

# **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO**

## **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 536, DE 1997 (Apensada - PEC Nº 312, de 2000)**

Modifica o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

**Autores:** Deputado Valdemar Costa Neto e outros  
**Relator:** Deputado José Roberto Batochio

### **I - RELATÓRIO**

1. A Proposta de Emenda à Constituição, em apreço, pretende dar a seguinte nova redação ao § 3º do art. 60 do **Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**:

*"Art. 60 .....*

*.....  
§ 3º A União complementará os recursos dos Fundos a que se refere o § 1º, de modo a que:*

*I – seja atingido o valor mínimo por aluno, definido nacionalmente;*

*II – não haja redução do gasto, por aluno do ensino fundamental, que foi praticado até dezembro do ano de 1997, em cada Município, Estado ou Distrito Federal."*

2. Colhe-se da **justificativa**:

*"A Emenda Constitucional nº 14 teve o mérito de dar destaque ao ensino fundamental. Entretanto, foi concebida de modo a retirar da União a responsabilidade para com este nível de ensino, transferindo-a, com seus custos, aos Estados e Municípios.*

*Recorda-se que os mencionados entes federativos têm sofrido uma sangria em seus recursos. Com o Fundo de Estabilização Fiscal – FEF, perderam recursos que lhes fazem falta para financiar o ensino – inclusive aquele que incide sobre a cota estadual do salário-educação, a qual poderia ser repassada aos Municípios.*

*Em recente estudo elaborado para o Conselho de Secretários de Estado da Educação – CONSED, o consultor João Batista Oliveira registra: “os 20% retirados do salário-educação pelo FEF representam volume de recursos superior ao aporte que o Governo Federal deverá fazer para complementar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério”.*

*Record-se ainda as perdas para os Estados, decorrentes da Lei Kandir.*

*Não bastassem essas perdas, o Fundo criado pela Emenda nº 14 causa estragos ainda maiores às finanças de muitos Municípios.*

*Não se pode dizer que estes municípios eram negligentes quanto ao seu papel na Educação, definido constitucionalmente. Nada há de mais falso. A Constituição, mesmo antes da Emenda nº 14, definia a competência concorrente de Estados e Municípios no que concerne ao ensino fundamental, e a competência exclusiva do município no que se referia à educação pré-escolar. Isto é, o administrador municipal, em cuja cidade estivesse instalada uma rede estadual, optou por fortalecer suas creches e pré-escolas. Havia uma acomodação com o Estado.*

*Sua ação foi, portanto, racional e em consonância com as obrigações decorrentes da Constituição, previstas não só no art. 211, § 2º, mas também no art. 7º, XXV. Mais que isso, sua ação foi até generosa, uma vez que o custo da pré-escola é superior.*

*A emenda nº 14, em que pese seus méritos, cria antinomias constitucionais, desequilibra o pacto federativo e gera impactos imprevistos e imprevisíveis nas contas municipais.*

*Promove o confisco de rendas municipais, afrontando a cláusula pétreia referente à Federação, a qual é integrada, desde a Constituição de 1988, pelo Município.*

*Há o nivelamento por baixo da qualidade de ensino, uma vez que forçará os Municípios a promoverem demissões no quadro docente, e redução de salários. Com isso, torna-se ainda menos atrativa a carreira do magistério. O problema da qualidade do ensino começa já na seleção dos docentes. Como recrutar jovens de talento, com sólida formação cultural, oferecendo-lhes um salário tão ruim? A Emenda Constitucional nº 14 é contraditória, pois prevê que os Municípios ajustem suas contribuições do Fundo a um **padrão de qualidade**. Pois bem. E aqueles Municípios que aplicam recursos em patamar superior ao mínimo definido estão atingindo este padrão, mas perderão recurso. Que*

*farão? Renunciarão ao padrão de qualidade?*

*A efetivação do fundo, nos termos atuais, implica em perdas municipais. Os Municípios perdem arrecadação, e continuam tendo que pagar seus professores, inclusive os seus aposentados, além de manter sua rede de educação infantil.*

