitucionais, sujeitando-se aos mesmos procedimentos a que estão sujeitas as normas constitucionais permanentes.

Vale ressaltar que, as normas constitucionais transitórias possuem a mesma rigidez que as normas constitucionais permanentes e estão localizadas no ápice da pirâmide Kelseniana.

Assim, o poder de alteração das normas permanentes se estende às transitórias.

Quanto à técnica legislativa e à redação utilizadas, a proposta de Emenda à Constituição Federal obedece aos preceitos da Lei Complementar nº 95/98.

Ante o exposto, o voto é pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 61, de 2011.

Sala das Comissões, 13 de setembro de 2011.

---

**Deputado Eliseu Padilha**