



PROJETO DE RESOLUÇÃO PRS/0001.2/2020

Aprova a apresentação de Proposta de Emenda à Constituição Federal, a fim de alterar os Arts. 22, 24, 30, 41, 175, incluir o Art. 182-A no texto Constitucional, bem como o Art. 115 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com o objetivo de revisar a repartição de competências da federação, atribuindo aos Estados Federados maior autonomia regulatória.

Art. 1º - Fica aprovada a apresentação, à Câmara dos Deputados, da Proposta de Emenda à Constituição Federal e ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias constante no Anexo Único desta Resolução, nos termos e fins do disposto no inciso III do Art. 60 da Constituição Federal.

Art. 2º - Esta Resolução entra em vigor na data da sua publicação.

Sala das sessões,

Deputado Bruno Souza

Lido no expediente	003º	Sessão de	11/02/2020
Às Comissões de:	(5) Justiça		
()			
()			
()			
()			
Secretário			



ANEXO ÚNICO

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº (Da Assembleia Legislativa de Santa Catarina e outras)

Altera os Arts. 22, 24, 30, 41, 175, bem como inclui o Art. 182-A no texto Constitucional, adicionando também o Art. 115 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com o objetivo de revisar a repartição de competências da federação, atribuindo aos Estados Federados maior autonomia regulatória.

O Congresso Nacional decreta:

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º, do Art. 60 e Inciso III do *caput*, da Constituição Federal promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O Art. 22 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 22 -
I - Direito penal, eleitoral, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;
[...]
IV - revogado;
[...]
XI - revogado;
[...]
XX - revogado;
[...]
XXIV - revogado;
XXV - revogado;
[...]
XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;;
[...]
XXIX - revogado;



Parágrafo único - Revogado.

§ 1º Lei ordinária poderá autorizar os Estados e o Distrito Federal a legislar sobre as matérias relacionadas neste artigo;

§ 2º A competência legislativa sobre direito penal da União não inclui os crimes de menor potencial ofensivo e contravenções penais, conforme definido em lei federal. (NR)"

Art. 2º O Art. 24 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 24 -

XVII - Direito civil, comercial, penal, processual e agrário;

XVIII - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;

XIX - trânsito e transporte;

XX - sistemas de consórcios e sorteios;

XXI - registros públicos.

XXII - diretrizes e bases da educação estadual;

XXIII - propaganda comercial;

XXIV - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais dos Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III

[...]

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência dos Estados e do Distrito Federal.

[...]

§ 4º A competência legislativa estadual e distrital, nas matérias elencadas neste artigo, sobrepõe-se ao regramento federal, no que for contrário, ressalvado o § 5º.

§ 5º A competência legislativa estadual e distrital em direito penal limita-se aos crimes de menor potencial ofensivo e contravenções penais, conforme definido em lei federal. (NR)"

Art. 3º O Art. 30 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 30. Compete aos Municípios:.....

[...]

V - organizar e prestar, diretamente, sob regime de concessão, permissão, ou autorização, os serviços de interesse local, incluído o



de transporte coletivo de utilidade pública, que tem caráter essencial;"

Art. 4º O Art. 41 da Constituição Federal passa a vigorar acrescida do § 5º, com a seguinte redação:

"Art. 41-

§ 5º Lei Estadual ou Distrital poderá alterar os prazos previstos no caput em relação aos servidores estaduais e municipais."

Art. 5º O Art. 175 da Constituição passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente sob regime de concessão ou permissão, estes sempre através de licitação, e também sob o regime de autorização, esta dispensada a licitação, a prestação de serviços públicos.."

Art. 6º A Constituição Federal passa a vigorar acrescida do Art.182-A, com a seguinte redação:

"Art. 182-A A política de desenvolvimento urbano estabelecida no Art. 182 seguirá disposições gerais estabelecidas em lei estadual ou distrital.

Art. 7º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do Art. 115, com a seguinte redação:

"Art. 115 - Enquanto os Estados e o Distrito Federal não se utilizarem da competência legislativa prevista no Art. 24 e no Art. 182-A, aplica-se a legislação federal vigente"

Art. 8º Esta emenda Constitucional entra em vigor cento e oitenta dias após sua publicação.



JUSTIFICAÇÃO

A presente proposição é instrumento de revisão das competências legislativas distribuídas pelo Poder Constituinte dos entes federados - União, Estados e Municípios. A forma federativa adotada pelo Constituinte Originário deixou sob a competência do legislador federal as principais matérias com impacto cotidiano na vida do cidadão. A Constituição de 1988 inovou ao dedicar dispositivos específicos para tratar da competência legislativa dos Estados e dos Municípios, em contraste com a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, regime Constitucional anterior ao de 1988.