*A emenda nº 14 induzirá ao fechamento de creches. Como fará o Prefeito, obrigado a fechar creches e pré-escolas porque seus recursos foram confiscados, para enfrentar a ansiedade e revolta das mães e a ação do Ministério Público e dos Conselhos Tutelares?*

*Assim, fazemos uma proposta alternativa, que mantém os elementos importantes da emenda nº 14: a prioridade ao ensino fundamental, a subvinculação para pagamento dos professores e o mecanismo do fundo. Com isso reduzem-se as perdas dos Municípios.”*

3. Apensada à presente encontra-se a **PEC nº 312, de 2000**, de autoria do Deputado BETINHO ROSADO e outros, visando a dar nova redação aos §§ 3º e 7º do art. 60 do **Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**:

**“Art. 60 .....**

.....  
**§ 3º A União complementará os recursos dos Fundos a que se refere o § 1º, sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido para cada região político-administrativa brasileira.**

.....  
**§ 7º A lei disporá sobre a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, sua fiscalização e controle, bem como sobre a forma de cálculo do valor mínimo por aluno, para cada região político-administrativa brasileira.”**

4. A proposição tem a justificá-la:

*“À União cabe o papel federativo de reduzir os desníveis regionais. Este princípio geral deve ser aplicado à política educacional, como aliás já propugna o art. 211 da Constituição, ao indicar como tarefa da União a equalização das oportunidades educacionais.*

*A manutenção do valor mínimo do FUNDEF como um valor nacional, e não regional, inibe sua majoração, prejudicando as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.*

*Esta última não possui nenhum Estado que receba*

*complementação federal. Isto porque o “efeito cascata” gerado pelo valor nacional implicaria despesas em Estados das regiões mais ricas e desenvolvidas, que dispõem de recursos próprios para elevar seu patamar de investimentos.*

*Requer-se, pois, justiça federativa, solidariedade com as regiões mais pobres, nas quais o déficit educacional é mais elevado.”*

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

1. Na forma do Regimento Interno (**arts. 32, III, "b" e 202**), compete à COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO opinar sobre a **admissibilidade** de proposta de emenda à Constituição, cuidando de verificar se foi apresentada pela **terça parte**, no mínimo, do número de Deputados (**art. 60, I da CF e art. 202, I, do RI**), o que, segundo se afirma nos autos, está atendido.

2. Por outro lado, não poderá a Constituição ser emendada na vigência de **intervenção federal**, de **estado de defesa** ou de **estado de sítio** (**art. 60, § 1º, da CF**), circunstâncias que, por ora, não ocorrem.

3. Há que considerar, outrossim, que não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir (**art. 60, § 4º, da CF**) a **forma federativa de Estado** (inciso I), o **voto direto, secreto, universal e periódico** (inciso II), a **separação dos Poderes** (inciso III) ou os **direitos e garantias individuais** (inciso IV).

4. As propostas de emenda à Constituição em apreço não afrontam nenhuma dessas vedações, passando pelo crivo das regras constitucionais invocadas.

5. Ocorre, todavia, que as PECs reunidas têm por escopo não alterar ou aditar o corpo permanente da Constituição, mas disposição inserida no **Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**.

6. Pelo quadro adiante é possível acompanhar a evolução do **art. 60** do ADCT, em comparação com o que as PECs em apreço sugerem:

<b>ADCT de 1988</b>	<b>Emenda nº 14, de 12 de setembro de 1996</b>	<b>PEC nº 536, de 1997</b>	<b>PEC nº 312, de 2000</b>
"Art. 60. Nos dez primeiros anos da <b>promulgação da Constituição</b> , o Poder Público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinqüenta por cento dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental.	"Art. 60. Nos dez primeiros anos da promulgação <b>desta Emenda</b> , os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.		
	§ 1º A distribuição de responsabilidades e recursos entre os Estados e seus Municípios a ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo, na forma do disposto no art. 211 da Constituição Federal, é assegurada mediante a criação no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, de natureza contábil.		
	§ 2º O Fundo referido no parágrafo anterior será constituído por, pelo menos, quinze por cento dos recursos a que se referem os arts. 155, inciso II; 158, inciso IV; e 159, inciso I, alíneas a e b; inciso II, da Constituição Federal, e será distribuído entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos nas respectivas redes de ensino fundamental.		
	§ 3º A União complementará os recursos dos Fundos a que se refere o § 1º sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.	§ 3º A União complementará os recursos dos Fundos a que se refere o § 1º, de modo a que: I – seja atingido o valor mínimo por aluno definido nacionalmente; II – não haja redução do gasto por aluno do ensino fundamental que foi praticado até dezembro do ano de 1997, em cada Município, Estado ou Distrito Federal.	§ 3º A União complementará os recursos dos Fundos que se refere o § 1º, sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido para cada região político-administrativa brasileira.
	§ 4º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ajustarão progressivamente, em um prazo de cinco anos, suas contribuições ao Fundo, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente.		
	§ 5º Uma proporção não inferior a sessenta por cento dos recursos de cada Fundo referido no § 1º será destinada ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério.		
	§ 6º A União aplicará na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental, inclusive na complementação a que se refere o § 3º, nunca menos que o equivalente a trinta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal.		
	§ 7º A lei disporá sobre a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, sua fiscalização e controle, bem como sobre a forma de cálculo do valor mínimo nacional por aluno.		§ 7º A lei disporá sobre a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, sua fiscalização e controle, bem como sobre a forma de cálculo do valor mínimo por aluno, <b>para cada região político-administrativa brasileira</b> .
Parágrafo único. Em igual prazo, as universidades públicas descentralizarão suas atividades, de modo a estender suas unidades de ensino superior às cidades de maior densidade populacional.			

7. Causa espécie venham ocorrendo modificações operadas por **emendas constitucionais**, em disposições constantes do **ADCT**, cuja finalidade é, por demais sabido, servir de ponte entre duas ordens constitucionais, não podendo o **constituinte derivado** alterar o conteúdo desse Ato, cuja concepção coube, exclusivamente, ao **poder constituinte originário**.

8. Lê-se em WOLGRAN JUNQUEIRA FERREIRA, *in* COMENTÁRIOS À CONSTITUIÇÃO DE 1988, JULEX LIVROS, 1<sup>a</sup> edição, 1989, 3º volume, pp. 1187:

*“As disposições transitórias têm prazo certo de realização, ao contrário das normas constitucionais propriamente ditas, que são permanentes e inalteráveis até a reforma ou a emendabilidade. Nelas reúnem-se providências, decisões que não teriam, por sua espécie transitória, lugar e oportunidade entre os preceitos da Constituição.*

**Fundamentalmente**, o Ato das Disposições Transitórias contém **normas de caráter não permanente**, destinadas a conciliar, no período de transição, algumas regras respeitáveis do regime anterior com as do novo regime.

*As normas que compõem o Ato das Disposições Transitórias não deveriam criar direitos posteriormente ao período de transição, nem devem ser invocadas na interpretação do texto propriamente dito. Realizados os fatos nelas previstos, essas normas são como se não mais existissem; não poderão ser aplicadas aos fatos supervenientes.”*

Na pena sempre precisa de JOSÉ AFONSO DA SILVA, em APLICABILIDADE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS, Malheiros Editores, São Paulo, 5<sup>a</sup> edição, 1998, pp. 204 e ss., as **disposições transitórias** reúnem conjunto de normas, em geral separado do corpo da Constituição (como na CF de 1946 e na vigente), com numeração própria de artigos, que é de melhor técnica, pois trata-se de “regular e resolver problemas e situações de caráter transitório, geralmente ligados à passagem de uma ordem constitucional a outra”.