Mais de três décadas se passaram desde sua promulgação e diversas leis de iniciativa dos estados federados foram levadas a questionamento perante o Supremo Tribunal Federal visando o controle concentrado de Constitucionalidade, muitas delas julgadas procedentes. Este fato demonstra que há uma demanda não prevista pelo Constituinte Originário na repartição de competências - Os poderes legislativos estaduais não são capazes de atender às demandas políticas locais de forma satisfatória, pois encontram-se restritos pela competência residual prevista pelo Art. 25, § 1º, da CF¹.

As Assembleias Legislativas que subscrevem esta Proposta de Emenda à Constituição buscam amenizar este problema, descentralizando a competência legislativa privativa da união e trazendo-a ao andar abaixo, mais próximo do cidadão, e dos anseios da população. A proposição também possibilita um fenômeno pouco explorado na federação: a competição legislativa - situação que incentiva os diferentes legisladores a adequar os respectivos ordenamentos jurídicos com dispositivos já testados em outros locais, de forma a racionalizar a legislação. Com menor intensidade, este fenômeno já é observado em algumas matérias, com destaque ao notório exemplo da Nota Fiscal Paulista, adaptado em diversos estados para combate à sonegação fiscal por instrumento compensatório, em contraste às formas repressivas tradicionalmente empregadas.

Da expansão do Condomínio Legislativo e Revisão da Hierarquia Normativa

O Condomínio Legislativo, assim denominado o conjunto de matérias de competência dos estados, do Distrito Federal e da União previstas no Art. 24, enseja

¹ Art. 25 - *omissis*. § 1º - São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por Esta constituição.



uma co-responsabilidade entre os legitimados de modo a atuarem com o objetivo de atingir os encargos atribuídos ao poder público.

Conforme preconizado pelo Constituinte Originário, a competência normativa da União no condomínio legislativo é limitada ao estabelecimento das normas gerais, já os estados tratam de questões específicas.

A Proposta de Emenda Constitucional modifica a hierarquização entre as leis federais e estaduais, de forma a sobrepor os regramentos regionais à regulamentação federal, valorizando o Direito produzido mais próximo das pessoas.

Dos Aspectos Formais da Proposição

A Constituição Federal, de mutabilidade rígida, pode ser emendada atendendo o disposto em seu Art. 60². Trata-se, no caso em tela, de alteração ao texto Constitucional proposta por mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da federação - exigido portanto a subscrição de quatorze assembleias no momento de protocolo.

Não impedem a apresentação da Proposta de Emenda Constitucional as limitações circunstanciais elencadas no Art 60, § 1º, a saber: vigência de intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio. A verificação da ocorrência de tais aspectos se dá no momento da entrada em vigor da emenda, tendo em vista a proposição das PECs 400-455/2018 na Câmara dos Deputados e das PECs 6-21/2018 no Senado Federal durante intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro, através do Decreto Presidencial nº 9.288/2018.

Também estão respeitados os limites materiais de emenda constitucional, pois não tende a abolir a forma federativa, o direito ao voto, a separação dos Poderes, e os direitos e garantias individuais. O projeto visa, sim, dar autonomia maior aos estados federados para atenderem os anseios da população local, visto que, embora façam parte da mesma federação, os estados possuem características peculiares.

² Art. 60 - A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: [...]

III - de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.



Dos aspectos históricos

A primeira Constituição do Brasil, outorgada em 1824, previa o estado unitário, com todo o poder centralizado no imperador. Posteriormente, as forças descentralizadoras ganharam força e o ato adicional de 1834 criou as Assembleias Legislativas Provinciais. Já em 1891, a constituição transformou as províncias em estados, descentralizando o estado unitário, aparentando o nascimento de um federalismo.

Por outro lado, a Constituição de 1937 desferiu um golpe contra o federalismo, dissolvendo o Congresso Nacional e centralizando o poder. Já em 1946, a autonomia dos estados foi devolvida, mas retirada posteriormente em 1964, vigorando um federalismo nominal.

Já em 1988, com a promulgação da vigente Carta Magna, o pacto federativo foi resgatado, visando uma igualdade entre os entes federativos. Entretanto, o federalismo vigente na Constituição Federal ainda possui tendências centralizadoras.

Nota-se que a repartição das competências proposta por esta emenda está em consonância com o aspecto democrático da Constituição Federal, revendo o pacto federativo e trazendo mais igualdade aos estados e reduzindo o poder centralizador presente na União.