E prossegue:

*“As normas das disposições transitórias fazem parte integrante da Constituição. Tendo sido elaboradas e promulgadas pelo constituinte, revestem-se do mesmo valor jurídico da parte permanente da Constituição. **Mas seu caráter transitório indica que regulam situações individuais e específicas, de sorte que, uma vez***

*aplicadas e esgotados os interesses regulados, exaurem-se, perdendo a razão de ser, pelo desaparecimento do objeto cogitado, não tendo, pois, mais aplicação no futuro.*

Exemplo típico é a regra constante do art. 1º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal: “O Presidente da República, o Presidente do Supremo Tribunal Federal e os membros do Congresso Nacional prestarão o compromisso de manter, defender e cumprir a Constituição, no ato e na data de sua promulgação”. Foi aplicada. Sua eficácia transitória operou-se completamente. Esgotou-se. Não é mais norma jurídica, mas simples proposição sintática com valor meramente histórico. Assim são, em geral, todas as que figuram no Ato das Disposições Transitórias. Muitas já se esgotaram. Outras vão se esgotando aos poucos.

São normas que regulam situações ou resolvem problemas de exceção. Por isso, os autores entendem que de seus dispositivos não se pode tirar argumento para interpretação da parte permanente da Constituição. De uma solução excepcional para situações excepcionais seria absurdo extrair argumentos para resolver situações e problemas de caráter geral e futuros. A mesma doutrina, porém, entende que o inverso é racional e logicamente recomendável: na dúvida quanto à interpretação e aplicação de dispositivos das disposições transitórias, deve o intérprete recorrer ao disposto na parte permanente da Constituição, pois aqui se encontram os critérios e soluções que normalmente – e para um futuro indefinido e um número também indefinido de casos e situações – a Constituição oferece como regra geral.”

O jovem e talentoso constitucionalista brasileiro, LUÍS ROBERTO BARROSO, em O DIREITO CONSTITUCIONAL E A EFETIVIDADE DE SUAS NORMAS, Editora Renovar, Rio de Janeiro, 3ª edição, citado, inclusive, pelo magistral jurista português J. J. GOMES CANOTILHO, em seu DIREITO CONSTITUCIONAL E TEORIA DA CONSTITUIÇÃO, explana com elegante clareza, às pp. 411 e ss.:

*Para que se chegue à melhor inteligência do dispositivo, impõe-se que se examinem, em detalhe, a natureza, eficácia e espécie das disposições transitórias. Como se assinalou anteriormente, a doutrina é escassa, quando não inteiramente omissa, no trato dessa questão. Daí ser necessário o relato mais detalhado que se segue.*

*Primeira expressão do Direito na ordem cronológica, a*

*Constituição cria (ou reconstrói) o Estado. Por sua própria razão de ser – consolidar estavelmente os princípios supremos que devem reger a vida coletiva –, toda Constituição nasce com a vocação de permanência. Sem embargo, nenhuma lei fundamental visa à perenidade. Ao revés, é regra que se estabeleçam mecanismos de compatibilização da Constituição com o futuro. Assim, para que a ordem jurídica possa se adaptar a novas realidades, existe o mecanismo da emenda constitucional.*

*Mas não é apenas com o futuro e com as realidades supervenientes que uma Constituição precisa compatibilizar-se. Ao entrar em vigor, ela trava, igualmente, um embate com o passado. A afirmação de Seabra Fagundes ao referir-se à Constituição como primeiro documento na ordem cronológica assume, na prática, o sentido de uma bela imagem. É que, via de regra, ela já encontra uma ordem preexistente. Mais que isto, uma nova Carta se depara com uma normatividade precedente que, em muitos casos, já vem de longa data, fortemente arraigada, densamente incorporada à prática dos indivíduos. Mesmo quando uma nova Constituição represente uma ruptura jurídica, via de regra não há um rompimento absoluto com uma certa cultura, um certo processo histórico, um condicionamento nacional. É preciso aplinar a travessia entre o velho e o novo.*

*São precisamente as disposições constitucionais transitórias que disciplinam esta confluência do passado com o presente, da positividade que se impõe com aquela que se esval. Destinam-se as normas dessa natureza a auxiliar na transição de uma ordem jurídica para outra, procurando neutralizar os efeitos nocivos desse confronto, no tempo, entre regras de igual hierarquia – Constituição nova versus Constituição velha – e de hierarquia diversa – Constituição nova versus ordem ordinária preexistente.*

*Ao fazê-lo, as normas transitórias, por vezes, regulam temporariamente determinada matéria, até que a regra constitucional permanente possa incidir em sua plenitude. Em outras ocasiões, criam ou extinguem determinadas situações jurídicas para que a Constituição já se depare, na sua aplicação regular, com uma nova realidade. Ou, ainda, suspendem, por um prazo acertado, o início da eficácia de uma determinada norma constitucional. Averbe-se, no entanto, porque fundamental, que todas as normas inscritas na parte ou no apêndice que a Constituição dedica às disposições transitórias são formalmente constitucionais. Vale dizer: desfrutam, independentemente de seu conteúdo,*

*da supremacia jurídica de tais normas, sendo aplicáveis com o grau de eficácia que esta posição hierárquica lhes confere.*

*Com base na ordenação procedida no parágrafo anterior, é possível identificar as espécies distintas de disposições transitórias, para agrupá-las nas **três categorias** abaixo.*

**(i) Disposições transitórias propriamente ditas.**

Tais são as disposições típicas, que regulam provisoriamente determinadas relações, destinam-se a vigência temporária e, de regra, estão sujeitas apenas à ocorrência de uma condição resolutiva ou de um termo. No Ato das Disposições Transitórias aprovado com a nova Carta, são exemplos dessa natureza:

*"Art. 10. § 1º Até que a lei venha a disciplinar o disposto no art. 7º, XIX da Constituição o prazo de licença-paternidade a que se refere o inciso é de cinco dias".*

*"Art. 23. Até que se edite a regulamentação do art. 21, XVI, da Constituição, os atuais ocupantes do cargo de censor federal continuarão exercendo funções com este compatíveis, no Departamento de Polícia Federal, observados os dispositivos constitucionais".*

**(ii) Disposições de efeitos instantâneos e definitivos.** Nessa hipótese, geralmente abrangente das normas com caráter organizatório, não existe, de regra, hipoteticidade, ou seja, a previsão de um fato em tese e a atribuição de um efeito jurídico. A norma opera, quer imediatamente, quer no prazo nela estabelecido, a plenitude de seus efeitos jurídicos, que, realizados objetivamente, se exaurem.

Tal é o caso, e.g., do *art. 13* do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias: "É criado o Estado do Tocantins". Ou do *art. 15*: "Fica extinto o Território de Fernando de Noronha, sendo sua área reincorporada a Pernambuco".

**(iii) Disposições de efeitos diferidores.** Por fim, estas são as regras que sustam a operatividade da norma constitucional por prazo determinado ou até a ocorrência de um determinado evento. Tome-se como exemplo o *art. 5º* do ADCT: "Não se aplicam às eleições previstas para 15 de novembro de 1988 o disposto no artigo 16 e as regras do artigo 77 da Constituição".

Nos ESTUDOS DE DIREITO CONSTITUCIONAL, LIVRARIA DEL REY EDITORA, Belo Horizonte, 1995, RAUL MACHADO HORTA leciona com perciênciam, às pp. 321 e ss:

## “1 NATUREZA DO DIREITO TRANSITÓRIO

---

*A incidência imediata da Constituição acarreta a substituição da ordem constitucional anterior pela impossibilidade da coexistência no tempo e no espaço, na condição de fonte e matriz do mesmo ordenamento jurídico estatal, de duas Constituições, a antiga, que desapareceu, e a nova Constituição, que se torna o fundamento monístico da validade e da eficácia do ordenamento jurídico do Estado. A Constituição nova, salvo no caso limite de ruptura revolucionária radical, não acarreta a supressão total do ordenamento jurídico anterior. A técnica constitucional elaborou soluções de acomodação normativa, que afastam o colapso que adviria do vazio jurídico: a recepção do direito anterior pela Constituição, a vigência da legislação anterior que não contrariar as disposições da nova Constituição e as normas de transição para regular situações discrepantes das normas constitucionais permanentes.*

---

*O distanciamento entre normas de transição, para garantir o direito anterior, e a Constituição, fundamento supremo do novo Direito, desfez-se a partir do momento em que a Constituição incorporou ao seu conteúdo material as disposições transitórias, com a função de regular a permanência de situações anteriores à vigência da Constituição nova.*