Da legislação concorrente e dos aspectos regionais

Um dos objetivos desta emenda é reduzir o âmbito das competências da União e ao mesmo tempo aumentar a autonomia legislativa dos Estados. Dessa forma, tenta-se rever o pacto federativo, respeitar as disparidades regionais e democratizar as competências legislativas, incentivando a competição regulatória entre os entes federativos.

O modelo atual de “um tamanho serve para todos” impede os estados de personalizar o ordenamento jurídico às demandas da população, pois depende do legislador em Brasília, que não vive as pressões populares com o mesmo âmagor vivido pelo legislador estadual. Nesse modelo, perde o legislador federal por deixar de atender a população de modo satisfatório, perde o legislador estadual ao frustrar os anseios dos cidadãos.



O país se orgulha da diversidade populacional, mas deixa de considerá-las na produção normativa, aglutinando as matérias relevantes nas competências da União. Embora os estados possuam a competência residual, nota-se que o constituinte originário a comprimiu ao concentrar competências na União e nos Municípios, reduzindo as competências estaduais, impedindo, assim, a adaptação das leis à realidade social dos estados.

Das alterações em espécie - Arts. 22 e 24

O Art. 22 da Constituição Federal traz em sua redação as matérias cuja competência legislativa é privativa da União, já o Art. 24 traz as competências legislativas concorrentes entre o ente federal e os estados. Com a proposição, retira-se da exclusividade legislativa da União os Direitos civil; comercial; processual; agrário; águas, energia, informática, telecomunicações, radiodifusão; trânsito, transporte; consórcios, sorteios; bases da educação nacional; registros públicos; propaganda comercial e normas gerais de licitação e contratação. Dessa forma, tenta-se trazer à realidade dos estados a competência da União sobre tais assuntos.

Nota-se que, embora haja a delegação de certos temas aos estados, a competência da edição de normas gerais se mantém com a União. Por outro lado, nota-se que, para atingir a real descentralização das competências, é exigível a sobreposição das leis estaduais às federais.

Da alteração do Art. 30

A alteração do Art. 30, inciso V, vem no sentido de dar autonomia aos municípios na hora de escolher a modalidade de prestação de serviços públicos, incluindo dessa forma a prestação no formato de autorização. Para que possamos ter um Estado que de fato preza pela autonomia de seus entes, a possibilidade dos mesmos decidirem sobre aspectos nesse sentido é essencial.

Da inclusão de § 5º ao Art. 41

A inclusão de § 5º ao Art. 41 busca flexibilizar as regras de estabilidade funcional dos servidores públicos, delegando a lei estadual a possibilidade de estabelecimento de prazo diverso daquele previsto na Constituição para aquisição de estabilidade no cargo pelo Servidor Público.



Da alteração do Art. 175

Em relação ao artigo 175 da Carta Magna, nota-se o acréscimo do instituto jurídico autorização ao seu texto original. Dessa forma, visa-se aumentar a possibilidade de meios dos quais o Poder Público pode dispor para delegar a execução dos serviços públicos. Já é pacificado, nos entendimentos doutrinários e jurisprudenciais, que a autorização também é um meio de delegação de serviços públicos. Semelhante à permissão, a autorização é unilateral, discricionária e precária, porém a autorização possui características mais singelas. Por ser mais simples, a Autorização não demanda prévio certame licitatório. Assim, a delegação do serviço público torna-se mais simples.

A autorização possui guarida nos arts. 21, XII da Carta Magna. Entretanto, no texto original da Lei Maior, os serviços públicos somente seriam delegados por meio de permissão e concessão, causando imbróglis jurídicos Brasil afora, visto que sua utilização é permitida somente para os serviços públicos previstos no art. 21 e vedada para todos os outros. Dessa forma percebe-se que, ao incluí-la como um meio de delegação, esta é realizada de maneira mais simples e menos burocrática. Assim, além de todas as vantagens desse instituto jurídico, a sua explicitação no texto constitucional evita futuros conflitos judiciais.

Da criação do Art. 182-A

O Art. 182 de nossa Carta Magna define a competência para elaboração de normas gerais visando a política de desenvolvimento urbano. Acertadamente (e de forma lógica) o constituinte atribuiu a função de elaboração das normas específicas ao Poder Público Municipal, uma vez que é este o que está em contato direto com a realidade a ser definida por legislações como Plano Diretor e Código de Obras.

Entretanto, tais artigos ainda são regidos por princípios amplos estabelecidos em Lei Federal, oriundas das regulamentações de tais dispositivos (Art. 182 e Art. 183), como por exemplo o Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001. A adição do Art. 182-A vem no sentido de delegar aos Estados a competência para elaborar tal regulamentação, uma vez que estes entes estão em maior proximidade à realidade dos municípios que compõe o ente federativo estadual. Por fim, cria-se também um parágrafo único com o intuito de, na ausência de legislação estadual específica, valerem-se as normas federais já presentes no ordenamento jurídico.