---

*Afastando-se da técnica de 1981 e de 1934, quando predominaram nas Disposições Transitórias as normas de natureza técnica, regulando composição e atividade de órgãos eletivos, em fase de implantação, ou a atividade constituinte sucessiva dos Estados-Membros, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 1988, filiando-se à concepção ampliativa de 1946, dilatou o seu conteúdo, para incluir numerosas regras de favorecimento a servidores públicos e outras categorias de beneficiários.*

*A técnica de redação das Disposições Transitórias é diversa da técnica redacional da parte permanente. Não há divisão da matéria em Títulos, Capítulos ou Seções, de modo a agrupar em cada um os assuntos diferenciados. Os temas são tratados indistintamente, sem a preocupação de ordenação, unidade e sistematização. É o terreno do depósito residual, da miscelânea e da mistura normativa. O traço que aproxima as normas heterogêneas é a*

*temporariedade e a transitoriedade. São normas que vão desaparecer. Esse desaparecimento que as torna mais efêmeras ou de menor duração no tempo advirá do prazo fixado para cumprimento de atos ou de determinações do constituinte ou, ainda, pela sucumbência no tempo do direito, da garantia ou da situação assegurada aos respectivos titulares e que findarão com eles.* Norma permanente nas Disposições Transitórias é norma anômala. Foi dessa categoria o conhecido art. 180 da Carta de 1937, que, prevendo competência transitória do Presidente da República – “enquanto não se reunir o Parlamento Nacional” -, como a condição não se verificou na vigência da Carta de 1937, o art. 180 tornou-se regra permanente, para fundamentar a pletonica atividade legislativa do Presidente da República na via dos Decretos-leis.”

Analisando o conteúdo do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 1988, o festejado jurista identifica as seguintes categorias normativas (números encontrados em 1995):

- “1. normas exauridas (33);
2. normas dependentes de legislação e de execução (43);
3. normas dotadas de duração temporária expressa (4);
4. normas de recepção (4);
5. normas sobre benefícios e direitos (3);
6. normas com prazos constitucionais ultrapassados (14).”

IVO DANTAS, em trabalho intitulado DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS, publicado na Revista de Informação Legislativa do Senado Federal nº 126 (abril-junho de 1995), pp. 141 e ss., e na Revista Direito Administrativo nº 199/79-87, desnuda, com realidade, a importância do tema:

*“O estudo das denominadas Disposições Transitórias Constitucionais comporta, em nosso modo de entender, a elaboração de uma Redução Teórica que, contudo, ainda não despertou as atenções dos estudiosos nacionais do Direito Constitucional.*

*Assim, enquanto alguns se limitam a uma análise seqüenciada dos assuntos que as compõem no texto jurídico-positivo, outros, inclusive, em “manuais” ou “comentários”, nem nessa perspectiva enfrentam a matéria, apesar de a prática nos ensinar, seja ele de capital importância, sobretudo quando tomado em seu verdadeiro sentido, e não com objetivos fisiológicos ou para atender*

*interesses pessoais de alguns responsáveis por sua elaboração.*

*A constatação do que ora se afirma poderá ser feita ao longo da leitura dos artigos que as compõem, visto que a atual Constituição de 1988, em seus 70 artigos (versão originária) incluiu matérias que, por mais boa vontade que tenha o intérprete, não justificam sua elevação ao nível constitucional, mesmo que levada a extremos a teoria das denominadas Constituições Analíticas.*

*Em decorrência da omissão quanto ao estudo das Disposições Transitórias, sérios problemas deixam de ser enfrentados, o que se reflete no mundo das relações jurídicas privadas ou públicas, como ocorreu com as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (nºs 829, 830 e 831) que objetivavam impedir a antecipação da consulta plebiscitária prevista no art. 2º do ADCT da Constituição Federal de 5.10.1988, julgadas em conjunto pelo STF, tendo sido Relator o Ministro Moreira Alves.”*

9. E é ao menos curiosa a redação dada ao **caput** do **art. 60** do **ADCT**, com evidente falha de técnica legislativa, pois que se refere expressamente aos “dez primeiros anos **da promulgação desta Emenda**”, (embora promulgada a 12 de setembro de 1996, o art. 6º da Emenda nº 14 estabeleceu como data de sua vigência o dia **primeiro de janeiro do ano subsequente** ao de sua **promulgação**). Redação completamente equivocada, esquecendo-se de que o art. 60 estava, e continua, inserido no ADCT.