Da inclusão do Art. 115 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

A inclusão do Art. 115 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias se faz necessária para instituir a regra de transição entre a transferência de competência da União para os Estados. Esta disposição, aliada à *vacatio legis*, visa dar maior segurança jurídica ao ordenamento jurídico frente à mudança.

Das considerações finais

A mudança aqui proposta não é mínima e visa o amplo debate, tanto das Assembleias Legislativas quanto da Câmara dos Deputados e Senado Federal. Temos certeza que, oriundo deste debate, teremos uma mudança de paradigma que atenderá a demanda dos entes federativos - poder legislar sobre as matérias que afetam, de forma direta, a vida dos cidadãos.

Considerando os apontamentos elencados, contamos com o apoio das Assembleias Estaduais; da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para a aprovação da presente proposta de Emenda à Constituição Federal.



Quadro-resumo das alterações de competência proposta

Quadro-resumo das alterações de competência proposta					
Materia	Comp. Original	Comp. Proposta	Dispositivo		
Direito Civil	Privativa União	Concorrente União, Estados, DF	Art. 22, I, CF	Art. 2º, PEC	
Direito Comercial					
Direito Penal (menor potencial ofensivo)					
Direito Processual					
Direito Agrário					
Águas			Art. 22, IV, CF		
Energia					
Informática					
Telecomunicações					
Rádiodifusão					
Trânsito e transporte			Art. 22, XI, CF		
Consórcios e sorteios			Art. 22, XX, CF		
Registros Públicos			Art. 22, XXV, CF		
Propaganda			Art. 22, XXIX, CF		
Política Des. Urbano	Privativa União	Privativa Estados e Municípios	Art. 182, CF	Art. 6º, PEC	



Quadro-resumo das alterações das regras de interação entre a legislação concorrente			
Disp.	Regra Original	Red. Proposta	Disp.
Art. 22, p. ú.	<u>Lei complementar</u> poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.	<u>Lei ordinária</u> poderá autorizar os Estados e o Distrito Federal a legislar sobre as matérias relacionadas neste artigo;	Art. 1º, PEC
Art. 24, § 2º	A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a <u>competência suplementar</u> dos Estados.	A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a <u>competência</u> dos Estados e do Distrito Federal.	Art. 2º, PEC
Art. 24, § 4º	A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.	A competência legislativa estadual e distrital, nas matérias elencadas neste artigo, <u>sobrepõe-se ao regramento federal</u> , no que for contrário, ressalvado o § 5º.	



MENSAGEM DAS ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS DAS UNIDADES DA FEDERAÇÃO

Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados

Objeto: Apresentação à Câmara dos Deputados de Projeto de Emenda à Constituição Federal visando alterar os Arts. 22, 24, 30, 41, 175, incluir o Art. 182-A no texto Constitucional, bem como o Art. 115 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com o objetivo de revisar a repartição de competências da federação, atribuindo aos Estados Federados maior autonomia regulatória.

Temos a honra de enviar à Vossa Excelência, no uso das atribuições que nos são conferidas pelo Art. 60, III, da Constituição Federal, o presente Projeto de Emenda à Constituição.

Submetemos esta proposta à elevada apreciação desta Casa Legislativa, na certeza de que as alterações pretendidas conferem maior autonomia aos estados federados, de forma a reformar o modelo de condomínio legislativo atual de “um tamanho serve para todos”, o qual impede os estados de personalizar o ordenamento jurídico às demandas da população, uma vez que depende do legislador em Brasília, que não vive as pressões populares com o mesmo âmagor vivido pelo legislador estadual. Nesse modelo, perde o legislador federal por deixar de atender a população de modo satisfatório, perde o legislador estadual ao frustrar os anseios dos cidadãos.

O país se orgulha da diversidade populacional, mas deixa de considerá-las na produção normativa, aglutinando as matérias relevantes nas competências da União. Embora os estados possuam a competência residual, nota-se que o constituinte originário a comprimiu ao concentrar competências na União e nos Municípios, reduzindo as competências estaduais, impedindo, assim, a adaptação das leis à realidade social dos estados.

Sem mais, aproveitamos a oportunidade para externar manifestações de grande estima e consideração.

Respeitosamente,

DIRETORIA LEGISLATIVA	
Original Recebido em	<u>05/02/2020</u>
Funcionário	<u>Josely</u>
Assinatura	<u>[assinatura]</u>
Encaminhado Nesta data à 1ª secretaria da Mesa	
Hora	<u>18h 47</u>