10. Em rápida retrospectiva das **emendas constitucionais**, verifica-se que várias delas alteraram ou alargaram o conteúdo do ADCT, a saber:

- a **EC nº 2 de 25.08.92**, que, em artigo único, antecipou a data do **plebiscito** de que tratava o art. 2º do ADCT, a realizar-se a 07.09.93, para 21 de abril;
- a **EC de Revisão nº 1, de 01.03.94**, que incluiu os **arts. 71, 72 e 73**, instituindo nos exercícios de 1994 e 1995 o **Fundo Social de Emergência**;
- a **EC nº 10, de 04.03.96**, que modificou os **arts. 71 e 72**, incluídos pela ECR nº 1, de 01.03.94, dando ao **art. 71** os **§§ 1º, 2º e 3º** e alterando os incisos **II, III, IV e V** e os **§§ 1º a 5º**;
- a **EC nº 12, de 15.08.96**, que incluiu o **art. 74**, instituindo a **CPMF**;
- a **EC nº 14, de 12.09.96**, que alterou o **art. 60**;

- a EC nº 17, de 22.11.97, que alterou o art. 71 e o inciso V do art. 72;
- a EC nº 21, de 18.08.99, que acrescentou o art. 75, sobre a CPMF;
- a EC nº 27, de 21.08.2000, que acrescentou o art. 76;
- a EC nº 29, de 13.09.2000, que acrescentou o art. 77;
- a EC nº 30, de 13.09.2000, que acrescentou o art. 78;
- a EC nº 31, de 14.12.2000, que acrescentou os art. 79, 80, 81, 82 e 83, que tratam do **Fundo de Controle e Erradicação da Pobreza**.

11. Observa, ao propósito ANNA CÂNDIDA DA CUNHA FERRAZ, em artigo publicado no volume 26 (jan-mar de 1999), pp. 66 e ss., dos CADERNOS DE DIREITO CONSTITUCIONAL E CIÊNCIA POLÍTICA, Revista dos Tribunais, intitulado A TRANSIÇÃO CONSTITUCIONAL E O ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS DA CONSTITUIÇÃO DE 05.10.1988:

*“.... a questão do exaurimento do ADCT torna-se ainda mais complexa ante as Emendas Constitucionais que modificaram o ADCT, seja para alterar normas transitórias, seja para nele introduzir normas que nada têm de transitórias (vale dizer normas que não têm o sentido de possibilitar a passagem, sem sobressaltos jurídicos, de uma ordem constitucional para outra), seja para criar institutos e instituições que tendem a ultrapassar os limites de transitoriedade de duração, próprios destes tipos de normas.*

.....

*Como se vê, não seguiu o constituinte derivado, seja o extraordinário, previsto no art. 3º (Poder de Revisão), seja o constituinte ordinário (previsto no art. 60), as regras que informam o princípio da reformabilidade das normas constitucionais transitórias pelo que, de um lado, as inovações introduzidas no ADCT acabaram ou por prolongar o exaurimento das normas nele contidas, ou inovar o regramento normativo contido no ADCT, com o acréscimo de normas autônomas, sem o caráter de transição que o deveria caracterizar.”*

12. É preciso por cobro a essa tendência, pois, de resto, na maior parte das vezes, as disposições inseridas no ADCT poderiam, pura e

simplesmente, figurar como artigos das Emendas que as contemplaram dessa forma irregular.

13. Nessas condições, em síntese, o voto é pela **inadmissibilidade das PECs nºs 536, de 1997 e 312, de 2000.**

Sala da Comissão, em \_\_\_\_\_ de 2001.

Deputado JOSÉ ROBERTO BATOCCHIO  
Relator